

COUTS COMPLETS ET RECETTES FINANCIERES DE LA RESTAURATION SCOLAIRE : QUELLES MARGES DE MANŒUVRE POUR LA TRANSITION ÉCOLOGIQUE ?

SYNTHESE

Oct
2023



EXPERTISES

REMERCIEMENTS

Cette étude n'aurait pas pu se dérouler sans la contribution précieuse des réseaux nationaux d'AGORES, RESTAU'CO et la SCIC Nourrir l'Avenir – Les pieds dans le plat, et des 12 collectivités pilotes qui ont consacré du temps pour partager leur expérience de terrain et donner leurs retours sur les résultats. Nous les remercions chaleureusement pour leur disponibilité à la fois lors des entretiens bilatéraux mais aussi pour leur participation en nombre aux deux ateliers en visioconférence. Nous remercions également tous les membres du Comité de Pilotage, pour leurs précieux retours. Enfin, nous remercions Sarah MARTIN et Alba DEPARTE (ADEME) pour leur disponibilité et leurs apports qui ont permis d'améliorer la qualité des résultats et du présent rapport.

Comité de pilotage

LHUISSIER Frederika (MASA)
MERLE Valérie (MASA)
BA Daba (VILLE DE PARIS)
BADAOUI Siham (VILLE DE PARIS)
DAVID Jean-Marc (VILLE DE PARIS)
ROLLIN Marie-Cécile (RESTAU'CO)
CONIL Catherine (MTECT)
FLIPO Dorian (MASA)
GOUTHIÈRE Laurence (ADEME)
NIVET Sylvestre (AGORES - VILLE DE POITIERS)
SAVOUREL Sophie (AGORES – VILLE D'ANGERS)
LANLO Virginie (AMF - VILLE DE MEUDON)
REVUELTA Inès (UN PLUS BIO)
ROCHER Daniel (SNERS)

CITATION DE CE RAPPORT

ALLIOT Christophe, BRILLION Camille, McADAMS-MARIN Delphine BASIC
GODEFROY Simon, CITEXIA

2023. Coûts complets et recettes financières de la restauration scolaire : quelles marges de manœuvre pour la transition écologique ?
87 pages

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



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

Ce document est diffusé par l'ADEME

ADEME

20, avenue du Grésillé

BP 90 406 | 49004 Angers Cedex 01

Numéro de contrat : 2021MA000408

Étude réalisée pour le compte de l'ADEME par : BASIC et Citexia

Coordination technique - ADEME : MARTIN Sarah / DEPARTE Alba

Direction/Service : Agriculture, Forêts et Alimentation



SOMMAIRE

1. Contexte et objectifs	5
2. Méthodologie	5
3. Élargir le débat aux coûts complets de la restauration scolaire (y compris les externalités) : pourquoi et comment ?	6
- Qu'entend-on par coûts complets de la restauration scolaire ?.....	6
- Comment modéliser les coûts comptables ?.....	6
- Quelles sont les externalités dont le coût a pu être chiffré de manière monétaire ?.....	7
- Quelles sont les externalités non monétarisables prises en compte dans l'étude ?	7
- Qui finance les coûts complets de la restauration scolaire ?.....	8
- Comment ont été modélisés les différents modes d'organisation des cantines scolaires ?	9
4. Quels sont les coûts et les externalités liés à la transition écologique des cantines ?	12
- Quel est l'impact de la loi EGalim sur les coûts complets ?	12
- Quels sont les impacts de scénarii allant plus loin que la loi EGalim ?	14
5. Quelle part des coûts complets peut être prise en charge par les collectivités ?	16
- Comment modéliser les recettes de la restauration scolaire ?	16
- Quel est l'impact de la tarification de la restauration scolaire ?.....	16
6. Quelles marges de manœuvre des collectivités pour prendre en charge les surcoûts de la transition écologique dans un objectif de justice sociale ?	19
7. Conclusion et perspectives	20



1. Contexte et objectifs

La restauration collective constitue un point d'appui essentiel pour initier la transition vers une alimentation durable dans les territoires. La loi EGALim instaure des mesures en restauration scolaire pour débiter cette transition : obligation de 50 % de produits durables ou de qualité dans les approvisionnements en denrées alimentaires d'ici 2022 (dont au moins 20 % de produits issus de l'agriculture biologique ou en conversion), mise en place d'un repas végétarien hebdomadaire et réduction du gaspillage alimentaire.

De manière opérationnelle, un certain nombre de défis et de freins viennent entraver la mise en œuvre de ces dispositions, et plus généralement la transition de la restauration scolaire vers une alimentation durable. Parmi ces freins, les questions d'ordre économique tiennent une place souvent importante pour les collectivités locales et les établissements publics au démarrage de leur transition. Cet état de fait est renforcé par la situation économique actuelle marquée par une inflation importante, notamment sur les coûts des produits alimentaires, de l'énergie...

Dans ce contexte, cette étude a pour objectif de **donner les moyens aux collectivités locales en France métropolitaine d'avoir une vision globale des coûts complets** d'un repas en restauration scolaire (maternelle au collège) ainsi que les surcoûts engendrés par la **transition de cette dernière vers une alimentation plus durable (atteinte des objectifs EGALim ou scénarios plus ambitieux)**. Les coûts complets ainsi modélisés recouvrent l'ensemble des coûts comptables de la pause méridienne : coûts d'achat des denrées, autres coûts de fabrication des repas, coûts de distribution et d'encadrement des élèves. Au-delà de ces coûts comptables, la restauration scolaire génère également des impacts socio-économiques et environnementaux dont une partie a pu être monétarisée et ainsi intégrée aux coûts complets.

En complément, l'étude propose une **modélisation des recettes financières** des services de restauration scolaire afin d'**objectiver la capacité des collectivités locales à en couvrir les coûts comptables** en fonction des moyens financiers de leurs usagers, et de quantifier les risques de vulnérabilité alimentaire que les politiques de tarification peuvent faire peser sur les familles les plus modestes.

L'ensemble des résultats de l'étude sont disponibles dans le rapport complet.

2. Méthodologie

Les **modélisations** développées pour estimer les coûts et les recettes des cantines scolaires sont basées sur une large revue bibliographique¹, des entretiens avec les réseaux nationaux (AGORES, RESTAU'Co...) et des ateliers de travail avec des collectivités pilotes.

Sur cette base, des **prototypes d'outils** ont été mis au point pour permettre de visualiser les résultats de ces modélisations de manière didactique et dynamique, tout en reflétant la diversité des modes d'organisation des restaurants scolaires et des réalités socio-économiques des collectivités. L'étude restitue les coûts complets et les recettes pour certains exemples choisis empiriquement parmi la diversité des cas paramétrés dans ces outils. Les configurations retenues font partie de celles les plus couramment rencontrées sur le terrain et ont été sélectionnées pour refléter une large diversité de situations : rurales et urbaines, cuisines sur place et cuisines centrales avec restaurants satellites, régies et concessions, écoles primaires et collèges.

En ce qui concerne les **leviers de transition** étudiés, l'étude a permis de modéliser les impacts de **l'introduction de produits bio et de repas végétariens, la réduction du gaspillage alimentaire et la non-utilisation de contenants en plastique dans le cas des restaurants satellites uniquement** (cas non traité dans cette synthèse, les résultats sont présentés dans le rapport complet). Par manque de

¹ La revue bibliographique complète est présente dans le rapport complet de l'étude.



données, certains autres leviers de la loi EGalim, notamment l'introduction de produits durables, n'ont pu être modélisés dans le cadre de la présente étude. De plus amples détails méthodologiques sont présentés dans le rapport complet de l'étude.

À noter que l'inflation n'a pas été prise en compte dans le cadre des présents travaux. Cette inflation engendre des effets importants sur les coûts de fonctionnement des cantines scolaires, en particulier ceux de fabrication des repas, le coût des denrées agricoles et alimentaires, et dans une moindre mesure les niveaux de salaires. Cette dynamique d'inflation n'étant pas encore finie, très peu de données et aucun chiffres consolidés sur les hausses de coûts en cantines scolaires ont été trouvés à date. Cela étant, elle ne change pas les résultats de la recherche qui sont exprimés en pourcentage d'augmentation des coûts comptables des repas en restauration scolaire (même si la valeur absolue en euros des différents coûts évolue à la hausse).

3. Élargir le débat aux coûts complets de la restauration scolaire (y compris les externalités) : pourquoi et comment ?

- Qu'entend-on par coûts complets de la restauration scolaire ?

Les coûts comptables de la restauration scolaire correspondent à l'ensemble des dépenses associées à ce service qui sont identifiables dans la comptabilité liée aux établissements concernés. Ils ne sont pas suffisants pour avoir une vision complète des coûts de la pause méridienne car il faut y rajouter les coûts des impacts que la restauration scolaire engendre sur l'environnement et la société (aussi appelés « externalités ») et qu'il est possible de monétariser. La somme des coûts comptables et des externalités monétarisables liés au service permet d'obtenir les coûts complets de la restauration scolaire.

Au-delà des externalités qui peuvent être monétarisées, certaines externalités peuvent seulement être quantifiées (par exemple les surfaces agricoles et les emplois nécessaires pour la fabrication des repas) et d'autres externalités ne peuvent être décrites que sous forme qualitative. Ces informations qualitatives et quantitatives sont fournies en complément des valeurs monétaires pour offrir une vision panoramique de tous les principaux impacts environnementaux et socio-économiques de la restauration scolaire. Cette vision panoramique est présentée en page 9 de la synthèse (Figure 6).

- Comment modéliser les coûts comptables ?

Les coûts comptables de la restauration scolaire sont traditionnellement classés en quatre catégories : les coûts des denrées, les coûts de personnel, les coûts de fonctionnement et les coûts d'investissement.

Afin de pouvoir étudier les effets de différents scénarii de transition alimentaire des restaurants scolaires, le choix a été fait de modéliser les coûts comptables selon de nouvelles catégories qui permettent de recomposer le processus du repas scolaire de manière chronologique :

- coût administratif (gestion du personnel, gestion des achats...),
- coûts de fabrication des repas (denrées, préparation, conditionnement...),
- coûts de distribution des repas aux élèves (y compris livraison et assemblage pour les restaurants satellites d'une cuisine centrale),
- et enfin coûts de l'encadrement des élèves sur le lieu de restauration.

Chaque coût issu de la comptabilité générale classique a été reventilé selon ce nouveau cadre de comptabilité analytique (voir figure ci-après). Une valeur moyenne a été estimée pour chaque coût à l'échelle nationale en 2018, et ses variations en fonction des modes d'organisation du service ont été modélisées sur la base de caractéristiques clés (nombre de couverts, nombre d'encadrants, type de liaison, niveau de transformation des denrées achetées...). Sur cette base, les conséquences d'une transition alimentaire sur ces coûts ont été modélisées en fonction des leviers mis en œuvre (part de produits bio, de menus végétariens...) en prenant en compte les interactions entre les différents coûts.



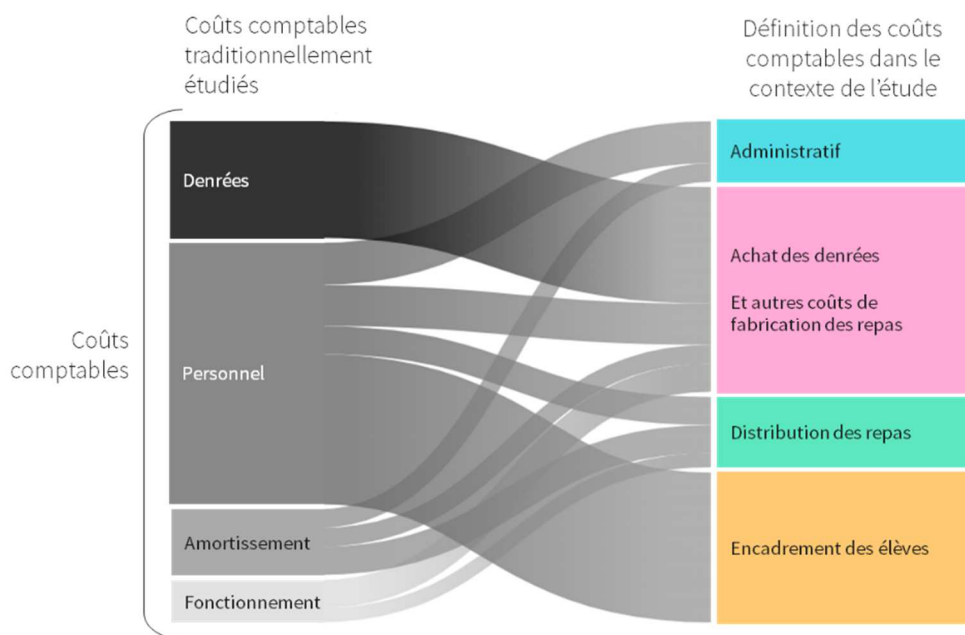


Figure 1 : Cadre de modélisation des coûts comptables et lien avec la comptabilité générale. Source : BASIC-Citéxia

- Quelles sont les externalités dont le coût a pu être chiffré de manière monétaire ?

Les **externalités** pour lesquelles les données et méthodologies ont été considérées comme suffisamment robustes pour estimer des coûts monétaires dans le cadre de la présente étude sont :

- les **coûts de dépollution de l'eau** engendrés par l'utilisation de pesticides et la pollution aux nitrates liée aux rejets agricoles,
- le **coût du carbone associé aux émissions de gaz à effet de serre** des repas en restauration scolaire,
- et les **coûts de la collecte et du traitement des déchets** organiques de la restauration scolaire.

- Quelles sont les externalités non monétarisables prises en compte dans l'étude ?

Les principales externalités environnementales et socio-économiques liées à la restauration scolaire ont été décrites qualitativement, et autant que possible quantitativement, en utilisant le cadre de boussole de durabilité représenté ci-après. Par la suite, le terme « externalités » sera utilisé pour mentionner les externalités environnementales et socio-économiques.

La métaphore visuelle de **cette boussole de durabilité** peut être synthétisée de la manière suivante :

- **Le cercle extérieur représente les impératifs environnementaux** associés au « plafond » des limites physiques planétaires : climat, qualité de l'air, ressource en eau, sols, biodiversité...
- **Le cercle intérieur reflète les besoins fondamentaux** associés au « plancher » des droits humains décrits dans les conventions internationales² et qui permettent d'assurer une société plus équitable et plus soudée, permettant à chacun de vivre dignement et en bonne santé. A cela se rajoute l'enjeu du bien-être animal qui permet de dépasser une vision uniquement anthropocentrée des droits fondamentaux.

Les externalités identifiées grâce à cette boussole peuvent être positives (« amélioration » de la durabilité), négatives (« dégradation » de la durabilité) ou incertaines (quand il n'est pas possible de déterminer s'il y a un impact positif ou négatif sur la durabilité).

² Déclaration Universelle des Droits de l'Homme et protocole additionnel sur les droits économiques, sociaux et culturels, Conventions fondamentales de l'Organisation Internationale du Travail, Objectifs de Développement Durable des Nations unies...

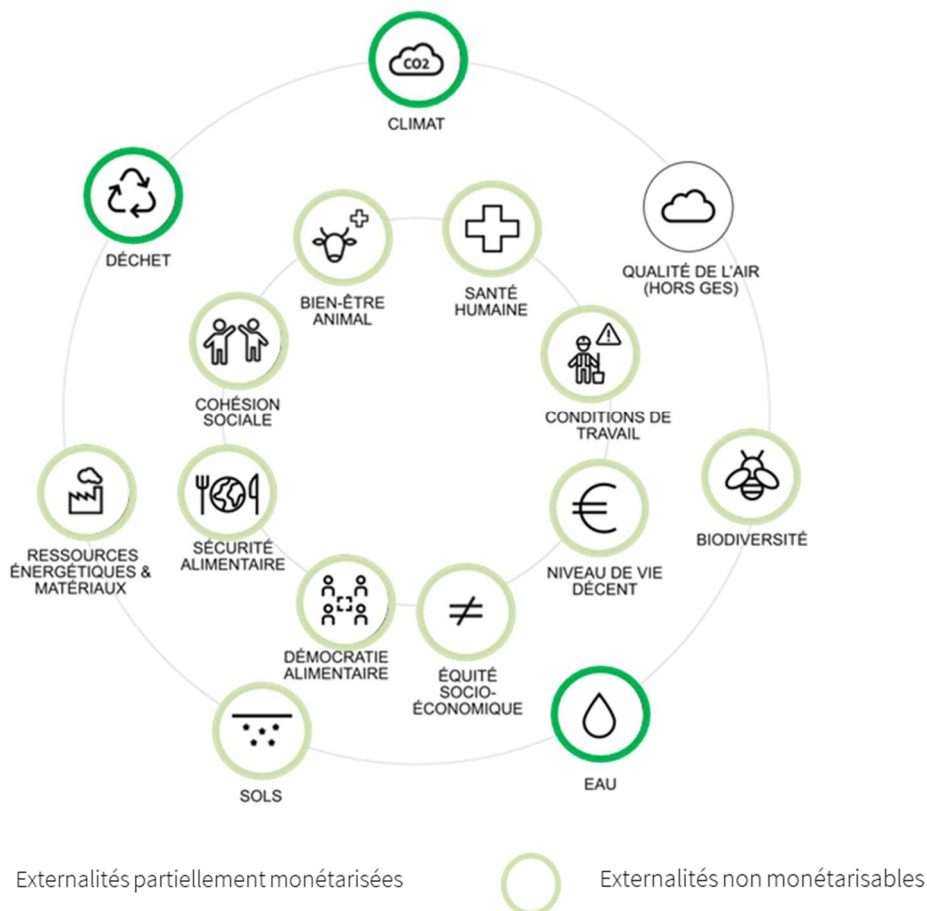


Figure 2 : Externalités investiguées dans le cadre de l'étude. Source : BASIC

- Qui finance les coûts complets de la restauration scolaire ?

Les coûts complets de la restauration scolaire détaillés précédemment sont pris en charge par différentes personnes et institutions : les coûts comptables sont payés à la fois par les usagers et par le budget général de la collectivité locale, alors que les externalités monétarisables sont prises en charge plus globalement par les pouvoirs publics et les externalités non monétarisables impactent les citoyens et la planète.



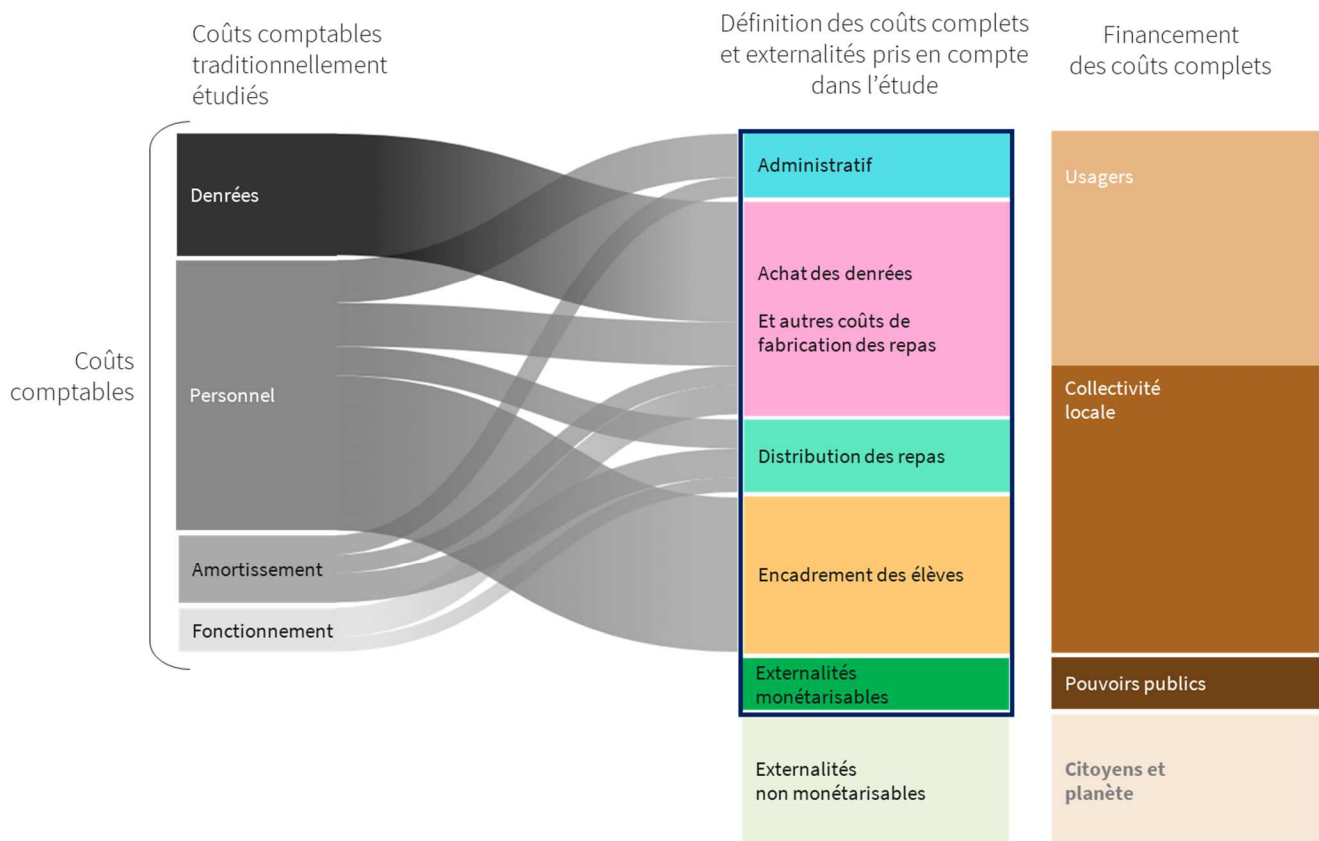


Figure 3 : Coûts complets, externalités et financement. Source : BASIC-Citèxia

- **Comment ont été modélisés les différents modes d'organisation des cantines scolaires ?**

Différents modes d'organisation des services de restauration scolaire ont été modélisés pour pouvoir refléter la grande diversité des fonctionnements des cantines en France : **cuisine sur place, restaurant satellite d'une cuisine centrale, gestion publique ou par un délégataire privé** (cf. figure ci-dessous). A noter que sur cette figure, les proportions sont respectées pour les coûts comptables comme nous le présenterons dans le paragraphe suivant, mais pas pour les externalités (monétarisables et non monétarisables) pour des raisons de lisibilité.





Figure 4 : Modélisation des coûts complets et des externalités des différents types d'organisation de restauration scolaire. Source : BASIC-Citéxia

- Que montre la modélisation des coûts complets et des externalités ?

Les résultats obtenus grâce à la présente étude montrent qu'en termes de coûts comptables :

- les **coûts d'achat des denrées** représentent environ un **quart des coûts comptables** d'une cantine scolaire en école maternelle ou primaire...
- ... et **les autres coûts de fabrication des repas** - personnel de cuisine, frais de fonctionnement (petit matériel, eau, énergie...) et d'investissement – **sont presque aussi élevés que les coûts des denrées**.
- À cela s'ajoutent les coûts de distribution (i.e. service des repas dans la cantine scolaire) qui représentent de l'ordre de 8% des coûts complets.
- Quant aux coûts administratifs (gestion de l'approvisionnement, des équipes, des paiements...), ils sont légèrement supérieurs aux précédents (allant de 9% à 13% des coûts complets).

Rarement mis en lumière, **les coûts des encadrants des élèves** - qui sont indispensables pour les accompagner et faire de la sensibilisation à une alimentation saine et durable - peuvent dépasser les coûts d'achat des denrées en maternelle et primaire, soit **plus d'un quart des coûts complets**. Ces résultats varient peu en fonction des différences d'organisation du service (cuisine sur place, restaurant satellite d'une cuisine centrale, type de liaison, régie...). Dans la suite de la synthèse, le cas type d'un repas en école primaire de 200 élèves en cuisine sur place servira de fil conducteur pour les estimations.

La méthodologie développée permet d'élargir le champ de vision et de rendre visible les externalités de la **restauration scolaire**, catégorie pour l'instant ignorée dans les débats bien qu'elles soient nombreuses. Si les connaissances actuelles permettent de documenter une grande partie de ces externalités, seule une faible minorité a pu être estimée en euros. Les coûts ainsi monétarisés (liés au climat, à la pollution de l'eau et à la gestion des déchets organiques) **représentent 4% des coûts complets**.



Ainsi, si on prend l'exemple d'une cantine d'école primaire servant 200 élèves avec une cuisine sur place, la présente étude montre que le coût complet du repas dépasse 8 euros, dont 39 centimes d'externalités monétarisables, soit un montant bien supérieur à ce que paient les familles (les tarifs s'échelonnant le plus souvent de 1 euro à près de 5 euros, on peut estimer que les contribuables couvrent environ 60% du coût complet du service). Les externalités environnementales et socio-économiques sont nombreuses comme le montre la figure 6 ci-après.

Situation en 2018

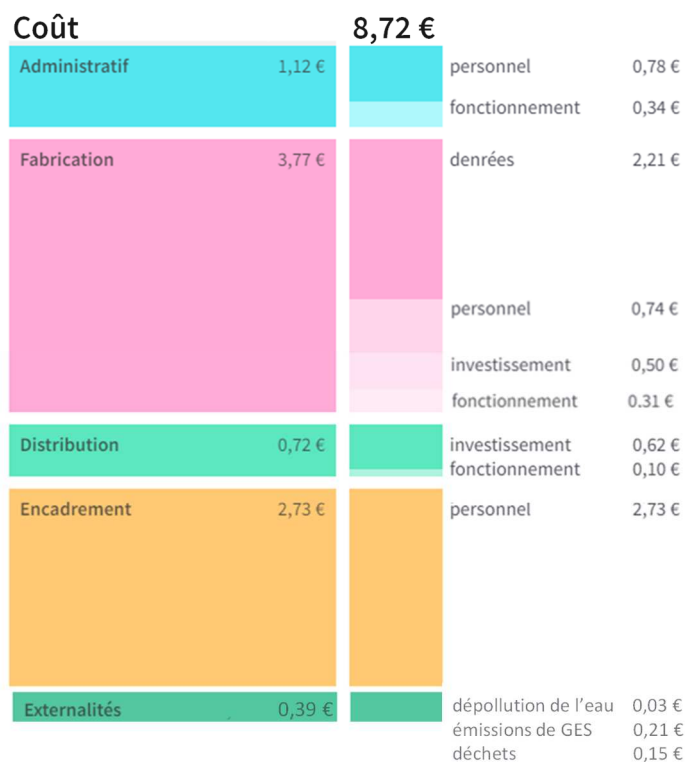


Figure 5 : Coûts complets pour un repas pris dans une cuisine sur place servant 200 repas en primaire, 20 repas adulte dont 15 pour les encadrants des élèves. Source : BASIC-Citèxia

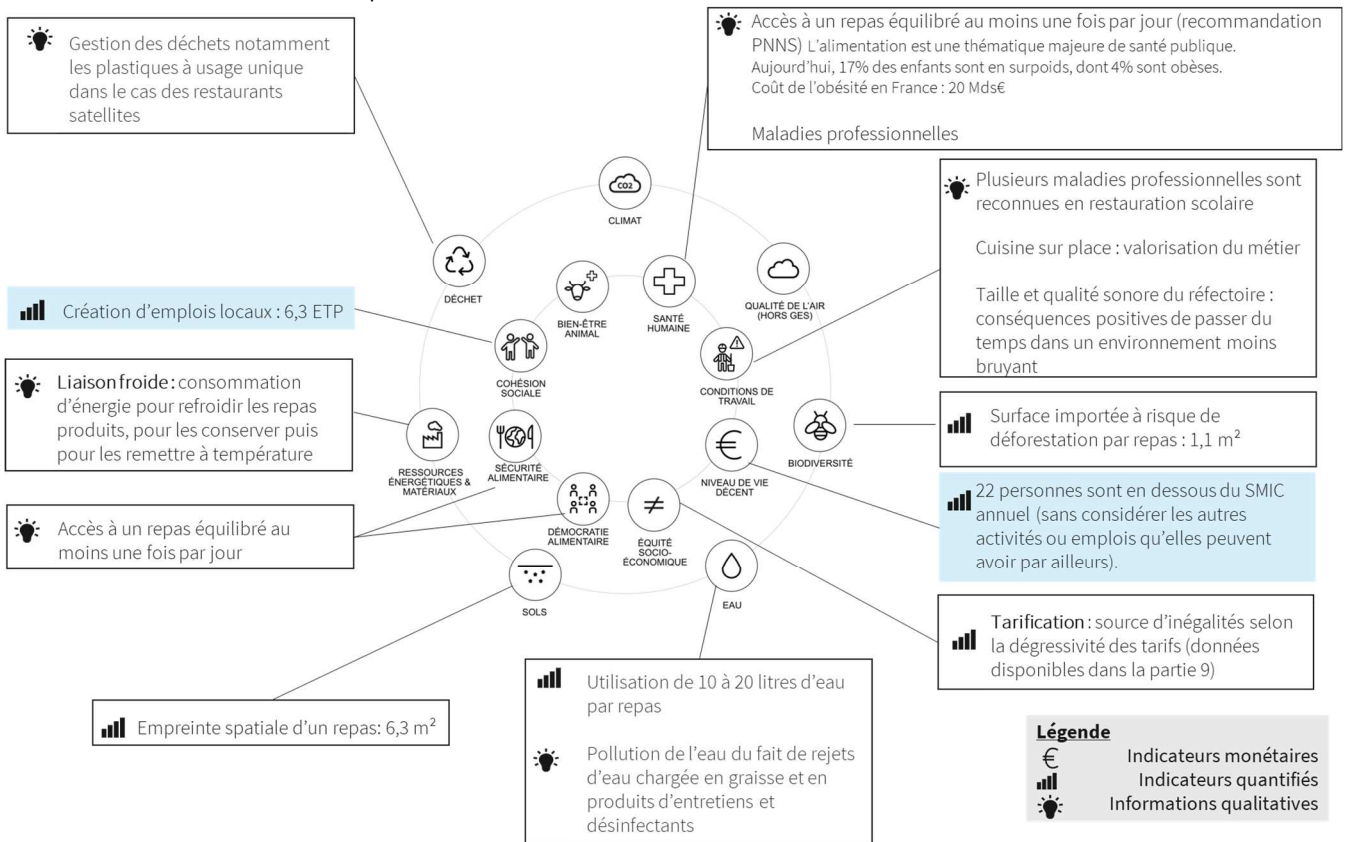


Figure 6 : Externalités pour un repas pris dans une cuisine sur place servant 200 repas en primaire, 20 repas adulte dont 15 pour les encadrants des élèves. Source : BASIC-Citèxia

4. Quels sont les coûts et les externalités liés à la transition écologique des cantines ?

- Quel est l'impact de la loi EGalim sur les coûts complets ?

Dans le cadre de la mise en œuvre d'EGalim (20% de produits issus de l'agriculture biologique, un repas végétarien par semaine et réduction de 20% du gaspillage alimentaire), nos estimations montrent que les surcoûts d'achat des denrées liés à l'augmentation de la part de produits biologiques sont en partie compensés par les économies réalisées grâce à la réduction du gaspillage et à la baisse des produits issus de l'élevage, dans le cas où la composition du repas végétarien n'est pas ultra-transformée (la figure ci-dessous indique les postes de dépenses qui sont affectés par les surcoûts et les économies liés à EGalim). Au final, les surcoûts totaux engendrés par EGalim s'élèvent à peine à 5% des coûts comptables d'après la modélisation développée dans le cadre de l'étude, et même un peu moins sur les coûts complets (compensation liée à la diminution des coûts des externalités monétarisées). Ces coûts représentent les coûts d'entrée à la transition dans les cantines dans la mesure où certains coûts de transition ne sont pas à reconduire tous les ans.

Situation en 2018

Coût	8,72 €		
Administratif	1,12 €	personnel	0,78 €
		fonctionnement	0,34 €
Fabrication	3,77 €	denrées	2,21 €
		personnel	0,74 €
		investissement	0,50 €
		fonctionnement	0,31 €
Distribution	0,72 €	investissement	0,62 €
		fonctionnement	0,10 €
Encadrement	2,73 €	personnel	2,73 €
Externalités	0,39 €	dépollution de l'eau	0,03 €
		émissions de GES	0,21 €
		déchets	0,15 €

Mise en application EGAlim

Effet des leviers de transition (par rapport à la situation initiale)

Coût	9,00 €		
Administratif	+0,01 € 1,13 €	personnel	0,78 €
		fonctionnement	0,35 € <i>Bio</i>
Fabrication	+0,06 € 3,84 €	denrées	2,27 €
			<i>Végétarien et réduction du gaspillage</i>
			<i>Bio</i>
		personnel	0,76 € <i>Réduction du gaspillage</i>
			<i>Végétarien</i>
		investissement	0,50 €
		fonctionnement	0,32 €
Distribution	+0,08 € 0,80 €	investissement	0,62 €
		fonctionnement	0,18 € <i>Réduction du gaspillage</i>
Encadrement	+0,19 € 2,92 €	personnel	2,92 € <i>Réduction du gaspillage</i>
Externalités	-0,07 € 0,32 €	dépollution de l'eau	0,02 € <i>Bio</i>
		émissions de GES	0,18 € <i>Repas végétariens et réduction du gaspillage</i>
		déchets	0,12 € <i>Réduction du gaspillage</i>

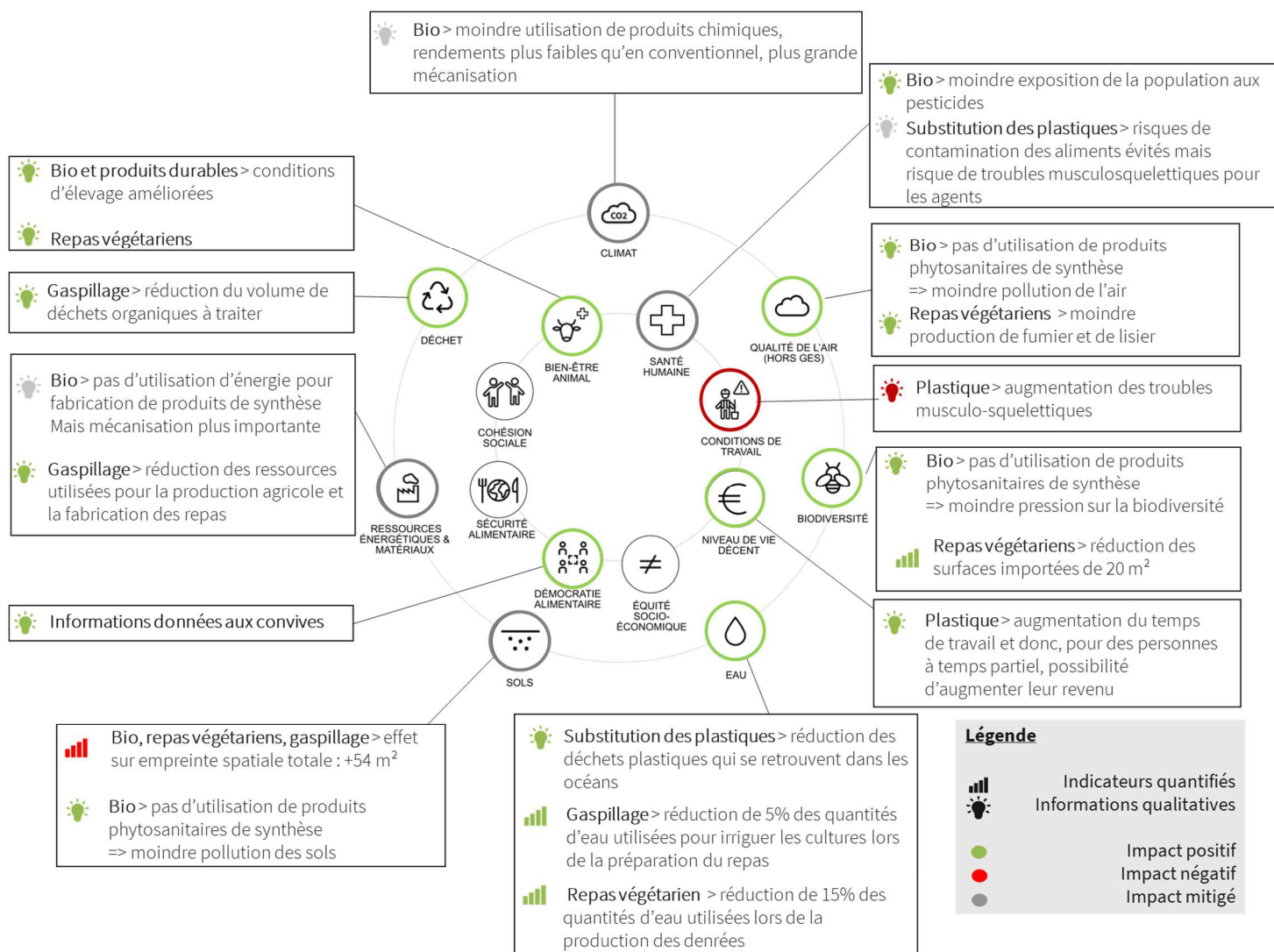


Figure 7 : Comparaison des coûts complets et externalités entre situation initiale (2018) et mise en place d'EGAlim. Source : BASIC-Citéxia

- **Quels sont les impacts de scénarii allant plus loin que la loi EGalim ?**

Au-delà d'EGalim, plusieurs scénarii poussant plus loin les curseurs de la transition écologique de la restauration scolaire ont été testés :

- part de produits biologiques allant de 20% à 50% de produits issus de l'agriculture biologique,
- en plus d'un repas végétarien par semaine, ajout d'une alternative par semaine voire d'une alternative tous les jours,
- réduction du gaspillage alimentaire allant de 20% à 50%.

	Situation initiale (2018)	EGalim	Durabilité +	Durabilité ++	Durabilité ++ & relocalisation
Part de produits bio	6%	20%	30%	50%	50%
Part de produits de qualité (hors bio)	NC	30% (non modélisé)	30% (non modélisé)	30% (non modélisé)	30% (non modélisé)
Nombre de repas végétariens	0/ semaine	1 /semaine (soit 20% de produits bio)	1/semaine + 1 alternative /semaine (soit 30%)	1/semaine + 1 alternative /jour (soit 50%)	1/semaine + 1 alternative /jour (soit 50%)
Pourcentage de réduction du gaspillage	0%	20%	30%	50%	50%
Type de produits majoritairement utilisés	Semi-bruts	Semi-bruts	Semi-bruts	Semi-bruts	Bruts + légumerie
Produits locaux	Non modélisés	Non modélisés	Non modélisés	Non modélisés	Non modélisés (mais lien avec produits bruts + légumerie)

De la même manière que pour la loi EGALim, l'impact sur le coût comptable d'un repas en restauration scolaire a été estimé pour chacun des scénarios grâce à la modélisation des surcoûts ou des économies engendrés par les différents leviers : achats de denrées bio plus onéreuses mais économies réalisées grâce à l'introduction de menus végétariens et grâce à la réduction du gaspillage, coûts de formation (pour assurer la transition), coûts d'investissements dans certains matériels pour permettre la réduction du gaspillage alimentaire et l'utilisation de produits bruts...

Les résultats de la modélisation sont présentés dans la figure ci-après :

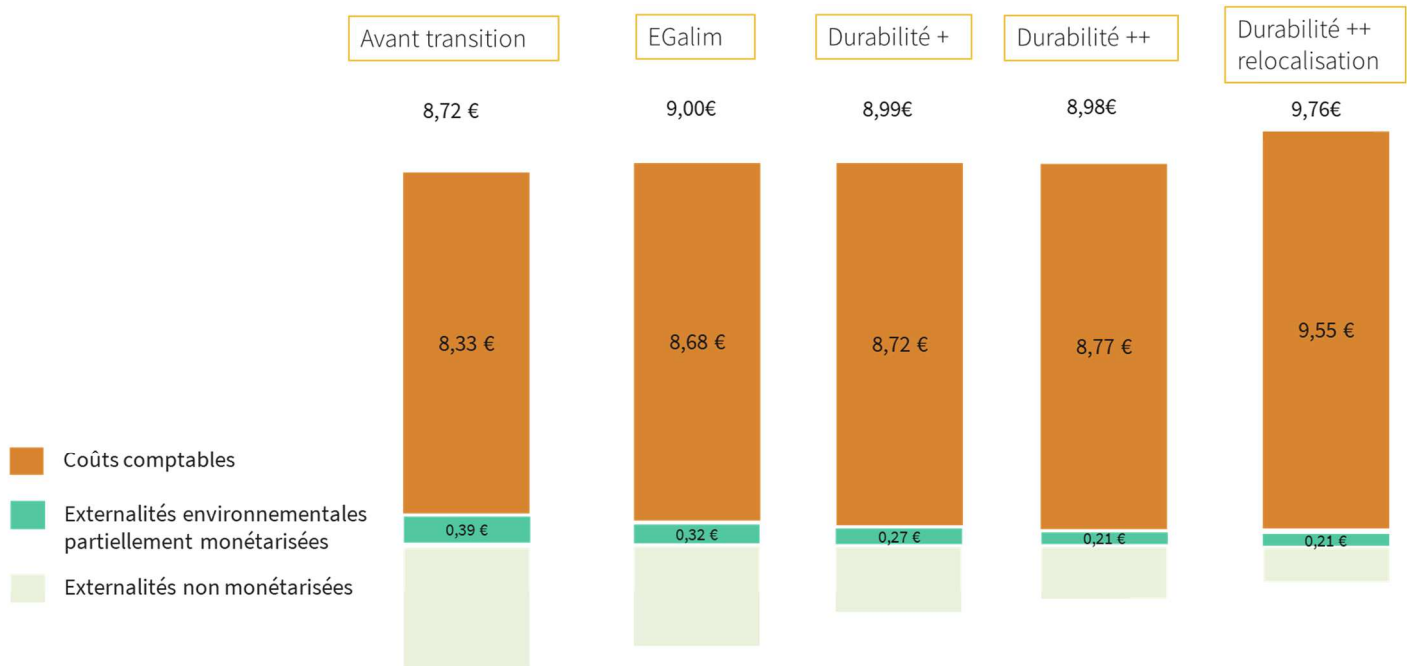


Figure 8 : Comparaison des coûts complets et des externalités liés à la transition écologique en restauration scolaire. Source : BASIC-Citéxia

Comme illustré ci-dessus, plus on « pousse » l'ensemble des curseurs de la transition écologique (% de produits issus de l'agriculture biologique, baisse des produits animaux et du gaspillage), plus les économies réalisées compensent les surcoûts, et plus les externalités monétarisables sont réduites (climat, eau, déchets organiques), sans compter les bénéfices environnementaux et sociaux qui ne sont pas chiffrables en euros. Il y a donc un fort intérêt à aller au-delà des objectifs d'EGalim pour rentabiliser l'investissement dans la transition écologique.



Quand on adopte une vision en coûts complets, la présente étude montre ainsi que les surcoûts de la transition écologique des cantines sont modérés, et que plus les leviers de durabilité (introduction de produits bio et de repas végétariens, réduction du gaspillage alimentaire...) sont activés simultanément et de manière ambitieuse, plus ces surcoûts sont compensés par des gains environnementaux. À noter qu'un faible nombre d'externalités a pu être monétarisé dans le cadre de la présente étude en raison du manque de données ; cela peut laisser supposer que la compensation des surcoûts serait plus forte si l'on pouvait intégrer d'autres externalités qui n'ont pas pu être monétarisés à ce jour (pollution de l'air, destruction de la biodiversité, sous-rémunération des agriculteurs...).

Au-delà de la prise en compte des enjeux de durabilité, un nombre croissant de collectivités locales a entamé une réflexion pour relocaliser une partie de l'approvisionnement de leur restauration scolaire, en particulier dans le cadre de Projets Alimentaires Territoriaux (PAT). Ces initiatives passent la plupart du temps par une réorientation des achats vers des produits bruts plutôt que semi-bruts ou transformés, et par la mise en place de projets de légumerie.

Les conséquences de ces 2 leviers souvent considérés comme des prérequis à la relocalisation (achat de produits bruts et création d'une légumerie) ont pu être estimées

D'après le modèle développé pour la présente étude, la relocalisation de l'approvisionnement génère des surcoûts plus importants, a minima à court terme, avec une augmentation de l'ordre de 9% des coûts complets (sans tenir compte des impacts financiers de la transition écologique détaillés précédemment). Ces estimations mettent en lumière les besoins de mutualisation entre communes et/ou d'un accompagnement financier pour les investissements initiaux (infrastructure, matériel, personnel, formation...).

5. Quelle part des coûts complets peut être prise en charge par les collectivités ?

En complément des coûts, ce sont également les recettes financières des services de restauration scolaire qui ont été modélisées pour répondre aux besoins de la présente étude. Les estimations ainsi développées montrent que la capacité des collectivités à assurer une équité d'accès au service pour tous les usagers est très inégale suivant les territoires, sans même parler de couvrir les surcoûts de leur transition.

En effet, la part des coûts complets de la restauration scolaire que les communes peuvent faire reposer sur les familles d'usagers dépend du niveau de richesse de la population, avec des variations qui peuvent être fortes en fonction des choix de politique tarifaire.

Ces choix peuvent par ailleurs accroître les risques de précarité pour les familles les plus modestes et générer ainsi une externalité supplémentaire à rajouter dans les coûts complets.

- Comment modéliser les recettes de la restauration scolaire ?

La **modélisation des recettes de la restauration scolaire prend en compte différents paramètres** : nombre d'enfants inscrits à la restauration scolaire, coûts comptables du service évalué précédemment, recettes totales facturées, composition des familles par tranche de revenus et grille tarifaire.

Elle **permet de s'interroger sur la soutenabilité tarifaire de la restauration collective**, c'est-à-dire **du taux d'effort consenti par chaque famille pour payer le repas de leurs enfants en cantine scolaire**, après avoir déduit des revenus les charges incompressibles du foyer (loyer, électricité...) ainsi qu'un « reste pour vivre garanti » pour chaque individu. Ce calcul permet d'évaluer la part que représente la restauration scolaire dans les « Ressources Mobilisables Par Part » (RMPP) du foyer (une part correspondant à une unité de consommation du foyer).

Le seuil défini pour la présente étude s'appuie sur une vision « politique » de la soutenabilité tarifaire, en retenant le tarif de 1 euro par repas pour un couple touchant le Revenu de Solidarité Active (RSA). Si ce tarif de 1 euro par repas est dépassé pour un couple touchant le RSA, ce couple est considéré comme étant en situation de vulnérabilité alimentaire.

À partir des données d'entrée décrites ci-dessus, la modélisation a permis de reconstituer :

- le taux d'effort des usagers suivant la composition des familles et la tranche de revenus (c'est-à-dire le pourcentage que représente la restauration scolaire dans leurs Ressources Mobilisables Par Part).
- le nombre d'enfants dont l'effort est supérieur aux taux d'effort « seuil » de un euro par repas pour un couple au RSA avec 2 enfants
- le montant nécessaire pour faire redescendre le prix payé pour ces enfants en-dessous du taux d'effort « seuil ».

Sur cette base, **deux tarifs ont été définis** : le tarif actuel moyen du repas en cantine scolaire pratiqué par la collectivité et le tarif optimum qui permettrait de minimiser le nombre de familles en situation de vulnérabilité alimentaire.

- Quel est l'impact de la tarification de la restauration scolaire ?

L'illustration ci-dessous représente les résultats obtenus pour le cas d'une commune représentative où les ménages de classe aisée et de classe moyenne sont majoritaires. Dans ce cas, notre modélisation montre que les **tarifs sont très en-deçà du seuil de précarité**, avec **peu de risques de vulnérabilité alimentaire pour les usagers les plus modestes**, le tarif minimum étant fixé à 1,54 euros par repas. Sans optimisation de la tarification, le montant nécessaire pour réduire ces risques à zéro serait de 0,37% du budget global actuel, soit une augmentation de 3 centimes par repas pour tous les autres usagers.

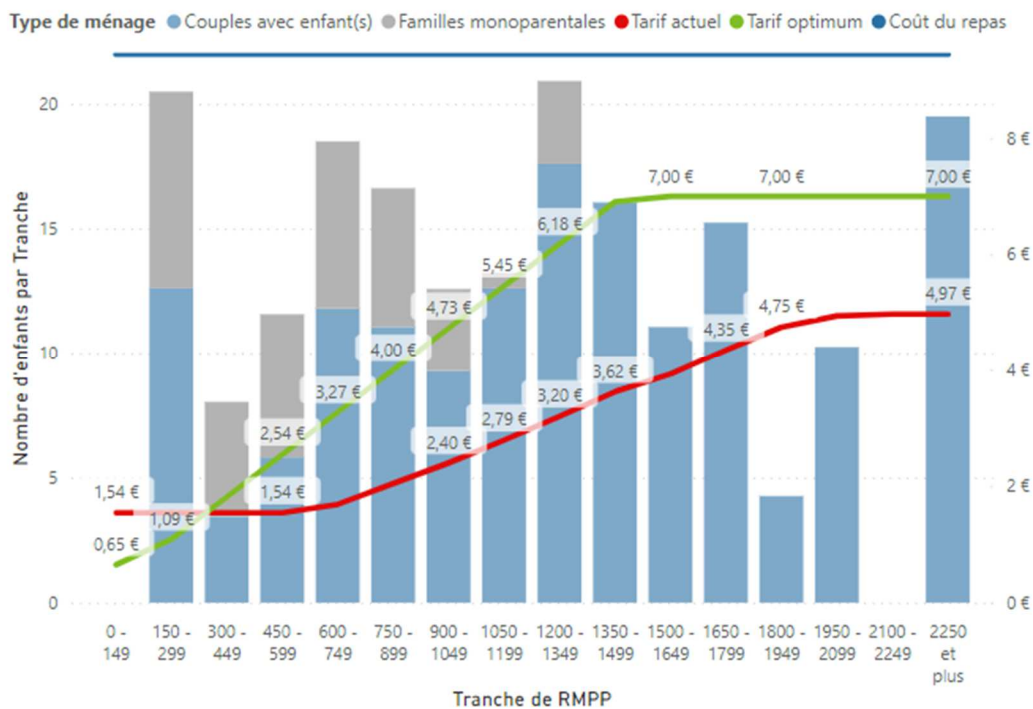


Figure 9 : Visualisation du tarif actuel et du tarif optimum dans une commune où les ménages issus de classes aisée et de classe moyenne sont majoritaires. Source : BASIC-Citéxia

En revanche, dans le cas d’une commune représentative où les ménages de classe modeste sont majoritaires (cf. ci-dessous), la modélisation développée pour la présente étude montre **qu’il faudrait augmenter le budget du service de plus de 15% pour réduire les risques de précarité à zéro** et que cet effort devrait reposer sur les contribuables afin de pouvoir faire baisser le tarif des repas à 1,47 euros en moyenne, même avec une tarification optimisée (en l’absence de foyers suffisamment aisés pour supporter l’augmentation du tarif sans créer de risque de précarité).

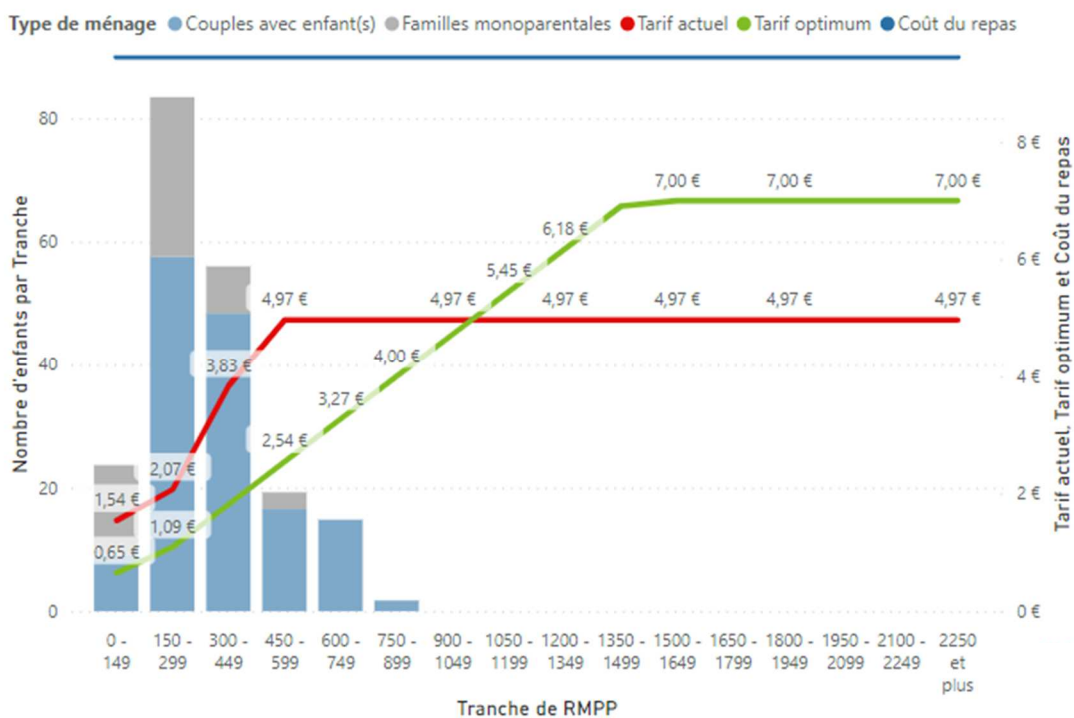


Figure 10 : Visualisation du tarif actuel et du tarif optimum dans une commune où les ménages de classe modeste sont majoritaires. Source : BASIC-Citéxia



La modélisation fait ainsi apparaître une nouvelle externalité sociale associée au risque de vulnérabilité alimentaire. Pour une cuisine sur place servant 200 élèves de primaire, elle peut varier de 1 centime à 1,49 euros par repas en fonction des moyens des familles vivant dans la collectivité (majorité de ménages aisés et de classes moyennes, équilibre des revenus des familles ou majorité de ménages modestes – voir schéma ci-après).

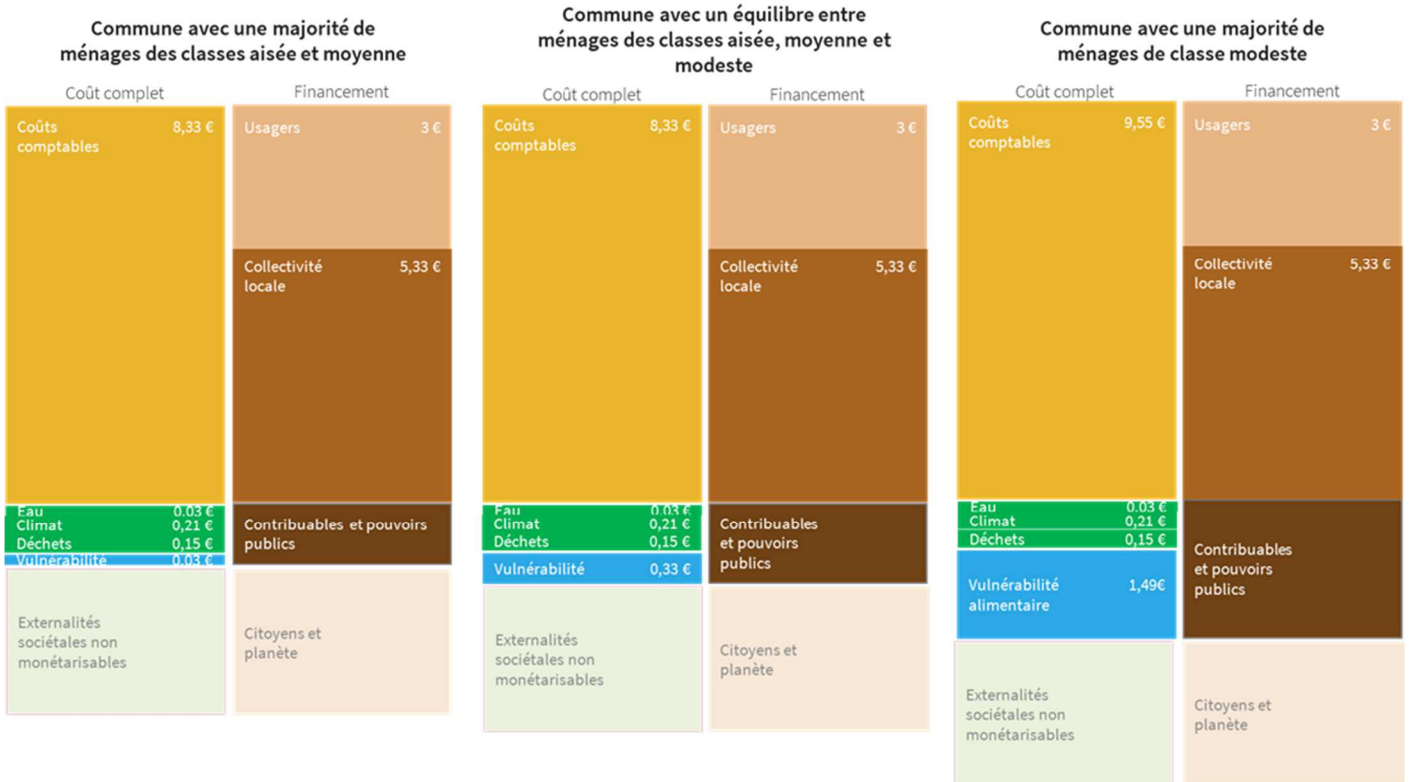


Figure 11 : Comparaison des coûts complets selon la répartition des classes socio-économiques d'une commune. Source : BASIC-Citéxia

Si on applique la progressivité tarifaire moyenne constatée en France et même en estimant pouvoir monter à 7€ par repas pour les ménages les plus aisés, **les marges de manœuvre financières des communes étudiées ci-dessus sont très hétérogènes pour réduire l'externalité de risque de vulnérabilité alimentaire et ainsi garantir un accès équitable à tous les usagers :**

- sur une ville où la proportion de ménages aisés et de classe moyenne est majoritaire, la recette moyenne peut passer à 4,97 € au lieu de 3€ ce qui implique un taux de subvention public du service de 40% contre 64% dans la situation initiale, tout en garantissant un accès équitable pour tous les usagers et en assurant le financement complet du service,
- alors que sur une ville où la proportion de ménages modestes est (très) majoritaire, la recette moyenne devrait se situer à 1,54 € pour garantir l'accessibilité de toutes et tous à la restauration scolaire, ce qui implique un taux de subvention public de 84% du service de restauration.

6. Quelles marges de manœuvre des collectivités pour prendre en charge les surcoûts de la transition écologique dans un objectif de justice sociale ?

Si l'on applique une politique tarifaire qui minimise les risques de précarité alimentaire comme celle détaillée à la partie précédente, nos estimations montrent que (cf. schéma ci-après) :

- les communes avec une proportion majoritaire de ménages aisés et de classe moyenne sont (largement) en capacité de couvrir les surcoûts de la mise en œuvre de la loi EGalim, et même de la transition écologique et de la relocalisation de leurs approvisionnements grâce aux seules ressources de leurs usagers,
- alors que les communes avec une proportion majoritaire de ménages modestes ne sont pas en capacité d'appliquer cette politique tarifaire sauf à grever fortement leur budget municipal, et encore moins en capacité d'investir pour mettre en œuvre EGalim ou la relocalisation de leurs approvisionnements.

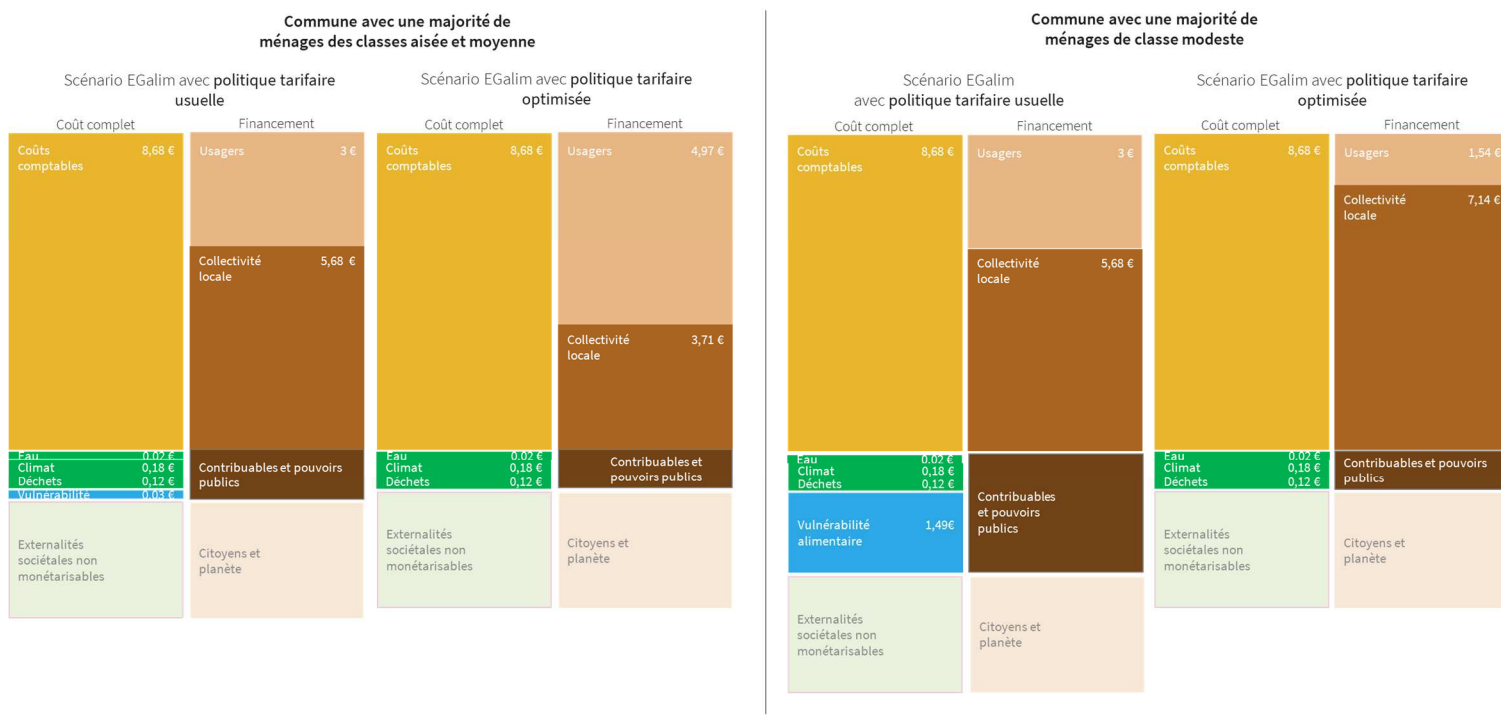


Figure 12 : Comparaison des modalités de financement selon la répartition des classes socio-économiques d'une commune dans le cas de la loi EGalim .
Source : BASIC-Citéxia

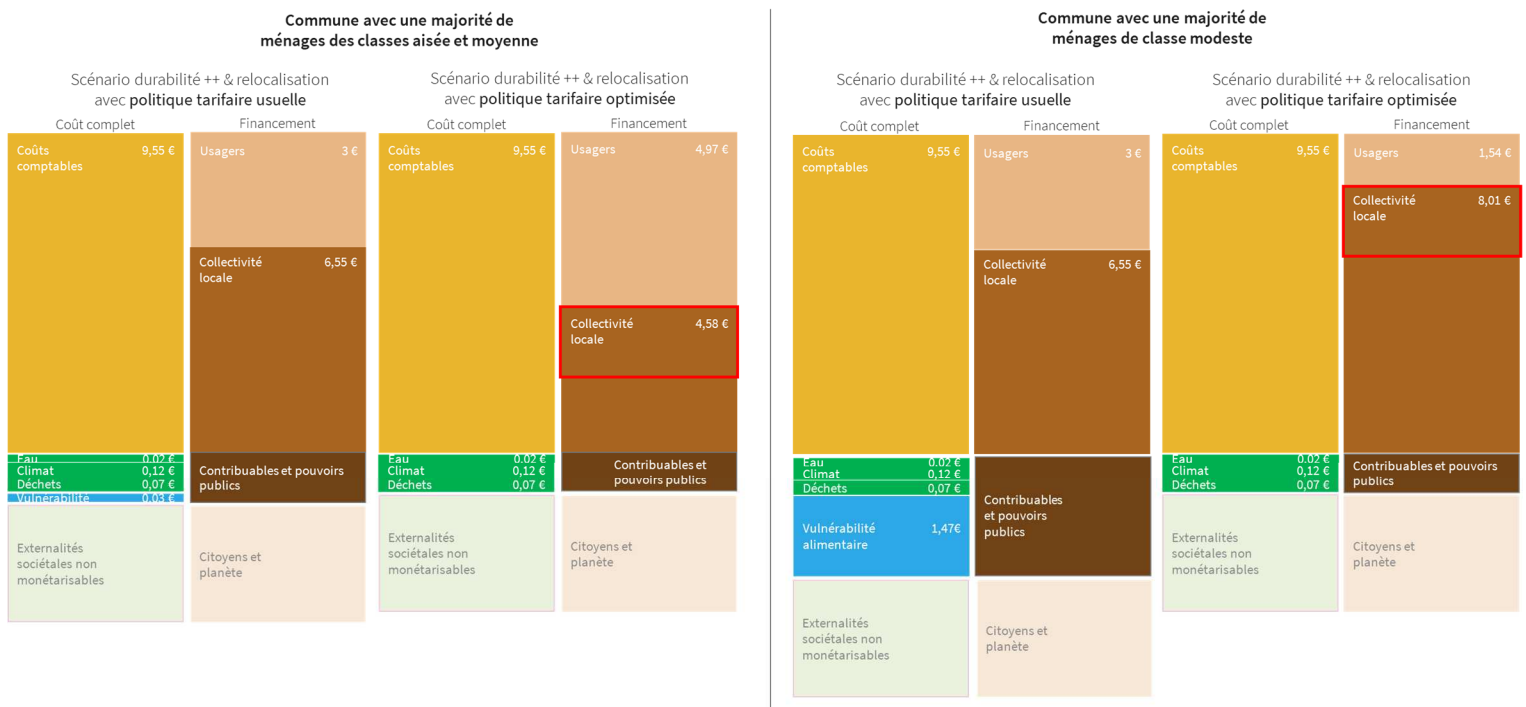


Figure 13 : Comparaison des modalités de financement selon la répartition des classes socio-économiques d'une commune dans le cas du scénario « Durabilité ++ et relocalisation ». Source : BASIC-Citéxia



En découle un risque que les ménages modestes se trouvent exclus des bénéfices de la transition écologique parce que les communes où ils résident n'ont pas les moyens de la mettre en œuvre dans la cantine scolaire de leurs enfants, une partie significative de la population présentant déjà un risque de vulnérabilité alimentaire tel que défini dans l'étude. Cela pose la question du soutien nécessaire de l'État pour assurer la cohésion des territoires et permettre à tous les ménages d'accéder à la transition écologique de la restauration scolaire de leurs enfants.

7. Conclusion et perspectives

La présente étude propose de nouveaux cadres et indicateurs pour la prise de décision sur l'évolution des services de restauration scolaire dans le sens d'une transition écologique.

Elle ne restitue l'étude des coûts complets et des recettes que dans le cadre d'exemples choisis empiriquement. Des modélisations ont été développées pour estimer les effets de la transition sur les différents types de cantines scolaires.

Les résultats obtenus montrent que :

- le coût des denrées représente près de 25% des coûts comptables de la restauration scolaire, derrière les coûts liés à l'encadrement de la pause méridienne,
- le type d'organisation des services de restauration scolaire (sur place, satellite, centrale...) influe peu les coûts
- la mise en œuvre de la loi EGalim engendre une augmentation limitée des coûts complets de la restauration scolaire (moins de 5% de surcoûts). Si l'on combine les lois EGalim et AGECE (réduction de 50% du gaspillage alimentaire au lieu des 20% considérés dans le scénario « EGalim » de cette étude), les surcoûts sont encore plus réduits, de l'ordre de 1,3%.

Au-delà d'EGalim, l'étude met en évidence que plus les leviers de durabilité sont activés simultanément et de manière ambitieuse par les collectivités (pourcentage de produits issus de l'agriculture biologique, part de repas végétariens, réduction du gaspillage), plus les surcoûts sont compensés par des gains environnementaux.

En termes de recettes, l'étude montre que tous les territoires n'ont pas la même capacité économique d'engager la transition écologique de leur restauration scolaire (ainsi que la relocalisation de leurs approvisionnements) en raison des inégalités de richesse sur leur territoire, ce qui soulève la question du soutien par l'État aux communes avec une majorité de ménages de classe modeste pour permettre d'impulser les changements sans accroître les risques de précarité pour les usagers de la restauration scolaire en situation de précarité.

Des prototypes d'outils ont été développés pour prendre en compte la diversité des situations des restaurants scolaires et la diversité des réalités socio-économiques des collectivités.

Ces deux outils sont encore des prototypes et un travail supplémentaire est à mener pour améliorer les prototypes et les rendre opérationnels :

- Possibilité pour les collectivités de compléter des éléments sur les coûts qu'elles suivent et connaissent notamment le coût des denrées, souvent connus par les collectivités
- Possibilité pour les collectivités de créer des scénarios, notamment en prenant en compte l'inflation : une mise à jour des données serait intéressante, et il serait possible d'intégrer plus globalement l'inflation dans l'outil de calcul à venir, et ainsi permettre une mise à jour dynamique des résultats.

Des ajustements sur le modèle développé pourraient être apportés notamment en ce qui concerne la prise en compte des amortissements de certains investissements sur les leviers d'actions de la transition et sur les coûts liés à certains leviers d'actions – en effet, de nouvelles données sont mises à disposition dans le cadre de plusieurs projets, par exemple sur le remplacement du plastique à usage unique. Ces données n'ont pas été intégrées à l'étude ; la modélisation pourrait en être améliorée.

Enfin, les coûts complets d'autres segments de la restauration collective publique, par exemple la restauration dans les lycées, dans les hôpitaux, dans les administrations publiques..., pourraient être étudiés.

L'étude concerne des établissements en France métropolitaine, il serait intéressant d'élargir le champ géographique et d'étudier les coûts complets à l'échelle des Outre-Mer.

Il est également nécessaire de disposer de plus de travaux de recherche sur les externalités pour combler les lacunes de connaissances, enrichir les données quantifiées et si possible fournir des estimations monétaires.

RÉSUMÉ

La présente étude a pour objectif de **donner les moyens aux collectivités** en France métropolitaine d'avoir une **vision globale des coûts complets d'un repas en restauration scolaire** (de la maternelle au collège) et des surcoûts engendrés par la mise en œuvre d'un service de restauration plus durable, pour atteindre les objectifs de la loi EGAlim ou aller encore plus loin. Les coûts complets modélisés recouvrent l'ensemble des coûts comptables de la pause méridienne : coûts d'achat des denrées, autres coûts de fabrication des repas, coûts de distribution et d'encadrement des élèves. Au-delà de ces coûts comptables, la restauration scolaire génère également des impacts socio-économiques et environnementaux dont une partie a pu être monétarisée et ainsi intégrée aux coûts complets (climat, traitement de l'eau et des déchets).

En complément, l'étude propose une **modélisation des recettes financières** des services de restauration scolaire afin d'**objectiver la capacité des collectivités locales à en couvrir les coûts complets** en fonction des moyens financiers de leurs usagers, et de quantifier les risques de vulnérabilité alimentaire que les politiques de tarification peuvent faire peser sur les familles les plus modestes.

Les résultats obtenus montrent que le coût des denrées représente près de 25% des coûts comptables de la restauration scolaire, derrière les coûts liés à l'encadrement de la pause méridienne, que le type d'organisation des services de restauration scolaire (sur place, satellite, centrale...) influe peu les coûts et que **la mise en œuvre de la loi EGAlim engendre une augmentation limitée des coûts complets de la restauration scolaire** (moins de 5% de surcoûts). Au-delà d'EGAlim, l'étude met en évidence que **plus les leviers de durabilité sont activés simultanément et de manière ambitieuse** par les collectivités (pourcentage de produits issus de l'agriculture biologique, part de repas végétariens, réduction du gaspillage), **plus les surcoûts sont compensés par des gains environnementaux**.

En termes de recettes, l'étude montre que **tous les territoires n'ont pas la même capacité économique d'engager la transition écologique de leur restauration scolaire** (ainsi que la relocalisation de leurs approvisionnements) en raison des inégalités de richesse sur leur territoire, ce qui soulève la question du soutien par l'État aux communes avec une majorité de ménages de classe modeste pour permettre d'impulser les changements sans accroître les risques de précarité pour les usagers de la restauration scolaire en situation de précarité.

Ce document est diffusé par l'ADEME

ADEME

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

Numéro de contrat : 2020MA000402

Étude réalisée pour le compte de l'ADEME par :

Bureau d'Analyse Sociétale pour une Information Citoyenne
(BASIC)

CITEXIA

CITATION DE CETTE SYNTHÈSE

ALLIOT Christophe, BRILLION Camille, McADAMS-MARIN Delphine BASIC,
GODEFROY Simon, CITEXIA
2023. Coûts complets et recettes financières de la restauration scolaire : quelles marges de manœuvre pour la transition écologique ? Synthèse.
20 pages

Cet ouvrage est disponible en ligne

<https://librairie.ademe.fr/>

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