



PROJET DE COCONSTRUCTION D'UNE METHODE

Estimation des coûts complets et des recettes en restauration scolaire

Mars 2022

Projet mis en œuvre par

BASIC
Bureau d'Analyse Sociétale d'Intérêt Collectif

et

citéxia
Donnez du sens à vos tarifs

pour le compte de



Contexte du projet

La restauration collective représente plus de 2,2 milliards de repas servis chaque année en France. La restauration scolaire représente près de la moitié de ce total, servis au sein de 35 000 établissements allant des crèches jusqu'aux universités répartis sur tout le territoire français. La restauration dans le secteur médico-social arrive en seconde position avec près de 600 millions de repas servis dans 18 000 établissements. A eux seuls, ces 2 secteurs constituent près de 3 repas sur 4 servis en restauration collective annuellement.

La restauration collective constitue un point d'appui essentiel pour initier la transition vers une alimentation durable dans les territoires. Elle permet aux collectivités de donner l'exemple en matière de comportements alimentaires et de lutte contre le gaspillage, d'impulser la structuration de filières alimentaires et de modèles agricoles plus vertueux, de donner envie à d'autres acteurs de s'engager. Aussi et surtout, elle peut, via l'éducation des jeunes, amplifier les changements de pratiques vers une alimentation plus durable en faisant tache d'huile auprès des familles, de la population plus globale et des générations futures.

La loi EGalim dessine une voie pour les collectivités locales à travers plusieurs mesures qui portent sur la restauration collective¹, en particulier l'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), et la diversification alimentaire, avec la mise en valeur des protéines végétales (via notamment l'expérimentation d'un repas végétarien hebdomadaire en restauration scolaire).

Dans ce contexte, la restauration collective est confrontée à un certain nombre de défis et de freins, pour mettre en œuvre les dispositions de la loi EGalim, et plus généralement pour répondre aux enjeux de l'alimentation durable dans les territoires.

Parmi ces freins, les questions d'ordre économique tiennent une place particulière du fait des coûts additionnels rencontrés par les collectivités locales et les établissements publics au démarrage de leur transition.

Les obligations de la loi EGalim génèrent en premier lieu des surcoûts en matière d'approvisionnement en produits durables et de qualité, de l'ordre de 18% en moyenne pour les produits bio d'après l'Agence Bio² et souvent davantage au lancement des démarches par les collectivités et les établissements³. Il s'agit d'un des principaux freins au changement invoqué, même si ces coûts représentent moins d'un quart du coût complet des repas selon le dernier rapport de la Cour des Comptes paru en février 2020⁴. A moyen terme, d'autres surcoûts seront engendrés par l'interdiction progressive des matières plastiques à compter de 2025 pour les contenants utilisés pour la fabrication des repas.

¹ Cf. articles 24, 26, 28 et 29 de la loi du 31 octobre 2018 pour l'équilibre des relations commerciales dans le secteur agricole et alimentaire et une alimentation saine, durable et accessible à tous

² Agence Bio. « Observatoire des produits biologiques en restauration collective », 2017.

http://www.agencebio.org/sites/default/files/upload/observatoire_restaurationsbio2017.pdf

³ ADEME, Le Basic, ASca. 2018. Analyse des enjeux économiques et sociaux d'une alimentation plus durable. Volet 3 : quels sont les impacts d'une alimentation plus durable sur la valeur, sa répartition, les emplois et les coûts cachés ? Quels en sont les déterminants et comment pourraient-ils évoluer ? <https://www.ademe.fr/analyse-effets-economiques-sociaux-dune-alimentation-plus-durable>

⁴ Cour des Comptes, 2020. « Les services communaux de la restauration collective: une maîtrise des coûts inégale, des attentes nouvelles ». <https://www.ccomptes.fr/system/files/2020-02/20200225-07-Tomel-services-communaux-restauration-collective.pdf>

Des coûts additionnels se rajoutent du fait des **besoins d'investissements dans la transformation des équipements**, que ce soit pour séparer les approvisionnements et gérer leur diversité, réaliser des repas à partir de produits plus bruts, mais aussi renouveler les outils de transformation. Tout aussi importants sont les besoins d'investissement en matière de **formation des employés, d'ateliers de réflexion** au sein des équipes, de changement des habitudes de travail, d'information du public... Une étude récente menée par la FNH en partenariat avec le réseau Restau'Co a chiffré les besoins en la matière à environ 95 centimes par repas⁵. Cependant, ces **ordres de grandeur sont difficiles à objectiver en raison de l'absence d'obligation pour les communes d'amortir** les bâtiments administratifs et scolaires, y compris les investissements dans les cuisines centrales et les autres infrastructures liées à la restauration collective.

Au-delà du coût du repas, ce sont les **moyens humains d'encadrement** qui pèsent fortement sur l'économie du service, en particulier en restauration scolaire. Par exemple, en école primaire, un taux d'encadrement d'un animateur pour 12 enfants pendant 2 heures par repas avec un coût complet horaire de 30 €/heure peut engendrer un coût d'encadrement de l'ordre de 5 €/enfants qui se rajoute au coût complet des repas. Or, la transition alimentaire de la restauration collective va de pair avec des investissements en termes d'information et d'éducation à l'alimentation durable qui représentent une opportunité de **revaloriser plus généralement le métier des personnels** en interaction avec les usagers du service de restauration collective. Cet enjeu est d'autant plus important que les métiers de la restauration collective sont très peu attractifs et associés à l'un des **plus forts taux d'absentéisme** de la fonction publique territoriale en raison de la pénibilité physique de certaines tâches, de la forte proportion d'emploi à temps partiel et du faible niveau de diplôme de l'encadrement, selon le dernier rapport de la Cour des Comptes⁶.

Les **données parcellaires disponibles** sur les coûts de la restauration collective évoqués précédemment ont néanmoins permis à la Cour des Comptes de réaliser des estimations du coût complet moyen des repas, qui diffère peu entre la restauration scolaire et périscolaire (7,3 €), la petite enfance (7,3 €) et le portage de repas à domicile (7,8 €), mais s'avère sensiblement supérieur pour la restauration du personnel administratif (10,5 €). Ces moyennes recouvrent néanmoins une **grande variété de situations**, allant de 5,87 € à 13,70 € en restauration scolaire et de 8,90 € à 14,46 € en restauration du personnel dans les collectivités contrôlées par la Cour des Comptes⁷. Selon la Cour, cette dispersion est en partie liée à des contraintes sur lesquelles les gestionnaires n'ont qu'une marge de manœuvre limitée, mais aussi pour une bonne part à la performance de la gestion du service.

Au-delà de ces données financières, les produits servis en restauration collective génèrent des effets sur l'environnement (eau, air, sol, biodiversité...) à chaque étape des chaînes alimentaires, depuis la production agricole jusqu'à la fin de vie des produits. Il est possible d'associer une valeur monétaire à ces effets exprimée en euros, pour obtenir ce qu'on appelle une **estimation des coûts des externalités environnementales**. La prise en compte de ces coûts est explicitement prévue par la loi EGalim pour pouvoir atteindre l'objectif de 50% d'approvisionnement en produits durables. Des premières bases méthodologiques pour l'estimation de ces coûts ont été proposés dans le rapport publié par l'Ademe en 2019⁸ sur le sujet ; il reste encore aujourd'hui à opérationnaliser ces propositions dans une démarche pilote avec des collectivités locales motivées.

⁵ Fondation Nicolas Hulot pour la Nature et l'Homme et Réseau Restau'Co, « Quels besoins d'investissement en restauration collective pour engager la transition agricole et alimentaire dans les territoires ? », 2019 http://www.fondation-nature-homme.org/sites/default/files/enquete_rc_062019.pdf

⁶ Cour des Comptes, 2020. « Les services communaux de la restauration collective: une maîtrise des coûts inégale, des attentes nouvelles ». <https://www.ccomptes.fr/system/files/2020-02/20200225-07-Tomel-services-communaux-restauration-collective.pdf>

⁷ Ibid.

⁸ ADEME, Le Basic, Dressayre Aurélie. Alimentation et coût des externalités environnementales. Rapport, 2019

Enfin, ces différents coûts ne sont pas indépendants les uns des autres, mais reliés en partie entre eux. Il en va ainsi des coûts d'approvisionnement en produits agricoles et alimentaires et du gaspillage, l'achat de produits à bas prix et de faible qualité allant de pair avec un risque accru de gaspillage par les usagers/convives et lors de la préparation des repas. De même, l'approvisionnement en produits plus durable génère certes des surcoûts, mais aussi en miroir une baisse des coûts des externalités environnementales. Un enjeu important est ainsi de permettre aux collectivités, aux établissements, et plus particulièrement aux gestionnaires de restauration collective, de **pouvoir objectiver et quantifier ces vases communicants entre composantes de coûts du service, et se rendre compte qu'une réduction de coûts à certains endroits peut engendrer une augmentation du coût complet, et vice-versa.**

En vis-à-vis de ces coûts, les études existantes mettent en lumière une importante **déconnexion entre le coût complet des repas** et les tarifs payés par les usagers. D'après le rapport de la Cour des Comptes⁹, l'exemple le plus frappant est celui de la restauration scolaire en école primaire dont le coût complet s'élève à environ 7,30€ par repas, sans compter les coûts d'encadrement, alors que le tarif pour les usagers est de l'ordre de 2€ à 3€ en moyenne. En moyenne nationale, tous types de restauration collective confondus, la participation des usagers au financement du coût du service représente 23 % des coûts complets, soit 1,69 € par repas. La part restante à la charge des collectivités est par ailleurs en partie sous-estimée car elle intègre très rarement les impayés. Conséquence de cette situation, **plus des trois quarts du prix de revient d'un repas sont en moyenne financés in fine par le contribuable et non par l'usager.**

Objectifs et périmètre du projet

La **restauration collective**, malgré son coût significatif pour les collectivités et les établissements publics – et fortement variable d'un acteur à l'autre - **ne fait que rarement l'objet d'une évaluation financière consolidée** par manque d'outils budgétaires et comptables adéquats et complets.

Ce manque de visibilité économique et financière est d'autant plus problématique dans un contexte de **contraintes budgétaires** fortes sur les collectivités locales et les établissements publics, et face aux **surcoûts variables** mais significatifs liés à l'atteinte des objectifs de la loi EGalim, surtout au démarrage.

Le BASIC propose de **rassembler les connaissances et expériences** disponibles à date, et de s'en nourrir pour **mener une étude avec une douzaine de collectivités** qui ait pour ambition de **donner les moyens aux collectivités françaises d'avoir une vision globale des coûts complets et des recettes** de leurs services de restauration collective, et ainsi faciliter la **transition vers l'alimentation durable.**

Objectifs de l'étude :

- Développer **un canevas et une méthode d'estimation des coûts complets et des recettes** en restauration collective...
- ...qui permettent de visualiser les **interactions entre les différentes composantes de coûts** (la diminution de certaines pouvant en augmenter d'autres et vice-versa)...
- ...et qui soit **coconstruits et mis en œuvre de manière pilote avec une douzaine de collectivités** représentatives de la diversité des situations

⁹ Cour des Comptes, 2020. « Les services communaux de la restauration collective: une maîtrise des coûts inégale, des attentes nouvelles ». <https://www.ccomptes.fr/system/files/2020-02/20200225-07-Tomel-services-communaux-restauration-collective.pdf>.

Les livrables attendus à l'issue du projet sont :

- **Un rapport** présentant le détail des travaux : méthode développée, sa mise en œuvre dans les et les principaux résultats obtenus
- **Une note de synthèse à destination des décideurs** (élus, gestionnaires notamment)
- **Une trame de calcul des coûts complets**, destinée à aider les décideurs à évaluer leurs coûts et diffusable au-delà des collectivités ayant participé au projet.

Compte tenu du panel de situations différentes, **l'étude portera uniquement sur la restauration collective scolaire** (de l'école maternelle au lycée). L'objectif de l'étude est ainsi de démontrer la pertinence de l'approche dans le secteur scolaire, qui pourrait ensuite être étendue au domaine de la restauration santé-social, de la restauration du personnel administratif, etc. **L'ADEME pourra décider, à l'issue de la phase bibliographique et à des fins de qualité de l'analyse, de restreindre les travaux à la restauration scolaire du primaire** (en excluant collèges et lycées).

En termes de **composantes de coûts**, toutes les dimensions évoquées précédemment seront prises en compte (approvisionnement en produits alimentaires, emballages, gaspillage, logistique, fonctionnement, investissements, ressources humaines, coûts des externalités environnementales...). **Il en va de même pour les recettes** (recettes tarifaires, subventions dédiées, budget général).

Une **attention particulière sera portée sur les questions de l'approvisionnement alimentaire, la fabrication des repas et le gaspillage alimentaire** afin d'identifier les différences de coûts engendrées par un passage en bio ou en produits plus durables, par un approvisionnement plus local, par la préparation de repas sur place par rapport aux cuisines centrales... De plus, les différences entre modes de gestion en régie et en délégation seront investiguées dans la mesure des informations disponibles.

Pour atteindre les objectifs décrits dans la partie précédente, le BASIC s'appuiera sur l'expérience et les processus de travail qu'il a développés pour étudier et développer des outils de mesure de la distribution de la valeur, des coûts des taxes et des marges sur des filières alimentaires nationales et internationales. Dans le cadre du présent projet, il s'agirait donc d'adapter cette approche pour pouvoir l'appliquer à la question des coûts complets et des recettes des services de restauration collective scolaire en France.

Ce travail sera mené en partenariat avec Citéxia, bureau d'étude avec lequel le BASIC a déjà collaboré à plusieurs reprises et qui a une importante connaissance de l'économie des services publics et des méthodologies d'analyse associées (accompagnement de plus de 50 collectivités locales sur l'analyse et l'audit de leur restauration scolaire et la mise en œuvre de réformes de la tarification de leurs services).

Déroulé du projet et méthodologie de travail

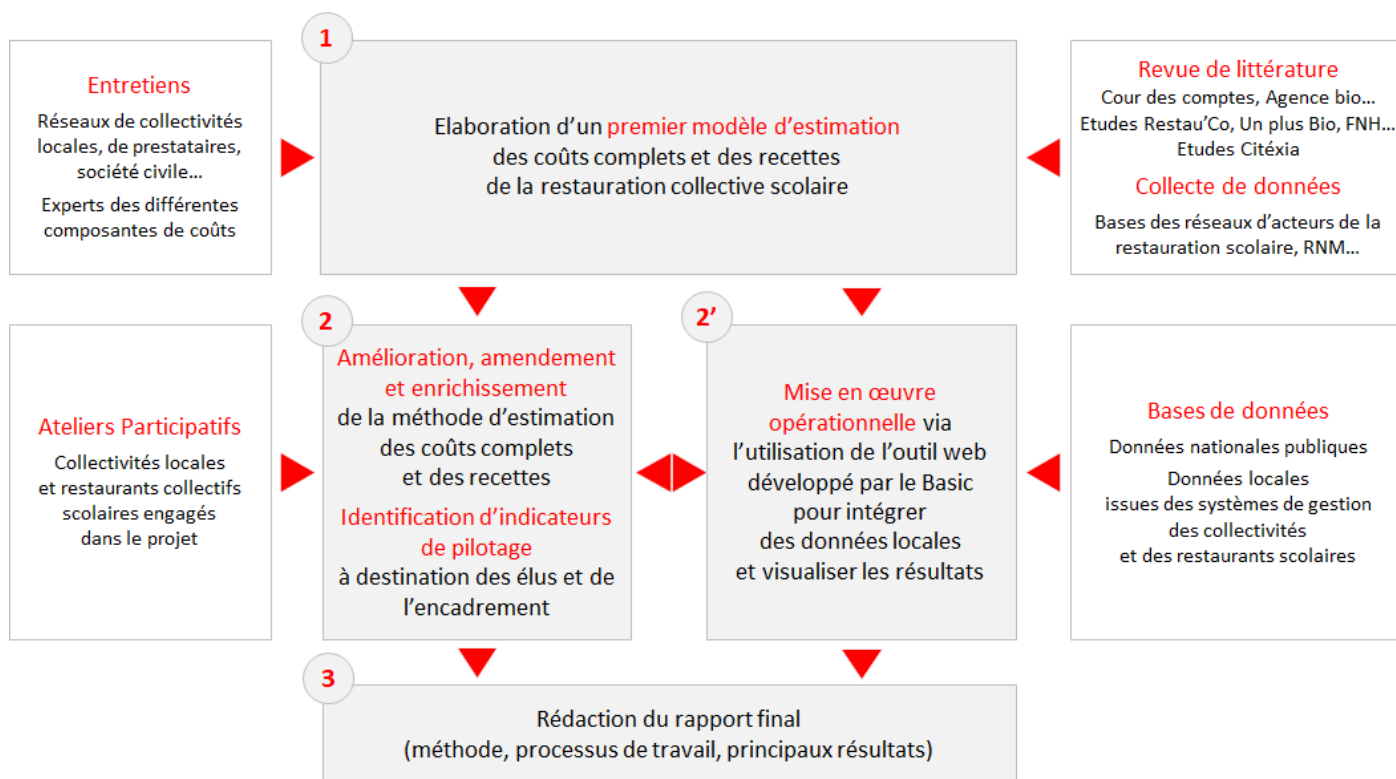
Identification de collectivités pilotes

Le projet s'appuiera sur l'identification et l'implication d'une douzaine de collectivités pilotes, prêtes à contribuer au projet, c'est-à-dire à **participer à la construction de la méthode et à l'appliquer sur le cas de leur restauration collective scolaire**.

Une attention particulière sera portée sur le fait que ces collectivités soient représentatives, dans la mesure du possible, d'une diversité de services de restauration collective scolaire en termes de type de collectivité, caractère urbain ou rural, caractéristiques sociales ou géographiques, taille de la restauration, mode de gestion, mode de distribution...

L'implication de ces collectivités dès le début du projet sera un facteur clé de réussite de la démarche proposée, un canevas de comptabilisation des coûts complets et des recettes ne pouvant être développé sans un lien fort avec les acteurs de terrain pour assurer la pertinence et la légitimité des résultats.

Sur cette base, l'approche proposée pour la réalisation du présent projet est illustrée dans le schéma ci-après :



Elaboration d'un 1^{er} modèle d'estimation des coûts complets et des recettes

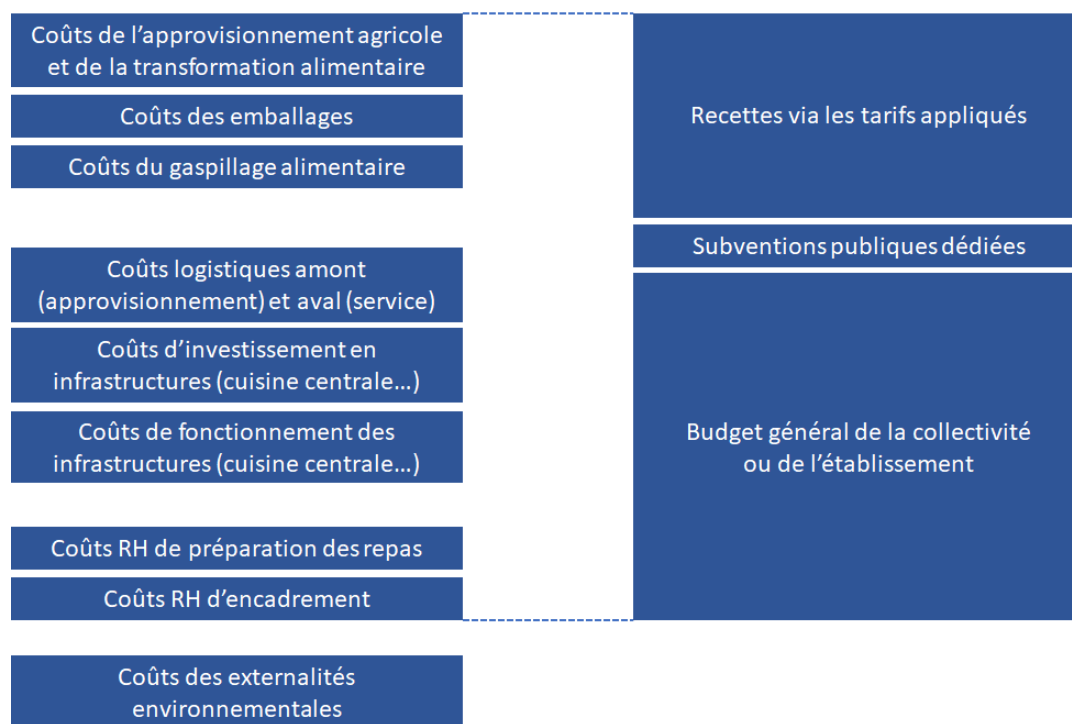
La première étape du travail consiste dans la mise au point d'un premier canevas méthodologique d'estimation des coûts complets et des recettes des services de restauration scolaire.

Ce canevas doit répondre à plusieurs exigences :

- trouver un compromis entre la précision nécessaire pour que les estimations soient parlantes et crédibles aux yeux des gestionnaires de service de restauration scolaire (et des fonctions associées) et la simplicité/pédagogie nécessaire pour que les résultats puissent parler aux élus et aux directions des collectivités.
- pouvoir être renseigné par une combinaison de données nationales publiques et de données locales issus des systèmes de gestion des collectivités et des services de restauration scolaire.

Il s'agit de fournir *in fine* des ordres de grandeur pertinents sur les coûts complets et les recettes, tout en permettant de simuler des changements de ces derniers du fait de la transition vers une alimentation plus durable (passage en bio et/ou produits de qualité, réalisation d'investissements pour la mise en conformité avec la loi EGalim...). A noter qu'il ne s'agit pas de rechercher une exhaustivité des résultats – ce qui risquerait de se faire au détriment de la réappropriation et de la diffusion de la méthode.

Les principales composantes de coûts et de recettes investiguées dans le cadre de ce travail sont détaillées dans le schéma ci-après. Il s'agit d'une première ébauche qui pourra évoluer au fil du travail de recherche, des entretiens menés avec des experts et des ateliers organisés avec les collectivités engagées dans le projet.



Un effort particulier sera mené sur le canevas d'estimation des coûts d'approvisionnement en produits alimentaires, des emballages, du gaspillage alimentaire, de logistique et de préparation des repas. En effet, ces composantes sont au cœur des enjeux de transition des services de restauration scolaire. En complément, le travail sur les coûts des ressources humaines (en particulier d'encadrement) et d'investissements dans les infrastructures permettra d'objectiver et de quantifier la toile de fond plus générale des coûts complets, ces composantes représentant une part importante des coûts finaux.

Concernant les coûts des externalités environnementales, le travail se base sur les conclusions du rapport rédigé par le BASIC pour le compte de l'ADEME en 2019. Il est ainsi proposé de s'appuyer sur la nouvelle version de la base Agribalyse publiée en 2021 et de se concentrer sur les impacts principaux (climat, eau, pollution de l'air et des sols). La faisabilité de ces estimations et les catégories de produits pouvant faire l'objet d'une telle évaluation seront investigués au fil du projet, en lien étroit avec les acteurs de terrain.

Au-delà des estimations des composantes de coûts complets et de recettes des services de restauration scolaire, le canevas intégrera également des variables permettant de prendre en compte et de simuler les effets de la transition vers une alimentation plus durable, en particulier :

- passage en bio ou en produits plus durables et de qualité,
- approvisionnement plus local,
- préparation de repas sur place Vs aux cuisines centrales, etc.

Amélioration, enrichissement du modèle et mise en œuvre opérationnelle

La phase suivante du projet consistera en l'organisation d'une série de 2 ateliers de travail participatifs avec les collectivités engagées dans le projet afin de mettre en discussion le canevas, de l'amender et de l'améliorer afin de trouver un bon équilibre entre la précision nécessaire pour assurer la crédibilité des résultats aux yeux

des gestionnaires de service de restauration scolaire et la simplicité/pédagogie nécessaire pour permettre la réappropriation par des élus et les équipes de direction des collectivités.

Ces ateliers porteront à la fois sur les méthodologies d'estimation des différentes composantes de coûts complets et de recettes, et sur les données disponibles et nécessaires pour réaliser ces estimations. Au-delà, au moins un atelier sera spécifiquement dédié à la mise au point d'indicateurs de pilotage à destination des élus et des équipes de direction. Ces indicateurs auront pour objectif de donner une vision d'ensemble des résultats, mais aussi et surtout de permettre aux collectivités de mieux appréhender les enjeux économiques et financiers d'une transition vers une alimentation plus durable, en particulier la mise en conformité avec les objectifs de la loi EGalim.

En parallèle des ateliers avec les collectivités engagées, nous prévoyons d'utiliser l'outil développé par le Basic pour estimer les différentes composantes de coûts et de recettes et visualiser les résultats, afin de mettre en œuvre opérationnellement la méthode et de partager et discuter les résultats avec les collectivités engagées.

Cet outil web servira de support de discussion lors des ateliers de travail avec les collectivités engagées, afin d'avoir les échanges les plus concrets possibles avec les participants sur les résultats des estimations, les méthodes de calcul mais aussi l'ergonomie et la pédagogie de présentation des résultats. Il permettra également d'intégrer des données aussi bien nationales que locales issues des systèmes de gestion des collectivités afin de pouvoir mener à bien les estimations.

Le résultat attendu de cette phase est l'estimation des coûts complets et des recettes, de la douzaine de collectivités ayant participé au projet (chiffres clés et indicateurs de pilotage), et prêt à être diffusé et réutilisé par d'autres collectivités sur le territoire français.

Résumé du calendrier du projet

