

Education

VADE-MECUM

**AIDE
A LA DECISION
EN
RESTAURATION
SCOLAIRE**

1999

MAIRIE DE PARIS



PRÉFACE

Chaque année, une part importante de l'effort d'investissement de la ville est consacrée à la restauration des petits parisiens.

L'amélioration permanente de ce service social implique le maintien en condition et la rénovation des espaces de production et de distribution.

Néanmoins, ces actions menées en faveur des locaux ne peuvent rendre compte à elles seules de la complexité d'un domaine où la notion de service reste fondamentale.

Une réflexion globale, de nature à garantir la qualité de la prestation, s'engage à l'occasion de chaque opération, associant la Ville, ses élus et les différents partenaires.

La tâche des décideurs n'est pas simple et l'enjeu est d'importance.

Aussi est-il apparu nécessaire de recenser de façon synthétique les divers éléments à prendre en compte lors de ces réflexions.

Tel est l'objet de ce fascicule d'aide à la décision. Conçu comme un instrument pratique, il a pour vocation d'accompagner la démarche d'analyse préalable susceptible d'aboutir au meilleur choix final.

Sa lecture contribuera, je l'espère, à faire mieux comprendre les diverses incidences des options stratégiques envisagées, qui engagent l'avenir et amélioreront la qualité de la vie quotidienne à l'école.



Jean de GAULLE
Adjoint au Maire de Paris
Chargé des Affaires Scolaires
et Universitaires

SOMMAIRE

● INTRODUCTION	06
● AIDE A LA DECISION EN RESTAURATION SCOLAIRE	07
■ 1 : LES MOTEURS DU CHANGEMENT	08
● 1.1 : la sécurité alimentaire	08
● 1.2 : l'inadaptation ou le manque de locaux	09
● 1.3 : les contraintes de gestion financière	09
● 1.4 : le respect de la qualité	10
● 1.5 : la remise en question du système de restauration	10
■ 2 : ETUDE D'UN SITE ; LES CHOIX TECHNIQUES	13
● 2.1 : l'alternative : la production sur place ou à l'extérieur	13
□ 2.1.1 : le maintien de la cuisine de préparation sur place	13
□ 2.1.2 : la transformation en satellite	16
● 2.2 : l'approvisionnement des satellites	16
□ 2.2.1 : production des repas en interne	16
> 2.2.1.1 : le choix du site de production	17
> 2.2.1.2 : le choix du mode de liaison	17
□ 2.2.2 : livraison par un prestataire	21
■ 3 : DU SITE AU SYSTEME	23
■ 4 : LE CHOIX DU MODE DE GESTION	25
● 4.1 : la gestion directe, ou régie	25
● 4.2 : la gestion déléguée ; concession ? affermage ?	26
□ 4.2.1 : la concession	26
□ 4.2.2 : l'affermage	27
□ 4.2.3 : les autres possibilités	27
> 4.2.3.1 : Le contrat de gérance	27
> 4.2.3.2 : Le contrat de régie intéressée	27
● 4.3 : critères de choix du mode de gestion	28

SOMMAIRE

■ 5 : SYNTHÈSE ; LES CRITÈRES DE CHOIX	30
● 5.1 : le domaine technique	30
□ 5.1.1 : la prise en compte de l'évolution des systèmes de restauration	30
□ 5.1.2 : le type de prestation ou le choix des produits	30
□ 5.1.3 : l'analyse de l'état de l'existant	30
□ 5.1.4 : le fonctionnement au quotidien	31
● 5.2 : l'économie du projet	31
□ 5.2.1 : les résultats économiques	31
□ 5.2.2 : les investissements antérieurs	31
□ 5.2.3 : les contrats	32
● 5.3 : les critères structurels et fonctionnels	32
□ 5.3.1 : les contraintes géographiques	32
□ 5.3.2 : les éléments psychologiques	32
□ 5.3.3 : la cohérence d'ensemble	32
● 5.4 : les attentes des différents partenaires	33
● CONCLUSION	34
● GLOSSAIRE	35

INTRODUCTION

CIBLE ET OBJECTIF DU VADE-MECUM

Ce *vade-mecum* s'adresse aux décideurs dans le domaine de la restauration scolaire.

Son objectif est double :

- permettre d'appréhender tous les facteurs à prendre en compte lors d'une décision touchant la restauration scolaire,
- apporter les données et les éléments nécessaires conduisant à des choix pertinents.

CONTENU

Conçu sous la forme d'un outil d'aide à la décision, cet opuscule décrit les différents facteurs qui peuvent aboutir à remettre en question le principe de fonctionnement d'un site de production ou de distribution, voire le système de restauration dans sa globalité.

L'incidence des choix techniques et de mode de gestion est développée afin d'orienter la stratégie à mettre en place.

Il est apparu que tous les auteurs ne donnent pas toujours la même définition aux termes techniques. C'est pourquoi un **glossaire** a été joint : il rassemble quelques explications courtes concernant la plupart des termes utilisés dans le domaine de la restauration scolaire. Des renvois permettent de retrouver les notions connexes ou rattachées.

AVERTISSEMENT

Ce type d'ouvrage est nécessairement réducteur et par définition incomplet.

Le *vade-mecum*, n'étant pas par nature exhaustif, aura atteint son objectif s'il permet d'alimenter la réflexion des décideurs chargés de faire vivre la restauration scolaire. Il évoluera au gré des besoins exprimés.

AIDE A LA DECISION EN RESTAURATION SCOLAIRE

1 : LES CONTRAINTES, MOTEURS DU CHANGEMENT

Une décision concernant un ou plusieurs sites de restauration scolaire peut être motivée par différents facteurs.

1.1 : LA SECURITE ALIMENTAIRE.

Conformément à l'arrêté ministériel du 29 septembre 1997, les cuisines municipales doivent mettre en oeuvre la démarche HACCP¹. La restauration municipale passe sans transition d'une culture d'obligation de moyens (application d'une réglementation) à une logique d'obligation de résultat (la sécurité alimentaire)².

L'inspection des locaux de restauration par les services vétérinaires, dans le cadre d'une enquête menée suite à un accident sanitaire, permet souvent de mettre en lumière des causes de dysfonctionnement : des recommandations, au caractère plus ou moins contraignant, sont alors émises. Elles conduisent à revoir les installations et / ou à optimiser le principe de fonctionnement.

Ce même type de constat peut être dressé à l'occasion des visites régulières programmées par les services de contrôle sur les sites de restauration collective, en principe une fois par an. Le relevé des observations peut s'accompagner d'une mise en garde, voire d'un avertissement, si les délais accordés pour effectuer les aménagements requis ne sont pas respectés ou si les risques paraissent particulièrement importants. Dans l'absolu, si la situation perdure, une décision préfectorale de fermeture temporaire ou définitive peut être prise à la demande des services vétérinaires. Autant d'éléments qui conduisent le plus souvent à réexaminer la conformité des locaux au regard de la réglementation.

Les toxi-infections alimentaires collectives (TIAC) constituent l'accident le plus redouté en restauration hors foyer (RHF). Leur déclenchement suppose, d'une part la contamination de l'aliment consommé par un microbe dangereux, d'autre part le maintien de l'aliment dans des conditions telles que ce microbe puisse s'y multiplier. Le comportement du personnel représente le facteur de risque majeur dans ce type d'accident. Mais si ces aspects liés au fonctionnement sont déterminants, la structure des locaux, par exemple, peut également représenter un facteur favorisant.

¹ Hazard Analysis, Critical Control Point, soit Analyse des Dangers, Maîtrise des Points Critiques.

² pour en savoir plus se reporter au Glossaire

1.2 : L'INADAPTATION OU LE MANQUE DE LOCAUX.

L'exiguïté des locaux dédiés à la restauration dans les établissements scolaires, ou le caractère perfectible de leur agencement, peuvent conduire le propriétaire (selon le type d'établissement : la ville, le département, la région) ou l'exploitant (la caisse des écoles, l'intendant) à envisager des transformations susceptibles d'améliorer les conditions de fonctionnement.

Bien souvent l'espace dévolu à la restauration n'a pas évolué depuis des décennies, alors que, dans le même temps, les contraintes réglementaires se sont progressivement renforcées. De même, des exigences nouvelles liées à la prise de conscience des nuisances provoquées par le bruit sont apparues... La prise en compte des notions de sécurité, de confort et de plaisir est devenue essentielle.

Parallèlement, la mise en oeuvre de nouvelles techniques ou l'utilisation de nouveaux types de matières premières³ ont fortement contribué à augmenter les contraintes en terme d'aménagement des locaux.

Dans ce contexte, à la faveur de l'installation d'une salle à manger ou d'un libre-service, c'est bien souvent toute la logique de restauration propre à l'établissement qui doit être repensée et modifiée.

1.3 : LES CONTRAINTES DE GESTION FINANCIERE.

La prestation restauration coûte cher à la collectivité territoriale concernée. Il est donc important d'analyser les différents postes constitutifs du prix de revient d'un repas. Certaines charges de structure, parfois difficilement compressibles comme les frais de personnel, sont directement liées au mode de restauration, à la logistique de fonctionnement et aux principes techniques retenus.

Une réflexion centrée sur les aspects financiers ne peut ignorer les incidences des choix techniques : la seule solution pour diminuer sensiblement les coûts peut consister, dans certains cas, dans la modification radicale du système de restauration (liaison chaude, liaison froide, livraison de repas, etc), ou même du mode de gestion.

³ produits dits «élaborés» par opposition aux produits dits «traditionnels»

1.4 : LE RESPECT DE LA QUALITE.

Souvent utilisée comme vecteur de la satisfaction des usagers, la qualité de la prestation en restauration scolaire est un concept difficile à définir et à encadrer, source de divergences dans les interprétations.

Néanmoins, il existe certains aspects objectifs, comme par exemple la composante sanitaire. La sécurité alimentaire est en effet implicite dans le contrat qui lie le prestataire et le consommateur. De la même façon, quelques critères subjectifs s'avèrent essentiels : l'ambiance, le cadre ou les aspects liés à la qualité du repas pour lesquels il existe un «minimum consensuel». Or, il peut arriver que les conditions dans lesquelles la nourriture est préparée fassent obstacle à l'obtention du niveau qualitatif requis (le «seuil de qualité»), ou ne permettent pas d'assurer la régularité de ce niveau au cours du temps.

La satisfaction des usagers et des parents peut être mesurée périodiquement par des outils de retour d'information, tels de simples questionnaires. Le mécontentement éventuel manifesté peut être l'opportunité de porter un regard neuf sur la préparation et la distribution des repas. Cet examen conduit souvent à modifier des éléments et, parfois, à réaménager les locaux.

1.5 : LA REMISE EN QUESTION DU SYSTEME DE RESTAURATION.

En restauration comme dans d'autres domaines, l'outil ne doit pas devenir une finalité en soi mais rester au service de l'objectif. C'est pourquoi une solution pertinente qui a fait ses preuves à la satisfaction générale mérite d'être maintenue ; peu importe s'il ne s'agit pas de la dernière avancée technologique.

S'agissant de la restauration scolaire, l'objectif a le mérite d'être clair : fournir au meilleur coût une prestation d'une qualité consensuelle vis-à-vis des attentes et des critères des différents partenaires.

Les performances technologiques de l'outil n'interviennent que pour une part toute relative... Cependant, dans certains cas, le caractère obsolète du système ou des techniques en place peut nuire à l'efficacité du service et conduire à un changement radical de solution de restauration.

CONCLUSION

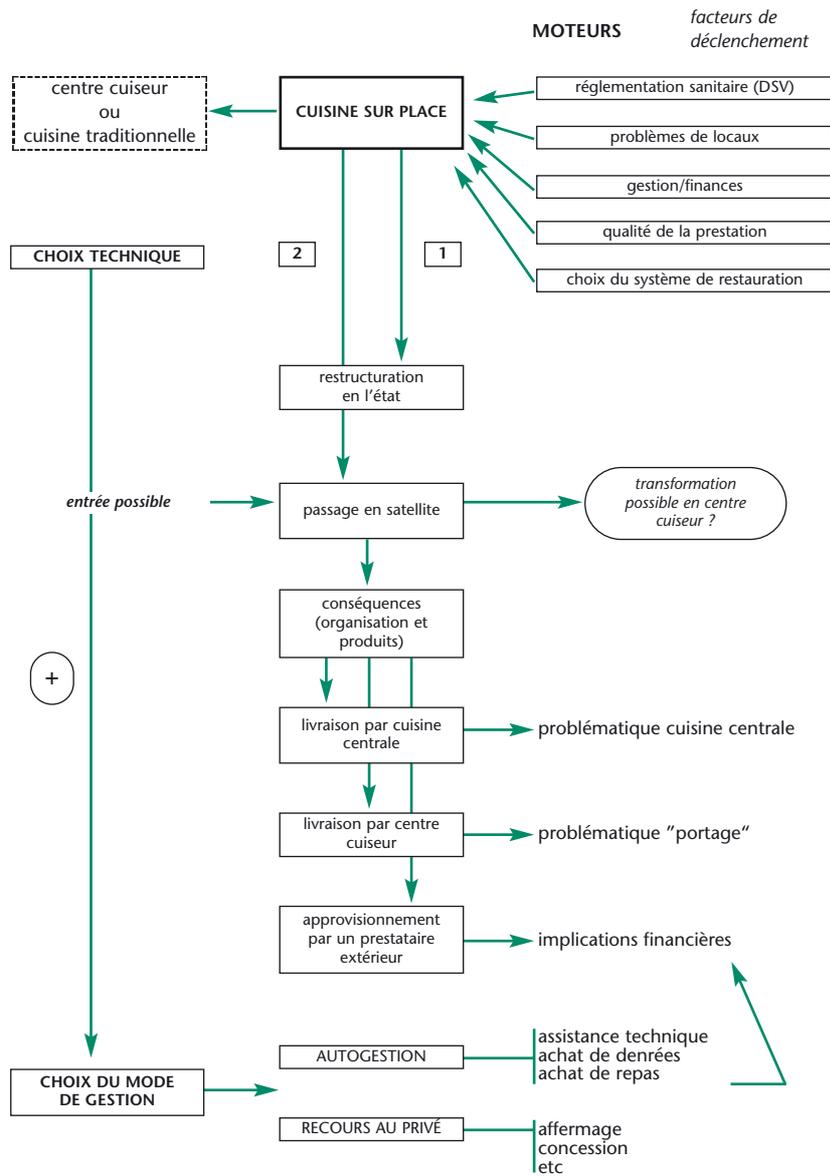
Ces cinq facteurs, le plus souvent, n'agissent pas de façon isolée mais interdépendante.

La question de base à se poser reste la même : «*quelle décision prendre à propos de tel ou tel site, dans le contexte d'un système de restauration qui pourrait éventuellement être globalement remis en cause...*»

Cette question doit intégrer différents niveaux d'analyse. La réflexion, menée sur un ou plusieurs sites, sera toujours conduite selon deux orientations : un choix *technique* (le fonctionnement) et un choix concernant le *mode de gestion*.

Le logigramme page suivante permet d'avoir une vue synthétique des différentes étapes.

LES CONTRAINTES, MOTEURS DU CHANGEMENT



LOGIGRAMME

2 : ETUDE D'UN SITE ; LES CHOIX TECHNIQUES

Le logigramme (page précédente) illustre la méthodologie appliquée face à un problème concernant un site de type «cuisine sur place» (cuisine «traditionnelle» ou «centre cuiseur»).

2.1 : L'ALTERNATIVE : LA PRODUCTION SUR PLACE OU A L'EXTERIEUR ?

Les problèmes de restructuration des sites de restauration concernent soit des cuisines de préparation, cas le plus fréquent, soit plus rarement des satellites de distribution.

Dans le cas d'une cuisine de préparation, le site à restructurer produit des repas qui sont consommés sur place (cas d'une cuisine dite «traditionnelle»), et/ou livrés par portage à des satellites (cas d'un «centre cuiseur»).

L'alternative est simple : continuer à **produire des repas sur place** ou **transformer le site en satellite**.

- 2.1.1 : LE MAINTIEN DE LA CUISINE DE PRÉPARATION SUR PLACE

La production de repas suppose le respect d'un certain nombre de contraintes réglementaires concernant les locaux. Elles sont issues de la directive CEE 93/43, dite «directive hygiène», transposée en droit interne par l'arrêté ministériel du 29 septembre 1997⁴. Ces textes ont introduit un assouplissement des contraintes liées à la conception et à l'aménagement des locaux. Cependant, tout compromis concernant les locaux risque de se traduire par des contraintes supplémentaires pour l'utilisateur. La mise en place et le suivi de procédures lourdes et exigeant un personnel qualifié devient alors obligatoire pour compenser les libertés prises dans la rigueur de conception des secteurs et des circuits.

Cette nouvelle approche réglementaire introduite par la directive CEE 93/43 ne constitue pas un recul des exigences vis-à-vis de la sécurité des aliments. Chaque concession sur le plan architectural⁵ se traduit par une charge supplémentaire au quotidien pour l'exploitant. Or, le comportement du personnel de cuisine constitue de loin le facteur de risque le plus difficile à maîtriser.

⁴ J.O. du 23/10/97

⁵ polyvalence des locaux, contraintes de circuits allégées, etc.

ETUDE D'UN SITE ; LES CHOIX TECHNIQUES

C'est pourquoi, dans un souci d'efficacité et de diminution des risques sanitaires, le but sera plutôt de minimiser les contraintes qui pèsent sur le fonctionnement quotidien en évitant de multiplier les procédures.

Trois facteurs doivent être examinés en priorité :

- ☞ la surface des locaux disponibles,
- ☞ les contraintes organisationnelles,
- ☞ les exigences en terme de produits.

◆ LA SURFACE DES LOCAUX DISPONIBLES

Elle constitue le facteur limitant : en fonction de la quantité de repas produits, des techniques de production choisies et des gammes de produits utilisés, une surface minimale peut être déterminée. S'il s'agit d'un centre cuiseur destiné à servir des satellites, des contraintes d'accès sont également à prendre en compte (entrée-sortie des marchandises et produits) ⁶.

◆ LES CONTRAINTES ORGANISATIONNELLES

En terme d'organisation, le maintien d'un site en production suppose le respect d'un minimum de contraintes liées à la maîtrise des flux : matières premières, personnel, matériels, produits finis, déchets. La planification dans le temps de différentes opérations, sous forme de séquences dans un même local, est possible, mais elle ne peut affranchir totalement de l'obligation de respecter *a minima* plusieurs zones de travail.

S'agissant d'un centre cuiseur destiné à expédier des repas en portage, ces contraintes se trouvent renforcées par les problèmes d'accès et la nécessité de disposer de surfaces supplémentaires (stockage et allotissement par exemple).

⁶ **ATTENTION** : Les contraintes architecturales et techniques doivent être traitées dans une réflexion d'ensemble, chaque cas étant spécifique. Plus que jamais, **l'agencement des locaux de restauration demeure affaire de spécialistes**. Au delà des compétences techniques nécessaires, la maîtrise de la nouvelle approche réglementaire et de la démarche «HACCP» sont indispensables afin de décider, dès les premières étapes de l'étude, s'il est possible ou non de conserver la capacité de production sur le site. Techniciens et architectes doivent travailler en étroite collaboration avec l'exploitant, les hygiénistes et les services de contrôle pour développer une synergie bénéfique.

◆ **LES EXIGENCES EN TERME DE PRODUITS**

Les gammes de produits qui entrent en cuisine, les matières premières, conditionnent l'organisation du site et les types de locaux indispensables : ainsi, l'approvisionnement en légumes frais ⁷ suppose l'existence d'une légumerie, équipée notamment d'une éplucheuse, d'une essoreuse et de bacs. De même, le stockage de ces produits nécessite des zones spécifiques, coûteuses en surface au sol. Ces différents locaux, considérés comme contaminés du fait de la nature des produits qui y séjournent ou qui y sont travaillés, doivent se trouver en zone dite «sale».

Les contraintes engendrées ne peuvent parfois être résolues et conduisent à envisager le recours à d'autres gammes de produits, plus faciles à gérer sur le plan de la sécurité sanitaire et moins exigeants en terme d'aménagement des locaux.

Les légumes dits de «quatrième gamme» en font partie : déjà épluchés, nettoyés, parés, parfois coupés ou râpés, leur présentation les dispense du passage en légumerie traditionnelle lors de la préparation. Les quelques opérations simples qui restent à effectuer (rinçage, découpe, etc.) peuvent intervenir dans la zone commune dite de «déballage-déboîtage».

Les produits utilisés influent donc sur les principes de fonctionnement. Mais la réciproque est également vraie : le maintien d'un site en production est parfois conditionné au «passage en quatrième gamme» du fait de l'impossibilité de respecter une logique de fonctionnement cohérente avec des produits traditionnels.

Ces différents éléments sont à prendre en considération au moment du choix, dans la mesure où ils peuvent avoir des conséquences à la fois sur le prix de revient du repas (surcoût des produits élaborés non compensé par une diminution du coût main d'oeuvre dans le contexte public) et sur les aspects organoleptiques ⁸, voire psychosociologiques (réticences des consommateurs, mauvaise acceptabilité, qualité sujette à débats, etc.).

⁷ matières premières dites de «première gamme» (voir glossaire)
⁸ liés aux cinq sens (voir glossaire)

- 2.1.2 : LA TRANSFORMATION EN SATELLITE

Malgré la souplesse apportée par la nouvelle approche réglementaire, les contraintes techniques ou procédurales peuvent conduire à l'abandon de la production sur place.

L'une des solutions consiste alors à transformer le site de production en satellite de distribution.

Les contraintes de conception et d'aménagement des locaux s'en trouvent allégées dans la mesure où tous les produits qui arrivent sur le site peuvent être considérés comme «propres» et ne nécessitent que très peu de préparation. Cependant, il faudra *a minima* pouvoir aménager quelques zones spécifiques ⁹ ainsi que des conditions de circulation relativement cohérentes.

2.2 : L'APPROVISIONNEMENT DES SATELLITES

Choisir de transformer une cuisine de production en satellite de distribution, c'est s'imposer de trouver une source de repas équivalente à ceux produits antérieurement sur le site.

Deux possibilités s'offrent en fonction du contexte :

- ☞ produire les repas en interne,
- ☞ faire appel à un prestataire.

- 2.2.1 : PRODUCTION DES REPAS EN INTERNE

Les repas à fournir pourront provenir soit d'un centre cuiseur soit d'une cuisine centrale. Plusieurs questions sont à considérer :

- ☞ le choix du site de production,
- ☞ le choix du mode de liaison,
- ☞ la logistique à mettre en place.

⁹ ex : une zone de réception-stockage, une zone de préparation-dressage et une zone de lavage (pour la vaisselle des convives et les containers de transport)

2.2.1.1 : LE CHOIX DU SITE DE PRODUCTION

La transformation de la cuisine en satellite suppose l'augmentation de capacité de production d'un autre site disposant, soit de capacités de production inexploitées, soit de potentialités : moyennant du matériel supplémentaire et un complément de personnel, il pourrait absorber la charge des repas à fournir sans modification profonde.

Mais bien souvent des travaux d'aménagement s'avèrent nécessaires lorsque la capacité de production initiale, acceptée par les services de contrôle, se trouve dépassée du fait des augmentations d'effectifs. Pour produire les repas destinés au nouveau satellite, de nouveaux agencements peuvent s'avérer indispensables, *a fortiori* si la cuisine n'était pas conçue pour livrer des sites en portage.

CONSEIL : Tirer parti d'une décision ponctuelle à prendre, en faisant un tour d'horizon complet de l'ensemble des sites, car celle-ci peut remettre en cause l'organisation générale du système de restauration.

2.2.1.2 : LE CHOIX DU MODE DE LIAISON

Le choix est simple : liaison chaude ou liaison froide ?

Chaque technique possède des avantages et des inconvénients. Les arguments avancés pour promouvoir l'une ou l'autre solution sont rarement objectifs, les raisonnements étant souvent faussés à la fois par les expériences plus ou moins heureuses vécues sur le terrain et par des opinions personnelles subjectives.

En fait, il est tout à fait possible de produire des repas sains et de qualité avec les deux techniques, à condition de bien les maîtriser et de tenir compte de leurs limites respectives. Le choix doit se faire à partir de critères techniques et financiers, en intégrant le contexte humain et les possibilités existantes, sans oublier que la solution la plus simple est bien souvent celle à privilégier.

LA LIAISON CHAUDE

La production est déconnectée de la consommation. Dans l'intervalle, les préparations culinaires sont maintenues à plus de 63°C, sans rupture thermique.

Les inconvénients de ce principe, souvent stigmatisés, sont liés au maintien souvent délicat de la «chaîne du chaud»:

☞ dans certains cas, il s'agit plutôt d'une liaison «tiède», propice au développement des micro-organismes... Maintenir une température supérieure ou égale à 63°C dépend de la température des plats au départ de la cuisine de production, des conditions de transport, du type et de la performance des containers utilisés, des délais avant consommation, etc.

☞ la qualité des aliments est sujette à variations, selon les conditions et les produits. Comment conserver une viande «saignante» plusieurs heures à plus de 63°C ? Dans ces mêmes conditions, est-il possible de servir des frites de bonne qualité, sauf à disposer de friteuses sur les sites de consommation ?

☞ les contraintes logistiques sont relativement lourdes : un personnel important et un matériel conséquent en cuisine sont nécessaires pour absorber le choc du classique «coup de feu» au moment de la production, celle-ci ne pouvant s'étaler dans le temps.

En revanche, cette technique présente des avantages :

☞ un équipement des satellites de distribution plus succinct, compte tenu de l'absence de tâches à y effectuer.

☞ un personnel dont la qualification technique ne nécessite pas de connaissances techniques particulières.

LA LIAISON FROIDE

En liaison froide, les denrées sont maintenues à +3°C durant tout l'intervalle de temps séparant la production (suivie immédiatement d'une réfrigération rapide) et la consommation (précédée d'une remise en température pour le plat chaud).

Les avantages avancés sont les suivants :

☞ un argument sanitaire: le froid stoppe la croissance des bactéries responsables des toxi-infections alimentaires, sans pour autant les tuer. On comprend l'intérêt de cette réfrigération sur le plan microbiologique, si toutefois la «chaîne du froid» est scrupuleusement respectée.

☞ une souplesse de gestion et de fonctionnement : cette technique permet de déconnecter totalement les rythmes de production de ceux de la consommation : l'avantage peut s'avérer important sur le plan organisationnel et sur celui de la productivité (capacité de production augmentée à surfaces égales, amplitude de travail plus grande, etc). Cette souplesse permet un investissement moindre en cuisine centrale, compensé partiellement il est vrai par le complément de matériel nécessaire sur les sites de remise en température (stockages froid positif et foyers de remise en température).

☞ une meilleure offre en matière de diversité : la durée de conservation des plats (4 jours ou plus éventuellement) permet de proposer des menus avec des choix multiples, ou d'assurer un service de restauration quelles que soient les conditions de distance ou d'horaires.

Les inconvénients de la liaison froide, souvent mis en exergue, sont les suivants :

☞ une qualité gustative moindre : les conditions de remise en température, souvent mal maîtrisées, peuvent nuire à la qualité du produit fini et induire des réactions négatives de la part des convives : la technique ou les produits ne sont pas en cause.

☞ la nécessité d'un personnel qualifié et formé aux contraintes de la production «industrielle» des plats cuisinés.

☞ une image parfois négative de la liaison froide auprès des consommateurs.

☞ une consommation d'énergie nécessairement plus importante du fait de la descente puis de la remontée en température des plats.

ETUDE D'UN SITE ; LES CHOIX TECHNIQUES

Ce tableau résume de façon synthétique les avantages et inconvénients des deux types de liaison.

	LIAISON CHAUDE	LIAISON FROIDE
CARACTERISTIQUES PRINCIPALES	<ul style="list-style-type: none"> ● maintien des préparations chaudes à plus de 63°C. ● maintien des préparations froides en enceinte froide : (température entre 0 et 3°C) ● transport chaud + froid 	<ul style="list-style-type: none"> ● refroidissement rapide après préparation (moins de 10°C. à coeur en moins de 2 heures) et maintien en enceinte froide : (température entre 0 et 3°C) ● transport sous froid
AVANTAGES	<ul style="list-style-type: none"> ● image «traditionnelle» ● prestation mieux acceptée ● peu de matériels sur les satellites ● pas de matériel de refroidissement rapide ● personnel moins qualifié 	<ul style="list-style-type: none"> ● sécurité sanitaire ● souplesse en production ● durée de vie des produits (3 jours non compris celui de la préparation) ● toutes distances ● qualité constante ● menus multiples permis
INCONVENIENTS	<ul style="list-style-type: none"> ● difficultés de maintien de la température réglementaire (risques sanitaires) ● distances limitées ● certaines préparations impossibles (viandes rouges) ● constance de la qualité difficile à maîtriser ● durée de vie des produits (consommation le jour) ● pas de souplesse en production (coup de feu) 	<ul style="list-style-type: none"> ● image «industrielle» ● investissements plus lourds sur les satellites ● consommation énergétique plus importante ● plus de manipulation des aliments ● remise en température délicate (organoleptique) ● personnel plus qualifié nécessaire

Comparaison «liaison chaude-liaison froide».

La liaison différée, qu'elle soit en liaison chaude ou froide, suppose la mise en place d'une logistique adaptée, imposée par des contraintes techniques spécifiques et exigeantes.

En terme de sécurité des aliments, les risques sont beaucoup plus importants que pour une cuisine sur place du fait des phases de maintien en température (chaud et froid). Des efforts particulièrement importants doivent donc être faits en matière de recrutement, de formation et d'assistance technique éventuelle, surtout lors de la phase de démarrage du procédé.

- 2.2.2 : LIVRAISON PAR UN PRESTATAIRE

Dans certains cas, il n'est pas possible de trouver en interne une source de production susceptible de satisfaire les besoins supplémentaires engendrés par la transformation en satellite d'une cuisine traditionnelle : le recours à un prestataire extérieur devient obligatoire.

Mais la question peut aussi être envisagée alors que des possibilités existent en interne : est-il préférable d'investir dans la montée en charge d'un outil de production, ou d'acheter la prestation auprès d'un partenaire extérieur ?

Au delà de la question de l'investissement, le prix de revient du repas constitue souvent l'élément clé du choix ; encore faut-il être certain de prendre en compte l'ensemble des paramètres.

Par définition, une société se doit de réaliser des profits vis-à-vis de ses actionnaires. Le service public, non tributaire d'une logique commerciale, est néanmoins soumis à une obligation d'équilibre. En théorie, à moyens et performances comparables, la logique voudrait par conséquent que le coût d'un repas soit inférieur lorsqu'il est produit en interne. En pratique, la réalité est parfois différente.

Une prestation est achetée en fonction d'un cahier des charges et le prestataire doit être choisi en fonction de son offre, qualitative et financière : le commanditaire peut soumettre pour condition un prix de revient équivalent à celui des repas fabriqués en interne, si celui-ci est déterminé de façon précise.

Pour diminuer ses coûts et rendre sa proposition attractive, le prestataire peut jouer sur l'ensemble des facteurs du prix de revient.

ETUDE D'UN SITE ; LES CHOIX TECHNIQUES

En premier lieu, la tentation peut être grande de diminuer le coût «denrées», autrement dit la qualité et/ou la quantité de ce qui est dans l'assiette. La définition du cahier des charges prend ici toute son importance : la prestation commandée doit être parfaitement cadrée, et des éléments objectifs de contrôle doivent être mis en place afin d'éviter les dérives qualitatives ou des recours contentieux par les prestataires non retenus.

Les coûts de personnel sont très importants : ils représentent environ quarante pour cent du coût total. Une société de droit privé peut réduire ce poste de dépense plus facilement qu'un établissement public administratif. La différence peut s'avérer substantielle.

Par ailleurs, les volumes de production de certains sites permettent aux sociétés de vendre des prestations à des prix particulièrement compétitifs, la rentabilité de l'outil étant déjà assurée par ailleurs. Ainsi, suivant les marchés, un même repas pourra être négocié à des tarifs parfois très différents en fonction de la politique commerciale... et du «prix du marché» au moment de l'offre !

ATTENTION : la question du choix d'un prestataire extérieur pose celle des **modalités de contrôle** de la qualité et du rapport qualité/prix offert.

CONSEIL : A l'heure du choix et afin d'effectuer des comparaisons objectives, il convient de prendre en compte certaines composantes du prix de revient : au prix d'achat d'une prestation livrée, il faut ajouter les coûts de distribution, qu'il s'agisse du matériel ou du personnel, ainsi que la quote-part des frais généraux et des frais de gestion qui leur sont imputables.

Les choix techniques peuvent parfois sembler définitifs : abandonner la production sur certains sites, transformer des cuisines en satellites, acheter des repas à l'extérieur... En fait ces solutions peuvent n'être que temporaires et ne préjuger en rien des choix ultérieurs, qu'il s'agisse d'investir dans un centre de production interne ou bien de réaménager progressivement certains sites selon un échéancier dicté par les possibilités budgétaires.

En revanche, le choix du mode de gestion peut conditionner le long terme : c'est notamment le cas des concessions ou des affermages.

3 : *DU SITE AU SYSTEME*

Dans la plupart des cas, une décision doit être prise rapidement sur un site particulier. La question se pose alors de la logique qui prévaut pour l'ensemble du système de restauration.

Si, en théorie, il est beaucoup plus simple et cohérent de raisonner du général vers le particulier, de la méthode vers les outils, dans la réalité ce n'est que rarement le cas et les urgences ou les opportunités dictent les priorités.

Comment préserver la cohérence de l'ensemble du système de restauration ?

Il n'existe pas de solution «miracle», l'idéal étant de disposer d'un schéma directeur définissant clairement les grandes options à l'intérieur du système de restauration : restauration traditionnelle, cuisine centrale liaison froide, solutions mixtes, etc.

En l'absence de ce type de document, il semble raisonnable de privilégier des solutions qui permettent de conserver une certaine souplesse tout en essayant de rentabiliser les investissements.

Un satellite liaison froide, par exemple, peut parfaitement fonctionner en liaison chaude, pratiquement du jour au lendemain ; le contraire n'est pas possible pour des questions de matériel de remise en température ou de puissance électrique. De même, une petite cuisine de production peut évidemment fonctionner en satellite. Le contraire s'avère rarement possible.

De façon très schématique :

- ☞ **techniquement, il n'existe pas de solution totalement irréversible** ; la question à se poser est celle de la cohérence des investissements à moyen et long terme.
- ☞ **les aspects qualitatifs sont souvent de faux arguments**, car contrairement à bien des idées reçues, la qualité est indépendante du système choisi.

DU SITE AU SYSTEME

Quelle que soit la solution technique retenue, il est en effet possible d'assurer un seuil qualitatif et une linéarité qui correspondent aux spécifications du cahier des charges. A condition, bien entendu, d'avoir fait l'effort initial de définir les attentes, la prestation et ses différents paramètres qualitatifs de façon précise.

ATTENTION : bien que, dans l'esprit du public, la cuisine traditionnelle soit synonyme d'autogestion et la cuisine centrale en liaison froide associée à l'image des sociétés privées, **les choix techniques sont en fait totalement indépendants du mode de gestion.**

4 : LE CHOIX DU MODE DE GESTION

Techniquement, le choix est simple : produire les repas ou les acheter à l'extérieur. La même alternative se retrouve s'agissant du mode de gestion : gérer soi-même les activités de restauration ou les confier à un partenaire.

Le choix s'opère donc entre gestion directe et gestion déléguée.

4.1 : LA GESTION DIRECTE, OU REGIE.

En régie, la municipalité, en conformité avec les règles financières et de comptabilité publique, gère et organise directement le service avec ses moyens et son personnel de droit public et/ou privé. Moyennant la conclusion de marchés publics, elle achète des denrées, des matériels, des équipements, des fournitures ou des services.

Elle assure elle-même l'exploitation du service de restauration et supporte l'ensemble des charges. Elle encaisse auprès des familles une participation financière.

Choisir ce mode de gestion implique la maîtrise de ces différents aspects.

La diversité et la complexité des tâches inhérentes à la mission de restauration suppose un professionnalisme et des compétences spécifiques. Ceci explique pour partie la nécessité ressentie par certaines municipalités de rechercher l'assistance technique de professionnels auprès de sociétés spécialisées.¹⁰

La régie est soumise aux règles de la gestion publique (règles financières et comptables). Les marchés de travaux, fournitures ou prestations, doivent être passés en conformité avec le code des marchés publics. La gestion directe implique l'autonomie et permet de décider de la politique d'emploi. Ce choix reste encore aujourd'hui le mode de gestion le plus fréquemment rencontré dans les municipalités.

L'alternative consiste à déléguer le service public de restauration. L'avis du Conseil d'Etat du 7 octobre 1986 précise en effet que la restauration est déléguable à toute personne privée, à l'exclusion de la mission de surveillance des élèves, qu'il s'agisse de l'enseignement primaire ou secondaire.

¹⁰ L'étendue de la mission peut être plus ou moins large, le ou les prestataires pouvant intervenir de façon très diversifiée: prise en charge des achats et référencement des produits et fournisseurs, formation et/ou encadrement technique des personnels, fabrication et distribution des repas avec les outils de la municipalité ou ceux de la société.

4.2 : LA GESTION DELEGUEE ; CONCESSION ? AFFERMAGE ?...

La gestion déléguée est soumise à une convention de délégation de service public, contrat comportant des aléas de recettes dont dépend le résultat d'exploitation, et un mode de rémunération provenant obligatoirement des usagers. L'entreprise chargée de l'exécution du service l'assure selon les méthodes de la gestion privée et à ses risques et périls.

ATTENTION : le choix du mode de gestion, directe ou déléguée, n'est pas directement lié à un autre aspect déterminant : le «statut ou support juridique» du cadre de la restauration. Le support juridique, en effet, ne préjuge pas de la manière dont l'activité est organisée. Par exemple, la régie directe peut signifier à la fois fabrication de repas par la collectivité ou achat de repas à une société de restauration.

Les deux modes principaux de délégation du service de restauration sont la concession et l'affermage, soumis tous deux aux règles de passation définies par la loi Sapin ¹¹.

- 4.2.1 : LA CONCESSION

Il s'agit d'un contrat par lequel la collectivité charge une entreprise de réaliser à ses frais tout ou partie des installations et équipements et de faire fonctionner le service à ses risques et périls. Le contenu de la délégation, ses limites, les missions précises confiées au concessionnaire ¹² sont définis dans un cahier des charges qui exprime les attentes de la collectivité.

La durée du contrat doit tenir compte de l'importance des investissements réalisés et de la nécessité pour le concessionnaire de les amortir : en pratique entre 10 et 18 ans, voire plus. En fin de contrat, l'ensemble des investissements et des biens sont la propriété de la collectivité.

Le concessionnaire est rémunéré grâce aux redevances payées par les usagers de l'ouvrage et du service rendu, la politique tarifaire restant de la seule compétence de la municipalité.

La collectivité contrôle le bon fonctionnement du service, notamment grâce à des comptes rendus techniques et financiers annuels.

¹¹ Loi n° 93-122, du 29 janvier 1993 modifiée, dite «loi Sapin».

Circulaire du 13 avril 1995 définissant un modèle pour les conventions de délégation de restauration collective.

¹² le concessionnaire est aussi nommé le «délégataire ou cocontractant»

- 4.2.2 : L'AFFERMAGE

L'affermage se distingue de la concession par le fait que les ouvrages nécessaires à l'exploitation du service ne sont pas construits par le cocontractant, le fermier, mais mis à disposition par la collectivité qui, en règle générale, en assure le financement. Les durées de contrat, plus courtes que dans le cas d'une concession, sont de l'ordre de 3 à 7 ans.

Le fermier assure uniquement l'exploitation du service. Il est rémunéré par les usagers et reverse à la collectivité une redevance destinée à contribuer à l'amortissement des investissements réalisés.

Selon les modalités du contrat, les travaux de modernisation et de renouvellement sont partagés entre le délégant et le fermier.

Cette solution peut présenter des inconvénients en matière de politique d'investissement quand la collectivité et le fermier ont des vues divergentes sur l'exploitation.

- 4.2.3 : LES AUTRES POSSIBILITES

Selon la jurisprudence, il existe deux autres types de contrat assimilés à une délégation de service public :

- ☞ les contrats de gérance,
- ☞ les contrats de régie intéressée.

4.2.3.1 : LE CONTRAT DE GÉRANCE

La collectivité confie à un gérant n'appartenant pas à son personnel un équipement et le charge de le faire fonctionner moyennant une rémunération forfaitaire, non fondée sur le résultat d'exploitation.

4.2.3.2. : LE CONTRAT DE RÉGIE INTÉRESSÉE

C'est une forme d'exploitation dans laquelle la collectivité passe contrat avec un professionnel pour faire fonctionner un service public. La collectivité rémunère le régisseur par une rétribution composée d'une redevance fixe et d'un pourcentage sur les résultats d'exploitation, l'intéressement. La collectivité finance les installations et assure le risque du déficit éventuel.

LE CHOIX DU MODE DE GESTION

NB : il faut noter que le Conseil d'Etat ¹³ a admis la possibilité que la gestion déléguée des services publics locaux puisse faire l'objet de contrats innomés qui ne correspondent pas nécessairement à l'une des quatre formes juridiques citées précédemment.

4.3 : CRITERES DE CHOIX DU MODE DE GESTION.

Le recours à la délégation doit résulter d'un choix raisonné que la chambre régionale des comptes peut éventuellement demander d'argumenter, à l'occasion d'un contrôle. Plusieurs éléments sont à prendre en considération :

- *Le financement :*

Les possibilités d'autofinancement sont bien souvent limitées. Le recours à un financement privé peut s'avérer une solution confortable, à condition de veiller à ce que l'équilibre financier soit respecté.

- *La maîtrise du service :*

Déléguer ne signifie pas abandonner la maîtrise du service. Le contrôle du délégataire est un point essentiel qu'il convient de prévoir de façon très précise dans le contrat.

- *Les questions de personnel :*

Dans le cadre d'une délégation, le personnel qui travaille sur les sites de restauration n'est pas obligatoirement celui du délégataire. En effet, à l'exception du personnel chargé de percevoir la redevance auprès des usagers qui doit appartenir au prestataire, le personnel de la collectivité peut conserver ses missions. Les agents municipaux sont alors détachés auprès du délégataire.

- *Les considérations fiscales :*

La récupération de la TVA sur l'investissement, possible dans certaines formes de délégation, peut constituer un élément plaidant en faveur de ce choix.

¹³ dans un avis du 7 août 1986 repris dans une circulaire ministérielle du 7 août 1987

LE CAS PARTICULIER DES CAISSES DES ECOLES DE PARIS

A côté des différents types de régie et d'organismes tiers agissant pour le compte de la collectivité, les caisses des écoles constituent un cas spécifique.

Les caisses des écoles parisiennes, fondées en 1867, sont des établissements publics administratifs, autonomes juridiquement et financièrement, indépendants les uns des autres.

Investies d'une mission sociale de service public, elles ont aujourd'hui pour activité principale la restauration scolaire. Les participations des usagers restent toujours inférieures au coût réel du service rendu aux familles et sont compensées par des subventions de la Ville de Paris. Le statut juridique qui les érige en établissements publics¹⁴ leur impose d'équilibrer les dépenses engagées par des recettes.

Chaque caisse des écoles s'organise comme elle l'entend pour gérer son service de restauration, produire et distribuer les repas, dans le respect des règles fondamentales :

- ☞ la continuité du service public,
- ☞ l'absence de discrimination dans l'accès au service public et dans son fonctionnement,
- ☞ le respect de la réglementation en vigueur,
- ☞ l'adaptation constante à l'évolution des besoins.

CONSEIL : C'est la responsabilité du décideur de déterminer les moyens susceptibles de fournir aux usagers des prestations au meilleur rapport qualité-coût. Le choix peut être orienté par la mise en place d'indicateurs et de tableaux de bord destinés au suivi des principaux paramètres qui caractérisent le fonctionnement du service public.

¹⁴ Arrêt du 22 mars 1903 du Conseil d'Etat

5 : SYNTHÈSE ; LES CRITÈRES DE CHOIX

Une vision globale de l'ensemble du système de restauration s'avère indispensable pour prendre une décision concernant ne fût-ce qu'un site.

Des critères objectifs, pondérés ou non par des appréciations subjectives, sont à prendre en compte.

5.1 : LE DOMAINE TECHNIQUE.

- 5.1.1 : LA PRISE EN COMPTE DE L'ÉVOLUTION DES SYSTÈMES DE RESTAURATION.

Si la restauration dite «classique» (une cuisine par site de consommation et service à table) possède des avantages indéniables aux yeux de nombreux responsables, d'autres au contraire seront sensibles à des conceptions plus modernes, voire innovantes¹⁵. L'exemple d'expériences considérées comme réussies s'avère souvent décisif dans les processus de choix.

5.1.2 : LE TYPE DE PRESTATION OU LE CHOIX DES PRODUITS.

La prestation de type scolaire est en voie d'être redéfinie à la lumière des travaux récents sur la nutrition de l'enfant, en tenant compte des avancées techniques réalisées en agro-alimentaire et dès avis du Conseil National de l'Alimentation (CNA).

La logique recommande de raisonner à partir de la définition de la prestation : ce sont les besoins sur le type de prestation à fournir qui doivent conditionner les moyens. Celle-ci doit faire l'objet d'une définition précise incluant les caractéristiques des denrées utilisées et leur état¹⁶. Les locaux et matériels nécessaires en découlent. En pratique, il est souvent constaté l'inverse, c'est-à-dire que l'outil réalisé définit a posteriori la prestation...

5.1.3 : L'ANALYSE DE L'ÉTAT DE L'EXISTANT.

L'état de l'existant est un critère primordial. Une prestation appréciée de tous et effectuée dans des locaux modernes et fonctionnels n'incite pas aux bouleversements. En revanche, les locaux peuvent ne pas répondre aux exigences réglementaires en matière d'hygiène ou de sécurité.

¹⁵ liaison différée, «food court» etc. (voir glossaire)

¹⁶ ex : rôti de boeuf cuit sous vide de type «5° gamme»

Ces deux aspects engagent directement la responsabilité de celui qui les exploite, quel que soit son statut juridique. Certaines insuffisances peuvent être compensées par la mise en place de procédures.

5.1.4 : LE FONCTIONNEMENT AU QUOTIDIEN.

Il s'agit d'un élément moteur du choix. Trop souvent, l'outil est conçu sans que soient impliqués les utilisateurs ¹⁷. Cette mentalité a largement fait la preuve de ses limites. Aujourd'hui, la nouvelle approche réglementaire responsabilise l'exploitant (notion de «responsabilisation active») et l'implique dès la conception de l'outil, car tout choix technique possède des incidences sur le fonctionnement.

REMARQUE : le futur exploitant des locaux est consulté dès la phase de définition de programme, dans la mesure où c'est lui qui doit s'engager sur un principe de fonctionnement, vis-à-vis des services de contrôle.

5.2 : L'ECONOMIE DU PROJET.

- 5.2.1 : LES RESULTATS ECONOMIQUES.

Les résultats économiques peuvent conduire à reconsidérer les principes de fonctionnement et orienter les choix vers des solutions différentes. Dans l'idéal, les décideurs peuvent souhaiter disposer d'outils de prospective comme les «tableaux comparatifs», susceptibles de présenter les coûts prévisionnels (investissements et fonctionnement) des différentes solutions envisageables. Cependant, de tels outils, basés sur une analyse multifactorielle délicate, ne sont pas simples à réaliser.

- 5.2.2 : LES INVESTISSEMENTS ANTERIEURS.

Ils sont à prendre en considération au moment du choix.

Une gestion cohérente des finances suppose de garder comme objectif la rentabilisation des efforts financiers consentis antérieurement par la collectivité vis-à-vis d'un objectif donné.

¹⁷ certaines phrases l'illustrent : «l'architecture est affaire d'architectes», «laissons la technique aux techniciens»...

- 5.2.3 : LES CONTRATS.

Les contrats en cours, le mode de gestion choisi antérieurement peuvent s'avérer des obstacles au changement. Les implications administratives et juridiques des décisions sont donc à mesurer de façon précise.

5.3 : LES CRITERES STRUCTURELS ET FONCTIONNELS.

- 5.3.1 : LES CONTRAINTES GEOGRAPHIQUES.

Les contraintes géographiques, qu'il s'agisse de problèmes d'implantation, d'urbanisme ou d'environnement, interviennent directement sur les choix. Dans le cas de liaison différée, par exemple, la logistique de distribution sera étroitement dépendante des conditions de circulation et d'accès.

- 5.3.2 : LES ELEMENTS PSYCHOSOCIOLOGIQUES.

Des éléments psychosociologiques, comme les traditions locales, la typologie des consommateurs, l'historique de la restauration constituent des éléments non négligeables pour la prise de décision.

De même, les collaborations possibles ¹⁸, les synergies envisageables, ou a contrario les blocages prévisibles, sont autant de facteurs importants à considérer avant d'engager un processus de changement.

- 5.3.3 : LA COHERENCE D'ENSEMBLE.

La cohérence d'ensemble à tous les niveaux doit également être examinée avant d'opter pour une solution remettant en cause un principe de fonctionnement. Dans cet esprit, l'évolution démographique des effectifs scolaires et les taux de fréquentation sont notamment des données importantes dont la prise en compte est essentielle.

¹⁸ des symbioses peuvent se créer : un exploitant de cuisine centrale désireux de rentabiliser son outil par une montée en charge, sera susceptible de pouvoir fournir des repas à un gestionnaire limité par la capacité de production de ses sites.

- 5.4 : LES ATTENTES DES DIFFERENTS PARTENAIRES.

Les besoins des usagers, qu'ils soient exprimés ou non, et les impératifs du service public (notion de permanence et de continuité) doivent être combinés avec les besoins sociaux du personnel pour un service performant.

NB : compte tenu d'une forte composante psychosociale, dans le domaine alimentaire, les choix ne sont jamais strictement techniques. Du fait de la sensibilité personnelle des décideurs, les options prises seront nécessairement différentes selon la culture des acteurs.

CONCLUSION

En restauration scolaire, les décisions sont rarement simples à prendre.

Au delà du respect d'une démarche méthodique et systématisée, l'important est de considérer l'ensemble des implications d'une future décision. Certaines sont parfois complexes et délicates à cerner.

Il est rare que l'analyse de tous les éléments à prendre en compte aboutisse à une conclusion évidente et à une solution unique. Bien souvent les éléments techniques, les aspects qualitatifs, la stratégie d'ensemble ou encore les contraintes financières ne plaident pas en faveur des mêmes choix.

Compte tenu de ces éléments, un outil d'aide à la décision en restauration, quel que soit son degré d'élaboration et la profondeur de ses analyses, ne peut intégrer l'ensemble des critères de choix, dans la mesure où, lors des choix stratégiques, la marge de manoeuvre des décideurs reste importante.

POUR TOUT RENSEIGNEMENT COMPLEMENTAIRE :

MAIRIE DE PARIS
DIRECTION DES AFFAIRES SCOLAIRES
SOUS DIRECTION DE L'ACTION EDUCATIVE ET PERISCOLAIRE

BUREAU DE LA RESTAURATION SCOLAIRE
3, rue de l'Arsenal, 75 004 PARIS
☎ 01 42 76 28 80