

# Diagnostic de la restauration collective métropolitaine de compétence communale et intercommunale : Synthèse

Ella-Mona Chevalley, novembre 2022

*Rapport de diagnostic effectué dans le cadre d'un stage au sein de la Métropole du Grand Paris, encadré par  
Madame Laurène Colonge, chargée de mission Agriculture et Plan Alimentaire Métropolitain.*

*Cette mission a été financée dans le cadre des activités de la Chaire partenariale Agricultures Urbaines, services  
écosystémiques et alimentation des villes de la Fondation AgroParisTech*

## Résumé

Par son caractère transversal, touchant à l'agriculture, la santé publique, l'éducation et à la précarité alimentaire, la restauration collective est régulièrement présentée comme un levier de transformation durable du système agricole et alimentaire. La loi de 2018 pour l'équilibre des relations commerciales dans le secteur agricole et alimentaire et une alimentation saine, durable et accessible à tous, dite « EGAlim », complétée par la loi Climat et Résilience portant sur la lutte contre le dérèglement climatique et le renforcement de la résilience face à ses effets (2021) et la loi AGECE relative à la lutte contre le gaspillage alimentaire (2020), posent toutes trois les jalons de cette transition au sein de la restauration collective, pour une alimentation durable, saine et accessible à toutes et tous.

Dans ce contexte, le présent rapport a pour but de (1) caractériser le fonctionnement de la restauration collective en termes de pratiques et de demande à l'échelle de la Métropole, (2) déterminer le niveau d'atteinte des objectifs de la loi EGAlim, notamment en matière d'approvisionnement durable et (3) d'identifier les besoins des collectivités pour modifier leurs pratiques vers une restauration collective durable.

## La Métropole du Grand Paris

La Métropole du Grand Paris (MGP) est un établissement public de coopération intercommunale (EPCI) créé au 1<sup>er</sup> janvier 2016 par la loi de modernisation de l'action publique territoriale et l'affirmation des Métropoles, dite « MAPTAM » (2014), qui regroupe 11 établissements publics territoriaux (EPT) et 131 communes dont la ville de Paris. Il y a 7,2 millions d'habitants sur le territoire métropolitain mais seulement 2080 hectares de surface agricole utile (SAU) en 2020, réparti entre 79 exploitations agricoles dont 18 exploitations en agriculture biologique. La Métropole exerce cinq compétences principales dont l'aménagement métropolitain, le développement économique, social et culturel, la politique locale de l'habitat, la protection et la mise en valeur de l'environnement et la politique du cadre de vie ainsi que la gestion des milieux aquatiques et la prévention des inondations (GEMAPI).

La Métropole du Grand Paris n'est donc pas directement compétente en matière d'agriculture et d'alimentation. Cependant, c'est par le biais du Plan Climat Air Métropolitain (PCAEM) que la Métropole du Grand Paris se saisit des thèmes de l'agriculture, de l'alimentation et de la restauration collective. En effet, Le secteur de l'alimentation est le deuxième plus gros secteur émetteur de CO<sub>2</sub> après celui des transports et contribue pour environ 20% de l'impact carbone global de la Métropole du Grand Paris (Métropole du Grand Paris, 2018). C'est dans ce cadre que la Métropole du Grand Paris a entamé la création d'un Plan Alimentaire Métropolitain dont les premières orientations ont été approuvées par délibération du Conseil Métropolitain en 2019, notamment ; « le rapprochement des producteurs et des consommateurs et la valorisation des produits locaux », « l'augmentation de l'approvisionnement bio et local dans la restauration collective par l'accompagnement des communes dans la mise en place de la loi EGAlim » et « œuvrer pour la lutte contre le gaspillage alimentaire et le recyclage des déchets par la substitution des plastiques et la valorisation des biodéchets ».

## Qu'est-ce que la restauration collective ?

La restauration collective est un type de restauration hors domicile (RHD) concernant divers secteurs du privé et du public. Les communes ont la responsabilité de la restauration des écoles maternelles et élémentaires, des crèches, des établissements pour personnes âgées et le portage à domicile ainsi que pour les restaurants administratifs. Dans le cas du territoire métropolitain, seule l'EPT Grand Paris Sud Est Avenir (GPSEA) a la compétence de la restauration collective communale et possède sa propre cuisine centrale.

Le mode de gestion des établissements de restauration collective se divisent en deux grandes catégories : la gestion directe et la gestion concédée. La gestion directe signifie que la restauration collective est gérée par la collectivité concernée, par l'établissement ou par un organe public regroupant plusieurs communes (syndicat, entreprise publique locale (SPL, SEM)). La gestion concédée implique que le service de restauration collective est délégué à un prestataire. Dans le cas d'une délégation de service public (DSP), l'entière responsabilité du service de restauration scolaire est déléguée à un prestataire qui s'occupe de l'approvisionnement en denrées jusqu'au service en salle en passant par la confection des repas. Dans le cas d'une prestation de service, le prestataire n'a la responsabilité que d'une partie de la restauration collective. La gestion mixte est la combinaison d'une gestion directe et concédée entre différents établissements communaux ou au sein d'un même établissement entre différents services (approvisionnement, préparation des repas, service, etc.).

## Les principales mesures

### Loi EGAlim (2018)

- **50% de produits de qualité et durables** (depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2022) (en % de la valeur totale d'achats hors taxe)
- **20% de produits d'origine biologique** (depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2022) (en % de la valeur totale d'achats hors taxe)

### Loi AGECE (2020)

- Suppression des contenants alimentaires de cuisson et de réchauffe en plastique en restauration scolaire (au 1<sup>er</sup> janvier 2025)

### Loi Climat Résilience (2021)

- Menu végétarien hebdomadaire obligatoire en restauration scolaire (dès la promulgation de la loi)

## Méthodologie du diagnostic

Le diagnostic a pour but d'étudier les pratiques de la restauration collective sur territoire métropolitain. L'accent est mis sur les 130 communes se situant autour de la ville de Paris. Le questionnaire en ligne a été construit avec l'outil gratuit « Cognito Forms ». Il a été divisé en sept parties : (1) Mode de gestion, (2) Approvisionnement, (3) Confection des repas, (4) Achats en produits de qualité, durable, bio et locaux, (5) Autres actions en matière de durabilité, (6) Visions et objectifs en matière d'approvisionnement durable et (7) Remarque(s) finale(s). En tout, le questionnaire regroupe 102 entrées, correspondant chacune à une question, contenant des données qualitatives et quantitatives.

Durant toute la durée de la réalisation de ce travail, au total 41 entretiens ont été menés avec divers types d'acteurs : a) des acteurs ressources du système agricole et alimentaire et de la transition, b) des acteurs de l'offre bio et locale, c) des acteurs de la restauration collective, d) un syndicat de restauration collective, e) des communes de la Métropole du Grand Paris, f) des territoires et un département, g) des Métropoles et la Région Île-de-France.

## Les principaux résultats du diagnostic

45 communes ont répondu au questionnaire en ligne, 4 syndicats de restauration collective ainsi que la cuisine centrale de GPSEA. En comptant les collectivités faisant partie des syndicats et de la cuisine centrale, nous couvrons 62 communes, soit 47,7% des 130 communes hors ville de Paris.

La moitié des 46 communes répondantes sont en gestion déléguée ou en prestation de service, contre 41% en gestion directe et 9% en gestion mixte (voir **Figure 1**). Neuf syndicats intercommunaux de restauration collective sont présents sur le territoire de la Métropole du Grand Paris et deux d'entre eux regroupent plus de deux communes ; le SIRESCO 18 communes dont 11 sur le territoire métropolitain et le SYREC, 4 communes. Les sociétés de restauration collective les plus présentes sur le territoire sont Sogeres/Sodexo, Elior et Scolarest.

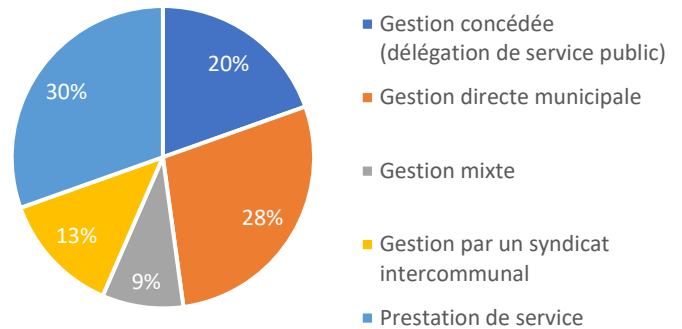


Figure 1 : Mode de gestion des communes de la Métropole (source : questionnaire)

	Réponses questionnaires	Extrapolation à 130 communes (hors Paris)
Repas/an	25 349 358	50 698 716
Repas/jour	175 117	350 234

Tableau 1 : Nombre de repas (source : questionnaire)

En additionnant le nombre de repas par commune, ainsi que le nombre de repas par syndicat, nous arrivons à un total de 25'349'358 repas par an et 175'117 par jour (voir Tableau 1). En extrapolant ce chiffre à 100% des communes, nous obtenons environ 50'700'000 repas par an, tout type de restauration confondu (élémentaire, maternelle, crèche, centres de loisirs, portage à domicile, établissements pour personnes âgées, restaurants administratifs).

La moyenne des pourcentages d'achats en produits durables et de qualité, établie à 38,03%, est en dessous de l'objectif de 50% fixé par la loi EGalim. En analysant plus précisément ces résultats, nous observons que la majorité des répondants (68%) ont indiqué des pourcentages en achats en produits de qualité et durables en dessous de 50% (voir **Figure 2**). 19 répondants présentent des pourcentages entre 5 à 49%, dont 10 inférieur ou égal à 30%.

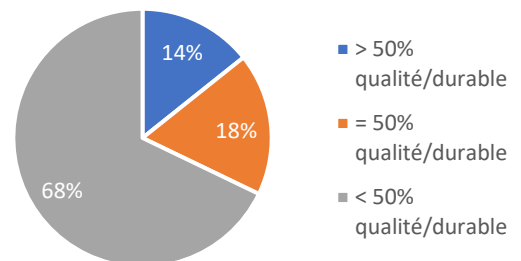


Figure 2 : Taux d'atteinte des objectifs de qualité/durable (source : questionnaire)

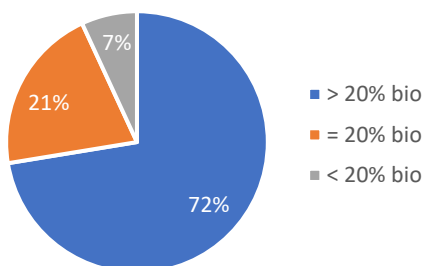


Figure 3 : Taux d'atteinte des objectifs bio (source : questionnaire)

Au contraire, la moyenne des achats en produits d'origine biologique atteint 25,7%, au-dessus de l'objectif de 20% d'achats en produits issus de l'agriculture biologique fixé par la loi EGalim. 72% des répondants se situent au-dessus de cet objectif contre seulement 7% en-dessous et 21% ayant atteint l'objectif (voir **Figure 3**).

En prenant en compte les deux objectifs d'atteinte de 50% de produits de qualité et durables dont 20% de produits d'origine biologique (en % d'achats HT), 18% des répondants ont atteint l'objectif d'approvisionnement EGalim.

## Freins et leviers

Les entretiens ont permis de confirmer certaines tendances observées dans les réponses au questionnaire (voir Figure 4), tels que les enjeux budgétaires, intensifiés par l'inflation du prix des denrées. D'autre part, les collectivités ont régulièrement mentionné la difficulté de rédiger des cahiers des charges adaptés à un approvisionnement en denrées durables, de qualité, mais surtout « locales » et « de proximité ».

A la fin du questionnaire, les répondants ont pu librement proposer des pistes d'actions que la Métropole pourrait mettre en place afin de les aider dans le développement d'une restauration collective durable. La demande la plus souvent exprimée est celle de la mise en lien avec les producteurs de proximité. Le *sourcing* est en effet central afin de fixer des exigences en matière d'approvisionnement et des critères qui correspondent avec la réalité de l'offre disponible sur le territoire. Les autres besoins mentionnés sont les échanges entre collectivités ainsi que l'aide et la formation à la rédaction des marchés publics.



Figure 4 : Freins face à un approvisionnement durable en restauration collective (source : questionnaire et entretiens)

## Conclusion

Les principaux résultats montrent que les collectivités et acteurs de la restauration collective métropolitaine mènent d'ores et déjà des actions pour développer une restauration collective durable. Cependant, la majorité des répondants n'atteignent pas encore les objectifs EGAlim, Climat et Résilience et AGEC, et ce pour causes de freins budgétaires, techniques, logistiques et humains. Ces différents freins, liés les uns aux autres et se renforçant mutuellement peuvent être dépassés grâce à différentes actions menées au sein des cuisines, à l'échelle de la collectivité, du territoire ou encore nationale. Les actions pour développer la restauration collective durable sont structurelles. En effet, augmenter la part de produits bruts, bio et de proximité dans les assiettes des convives impliquent des actions transversales, liées à la sensibilisation, l'éducation, la formation du personnel, la restructuration des cuisines, la construction de nouvelles filières de production, de transformation et logistiques. Dans ce cadre, la Métropole du Grand Paris peut agir en tant que facilitatrice entre les acteurs du territoire afin d'orienter les changements structurels nécessaires pour une restauration collective prenant pleinement en compte les enjeux écologiques et sociaux.

## Références principales

- Conseil National de la Restauration Collective. (2021). *Restauration collective en gestion directe : Guide pratique pour un approvisionnement durable et de qualité*.
- Les Greniers d'Abondance. (2022). *Qui veille au grain ? : Du consensus scientifique à l'action publique*.
- Maréchal, G., Noël, J., & Wallet, F. (2018). Les projets alimentaires territoriaux (PAT) : entre rupture, transition et immobilisme ? *POUR*, 234235(2), 261-270.
- Métropole du Grand Paris. (2018). *Plan Climat Air Energie de la Métropole du Grand Paris*. Métropole du Grand Paris.