

INSPECTION GENERALE

Exemplaire n°

RAPPORT
AUDIT DE LA RESTAURATION SCOLAIRE DANS LES COLLEGES
- Octobre 2017 -
N° 16-18

Rapporteurs :

[.....], inspectrice générale

[.....], chargé de mission

SOMMAIRE

NOTE DE SYNTHÈSE	4
INTRODUCTION	6
1. LE CADRE JURIDIQUE DE LA RESTAURATION SCOLAIRE DANS LES COLLÈGES.....	9
1.1. Un système complexe de compétences partagées... ..	9
1.1.1. Une responsabilité départementale.....	9
1.1.2. Une gestion assurée par le chef d'établissement.....	10
1.2. ... pour une mission de service public	11
1.3. Une convention pour préciser les rôles de chacun	12
1.3.1. La convention bipartite parisienne.....	12
1.3.2. Des pistes d'évolutions à envisager	13
2. PRÉSENTATION DE LA RESTAURATION SCOLAIRE DANS LES 40 COLLÈGES AUTONOMES.....	14
2.1. Une option prédominante : la préparation des repas sur place.....	14
2.1.1. La production des repas sur site	14
2.1.2. La distribution en liaison froide ou chaude	15
2.1.3. Les déjeuners pris à l'extérieur du collège	16
2.2. La restauration « élément d'identité de l'établissement ».....	16
2.2.1. La fréquentation de la restauration scolaire	16
2.2.2. L'intérêt porté à la restauration au sein des collèges	18
2.2.3. La diversité de l'offre faite aux familles et aux élèves	18
2.3. L'inscription et la complexité de la tarification	20
2.3.1. L'inscription au service de la restauration scolaire	20
2.3.2. La tarification des familles	21
2.3.3. La tarification des commensaux	22
2.4. L'appréciation de la qualité du service de restauration	22
2.4.1. La satisfaction des différents usagers	22
2.4.2. Les quantités, les bonnes pratiques alimentaires et le recours aux produits bio.....	25
2.4.3. Le gaspillage	26
3. L'ÉCONOMIE GÉNÉRALE DE LA FONCTION RESTAURATION	29
3.1. La difficile mesure de l'activité du service de restauration.....	29
3.1.1. Repas préparés, commandés, consommés, facturés ou payés ?	29
3.1.2. L'évaluation de l'absentéisme des élèves au service de restauration	31
3.1.3. La nécessité de connaître l'activité de la restauration	32
3.2. Les ressources financières du service de restauration et d'hébergement.....	32
3.2.1. Les participations des usagers	33
3.2.2. La subvention départementale et ses modalités de calcul	36
3.2.3. Le mécanisme actuel de subventionnement n'est pas adéquat	39
3.2.4. D'autres ressources ne sont pas systématiquement mobilisées.....	40
3.3. L'évaluation du coût de la restauration dans les collèges reste imprécise.....	40
3.3.1. Les coûts liés à la fabrication ou la livraison des repas	40
3.3.2. Les coûts liés aux personnel intervenant au service de la restauration scolaire	43

3.3.3.	Un coût de revient global du repas difficile à déterminer	43
4.	LES ACTEURS ET LES MOYENS DE LA RESTAURATION.....	44
4.1.	Les services centraux de la DASCO	44
4.2.	Les personnels en charge de la restauration.....	44
4.2.1.	Les effectifs nécessaires à la restauration.....	45
4.2.2.	Les agents départementaux en charge de la restauration	49
4.3.	Les approvisionnements /les marchés	54
4.3.1.	Dans les établissements qui cuisinent sur place	54
4.3.2.	Dans les établissements qui ont externalisé leur restauration	55
4.4.	Les divers équipements et les stocks	55
4.4.1.	Les cuisines et leurs équipements.....	55
4.4.2.	Les systèmes de contrôle d'accès par contour de la main	56
4.4.3.	Les logiciels.....	57
4.4.4.	Les contrôles sanitaires et le respect des normes HACCP.....	57
4.4.5.	Les stocks	58
5.	CARTOGRAPHIE DES RISQUES IDENTIFIÉS	59
	LISTE DES RECOMMANDATIONS	60
	TABLE DES TABLEAUX, GRAPHIQUES ET ILLUSTRATIONS.....	62
	PROCÉDURE CONTRADICTOIRE	63
	LISTE DES ANNEXES	66

NOTE DE SYNTHÈSE

L'audit de l'organisation et du fonctionnement de la mission de restauration au sein des 40 collèges parisiens qui organisent et gèrent de manière « autonome » ce service aux élèves et aux familles, a été souhaité par la Maire de Paris.

L'intérêt de cette mission est bien d'apporter une vision d'ensemble de la restauration dans ces établissements du second degré et d'identifier de possibles marges de progrès.

Les enjeux autour de la restauration sont sensibles et les défis nombreux. Il s'agit en particulier de concilier la maîtrise des coûts et l'amélioration de la qualité, de favoriser la consommation de produits bio, de conserver un caractère social à l'offre de restauration et de s'assurer de la sécurité alimentaire. L'intérêt public pour cette question est réel et la qualité du service rendu peut impacter l'image de la collectivité.

* * * *

Les modes de fonctionnement de la restauration de ces 40 collèges sont divers. Une large majorité d'entre eux (26) cuisinent les repas sur place. 12 se font livrer des repas préparés par un prestataire privé (ou plus rarement public). Deux collèges font déjeuner les élèves à l'extérieur de l'établissement (dans un autre établissement scolaire ou au CROUS). Tous reçoivent pour la restauration une subvention du département, disposent de personnels départementaux affectés à ce service et encaissent les recettes des familles.

Ils se distinguent des 46 collèges dans lesquels les Caisses des écoles gèrent intégralement la restauration scolaire et des 29 collèges en cité scolaire où le service de restauration est assuré par la Région Ile de France.

Depuis que la responsabilité de la restauration dans les collèges a été confiée en 2004 aux départements, la collectivité parisienne partage cette compétence avec les personnels de l'éducation nationale, chefs d'établissements et leurs adjoints-gestionnaires, qui en assurent la gestion au sein des établissements publics locaux d'enseignement (EPLÉ).

Les 40 collèges ont, de fait, gardé une forme d'autonomie de décision sur plusieurs aspects impactant l'organisation de la restauration, pour lesquels la collectivité, bien que juridiquement compétente, ne s'est pas prononcée (forfaits hebdomadaires d'inscription, ouverture le mercredi, formule de menu unique ou diversifié, tarifs applicables aux commensaux...). Il résulte de la diversité des options prises par les établissements, une offre différente faite aux élèves et aux familles selon les collèges.

La qualité gustative des repas préparés sur place est plébiscitée tant par les élèves que par les chefs d'établissement interrogés au cours de la mission. Dans les collèges où les repas sont livrés par un prestataire, la satisfaction des élèves est correcte lorsque le menu est à choix multiple, mais plutôt mauvaise lorsqu'il s'agit d'un « menu unique ».

La démarche d'introduction des produits bio dans les repas proposés est en bonne voie s'agissant des prestataires privés et publics avec des exigences nouvelles de la collectivité au fur et à mesure du renouvellement des marchés ou conventions. Elle reste à travailler avec les établissements qui cuisinent sur place et achètent eux-mêmes leurs produits.

Le gaspillage alimentaire dont le volume parfois très important découle de commandes mal ajustées ou du comportement alimentaire des élèves face aux repas proposés, doit devenir une préoccupation de tous les responsables de la restauration. Un début de prise de conscience est constaté dans les collèges et la DASCOS y contribue en installant des tables de tri dans tous les réfectoires.

La mesure de l'activité réelle de la restauration dans chacun des collèges est très approximative. Les remontées d'information vers la DASCOS manquent souvent d'exactitude.

Une réflexion sur le mode de calcul de la subvention de restauration versée à ces collèges doit être engagée ; les modalités de calcul actuelles sont complexes, fondées sur des données prévisionnelles approximatives et n'incitent pas à une gestion rigoureuse. Les écarts significatifs entre les subventions d'équilibre attribuées aux collèges chaque année et les fluctuations de dotation d'une année sur l'autre pour un même établissement illustrent les imperfections du mode de subventionnement actuel. Dans certains collèges les excédents dégagés servent au financement d'autres activités.

Il existe une certaine **fragilité à l'égard des règles de la commande publique**, même pour les marchés de l'éducation nationale.

356 adjoints techniques des collèges interviennent, pour tout ou partie de leur temps de travail, afin d'assurer la préparation ou le réchauffage des repas, effectuer le service au self, réaliser la plonge et l'entretien des locaux. Leur contribution est essentielle au bon déroulement de ce temps du déjeuner. Cependant, les métiers de la restauration collective ont évolué et il convient de s'interroger sur les missions de ces agents selon que les repas sont cuisinés sur place ou en liaison froide ou chaude.

Placés sous l'autorité fonctionnelle du gestionnaire du collège, les ATC se sentent parfois isolés de la collectivité. Ils font également part d'un besoin de reconnaissance. Certains paraissent démotivés sur leur poste notamment lorsqu'ils exercent en cuisine en liaison froide. Le taux global d'absence est élevé et des problèmes de comportement professionnel sont signalés. La DASCO, tout en maintenant les exigences professionnelles à leur égard (temps et tenues de travail, relations avec les adolescents...) doit aussi leur porter une attention accrue par une communication ciblée, un accès à la formation et la mise à disposition de locaux sociaux adaptés et conformes à la réglementation.

Il faut **renforcer le pilotage par la DASCO de la restauration dans ces 40 collèges** qui présentent, à tous égards, beaucoup de différences.

Un plan d'action les concernant pourrait s'inscrire dans la réflexion actuelle sur la restauration scolaire. La mise en place d'un **dialogue de gestion régulier**, piloté par la DASCO, avec les gestionnaires des collèges devrait permettre :

- d'améliorer la connaissance de l'activité du service de la restauration (qualité du reporting, connaissance du coût du repas) ;
- de repenser le mode de subventionnement de la restauration ;
- de mieux connaître l'absentéisme des élèves et en conséquence de mieux ajuster les commandes ;
- d'unifier les procédures (modes de paiement, remises d'ordre, contrôles sanitaires...) ;
- d'homogénéiser les pratiques vis-à-vis des familles ;
- d'imposer certaines orientations alimentaires portées par la collectivité.

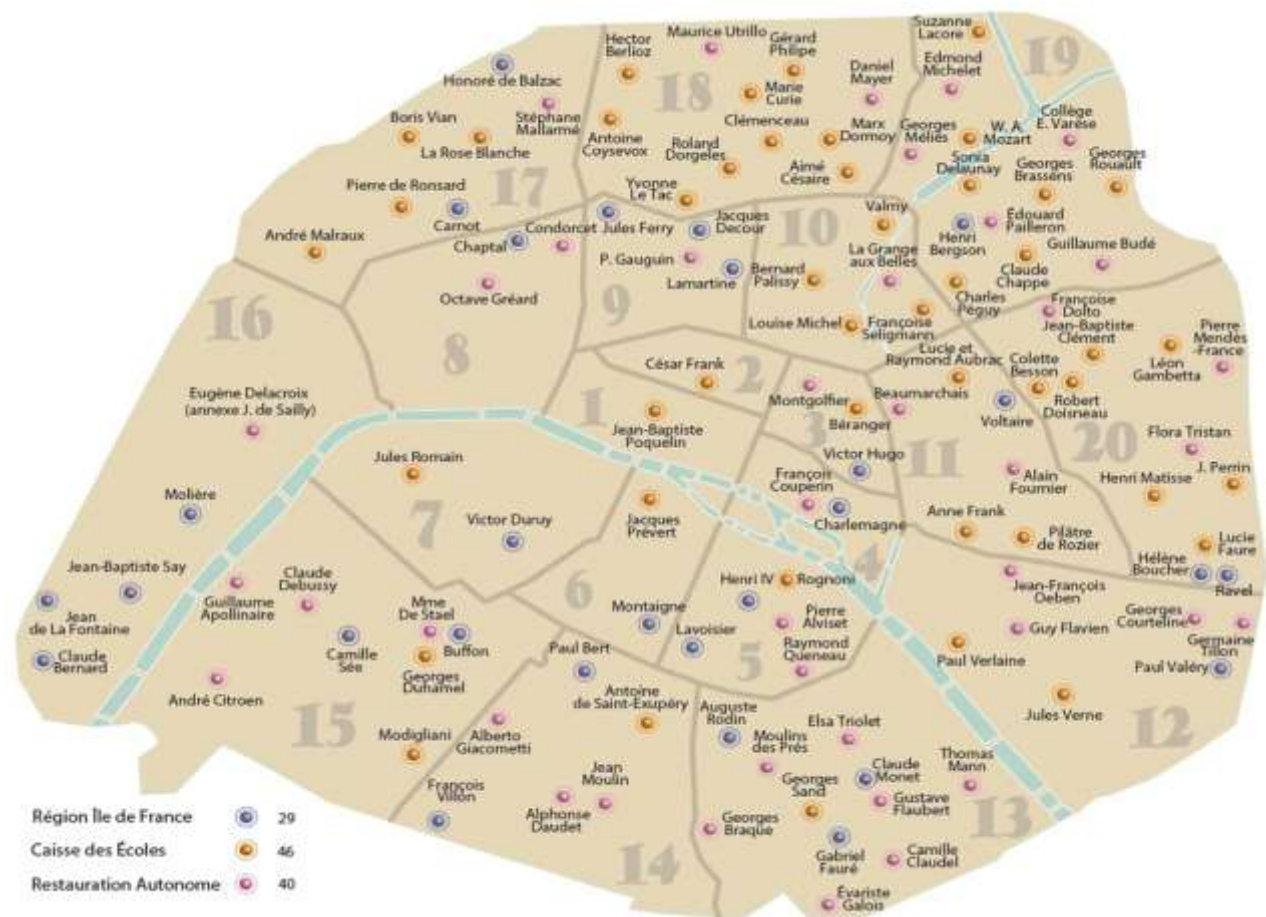
INTRODUCTION

Par note du 14 octobre 2016, la Maire de Paris a chargé l'Inspection générale de la Ville de Paris (IGVP) d'un audit de l'organisation et du fonctionnement de la mission de restauration exercée dans « les 40 collèges qui gèrent aujourd'hui de manière autonome leur restauration ».

Le territoire parisien comprend 115 collèges publics qui scolarisaient, à la rentrée 2015, 56 322 élèves.

La restauration scolaire dans ces collèges s'organise selon trois modèles. 29 collèges sont imbriqués avec un lycée au sein d'une cité scolaire et dans ce cas, c'est la Région Ile de France qui assure la restauration pour l'ensemble des élèves. Pour 46 collèges, l'intégralité de la mission de restauration est confiée aux Caisses des écoles parisiennes. L'audit s'intéresse aux 40 autres collèges qui ont conservé une gestion autonome de leur restauration.

Figure 1 : Les trois modes d'organisation de la restauration dans les collèges parisiens



Source : Bureau de la restauration scolaire (DASCO)

Selon la direction des affaires scolaires, le terme de « **collège autonome** » renvoie au fait que ces établissements organisent la restauration en choisissant de produire les repas au sein de l'établissement ou de contractualiser avec un tiers, reçoivent une subvention du département affectée au financement de la restauration et encaissent eux-mêmes les paiements des familles.

Ces 40 collèges scolarisent environ 20 000 élèves (soit près de 36% des effectifs des collèges publics parisiens). Ils se répartissent au sein de 16 arrondissements parisiens en étant plus concentrés en particulier dans les 12^{ème}, 13^{ème}, 15^{ème} et 19^{ème} arrondissements. 13 sont classés en éducation prioritaire.

Ils font déjeuner environ 13 240 élèves soit en moyenne 66% de demi-pensionnaires rapportée à leur effectif total. Chaque année, ils facturent près de 1 800 000 repas pris par les élèves (1 690 000 repas en 2015) et les commensaux (83 700 repas en 2015). La subvention annuelle à la restauration qui leur est versée par le département a été de 2 736 000 euros en 2016 (2 612 000 en 2015).

Contexte de la mission

Cette mission d'audit s'inscrit au sein d'une réflexion plus large sur l'organisation de la restauration scolaire à Paris visant notamment à identifier des leviers d'amélioration au bénéfice des élèves et de leurs familles.

L'Inspection générale de la Ville de Paris s'est déjà intéressée à la restauration scolaire dans les écoles en effectuant, en 1993, puis en 2006, des audits sur le fonctionnement général des Caisses des écoles parisiennes. La restauration scolaire en collège et en particulier dans les collèges autonomes, n'avait encore jamais fait l'objet d'un audit.

Un diagnostic de la restauration scolaire dans les maternelles et à l'école primaire a été réalisé par la mission placée auprès du secrétariat général afin de réfléchir aux modalités possibles de création d'un établissement public parisien de la restauration scolaire. A l'issue de ce diagnostic, il a été décidé de confier à la direction des affaires scolaires (DASCO) plusieurs chantiers de réflexion relatifs aux Caisses des écoles.

Le présent état des lieux des différents modes d'organisation et de fonctionnement de la restauration dans les collèges autonomes est un préalable à toute évolution qui les concernerait.

L'audit intervient en appui des priorités portées par la DASCO en faveur de la restauration scolaire et des objectifs d'amélioration des conditions de vie et d'accueil au sein des établissements scolaires prévus par le nouveau Projet éducatif territorial (PEDT) pour Paris. Il peut apporter une contribution à la mise en œuvre dans les collèges, du Plan alimentation durable 2015-2020 et du Plan stratégique parisien de lutte contre le gaspillage alimentaire.

Méthodologie des auditeurs

La mission a procédé à des visites approfondies dans les établissements (15 collèges situés dans 13 arrondissements¹).

Le panel des établissements visités est large et répond au souhait de se rendre dans la majorité des arrondissements concernés. Il a permis d'étudier de plus près la restauration de 37,5% des collèges autonomes. 5 collèges visités sont situés en réseau d'éducation prioritaire (REP ou REP+). Les modes de préparation des repas (sur place ou livraison par un prestataire) sont représentés à part égale dans ce panel. Quelques établissements

¹ Cf. annexe 5 - Liste des collèges visités.

particuliers ont été retenus : avec internat ou restauration à l'extérieur de l'établissement.

Chaque déplacement s'est effectué sur une journée entière, selon le même déroulé qui a permis de rencontrer le principal du collège, son adjoint-gestionnaire, souvent avec la secrétaire d'intendance, les personnels techniciens, ouvriers et de service chargés de la restauration ainsi qu'un groupe d'élèves. Une visite de tous les locaux liés à la restauration (cuisine, réserves, locaux sociaux, self, réfectoire) a été réalisée. Les auditeurs ont observé le déroulement du service de restauration des élèves et commensaux. Ils ont eux-mêmes ensuite, déjeuné sur place².

Un temps d'échange avec le gestionnaire a permis, sur la base d'un questionnaire préalablement adressé à chacun, d'aborder dans le détail les questions financières et de ressources humaines.

Les auditeurs ont aussi rencontré le secrétariat général du rectorat de l'académie de Paris. Tout au long de la mission, ils ont écouté les nombreux services concernés de la DASCO.

Une consultation des organisations syndicales représentatives du corps des personnels de direction, des gestionnaires d'établissements et des adjoints techniques des collèges a été réalisée. Les deux fédérations de représentants des parents d'élèves ont également été sollicitées.

Objectifs de la mission

L'audit a été réalisé avec l'ambition d'évoquer les divers aspects de l'organisation et du fonctionnement de la restauration dans les 40 collèges pour disposer d'une vision d'ensemble suffisamment précise et identifier des marges de progrès.

Le présent rapport revient sur le cadre juridique particulier de la restauration scolaire (1), présente la restauration dans les 40 collèges autonomes sous les angles quantitatifs et qualitatifs (2), s'interroge sur l'économie générale de la fonction restauration (3) avant d'en présenter les divers acteurs et moyens (4).

Un tableau synthétique (5) recensant les principaux risques identifiés par les auditeurs, conclut le rapport.

² Déjeuner pris à leurs frais.

1. LE CADRE JURIDIQUE DE LA RESTAURATION SCOLAIRE DANS LES COLLÈGES

La décentralisation de l'éducation se traduit aujourd'hui par un système complexe de compétences partagées nécessitant un travail conjoint des établissements scolaires, des autorités académiques et des collectivités territoriales. Cela se vérifie notamment pour le service de la restauration scolaire.

1.1. Un système complexe de compétences partagées...

1.1.1. Une responsabilité départementale

C'est l'article 82 de la loi du 13 août 2004, codifié à l'article L. 213-2 du code de l'éducation, qui décentralise auprès des départements la responsabilité de la restauration dans les collèges³. Il s'agit là d'une mission de service public connexe du service public d'enseignement au titre de laquelle les collectivités vont pouvoir décider de l'organisation et du fonctionnement de la restauration.

Pour assurer cette mission, l'article L. 213-2-1 du même code prévoit que « *Le département assure le recrutement et la gestion des personnels techniciens, ouvriers et de service exerçant leurs missions dans les collèges. Ces personnels sont membres de la communauté éducative et concourent directement aux missions de service public de l'éducation nationale...* ». Ces personnels sont donc rémunérés par le département.

L'article R. 531-52 du code de l'éducation prévoit que les tarifs de la restauration scolaire fournie aux élèves des (...) collèges sont fixés par la collectivité territoriale qui en a la charge, soit le département.

Principales étapes de la décentralisation dans le domaine scolaire

Les **écoles** sont communales en France depuis des lois de 1879 et 1899, les communes ayant eu depuis lors, la charge des dépenses de fonctionnement et d'investissement des écoles maternelles et primaires.

Ce n'est qu'au début des années 80 que la décentralisation se poursuit dans le domaine scolaire (Acte I constitué des lois des 2 mars 1982, 7 janvier 1983, 22 juillet 1983 et 25 janvier 1985) en confiant essentiellement des charges financières aux collectivités. Il s'agit notamment des dépenses liées aux constructions des bâtiments et au fonctionnement matériel des **collèges et lycées** qui reviennent respectivement aux départements et régions. Le patrimoine immobilier alors concerné comportait plus de 7 300 établissements du second degré soit environ 30 000 bâtiments⁴.

L'acte II de la décentralisation constitué par la loi du 13 août 2004 parachève les transferts des premières lois, en confiant les missions de service public suivantes aux collectivités : **l'accueil, la restauration, l'hébergement et l'entretien général et technique**. Les 100 000 personnels qui assument ces missions sont transférés aux collectivités territoriales. Cette même loi reconnaît formellement l'action des collectivités en matière éducative.

³ Art L. 213-2 alinéa 2 : « *Le département assure l'accueil, la restauration, l'hébergement ainsi que l'entretien général et technique, à l'exception des missions d'encadrement et de surveillance des élèves, dans les collèges dont il a la charge* ».

⁴ Rapport d'information n° 447 fait au nom de la mission commune d'information chargée de dresser le bilan de la décentralisation - Sénat, Michel MERCIER, juin 2000 p 404.

1.1.2. Une gestion assurée par le chef d'établissement

L'exercice de la compétence sur la restauration dans les collèges et les choix faits par la collectivité nécessitent que le président du Conseil départemental s'adresse **directement** aux chefs d'établissements. Cette compétence est donc partagée avec les établissements publics locaux d'enseignement (EPL). L'article L. 421-23 du code de l'éducation précise les modalités de ce partage. Le chef d'établissement est bien celui qui «*assure la gestion du service de demi-pension conformément aux modalités d'exploitation définies par la collectivité compétente*».

Les compétences du chef d'établissement s'étendent en outre à la sécurité des personnes et des biens, au bon état des locaux et au respect des règles d'hygiène⁵.

A cet égard l'importance des fonctions exercées sous l'autorité du chef d'établissement, par son adjoint-gestionnaire et très fréquemment, le secrétaire d'intendance doit être soulignée. Leur quotidien est en grande partie dédié au bon fonctionnement de la restauration et à sa gestion matérielle, financière et administrative. Le gestionnaire, de fait, est chargé des relations avec la collectivité et organise le travail des personnels techniques ouvriers et de service. Il est bien l'interlocuteur privilégié de la collectivité. Le secrétaire d'intendance est le plus souvent l'interlocuteur des familles et des élèves s'agissant de l'envoi et de l'encaissement des factures ainsi que les relances pour les impayés.

Le positionnement de l'adjoint-gestionnaire est un peu complexe et singulier : agent de catégorie A relevant du ministère de l'éducation nationale dont il dépend statutairement, il se trouve sous une forme de tutelle fonctionnelle de la collectivité, tout en étant relativement isolé de celle-ci. Cet encadrant travaille pourtant beaucoup, sans doute une majorité de son temps de travail en cas de restauration préparée sur place, pour une collectivité dont il méconnaît souvent les priorités et le fonctionnement.

Ces attachés sont formés par le rectorat et à leurs débuts accompagnés par des tuteurs-pairs, sans que la collectivité contribue à cette formation. La collectivité parisienne pourrait proposer au rectorat de l'académie de Paris une évolution de la formation des gestionnaires débutant ou prenant un poste à Paris. Ainsi, elle pourrait être associée à la formation organisée par le rectorat à leur attention. Il conviendrait aussi d'étudier la possibilité de faire bénéficier les gestionnaires de certaines formations prévues pour les agents de la collectivité.

Recommandation 1 : Examiner avec le rectorat de l'académie de Paris, les diverses possibilités de contribution de la collectivité à la formation des gestionnaires.

A l'occasion des visites en établissement, certains gestionnaires ont fait part de leur sentiment de relatif isolement et de leur besoin d'informations de la part de la collectivité. A titre d'exemple, les grandes orientations de la collectivité relatives par exemple à l'alimentation durable et au gaspillage alimentaire ne leur ont pas été communiquées.

Paradoxalement, lors de la réunion organisée en septembre 2016 par le bureau de la restauration scolaire (DASCO) et destinée à partager, dès la rentrée, des informations s'agissant de la restauration scolaire, 16 gestionnaires parmi les 40 étaient absents.

⁵ Art R. 421-10 du code de l'éducation.

Les services de la DASCO, pour leur part, considèrent que la communication n'est pas optimale avec les gestionnaires, les absences de réponse relativement fréquentes et les délais de retour de données parfois longs.

Les relations entre les gestionnaires et les différents services de la DASCO gagneraient à être améliorées et à ne pas se limiter à une réunion annuelle.

Recommandation 2 : Organiser une animation régulière du réseau des gestionnaires. Elle permettrait de partager l'information sur les grandes orientations de la collectivité qui rejaillissent sur les compétences partagées avec les EPLE, et en particulier sur la restauration.

Le mode de communication avec les gestionnaires via la boîte mail de l'établissement n'est en aucun cas opérationnel. Cette boîte est utilisée par les services de l'éducation nationale et par ceux de la collectivité. Elle n'est pas toujours lue régulièrement. Les services de la DASCO s'en plaignent et les auditeurs ont pu le vérifier en devant effectuer de nombreuses relances des gestionnaires.

Recommandation 3 : Étudier les modalités d'un échange opérationnel direct via la messagerie avec les chefs d'établissements et les gestionnaires.

La DASCO précise que ces propositions s'inscrivent naturellement dans le processus enclenché en 2016 avec les nouveaux dialogues de gestion.

Elle n'apporte cependant pas de précision quant à leur mise en œuvre.

1.2. ... pour une mission de service public

La restauration scolaire est régulièrement qualifiée de « **service public administratif** » par la jurisprudence administrative au regard de son mode de financement et de sa finalité sociale. Elle doit par conséquent respecter les principes généraux de continuité, d'adaptation, de neutralité et d'égalité. Elle poursuit également une finalité de santé publique et répond à des exigences de sécurité et d'équilibre alimentaire.

La restauration scolaire fournie aux élèves des écoles maternelles et primaires constitue conformément à la réglementation en vigueur, un service public administratif à caractère facultatif pour les communes. S'agissant des collèges et des lycées, le caractère juridique obligatoire ou facultatif de l'organisation de la restauration scolaire pour les collectivités dont ces établissements relèvent est discuté. La formulation des textes et notamment des articles L. 213-2 et L. 214-6 du code de l'éducation selon lesquels la région et le département « *assurent* » la restauration des élèves, milite cependant plutôt en faveur du caractère obligatoire de ce service.

Les **modalités d'exploitation et d'organisation** de ce service public administratif relèvent juridiquement de la compétence et des choix de la collectivité qui, par ailleurs, alloue les moyens et fixe les objectifs. Les principaux modes de gestion possibles sont :

- la gestion par les agents publics, soit en régie directe par les services du département (cuisine centrale), soit le plus souvent en régie au sein des EPLE (cuisine sur place) ;
- la gestion externalisée en tout ou partie auprès d'un prestataire privé.

Historiquement, dans le cadre de leur autonomie, les collèges semblent avoir eu une latitude importante dans le choix des modes d'organisation de la restauration, mais depuis

la loi de 2004 précitée, les collectivités peuvent adopter une approche de la gestion qui tende à une homogénéisation et une cohérence territoriale offrant aux familles un service de qualité identique.

Le choix du mode de gestion est déterminé à partir de plusieurs critères. Dans certains cas, c'est la configuration des locaux, qualifiés d'office plutôt que de cuisine, qui conduit à retenir une liaison froide ou chaude. La nécessité de procéder à des investissements importants en cuisine notamment pour des raisons d'hygiène et de sécurité peut être un critère important, comme des contraintes spécifiques (mode de production antérieur, contrat en cours...). Ces éléments peuvent orienter les choix de la collectivité.

A Paris, le transfert de la compétence sur la restauration dans les collèges ne semble pas avoir bouleversé les choix de gestion initiaux. La collectivité n'intervient pas sur bien des sujets afférents à la restauration scolaire, pour lesquels elle pourrait juridiquement le faire : tarifs de la restauration des commensaux, orientations alimentaires, forfaits proposés aux familles...

Dans les 40 collèges objet de l'audit, ce sont des agents publics qui assurent le service de restauration. Ces agents, titulaires et non titulaires ont été transférés au département de Paris par l'Education nationale en deux vagues en 2007 et 2008. Les effectifs budgétaires ont relativement peu évolué depuis. Les dotations en personnels ouvriers et de service par établissement sont assez stables, leur calcul est toujours réalisé par la DASCO conformément au barème hérité de l'éducation nationale.

1.3. Une convention pour préciser les rôles de chacun

Suite aux transferts de compétences de 2004, la loi a prévu qu'une convention passée entre l'établissement et la collectivité précise les modalités d'exercice de leurs compétences respectives (article L. 421-23 du code de l'éducation). Il s'agit à la fois d'un instrument de dialogue et d'explicitation des objectifs de la collectivité et d'un outil de gestion.

1.3.1. La convention bipartite parisienne

Une convention type DASCO/EPLE a été adoptée le 16 juin 2008 par le Conseil de Paris, puis proposée à chaque collège pour adaptation éventuelle, présentation pour avis du conseil d'administration puis signature du chef d'établissement. Deux campagnes de signature de conventions se sont tenues en 2008 et en 2012. Cinq collèges sur 40 n'ont pas signé la dernière convention. Les conventions signées en 2012 sont arrivées à échéance à la fin de l'année scolaire 2014/2015 et elles n'ont, à ce jour, toujours pas été renouvelées.

Très complète, la convention parisienne précise le partage des responsabilités et envisage en particulier la question de la restauration, de la gestion des personnels, des règles d'hygiène et de sécurité... On comprend bien l'intérêt pédagogique de ce document qui clarifie pour chacun, son rôle et ses responsabilités sur des champs nouveaux. On pourrait penser que plus de dix ans après le transfert de la restauration aux collectivités cette formalisation n'est plus utile. Cependant, compte tenu de la complexité déjà évoquée du partage des compétences en matière de restauration, l'existence d'une convention reste primordiale. Tout gestionnaire débutant y trouve, au-delà même de la question de la restauration, réponse à bien des questions. Une gestionnaire l'a qualifiée de « livre de chevet » et le consulte régulièrement.

Il convient donc que la convention-type soit en tant que de besoin actualisée au vu des évolutions réglementaires et que rapidement une nouvelle campagne de signature par les collèges soit engagée.

Au-delà des compétences et responsabilités juridiques du chef d'établissement, doit être précisé davantage le rôle du gestionnaire, désormais adjoint du principal depuis 2011⁶. Ce serait reconnaître le travail de ces agents.

Recommandation 4 : Proposer dans les meilleurs délais, à la signature des collèges, une nouvelle convention-type, actualisée, relative aux modalités d'exercice des compétences respectives du département de Paris et des collèges.

Dans sa réponse au rapport provisoire, la DASCO indique « *il nous semble opportun d'attendre les résultats du groupe de travail sur la mise en place du dialogue de gestion (...) pour finaliser la rédaction de la convention cadre qui nous permettra de contractualiser avec les collèges (...)* ».

Cette démarche qui va s'étaler dans le temps, laisserait certains chefs d'établissement et gestionnaires sans convention et donc sans cadre de travail fixant les objectifs de la collectivité, au mépris de la réglementation.

1.3.2. Des pistes d'évolutions à envisager

Une nouvelle convention pourrait par ailleurs, affirmer les objectifs généraux de la collectivité en matière de restauration tant en ce qui concerne la qualité et le service rendu que la gestion, la politique des achats, le gaspillage, l'alimentation durable, orientations qui ne sont pas connues des gestionnaires aujourd'hui.

A moyen terme, les résultats d'une réflexion plus approfondie dans le cadre du dialogue de gestion engagé avec les collèges pourraient mener à une convention plus individualisée pouvant comporter des objectifs et des moyens. Elle prévoirait une partie spécifique à chaque établissement avec des objectifs particuliers à respecter par exemple en matière de restauration. La DASCO ferait ainsi faire revivre le sens et l'intérêt de ces conventions, au-delà de leur côté un peu formel.

La DASCO vient, à cet égard, de mettre en place un groupe de travail représentatif de l'ensemble des collèges afin de poser les bases d'un futur dialogue de gestion. Il s'agit dans un premier temps, de créer des outils de partagés et notamment de construire une nomenclature budgétaire commune puis des indicateurs de gestion pertinents.

Au-delà de la convention, d'autres démarches peuvent aussi être envisagées, à l'instar des départements du Val de Marne ou de Haute Garonne qui ont formalisé une charte de la restauration scolaire co-signée avec l'éducation nationale. Il s'agit de documents simples et pédagogiques d'information des familles et des personnels. Ces chartes permettent de partager des objectifs communs et de valoriser le travail de ceux, agents de l'État ou de la collectivité, qui contribuent à la qualité de la restauration en collège.

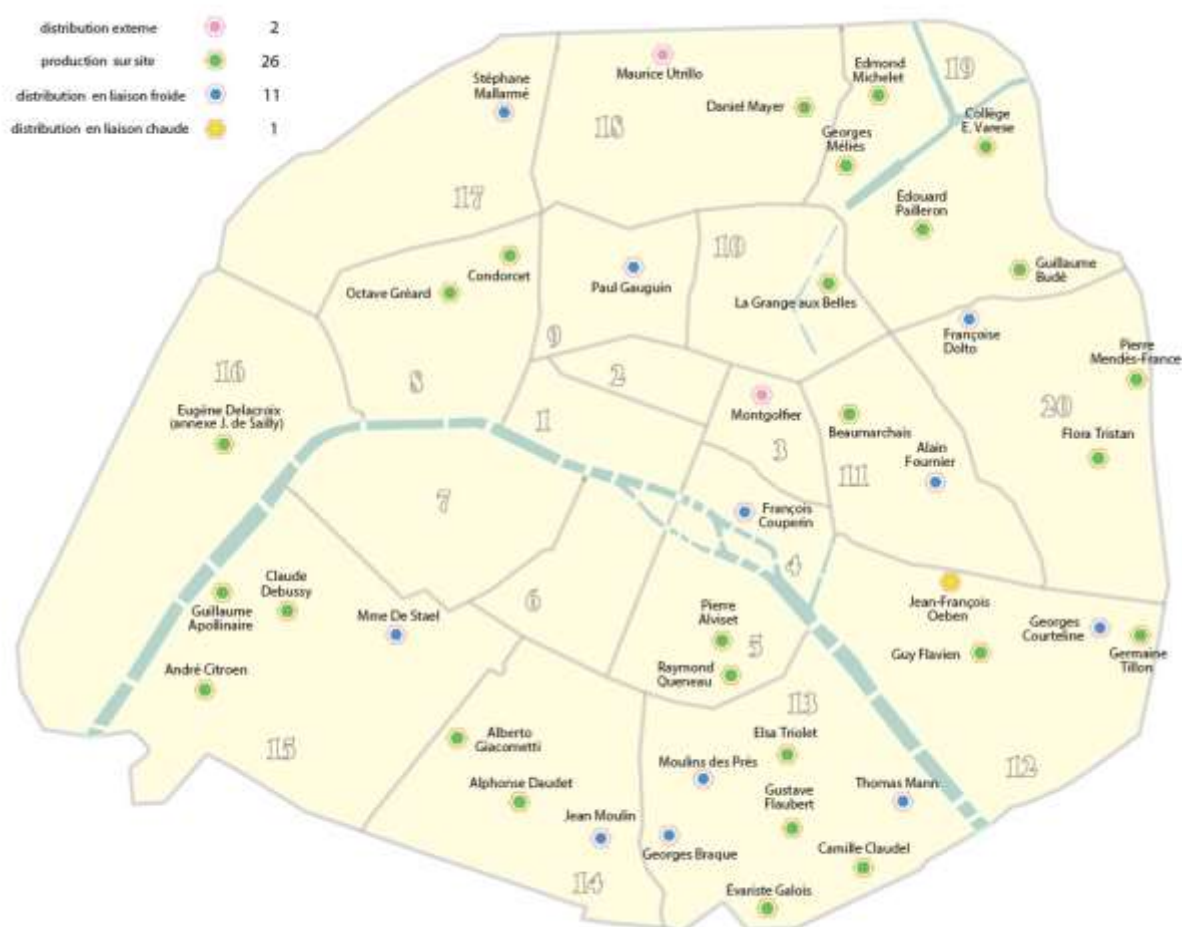
⁶ Cf. article R. 421-13 du code de l'éducation.

2. PRÉSENTATION DE LA RESTAURATION SCOLAIRE DANS LES 40 COLLÈGES AUTONOMES

Les 40 collèges autonomes organisent leur restauration selon quatre modes distincts :

- la distribution externe dans laquelle les élèves déjeunent sur un site extérieur,
- la production sur site,
- la distribution en liaison froide,
- la distribution en liaison chaude.

Figure 2 : L'organisation de la restauration dans les 40 collèges autonomes



Source : Bureau de la restauration scolaire (DASCO)

2.1. Une option prédominante : la préparation des repas sur place

2.1.1. La production des repas sur site

65% des collèges autonomes, soit 26 établissements sur 40 qui proposent une restauration préparée sur place.

Les menus et les commandes sont réalisés au sein de l'établissement et tout est cuisiné, présenté et servi par les personnels de la collectivité affectés pour tout ou partie de leur temps de travail au service de restauration.

Plus de 8 100 demi-pensionnaires y déjeunent, pour la très grande majorité d'entre eux quatre fois par semaine. Ils représentent 61% des demi-pensionnaires de l'ensemble des 40 collèges.

Une particularité doit être signalée pour les collèges O. Gréard (8^{ème}), E. Varèse (19^{ème}) et F. Tristan (20^{ème}), où les repas sont bien préparés sur place, mais avec des produits livrés par un prestataire ([.....]). Dans le cas du collège O. Gréard, le prestataire fournit également un agent à temps plein qui apporte une assistance technique au service restauration de l'établissement.

Les auditeurs se sont rendus dans 6 de ces 26 collèges.

2.1.2. La distribution en liaison froide ou chaude

11 collèges proposent une restauration en liaison froide et un seul en liaison chaude. Ces établissements nourrissent plus de 4 600 demi-pensionnaires (soit 34% des demi-pensionnaires des 40 collèges autonomes). Ces collèges livrés par un prestataire, sauf F. Dolto (20^{ème}), figurent parmi les plus grosses demi-pensions : plus de 320 et jusqu'à 495 demi-pensionnaires.

Ils disposent de petites cuisines qui permettraient sans doute difficilement de préparer les repas sur place.

Tous ces établissements, à l'exception du collège F. Oeben (12^{ème}), sont livrés en liaison froide par des prestataires privés : [.....] (pour 10 collèges) et [.....] (pour un seul établissement).

Les repas arrivent le matin tôt, déjà cuisinés et livrés froids sous barquettes portions de 4 ou 6 personnes. Les barquettes sont placées au froid dès leur réception et réchauffées ultérieurement avant d'être servies aux élèves.

Le cas du collège F. Oeben doit être signalé pour plusieurs particularités. Cet établissement est le seul qui soit livré en liaison chaude et par la Caisse des écoles du 12^{ème} arrondissement. Il facture les familles, encaisse les recettes, paie la Caisse des écoles et perçoit une subvention du département au titre de la restauration. Ce fonctionnement atypique a été mis en place par convention le 1^{er} septembre 2009 et régulièrement reconduit depuis, la dernière convention signée datant du 18 juin 2015. La première convention prévoyait en plus de la fourniture des repas, une assistance technique en personnels qui n'existe plus.

Il faut rappeler que lorsqu'un collège est desservi par une Caisse des écoles, le mode de fonctionnement est en principe (tel est le cas pour 46 collèges) très sensiblement différent. La Caisse des écoles gère intégralement la restauration avec ses propres personnels, facture et encaisse directement les recettes des familles. Le collège considéré quant à lui, ne perçoit pas de subvention du département, celle-ci étant versée directement à la Caisse des écoles. Le système mis en place au collège F. Oeben est donc atypique.

7 collèges ont été visités parmi les 12 qui se font livrer les repas.

Les membres des phrases qui précèdent ont été occultés conformément aux dispositions de l'article L.312-1 du Code des relations entre le public et l'administration, relatif à la communication des documents administratifs.

2.1.3. Les déjeuners pris à l'extérieur du collège

Deux établissements, Montgolfier (3^{ème}) et M. Utrillo (18^{ème}) qui ne disposent ni de cuisine, ni de réfectoire doivent faire déjeuner les élèves à l'extérieur de l'enceinte du collège.

▫ Les élèves du collège M. Utrillo déjeunent au CROUS mitoyen. Ils y accèdent par un passage intérieur au collège, direct et donc sécurisé. Les repas sont préparés sur place par le CROUS et identiques à ceux distribués aux étudiants mais présentés et servis par les agents du département, dans un réfectoire totalement à part et réservé aux collégiens. Seule une porte sépare la cuisine du CROUS de la partie réservée aux collégiens, ce qui permet d'alimenter très aisément leur ligne de service. Le réfectoire d'une capacité de 180 convives environ est actuellement suffisant pour le collège qui n'a que 160 demi-pensionnaires inscrits et environ 150 déjeuners quotidiens. Une convention datant de 1993 a été signée entre le CROUS et l'établissement qui précise que les repas sont facturés à un prix fixé par le CROUS (mais non défini dans la convention). Le collège, de son côté, facture les repas aux familles.

Un important programme de travaux est prévu sur l'ensemble immobilier CROUS et collège d'ici 2020. La convention ancienne et imprécise sur plusieurs points (articles 17, 19 et 21) mériterait d'être réécrite si le CROUS devait continuer à fournir cette prestation.

▫ Le collège Montgolfier se trouve dans une situation particulièrement atypique puisque ses élèves des classes de 6^{ème} déjeunent à l'école mitoyenne et disposent d'un accès direct et sécurisé à son réfectoire. Pour les élèves, la prestation complète de restauration est fournie par la Caisse des écoles, comme pour les 46 collèges desservis par une Caisse des écoles. Les autres élèves de 5^{ème}, 4^{ème} et 3^{ème} vont déjeuner au lycée Turgot à proximité. Le lycée Turgot facture à un prix fixe les repas au collège. Trois conventions organisent ces modes de fonctionnement (Turgot/Montgolfier, Région Ile de France/Département de Paris et Caisse des écoles du 3^{ème}/Montgolfier).

2.2. La restauration « élément d'identité de l'établissement »

2.2.1. La fréquentation de la restauration scolaire

La restauration scolaire est globalement bien fréquentée dans les 40 collèges autonomes parisiens, puisque le taux moyen de demi-pensionnaires est de 66%. Le taux moyen de fréquentation de la demi-pension dans les collèges en France est estimé à 62% avec de très fortes variations selon les collèges (variations de 10% à 90% liées à divers facteurs tels que le profil de l'EPL, la localisation géographique, le tissu des transports environnants, l'environnement socio-économique, familial et culturel)⁷.

A Paris, 16 collèges autonomes ont plus de 70% de demi-pensionnaires.

Six établissements ont des taux de demi-pensionnaires inférieurs à 50%. A l'exception de G. Flaubert (13^{ème}), ils se trouvent tous dans les arrondissements du quart nord-est parisien (18 et 19^{ème}) ; ce sont des collèges à petits effectifs et classés en REP ou REP+.

Les auditeurs ont déjeuné à M. Utrillo et G. Budé qui n'ont respectivement que 43% et 44% de demi-pensionnaires et, ni la qualité des repas, ni le contexte de la restauration ne peuvent y être mis en cause pour expliquer la faible fréquentation de la restauration scolaire dans ces établissements.

⁷ Rapport au Parlement du ministère de l'éducation nationale sur les effets de la décentralisation sur le fonctionnement du système éducatif - état des lieux 2005-2010.

Le collège G. Méliès, seul établissement à proposer un forfait unique à 5 jours forcément plus coûteux pour les familles, a le taux de demi-pensionnaires le plus faible (31%) mais son réfectoire est de petite capacité.

Tableau 1 : Effectifs/demi-pensionnaires/forfaits/modes de production

Etablissements	Ardt	Nombre d'élèves **	Nombre 1/2 pensionnaires élèves / jour	Ratio 1/2 pensionnaires enfants /nbe d'élèves	Nbre de forfaits	Types de forfaits	Capacité d'accueil réfectoire	Mode de production
P Alviset	5	612	539	88%	4	4J, 3J, 2J, 1J	120	Sur site
Madame de Stael	15	465	399	86%	4	4J, 3J, 2J,1J	160	Liaison froide
R Queneau	5	501	420	84%	1	4J	120	Sur site
Moulin des Près	13	472	395	84%	2	4J, 3J	116	Liaison froide
F Couperin	4	515	430	83%	1	4J	124	Liaison froide
G Courteline	12	594	495	83%	4	4J, 3J, 2J, 1J	136	Liaison froide
Condorcet	8	815	660	81%	4	4J, 3J, 2J, 1J	200	Sur site
Beaumarchais	11	438	354	81%	3	4J, 3J, 2J	90	Sur site
O Gréard	8	747	587	79%	3	5J, 4J, 3J	144	Sur site
Montgolfier	3	420	319	76%	3	5J, 4J, 3J	0	Externe
P Gauguin	9	442	334	76%	2	4J, 3J	120	Liaison froide
JF Oeben	12	480	360	75%	1	4J	114	Liaison chaude
C Claudel *	13	458	335	73%	2	5J, 4J	154	Sur site
G Flavien	12	479	350	73%	1	4J	180	Sur site
A Fournier	11	600	435	73%	1	4J	178	Liaison froide
E Delacroix	16	715	509	71%	2	5J, 4J	170	Sur site
G Apollinaire	15	523	345	66%	2	4J, 3J	201	Sur site
J Moulin	14	534	350	66%	2	4J, 3J	250	Liaison froide
C Debussy	15	459	290	63%	2	5J, 4J	80	Sur site
S Mallarmé	17	774	489	63%	2	5J, 4J	250	Liaison froide
T Mann	13	517	321	62%	3	5J, 4J, internat	200	Liaison froide
G Braque	13	547	350	62%	2	5J, 4J	180	Liaison froide
Grange aux belles*	10	377	233	62%	2	5J, 4J	160	Sur site
E Triolet	13	398	244	61%	2	5J, 4J	244	Sur site
A Daudet	14	458	280	61%	1	4J	140	Sur site
E Galois *	13	374	221	59%	1	4J	100	Sur site
G Tillon	12	397	231	58%	1	4J	168	Sur site
A Giacometti	14	524	300	57%	1	4J	150	Sur site
F Dolto*	20	476	270	57%	1	4J	80	Liaison froide
E Varèse *	19	389	220	57%	1	4 J	180	Sur site
A Citroën	15	669	369	55%	2	4J, 3J	130	Sur site
E Pailleron *	19	333	180	54%	4	4J, 3J, 2J, 1J	160	Sur site
F Tristan *	20	481	250	52%	2	5J, 4J	110	Sur site
P Mendès-France*	20	598	300	50%	2	4J,3J	250	Sur site
G Flaubert	13	556	250	45%	2	5J, 4J	150	Sur site
G Budé *	19	458	200	44%	2	5J, 4J	235	Sur site
M Utrillo *	18	373	160	43%	1	4J	180	Externe
D Mayer *	18	353	150	42%	1	4J	140	Sur site
E Michelet *	19	462	192	42%	2	5J, 4J + ticket	145	Sur site
G Méliès *	19	389	120	31%	1	5J	75	Sur site
Total ou Moyenne		20172	13236	66%				
* REP ou REP+		** effectifs élèves Rentrée 2016 / Rectorat de Paris SSA						

Source : Reconstitution IG à partir de l'enquête DASCO - BRS de 2016. Certains chiffres ont été actualisés avec les éléments collectés lors des visites en collèges

2.2.2. L'intérêt porté à la restauration au sein des collèges

Plusieurs principaux de collèges ont montré un grand intérêt pour la restauration, estimant qu'elle était « un vrai élément d'identité de l'établissement au-delà de l'aspect nutritionnel » et plus particulièrement en REP, indiquant que « ces petits éléments comme la cuisine jouent un rôle d'attractivité ». Pour certains chefs d'établissements et gestionnaires, très présents à l'heure du déjeuner, ce moment de vie scolaire doit être un temps de détente et de convivialité.

Plusieurs principaux qui ont exercé dans d'autres établissements ont connu divers modes de préparation des repas. Ils ont spontanément fait part aux rapporteurs de leur attachement à la préparation des repas sur place qui, selon eux, offre une qualité meilleure, une souplesse accrue et la possibilité d'organiser des opérations pédagogiques en lien avec certains enseignants (repas anglais, italien...).

L'intérêt pour la restauration se manifeste aussi dans la formalisation d'un règlement de la restauration (pas toujours existant), l'affichage des menus (systématique dans tous les collèges visités) et l'attention parfois portée aux conditions matérielles de la restauration (self accueillant, mobilier et vaisselle de couleur...).

Le soin apporté au choix des menus proposés chaque jour est un indicateur. Peu de commissions des menus sont organisées (4 commissions dans les 15 collèges visités). Lorsqu'elles existent, elles peuvent associer plusieurs membres de la communauté éducative (chef cuisinier, infirmière, enseignants), parents d'élèves et élèves. Le plus souvent, c'est le chef cuisinier qui établit une proposition, transmise au gestionnaire qui la valide. Un collège sollicite l'avis sur ses menus d'une mère d'élève diététicienne. Dans les collèges livrés par un prestataire, le menu est souvent choisi par le gestionnaire parmi les propositions faites par la société.

2.2.3. La diversité de l'offre faite aux familles et aux élèves

La diversité des pratiques autour de la restauration est constatée à plusieurs égards. Elle peut avoir une incidence sur la fréquentation de la restauration scolaire.

2.2.3.1. Les forfaits

Le forfait est une formule d'inscription correspondant au nombre de jours par semaine auxquels l'élève s'inscrit à la demi-pension. Chaque établissement décide du nombre de forfaits proposés. Les forfaits sont votés en Conseil d'administration.

Selon les collèges les forfaits proposés varient très sensiblement :

- ✓ 14 collèges proposent un **forfait unique** : il s'agit le plus souvent de forfaits à 4 jours, à l'exception du collège G. MELIES (forfait unique de 5 jours) ;
- ✓ 16 collèges proposent **deux forfaits** (5 ou 4 jours et 4 ou 3 jours) ;
- ✓ 3 collèges proposent **trois forfaits** (5, 4 ou 3 jours et 4, 3 ou 2 jours) ;
- ✓ 5 collèges proposent **quatre forfaits** (4, 3, 2 ou 1 jour).
- ✓ 1 collège propose deux forfaits et la possibilité de déjeuner **à la carte (ticket)**
- ✓ le collège T. Mann est atypique puisqu'il propose outre les **deux forfaits, un internat**.

Les parents paient en fonction du forfait qu'ils ont choisi, que leur enfant déjeune ou pas ; des remises d'ordre pouvant cependant intervenir dans certains cas.

Le souci de certains chefs d'établissement, face à la demande des familles, est visiblement d'offrir plus de forfaits. Cette position méconnaît l'avis des gestionnaires pour lesquels la multiplication des forfaits, croisée avec une tarification à dix niveaux engendre une

complexité de gestion certaine et alourdit la tâche de facturation et de recouvrement des participations familiales.

Cette question des forfaits est aujourd'hui laissée à l'appréciation totale des collèges. Le vade-mecum de l'adjoint-gestionnaire en EPLE réalisé par le ministère de l'éducation nationale⁸ en 2016 précise que la collectivité territoriale de rattachement peut notamment préciser la définition des jours et périodes d'ouverture de ce service, le mode de tarification : forfait, forfait modulé...

Une corrélation peut être constatée entre la géographie des établissements ou le nombre de forfaits proposés aux familles, et la fréquentation de la demi-pension : (cf. Tableau 1 ci-dessus).

Dans certains établissements visités proposant plusieurs types de forfait, il a été possible d'évaluer la répartition des élèves selon les forfaits proposés. Lorsque plusieurs possibilités existent, une majorité d'élèves reste au forfait 4 jours, très peu optent pour les forfaits 2 ou 1 jour, environ 20% optent pour le forfait cinq jours.

La diversité des choix des familles quant aux forfaits dans quatre collèges

Au collège P. Alviset qui propose quatre forfaits : 4% sont inscrits au forfait un jour, 10% au forfait deux jours, 21% au forfait trois jours et **65% des élèves sont au forfait quatre jours**.

Au collège O. Gréard, avec les trois types de forfaits proposés : 34% des élèves ont opté pour un forfait trois jours, **55% des élèves ont choisi le forfait quatre jours**, tandis que 21% des élèves sont inscrits cinq jours.

Au collège La Grange aux belles, **82% des élèves ont choisi le forfait quatre jours** et 18% ont adopté le forfait cinq jours.

Au collège G. Courteline, 3% ont choisi le forfait un jour, 9% ont choisi le forfait deux jours, 15% le forfait trois jours, **73% des élèves ont choisi le forfait quatre jours**.

2.2.3.2. La pause méridienne

La pause méridienne dépend essentiellement de l'organisation des emplois du temps. Sa durée et son organisation ne se déroulent donc pas de la même manière selon les établissements. La pause peut être occupée en partie par l'attente pour pouvoir déjeuner, le déjeuner, la participation à des clubs divers et/ou du temps de récréation.

Les élèves peuvent en principe déjeuner à partir de 11h30 ou 12h et jusqu'à 13h30 environ. Des rotations de classes sont le plus souvent organisées pour l'accès au self.

Dans les collèges où le réfectoire est exigü, il peut y avoir plusieurs services. Si 8 collèges possèdent des réfectoires spacieux et agréables de plus de 200 places, 4 ont moins de 100 places et surtout plusieurs établissements ont entre 120 et 200 places mais ont aussi un très grand nombre de demi-pensionnaires (O. Gréard, P. Alviset, G. Courteline, F. Couperin...).

Le collège Beaumarchais qui a un réfectoire de 90 places pour 354 demi-pensionnaires, a allongé la pause méridienne, afin de tenter de faire baisser le nombre de demi-pensionnaires en permettant aux élèves de rentrer déjeuner chez eux.

⁸ Ministère de l'éducation nationale de l'enseignement supérieur et de la recherche DGRH-ESENER et DAF A3.

2.2.3.3. L'ouverture de la restauration le mercredi midi

Cette question est diversement traitée par les collèges. Les enfants potentiellement concernés sont ceux qui participent aux activités de l'association sportive qui ont lieu l'après-midi. Quelques établissements seulement offrent cette possibilité de déjeuner est corrélée en principe à l'existence du forfait à 5 jours (prévue dans 15 collèges).

Les personnels de restauration étant présents dans l'établissement le mercredi pourraient assurer le service pour ce petit nombre d'enfants. Cela semble d'autant plus simple lorsque les repas sont livrés et doivent simplement être réchauffés.

Bien des cas d'enfants déjeunant d'un sandwich le mercredi ont été signalés aux rapporteurs, mais il n'est pour autant pas certain que la demande existe réellement du côté des familles.

2.2.3.4. Le choix des menus

Dans les collèges livrés en liaison froide, la latitude de choix offerte par les prestataires afin de proposer une diversité des plats aux élèves n'est pas toujours utilisée. Les élèves ont alors un menu unique (cf. 2.4.1.4 ci-après). La possibilité de choix entre divers produits au niveau de chaque composante du déjeuner existe cependant dans certains établissements et y est très appréciée par les élèves.

Deux plats principaux peuvent être proposés dans certains collèges quand bien même le menu est dit « unique ». Cela répond aux souhaits des élèves végétariens, de plus en plus nombreux, et de ceux qui ne mangent pas de viande pour des raisons religieuses. Dans ce cas, des portions de poisson, volaille, steak de fromage, omelette, tofu... peuvent être prévues à côté du plat contenant de la viande.⁹

La seule préoccupation des responsables des établissements qui prévoient ces options est bien que les enfants mangent un repas complet ; c'est pour cette raison qu'ils proposent une diversité.

Dans tous les collèges, les enfants peuvent, pour raisons médicales, apporter leur repas et déjeuner au self. Cela ne concerne qu'un petit nombre d'élèves.

2.3. L'inscription et la complexité de la tarification

Si l'inscription au service de la restauration scolaire ne pose pas de problème particulier, la tarification est source de difficultés.

2.3.1. L'inscription au service de la restauration scolaire

L'inscription à la restauration scolaire se fait auprès de chaque collège généralement avant les vacances d'été. Les collégiens ne disposant pas à cette date de leurs emplois du temps et ignorant le plus souvent leur participation aux activités sportives ou associatives, il ne leur est pas demandé à ce stade de se déterminer sur le forfait qu'ils souhaitent, dans l'hypothèse où plusieurs forfaits sont proposés par l'établissement.

Avec le formulaire d'inscription à la demi-pension, il est remis aux familles une brochure, éditée par la DASCO, qui explique clairement les modalités de tarification et qui expose la

⁹ Pour mémoire, s'agissant de la question de la laïcité en matière de restauration scolaire, le juge ne fait pas obligation aux collectivités de prévoir des menus diversifiés mais il considère cela comme possible. Ordonnance du tribunal administratif de Dijon du 12 août 2015 ; jugement du tribunal administratif de Cergy Pontoise du 30 septembre 2015.

nécessité d'entreprendre des démarches auprès de la DASCO entre le 1^{er} juin et le 30 septembre afin de déterminer la tarification applicable.

2.3.2. La tarification des familles

La tarification applicable à chaque famille constitue une étape préalable importante qui permet de facturer les familles et de recevoir les paiements relatifs à la restauration scolaire.

Afin de mettre fin aux disparités entre arrondissements et d'instaurer une égalité de traitement des Parisiens, la collectivité a adopté depuis la rentrée scolaire 2010 une grille tarifaire unique s'appliquant à tous les collèges, à l'exception des 29 collèges en cité scolaire dans lesquels la tarification de la Région Ile de France prévaut. Cette grille, modifiée en 2014 (cf. délibération 2014 DASCO 1066 G en annexe 4), est actuellement composée de 10 tranches (2 nouvelles tranches ont été créées depuis la rentrée de septembre 2015). Pour l'année scolaire 2015-2016, le tarif d'un repas applicable aux enfants fréquentant la restauration varie entre 0,13 € et 7 € et ces tarifs sont restés inchangés pour l'année scolaire 2016/2017.

Le tarif des repas est basé sur le quotient familial établi par la CAF et dépend des ressources et de la composition des familles. Certaines d'entre elles ne sont pas enregistrées auprès de la CAF, lorsqu'elles n'ont qu'un seul enfant par exemple. Dans ce cas, il leur est demandé de fournir une copie des justificatifs de ressources (avis d'imposition ou de non-imposition de l'année N-2, avis de versement de prestations familiales et autres revenus) ainsi que la copie complète du livret de famille.

La démarche de renouvellement de la tranche tarifaire des familles se fait entre le 1^{er} juin et le 30 septembre de chaque année, soit par courrier auprès des services de la DASCO, soit en se rendant dans les locaux de l'immeuble Morland dans lequel la DASCO a installé pendant cette période, une antenne provisoire pour accueillir les familles. Malgré cet important créneau de quatre mois et malgré l'information des familles auxquelles une plaquette claire sur les démarches à effectuer est remise, de nombreux élèves n'ont pas fait déterminer leur tranche tarifaire au mois d'octobre. La gestionnaire d'un établissement a indiqué que fin septembre 2016, 90 demi-pensionnaires sur 500 étaient dans cette situation. Au-delà du 30 septembre, les familles doivent se rapprocher de la DASCO ou de la Caisse des écoles de l'arrondissement.

Lorsqu'un élève est inscrit à la restauration scolaire mais n'a pas sollicité sa tranche tarifaire, le quotient familial qui lui est appliqué est automatiquement la tranche la plus élevée (la tranche 10 à 7 €). En dépit de cette règle inscrite dans la brochure éditée chaque année par la DASCO¹⁰ et reprise par la plupart des règlements intérieurs, les gestionnaires régularisent les factures initiales des retardataires, autre source de complexité.

L'intervention de la DASCO pour procéder à la tarification des familles est contraignante pour les familles. La réalisation de cette formalité par les gestionnaires des établissements, concomitamment à l'inscription, constituerait une piste d'amélioration des procédures actuelles. Elle suppose une habilitation d'accès de ces gestionnaires à l'application CAFPRO¹¹.

¹⁰ L'encart « Important » de la brochure éditée par la DASCO précise : « En cas de non renouvellement de votre tranche tarifaire, le tarif de restauration scolaire le plus élevé vous sera appliqué (tarif 10 : 7 € par repas). En cas de changement de tranche tarifaire en cours d'année, ce changement n'est pris en compte, dans la facturation, qu'à partir du trimestre suivant ».

¹¹ CAFPRO est un service d'accès aux données de la CAF. L'accès à CAFPRO est strictement réservé aux professionnels (travailleurs sociaux, gestionnaires d'équipements petite enfance, d'accueils de loisirs, bailleurs

Recommandation 5 : Faire tarifier les familles par les gestionnaires des établissements, en ayant pris soin au préalable d'obtenir leur habilitation d'accès à l'application CAFPRO.

La DASCO dans sa réponse au rapport provisoire indique que cet objectif ne semble pas réaliste compte tenu des réticences exprimées par certains gestionnaires, dans les cités scolaires en particulier, ou leurs représentants.

Les rapporteurs tiennent à souligner que plusieurs gestionnaires rencontrés à l'occasion de la mission se sont montrés favorables à ce transfert qui simplifierait leur travail et le processus d'inscription des demi-pensionnaires.

2.3.3. La tarification des commensaux

Les commensaux¹² (personnel enseignant mais également personnels ouvriers et administratifs) ont accès à la restauration scolaire et se voient appliquer des tarifs différents dans les 40 collèges autonomes. Ces tarifs font chaque année l'objet d'une délibération du département de Paris. Le plus souvent, quatre ou cinq tarifs sont prévus, mais parfois trois (cas des collèges O Gréard, Condorcet et E Delacroix¹³). Pour l'année scolaire 2016-2017, les « passagers » sont tous au tarif de 7 €. Les personnels travaillant dans les établissements bénéficient de tarifs élaborés en fonction de leurs indices (bruts ou réels) ou de la catégorie (personnels ouvriers, enseignants, administratifs...) à laquelle ils appartiennent. Pour ajouter à la complexité du dispositif, les indices retenus comme seuils des tranches tarifaires varient dans la plupart des collèges (indice 350, 351, 355, 388, 400, 445, 447, 450, 453, 456, 460, 466, 548). Les tarifs applicables aux personnels vont de 2,33 € à 5,30 € selon les établissements.

A l'instar de ce qui a été fait pour les élèves et dans un souci d'équité, une uniformisation des tarifs applicables aux commensaux serait de nature à simplifier les grilles existantes et gommer les inégalités tarifaires qui ne semblent pas justifiées.

Recommandation 6 : Étudier les modalités d'une uniformisation des tarifs applicables aux commensaux qui feront l'objet d'une délibération (DASCO-DFA) proposée au Conseil de Paris dès 2017 ou début 2018.

2.4. L'appréciation de la qualité du service de restauration

2.4.1. La satisfaction des différents usagers

Au-delà de l'organisation de la restauration scolaire, il est apparu indispensable de mesurer, autant que faire se peut, la qualité des repas et la satisfaction des collégiens et de leurs parents.

sociaux, délégués à la tutelle...) qui ont besoin de consulter le dossier d'un allocataire dans le cadre de leurs missions. L'utilisateur de CAFPRO est habilité en fonction du profil qui correspond à sa mission, conformément à l'avis favorable délivré par la Cnil (commission nationale de l'informatique et des libertés). Une convention est signée entre la Caf et l'organisme partenaire qui remplit les conditions d'accès à ce service.

¹² Selon le dictionnaire Larousse, un commensal est littéralement la personne qui « mange à la même table qu'une autre », un compagnon de table, un hôte.

¹³ Délibération 2016 DASCO 1G du 7 juillet 2016.

2.4.1.1. La perception des chefs d'établissement et des gestionnaires

Si les établissements visités n'ont pas procédé à des enquêtes de satisfaction auprès des élèves et familles, certains collèges comme E. Galois, invitent les parents d'élèves à participer à un repas avec leurs enfants lors de la rentrée de 6^{ème}, c'est une bonne pratique.

Les principaux de collèges rencontrés indiquent que les retours en conseil d'administration peuvent être un bon indicateur, notamment d'insatisfaction. Le sujet de la restauration est le plus souvent évoqué en conseil d'administration par la question des forfaits applicables au sein de l'établissement.

Une fréquentation assidue des commensaux, en particulier de l'équipe pédagogique, peut être perçue comme un indicateur de qualité. A cet égard, la fréquentation des commensaux est très variable selon les collèges (de 7 à 70 personnes par jour).

Les chefs d'établissement qui disposent d'une cuisine de préparation sur place y sont très attachés. Ils mettent en avant la qualité des repas et le «plus» que cela représente pour le collège. Plusieurs d'entre eux qui ont connu auparavant, au sein d'un autre établissement, un mode de gestion par liaison froide, disent faire la différence. Les principaux qui fonctionnent en liaison froide estiment, eux, que la prestation est plutôt bonne.

2.4.1.2. L'avis des élèves

L'appréciation des élèves va pouvoir être connue grâce à la mise en place progressive, dans le cadre de la réforme du collège, des Conseils de délégués pour la vie collégienne (CVC). Au sein de plusieurs établissements visités, les CVC ont été créés et les élèves délégués se sont approprié la question de la restauration qu'ils évoquent pour faire part d'observations ou propositions ou pour demander à être associés à la composition des menus.

A l'occasion de la visite de quinze établissements, les auditeurs ont systématiquement rencontré des petits groupes d'élèves. Ce sont ainsi, **113 élèves choisis de manière aléatoire, représentant tous les niveaux du collège qui ont été interrogés selon une grille de questionnement identique**. Les résultats détaillés de ces échanges figurent dans le tableau joint en annexe 6.

Les points particulièrement prisés des élèves sont : la possibilité de choisir entre plusieurs entrées, plats et desserts, le goût et la saveur des plats, la qualité du pain (un établissement cuit lui-même des petits pains très appréciés), le soin apporté à la présentation des assiettes, la gentillesse du personnel de restauration et enfin la possibilité de se resservir. Des différences entre établissements existent sur ces aspects. Les fontaines à lait installées en libre-service dans deux réfectoires visités sont également plébiscitées par les collégiens.

Les collégiens estiment tous, sauf dans les deux établissements les mieux notés, que la qualité des repas est très variable. Ils déplorent dans certains collèges que les plats soient servis directement de la barquette plastique à l'assiette, qu'ils soient assez froids, que les quantités soient insuffisantes ou que les mêmes plats soient souvent proposés. Certains réclament, en vain, la possibilité d'assaisonner alors que les dosettes individuelles de sel, poivre ou autres condiments sont fournies par les prestataires et peuvent être distribuées sous contrôle (plusieurs collèges le font d'ailleurs) afin d'éviter d'éventuels abus.

S'agissant du contexte du déjeuner, les élèves ne sont pas trop critiques, même s'ils notent l'exiguïté de certains réfectoires. Ils constatent que le temps de la restauration est toujours bruyant mais n'en sont pas perturbés. Ils sont davantage dérangés par le temps d'attente avant le déjeuner parfois long. Cette attente est mieux supportée lorsqu'une rotation des classes est organisée et que les surveillants sont présents et veillent au respect de la file d'attente.

Le temps laissé aux élèves pour déjeuner est le plus souvent considéré comme suffisant mais lorsque le réfectoire est petit et le nombre de demi-pensionnaires important, les élèves se plaignent d'être poussés à accélérer leur repas afin de laisser la place aux suivants. Les élèves qui déjeunent en dernier disent ne disposer que d'un temps très court inférieur à 20 minutes.

Parmi les suggestions d'amélioration de la restauration, les points qui reviennent le plus souvent sont relatifs à la possibilité d'avoir le choix au sein du menu en particulier entre deux plats principaux et notamment de disposer d'un substitut à la viande, à la propreté de la vaisselle et à la possibilité de se laver les mains avant et après le repas.

2.4.1.3. Les fédérations de parents d'élèves

Les deux fédérations de parents d'élèves ont été sollicitées.

Le document adressé par la FCPE¹⁴ intitulé : « *Réforme de la restauration scolaire à Paris - Pour un vrai service de restauration scolaire de qualité à Paris* » bien que concernant essentiellement le 1^{er} degré, fait ressortir les priorités de cette fédération : attachement au temps de qualité que doit constituer pour chaque enfant la pause méridienne, égalité de traitement des familles et des élèves parisiens (tarification, locaux de restauration et qualité du contenu de l'assiette), nécessaire association des parents, politique d'introduction du bio et de lutte contre le gaspillage.

Les sujets évoqués par la PEEP¹⁵ portent sur les forfaits proposés et la possibilité ou non d'en changer en cours d'année, l'obligation parfois de payer la cantine pour tout le mois de juin alors que l'établissement peut être centre d'examen et que les élèves ne déjeunent pas, le souhait de participer à des commissions menus et la nécessité de mieux communiquer vers les parents sur les menus et la part de produits bio qu'ils contiennent.

2.4.1.4. Préparation sur place et choix offert aux élèves augmentent leur satisfaction

La cuisine faite sur place (à l'exception d'un établissement), de même que celle du CROUS est jugée d'excellente qualité gustative et très bien « notée » par les demi-pensionnaires interrogés (cf. annexe 6). Dans ces établissements, le choix est toujours possible entre différents entrées, plats et desserts ; le déjeuner est visiblement un temps de plaisir pour les élèves, comme pour les personnels qui assurent la restauration.

Dans plusieurs établissements pourtant livrés par le même prestataire, la qualité des repas n'offre pas la même satisfaction aux élèves. Cela peut s'expliquer par le fait que les personnes (gestionnaires ou chef de cuisine) qui arrêtent les menus n'utilisent pas la faculté offerte par le prestataire de proposer aux élèves un choix multiple d'entrées, plats, fromages et desserts. Certains gestionnaires retiennent un menu unique.

Cette pratique du menu unique ne saurait être justifiée par des contraintes fonctionnelles. Elle doit être interrogée et mise en regard de l'affirmation d'une gestionnaire qui fonctionne différemment en procédant à plusieurs choix parmi les propositions du prestataire pour décider des menus. Elle indique « *On a envie que les enfants mangent bien* ».

Un collège a opté pour ne pas choisir parmi les différents plats proposés chaque jour par le prestataire. Plusieurs quantités sont ainsi commandées de chaque produit ou plat proposé.

¹⁴ Fédération des Conseils de Parents d'Élèves - FCPE.

¹⁵ Fédération des Parents d'Élèves de l'Enseignement Public - PEEP.

Le menu est de fait beaucoup plus attractif pour les élèves qui disposent d'un choix plus large, c'est une bonne pratique.

A cet égard, il a pu être indiqué aux auditeurs que le «menu unique» aurait la préférence du département. Ce point mériterait sans doute d'être clarifié en direction des gestionnaires.

2.4.2. Les quantités, les bonnes pratiques alimentaires et le recours aux produits bio

La restauration scolaire doit distribuer aux élèves des repas répondant à des normes d'équilibre alimentaire définies par plusieurs documents de référence¹⁶.

Ces dispositions instaurent des exigences en termes de grammage des portions en fonction de l'âge, de variété de plats (4 à 5 composantes), de règles sur le service de l'eau, du pain, du sel...

A cet égard, la possibilité de se resservir est un point important évoqué par les élèves, or, seuls quelques établissements visités le permettent.

Peu d'élèves se disent informés au sein de l'établissement sur l'importance d'une nutrition saine et équilibrée, même si des affiches sont souvent exposées dans les salles de réfectoire. Les élèves ont aussi pu être sensibilisés par les infirmières à l'importance d'un petit déjeuner complet à leur arrivée en 6^{ème}.

La collectivité parisienne s'est donnée pour objectif de servir 50% d'alimentation durable dans sa restauration collective. Le plan alimentation durable 2015-2020 précise cet objectif et les différents labels qui y contribuent (label rouge, label agriculture biologique, label pêche durable...).

Le bureau de la restauration scolaire a bien intégré cette démarche et la diffuse auprès des gestionnaires qu'il conseille et accompagne, en particulier lors du renouvellement des marchés.

Aucune contrainte n'est imposée à cet égard par le département aux gestionnaires des collèges qui cuisinent sur place. Dans ces collèges, la part des produits bio dans les menus est variable, diverses formules ont été constatées :

- 3 produits bio par semaine et un repas bio complet par mois ;
- 1 fruit et un fromage bio par semaine et un repas bio complet toutes les trois semaines ;
- un repas bio par semaine ;
- un repas bio par mois et une semaine bio par an ;
- pas de bio ou très ponctuellement.

Le coût des produits bio est parfois mis en avant pour justifier la part réduite que certains collèges leur accordent.

Dans les collèges qui achètent les repas à un prestataire, la montée en charge dans les menus des produits bio est en principe prévue, à la demande de la DASCO, de manière progressive par les nouveaux marchés. Le prestataire propose ensuite les produits bio au rythme prévu.

¹⁶ Programmes nationaux nutrition santé, recommandations du groupe d'études des marchés de restauration collective et nutrition-GEMRCN, décret et arrêté du 30 septembre 2011 relatifs à la qualité nutritionnelle des repas servis dans le cadre de la restauration collective.

Une pratique doit être ici évoquée qui conduit à ne pas toujours proposer aux élèves des produits bio pourtant prévus par le prestataire. Les auditeurs ont en effet pu constater à plusieurs reprises que lorsque le gestionnaire commande les menus, il peut parfaitement choisir parmi les propositions du prestataire, les produits qui ne sont pas bio. Dans ce cas, la part du bio au menu reste théorique, les produits bio sont bien payés (intégrés dans le prix du marché) et proposés (par le prestataire) mais peuvent n'être jamais commandés ni consommés.

Le seul collège livré en liaison chaude (par une Caisse des écoles) prévoit une part importante de produits bio au sein de ses menus (deux composantes ou plus par repas).

La présence de produits bio est indiquée aux élèves sur le menu affiché et souvent aussi sur les produits dans la chaîne du self.

Recommandation 7 : La collectivité doit imposer aux collèges des objectifs de recours à une alimentation durable conforme au plan alimentation durable 2015-2020.

2.4.3. Le gaspillage

Le gaspillage alimentaire, constitué des repas non servis ou des restes non consommés issus des assiettes, est important dans les collèges audités. Aussi, cette question doit être un réel sujet de réflexion et de travail pour ces établissements et pour la DASCO.

Un ensemble de facteurs peut intervenir pour contribuer au gaspillage : une mauvaise prévision du nombre de repas, les goûts et habitudes alimentaires des élèves, la qualité de la prestation, l'environnement au sens large de la prise de repas (accueil, temps espace, présentation des assiettes, ambiance...). Aussi, le niveau du gaspillage est-il variable selon les établissements.

2.4.3.1. Le gaspillage imputable à des commandes mal ajustées

Les quantités commandées par les gestionnaires constituent une source de gaspillage importante lorsque les commandes sont mal ajustées. Les rapporteurs décrivent plus loin (cf. 3.1) qu'un absentéisme important et récurrent est observé dans les collèges. Difficilement mesurable en raison de l'imprécision qui entoure la fréquentation réelle du service restauration, les rapporteurs estiment cet absentéisme entre 8 et 15 %.

Un collège a réussi à mesurer, à la demande des auditeurs, l'activité réelle du service restauration. Grâce à ce travail il est apparu que les commandes passées par le collège au cours des quatre derniers trimestres étaient mal ajustées.

Tableau 2 : Comparaison entre repas commandés et repas consommés dans un EPLE

	Période			
	Sept/Déc 2015	Janvier/Mars 2016	Avril/Juin 2016	Sept/Déc 2016
Nbre élèves inscrits	347	353	327	328
Nbre commensaux estimés	10	10	10	10
Repas du chef	1	1	1	1
Plat témoin	1	1	1	1
Repas aide cuisine	1	1	1	1
<i>effectifs théoriques</i>	<i>360</i>	<i>366</i>	<i>340</i>	<i>341</i>
Nbre repas commandés	360	365	320	330
Nombre de repas servis en moyenne	318	330	247	319

Excédent de commandes par jour	42	35	73	11
---------------------------------------	-----------	-----------	-----------	-----------

Source : Données fournies par la gestionnaire de l'établissement

Ces chiffres sont particulièrement intéressants :

- ils permettent de constater que les effectifs des élèves demi-pensionnaires fluctuent très sensiblement au cours d'une même année scolaire. Ainsi, sur l'année scolaire 2015/2016, on observe un écart de pratiquement 8% entre le trimestre comptant le plus d'inscrits (le T2 avec 353 demi-pensionnaires) et le trimestre comptant le moins d'inscrits (T3 avec seulement 327 demi-pensionnaires) ;
- le taux d'absentéisme des élèves au service de la demi-pension est particulièrement élevé au dernier trimestre de l'année scolaire : près de 25% ;
- au cours des deux premiers trimestres de l'année scolaire 2015/2016, la gestionnaire n'a pratiquement pas réduit ses commandes pour tenir compte de l'absentéisme des élèves. Ce n'est qu'au troisième trimestre, que les commandes ont été ajustées, mais en raison du très fort taux d'absentéisme, il a malgré tout été commandé pour chaque déjeuner, 73 repas en excédent.

2.4.3.2. Le gaspillage résultant du service et de la consommation des élèves

Lors des visites, les auditeurs ont constaté un gaspillage important, en particulier dans certains collèges livrés en liaison froide. Les enfants n'y prennent que rarement l'entrée, déclinent parfois le plat principal et, lorsqu'ils le prennent, n'en consomment souvent qu'une petite partie. Plus étonnant encore, le fruit pris sur le plateau peut également ne pas être consommé.

Ce comportement pourrait être attribué à une attitude particulière des adolescents vis-à-vis de la nourriture, or il n'est pas constaté partout. Il est généralement remarqué dans les collèges qui n'offrent qu'un menu sans choix (menu unique) alors que le libre choix qui permet aux élèves de composer eux-mêmes leur repas réduit visiblement le gaspillage.

Une sensibilisation au gaspillage est faite dans plusieurs collèges et ces démarches doivent être mentionnées car elles témoignent d'une évolution en cours.

Le gaspillage du pain a sans doute été un des premiers sujets qui a conduit les collèges à lui porter une attention particulière : en le cuisant sur place, en se fournissant chez un boulanger de proximité, en alternant les types de pains proposés, en contrôlant sa distribution sur la chaîne de self...

Le collège Courteline a lancé, par l'intermédiaire d'un groupe d'élèves fortement impliqués, une sensibilisation des collégiens à cette problématique du gaspillage (campagne de photos, projections, information).

Dans certains collèges, une pratique informelle est constatée (sorte de « *table de partage* » située dans le réfectoire sur laquelle les élèves déposent leurs articles non consommés tels que laitages et fruits afin que d'autres puissent en profiter).

Une campagne de mesure des déchets alimentaires a été réalisée en 2012 par la DASC¹⁷. Elle a porté sur 6 collèges pendant 20 jours. La quantité moyenne mesurée de déchets par repas était de 238 gr sur une ration moyenne de 750 gr, soit environ 30%. A la suite de cette opération, la DASC a commencé l'installation de tables de tri dans les réfectoires. L'objectif poursuivi est que les 40 collèges en soient tous dotés d'ici 2019.

La mise en place de cet équipement contribue visiblement à une prise de conscience des personnels et des élèves. Elle doit cependant être accompagnée d'explications aux élèves qui vont devoir trier leurs déchets à la fin du repas. Dans certains collèges, ces tables

¹⁷ Campagne du bureau de la restauration scolaire.

servent simplement à jeter les déchets, sans tri, ce qui ne répond pas à l'objectif initial. Cette démarche en est à ses débuts. Actuellement les déchets ne sont pas pesés et il est rare qu'ils soient valorisés.

Le collège F. Couperin a mis en place en 2016 une opération de récupération des déchets organiques par une société privée qui les fait traiter ensuite dans une installation de méthanisation. Cette expérimentation semble se heurter à un coût élevé.

A partir de mars 2018, les services de la Ville devraient procéder à la collecte de ce type de déchets et il semblerait souhaitable, qu'en liaison avec le bureau de la restauration scolaire, certains collèges qui auront mis en place le tri à la source, figurent parmi les sites de collecte retenus.

Plusieurs collèges s'engagent dans des pratiques de compostage des déchets.

Les résultats de l'étude menée sur le sujet du gaspillage en restauration collective pour le compte de l'ADEME¹⁸ offrent un parallèle intéressant.

Etude ADEME - Août 2016

L'étude conduite sur un panel de 12 établissements (restauration scolaire, du secteur de santé, d'entreprise) fait notamment ressortir le secteur de la restauration scolaire comme le plus important producteur de gaspillage alimentaire.

Elle montre qu'en moyenne 17% des aliments préparés sont perdus. Les cuisines satellites ont des pertes plus élevées que les cuisines sur place ; mais pas de différence majeure quant au gaspillage entre gestion en régie ou déléguée à un prestataire. Deux catégories d'aliments représentent 60% des quantités perdues et 70% des coûts perdus : les légumes et les viandes/poissons/œufs. Le service en self induit moins de gaspillage que celui à table ou en chambre. On ne constate pas de corrélation entre les quantités gaspillées et le coût des matières premières.

Le gaspillage revêt un autre aspect qui concerne la vaisselle utilisée dans les établissements. Il a été ainsi observé dans certains collèges, que le personnel de cuisine pouvait servir entrées et desserts (hors d'œuvre, soupes, salades de fruits par exemple) dans des récipients en plastique jetable alors que l'établissement dispose de vaisselle lavable.

La question du gaspillage et les échanges sur les bonnes pratiques pourraient être un des sujets d'animation du réseau des gestionnaires de collèges. Il permettrait de leur faire connaître et partager les objectifs du Plan stratégique parisien de lutte contre le gaspillage alimentaire, du Plan alimentation durable 2015-2020 et du Programme local de prévention des déchets ménagers et assimilés de la Ville de Paris 2016-2020.

¹⁸ Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie ADEME - Aout 2016 Approche du coût complet des pertes et gaspillages alimentaires en restauration collective.

3. L'ÉCONOMIE GÉNÉRALE DE LA FONCTION RESTAURATION

Le département assure financièrement diverses dépenses qui permettent aux collèges de fonctionner. Elles recouvrent notamment :

- les dépenses des personnels de restauration, d'accueil et d'entretien,
- une dotation de fonctionnement qui constitue l'essentiel des recettes de l'établissement. Cette dotation résulte de calculs qui prennent en compte le nombre d'élèves et la superficie du collège,
- le financement des travaux d'entretien et de la construction de nouveaux établissements,
- une participation financière pour combler le déficit lié à la restauration scolaire.

S'agissant de cette subvention, il apparaît que ses modalités de calculs sont complexes et n'incitent pas forcément les collèges à adopter une gestion rigoureuse et économe.

La DASCO, jusqu'à une date très récente, ne semblait pas posséder une vision complète de l'activité de restauration de ces collèges. Au cours de l'année 2016, ont été élaborées des fiches signalétiques des 40 collèges¹⁹. Ces données déclaratives ont été obtenues par le bureau de la restauration scolaire qui a visité, à partir de décembre 2015, chacun des établissements et a rencontré leurs gestionnaires. Elles permettent de constater la très grande hétérogénéité des situations.

Il est étonnant de constater que ces données n'aient pas été disponibles auparavant ou l'aient été de manière éparse. Ceci explique l'impossibilité dans laquelle s'est trouvée la direction de produire aux rapporteurs, pour les années antérieures à 2015, certains éléments chiffrés et fiables comme le nombre de repas par exemple.

3.1. La difficile mesure de l'activité du service de restauration

Tout au long de leur mission, les rapporteurs ont été confrontés à la difficulté à mesurer l'activité de la restauration scolaire. Le nombre de repas semble être le seul indicateur pertinent, dans la mesure où la notion de chiffre d'affaires (recettes) qui aurait un sens dans une autre organisation, ne saurait être retenue ici en raison de la diversité sociologique des établissements et de la disparité des tarifs applicables aux élèves.

3.1.1. Repas préparés, commandés, consommés, facturés ou payés ?

La distinction entre le nombre de **repas préparés** (en cuisine sur place) ou **commandés** (en liaison froide ou chaude), le nombre de **repas consommés** (résultant de la présence physique d'un consommateur), le nombre de **repas payés**, le nombre de **repas facturés**

¹⁹ Fiches faisant apparaître, pour l'année 2015 :

- l'adresse de l'établissement et le nom du gestionnaire ;
- des données relatives à l'établissement : nombre de divisions, nombre d'élèves ;
- des éléments sur la demi-pension (nombre de demi-pensionnaires collégiens et de rationnaires adultes) ;
- le nombre de forfaits proposés aux élèves ;
- des données sur l'organisation de la restauration scolaire : capacité d'accueil du réfectoire, nombre de services, ainsi que les horaires de ceux-ci, mode de production et logiciels de gestion utilisés ;
- des données RH : le nombre d'agents affectés à la restauration ;
- certaines données qualitatives : recours à des labels de fabrication, mesure du gaspillage, part de l'alimentation biologique ; modalités de constitution des menus ;
- des données financières : nombre de repas facturés, recettes, impayés, coût d'approvisionnement.

aux personnes qui les ont consommés et enfin le nombre de repas **facturés par le prestataire** en cas de sous-traitance de l'activité de restauration n'est pas toujours faite par les différents interlocuteurs rencontrés et notamment les gestionnaires. Or, ces notions sont déterminantes et ont un impact financier majeur. Il suffit pour s'en convaincre de considérer les éléments suivants :

En cuisine sur place, ni les gestionnaires, ni les cuisiniers des collèges visités n'ont été en mesure d'indiquer avec précision, le nombre de **repas préparés**. Les commandes sont passées plusieurs jours à l'avance en fonction des effectifs plausibles en tenant compte notamment des sorties scolaires prévues.

Les **repas commandés** dans le cas d'une liaison froide ou chaude sont plus faciles à appréhender dans la mesure où ils font l'objet d'une facturation par le prestataire.

Le nombre de **repas consommés** est en principe assez aisé à déterminer lorsque l'établissement est équipé d'un système de gestion des présences. Or, tous les établissements n'en sont pas pourvus.

Lorsque les établissements disposent d'un mécanisme de délivrance du plateau soit par carte, soit par reconnaissance du contour de la main, il a pu être observé que parfois ce système n'était pas utilisé (à la rentrée scolaire en attendant l'initialisation des cartes, ou bien distributeur de plateaux volontairement déconnecté ou en panne). Un nombre assez important d'élèves oublie leurs cartes d'accès ou tardent à la faire remplacer en cas de perte. Certains établissements ont indiqué qu'entre 20 à 30 élèves se trouvaient en moyenne dans cette situation chaque jour. Dans ce cas, la personne qui contrôle l'accès au self est censée noter le nom de l'élève qui est ensuite saisi dans le logiciel de contrôle d'accès. Les commensaux ne disposent pas systématiquement de cartes d'accès et leur présence est alors consignée manuellement, ce qui suppose le report de ces informations dans le logiciel de facturation.

La présence physique d'une personne à l'entrée du self est indispensable. L'implication et la rigueur des gestionnaires dans le processus de contrôle d'accès sont déterminantes pour s'assurer que seuls les élèves inscrits à la restauration scolaire déjeunent, que les commensaux signalent leur présence et sont bien à jour du règlement de leurs droits. En l'absence d'un tel dispositif, les chiffres issus des logiciels d'accès ne peuvent être utilisés pour mesurer avec fiabilité le nombre de repas consommés et il n'est pas déraisonnable de penser que certains élèves ou commensaux prennent occasionnellement leurs repas en dehors de toute facturation.

Le nombre de repas **facturés aux utilisateurs** (élèves ou commensaux) désigne les montants des droits constatés, autrement dit, les sommes dues par les demi-pensionnaires, une fois déduites les éventuelles remises d'ordre liées à des absences pour stage, maladie ou sorties scolaires. Les commensaux sont supposés créditer leur compte en amont de leur présence à la restauration scolaire. Tel n'est pas toujours le cas. Quant aux élèves, les familles sont facturées le plus généralement en milieu de trimestre et sont censés régler les factures sous quinzaine.

Le nombre de **repas payés** par les utilisateurs (élèves ou commensaux) correspond au montant encaissé par les gestionnaires. Les montants que l'on retrouve au compte financier des EPLE (7062 : produits de la restauration scolaire) comprennent, outre les participations directement reçues des usagers, les montants prélevés sur le paiement des bourses pour régler les dettes de cantine et les prélèvements réalisés sur le fonds social collégien ou la caisse de solidarité, lorsque ces mécanismes sont mis en œuvre.

Le nombre de repas **facturés par le prestataire** à l'établissement (en cas de sous-traitance de l'activité de restauration) constitue un indicateur précieux de la fréquentation de la demi-pension, surtout lorsque les factures sont établies sur la base des repas effectivement consommés.

3.1.2. L'évaluation de l'absentéisme des élèves au service de restauration

Les rapporteurs ont tenté d'évaluer l'absentéisme des élèves.

Dans les établissements visités, lorsque les systèmes de contrôle d'accès étaient utilisés de manière adéquate (en fonctionnement toute l'année et avec une reprise des absences de pointage des élèves lors de l'oubli de la carte d'accès), des échantillons de journées ont été pris au hasard et les chiffres de fréquentation ont été comparés aux effectifs de la journée considérée.

Dans trois collèges dans lesquels ne sont facturés que les repas consommés (O. Gréard, M. Utrillo et Montgolfier), le nombre annuel de repas facturés par le prestataire a été comparé avec le nombre de repas théorique des élèves inscrits à la restauration scolaire au cours de l'année considérée.

Exemples d'absentéisme d'élèves à la demi-pension

Pour le collège O. Gréard, le gestionnaire a facturé aux familles en 2016, 76 854 repas (73 088 repas aux élèves et 3 766 aux commensaux). Le prestataire qui ne facture au collège que les repas consommés, a recensé 66 068 repas au global, correspondant à 62 301 repas élèves et 3 767 repas commensaux. On observe donc que l'absentéisme des élèves a représenté 10 787 repas, soit **14,8%**.

Pour le collège M. Utrillo, qui ne propose qu'un seul forfait de quatre jours et qui compte 160 inscrits à la demi-pension, le CROUS qui ne fait payer que les repas consommés, a facturé :

- 1 411 repas élèves pour 10 jours de demi-pension au mois de décembre 2016, soit une présence moyenne de 141 élèves par jour, soit un absentéisme de **12%**.

- 2 197 repas pour 15 jours de demi-pension au mois de novembre 2016, soit une présence moyenne de 146 élèves par jour, soit un absentéisme de **9 %**.

Le collège Montgolfier a facturé au troisième trimestre 2016 (de septembre à décembre), 11 503 repas aux familles, tandis que 10 740 repas ont été pris par les élèves au lycée Turgot, ce qui laisse apparaître un absentéisme à la demi-pension proche de **7%**.

Au collège F. Dolto, les données issues du logiciel d'accès TURBOSELF, indiquent un nombre de repas d'élèves de 31 115 pour l'année 2016, alors que 33 809 repas ont été facturés aux familles, soit un absentéisme de **8%** sur l'année.

Ces différents calculs font apparaître des taux d'absentéisme d'élèves demi-pensionnaires compris entre 8 et 15 %. Cet absentéisme a plusieurs origines :

- absences pour raisons de maladie, sortie ou voyage scolaire, stage, sortie en raison de l'absence de professeurs ;
- absence récurrente d'élèves dans les collèges qui n'offrent pas la possibilité de choisir entre plusieurs forfaits et de moduler la présence à la cantine en fonction de l'emploi du temps ;
- fermeture anticipée de l'établissement en fin d'année.

Cet absentéisme est variable au cours de l'année scolaire (cf. tableau 2).

La plupart des gestionnaires des collèges visités commandent systématiquement un nombre de repas inférieur à l'effectif maximal théorique du jour, tout en prenant soin de conserver une marge de manœuvre liée aux aléas et à l'impossibilité de connaître les effectifs des commensaux qui déjeunent « à la carte ». D'autres gestionnaires se refusent à tabler sur cet absentéisme, en indiquant qu'il serait inadmissible de ne pouvoir satisfaire toutes les présences au cas où la totalité des élèves serait là.

3.1.3. La nécessité de connaître l'activité de la restauration

Le nombre de repas et la question de l'absentéisme sont décisifs pour appréhender l'activité réelle de la restauration scolaire et son financement. En effet, la subvention du département se calcule sur la base du nombre de repas prévisionnel facturé aux familles, c'est à dire des repas théoriques qui seraient facturés si tous les élèves inscrits aux différents forfaits venaient déjeuner, mais le mécanisme prévoit un ajustement pour tenir compte de l'activité réelle (cf. 3.2.2).

Afin de cerner au plus près l'activité réelle de la restauration scolaire, il est indispensable de s'assurer que les collèges utilisent de manière appropriée les outils d'accès et de gestion des présences dont ils disposent en demeurant vigilant sur l'exhaustivité des données recueillies, ce qui suppose la présence physique systématique d'un agent à la borne d'accès au self et l'enregistrement de toutes les anomalies.

Recommandation 8 : Veiller à ce que tous les établissements soient dotés de logiciels de gestion des accès au self et que ceux-ci soient correctement utilisés, afin de disposer de données fiables sur la fréquentation de la restauration scolaire par les élèves et les commensaux.

Il est essentiel que la DASCO, dans ses échanges avec les gestionnaires, soit précise dans ses demandes et exigeante sur le contenu et la qualité du reporting.

Recommandation 9 : Utiliser, dans le cadre du dialogue de gestion avec les établissements, des indicateurs partagés afin de disposer de données chiffrées précises.

Des écarts importants ont été constatés entre les recettes de la restauration scolaire telles qu'elles apparaissent aux comptes financiers des établissements en 2015 et les chiffres déclarés à la DASCO. Au global pour 2015, les comptes financiers des 40 collèges totalisent un montant de 6 144 162 € au compte 7062 (intitulé « *Produits de la restauration scolaire et hébergement* »). Lors de l'enquête réalisée par le bureau de la restauration scolaire en 2016 pour l'année 2015, les établissements ont déclaré des recettes d'un montant de 5 964 284 €, soit un écart global de 179 878 €.

Cet écart global masque des disparités importantes. Sur les 40 établissements :

- dans 22 établissements, les chiffres déclarés à la DASCO sont identiques aux montants que l'on retrouve dans les comptes financiers ;
- dans 8 établissements, les écarts observés sont limités à 10% ;
- dans 10 établissements, les écarts dépassent 10% et dans certains cas de manière significative.

Cette situation illustre le manque de rigueur de certains gestionnaires et la qualité médiocre du reporting. Elle démontre, la nécessité d'une mise en œuvre rapide d'un dialogue de gestion avec les établissements, sans lequel il ne peut y avoir de pilotage sérieux de l'activité restauration.

3.2. Les ressources financières du service de restauration et d'hébergement

Les ressources financières du service de restauration et d'hébergement (SRH) sont composées principalement des participations des usagers et des subventions départementales.

3.2.1. Les participations des usagers

Il est important d'indiquer que l'éducation nationale vient en aide aux familles pour le paiement des frais de restauration scolaire. Le montant de la participation des familles au service de la restauration scolaire comprend :

- les sommes prélevées par les gestionnaires sur les bourses réglées aux familles en application d'une circulaire récente. Si un établissement ne procède pas à cette imputation, les autres versent bien le montant des bourses en déduisant au préalable les arriérés de cantine. Les rapporteurs ont observé que les prélèvements opérés sur les bourses pour régler les participations familiales au titre de la restauration scolaire étaient très variables d'un établissement à l'autre et pouvaient osciller entre 3% et 30% ;
- les sommes prélevées par les établissements sur le fonds social collégien (ou plus rarement, sur la caisse de solidarité du collège), pour faire face aux impayés de la restauration scolaire. Peu d'établissements ont été en mesure de communiquer aux rapporteurs ce montant, mais il a pu être observé que la participation de ce fonds pour régler les impayés de restauration scolaire pouvait dépasser 11%. Dans d'autres établissements, les montants sont réduits et ne dépassent pas quelques centaines d'euros par an.

Selon les chiffres fournis pour l'année 2015 par le bureau de la restauration scolaire, **les participations des usagers** au service de la demi-pension ont représenté un montant de **5 903 286 €**. Ce montant se décompose entre 5 605 646 € au titre des participations des élèves et 297 640 € pour les repas des commensaux. Ces derniers ne représentent donc globalement que 5% des participations encaissées.

Le tableau qui suit retrace pour l'année 2015 les recettes encaissées par les établissements faisant l'objet de la présente étude.

Tableau 3 : Recettes encaissées par repas en 2015

Etablissements	Recettes familles	Recettes commensaux	Total recettes	Nbre repas enfants facturés	Nbre repas commensaux facturés	Nombre de repas facturés	Recettes familles / repas enfants	Recettes commensaux/ repas	Recettes totales au repas
Maurice Utrillo	37 512 €	0 €	37 512 €	19 602	0	19 602	1,91 €		1,91 €
Daniel Mayer	38 643 €	3 355 €	41 998 €	19 713	907	20 620	1,96 €	3,70 €	2,04 €
Georges Méliès	41 710 €	8 755 €	50 465 €	18 991	2 692	21 683	2,20 €	3,25 €	2,33 €
Edmont Michelet	59 817 €	9 898 €	69 715 €	26 054	2 725	28 779	2,30 €	3,63 €	2,42 €
La Grange aux belles	84 162 €	12 246 €	96 408 €	36 085	3 677	39 762	2,33 €	3,33 €	2,42 €
Pierre Mendès-France	70 395 €	10 235 €	80 630 €	29 947	3 136	33 083	2,35 €	3,26 €	2,44 €
Guillaume Budé	52 750 €	11 202 €	63 952 €	21 776	3 360	25 136	2,42 €	3,33 €	2,54 €
Edouard Pailleron	52 518 €	4 864 €	57 382 €	20 550	1 294	21 844	2,56 €	3,76 €	2,63 €
Françoise Dolto	82 240 €	3 386 €	85 626 €	30 713	980	31 693	2,68 €	3,46 €	2,70 €
Camille Claudel	131 346 €	8 815 €	140 161 €	49 240	2 539	51 779	2,67 €	3,47 €	2,71 €
Guillaume Apollinaire	141 261 €	9 739 €	151 000 €	52 907	2 535	55 442	2,67 €	3,84 €	2,72 €
Evariste Galois	85 357 €	8 928 €	94 286 €	32 067	2 255	34 322	2,66 €	3,96 €	2,75 €
Alberto Giacometti	87 233 €	11 552 €	98 785 €	32 814	3 090	35 904	2,66 €	3,74 €	2,75 €
Elsa Triolet	91 941 €	11 573 €	103 514 €	32 826	3 434	36 260	2,80 €	3,37 €	2,85 €
Germaine Tillon	89 932 €	10 081 €	100 013 €	32 235	2 729	34 964	2,79 €	3,69 €	2,86 €
Flora Tristan	89 122 €	8 280 €	97 403 €	31 781	1 839	33 620	2,80 €	4,50 €	2,90 €
Edgar Varèse	68 211 €	6 811 €	75 022 €	23 438	1 890	25 328	2,91 €	3,60 €	2,96 €
Alain Fournier	160 161 €	6 933 €	167 094 €	53 730	2 041	55 771	2,98 €	3,40 €	3,00 €
Montgolfier	84 073 €	0 €	84 073 €	27 696	0	27 696	3,04 €		3,04 €
Stéphane Mallarmé	212 994 €	4 142 €	217 136 €	70 013	1 074	71 087	3,04 €	3,86 €	3,05 €
Gustave Flaubert	132 430 €	7 606 €	140 036 €	43 362	2 155	45 517	3,05 €	3,53 €	3,08 €
Madame de Stael	158 610 €	6 265 €	164 875 €	48 710	1 674	50 384	3,26 €	3,74 €	3,27 €
François Couperin	192 572 €	5 178 €	197 750 €	57 784	1 519	59 303	3,33 €	3,41 €	3,33 €
Guy Flaviën	144 931 €	9 344 €	154 275 €	43 152	2 844	45 996	3,36 €	3,29 €	3,35 €
Alphonse Daudet	113 792 €	5 887 €	119 678 €	33 732	1 900	35 632	3,37 €	3,10 €	3,36 €
Jean-François Oeben	157 999 €	5 753 €	163 752 €	46 375	1 563	47 938	3,41 €	3,68 €	3,42 €
Thomas Mann (1/2 P)	157 168 €	4 839 €	162 007 €	45 392	1 524	46 916	3,46 €	3,18 €	3,45 €
Beaumarchais	160 707 €	8 285 €	168 992 €	45 496	2 427	47 923	3,53 €	3,41 €	3,53 €
Jean Moulin	316 813 €	3 265 €	320 077 €	88 722	895	89 617	3,57 €	3,65 €	3,57 €
André Citroën	154 545 €	7 915 €	162 459 €	41 356	2 521	43 877	3,74 €	3,14 €	3,70 €
Georges Braque	167 093 €	8 715 €	175 808 €	45 324	1 770	47 094	3,69 €	4,92 €	3,73 €
Moulin des Prés	112 037 €	1 618 €	113 655 €	29 762	513	30 275	3,76 €	3,15 €	3,75 €
Eugène Delacroix	247 496 €	10 239 €	257 735 €	65 504	2 694	68 198	3,78 €	3,80 €	3,78 €
Paul Gauguin	150 753 €	3 866 €	154 619 €	39 125	1 166	40 291	3,85 €	3,32 €	3,84 €
Georges Courteline	232 293 €	6 089 €	238 381 €	58 641	1 549	60 190	3,96 €	3,93 €	3,96 €
Claude Debussy	157 988 €	5 759 €	163 747 €	39 787	1 441	41 228	3,97 €	4,00 €	3,97 €
Octave Gréard	248 183 €	13 048 €	261 231 €	60 061	4 197	64 258	4,13 €	3,11 €	4,07 €
Raymond Queneau	236 806 €	9 288 €	246 094 €	57 978	2 387	60 365	4,08 €	3,89 €	4,08 €
Pierre Alviset	194 852 €	9 211 €	204 063 €	45 330	2 521	47 851	4,30 €	3,65 €	4,26 €
Condorcet	407 204 €	14 675 €	421 879 €	89 070	4 262	93 332	4,57 €	3,44 €	4,52 €
Totaux / moyenne	5 605 646 €	297 640 €	5 903 286 €	1 686 841	83 719	1 770 560	3,32 €	3,56 €	3,33 €

Source : Données transmises par la DASCO

Le mode de facturation des familles n'est pas uniforme et les gestionnaires gèrent différemment les contraintes qu'ils rencontrent.

A la rentrée, les élèves n'ont pas tous fait l'objet d'une tarification et de fait, les gestionnaires préfèrent parfois laisser passer quelques semaines avant de procéder à la facturation, ce qui permet par ailleurs d'attendre que les effectifs de la cantine soient stabilisés. Ils préfèrent souvent constater ces droits le plus tard possible, pour éviter de devoir procéder à des annulations, puis émissions d'ordres de recettes, liés à des changements de tranche tarifaires des élèves (ceux n'ayant pas fait l'objet d'une tarification doivent normalement se voir appliqué le tarif le plus élevé) ou à des absences de la cantine. Ces pratiques retardent d'autant la date à laquelle les familles peuvent être facturées.

Dans certains établissements les gestionnaires élaborent les factures à partir de leur logiciel (GFE, ALISE...) au milieu de chaque trimestre, mais attendent la fin du trimestre pour procéder à la constatation des droits dans le logiciel GFC, de manière à éviter les écritures de régularisation (annulations des ordres de recettes). Cette pratique n'est pas valide, dans la mesure où il n'est juridiquement pas possible pour un gestionnaire d'encaisser des recettes sans émission préalable d'un ordre de recettes.

Ceci explique que certains gestionnaires établissent les factures en toute fin de trimestre pour éviter de procéder à des ajustements. Cette manière de faire est de nature à générer des impayés importants, en particulier pour les facturations établies à la fin du mois de juin.

Des pratiques diverses ont également été observées sur **les remises d'ordre**²⁰ : certains établissements, pas tous, procèdent à ces opérations consistant à rembourser ou ne pas facturer les repas non consommés par les élèves. En l'absence de règlement de la restauration dans plusieurs établissements, les règles et conditions pour en bénéficier sont le plus souvent laissées au libre choix des gestionnaires ou des principaux. Cependant, aucun établissement ne pratique de remises d'ordre automatique lorsque l'établissement ferme de manière anticipée en fin d'année.

Il serait souhaitable, dans le cadre du dialogue de gestion à instaurer avec les établissements, de parvenir à des règles communes de fonctionnement du service de la demi-pension : conditions d'accès (jours d'ouvertures, forfaits), modalités de facturation (délais d'établissement des factures et de règlement de celles-ci), conditions d'octroi des remises d'ordres et justificatifs à produire. Ces règles pourraient alors figurer dans un corpus commun des règlements de demi-pension.

Recommandation 10 : Inciter à l'adoption par chaque collège d'un règlement de la demi-pension et favoriser une homogénéisation des pratiques.

Les participations des usagers sont très majoritairement encaissées en chèques. Certains gestionnaires sont parvenus à indiquer aux rapporteurs la répartition de ces encaissements en 2016. Les encaissements des familles en espèces s'établissent à 11,5% ([.....]) et 6,5% ([.....]), tandis que les chèques représentent respectivement 88,5% et 93,5%. Pratiquement tous les gestionnaires interrogés ont reconnu que les plafonds d'encaisses des régisseurs étaient très souvent dépassés, ce qui a pu être confirmé par un agent comptable.

Dans certains rares établissements, une possibilité de paiement par virement bancaire sur le compte de l'agent comptable ou même par carte bancaire a été mise en place (La Grange aux belles).

Les participations des usagers ne suffisant pas à équilibrer les charges de la restauration scolaire, le département de Paris intervient pour verser une subvention d'équilibre.

Les membres des phrases qui précèdent ont été occultés conformément aux dispositions de l'article L.312-1 du Code des relations entre le public et l'administration, relatif à la communication des documents administratifs.

²⁰ Remises d'ordre : traditionnellement, les repas qui ne seront pas pris au restaurant scolaire font l'objet de remises d'ordre de plein droit dans certains situations (stage en entreprise, voyage organisé par l'établissement pendant le temps scolaire, fermeture du service de restauration pour cas de force majeure, exclusion définitive ou renvoi temporaire de 5 jours consécutifs, démission ou décès de l'élève). Des remises d'ordre peuvent également être accordées, sous condition, à la demande expresse des familles en cas d'absence pour maladie, accident ou raison familiale d'une certaine durée ou pour les demi-pensionnaires demandant à pratiquer un jeûne prolongé. Dans tous les cas des justificatifs doivent être produits.

3.2.2. La subvention départementale et ses modalités de calcul

La délibération du 20 mai 2010 DASCO 1G fixe les modalités de calcul de la subvention (cf. annexe 3). L'article 10 de cette délibération prévoit qu' «une dotation du département est versée à chaque établissement, sur la base d'une contribution par repas fixée par le Conseil de Paris, et du nombre de repas servis (...). Le versement de ces dotations s'effectue en deux fois, la première à hauteur de 60% de la dotation annuelle, la seconde à hauteur des 40% restant, corrigée, en plus ou en moins, en fonction du nombre de repas réellement servis (...) au cours de l'année civile précédente » .

Le montant de la subvention liée à la restauration scolaire obéit à des calculs complexes qui font intervenir une mutualisation²¹ des recettes (article 9) entre établissements (50% des recettes sont reversées au département) et un reversement de 2% des recettes (article 8) à un fonds commun départemental (FCDSH), tout en prenant en compte un certain nombre de charges.

Les gestionnaires des collèges rencontrés par les rapporteurs ignorent dans leur très grande majorité les modalités de calcul et les paramètres pris en compte par la DASCO pour déterminer la dotation que le département verse pour leur collège par repas. De plus, ces modalités ont évolué au cours des dernières années.

Afin de permettre au conseil d'administration de chaque établissement de se prononcer sur le budget prévisionnel, le département doit, au plus tard le 1^{er} novembre de chaque année, signifier aux collèges le montant de la subvention d'équilibre qui va leur être versée en N+1, ce qui nécessite d'estimer les recettes et les dépenses de restauration de chaque établissement pour l'année suivante.

Les prévisions de recettes demandées très en amont sont extrêmement délicates à élaborer pour les établissements. Au mois de mars de chaque année, le bureau de la restauration scolaire interroge les collèges sur leurs prévisions de repas pour l'année N+1. Il s'agit non seulement de fournir un nombre de repas prévisionnel des élèves et des commensaux, mais également, pour chacune de ces deux catégories d'usagers, de déterminer leur répartition au sein des classes tarifaires. Ces recettes prévisionnelles sont complétées par d'éventuelles autres recettes.

Les dépenses prévisionnelles des collèges sont évaluées de la manière suivante : les coûts d'approvisionnement liés à la confection des repas ou à l'achat de ces prestations, 50% des recettes prévisionnelles qui sont reversées au Département et 2% au FCDSH. Lorsque l'établissement est en mesure de détailler d'autres dépenses (fluides, produits d'entretien, contrats de maintenance, etc.), il est tenu compte de ces éléments.

Pour chaque collège, la différence entre recettes et dépenses prévisionnelles fait apparaître un déficit, qui rapporté au nombre de repas prévisionnel, permet de calculer la subvention par repas que lui versera le département²².

²¹ Afin de réduire les inégalités résultant de la sociologie des différents établissements et de ne pas pénaliser les établissements disposant de participations familiales réduites du fait de la structure tarifaire de leurs élèves, il a été décidé que chaque collège reverserait 50 % des participations des élèves et des commensaux au département et 2 % à un fonds commun (FCDSH : Fonds Commun du Service d'Hébergement).

²² Pour la subvention versée au titre de l'exercice 2017, le bureau de la restauration scolaire a procédé à une hausse de 5% du chiffre déterminé par ces calculs afin de donner un peu de souplesse aux établissements.

Calcul actuel de la subvention de restauration par collège :

Dépenses prévisionnelles en coûts d'approvisionnements et fluides (N+1) + reversement à la DASCO de 52% des recettes dont le FCDSH - recettes prévisionnelles (N+1) = **déficit (N+1)** / nombre prévisionnel de repas (N+1) = **subvention du département par repas et par collège pour N+1**

La dotation est notifiée par le bureau de la restauration scolaire à chaque établissement au mois d'octobre de chaque année après le vote d'une délibération du Conseil de Paris²³.

Assez curieusement, la délibération de 2010 précitée n'est pas correctement appliquée. En effet, le solde de la subvention (40%) n'est pas ajusté pour tenir compte :

- du nombre de repas **réellement servis** en N-1 ; le bureau de la restauration scolaire ne disposant pas de cette information, pas plus d'ailleurs que la plupart des établissements ;
- du nombre de repas **réellement facturés** aux familles en N-1 ; le bureau de la restauration scolaire connaît en revanche cette donnée qui lui est fournie sous forme déclarative par les établissements en début d'année civile.

En procédant de la sorte et en n'ajustant pas le montant de la subvention à l'activité réelle, le département finance des repas qui ne sont ni préparés ou commandés, ni consommés.

Le tableau 4 ci-dessous retrace pour les années 2013 à 2017 les dotations au repas qui ont été accordées aux 40 collèges. On observe des écarts significatifs dans les montants unitaires versés à chaque collège, ainsi que des évolutions très contrastées de ces dotations.

La moyenne de la dotation unitaire attribuée s'est élevée à 1,23 € par repas en 2013, 1,40 € en 2014, 1,42 € en 2015, 1,50 € en 2016 et 1,57 € en 2017.

Ces chiffres masquent des disparités importantes. Ainsi, en 2017, la dotation unitaire au repas la plus faible (0,35 €) a été celle accordée au collège Jean Moulin, tandis que la plus importante a été versée au collège Montgolfier (3,68 €), soit un rapport de 1 à 10,5.

Les variations de dotation pour un même collège d'une année sur l'autre sont également très fortes : ainsi, le collège E. Delacroix a vu sa subvention diminuer de près de 41% entre 2014 et 2015 et celle du collège J. Moulin a diminué de 77 % entre 2016 et 2017, tandis que le collège P. Alviset a bénéficié d'une augmentation de sa subvention de 440% entre 2013 et 2014.

²³ Pour l'année scolaire 2016/2017, délibération 2016 DASCO 48G du 26 septembre 2016.

Tableau 4 : Dotations par repas versées aux 40 collèges autonomes de 2013 à 2017

établissements	dotation unitaire attribuée					Evolution			
	2013	2014	2015	2016	2017	2014/2013	2015/2014	2016/2015	2017/2016
Montgolfier	2,11	1,94	2,62	2,62	3,68	-8,06%	35,05%	0,00%	40,46%
François Couperin	1,42	1,20	1,41	1,53	1,82	-15,49%	17,50%	8,51%	18,95%
Raymond Queneau	0,28	0,58	0,71	0,44	0,60	107,14%	22,41%	-38,03%	36,36%
Pierre Alviset	0,15	0,81	0,61	0,61	0,84	440,00%	-24,69%	0,00%	37,70%
Condorcet	0,75	0,78	0,62	0,62	0,57	4,00%	-20,51%	0,00%	-8,06%
Octave Gréard	0,66	0,73	0,88	0,69	0,97	10,61%	20,55%	-21,59%	40,58%
Paul Gauguin	1,12	1,45	1,79	1,79	2,00	29,46%	23,45%	0,00%	11,73%
La Grange aux belles	0,76	1,10	1,40	1,55	1,63	44,74%	27,27%	10,71%	5,16%
Beaumarchais	1,19	1,16	0,98	0,87	1,05	-2,52%	-15,52%	-11,22%	20,69%
Alain Fournier	1,73	2,21	2,09	2,10	2,18	27,75%	-5,43%	0,48%	3,81%
Guy Flavier	0,64	0,83	0,90	0,82	1,12	29,69%	8,43%	-8,89%	36,59%
Germaine Tillion	1,29	1,26	1,07	1,97	1,75	-2,33%	-15,08%	84,11%	-11,17%
Jean-François Oeben	1,92	2,64	2,75	2,61	2,00	37,50%	4,17%	-5,09%	-23,37%
Georges Courteline	1,42	1,45	1,64	2,27	2,11	2,11%	13,10%	38,41%	-7,05%
Georges Braque	1,22	1,28	1,76	1,26	2,07	4,92%	37,50%	-28,41%	64,29%
Camille Claudel	1,09	1,38	1,44	1,85	1,57	26,61%	4,35%	28,47%	-15,14%
Gustave Flaubert	0,35	0,87	1,02	1,02	0,75	148,57%	17,24%	0,00%	-26,47%
Evariste Galois	1,18	1,23	1,12	0,86	1,09	4,24%	-8,94%	-23,21%	26,74%
Elsa Triolet	1,41	0,98	1,26	1,06	1,31	-30,50%	28,57%	-15,87%	23,58%
Thomas Mann	0,99	1,86	2,00	2,00	1,99	87,88%	7,53%	0,00%	-0,50%
Moulin des prés	2,69	1,89	1,58	1,61	1,85	-29,74%	-16,40%	1,90%	14,91%
Alphonse Daudet	1,44	1,49	1,10	0,76	0,56	3,47%	-26,17%	-30,91%	-26,32%
Alberto Giacometti	1,69	1,48	1,43	1,49	1,94	-12,43%	-3,38%	4,20%	30,20%
Jean Moulin	1,38	1,26	1,70	1,53	0,35	-8,70%	34,92%	-10,00%	-77,12%
Guillaume Apollinaire	0,55	1,10	1,09	1,51	0,90	100,00%	-0,91%	38,53%	-40,40%
André Citroën	0,92	0,78	0,70	0,61	0,78	-15,22%	-10,26%	-12,86%	27,87%
Claude Debussy	0,94	1,20	0,80	0,74	0,60	27,66%	-33,33%	-7,50%	-18,92%
de Staël	1,49	1,29	1,79	1,79	1,90	-13,42%	38,76%	0,00%	6,15%
Eugène Delacroix	0,89	1,74	1,03	0,99	0,84	95,51%	-40,80%	-3,88%	-15,15%
Stéphane Mallarmé	1,52	1,56	1,94	1,95	2,15	2,63%	24,36%	0,52%	10,26%
Daniel Mayer	1,14	1,72	1,70	1,70	2,37	50,88%	-1,16%	0,00%	39,41%
Maurice Utrillo	0,90	2,20	2,45	2,36	2,72	144,44%	11,36%	-3,67%	15,25%
Guillaume Budé	1,35	1,10	1,22	1,16	1,47	-18,52%	10,91%	-4,92%	26,72%
Georges Méliès	1,79	1,97	1,35	2,20	2,66	10,06%	-31,47%	62,96%	20,91%
Edmond Michelet	1,25	1,34	1,25	1,32	2,13	7,20%	-6,72%	5,60%	61,36%
Edouard Pailleron	0,78	1,42	1,28	1,88	0,95	82,05%	-9,86%	46,88%	-49,47%
Edgar Varèse	1,74	1,59	1,36	2,09	1,13	-8,62%	-14,47%	53,68%	-45,93%
Françoise Dolto	2,59	2,32	2,55	2,68	2,99	-10,42%	9,91%	5,10%	11,57%
Pierre Mendès-France	1,13	2,01	1,38	1,38	2,17	77,88%	-31,34%	0,00%	57,25%
Flora Tristan	1,21	0,94	1,14	1,73	1,33	-22,31%	21,28%	51,75%	-23,12%
Moyenne	1,23	1,40	1,42	1,50	1,57				
Mini	0,15	0,58	0,61	0,44	0,35	-30,50%	-40,80%	-38,03%	-77,12%
Maxi	2,69	2,64	2,75	2,68	3,68	440,00%	38,76%	84,11%	64,29%

Source : IG d'après les éléments transmis par la DASCO

Le tableau qui suit retrace le total des subventions départementales versées pour la restauration scolaire aux 40 collèges autonomes au cours des trois dernières années.

Tableau 5 : Subventions départementales versées aux 40 collèges autonomes

dotation 2015		dotation 2016		dotation 2017	
nb repas	montant	nb repas	montant	nb repas	montant
1 915 300	2 612 555 €	1 837 485	2 736 927 €	1 835 857	2 665 554 €

Source : IG d'après les chiffres communiqués par la DASCO

Ces chiffres sont à mettre en perspective avec les reversements au département réalisés par les établissements (52% des repas facturés). D'après les données issues des comptes administratifs de ces établissements, pour l'année 2015, dernière année pour laquelle ces comptes sont disponibles, les reversements au département ont représenté la somme de 3 178 493 €.

3.2.3. Le mécanisme actuel de subventionnement n'est pas adéquat

Le système actuel de subventionnement des collèges ne paraît pas adéquat. Il est complexe et semble peu vertueux.

En premier lieu, le calcul repose sur les recettes et les dépenses prévisionnelles des établissements, éléments extrêmement délicats à appréhender 12 mois à l'avance. Les collèges sont également invités à préciser leurs dépenses d'approvisionnement (alimentation en cas de préparation sur place ou montant facturé par le prestataire) et leurs coûts indirects imputables à la restauration scolaire et il est légitime qu'un principe de prudence bien compréhensible incite les gestionnaires à retenir des prévisions de recettes minorées et de dépenses majorées pour faire face aux incertitudes liées aux effectifs futurs des demi-pensionnaires et aux recettes qui seront réalisées.

En deuxième lieu, les gestionnaires ont bien conscience que les éventuels excédents risquent d'être repris et qu'en cas de déficits, ceux-ci pourront être comblés. Ils sont donc bien naturellement incités à consommer leurs crédits de restauration sur les derniers mois de l'exercice, quand le suivi budgétaire leur permet de s'attendre à un résultat positif.

Certains collèges dégagent des excédents qui servent à financer d'autres services : l'examen des comptes financiers des établissements fait d'ailleurs apparaître un **excédent global du service SRH de 318 277 € en 2015**, à rapprocher d'une contribution du département au service de la restauration scolaire de 2 612 555 €, soit un « surfinancement » de l'ordre de 12%. Pour certains établissements l'excédent observé au compte financier 2015 est important (excédent de 30 000 € à Thomas Mann et plus de 15 000 € dans six autres collèges (Montgolfier, R. Queneau, JF. Oeben, G. Flaubert, E. Galois et G. Méliès). A l'inverse, dans six établissements (Condorcet, O. Gréard, G. Tillon, G. Courteline, de Staël, P. Mendès France) le service SRH s'est trouvé en déficit en 2015.

Des gestionnaires ont en toute franchise indiqué aux rapporteurs que, sans les excédents dégagés par la restauration scolaire, le collège serait dans l'impossibilité de financer certaines activités pédagogiques et en particulier les séjours à l'étranger des élèves. Cette pratique, même si les fonds de réserve sont désormais globalisés sans distinction des services qui les ont générés, interroge en termes de sincérité budgétaire.

Les lacunes de l'organisation actuelle de la restauration scolaire et du système de subventionnement en vigueur doivent conduire à une réflexion de la DASCO sur ce sujet.

Recommandation 11 : Réformer et simplifier le mode de calcul de la dotation du département pour la restauration scolaire.

3.2.4. D'autres ressources ne sont pas systématiquement mobilisées

Les subventions²⁴ proposées par l'office FranceAgriMer pour les produits laitiers ne sont que très rarement demandées et le plus souvent mal connues des gestionnaires. En tout état de cause, lorsqu'elles sont connues d'eux, elles ne sont pas forcément sollicitées en raison de la lourdeur de la procédure. Certains collèges (La Grange aux Belles) ont effectué les démarches certaines années, mais pas systématiquement. Les montants reçus par les rares collèges qui effectuent ces démarches restent cependant faibles : 281 € en 2015 pour le collège G. Budé.

Cela est d'autant plus regrettable que lorsque les collèges font appel à un prestataire extérieur, leurs offres contiennent souvent une disposition qui concerne cette subvention : ainsi l'offre [.....] de 2015 faite au collège DOLTO spécifie que le prestataire tiendra « conformément à la législation en vigueur, une comptabilité distincte des produits laitiers concernés par l'octroi d'une subvention communautaire (règlement modifié CE n°2707/2000 du 11 décembre 2000 et règlement CE n° 1255/1999). Ces justificatifs vous seront transmis trimestriellement afin de vous permettre de bénéficier de cette ressource. »

Le membre de phrase qui précède a été occulté conformément aux dispositions de l'article L.312-1 du Code des relations entre le public et l'administration, relatif à la communication des documents administratifs.

Recommandation 12 : Mobiliser les aides européennes en faveur de la consommation de produits laitiers.

3.3. L'évaluation du coût de la restauration dans les collèges reste imprécise

La connaissance du coût complet du service de la restauration scolaire suppose la prise en compte de plusieurs coûts : les coûts d'approvisionnement (achats de marchandises ou achats de repas), les frais de personnel qui participent au service de la restauration scolaire, les coûts logistiques liés à l'utilisation des installations (fluides) ainsi que ceux liés à l'entretien et à la maintenance des locaux dédiés à la restauration scolaire (cuisines et réfectoires) pour lesquels des équipements sont régulièrement achetés et dans lesquels des travaux sont occasionnellement réalisés. Il faudrait ajouter la charge liée aux personnels de la DASCO qui, au bureau de la restauration scolaire et dans d'autres services de cette direction (RH, travaux, moyens aux établissements), travaillent une partie de leur temps pour les collèges autonomes.

3.3.1. Les coûts liés à la fabrication ou la livraison des repas

Il résulte de ce qui vient d'être exposé (cf. 3.1) qu'il est impossible d'avoir une connaissance précise des coûts d'approvisionnement par repas dans les collèges autonomes dans la mesure où l'activité réelle est mal appréhendée. Outre ce qui a été décrit plus haut, il apparaît que les pratiques comptables sont très hétérogènes, ce qui doit inciter à manier avec prudence les chiffres disponibles à travers les comptes financiers :

²⁴ Sont éligibles à cette aide communautaire, de nombreux produits laitiers. Ce programme consiste en l'octroi d'une aide communautaire pour la distribution de lait et de certains produits laitiers aux élèves dans les établissements scolaires. Il est financé par l'Union européenne, dans le cadre du règlement communautaire n° 657 / 2008 du 10 juillet 2008 modifié, en application du règlement n° 1308 / 2013 du Parlement Européen et du Conseil du 17 décembre 2013. Depuis l'année scolaire 2015 / 2016, il se complète, au niveau national, d'une aide à la distribution de produits biologiques encadrée par le code rural, livre VI, titre 2, chapitre 1.

- certains établissements affectent au service SRH (restauration et hébergement) de leurs comptes financiers, outre les achats de marchandises ou d'achats de repas, des charges qu'ils sont capables d'identifier (contrats de maintenance, petits matériels, etc.), d'autres se contentent de constater une charge forfaitaire du SRH vers le service ALO (service général logistique), certains autres ne font ni l'un, ni l'autre, certains enfin constatent des charges identifiées (fluides, entretien et fournitures) mais procèdent également à des transferts du service SRH au service ALO. Au global, les comptes financiers de ces 40 EPLE indiquent que les reversements du service restauration au service ALO (Administration et Logistique) ont représentés 531 625 € en 2015 ;
- certains établissements n'imputent pas leurs dépenses dans les comptes adéquats. Ainsi un établissement ayant recours à la sous-traitance utilise improprement le compte 6011 (achat de denrées) au lieu et place du compte 6111 (sous-traitance activité de restauration hébergement). Un autre établissement qui se voit facturer par un lycée voisin les repas pris par ses élèves utilise le compte (6285 - hébergement stage) au lieu et place du compte 6111 (sous-traitance activité de restauration hébergement) ;
- plusieurs établissements n'enregistrent aucune variation de stocks en fin d'exercice alors qu'à l'évidence tous les établissements disposent a minima de stocks de produits d'entretien ou de nettoyage. Un établissement qui gère lui-même sa cuisine sur place ne constate aucune variation de stocks, ce qui est assez surprenant ;
- les entrées et sorties de stocks comptabilisées dans le logiciel PRESTO, sont parfois enregistrées par le cuisinier, alors que la séparation des tâches et les exigences du contrôle interne voudraient que ces opérations soient faites par le gestionnaire.

En dépit de ces limites, le bureau de la restauration scolaire, a tenté de comparer pour l'année 2015 les coûts unitaires au repas. Il convient de bien considérer dans le tableau qui suit que :

- le nombre de repas pris en compte est le nombre de repas facturés aux familles : il ne s'agit donc ni des repas préparés ou achetés, ni de ceux qui ont été réellement consommés. Cependant, les chiffres retenus dans un collège au moins sont ceux des repas consommés et non des repas facturés aux familles ;
- les charges sont celles déclarées par les établissements et ne concernent que les coûts d'approvisionnement directs (achats de marchandises ou facturations du prestataire en cas de repas livrés). Les fluides, les charges indirectes et surtout les charges de personnels sont donc exclus de ces calculs.

Tableau 6 : Coûts directs des repas en 2015

Etablissements	Nbre 1/2 pensionnaires /jour	Mode de production	Nbre repas enfants facturés	Nbre repas commensaux facturés	Nombre de repas facturés	Coût appro. global	Coût appro / repas facturé
Gustave Flaubert	263	Sur site	43 362	2 155	45 517	71 304 €	1,57 €
Evariste Galois	244	Sur site	32 067	2 255	34 322	53 904 €	1,57 €
Guillaume Apollinaire	375	Sur site	52 907	2 535	55 442	89 221 €	1,61 €
Elsa Triolet	254	Sur site	32 826	3 434	36 260	61 831 €	1,71 €
Beaumarchais	375	Sur site	45 496	2 427	47 923	84 521 €	1,76 €
Jean Moulin	360	Liaison froide	88 722	895	89 617	158 215 €	1,77 €
Edouard Pailleron	190	Sur site	20 550	1 294	21 844	39 663 €	1,82 €
La Grange aux belles	260	Sur site	36 085	3 677	39 762	75 552 €	1,90 €
Alphonse Daudet	295	Sur site	33 732	1 900	35 632	70 267 €	1,97 €
Raymond Queneau	435	Sur site	57 978	2 387	60 365	119 220 €	1,97 €
Condorcet	680	Sur site	89 070	4 262	93 332	184 860 €	1,98 €
Guy Flaviën	375	Sur site	43 152	2 844	45 996	93 038 €	2,02 €
Daniel Mayer	165	Sur site	19 713	907	20 620	41 780 €	2,03 €
Eugène Delacroix	522	Sur site	65 504	2 694	68 198	138 460 €	2,03 €
Claude Debussy	310	Sur site	39 787	1 441	41 228	84 517 €	2,05 €
Edmont Michelet	202	Sur site	26 054	2 725	28 779	61 026 €	2,12 €
Camille Claudel	335	Sur site	49 240	2 539	51 779	110 794 €	2,14 €
Alberto Giacometti	330	Sur site	32 814	3 090	35 904	77 701 €	2,16 €
André Citroën	384	Sur site	41 356	2 521	43 877	99 911 €	2,28 €
Pierre Alviset	549	Sur site	45 330	2 521	47 851	111 865 €	2,34 €
Edgar Varèse	238	Sur site	23 438	1 890	25 328	59 564 €	2,35 €
Germaine Tillon	256	Sur site	32 235	2 729	34 964	84 623 €	2,42 €
Françoise Dolto	285	Liaison froide	30 713	980	31 693	78 785 €	2,49 €
Guillaume Budé	253	Sur site	21 776	3 360	25 136	66 095 €	2,63 €
Octave Gréard	670	Sur site	60 061	4 197	64 258	174 324 €	2,71 €
François Couperin	440	Liaison froide	57 784	1 519	59 303	163 665 €	2,76 €
Stéphane Mallarmé	515	Liaison froide	70 013	1 074	71 087	202 544 €	2,85 €
Georges Courteline	512	Liaison froide	58 641	1 549	60 190	174 284 €	2,90 €
Georges Méliès	145	Sur site	18 991	2 692	21 683	63 681 €	2,94 €
Madame de Stael	457	Liaison froide	48 710	1 674	50 384	148 129 €	2,94 €
Maurice Utrillo	150	Liaison chaude	19 602	0	19 602	58 073 €	2,96 €
Pierre Mendès-France	354	Sur site	29 947	3 136	33 083	98 887 €	2,99 €
Alain Fournier	450	Liaison froide	53 730	2 041	55 771	168 428 €	3,02 €
Moulin des Près	405	Liaison froide	29 762	513	30 275	93 550 €	3,09 €
Georges Braque	380	Liaison froide	45 324	1 770	47 094	146 462 €	3,11 €
Paul Gauguin	344	Liaison froide	39 125	1 166	40 291	126 550 €	3,14 €
Flora Tristan	260	Sur site	31 781	1 839	33 620	110 099 €	3,27 €
Jean-François Oeben	375	Liaison chaude	46 375	1 563	47 938	174 833 €	3,65 €
Thomas Mann (1/2 P)	350	Liaison froide	45 392	1 524	46 916	194 785 €	4,15 €
Montgolfier	319	Lycée Turgot	27 696	0	27 696	117 285 €	4,23 €
Total / Moyenne	14 061		1 686 841	83 719	1 770 560	4 332 297 €	2,45 €

Source : Bureau de la restauration scolaire - DASCO

Les écarts de coût d'approvisionnement au repas facturé aux familles sont très importants et font apparaître un rapport de 1 à 2,7. La plupart des établissements dont le coût est inférieur au coût moyen sont des établissements qui cuisinent sur place.

3.3.2. Les coûts liés aux personnels intervenant au service de la restauration scolaire

Le chiffrage du coût de la masse salariale dédiée au fonctionnement de la restauration scolaire nécessite d'identifier les personnels de la collectivité concernés (cf. 4.2.1.2 ci-dessous), que ces agents interviennent au sein des collèges pour la préparation des repas, pour le service ou pour l'entretien des locaux de restauration.

En repartant des effectifs identifiés, 5 agents de maîtrise, 92 adjoints techniques des collèges à temps complet et 264 adjoints techniques des collèges à tiers temps, soit l'équivalent de 87 ETP, le coût total en masse salariale est de 6 541 000 euros²⁵.

3.3.3. Un coût de revient global du repas difficile à déterminer

En retenant ce coût RH direct, et en l'agrégeant au coût d'approvisionnement global de 4 332 000 € obtenu plus haut (cf. 3.3.1), on parvient à un coût global direct de 10 873 000 € pour 1 770 560 repas, soit un coût moyen du repas dans les collèges audités, de 6,14 €.

Ce chiffre reste sous-évalué, car il ne comprend ni le coût des services centraux de la DASCOS qui gèrent et pilotent la restauration dans les collèges, ni l'amortissement des travaux et des achats d'équipements réalisés dans les cuisines, ni les fluides pris en charge par les collèges, ni la valorisation des mises à disposition des espaces dédiés à la restauration scolaire (cuisines, réfectoires, lieux de stockage).

Ce chiffre moyen masque de grandes disparités entre établissements. En effet, comme le montre le tableau ci-dessus, les coûts d'approvisionnement par repas varient de 1,57 € à 4,23 €. Les effectifs dédiés à la restauration varient de 3,3 à 6,3 ETP (cf. tableau 7) ce qui fait fortement varier le coût en masse salariale par collège.

Dans le cadre de la procédure contradictoire, s'agissant de plusieurs recommandations du rapport relatives au renforcement du pilotage par la collectivité et à l'optimisation de l'économie générale de la fonction restauration dans ces collèges, la DASCOS indique que cette réforme s'inscrit « *dans un chantier global de réforme de la restauration dite autonome qu'il convient d'ouvrir dans les meilleurs délais. Cette réforme ne pourra cependant être conduite que lorsque le chantier en cours concernant la restauration scolaire assurée par les caisses des écoles aura été achevé* ».

Or, les auditeurs ont pu percevoir au cours de cette mission, combien le fonctionnement de la restauration dans ces collèges avait déjà pâti de la priorité accordée à la restauration fournie par les Caisses des écoles. Il est nécessaire et urgent de rompre avec cette logique.

Plusieurs mesures préconisées par les auditeurs n'ayant aucun lien avec la restauration fournie par les Caisses des écoles, peuvent aisément et dans un calendrier court, être mises en œuvre (incitation à l'alimentation durable, travail sur un règlement intérieur homogène, animation plus soutenue du réseau des gestionnaires, harmonisation de la tarification des commensaux). À cet égard, on peut rappeler qu'une réforme de la tarification a bien été menée au cours de cette année dans les 29 collèges situés en cité scolaire.

²⁵ Coût total en coûts moyens chargés (2016) des agents deux corps concernés, calculé avec le bureau des rémunérations de la DRH.

4. LES ACTEURS ET LES MOYENS DE LA RESTAURATION

4.1. Les services centraux de la DASCO

Au-delà du bureau de la restauration scolaire, les services de la DASCO qui interviennent dans ce domaine sont nombreux.

Plusieurs bureaux de la sous-direction des ressources (SDR), en particulier ceux qui relèvent du service ressources humaines, traitent des carrières des agents, de leurs conditions de travail et de leur formation. Certains bureaux de la sous-direction des établissements scolaires (SDES) ont la charge des diverses questions relatives aux moyens alloués aux établissements.

Au sein de cette dernière sous-direction, le **bureau de la restauration scolaire** a été réorganisé en 2013 afin de connaître des problématiques de restauration à la fois dans le premier et dans le second degré. Il ne semble pas cependant que les missions exercées par les agents de ce bureau aient évolué vers une mutualisation, les deux secteurs, premier et second degré, fonctionnant selon des logiques différentes, les agents qui en ont la charge sont restés fortement spécialisés dans leur domaine. Un nouveau projet d'organisation d'un service de la restauration scolaire est à l'étude. Il devrait fonctionner différemment, en mettant une expertise globale au service d'objectifs nouveaux assignés par la collectivité dans le domaine de la restauration scolaire.

S'agissant de la **gestion des ressources humaines**, il a été constaté une assez grande complexité des process. Les personnels techniques, ouvriers et de service exerçant en collège ne sont pas gérés par les CASPE (circonscription des affaires scolaires et de la petite enfance) mais au niveau central. Leurs UGD, interlocuteurs de référence s'agissant de leur gestion administrative quotidienne, se trouvent au sein du bureau de gestion des personnels (SDR). Le point d'entrée clairement identifié par les gestionnaires des collèges sur les aspects ressources humaines est le bureau des ressources métiers (SDES). Si on prend l'exemple de deux procédures particulières : la procédure disciplinaire et les mutations, trois bureaux de deux sous-directions interviennent principalement pour leur mise en œuvre : le bureau des ressources métiers, le bureau de gestion des personnels et le bureau de la restauration scolaire qui apporte son expertise.

Au sein de la **sous-direction des établissements scolaires**, le service des moyens aux établissements est particulièrement concerné par la restauration scolaire puisque le bureau de gestion des établissements (BGE) assure un contrôle sur les comptes des établissements et traite les demandes budgétaires. Le bureau des ressources métiers calcule les dotations en personnels ouvriers et de service des collèges, gère le remplacement, la révision des notations des agents, le temps de travail... Le service du patrimoine et de la prospective programme les travaux dans les établissements. Le bureau de la restauration scolaire attribue les moyens matériels et financiers aux collèges pour le fonctionnement de la restauration scolaire.

4.2. Les personnels en charge de la restauration

La surveillance des élèves pendant le temps de pause méridienne est de la compétence de l'éducation nationale.

Les personnels en charge de la restauration proprement dite qui relèvent du département interviennent pour la préparation des repas, le service, la plonge et l'entretien des locaux. Il s'agit des ex personnels techniques, ouvriers et de service (TOS), aujourd'hui adjoints techniques des collèges (ATC), qui ont été transférés à la collectivité départementale avec la mission restauration en 2007.

Le temps du déjeuner est un temps fort de mobilisation de l'ensemble de la communauté éducative. Personnels du département, mais également personnels d'intendance et de surveillance contribuent, chacun pour leur part au bon déroulement de la restauration qui nécessite une bonne organisation et vigilance afin d'assurer la fluidité de ce temps, la sécurité des élèves et un moment aussi convivial que possible.

4.2.1. Les effectifs nécessaires à la restauration

4.2.1.1. Des dotations de personnels par collèges à révéfier

□ A chaque collège est attribuée une dotation globale en effectifs de personnels techniques, ouvriers et de service calculée selon un barème hérité de l'académie de Paris.

Ce barème est global et ne distingue pas, au sein de la dotation attribuée, combien de postes sont spécifiquement dédiés à la restauration.

La dotation en personnels de chaque collège prend cependant bien en compte plusieurs critères liés à la restauration : l'existence d'un service de restauration et celle d'un internat, les effectifs de demi-pensionnaires et d'internes de l'année N-1, le fait que la demi-pension est assurée ou non par la Caisse des écoles, la prise en charge totale des repas au sein de l'établissement (cuisine sur place) ou partielle (liaison froide ou chaude), le nombre de commensaux.

La différence de travail requis des agents entre les modes de préparation des repas est bien actée dans ce barème. La prise en charge partielle des repas lorsqu'ils sont livrés en liaison froide ou chaude ne donne droit qu'à la moitié des points au barème, par rapport à la prise en charge totale lorsque les repas sont cuisinés sur place. Cette différence est aussi reconnue par tous les interlocuteurs interrogés sur le sujet. Cela conforte l'idée qu'effectivement le nombre d'agents nécessaire en cuisine lorsque les repas sont livrés et ne doivent qu'être réchauffés, doit être inférieur à celui requis pour une cuisine sur place.

Le barème est vertueux mais il aboutit à un nombre d'emploi global pour chaque collège, sans isoler ceux dédiés à la restauration ; chaque gestionnaire peut ensuite organiser ce service avec plus ou moins d'agents.

□ Une nécessaire analyse des missions exercées dans les services de restauration

Trois fiches métiers figurent au répertoire des métiers de la collectivité : cuisinier, aide de cuisine et chargé d'entretien.

Ces fiches métier sont en partie obsolètes et non adaptées à l'évolution des métiers dans la restauration collective. Elles ne distinguent pas entre responsable de restaurant (d'office) et responsable de production culinaire (chef de cuisine), comme le fait par exemple le répertoire national de la fonction publique territoriale²⁶ dont on pourrait s'inspirer.

La différence des tâches accomplies par les cuisiniers dans les collèges servis en liaison froide ou chaude d'une part et ceux qui préparent les repas sur place d'autre part, est considérable et pourtant peu reconnue. La fonction de magasinier prévue dans quelques collèges seulement interroge.

Une réflexion sur les métiers de la restauration en collèges contribuerait à la valorisation et la reconnaissance des personnels et de leurs qualifications.

Recommandation 13 : Effectuer une analyse des métiers de la restauration en collège et revoir les trois fiches métiers.

²⁶ Répertoire du Centre national de la fonction publique territoriale.

Recommandation 14 : Réinterroger le calcul de la dotation en personnels dédiés à la restauration dans chaque collège en appliquant un barème actualisé isolant la partie restauration.

La DASCO indique dans sa réponse au rapport provisoire que la recommandation 14 pourra être mise en œuvre à la rentrée 2018.

Cela requiert donc, en lien avec la RDH, de travailler en urgence sur les nouveaux métiers de la restauration (recommandation 13). Cette démarche permettra ensuite de repenser le calcul de la dotation en personnel de restauration de chaque collège. Effectivement, comme l'indique la DASCO, une discussion devra avoir lieu avec les partenaires sociaux sur ce sujet.

4.2.1.2. Les effectifs identifiés

Les auditeurs ont rencontré quelques difficultés à comptabiliser les effectifs concernés par la restauration dans ces 40 collèges dans la mesure où les différents interlocuteurs sur ce sujet ne donnent pas les mêmes éléments.

Le bureau de gestion de la DRH dispose des données globales sur les personnels affectés dans chaque collège sans pouvoir dire précisément qui travaille effectivement pour la restauration, pour l'entretien, en EMOP (équipe mobile d'ouvriers professionnels) ou pour toute autre fonction. Les spécialités mentionnées pour chaque agent du corps des adjoints techniques des collèges ne suffisent pas à identifier précisément les missions qu'ils exercent. Sur un effectif de 460 personnes à la rentrée 2016, une cinquantaine seulement apparaît dans la spécialité restauration.

Du côté de la DASCO, le bureau des ressources métiers donne une liste incomplète de 61 personnels de restauration. L'enquête récemment réalisée par le bureau de la restauration scolaire auprès des 40 collèges est plus proche de la réalité. Elle a permis d'établir le tableau ci-dessous qui a été, en tant que de besoin, complété ou modifié par les auditeurs grâce à leurs visites et échanges en établissements.

De fait, si on exclut les personnels en EMOP (qui font tout à fait autre chose), 436 agents sont affectés dans ces collèges pour participer soit à l'accueil soit à l'entretien soit à la restauration. Dans chaque établissement, en principe, un agent exerçant des fonctions d'entretien logistique au sein du collège et un agent chargé des fonctions de gardien à la loge ne contribuent pas du tout au service de la restauration.

Ce sont donc 356 agents qui interviennent dans ces collèges pour la restauration, d'une manière ou d'une autre.

- Parmi eux, plus de **92 agents** sont quasi exclusivement dédiés à la préparation des repas et donc affectés en cuisine.

Il s'agit pour chaque collège, d'un chef de cuisine et d'un aide de cuisine en principe (et pour quelques collèges, d'un magasinier).

Comme le montre le tableau ci-dessous, parmi les 26 établissements dans lesquels la cuisine est réalisée sur place : 11 collèges ont chacun 2 agents affectés en cuisine, lorsque 15 en ont 3 ou plus. Le nombre d'agents en cuisine n'est pas en corrélation avec le nombre de demi-pensionnaires.

De même, il n'est pas constaté de différence réelle entre le nombre d'agents affectés en cuisine selon que les établissements sont servis en liaison froide ou que les repas sont cuisinés sur place. Tous les collèges servis en liaison froide ou chaude, à l'exception de P. Gauguin, ont deux personnes au moins affectées en cuisine. La question peut être posée

pour ces établissements de la nécessité d'avoir deux agents en cuisine alors que les tâches à accomplir sont différentes et moins lourdes que celles requises dans une cuisine de préparation sur place.

La différence du nombre de personnels exclusivement affectés en cuisine tient notamment au fait que le barème de dotation en personnel est global et qu'on laisse toute latitude d'organisation interne à chaque gestionnaire.

Il est indispensable que la liste des effectifs réels des agents affectés, pour l'intégralité de leur temps de travail à la restauration, soit établie et tenue à jour. C'est elle qui permettra, en particulier, de connaître les agents à former de manière obligatoire (formations HACCP) et à doter en équipement spécifique de protection individuelle correspondant aux fonctions exercées en cuisine.

Recommandation 15 : Tenir à jour un tableau des effectifs réels et des personnels affectés pour l'intégralité de leur temps de travail dans les cuisines, en n'oubliant pas les contrats aidés intervenant en restauration.

- Tous les autres agents soit **264 environ, sont chargés de fonction d'entretien et nettoyage du collège et interviennent pour une partie de leur temps de travail (équivalent à un tiers au minimum) dans le cadre de la fonction restauration.**

Selon les données déclaratives des gestionnaires, 79 ETP contribuent à la restauration en participant au service, assurant l'entretien du réfectoire et la plonge. Quelques contrats aidés, inconnus du bureau des ressources métiers, s'ajoutent à ces effectifs.

La difficulté à identifier ces effectifs et agents doit pouvoir être surmontée par les services grâce à l'exploitation des divers éléments jalonnant la carrière de ces agents qui peuvent permettre d'identifier les missions qu'ils exercent. C'est le cas notamment, lors de leur affectation ou mutation (à travers les fiches de poste publiées), lors de l'envoi annuel à la DASCO des fiches d'emplois du temps de chaque agent... Les données de la DASCO à cet égard devraient donc être plus précises et concordantes.

Tableau 7 : Les effectifs de personnels techniciens, ouvriers et de service dédiés à la restauration dans les 40 collèges

Etablissements	Ardt	Nombre de 1/2 pensionnaires élèves	Mode de production	Nombre total de TOS (hors EMOP)	Agents affectés exclusivement en cuisine		Nbre d'ETP affectés en partie à la restauration (hors CUI)	Total des ETP dédiés à la restauration	Nombre d'élèves par ETP
					Fonctions	Nombre			
G Méliès	19	120	Sur site	10		3	1,3	4,3	28
D Mayer	18	150	Sur site	9		2	2,0	4,0	38
E Michelet	19	192	Sur site	14		3	2,0	5,0	38
G Budé	19	200	Sur site	10	1 chef, 1 aide de cuisine, 1 magasinier et 1 ATE à mi temps	3,5	1,7	5,2	39
E Pailleron	19	180	Sur site	11		3	1,3	4,3	42
E Triolet	13	244	Sur site	11		2	3,0	5,0	49
P Mendès-France	20	300	Sur site	15		3	3,0	6,0	50
G Tillon	12	231	Sur site	12		2	2,3	4,3	54
Grange aux belles	10	233	Sur site	13	1 chef et 2 aides de cuisine	3	1,3	4,3	54
E Varèse	19	220	Sur site	10		2	1,6	3,6	61
G Flaubert	13	250	Sur site	13		2	2,0	4,0	63
E Galois	13	221	Sur site	9	1 chef de cuisine/ 1 adjointe à 90%	1,9	1,6	3,5	63
A Daudet	14	280	Sur site	10		2	2,3	4,3	65
G Flavien	12	350	Sur site	10		3	2,3	5,3	66
F Dolto	20	270	Liaison froide	10	1 chef et 2 aides de cuisine à 80%	2,6	1,3	3,9	69
A Giacometti	14	300	Sur site	11		2	2,3	4,3	70
Beaumarchais	11	354	Sur site	11	1 chef et 2 aides de cuisine	3	2,0	5,0	71
C Claudel	13	335	Sur site	11		3	1,7	4,7	71
F Tristan	20	250	Sur site	11		2	1,3	3,3	76
G Braque	13	350	Liaison froide	10		2	2,6	4,6	76
Mme de Stael	15	399	Liaison froide	10	1 chef de cuisine, 1 second de cuisine et 1 aide de cuisine	2,5	2,6	5,1	78
T Mann	13	321	Liaison froide	14	1 chef de cuisine /1 aide de cuisine	2	2,1	4,1	78
R Queneau	5	420	Sur site	12		4	1,3	5,3	79
A Citroën	15	369	Sur site	16		3	1,6	4,6	80
Moulin des Près	13	395	Liaison froide	8		2	2,6	4,6	86
G Apollinaire	15	345	Sur site	13		2	2,0	4,0	86
C Debussy	15	290	Sur site	7		2	1,3	3,3	88
JF Oeben	12	360	Liaison chaude	9	1 chef et 1 aide de cuisine	2	2,0	4,0	90
A Fournier	11	435	Liaison froide	12		2	2,3	4,3	101
P Gauguin	9	334	Liaison froide	8		1	2,3	3,3	101
Condorcet	8	660	Sur site	14		3	3,3	6,3	105
O Gréard	8	587	Sur site	11	1 chef, 1 adjoint, 1 personne à 80% (et 1 extérieur)	3,8	1,8	5,6	105
J Moulin	14	350	Liaison froide	10		1,5	1,8	3,3	106
P Alviset	5	539	Sur site	14	1 chef, 1 adjoint et 1 magasinier	3	2,0	5,0	108
E Delacroix	16	509	Sur site	11		3	1,6	4,6	111
F Couperin	4	430	Liaison froide	10	1 chef et 1 second	2	1,8	3,8	113
S Mallarmé	17	489	Liaison froide	11	1 chef et 1 aide de cuisine	2	2,3	4,3	114
G Courteline	12	495	Liaison froide	10	1 chef 1 aide de cuisine	2	2,3	4,3	115
Montgolfier	3	319	Lycée et CE	5		0			
M Utrillo	18	160	Extérieur - CROUS	10		0	3,3	3,3	
Total		13 236		436		92,8	79	172	77

Source : Reconstitution IG (les lignes en vert correspondent aux établissements visités).

4.2.2. Les agents départementaux en charge de la restauration

4.2.2.1. Le corps des adjoints techniques des collèges (ATC) et ses missions

La restauration dans les collèges est confiée aux ATC, à quelques agents de maîtrise et quelques agents contractuels.

Si le corps des ATC comporte douze spécialités, seuls les agents des spécialités restauration, lingerie et entretien et accueil vont en principe intervenir au sein du service de restauration. Ce sont ainsi 356 ATC environ qui sont affectés dans les 40 collèges soit près de la moitié du corps (cf. 4.2.1.2).

Focus sur le corps des adjoints techniques de collège

Les 722 agents du corps des ATC²⁷, soit la quasi-totalité de ces agents, sont affectés à la DASCO. Ce corps de catégorie C a été créé par la collectivité pour accueillir les personnels transférés de l'éducation nationale. Il est régi par la délibération statutaire 2007 DRH 14G des 16 et 17 juillet 2007.

La carrière et les rémunérations globales de ces agents sont comparables en début, milieu et fin de carrière à celles des agents techniques de la petite enfance et des agents techniques des écoles.

C'est un corps féminisé à 59% et qui exerce à 96% à temps complet. Plus de 55% des ATC ont plus de 50 ans. Ce corps est celui qui a le taux global d'absence le plus élevé²⁸ de la DASCO.

Bon nombre d'agents ATC travaillant **exclusivement** en cuisine, parfois depuis plusieurs années, ne relèvent pas de la spécialité restauration. Le changement de spécialité est possible conformément à la délibération statutaire précitée. Il se fait sur demande de l'agent, après avis de la commission administrative paritaire. Ce type de démarche pourrait constituer une reconnaissance du travail des agents concernés. L'identification des agents exerçant exclusivement en cuisine en serait aussi rendue plus aisée.

Cinq agents de maîtrise de la spécialité restauration sont responsables de cuisine de préparation sur place. Pour mémoire, la spécialité « restauration » du corps des agents de maîtrise a permis en 2011 à l'occasion de la réforme de la catégorie B, de reconnaître le travail accompli par certains ATC, de les promouvoir en catégorie B et de leur ouvrir des possibilités de mobilité.

Un volant de remplacement de trois personnels contractuels est prévu pour intervenir en cuisine.

Un règlement de service datant de 2011 précise de façon détaillée les attributions des ATC et agents de maîtrise des collèges, leur positionnement au sein du collège, leur autorité hiérarchique et fonctionnelle, l'organisation du travail, les règles de santé et sécurité, la formation.

S'agissant des ATC intervenant au service de la restauration, deux types de missions sont identifiés :

- les missions qui contribuent à la production des repas (y compris la réception des commandes et livraisons) sous la responsabilité du chef de cuisine et dans le respect des règles d'hygiène et de sécurité, au service des élèves (y compris le

²⁷ Chiffre issu du bilan social DASCO 2015.

²⁸ Données provenant du bilan social DASCO 2015.

dressage des entrées, la remise en état du matériel et de la cuisine, la conservation de la traçabilité des plats et températures ;

- les missions qui mobilisent plusieurs ATC d'entretien et accueil du collège (et parfois tous) qui interviennent pour partie de leur temps de travail, sous l'autorité du chef de cuisine, afin de participer au service de restauration, au magasinage, à la plonge et à l'entretien du réfectoire.

Il ne faut pas sous-estimer la part du travail de ces agents exercée au contact direct des élèves au moment du service, ni la contribution qu'ils peuvent apporter au bon déroulement et à l'ambiance de ce moment du déjeuner. Conformément à leur règlement de service, ils « doivent contribuer à l'éducation des jeunes au respect, à la politesse, à la vie en collectivité et à la citoyenneté ». Cela requiert de leur part une forme d'exemplarité en la matière.

4.2.2.2. La gestion de ces personnels

Ces personnels se trouvent sous une **double autorité hiérarchique et fonctionnelle**. La collectivité est leur autorité hiérarchique, les recrute et gère leur carrière (cf.4.1). Cependant, l'autorité fonctionnelle est celle du chef d'établissement. C'est de fait, le gestionnaire du collège qui encadre et organise le travail des ATC, contrôle leur temps de présence, réalise les entretiens d'évaluation-formation annuels, constate d'éventuelles fautes professionnelles....

Les ATC peuvent donc se sentir éloignés de leur autorité hiérarchique. Certains gestionnaires assument mieux que d'autres leur rôle de management, emportent mieux l'adhésion des équipes, sont plus reconnus en raison de leur présence effective à leurs côtés, communiquent mieux et valorisent les agents.

L'animation de l'équipe de restauration au sein du collège est essentielle pour le bon fonctionnement du service et pour que les équipes se sentent reconnues et partie prenante à la communauté éducative.

Le **besoin de reconnaissance** des équipes de restauration, signalé par les organisations syndicales représentatives, a été perçu par les auditeurs lors de leurs visites en établissement. Plusieurs agents ont évoqué à cet égard l'attachement à l'attribution des médailles du travail. Le service des ressources humaines de la DASCO reconnaît un retard pris en ce domaine, retard en cours de rattrapage puisque les promotions 2016 et 2017 comptent un nombre élevé de médaillés, respectivement 42 puis 58.

Ces agents ne sont pas très mobiles. Les équipes rencontrées lors des visites en collège fonctionnent en effet souvent de longue date ensemble. Moins d'une trentaine d'ATC au total change d'affectation chaque année alors même qu'une procédure de mouvement est organisée par la DASCO. Les modalités de ce mouvement qui requiert pour chaque agent de catégorie C, l'avis de l'établissement d'accueil ne sont pas facilitatrices pour la mobilité professionnelle.

Des problèmes d'absentéisme, de motivation et de cohésion d'équipes ont été évoqués à plusieurs reprises lors des visites en collège, de même que des procédures disciplinaires en cours. Les auditeurs ont en effet pu voir des équipes inégalement impliquées et parfois assez démotivées. Pour remédier à ces problèmes, les agents doivent être associés à un projet de service et partager des objectifs collectifs.

Les agents rencontrés dans les collèges apprécient particulièrement, depuis qu'ils relèvent de la collectivité, les possibilités d'**accès à la formation**. A cet égard, il faut signaler une particularité pour les ATC intervenant en restauration : la formation obligatoire HACCP dont le recyclage tous les trois ans est prévu par la DASCO. Ce point est fondamental pour faire face aux divers risques sanitaires à l'égard des utilisateurs de la restauration scolaire.

Malgré ce dispositif particulier, cette population est la moins formée de la direction, son taux d'absence en formation est important (20,8%) et, si le nombre de journées de formation est en légère hausse, le nombre d'agents ayant suivi une formation est en baisse (758 agents formés en 2015 pour 821 en 2014 et 835 en 2013)²⁹.

L'offre de formation n'est pas en cause puisque les catalogues des formations transverses et de perfectionnement de la DRH leurs sont ouverts et que s'y ajoute un catalogue métier de la DASCO s'adressant aux personnels ouvriers et de service, particulièrement riche. Il prévoit notamment une formation de « sensibilisation à la communication avec les adolescents » qui pourrait être un module de base de la formation de ces équipes. Des formations sur sites, dans les cuisines des collèges, sont également mises en place.

Le bureau de la formation sollicite individuellement chaque agent tous les ans via un formulaire très pédagogique et qui devrait faciliter la démarche d'inscription.

Il semble que les réticences à participer à des formations soient à rechercher ailleurs : manque d'intérêt des agents eux-mêmes et réticences des gestionnaires. Or, ces personnels ont besoin d'ouverture vers l'extérieur et de contacts avec d'autres collègues de la collectivité qui peuvent passer par les stages de formation.

Recommandation 16 : Engager une démarche volontariste pour lutter contre l'absence en formation, s'assurer que tous les ATC suivent les formations obligatoires et inciter largement à suivre les formations.

4.2.2.3. Les conditions de travail

- Le temps de travail

Il répond à des contraintes particulières de temps liées à la fois aux fonctions exercées et au rythme de l'année scolaire.

Pour certains agents et en particulier le chef cuisinier, la journée commence en principe tôt le matin (6h30 ou 7h) afin de réceptionner les livraisons diverses et de débiter les préparations. Beaucoup d'ATC chargés de fonctions d'entretien commencent également tôt afin de pouvoir assurer le travail de nettoyage des locaux hors présence d'élèves, puis ils poursuivent leur journée de travail à la restauration et terminent vers 14h30 ou 15h.

C'est le chef d'établissement et le gestionnaire qui arrêtent le calendrier de travail de chaque agent début septembre. Chacun dispose alors de son planning de travail hebdomadaire précisant ses horaires journaliers et annuel. Il connaît également pour l'année scolaire ses congés et les permanences qu'il est tenu d'assurer pendant les vacances scolaires. Ce document, qui est co-signé avec chaque agent, indique aussi assez précisément le service qu'il doit accomplir, aussi bien pour les tâches d'entretien que pour la restauration. Il peut mentionner par exemple les jours concernés pour le service de plonge, le lavage du réfectoire ou l'entretien des lave-vaisselle... Pour la restauration, il peut préciser : le déconditionnement des marchandises, l'aide aux préparations chaudes ou froides, la mise en place dans les vitrines réfrigérées, le débarrassage du self, les opérations de traçabilité...

Ce planning très précis est adressé à la DASCO (bureau des ressources métiers) qui le valide, ce qui pourrait lui permettre de reconstituer précisément le tableau de bord des agents qui travaillent, pour tout ou partie, pour le service de restauration.

Dans les collèges visités, lorsque le service de restauration n'est pas ouvert le mercredi, les auditeurs ont posé la question de l'activité des agents en cuisine ce jour. Cette journée

²⁹ Données issues du bilan de la formation du personnel de la DASCO pour 2015.

permet de faire les réunions avec le gestionnaire, du ménage approfondi, le point sur les stocks, la recherche de fournisseurs... Il semble cependant possible d'envisager l'utilisation du mercredi comme créneau à privilégier pour faciliter la formation des agents, sans perturbation de la continuité du service.

C'est le gestionnaire de l'établissement qui est chargé du contrôle du temps de présence des agents, parfois noté sur un cahier d'émargement. Une étude avait été initiée en 2008 par les services de la collectivité afin de voir comment intégrer les ATC dans l'outil de gestion du temps de travail Chronogestor. Le déploiement de cet outil n'a ensuite pas été réalisé ce qui est regrettable.

Recommandation 17 : Réexaminer les possibilités de déploiement de l'outil de gestion des temps Chronogestor aux ATC.

La DASCO dans sa réponse au rapport provisoire ne donne pas d'indication précise sur le calendrier de ce déploiement qui peut être fait, en lien avec la DRH.

- L'accès à l'information

Les équipes rencontrées sont apparues assez isolées de la collectivité, leur principal contact étant leur UGD.

Tous les agents ont accès à un ordinateur mutualisé, en principe à la loge du collège. Au printemps 2016, la DASCO a équipé tous les collèges de postes plus récents. Elle doit aussi faire un point sur les adresses mail professionnelles de ces agents et les contacter dans les prochains mois pour leur rappeler comment se connecter à leur messagerie professionnelle et à d'autres services (Locagent, informations sur les concours...).

La DASCO a informé les rapporteurs du lancement d'une « lettre de la DASCO » qui devrait être distribuée trois fois par an à tous les agents de la direction et sous forme papier pour ceux qui n'ont pas accès à un poste. Ce premier exemplaire va être distribué aux ATC via les gestionnaires. Cette démarche est à saluer. Elle ne remplit pas les mêmes objectifs que la petite lettre (Infos ATC) qui a pu leur être adressée spécifiquement jusqu'en 2009 et qui de manière très pédagogique leur parlait de tous les sujets autour de leur travail et leur carrière. Ce type de communication ciblée permet à la fois de remédier à de petits soucis de fonctionnement ou d'organisation parmi les équipes et de sert d'outil de management aux gestionnaires.

Un dispositif expérimental de « chargés de coordination » est également mis en place par la DASCO³⁰. Il concerne à ce stade deux agents expérimentés et a vocation à permettre une meilleure information des agents exerçant dans les collèges et assurer un lien avec les services centraux. Les questions d'hygiène et de sécurité, de prévention des risques professionnels pourront être évoquées par les coordonnateurs auprès des équipes. Ils vont être des référents métiers. Cette démarche intéressante devra être suivie et évaluée.

- Tenues de travail et équipements de protections individuelles

La restauration est un domaine qui requiert des exigences particulières en terme d'hygiène et de sécurité tant pour les élèves que pour les professionnels. L'utilisation des vêtements de travail et équipements de sécurité est donc une obligation pour les agents.

³⁰ Dispositif inspiré de l'emploi récemment créé de chargé de coordination pour les écoles maternelles et primaires.

En 2013, devant le manque de formation et de suivi des gestionnaires, un travail a été fait par la DASCO aboutissant à un document de préconisations sur la gestion des équipements de protection individuelle, les trousseaux de secours et les vêtements de travail des agents des collèges. Ce document rappelle les responsabilités de chacun en la matière, indique précisément quels sont les équipements correspondant à chaque tâche (entretien, cuisine, plonge...), les conditions de leur renouvellement et entretien. Il a été présenté au CHS de novembre 2013. Il constitue une référence précieuse pour les gestionnaires qui doivent équiper chaque agent.

L'achat des vêtements de travail (blouses, chaussures...) est réalisé par chaque gestionnaire et hors marché. Il faut se demander pourquoi l'équipement de ces agents n'est toujours pas réalisé par le bureau de l'habillement de la DILT (qui le fait pourtant pour les agents contractuels amenés à assurer les remplacements). La centralisation des achats serait source d'économies et un signe d'intégration des agents à la collectivité.

En 2016, un inventaire de ces équipements a été fait par le bureau des conditions de travail de la DASCO qui a permis de compléter les équipements de certains agents. Les commandes supplémentaires ont d'ailleurs été réalisées à cette occasion sur les marchés de la DILT.

Lors des visites, les auditeurs ont parfois pu constater une réticence au port des pantalons et coiffes. Le travail de formation/information sur ces règles et, de façon plus générale, sur toutes mesures de prévention des risques professionnels qui sera fait par les nouveaux chargés de coordination second degré est donc important.

Recommandation 18 : Communiquer régulièrement en direction des personnels de restauration et des gestionnaires sur les bonnes pratiques, les procédures et consignes en matière d'hygiène et de sécurité.

La DASCO indique dans sa réponse au rapport provisoire que cette démarche est déjà largement entamée.

- Locaux sociaux

Les locaux sociaux visités et qui permettent aux agents de se changer, de prendre une douche, de ranger leurs vêtements et effets personnels, sont le plus souvent exigus et inadaptés : parfois mixtes, ne prévoyant pas de toilettes séparées femmes/hommes et une douche unique pour l'ensemble du personnel...

Cette question, fréquemment évoquée par les organisations syndicales, est prise en considération par la DASCO qui a prévu la rénovation des locaux sociaux à son agenda social pour 2017. Un recensement doit préalablement être fait.

Recommandation 19 : Prévoir la réhabilitation des locaux sociaux lorsque ceux-ci ne sont pas conformes.

La DASCO indique dans le cadre de la procédure contradictoire qu'il s'agit pour elle d'une priorité.

4.3. Les approvisionnements /les marchés

Au global, en 2015, le coût d'approvisionnement cumulé des 40 collèges pour la restauration scolaire s'est élevé à 4 332 297 €. Ce coût ne représente que les charges directes (achat de marchandises ou de prestations).

L'étude réalisée en 2012 par un consultant³¹ chargé d'évaluer la « faisabilité d'une centrale d'achats de denrées alimentaires pour la collectivité parisienne », notait, pour les établissements du second degré, « l'omniprésence du groupement de commandes lycées » et soulignait qu'il s'agissait d'une « solution de simplicité » pour ces « achats pilotés par du personnel de l'Etat ».

4.3.1. Dans les établissements qui cuisinent sur place

Les établissements qui cuisinent sur site recourent fréquemment à des achats réalisés par le biais de marchés groupés passés par des lycées de l'éducation nationale. C'est ainsi que plusieurs lycées parisiens ont passé des marchés³² auxquels peuvent se rattacher les établissements qui le souhaitent moyennant des frais d'adhésion annuelle modiques de l'ordre de 20 € : le lycée Buffon (produits surgelés), le lycée Janson de Sally (viande, boucherie, charcuterie et poissonnerie) et le lycée Voltaire (fruits et légumes, produits laitiers, épicerie, viennoiserie et boissons). Les rapporteurs n'ont pas pu vérifier que les procédures d'achats retenues dans ces établissements respectaient les règles des marchés publics.

Les gestionnaires rencontrés n'ont pas été capables de répartir le montant global de leurs approvisionnements entre les achats effectués à travers des marchés ou réalisés hors marchés. La grande majorité d'entre eux ignorait les seuils des marchés publics³³.

A plusieurs reprises, les situations suivantes ont été constatées dans les établissements qui adhéraient à des groupements d'achat :

- le gestionnaire bien qu'adhérent à un marché (marché des surgelés du lycée Buffon par exemple) commande cette catégorie de produits, à un autre fournisseur ;
- très souvent, le gestionnaire achète au fournisseur prévu par le marché des produits qui ne sont pas retenus dans la liste des produits du marché ;

Par exemple, un gestionnaire achète des cuisses de poulets calibre 230-260 gr au prix de 2,89 € HT le kilo auprès d'un fournisseur alors que le produit référencé au marché par ce fournisseur est de 2,30 € HT pour des cuisses de 200-230 gr ; soit une majoration de prix de près de 26%.

³¹ PH Partners - CKS Public.

³² Les groupements de commandes constitués entre EPLE sont régis par l'article 8 du code des marchés publics et offrent pour les adhérents une garantie juridique de respect des règles de l'achat public tout en simplifiant les tâches de gestion.

³³ On rappelle à cet égard que les règles applicables aux collectivités territoriales et à leurs établissements à compter du 1^{er} janvier 2016, prévoient que pour les achats de fournitures et de services d'une valeur inférieure à 25 000 € hors taxes, l'organisme public a pour seules obligations de choisir une offre pertinente, de faire une bonne utilisation des deniers publics et de ne pas contracter systématiquement avec un même fournisseur lorsqu'il y a plusieurs offres susceptibles de répondre à son besoin. Entre 25 000 €HT et 90 000 €HT la publicité du marché est libre ou adaptée. Au-dessus du seuil de 90 000 €HT, la publicité est obligatoire au BOAMP (bulletin officiel des annonces des marchés publics) ou dans un journal habilité à recevoir des annonces légales (J.A.L.). Pour les marchés supérieurs à 209 000 € HT, la procédure est beaucoup plus lourde, et la procédure devient formalisée avec une publicité obligatoire au BOAMP et au JOUE (Journal Officiel de l'Union Européenne).

- de manière constante, les gestionnaires et les responsables de cuisine ne vérifient jamais que les prix des marchandises facturées par les fournisseurs correspondent effectivement à ceux prévus par le marché.

4.3.2. Dans les établissements qui ont externalisé leur restauration

Les collèges qui ont fait le choix d'externaliser tout ou partie leur restauration scolaire font appel à un prestataire privé ou public.

Les rapporteurs ont observé, lorsque les pièces des marchés ont pu être consultées, que c'était le gestionnaire de l'établissement, en liaison étroite avec le bureau de la restauration scolaire, qui avait établi les rapports à la « commission d'appel d'offres », ainsi que les tableaux d'analyse des offres. Ces derniers bien qu'ayant une apparence rigoureuse avec des grilles de notation précises, ne sont pas toujours convaincants. Il a également été établi que les offres avaient pu être consultées avant la date limite de dépôt des offres fixée par le règlement de consultation afin de préparer le tableau d'analyse des offres à la « commission ». Ces manquements ne sont cependant pas irréguliers car s'agissant de MAPA (marchés à procédure adaptée selon l'article 30 du code des marchés publics) aucun formalisme particulier n'est requis sur ce point. Il a en revanche été constaté que les règles de publicité de ces achats publics ne respectaient pas toujours les dispositions applicables et que certains marchés dépassant très significativement le seuil des 90 000 € n'étaient publiés que sur le site de l'AJI - gestion pour l'éducation, sans l'être sur celui du BOAMP.

Pour ces marchés de prestations de services, à l'exception du collège O. Gréard qui a passé un marché selon la procédure de l'appel d'offres ouvert (Art. 33 et 52 à 59 du code des marchés publics), les autres établissements se sont contentés de passer des MAPA, avec le risque bien réel que le seuil des 209 000 € HT soit dépassé.

D'une manière générale, la situation de ces établissements au regard du respect des règles de l'achat public demeure fragile : la réglementation et les seuils applicables sont méconnus. Les gestionnaires connaissent souvent mal les marchés qui lient leur établissement à un prestataire : conditions et délais pour ajuster les commandes, contraintes relatives au bio ou aux produits labellisés.

Recommandation 20 : Les établissements doivent apporter une attention particulière aux règles applicables en matière d'achat public en s'appuyant en tant que de besoin sur l'expertise technique et juridique de la collectivité et du rectorat.

4.4. Les divers équipements et les stocks

4.4.1. Les cuisines et leurs équipements

La gestion des équipements de cuisine repose essentiellement sur une personne qui, au sein du bureau de la restauration scolaire, possède une expertise sur la restauration collective issue de son parcours professionnel antérieur. Cette personne ressource fournit une expertise AMO (assistance maîtrise d'ouvrage) à l'occasion des opérations lourdes de construction ou de restructuration d'équipements, recueille auprès des établissements leurs demandes d'équipements, participe aux arbitrages budgétaires, conseille les collèges pour l'achat des matériels (enveloppe annuelle d'environ 300 000 € par an) et guide les établissements à l'occasion des renouvellements de marchés de fourniture de repas. Son

expertise technique et réglementaire lui permet de négocier et de gérer efficacement les relations avec les fournisseurs.

Les rapporteurs ont néanmoins observé au cours de leurs visites que des matériels étaient parfois en panne depuis plusieurs mois, voire plusieurs années³⁴ ou inutilisés, que des équipements étaient mal réglés, que des systèmes de contrôles d'accès, pourtant en état de fonctionnement étaient déconnectés depuis plusieurs années, que des équipements en état, étaient inutilisés et remisés dans un débarras. Il a également été observé que des contrats de maintenance avaient été maintenus, malgré les demandes répétées faites auprès des gestionnaires par le responsable technique de la DASCO, de dénoncer les contrats conclus avec une société qui ne donnait pas satisfaction. L'inventaire des gros équipements de cuisine n'existe pas.

Ces différents dysfonctionnements plaident pour le recrutement d'un agent chargé d'épauler le responsable afin d'assurer une meilleure présence dans les établissements, de recenser les matériels et d'assurer un meilleur suivi des besoins.

Un tel recrutement devrait permettre de conduire les tâches qui ne sont pas assurées. Il pourrait intervenir à l'occasion de la réorganisation du service en charge de la restauration scolaire.

Recommandation 21 : Étoffer le bureau de la restauration scolaire en adjoignant au responsable technique en poste, les compétences d'un technicien possédant des connaissances techniques et réglementaires dans le domaine de la restauration collective.

4.4.2. Les systèmes de contrôle d'accès par contour de la main

Un système de contrôles d'accès par contour de la main a été mis en place dans deux des collèges visités par les rapporteurs : une borne d'accès, située à l'entrée du restaurant, est reliée à un lecteur biométrique, qui contient une base de données dans laquelle figurent les «*gabarits biométriques*», c'est-à-dire, l'image de la main de chaque élève. Un code d'accès est associé à chaque gabarit. Lors de chaque passage, l'élève saisit son code personnel puis place sa main sur l'appareil de lecture.

La CNIL assure un contrôle sur ce type de procédé dans la mesure où l'établissement qui installe un dispositif biométrique doit absolument obtenir son autorisation avant l'installation du système. La CNIL vérifie que le chef d'établissement a bien préalablement informé les parents d'élèves et les personnels de l'établissement de leurs droits par la diffusion d'un document. Les parents peuvent refuser que leur enfant utilise un tel système biométrique. Dans ce cas, un badge ou tout autre moyen d'accéder à la cantine doit être délivré à l'élève³⁵.

Dans un des établissements visité par les rapporteurs, l'accord préalable des familles n'avait pas été demandé. Il a été sollicité dans un autre établissement dans lequel une dizaine de parents ont refusé ce dispositif pour leurs enfants et ces derniers se sont vu délivrer des cartes magnétiques.

³⁴ Les cuisiniers ont ainsi signalé des pannes anciennes toujours en instance de réparation : armoires de présentation et double armoire de congélation en panne depuis plusieurs mois, congélateur en panne depuis deux ans, fontaine à eau de la salle des commensaux hors service depuis plusieurs années ou encore un des compartiments de la zone de distribution de plats chauds en panne depuis plusieurs mois.

³⁵ Source : site de la CNIL : les dispositifs biométriques pour l'accès aux cantines scolaires, 23 novembre 2015 : <https://www.cnil.fr/fr/les-dispositifs-biometriques-pour-laces-aux-cantines-scolaires>.

4.4.3. Les logiciels

Si tous les collèges disposent du logiciel GFC (gestion financière et comptable) qui sert à l'établissement de leurs comptes administratifs, plusieurs autres outils informatiques sont utilisés pour la gestion de la restauration : ALISE, DMI, TURBOSELF, ORCADIA pour la gestion des accès à la cantine et des comptes clients (droits constatés), GFE dédié à la gestion financière des élèves (frais scolaires, bourses...) et PRESTO pour la gestion des stocks (saisie des entrées/sorties quotidiennes, feuille de consommation journalière, prix matière du repas du jour...).

Ces logiciels qui sont supposés fournir des données fiables sur l'activité de la restauration scolaire ne sont pas toujours correctement utilisés par les gestionnaires qui en ignorent parfois les fonctionnalités et les possibilités.

Il est apparu au cours de la mission que l'un des logiciels utilisés, ne donnait pas satisfaction, les informations délivrées une fois les exercices clôturés pouvant être fantaisistes, en particulier dès que l'on interroge les exercices clôturés. Une même requête réalisée à quelques minutes d'intervalles sur un exercice clôturé peut donner des résultats différents. Selon deux gestionnaires, ces anomalies seraient connues de l'entreprise qui a développé le logiciel et en assure la maintenance.

Une homogénéisation des outils utilisés et une formation des gestionnaires à leur utilisation est souhaitable.

Recommandation 22 : L'uniformisation des logiciels de gestion de la restauration doit être préconisée et facilitée par la DASCO.

Dans sa réponse au rapport provisoire, la DASCO indique que pour diverses raisons, cette réforme semble compliquée à mettre en œuvre.

Les auditeurs ayant constaté la maîtrise très variable de ces outils de gestion ainsi que l'hétérogénéité de leurs performances, maintiennent que ce sujet devrait faire l'objet d'une réflexion dans le cadre du dialogue de gestion engagé.

Une uniformisation de l'outil de gestion et l'optimisation de la formation des gestionnaires à l'outil contribueraient aussi à la mise en œuvre des recommandations 8 et 9 relatives aux insuffisances du reporting.

4.4.4. Les contrôles sanitaires et le respect des normes HACCP

Ces contrôles doivent contribuer à assurer la santé et l'hygiène sanitaire et alimentaire des élèves, des commensaux et des personnels. Le danger redouté en restauration collective est la toxi infection alimentaire collective, contre laquelle, les procédures à respecter sont fondées en particulier sur les principes HACCP et la traçabilité des aliments.

La plupart des établissements adhèrent à un marché qui a désigné la société AGROBIO pour réaliser des contrôles sanitaires réguliers et également analyser les process adoptés en cuisine (respect de la marche en avant, relevés de température, modalités de préparation et de conservation des plateaux témoins, tenues du personnel...). D'autres établissements ont préféré recourir à d'autres prestataires, mais la fréquence et la nature des contrôles sont apparues moins soutenues. Un établissement ne recourt pas à ces prestations, ce qui paraît très contestable.

Recommandation 23 : Exiger dans la convention qui lie les collèges au département la réalisation de contrôles réguliers de la maîtrise sanitaire par un prestataire externe.

4.4.5. Les stocks

Les établissements qui cuisinent leurs repas sur place disposent de stocks permettant de faire face à des problèmes de livraison ou tout autre incident. Pour ceux qui sont livrés en liaison froide, les collèges disposent d'un stock tampon d'une journée (conserves) mis à disposition par le prestataire et qui permet de se prémunir contre ces éventualités. Il a été relevé que le collège JF. Oeben qui est livré par la caisse des écoles du 12^{ème} n'a pas de stock tampon permettant de pallier une éventuelle rupture de service.

5. CARTOGRAPHIE DES RISQUES IDENTIFIÉS

Tableau 8 : Cartographie des risques

Nature du risque	Description du risque	Risques associés
Stratégique	Faiblesse du pilotage par la collectivité de l'organisation de la restauration	Diversité de l'offre faite aux familles selon les établissements et non respect des objectifs de la collectivité en termes de développement durable
	Reporting mal défini, indicateurs partagés avec les gestionnaires à améliorer	Méconnaissance par la collectivité du fonctionnement de la restauration scolaire
Sanitaire	Intoxication alimentaire des utilisateurs de la restauration scolaire	Possible mise en cause de la responsabilité du chef d'établissement et de la collectivité
Opérationnel	Interruption de la continuité du service suite à défaillance du prestataire ou absence des agents pour raisons diverses (grèves, problèmes de transport...)	Risque d'image dégradée pour la collectivité et l'EPLE
	Mauvaise qualité du service (repas, locaux, service par les agents, propreté...)	
Social et juridique	Non respect de certaines prescriptions du code du travail relatives aux conditions de travail et locaux sociaux	
Ressources humaines	Baisse de motivation des agents	Absences au travail, accidents du travail, procédures disciplinaires...
Financier	Surfinancement du service restauration permettant de financer d'autres services au sein de l'EPLE	
	Détournements de nourriture	Sanctions disciplinaires à l'encontre des agents responsables

Source : IG

LISTE DES RECOMMANDATIONS

- Recommandation 1** : Examiner avec le rectorat de l'académie de Paris, les diverses possibilités de contribution de la collectivité à la formation des gestionnaires. 10
- Recommandation 2** : Organiser une animation régulière du réseau des gestionnaires. Elle permettrait de partager l'information sur les grandes orientations de la collectivité qui rejaillissent sur les compétences partagées avec les EPLE, et en particulier sur la restauration..... 11
- Recommandation 3** : Étudier les modalités d'un échange opérationnel direct via la messagerie avec les chefs d'établissements et les gestionnaires..... 11
- Recommandation 4** : Proposer dans les meilleurs délais, à la signature des collèges, une nouvelle convention-type, actualisée, relative aux modalités d'exercice des compétences respectives du département de Paris et des collèges..... 13
- Recommandation 5** : Faire tarifier les familles par les gestionnaires des établissements, en ayant pris soin au préalable d'obtenir leur habilitation d'accès à l'application CAFPRO. 22
- Recommandation 6** : Étudier les modalités d'une uniformisation des tarifs applicables aux commensaux qui feront l'objet d'une délibération (DASCO-DFA) proposée au Conseil de Paris dès 2017 ou début 2018. 22
- Recommandation 7** : La collectivité doit imposer aux collèges des objectifs de recours à une alimentation durable conforme au plan alimentation durable 2015-2020. 26
- Recommandation 8** : Veiller à ce que tous les établissements soient dotés de logiciels de gestion des accès au self et que ceux-ci soient correctement utilisés, afin de disposer de données fiables sur la fréquentation de la restauration scolaire par les élèves et les commensaux. 32
- Recommandation 9** : Utiliser, dans le cadre du dialogue de gestion avec les établissements, des indicateurs partagés afin de disposer de données chiffrées précises. 32
- Recommandation 10** : Inciter à l'adoption par chaque collège d'un règlement de la demi-pension et favoriser une homogénéisation des pratiques. 35
- Recommandation 11** : Réformer et simplifier le mode de calcul de la dotation du département pour la restauration scolaire..... 39
- Recommandation 12** : Mobiliser les aides européennes en faveur de la consommation de produits laitiers. 40
- Recommandation 13** : Effectuer une analyse des métiers de la restauration en collège et revoir les trois fiches métiers..... 45
- Recommandation 14** : Réinterroger le calcul de la dotation en personnels dédiés à la restauration dans chaque collège en appliquant un barème actualisé isolant la partie restauration..... 46
- Recommandation 15** : Tenir à jour un tableau des effectifs réels et des personnels affectés pour l'intégralité de leur temps de travail dans les cuisines, en n'oubliant pas les contrats aidés intervenant en restauration. 47
- Recommandation 16** : Engager une démarche volontariste pour lutter contre l'absence en formation, s'assurer que tous les ATC suivent les formations obligatoires et inciter largement à suivre les formations. 51

- Recommandation 17** : Réexaminer les possibilités de déploiement de l’outil de gestion des temps Chronogestor aux ATC. 52
- Recommandation 18** : Communiquer régulièrement en direction des personnels de restauration et des gestionnaires sur les bonnes pratiques, les procédures et consignes en matière d’hygiène et de sécurité. 53
- Recommandation 19** : Prévoir la réhabilitation des locaux sociaux lorsque ceux-ci ne sont pas conformes. 53
- Recommandation 20** : Les établissements doivent apporter une attention particulière aux règles applicables en matière d’achat public en s’appuyant en tant que de besoin sur l’expertise technique et juridique de la collectivité et du rectorat. 55
- Recommandation 21** : Étoffer le bureau de la restauration scolaire en adjoignant au responsable technique en poste, les compétences d’un technicien possédant des connaissances techniques et réglementaires dans le domaine de la restauration collective. 56
- Recommandation 22** : L’uniformisation des logiciels de gestion de la restauration doit être préconisée et facilitée par la DASCO. 57
- Recommandation 23** : Exiger dans la convention qui lie les collèges au département la réalisation de contrôles réguliers de la maîtrise sanitaire par un prestataire externe. .. 57

TABLE DES TABLEAUX, GRAPHIQUES ET ILLUSTRATIONS

Figure 1 : Les trois modes d'organisation de la restauration dans les collèges parisiens ..6	
Figure 2 : L'organisation de la restauration dans les 40 collèges autonomes..... 14	
Tableau 1 : Effectifs/demi-pensionnaires/forfaits/modes de production..... 17	
Tableau 2 : Comparaison entre repas commandés et repas consommés dans un EPLE... 26	
Tableau 3 : Recettes encaissées par repas en 2015..... 34	
Tableau 4 : Dotations par repas versées aux 40 collèges autonomes de 2013 à 2017 38	
Tableau 5 : Subventions départementales versées aux 40 collèges autonomes 39	
Tableau 6 : Coûts directs des repas en 2015..... 42	
Tableau 7 : Les effectifs de personnels techniciens, ouvriers et de service dédiés à la restauration dans les 40 collèges 48	
Tableau 8 : Cartographie des risques 59	

PROCÉDURE CONTRADICTOIRE

Dans le cadre de la procédure contradictoire en vigueur à l'Inspection Générale, le rapport provisoire sur la restauration scolaire dans les 40 collèges autonomes a été transmis le 29 mai 2017 à la DASCO et à la DRH.

La réponse au rapport provisoire de la DASCO a été adressée par courrier le 7 juillet 2017. Elle est reproduite ci-après. La DASCO estime que le rapport conforte ses interrogations et formule plusieurs commentaires qui ont pour la plupart, été intégrées dans le corps du rapport définitif.

La DRH n'a pas produit de réponse.



Direction des Affaires Scolaires
Sous-direction des Etablissements Scolaires



N/Réf. :
Paris, le - 7 JUL. 2017

Note à l'attention de : Directrice de l'Inspection Générale de la Ville de Paris

Objet : Audit sur la restauration scolaire dans les collèges
(Rapport n°16-18)

Par note en date du 29 mai dernier, vous m'avez transmis le rapport provisoire établi par vos services sur l'audit de la restauration scolaire dans certains collèges, en me demandant de vous faire part de mes observations sur les constats dressés, et de mon avis sur les recommandations présentées.

Les constats réalisés par _____ que je remercie pour le travail accompli, viennent conforter, pour la plupart d'entre eux, les interrogations soulevées suite à un premier état des lieux réalisé en interne par la DASCO l'année dernière sur les 40 collèges disposant d'un système de restauration autonome.

Concernant les recommandations qui en découlent, elles me semblent pouvoir être regroupées en trois catégories qui renvoient chacune à un calendrier de mise en œuvre différent :

- Les recommandations relatives à l'uniformisation des tarifs de restauration, la modification du mode de subventionnement, l'adoption d'un règlement intérieur homogène, l'incitation sur l'alimentation durable, ou encore le renforcement de l'expertise à offrir aux établissements, s'inscrivent toutes dans un chantier global de réforme de la restauration dite autonome qu'il convient d'ouvrir dans les meilleurs délais. Cette réforme ne pourra cependant être conduite que lorsque le chantier en cours concernant la restauration scolaire assurée par les caisses des écoles aura été achevé.
- Les propositions plus spécifiques, relatives à l'évolution des métiers des ATC affectés à la mission de restauration, aux effectifs, au temps de travail, à la formation et à leurs conditions de travail, participent quant à elles d'une réflexion globale sur les personnels départementaux affectés dans les collèges qu'il conviendra de mener en amont avec ces derniers et leurs représentants.
- Concernant la recommandation 13, c'est parce que les fiches métiers des agents intervenant en service de restauration auront été redéfinies qu'il sera possible de définir le temps agents à affecter à chaque collège permettant d'aboutir à un nouveau barème qui prévoira une dotation spécifique pour la restauration. Cette démarche repose d'abord sur une observation et l'élaboration de propositions qui devront être discutées avec les partenaires sociaux.
- La recommandation 14 pourra être mise en place à la rentrée prochaine.
- La démarche de sensibilisation aux procédures et consignes en matière d'hygiène et sécurité (recommandation 18) est largement entamée par les chargés de coordination qui se rendent depuis trois mois dans les collèges pour y présenter les règles à appliquer sur la base d'un document élaboré par le bureau des conditions de travail et des relations sociales. 40 gestionnaires et équipes d'agents ont d'ores et déjà été rencontrés à la fin juin. Les chargés de coordination vont également être une aide précieuse pour inciter les agents à demander et suivre les formations nécessaires et donner des préconisations au vu des difficultés qu'ils auront pu repérer (recommandation 16).

Adresse postale : 3, rue de l'Arsenal - 75181 PARIS CEDEX 12
Bureaux : 17 bd Morland - 75004 PARIS -



- Le déploiement de Chronogestor (recommandation 17) se met progressivement en place dans les services de terrain de la DASCO après une analyse de faisabilité et selon un calendrier progressif compte tenu du nombre d'agents concernés.
- La réhabilitation des locaux sociaux (recommandation 19) fait partie des priorités que s'est fixée la DASCO.
- Enfin, vous évoquez, au travers de certaines recommandations, la nécessité d'intensifier le lien avec les établissements (nouvelles conventions, nouveaux outils pour améliorer la communication, formation des gestionnaires,...). Ces propositions s'inscrivent naturellement dans le processus enclenché par la DASCO, avec la mise en œuvre de nouveaux dialogues de gestion en 2016, qu'il convient de poursuivre.

La DASCO va donc réfléchir, dans le cadre de ce calendrier, à la mise en œuvre de vos recommandations.

Je souhaitais néanmoins souligner les points suivants :

- Concernant la recommandation n°4 relative à la signature dans les meilleurs délais d'une nouvelle convention entre le Département de Paris et les EPLE, comme évoqué avec les rapporteurs, il nous semble opportun d'attendre les résultats du groupe de travail sur la mise en place du dialogue de gestion qui reprendra en septembre, pour finaliser la rédaction de la convention cadre qui nous permettra de contractualiser avec les collèges les décisions prises au sein du groupe de travail.
- Concernant la proposition n°5 de transférer la mission de tarification aux gestionnaires des établissements. Au-delà des contraintes logistiques, cet objectif ne me semble pas réaliste au regard des très fortes réticences exprimées tant par les personnels concernés que par leurs représentants à l'occasion de la réforme de la tarification menée cette année dans les 29 collèges en cité scolaire.
- Dans le dernier paragraphe de la page 39 relatif à l'utilisation des excédents dégagés par la restauration pour le financement d'autres dépenses, il est indiqué que cette pratique est prohibée en référence à la circulaire du 30 octobre 2012 (relative à la préparation du budget 2013). Cette remarque est caduque, il s'agissait d'une disposition transitoire liée à la mise en œuvre de la réforme du cadre budgétaire et comptable des EPLE (RCBC) au 1er janvier 2013. Ainsi, dans le cadre de la RCBC, les fonds de réserves sont désormais globalisés sans distinction des services qui les ont générés, leur utilisation devient donc totalement mutualisée.
- La recommandation n° 22 relative à l'uniformisation des logiciels de gestion de la restauration nous paraît difficile à mettre en œuvre dans le contexte d'autonomie de gestion des EPLE et de concurrence entre les développeurs (actuellement, le marché des logiciels de gestion de la restauration est reparti principalement entre 4 grands opérateurs). Seule une mise à la disposition des collèges, d'un logiciel acquis par le Département de Paris suite à la passation d'un marché, permettrait de mettre en œuvre cette recommandation. Cette solution nous paraît intenable dans le contexte budgétaire actuel et susciterait sans doute de vives réactions de la part des établissements.

Tels sont les éléments dont je tenais à vous faire part à ce stade. Je reste bien évidemment à la disposition de vos services pour évoquer plus en détail ces points à l'occasion d'une réunion ad hoc, si nécessaire.

Directrice des Affaires Scolaires

LISTE DES ANNEXES

Annexe 1 : Lettre de mission

Annexe 2 : Liste des personnes rencontrées

Annexe 3 : Délibération 2010 DASCO 1 G

Annexe 4 : Délibération 2014 DASCO 1066 G

Annexe 5 : Liste des collèges visités

Annexe 6 : Avis des élèves interrogés

Avis : *La version publiée de ce rapport ne comprend pas les annexes. Sous réserve des dispositions de l'article L.312-1 du Code des relations entre le public et l'administration, relatif à la communication des documents administratifs, et de la délibération 2014 IG 1001, celles-ci sont consultables sur place, sur demande écrite à la direction de l'Inspection générale.*