

ÉTUDE MÉTIERS

ÉTUDE SECTORIELLE | N°6

RESTAURATION COLLECTIVE

JUIN 2019



QUAND LES TALENTS
GRANDISSENT,
LES COLLECTIVITÉS
PROGRESSENT

AVANT-PROPOS

Les mutations permanentes de l'environnement territorial et de l'action publique engagent les collectivités dans des réflexions et des processus de mise en adéquation toujours plus efficiente entre les compétences de leurs agents et les conditions de mise en œuvre des politiques publiques.

L'enjeu n'est pas seulement de suivre ces évolutions mais de les anticiper. C'est pourquoi, une veille et une visée prospective des besoins de professionnalisation sont indispensables pour penser dans la durée une politique d'offre de service à destination des collectivités et de leurs agents.

Le CNFPT se structure pour répondre à cet impératif à travers 18 pôles de compétence répartis au sein des instituts nationaux spé-

cialisés d'études territoriales (INSET) d'Angers, de Dunkerque, de Montpellier, de Nancy, et de l'institut national des études territoriales de Strasbourg (INET).

Positionnés sur chacun des champs de l'action publique locale, les pôles de compétence animent un réseau national composé de partenaires institutionnels, d'experts, de professionnels des collectivités et d'acteurs internes du CNFPT.

La veille sectorielle sur le lien emploi-formation est au cœur de la mission des pôles. C'est pourquoi la production régulière d'une étude sectorielle vient synthétiser les résultats de cette veille et contribuer aux orientations stratégiques du CNFPT et au positionnement de son offre de service.

I. CHAMP D'ÉTUDE ET REPÈRES GÉNÉRAUX

1.A DÉFINITION DE LA RESTAURATION COLLECTIVE AU CŒUR DES MISSIONS DES COLLECTIVITÉS LOCALES

La restauration collective est un service public à vocation sociale et à caractère administratif facultatif.

Il a pour objet la production de repas et leur livraison sur les lieux de consommation, mais aussi le service et l'organisation du temps du repas.

Les collectivités compétentes en matière de restauration collective sont :

- les communes, les CCAS et les intercommunalités : ils assurent la gestion entière du service de restauration pour les enfants du 1^{er} cycle, les centres de loisirs et les crèches, les personnes âgées et les personnels de la collectivité ;

- le Conseil départemental et le Conseil régional assurent respectivement pour les collèges et les lycées, la mission de construction, de mise en conformité et le financement des locaux et matériels de restauration. Depuis l'acte II de la décentralisation, les personnels de restauration dépendent désormais de la fonction publique territoriale.

La restauration collective à caractère social est très cadrée par l'État, au croisement des politiques agricoles, de santé publique, de lutte contre la pauvreté et de développement durable. Entre programme national pour l'alimentation (PNA), programme national nutrition santé (PNNS), programme national santé-environnement (PNSE), l'objectif commun est de permettre à chacun l'accès à une alimentation saine.

1.B FINALITÉS ET OBJECTIFS DE LA RESTAURATION COLLECTIVE TERRITORIALE UNE MISSION DE SERVICE PUBLIC

La restauration collective territoriale poursuit les objectifs suivants :

- servir des repas sains, savoureux et équilibrés ;
- permettre à tous les usagers de bénéficier de ce service, sans aucune discrimination ;
- développer une alimentation durable ;
- assurer confort et sécurité des usagers lors de leur pause méridienne ;
- assurer un accompagnement éducatif autour d'une alimentation qualitative dans les établissements scolaires des 1^{er} et 2nd degrés.

L'alimentation est devenue pour les collectivités un sujet d'intérêt collectif dans un objectif de santé publique, de développement économique et de préservation de l'environnement.

La restauration collective est gérée à 60 % en gestion directe et à 40 % en gestion concédée auprès d'un prestataire de service. Ces dernières années, en lien avec le portage de politiques alimentaires ambitieuses, d'importantes collectivités telles que Rouen, Amiens ou Nice ont fait le choix de la régie afin de mieux maîtriser la qualité du service rendu. On observe également le développement des syndicats de production de repas qui permet aux collectivités de maintenir le service en régie, en mutualisant leurs ressources.

1.C MÉTIERS ET EFFECTIFS

81 300 PROFESSIONNELS AU SERVICE RESTAURATION COLLECTIVE TERRITORIALE

Les professionnels de la restauration collective territoriale représentaient fin 2012, un effectif de 81 300 agents soit 4,2 % des effectifs de la fonction publique territoriale¹. L'agent de restauration est le 6^e métier le plus représenté dans la FPT avec 54 200

agents, soit 2,8 % des effectifs.

Dans la version 2013 du répertoire des métiers territoriaux, la famille professionnelle restauration collective compte sept métiers :

1. Enquête nationale métiers au 31/12/2012 - CNFPT. Chiffres en cours d'actualisation

• directeur ou directrice de la restauration collective	800 agents
• responsable qualité en restauration collective	200 agents
• responsable de production culinaire	5 900 agents
• cuisinier ou cuisinière	15 200 agents
• responsable des sites de distribution de repas	500 agents
• responsable d'office	4 500 agents
• agent de restauration	54 200 agents

La part des agents qui participent aux missions de restauration collective est potentiellement plus importante. En effet, certains d'entre eux exercent d'autres métiers en lien à l'entretien des locaux, la préparation des repas et l'intervention dans les activités périscolaires de la collectivité. Ces agents sont affectés dans plusieurs services : restauration collective bien sûr, mais également services des affaires scolaires et périscolaires, enfance-jeunesse.

1.D LES PRINCIPAUX ENJEUX DES POLITIQUES PUBLIQUES DE RESTAURATION COLLECTIVE METTRE EN ŒUVRE UNE RESTAURATION COLLECTIVE DURABLE

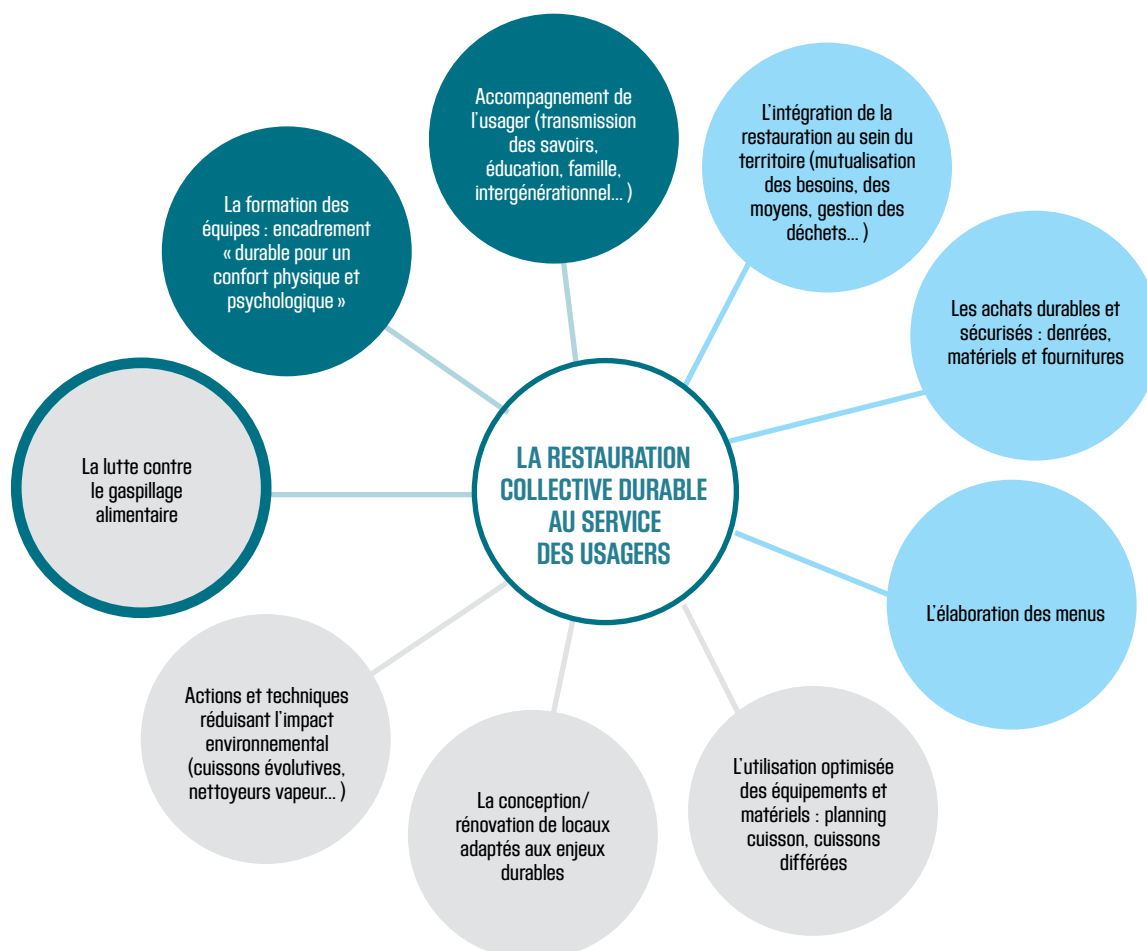
Le développement durable est au cœur des enjeux de la restauration collective. Ceux-ci sont nombreux et peuvent se décliner ainsi :

- les enjeux économiques en favorisant l'approvisionnement local dans le respect des règles de la commande publique;
- les enjeux environnementaux avec l'augmentation d'un approvisionnement en produits de qualité et en produits bio, la recherche d'une sobriété énergétique dans la gestion du service de restauration et la lutte contre le gaspillage alimentaire;
- les enjeux de santé publique, tant sur les plans sanitaires que nutritionnels, avec la prise en compte des perturbateurs endocriniens;
- les enjeux éducatifs et ludo-éducatifs autour de la transmission auprès des jeunes d'une vision plus durable de l'alimentation, afin qu'ils deviennent des citoyens informés;

- les enjeux sociaux avec l'accueil de tous les convives sans aucune discrimination et la recherche de l'amélioration des conditions de travail des agents;
- les enjeux financiers avec une maîtrise des coûts rendue indispensable par les budgets contraints des collectivités.

Les différents axes d'intégration des principes du développement durable en restauration collective sont schématisés ci-dessous. À partir de l'enjeu central de la qualité du service rendu à l'utilisateur, ce schéma montre la diversité des leviers pour mettre en œuvre une restauration collective durable déclinée en 3 piliers :

- environnemental (en gris dans le schéma);
- humain (en vert dans le schéma);
- économique (en bleu dans le schéma).



II. L'IMPACT DES ÉVOLUTIONS DE L'ENVIRONNEMENT INSTITUTIONNEL ET SOCIO-ÉCONOMIQUE SUR LES BESOINS EN COMPÉTENCES DES COLLECTIVITÉS ET DES ÉTABLISSEMENTS PUBLICS TERRITORIAUX

2.A LES ORIENTATIONS DES POLITIQUES PUBLIQUES PERMETTRE À CHACUN L'ACCÈS À UNE ALIMENTATION SAINES

Les politiques publiques identifient la restauration collective comme un vecteur privilégié en faveur d'une alimentation équilibrée.

La loi « Agriculture et alimentation » n° 2018-938 du 30/10/2018, portée par le ministère de l'Agriculture et de l'Alimentation vise dans son titre II à promouvoir une alimentation saine, de qualité, durable, accessible à tous et respectueuse du bien-être animal.

Les principales mesures pour améliorer la qualité de l'offre alimentaire en restauration collective sont les suivantes :

- au 30 octobre 2019 : Les services de restauration collective scolaire sont tenus de proposer, au moins une fois par semaine, un menu végétarien;
- au 1^{er} janvier 2022 : « L'ensemble de la restauration collective devra proposer en valeur, 20 % de produits issus de l'agriculture biologique et 30 % de produits dits « de qualité », provenant de divers labels comme les AOP, les AOC, les labels rouges, l'écolabel pêche ou les produits de haute valeur environnementale (HVE);
- au 1^{er} janvier 2025 : il ne sera plus possible d'utiliser des contenants alimentaires de cuisson, de réchauffe et de service en matière plastique dans les établissements scolaires;
- chaque restaurant scolaire devra mettre en œuvre un plan de lutte spécifique contre le gaspillage alimentaire. Le développement du don alimentaire est favorisé.

Les décrets d'application des différentes mesures de la loi sont dorénavant parus. La loi crée notamment le Conseil National de la Restauration Collective qui œuvre à l'élaboration d'outils d'accompagnement et de suivi pour aider les professionnels concernés à atteindre les objectifs fixés par la loi.

Faire de l'alimentation un capital santé pour chacun et un capital environnemental pour tous est un objectif central du programme national nutrition santé (PNNS) version 4 (2017-2021).

Lancé en 2001, le PNNS vise à améliorer l'état de santé de la population en agissant sur la nutrition.

À l'issue du PNNS version 3, les objectifs n'ont été que partiellement atteints et les inégalités sociales de santé se sont aggravées dans le domaine de la nutrition. Les pathologies chroniques liées à l'alimentation (obésité, diabète, maladies cardiovasculaires...) ne cessent de croître en lien avec l'exclusion sociale. En France, 15 % de la mortalité est attribuable à l'alimentation. 54 % des hommes et 44 % des femmes sont en surpoids ou obèses. La prévalence du surpoids et de l'obésité est supérieure chez les personnes les moins diplômées.

8 millions de personnes en France n'ont pas accès à une alimentation adéquate en quantité et en qualité. Chez les enfants, une mauvaise alimentation entraîne un sous-développement cognitif, mental et psychomoteur et de moindres capacités de concentration en classe.

Le PNNS version 4 a défini de nouveaux repères nutritionnels :

- consommer davantage de légumineuses et de produits céréaliers complets;
- consommer des fruits à coques;
- favoriser la consommation d'huiles végétales riches en oméga 3;
- limiter la consommation de viandes rouges et privilégier la volaille.

Par la suite, les repères de consommation actualisés devront être mis en cohérence avec les recommandations du GEMRCN (Groupe d'études des marchés sur la restauration collective et

la nutrition). Ces recommandations donnent les fréquences d'apparition des familles alimentaires sur 20 repas et les grammages conseillés.

Les préoccupations environnementales sont aussi présentes dans le PNNS version 4, en prenant en compte l'empreinte carbone mais aussi la présence de pesticides ou de produits toxiques, tels que les perturbateurs endocriniens que l'on trouve dans les emballages plastiques. Ces indicateurs seront intégrés dans la définition des repères de consommation alimentaire pour la population française.

La restauration collective est un levier pour réduire les inégalités d'accès à l'alimentation de qualité.

Nombre de collectivités pratiquent déjà des tarifs différenciés en fonction du quotient familial. La stratégie nationale de la lutte contre la pauvreté, mise en œuvre en 2019, porte également sur la restauration collective. Des petits déjeuners seront proposés aux élèves des écoles primaires situées en zone prioritaire. Le principe du repas à 1 € sera généralisé pour les familles dont le barème du quotient familial est le plus bas. L'État s'est engagé à compenser le manque à gagner pour les collectivités avec la mise en place de ces dispositions. Entre 200 000 et 300 000 enfants, sur les 3 millions d'enfants considérés comme pauvres, devraient bénéficier de ces deux mesures.

Une prise de conscience accrue sur les risques liés aux contaminants chimiques.

Les différentes politiques publiques prennent en compte l'ensemble des risques liés à l'alimentation.

Le risque microbiologique est toujours présent et il est indispensable de rester vigilant sur la qualité sanitaire des repas en respectant et en actualisant le plan de maîtrise sanitaire mis en place dans chaque unité de restauration.

La réglementation sanitaire est aujourd'hui stabilisée ; elle s'inscrit dans une démarche d'amélioration continue et dans un souci de transparence vis-à-vis des opérateurs alimentaires.

Les services de la direction départementale de la protection des populations ont harmonisé leurs pratiques d'inspection vétérinaire et mis à disposition des opérateurs alimentaires des outils (vadémécum et grilles d'inspection) réactualisés régulièrement.

D'autres risques ont été identifiés comme les contaminants chimiques pour lesquels des faisceaux d'indice tendent à prouver leur toxicité (pesticides, perturbateurs endocriniens que l'on trouve dans les emballages plastique, nanomatériaux).

Par principe de précaution, la loi alimentation stipule dans son article 28 : « Au plus tard le 1^{er} janvier 2025, il sera mis fin à l'utilisation de contenants alimentaires de cuisson, réchauffe et service en matière plastique dans les services de restauration collective des établissements scolaires et dans les établissements d'accueil des enfants de moins de 6 ans ».

2.B LES CHANGEMENTS INSTITUTIONNELS

L'ACTE II DE LA DÉCENTRALISATION N'A PAS TENU TOUTES SES PROMESSES

Près de quinze ans après l'acte II de la décentralisation, les régions et départements ont affiché des politiques ambitieuses pour leur restauration collective. Ces collectivités ont remis aux normes les locaux de restauration, développé des filières d'approvisionnement en produits locaux de qualité et formé leurs agents.

Mais, la double tutelle, hiérarchique et fonctionnelle, de la restauration collective dans les collèges et les lycées est source de

difficultés. En effet, ces établissements sont autonomes et les intendants sont restés agents de l'État. La gestion de ce système est complexe avec des agents de restauration pris en tenaille entre le projet politique de la collectivité et la mise en œuvre opérationnelle sur le terrain. Ils se sentent de ce fait moins intégrés dans la communauté éducative.

2.C LES ÉVOLUTIONS RÉGLEMENTAIRES

LA LOI SUR L'ALIMENTATION MET LES COLLECTIVITÉS AU DÉFI

Les avis divergent sur la capacité des collectivités à atteindre les objectifs fixés par la loi alimentation du 30 octobre 2018.

Certaines collectivités s'interrogent sur le manque de disponibilité des denrées de qualité, rendu encore plus aigu avec la massification des achats, sur le surcoût engendré par les contraintes logistiques liées à une multitude de fournisseurs et de livraisons pour des volumes réduits.

La production de produits bio est insuffisante et les agriculteurs préfèrent la vente directe aux consommateurs. À ce jour, la part des produits bio en restauration collective reste faible. Elle est estimée à 2,9% de la valeur d'achat des denrées.

Mais la transition s'opère de plus en plus vite sur le terrain et des collectivités prouvent que manger bio, local et sain est possible. Pour cela, il faut anticiper ses besoins alimentaires afin de per-

mettre à l'agriculteur de répondre dans les délais, respecter la saisonnalité des produits, prévoir du foncier pour un maraîchage local, maîtriser la réglementation des marchés publics, lutter contre le gaspillage alimentaire, bien gérer les effectifs de personnes à nourrir.

2.D L'ÉVOLUTION DES MODES DE GESTION

RÉPONDRE À DES COÛTS DE SERVICE EN HAUSSE DANS UN CONTEXTE DE CONTRAINTE BUDGÉTAIRE

Les services de restauration supportent des coûts de plus en plus importants. Ceux-ci sont induits par l'amélioration de la qualité de l'offre alimentaire, le respect des règles environnementales, les investissements en matériels professionnels innovants, la généralisation du repas à 1€ pour les familles aux faibles revenus...

Certaines de ces mesures impulsées par les politiques publiques de l'État doivent être financées par des mesures compensatoires. Au-delà de la mise en place du repas à 1€, le gouvernement examine les surcoûts potentiels induits par la mise en œuvre de l'article 24 de la loi sur l'alimentation relatif à l'approvisionnement en denrées de qualité. Les nouvelles contraintes auxquelles font face les collectivités ne seront pas toutes compensées.

LA RECHERCHE D'OPTIMISATION DES COÛTS

Les collectivités ont activé différents leviers pour optimiser leurs charges telles que la lutte contre le gaspillage alimentaire, la maîtrise des techniques évolutives de cuisson, la sélection de matériels performants, la cuisine alternative avec l'utilisation de plus de protéines végétales. Il leur est aujourd'hui difficile de trouver d'autres terrains pour faire baisser les coûts de la restauration collective.

Dès lors qu'une majorité de collectivités souhaitent sanctuariser la part du budget consacré à la restauration collective, certaines seront contraintes d'augmenter le prix de cession du repas.

La question du bio dans les cantines est indissociable de l'état de l'agriculture française. Remplir les objectifs de la loi alimentation signifie développer les filières locales et simplifier la logistique.

Sous l'effet de la loi NOTRe et des budgets contraints, la création de services mutualisés de restauration s'accroît, sous différentes formes : syndicat intercommunal de restauration, conventions de moyens techniques ou humains partagés entre collectivités, service commun de restauration à l'échelle de l'agglomération. Cette dynamique nécessite un portage politique fort.

Ces coopérations peuvent se faire entre communes et EPCI, entre communes ou avec les structures qui accueillent différents convives (hôpitaux, collèges, lycées, établissements médico-sociaux).

Les syndicats intercommunaux de restauration collective permettent aux villes de conserver leur restauration collective dans le service public. Ce mode de gestion engendre une mutualisation des moyens, la maîtrise des matières premières et le rendu d'un service de qualité.

Les modalités de gestion des services de restauration se diversifient entre régie directe, régie personnalisée, SEM, syndicat de production de repas, sociétés publiques locales. Les élus recherchent le mode de gestion optimal en fonction de leur projet politique.

2.E LES ÉVOLUTIONS SOCIÉTALES

DÉVELOPPER LES PROJETS DE PRODUCTION LOCALE ET RÉPONDRE À UNE DEMANDE SOCIALE PLUS EXIGEANTE SUR LA QUALITÉ ALIMENTAIRE

UN LIEN RENFORCÉ ENTRE ALIMENTATION ET DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE TERRITORIAL

Dans le cadre des achats de denrées alimentaires, les collectivités s'intéressent de plus en plus aux productions locales, et favorisent parfois le développement de filières.

Depuis le décret du 25 août 2011 relatif aux commandes publiques, le « sourcing » est encouragé. Il s'agit de développer les liens avec les producteurs locaux afin de mieux connaître leurs produits et leurs contraintes. Les acheteurs publics peuvent intégrer dans leurs appels d'offres un critère de circuit court, soit « une forme de vente directe du producteur au consommateur ou comprenant au maximum un intermédiaire ».

Par ailleurs, se développent au sein des territoires, des initiatives visant à accompagner les systèmes agricoles et alimentaires vers des modèles plus durables. Certaines collectivités convertissent des terres agricoles en maraîchage, dont les productions seront pour partie à destination de la restauration collective.

Le ministère de l'Agriculture a mis en place un système de labellisation des projets alimentaires de territoire (PAT). Ils ont vocation à rapprocher les producteurs, les transformateurs, les distributeurs, les consommateurs et les collectivités territoriales. Ils sont formalisés sous forme de contrats entre les partenaires engagés.

L'objectif annoncé est la mise en place de 500 PAT en 2020 ; à ce jour 19 PAT ont été labellisés et 100 projets sont en cours. Ces derniers peuvent être portés par des intercommunalités, des départements, des pays, des parcs naturels régionaux... Ils recouvrent des thématiques plus larges : restauration collective de qualité, qualité de l'eau, justice sociale, développement agricole...

L'intérêt des PAT est de s'adapter aux réalités du territoire, de poser un cadre stratégique et opérationnel permettant de développer des actions concrètes. Ils permettent aussi de décroiser les politiques publiques au niveau local.

DES CITOYENS MOBILISÉS EN FAVEUR DES REPAS DE QUALITÉ EN RESTAURATION COLLECTIVE

L'alimentation préoccupe les citoyens. Une perte de confiance s'est installée suite aux crises survenues ces dernières années, vache folle, fraude à la viande de cheval, contamination des laits infantiles... Les consommateurs prennent aussi conscience du lien entre les habitudes alimentaires et certaines maladies chroniques comme le cancer, les maladies cardio-vasculaires ou le diabète.

Ils demandent une alimentation saine, sûre, bio, locale et de saison. Mais ils continuent néanmoins, à acheter dans la grande distribution (à hauteur de 75 %), à la fois pour des raisons de coût mais aussi de facilité.

Un mouvement de pensée s'opère vers une alimentation avec moins de viande mais de meilleure qualité. Les enjeux sont de ce point de vue sanitaires, environnementaux et économiques. Les usagers de la restauration collective ont souvent le sentiment

que le coût d'un repas servi en restauration collective, est trop élevé ; alors que la participation demandée ne représente qu'une partie du coût du service.

Des collectifs de parents d'élèves se créent, mobilisés autour de la qualité de la prestation de restauration ou sur l'usage des plastiques dans les restaurants scolaires.

MIEUX INFORMER LES USAGERS

Dans l'objectif et l'enjeu de mieux informer l'utilisateur, les principales sources d'information sont les suivantes :

- Alim'confiance, depuis avril 2017 rend public les résultats des contrôles sanitaires réalisés dans tous les établissements de la chaîne alimentaire, dont la restauration collective ;
- à partir du 1^{er} janvier 2020, l'obligation d'informer au moins une fois par an les usagers sur la qualité alimentaire et nutritionnelle des repas sera mise en place ;
- les collectivités informent leurs usagers *via* leur site internet sur les menus, les modalités d'inscription, le rapport d'activité, les animations proposées aux usagers. Certaines collectivités organisent des opérations portes ouvertes pour mieux faire comprendre le fonctionnement de leur service de restauration ;
- la mise en place d'un étiquetage nutritionnel simplifié à destination des publics de la restauration collective est prévue dans la feuille de route 2018-2022 qui accompagne la loi alimentation.

Le rôle éducatif de la restauration scolaire prend une dimension fondamentale. De la maternelle au lycée, deux enfants sur trois fréquentent la cantine. La restauration collective devient un moyen privilégié pour éduquer les jeunes à une alimentation durable et saine.

2.F LES ÉVOLUTIONS TECHNOLOGIQUES

UN SECTEUR D'ACTIVITÉ QUI NÉCESSITE DES INVESTISSEMENTS ÉLEVÉS

Les restaurations collectives sont de mieux en mieux équipées. Les collectivités ont investi massivement dans la construction ou la réhabilitation de cuisines. La qualité de l'usage, la sécurité et l'ergonomie, la performance, l'aptitude au nettoyage ou l'intégration du numérique sont désormais parties prenantes des projets d'équipement. Ces matériels nécessitent une maintenance et des renouvellements réguliers.

À partir de 2020, certains fluides frigorigènes seront interdits du fait de leur nocivité pour l'environnement et devront être remplacés.

Maintenir une cuisine et ses restaurants en bon état induit des investissements élevés qu'il est nécessaire d'anticiper. Les collectivités doivent mener une réflexion approfondie sur leur projet de restauration en intégrant le niveau de qualité attendu.

Les outils numériques au service de la restauration se développent avec des équipements de programmation et de gestion des stocks de plus en plus sophistiqués, mais aussi avec des logiciels d'élaboration de menus.

À titre d'exemple, EApp.fr, logiciel libre et gratuit d'élaboration de menus équilibrés, a été conçu par la délégation CNFPT des Pays de Loire et une association. Il développe au fil du temps de nouvelles fonctionnalités : le plan de nettoyage et de désinfection, la gestion des questionnaires de satisfaction, la gestion des achats, les allergènes...

Il existe aussi tout une gamme d'outils numériques qui permettent un suivi de la qualité sanitaire des productions : traçabilité des denrées, suivi de température, afin d'être en conformité avec les attendus de la réglementation sanitaire. La numérisation de la logistique est également à l'étude dans des structures importantes.

III. L'ORGANISATION DU TRAVAIL ET LES CARACTÉRISTIQUES DE L'EMPLOI

3.A LA STRUCTURATION DES DIRECTIONS ET SERVICES, L'ÉVOLUTION DES FONCTIONS ET DES MODES D'ORGANISATION

REPENSER LES MODES D'ORGANISATION POUR UNE RESTAURATION DURABLE

Intégrer le développement durable dans leur projet de restauration collective, conduit les collectivités à repenser le service dans sa globalité. Cette prise en compte induit des évolutions fortes dans l'organisation, les métiers et les compétences des agents. Les principaux enjeux sont de construire un management de proximité à l'écoute des agents, de développer plus de transversalité de la fabrication à la distribution des repas, d'optimiser le temps du repas, de développer des démarches qualité et d'amélioration de la qualité de vie au travail.

L'implication des équipes de restauration ainsi que leur adhésion au bien-fondé de la démarche sont essentielles. Pour cela, les agents doivent être accompagnés et formés.

Développer l'approvisionnement local bouscule les schémas d'organisation habituels du restaurant collectif.

Cela implique :

- une connaissance en amont de son territoire, des filières et des producteurs locaux grâce aux plates-formes qui mettent en relation producteurs et cuisiniers, grâce aux organisations professionnelles comme les chambres d'agriculture ;
- une rédaction et une organisation de ses marchés publics incluant les clauses environnementales, avec une quantification fine des besoins en denrées alimentaires à partir d'un plan alimentaire pertinent ;
- le retour aux denrées brutes et à la « cuisine maison » à la place de la cuisine d'assemblage ;
- le développement de nouvelles recettes intégrant des protéines végétales ;
- la recherche de pistes d'économie permet de limiter le surcoût éventuel lié à l'approvisionnement local.

La maîtrise des coûts implique l'ajustement des rations, la lutte contre le gaspillage alimentaire, l'utilisation de produits de saison, une diminution des charges de fonctionnement en économisant sur les postes de nettoyage, les dépenses d'eau et d'énergie, le développement de techniques culinaires moins coûteuses en énergie, la pratique des éco-gestes.

La lutte contre le gaspillage alimentaire interroge la performance du processus de production mais également la gestion des effectifs de convives. Cette dernière relève de choix politiques qui décident des types de forfait, d'abonnement ou d'inscription possible le jour du repas.

La recherche de mutualisation a également un impact sur l'organisation du travail. Elle est plurielle et peut porter :

- sur les achats : denrées, matériel et contrats de prestation ;
- sur la gestion : plan alimentaire, menus, fiches techniques ;
- sur les infrastructures : cuisine centrale, légumerie ;
- sur les compétences : audits croisés, conseils techniques, prestations diététiques.

Outre l'investissement en matériel, le remplacement des barquettes plastique par des bacs « gastronomes en inox » va nécessiter une réorganisation du travail dans les offices. Il sera nécessaire de nettoyer et désinfecter ces bacs sur place et de les expédier de nouveau vers la cuisine centrale en fin de service.

VERS UN MANAGEMENT DE PROXIMITÉ À L'ÉCOUTE DES AGENTS

Le service de restauration est rattaché à la direction de l'éducation ou à la direction générale des services de la collectivité. Parfois, le service de restauration gère également l'entretien des bâtiments scolaires, les personnels ATSEM et les agents des écoles. Ce sont des services avec des équipes importantes en effectif, notamment sur le temps du repas et qui doivent être opérationnelles au quotidien. Les contraintes horaires sont fortes. Le management de ces services doit évoluer vers plus de proximité et plus d'implication des équipes.

PLUS DE TRANSVERSALITÉ DE LA FABRICATION À LA DISTRIBUTION DES REPAS

Le service en salle du déjeuner est minuté avec des contraintes horaires qui nécessitent une coordination et un travail transversal entre l'ensemble des parties prenantes. La logistique, la gestion de la production et de la distribution des repas relèvent parfois de deux services différents voire des services de collectivités

distinctes. La création d'un lien fort entre la production et le service des repas, voire d'un service de relation aux collectivités est indispensable. Le service de restauration doit être partie prenante de certains projets de la collectivité, tels les opérations de construction ou de réhabilitation des locaux, les projets éducatifs concernant la pause méridienne, la santé ou la nutrition.

L'OPTIMISATION DU TEMPS DU REPAS

Le temps du repas est difficile à gérer. Les personnels techniques et les animateurs ont du mal à travailler ensemble. Des vacataires sont fréquemment recrutés sans formation et le turn-over des personnels contribue à des tensions récurrentes. De plus, les salles de restaurant sont parfois mal insonorisées.

Or, la restauration scolaire a un rôle éducatif majeur à jouer. Un projet éducatif construit et porté conjointement par le service périscolaire et le service de restauration, est l'une des conditions d'amélioration de ce temps du repas.

LE DÉVELOPPEMENT DES DÉMARCHES QUALITÉ

Dans cette période de rigueur budgétaire, les collectivités locales doivent trouver le bon arbitrage entre maîtrise de leurs dépenses et qualité du service rendu. Dans ce contexte, les démarches qualité sont un outil d'optimisation des politiques locales et donnent à voir aux usagers des indicateurs qualitatifs tangibles.

La restauration collective exerce ses prérogatives dans des champs réglementaires qui induisent d'ores et déjà la mise en place de démarches d'assurance qualité (tel que le plan de maîtrise sanitaire). On observe également le développement de processus de normalisation d'application volontaire tels que la norme de service AFNOR NFX 50-220 ou les indicateurs de qualité du service de la restauration identifiée par l'Institut de Gestion Déléguée. Par ailleurs, se développent des démarches et des processus d'amélioration qui valorisent les progrès réalisés par les services de restauration

Dans certaines structures importantes, il existe désormais un service « qualité-développement durable ».

Par ailleurs, les corpus de connaissances, d'avis, de recommandations, de normes sur la restauration collective se développent, apportant aux professionnels une information fiable. C'est le cas des avis rendus par le Conseil National de l'Alimentation mais aussi par l'Institut de Gestion Déléguée.

LA QUALITÉ DE VIE AU TRAVAIL

La pénibilité au travail engendre des risques accrus d'arrêts maladies chez les agents de restauration. La plonge, le travail au froid ou au chaud, le port répété de charges (qui s'est toutefois amélioré grâce à du matériel performant) mais aussi un travail répétitif, des horaires décalés, sont autant de facteurs de pénibilité.

L'enquête nationale métiers du CNFPT a qualifié le métier d'agent de restauration comme « sensible » avec des effectifs supérieurs à 50 000 agents, une précarité statutaire, 41 % d'agents à temps partiel, 88 % de femmes et 42 % d'agents de plus de 50 ans.

L'absentéisme pèse sur l'équipe présente, empêchant parfois le départ en formation. Les collectivités éprouvent des difficultés à recruter et à professionnaliser le personnel remplaçant. Certaines collectivités mènent une politique active en matière de gestion des risques au travail, intégrée à leur politique des ressources humaines. Dans ce cadre, il s'agit de :

- renforcer la culture de la prévention et de la sécurité dans les services de restauration.
- lutter contre les précarités et accompagner les agents;
- valoriser le collectif au travers du projet de service;
- améliorer le confort physique des agents et adapter certains postes en fonction de leurs problèmes de santé.

S'ajoute à ces éléments d'évolution qui concourent aux besoins de professionnalisation, le fait que le numérique fasse partie de la gestion quotidienne d'une cantine, automatisant la gestion des stocks, aidant à la rédaction de menus équilibrés et permettant des analyses statistiques.

3.B L'ÉVOLUTION DES MÉTIERS ET DES FONCTIONS

LE RECRUTEMENT DE PROFESSIONNELS DE PLUS EN PLUS QUALIFIÉS

Une fois défini le projet politique à la bonne échelle de territoire et positionné le niveau de qualité souhaité, il appartient aux techniciens de définir :

- les moyens techniques : organisation des locaux, concept de fabrication;
- les moyens humains : nombre d'équivalent temps plein, niveaux de recrutement, parcours de formation;
- les modalités de maintenance : investissements et renouvellements des équipements, niveaux de maintenance et méthodes d'entretiens...

« Cuisiner maison » rend indispensable la présence de personnels qualifiés, avec des compétences culinaires complétées par une maîtrise de la cuisine à moyenne et grande échelle. Par ailleurs,

les matériels sont de plus en plus sophistiqués avec l'introduction de systèmes de gestion automatisés nécessitent des compétences techniques avérées.

Certaines cuisines centrales atteignent des tailles comparables à celles d'industries alimentaires avec des personnels au profil d'opérateur régleur, responsable d'une ligne de production.

Les missions de responsable de la restauration et d'acheteur public évoluent. Elles nécessitent une maîtrise des besoins en denrées alimentaires et des procédures d'achat public incluant les clauses environnementales, ainsi qu'une meilleure connaissance du territoire.

Les collectivités recherchent des encadrants avec des compétences avérées en management, sachant piloter des projets et des équipes dans une démarche de transversalité et de « co-élaboration ».

La recherche de mutualisation fait émerger des nouveaux besoins de compétences chez les encadrants de la restauration collective. Les territoires ont besoin de professionnels experts dans leur cœur de métier, capables de conduire des projets complexes et de conseiller les élus.

Les plus importants syndicats de restauration collective ont recruté un chargé de relation aux collectivités adhérentes. Il a pour mission d'améliorer la relation dynamique entre le syndicat intercommunal et les communes. Ces chargés de relations se rendent au quotidien dans les villes et les restaurants scolaires. Ils accompagnent la mise en œuvre de la prestation et coordonnent la chaîne de production. Ce profil s'apparente au « responsable des sites de distribution » de la nomenclature des métiers territoriaux.

Au sein des collectivités qui ont délégué leur service de restauration ou qui ont passé des marchés pour la livraison de repas, un professionnel à même de rédiger le CCTP des marchés de restauration est indispensable. Il doit savoir aussi contrôler la conformité de la prestation en mettant en place une démarche de qualité avec des indicateurs pertinents. Ce professionnel est présent dans les collectivités moyennes ou importantes, mais reste trop onéreux pour les petites communes.

Les agents qui accompagnent les enfants sur le temps du repas jouent un rôle éducatif. Dans les fiches des métiers de la restauration scolaire, les fonctions techniques, mais aussi éducatives et relationnelles, doivent être précisées.

Avec le développement d'une alimentation durable et des projets de territoire, de nouvelles fonctions apparaissent :

- les chargés de projet autour du développement de nouvelles filières;
- les chargés de mission « agriculture »;
- les chargés du projet alimentaire territorial au sein des régions, départements et communautés d'agglomération.

Leur rôle est de développer les relations avec les agriculteurs, de promouvoir l'agriculture de proximité et de construire des filières d'approvisionnement le plus souvent en lien avec les restaurations collectives. Ce sont des cadres A, avec des profils de développeurs économiques ou d'ingénieurs agronomes.

Les profils de responsable de culture maraîchère biologique pour une régie agricole municipale sont également recherchés par les collectivités dans l'objectif de maîtriser au maximum leur approvisionnement.

LES DYNAMIQUES D'EMPLOIS

Les collectivités territoriales peinent à recruter des cuisiniers et des responsables de production des repas capables de prendre en main la direction d'une cuisine centrale. Les diplômés de la filière « restauration » ne sont pas bien adaptés. Il n'existe que depuis 2011 une qualification de niveau 5 qui réponde aux compétences requises pour exercer le métier de cuisinier en collectivité.

Un certain nombre de recrutements se font suite à un parcours dans les entreprises privées de restauration collective. Globalement, la restauration collective souffre d'un manque d'attractivité et les jeunes diplômés se tournent plutôt vers la restauration traditionnelle, davantage valorisante.

Les métiers de la restauration collective ne sont pas reconnus à leur juste valeur dans la fonction publique territoriale. Selon l'enquête nationale métiers au 31/12/2012, les agents de la restauration collective relèvent à 95,8 % de la catégorie C. De plus, le métier de directeur de restauration collective est sous-évalué en termes de cadre d'emploi et de grade (43 % appartiennent à la catégorie C).

Les besoins en personnels seront pourtant importants dans les années à venir. En effet, l'âge moyen des agents de la restauration collective est de 47 ans, soit deux ans de plus que la moyenne des agents territoriaux. 21 % des agents ont plus de 55 ans. Pour certains métiers pénibles, se posent également les problématiques de mobilité contrainte et de reconversion suite à l'usure professionnelle.

PISTES D'ACTUALISATION ET D'ÉVOLUTION DES FICHES MÉTIERS DU RÉPERTOIRE DES MÉTIERS TERRITORIAUX

MÉTIER ET DÉFINITIONS DU RÉPERTOIRE	TENDANCES D'ÉVOLUTION	RÉDACTION DES FICHES MÉTIERS
DIRECTEUR OU DIRECTRICE DE LA RESTAURATION COLLECTIVE Organise et gère les moyens concourant à la production et à la distribution des repas servis aux différents convives de la collectivité.	Développement des démarches de mutualisation, d'optimisation des organisations et des processus prenant en compte les nouvelles obligations telles que la suppression des contenants en plastique ou les évolutions des matériels. Questionnement sur l'identification du mode de gestion le plus pertinent. Posture d'écoute des attentes des usagers	Intégrer cette nouvelle mission dans la fiche métier. Dans les compétences, intégrer : - la maîtrise des différents modes de gestion possibles; - la posture d'écoute des usagers.
RESPONSABLE QUALITÉ EN RESTAURATION COLLECTIVE Développe des outils de maîtrise, de suivi et d'évaluation de la qualité du service de restauration collective.	Les démarches qualité se développent en restauration collective, comme dans d'autres champs d'action publique locale.	Cette fiche métier est fusionnée avec celle du responsable qualité en laboratoire dans la future édition du répertoire des métiers territoriaux. Dans cette nouvelle fiche métier, la définition du métier de responsable qualité est la suivante : il développe, pilote et accompagne la mise en œuvre, le suivi et l'évaluation des démarches qualité dans un objectif d'amélioration du service public et d'optimisation des organisations et des processus.
RESPONSABLE DE PRODUCTION CULINAIRE Planifie, gère et contrôle les productions d'une unité centrale, de plusieurs unités de fabrication, d'une seule unité de fabrication ou d'un secteur de production (chaud, froid, pâtisserie, conditionnement, magasin).	Développement des démarches de mutualisation, d'optimisation des organisations et des processus prenant en compte les nouvelles obligations telles que la suppression des contenants en plastique ou les évolutions des matériels. Dans les grosses unités de production, développement de processus de type industriel avec un impact sur la maîtrise de la production. Au vu des volumes de repas (plusieurs milliers), du nombre important de satellites, apparaissent des problématiques de gestion de flux et de logistique.	Insister sur la dimension d'optimisation des processus de production/distribution. Le responsable de production doit maîtriser l'outil de production, aspect à développer au niveau de la fiche métier.
CUISINIER OU CUISINIÈRE Fabrique des plats à partir des fiches techniques dans le respect des bonnes pratiques d'hygiène de la restauration collective.	Dans les grosses unités de production, processus de type industriel ; d'où des besoins en termes d'opérateur régleur-responsable de lignes.	Réfléchir à l'opportunité d'un nouveau métier ou d'une spécialisation du métier de cuisinier ou cuisinière.
RESPONSABLE DES SITES DE DISTRIBUTION DE REPAS Anime, coordonne et assure la gestion de plusieurs lieux de restauration. Informe les différents acteurs (production, distribution, direction du service, mairie, directions d'école, usagers, services municipaux).	En tant qu'encadrant, promouvoir au sein des équipes les missions relatives à la relation aux usagers et l'éducation à l'alimentation.	Développer les compétences liées à l'accompagnement aux fonctions éducatives et relationnelles des agents de terrain.
RESPONSABLE D'OFFICE Coordonne, gère les activités de distribution et participe à l'animation d'un restaurant de collectivité.	Développement des dimensions éducatives et relationnelles.	Réviser les compétences en lien avec ces deux finalités.

MÉTIER ET DÉFINITIONS DU RÉPERTOIRE	TENDANCES D'ÉVOLUTION	RÉDACTION DES FICHES MÉTIERS
AGENT DE RESTAURATION Participe aux activités de production de repas, aux missions de réception, distribution et de service des repas, d'accompagnement des convives et d'entretien des locaux et matériels de restauration.	Développement des aspects relationnels et éducatifs en lien à l'utilisateur. Évolution des techniques de maintenance de 1 ^{er} niveau et des règles de nettoyage et de désinfection des matériels.	Prendre en compte ces évolutions dans les activités et compétences de l'agent de restauration.

MÉTIER ET/OU FONCTION EN DÉVELOPPEMENT	
TECHNICIEN OU TECHNICIENNE DE MAINTENANCE DES ÉQUIPEMENTS	Pour les unités de production importantes ; au vu des coûts importants de maintenance et des délais parfois imposés par les prestataires extérieurs, un tel profil est émergent dans les organisations.
OPÉRATEUR RÉGLEUR OU OPÉRATRICE RÉGLEUSE, RESPONSABLE D'UNE LIGNE DE PRODUCTION	Dans les unités de production importantes, les processus s'apparentent à des processus de type industriel ; d'où des besoins en terme d'opérateur régleur-responsable d'une ligne de production, profil que l'on trouve présent dans le secteur de l'industrie agro-alimentaire.

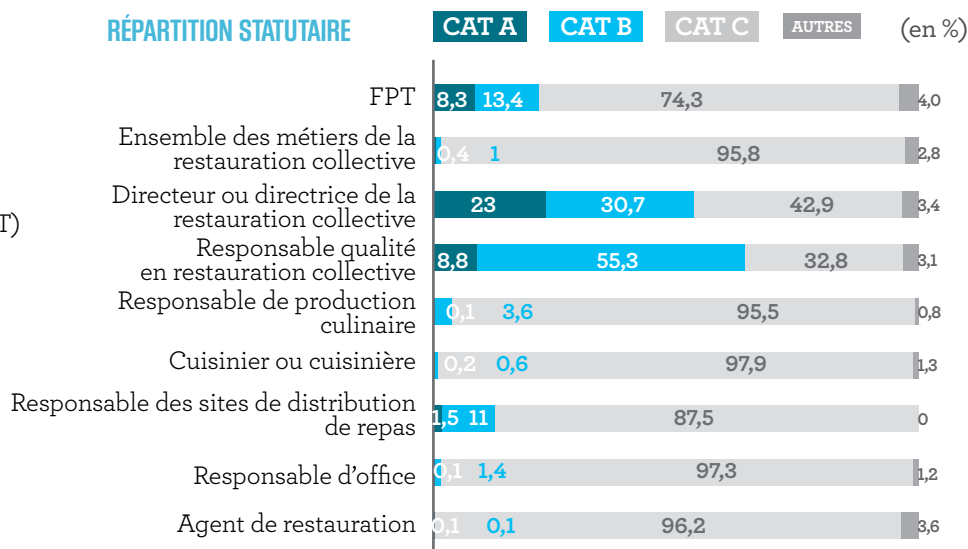
ÉLÉMENTS STATISTIQUES : UNE FORTE PROPORTION D'AGENTS DE CATÉGORIE C

(Source : enquête nationale métiers, CNFPT, 2013, Chiffres en cours d'actualisation)

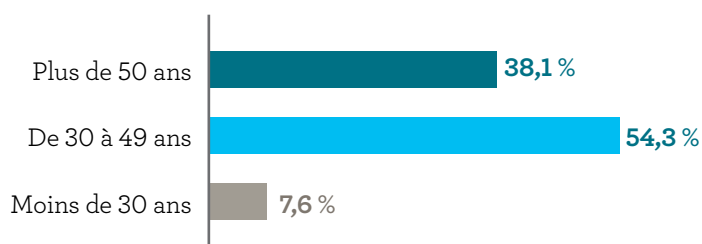
EFFECTIFS AU 31/12/2012

81 300 agents**30,8 %** d'agents à temps non complet**79,8 %** d'agents titulaires (**75,2 %** dans la FPT)**73,5 %** de femmes (**60,6 %** dans la FPT)

RÉPARTITION STATUTAIRE



STRUCTURE DES ÂGES



ÂGE

47 ans

ÂGE MOYEN des agents occupant les métiers de la restauration collective
(**45 ans** dans la FPT)

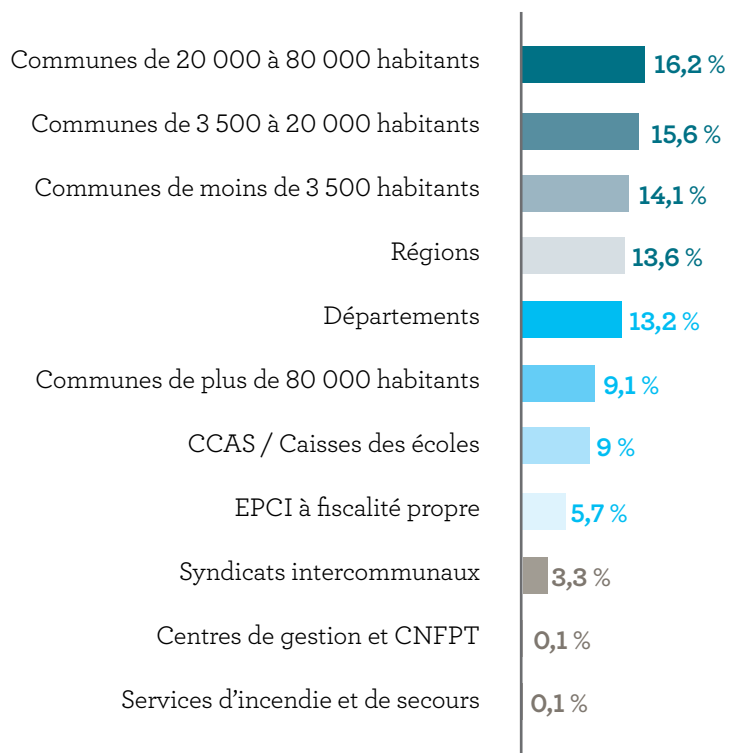
PART DES PLUS DE 55 ANS :

21,1 % (**19,5 %** dans la FPT)

ANCIENNETÉ MOYENNE dans la collectivité :

11 ans (**12 ans** dans la FPT)

RÉPARTITION DES EFFECTIFS PAR TYPES D'EMPLOYEURS



RÉPARTITION DES EFFECTIFS PAR SERVICES D'AFFECTATION

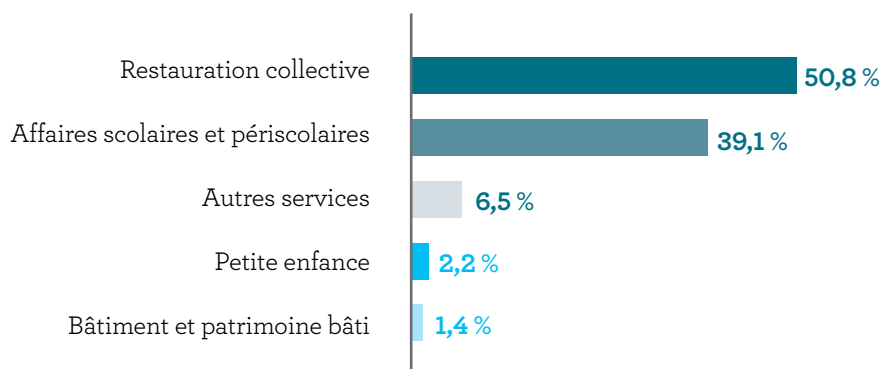


TABLEAU DE SYNTHÈSE DES PARTIES II ET III

VARIABLES	TENDANCES D'ÉVOLUTION	ENJEUX
L'impact des évolutions de l'environnement institutionnel et socio-économique sur les besoins en compétences des collectivités et des établissements publics territoriaux	Les orientations de la politique publique Permettre à chacun l'accès à une alimentation saine	Des politiques publiques en lien avec l'alimentation qui se coordonnent autour d'un objectif commun : la promotion d'une alimentation saine, de qualité durable, accessible à tous. La restauration collective est l'un des vecteur clé de la mise en œuvre de ces politiques. À l'échelon local, les projets alimentaires territoriaux sont des systèmes coopératifs qui permettent de favoriser la mise en œuvre d'un système alimentaire territorial de qualité.
	Les changements institutionnels L'acte II de la décentralisation n'a pas tenu toutes ses promesses	La décentralisation n'a pas été complète. La double-tutelle État et collectivités territoriales pose toujours des difficultés de gestion des services de restauration au sein des collèges et des lycées.
	Les évolutions réglementaires La loi sur l'alimentation met les collectivités au défi	« D'ici à 2022, l'ensemble de la restauration collective devra proposer en valeur, 20 % produits issus de l'agriculture biologique et 30 % de produits dits de qualité ». Cette évolution réglementaire est à ce jour en décalage avec l'offre actuelle en produits bio et de qualité, avec des surcoûts à la clé. L'atteinte de cet objectif est indissociable de la transformation de l'agriculture française et passe par le développement des filières locales et la simplification des circuits logistiques.
	L'évolution des modes de gestion Répondre à des coûts de service en hausse dans un contexte de contrainte budgétaire	Les collectivités doivent résoudre la difficile équation entre budgets contraints et coût global du service de restauration en hausse. De nouveaux modes de mutualisation et de coopération pour optimiser davantage les coûts et améliorer la qualité alimentaire.
	Les évolutions socio-économiques et sociétales Développer les projets de production locale et répondre à une demande sociale plus exigeante sur la qualité alimentaire	Un lien renforcé entre alimentation et développement économique territorial. Des usagers de plus en plus sensibles aux questions de qualité alimentaire.
	Les évolutions technologiques Un secteur d'activité qui nécessite des investissements élevés	Des investissements importants pour les collectivités pour répondre aux besoins réglementaires et pour intégrer les nouvelles technologies. Des progrès au service de la qualité de vie des utilisateurs mais des coûts qui augmentent. L'enjeu est la qualité de vie au travail des agents avec son corollaire, un absentéisme moindre. Ces progrès ont un coût immédiat élevé pour les collectivités

VARIABLES	TENDANCES D'ÉVOLUTION	ENJEUX
L'organisation du travail et les caractéristiques de l'emploi	La structuration des directions et services, l'évolution des fonctions et des modes d'organisation Repenser les modes d'organisation pour une restauration durable	La nécessité de renforcer un management de proximité à l'écoute des agents, de développer plus de transversalité de la fabrication à la distribution des repas, d'optimiser le temps du repas, de développer des démarches qualité et une amélioration continue de la qualité de vie au travail.
	L'évolution des métiers et des fonctions Le recrutement de professionnels de plus en plus qualifiés	Le recrutement social qu'a connu la restauration collective diminue au profit d'un recrutement de personnels qualifiés. Plus de qualification pour : - manager des projets complexes et des équipes dans une démarche de transversalité et de co-élaboration ; - contrôler les délégataires et assurer l'ingénierie administrative et financière ; - mieux maîtriser les filières d'approvisionnement ; - développer les relations et l'information en direction des collectivités membres des EPCI et des syndicats et en direction des usagers. Les collectivités peinent à recruter des professionnels opérationnels alors que les besoins en personnel seront importants dans les années à venir pour remplacer les départs à la retraite. Un enjeu d'image et d'attractivité pour la restauration collective.

ANNEXE

Cette étude sectorielle est le résultat des échanges qui se sont tenus au sein de groupes de travail et lors d'entretiens avec des représentants institutionnels, des professionnels territoriaux et des conseillers formation du CNFPT.

Nous tenons à remercier tous les participants pour leur coopération et pour la qualité de leurs contributions.

GROUPE DE TRAVAIL DES PROFESSIONNELS

Professionnels présents à la formation du CNFPT : « Les politiques publiques de l'alimentation et la gestion de la restauration collective », mai 2018

Groupe de travail du Conseil National de l'Alimentation relatif à l'avis n° 77 adopté en juillet 2017 sur les enjeux de la restauration collective en milieu scolaire.

Congrès de l'association nationale des directeurs de la restauration collective, AGORES, juin 2018

GROUPE DE TRAVAIL CNFPT

Christine COUTURIER, délégation Nouvelle Aquitaine

Camilla FOURREAU, délégation Normandie

Emmanuelle JUPILLAT-TOBITT, délégation Provence-Alpes-Côte d'Azur

Vincent PSALMON, délégation Bourgogne

Valérie TRULLA-MONTSERAT, délégation Midi-Pyrénées

Publication réalisée par la direction générale adjointe chargée du développement de la formation - direction de l'observation prospective des emplois, des métiers et des compétences

Directeur de la publication : François DELUGA / Co-directeur de la publication : Laurent TRIJOULET

Rédacteur en chef : Christophe LEPAGE / Co-rédactrice en chef : Dominique PORNET-RIVOIRE

Rédactrice : Danièle LEBAILLY, responsable du pôle de compétences restauration collective
Institut National Spécialisé d'Études Territoriales (INSET) de Nancy

CENTRE NATIONAL DE LA FONCTION PUBLIQUE TERRITORIALE
OBSERVATOIRE DE L'EMPLOI, DES MÉTIERS ET DES COMPÉTENCES DE LA FONCTION PUBLIQUE TERRITORIALE
80, RUE DE REUILLY – CS 41232 – 75578 PARIS CEDEX 12
TÉL. : 01 55 27 44 00 – FAX : 01 55 27 44 01
WWW.CNFPT.FR
