



La restauration scolaire : un enjeu majeur de politique publique

Synthèse et propositions

Rapport adopté par le Conseil de la famille

12 novembre 2024

Sommaire

Les grands enjeux de la restauration scolaire	4
La cantine, une compétence des collectivités territoriales	5
D'importantes disparités territoriales et sociales de fréquentation de la cantine.....	6
Une grande hétérogénéité des modes de tarification sur le territoire	7
Deux grandes options : tarif unique ou tarif modulé selon les ressources	7
Les bénéfices de la tarification sociale voire de la gratuité.....	8
Des dispositions nationales de soutien aux collectivités à améliorer	8
« cantine à 1 € » dans les écoles : améliorer, pérenniser et étendre le dispositif ...	9
« cantine à 1 € » dans les collèges : rendre plus incitatif le dispositif	11
Améliorer la Pars dans les Outre-mer.....	12
Améliorer les aides de la Caf au titre de l'animation de la pause méridienne	13
Obstacles non financiers à l'accès à la restauration scolaire et leviers d'action.....	13
Absence de restauration scolaire dans certaines écoles : quelle réalité ?.....	13
Les refus d'inscription	14
La pratique discriminante de tarifs « non-résidents » prohibitifs	14
Les obstacles rencontrés par les enfants en situation de handicap.	15
La restauration scolaire face aux alimentations particulières.....	16
Les freins dus à la qualité des repas et aux conditions dans lesquelles ils sont pris	16

Nous remercions l'Ined, en particulier Thierry Siméon, la Depp, en particulier Olivier Monso, l'Association des maires de France (AMF), en particulier Nelly Jacquemot et Sébastien Ferriby du département Action sociale, éducative, sportive et culturelle, l'Unaf, en particulier Yvon Sérieyx, la DGesco, en particulier Cécile Goujon, cheffe du bureau du programme vie de l'élève, pour le temps qu'elles et ils nous ont consacré et pour leur aide dans la transmission et l'exploitation de données d'enquête.

Nous remercions également les personnes auditionnées dans le cadre de nos travaux : Gilles Pérole, adjoint au maire de Mouans-Sartoux et coprésident du groupe de travail « alimentation et restauration » de l'AMF ; les membres de l'Association nationale des directeurs et des cadres de l'éducation des villes et collectivités territoriales (Andev), en particulier sa présidente Rozenn Merrien, DGA ville rayonnante de Colombes ; Isabelle Sancerni, présidente du Conseil d'administration de la Cnaf, et Philippe Féry, directeur de la caisse de sécurité sociale de Mayotte ; Johanna Bouheret, conseillère à la délégation interministérielle à la prévention et à la lutte contre la pauvreté (DIPLP) ; Erwan de Gavelle, chef du bureau de la politique de l'alimentation au ministère de l'Agriculture, de la souveraineté alimentaire et de la forêt.

Nous remercions enfin les directions de l'éducation des conseils départementaux qui ont répondu à l'enquête du secrétariat général du HCFEA, ainsi que Paul-Étienne Kaufmann, conseiller éducation et jeunesse de l'Assemblée des départements de France (ADF) qui leur a transmis ce questionnaire.



En France, chaque année, plus d'un milliard de repas sont servis à la cantine aux élèves scolarisés dans le 1^{er} ou le 2nd degré. Cela représente un coût annuel d'environ 12 Md€ réparti à part égale entre les collectivités locales et les familles. Les disparités territoriales et sociales en matière de fréquentation de la cantine et de reste à charge pour les familles sont importantes. Les enjeux soulevés par les politiques de restauration scolaire sont multiples. Pourtant, celles-ci ne font pas l'objet d'évaluations régulières au niveau national. On sait en fait peu de choses sur la fréquentation des cantines scolaires, le coût des repas ou le prix payé par les familles.

Ce rapport du Conseil de la famille du HCFEA tente de combler ces lacunes. Il ne porte pas sur l'ensemble du système actuel des aides à la scolarité¹, mais se concentre sur les seules politiques en matière de restauration scolaire. Il énonce diverses recommandations : il s'agit d'améliorer les dispositifs de politiques publiques, qu'ils soient nationaux ou locaux, afin de garantir le droit effectif à la restauration scolaire et de réduire les disparités territoriales en matière de fréquentation. Ces propositions s'inscrivent pour l'essentiel dans la continuité des orientations prises ces dernières années en matière de restauration scolaire (notamment le dispositif « cantine à 1 € »). Une autre voie est explorée, celle de la gratuité de la cantine. Celle-ci constituerait une rupture avec la logique du système actuel. Quelle que soit la voie choisie, et au regard des multiples enjeux de la restauration scolaire, notamment l'enjeu éducatif, l'un des défis à relever consiste à l'articuler avec l'Éducation nationale dans une optique de continuité du service public.

Les grands enjeux de la restauration scolaire

La restauration scolaire porte d'abord un enjeu d'accès à une alimentation équilibrée pour les enfants durant la journée d'école. Il s'agit là d'une condition nécessaire de l'apprentissage scolaire. La restauration scolaire participe aussi à la lutte contre la malnutrition des enfants issus de milieux sociaux défavorisés et permet ainsi de réduire les effets délétères de la pauvreté sur le développement de ces enfants.

À plus long terme, elle est associée à un enjeu éducatif en matière d'alimentation et donc de prévention de risques liés à l'alimentation dans une perspective de santé publique. La restauration scolaire facilite également l'articulation entre vie professionnelle et vie familiale des parents (des mères en particulier) et réduit ainsi les inégalités professionnelles entre femmes et hommes. Ce service public porte par ailleurs des enjeux de socialisation des enfants et d'apprentissage du vivre ensemble.

Enfin, et même si ce rapport n'aborde pas directement cette question, la restauration scolaire constitue un levier important de la transition écologique. Au regard de ces multiples enjeux, les politiques publiques en matière de restauration scolaire doivent faire l'objet

¹ Ce système comprend plusieurs types de politiques publiques d'aides aux familles (prestations, services publics, etc.) caractérisées par une gouvernance, une mise en œuvre (règles, conditions, montant, indexation, etc.) et un financement (branche famille, État, collectivités locales) propres.

d'une attention particulière. Il s'agit de garantir que tous les enfants aient accès à la restauration scolaire.

Proposition 1 | Garantir l'accès de tous les enfants à la restauration scolaire

Les enjeux de la restauration scolaire sont multiples : santé publique (accès à une alimentation équilibrée, qui est une condition nécessaire de l'apprentissage scolaire, et éducation à l'alimentation) ; lutte contre la pauvreté ; articulation entre vie familiale et vie professionnelle ; apprentissage du vivre ensemble. En conséquence, tous les enfants doivent pouvoir accéder à un service de restauration scolaire délivrant des repas de qualité, goûteux et équilibrés sur le plan nutritionnel. Les politiques publiques dans ce domaine doivent permettre de lever les freins financiers ou non financiers, qui restreignent la fréquentation de la restauration scolaire.

La cantine, une compétence des collectivités territoriales

Dans les établissements d'enseignement publics, la restauration scolaire relève de la compétence des collectivités territoriales². La collectivité responsable de la restauration scolaire diffère selon le niveau scolaire : bloc communal pour le primaire, département pour les collèges et région pour les lycées.

La collectivité responsable décide du mode de gestion et de l'organisation du service de restauration, plusieurs étant possibles : gestion directe par la collectivité, délégation de service public ou marché public ; cuisine sur place ou cuisine centrale avec livraison des repas à une cuisine satellite en liaison froide ou chaude.

Quel que soit le mode de gestion et d'organisation, les gestionnaires de la restauration scolaire doivent respecter une réglementation organisée en quatre axes : hygiène alimentaire, équilibre nutritionnel, obligations liées aux évolutions de la politique d'alimentation, accessibilité du service.

La loi Egalim³ de 2018 leur impose en particulier de respecter le seuil de 50 % de produits de qualité et durables, dont 20 % de bio. En 2023, environ une commune sur cinq déclarait respecter ces seuils, ce faible taux s'expliquant en partie par la difficulté à s'approvisionner en produits de qualité et durables⁴. En revanche, sept communes sur dix déclaraient avoir mis (ou être en train de mettre) en place le diagnostic de lutte contre le gaspillage (également prévu par la loi Egalim) et six sur dix ne plus utiliser de contenants alimentaires en plastique.

² S'agissant de l'enseignement privé, les collectivités n'ont pas d'obligation en matière de service de restauration : ce service, quand il existe, est pris en charge par des personnes morales de droit privé.

³ La loi pour l'équilibre des relations commerciales dans le secteur agricole et une alimentation saine et durable, dite loi Egalim, a été promulguée le 1^{er} novembre 2018.

⁴ AMF, 2024, *La restauration scolaire. Des communes volontaires malgré les difficultés persistantes*, Enquête 2024, juin.



D'importantes disparités territoriales et sociales de fréquentation de la cantine

Les études sur la fréquentation de la restauration scolaire et ses déterminants sont rares et parcellaires. Ce déficit d'information est particulièrement criant pour le 1^{er} degré.

D'après les rares sources existantes, la fréquentation de la cantine est très élevée dans le primaire : huit écoliers sur dix déjeunent occasionnellement ou souvent à la cantine et sept sur dix souvent. De plus, elle semble avoir augmenté ces dernières années.

Au collège, la fréquentation de la restauration scolaire est également élevée : près de trois collégiens sur quatre sont inscrits à la cantine, un taux en légère augmentation depuis dix ans. La fréquentation a davantage progressé dans le secteur privé que dans le secteur public, de sorte qu'elle est aujourd'hui plus élevée dans le privé. Dans les zones d'éducation prioritaire, le taux de fréquentation est particulièrement faible (quatre élèves sur dix).

Deux lycéens sur trois fréquentent la restauration scolaire. À rebours des évolutions observées au primaire et au collège, la fréquentation s'inscrit en baisse (- 2 points en dix ans).

Quel que soit le niveau scolaire, le niveau de fréquentation de la cantine varie fortement selon la région, le type de territoire (rural, périurbain, urbain dense, territoire socialement désavantagé) et le secteur (public hors éducation prioritaire, privé, public de l'éducation prioritaire), mais aussi selon les caractéristiques sociodémographiques de la famille (l'origine sociale, la situation des parents vis-à-vis de l'emploi notamment).

Proposition 2 | Améliorer l'information sur la fréquentation de la restauration scolaire dans le 1^{er} degré et lancer des études sur les raisons du non-recours

Le Conseil de la famille souligne le manque d'informations fiables et régulières sur le taux de fréquentation de la restauration scolaire dans le 1^{er} degré. En ce sens, il recommande :

- ▶ d'introduire une question sur l'inscription des enfants à la cantine dans une enquête régulièrement menée par la statistique publique ;
- ▶ que les futurs panels d'élèves de la Depp intègrent systématiquement une question sur la fréquentation et les motifs du non-recours, y compris l'absence de service de restauration scolaire, comme c'est le cas dans le panel 2021 des élèves entrant en petite section ;
- ▶ d'améliorer la qualité de l'information sur l'accès des élèves d'un établissement scolaire à un service de restauration dans le répertoire *Ramsese* géré par la Depp ; à cet égard, il soutient l'initiative de la Depp de lancer une campagne à destination des gestionnaires de rectorat pour les inciter à contacter les communes / EPCI pour recueillir cette information ;
- ▶ de lancer une réflexion sur les moyens d'améliorer la qualité de la variable « régime scolaire » pour le 1^{er} degré dans le système d'information *Onde* de la Depp, pour qu'elle puisse être utilisée à des fins statistiques comme c'est le cas pour le 2nd degré.

S'agissant du 1^{er} comme du 2nd degré, il recommande de mener des études permettant de déterminer les raisons du non-recours à la restauration scolaire.

Une grande hétérogénéité des modes de tarification sur le territoire

Le coût d'un repas servi à la cantine comprend les coûts des denrées alimentaires, les coûts de personnel (cuisine, service, animation), les coûts de fonctionnement et les coûts d'investissement. En moyenne, il est évalué à 8 €⁵ ou 8,5 €⁶. Mais cette évaluation du coût d'un repas varie selon les collectivités. Ainsi, pour les dix-sept départements ayant répondu au questionnaire élaboré par le Conseil de la famille sur la restauration scolaire dans les collèges publics, le coût total d'un repas déclaré pour 2022 s'échelonne de 7,57 € pour les Deux-Sèvres à 10,14 € pour l'Hérault.

Le coût de la restauration scolaire incombe entièrement aux collectivités territoriales, mais elles sont en droit de demander une participation aux familles. En moyenne, le coût de la restauration scolaire est partagé à peu près également entre les familles et les collectivités⁷, avec cependant de fortes différences selon les collectivités et le niveau scolaire. Pour une famille ayant un enfant scolarisé dans le 1^{er} degré, le coût annuel de la cantine s'élève ainsi en moyenne à environ 600 €⁸.

Deux grandes options : tarif unique ou tarif modulé selon les ressources

Les collectivités sont libres de fixer les tarifs de la participation des familles. Parmi les multiples modalités de tarification, on distingue deux grandes options : un tarif unique ou un tarif modulé en fonction de la situation de la famille, par exemple en fonction du nombre d'enfants ou du niveau de ses ressources (on parle alors de tarification sociale).

Pour le 1^{er} degré, la tarification unique de la cantine concerne surtout les communes de petite taille (84 % de celles de moins de 2 000 habitants), tandis que la tarification en fonction des ressources est davantage pratiquée dans les villes (78 % de celles de 10 000 à 29 999 habitants et 84 % de celles de plus de 30 000 habitants)⁹.

Pour le 2nd degré, dans certains départements et régions, les tarifications ne sont pas unifiées sur le territoire et les établissements fixent eux-mêmes les tarifs. D'autres départements et régions proposent des tarifs unifiés pour tous les établissements publics de leur ressort ; dans la plupart des cas, il s'agit de tarifs non modulés en fonction des ressources des familles. Seule une minorité de départements (14 sur 101) et de régions (3 sur les 13 régions hexagonales et La Réunion¹⁰) pratiquent des tarifs modulés en fonction des

⁵ Alliot C., Brillion C., McAdams-Marin D., Godefroy S., 2023, *Coûts complets et recettes financières de la restauration scolaire : quelles marges de manœuvre pour la transition écologique ?*, Rapport final, Basic-Citexia, Ademe, octobre.

⁶ AMF, 2024, *La restauration scolaire. Des communes volontaires malgré les difficultés persistantes*, Enquête 2024, juin.

⁷ Compte de l'éducation 2014.

⁸ Ipsos, 2021, *La tarification sociale des cantines scolaires et le dispositif la cantine à 1 €, délégation interministérielle à la prévention et à la lutte contre la pauvreté*, https://sante.gouv.fr/IMG/pdf/la_tarification_sociale_des_cantines_scolaires_bilan_ipsos.pdf. Une estimation de l'Unaf à partir de l'enquête Budget de famille de l'Insee donne un chiffre comparable.

⁹ AMF, 2020, *Panorama de la restauration scolaire après la loi Egalim*, Enquête 2020, décembre.

¹⁰ Nous n'avons pas trouvé d'information pour la Guyane, la Guadeloupe, Mayotte et la Martinique.



ressources. Enfin, certains départements et régions, en alternative à une tarification sociale ou en complément, proposent des aides sociales pour aider les familles à régler la facture de restauration scolaire.

Les bénéfices de la tarification sociale voire de la gratuité

La fréquentation de la restauration scolaire est en partie déterminée par le coût que celle-ci représente pour les familles. La tarification sociale, avec un 1^{er} tarif bas, permet de lever ce frein financier pour les familles modestes. Néanmoins, une tarification sociale n'est pas nécessairement plus avantageuse pour les familles les plus défavorisées qu'un tarif unique très faible ou qu'un niveau élevé d'aides sociales versées par les collectivités territoriales aux familles les plus modestes.

La gratuité de la restauration scolaire permet de lever tout frein financier à la fréquentation. Les collectivités locales appliquant le principe de gratuité sont peu nombreuses : aucun département ni aucune région ne s'est encore engagé dans cette voie, et moins de 1 % des communes (dont la ville de Saint-Denis).

Face à la diversité des modes de tarification, une réflexion nationale devrait être lancée, interrogeant les avantages et inconvénients respectifs de ces différentes modes de tarification, y compris la gratuité. Le coût pour les finances publiques du passage à la gratuité, tous niveaux confondus, serait de 7 à 9 Md€ par an.

Proposition 3 | Lancer une réflexion nationale sur les pratiques de tarification des collectivités territoriales et leurs effets sur les restes à charge pour les familles et la fréquentation de la restauration scolaire

Au regard de la grande hétérogénéité des modes de tarification de la cantine scolaire dans le primaire comme dans le secondaire, le Conseil de la famille recommande de lancer une réflexion au niveau national sur la tarification. La question de la gratuité de la cantine scolaire doit faire partie de cette réflexion. Il s'agirait notamment de :

- ▶ mieux connaître les pratiques de tarification des collectivités territoriales ;
- ▶ mieux évaluer les restes à charge pour les familles ; une manière d'améliorer les remontées d'information serait par exemple de dissocier les dépenses de restauration scolaire de celles de restauration d'entreprise dans l'enquête Budget de famille de l'Insee ;
- ▶ en concertation avec les associations d'élus locaux et les ministères sociaux concernés, mener des études sur les effets de la tarification sur les restes à charge pour les familles et le niveau de fréquentation.

Des dispositions nationales de soutien aux collectivités à améliorer

Si la compétence de la restauration scolaire relève des collectivités territoriales, des dispositifs nationaux d'ordre incitatif existent aussi et contribuent au financement de ce service. Certains de ces dispositifs sont destinés à soutenir directement les familles ayant des enfants scolarisés dans le 2nd degré. Il s'agit des fonds sociaux, et des bourses des collèges et des lycées qui sont versées aux familles après déduction par les établissements scolaires des frais de restauration scolaire.

D'autres dispositifs sont destinés à compenser une partie des dépenses des collectivités locales en matière de restauration scolaire. Il s'agit :

- du dispositif « cantine à 1 € » dans les écoles rurales de l'Hexagone ;
- du nouveau dispositif « cantine à 1 € » dans les collèges de l'Hexagone ;
- de la prestation d'aide à la restauration scolaire (Pars) en Outre-mer ;
- des aides versées par les CAF au titre de l'animation de la pause méridienne.

« cantine à 1 € » dans les écoles : améliorer, pérenniser et étendre le dispositif

Entrée en vigueur en 2019, la mesure « cantine à 1 € » consiste à accorder une aide financière aux communes rurales défavorisées de moins de 10 000 habitants qui mettent en place une tarification sociale de la cantine avec au moins trois tarifs dont un inférieur ou égal à 1 €. L'aide est versée pour les repas facturés au tarif plancher. Le montant de l'aide est de 3 €, auquel s'ajoute, depuis le 1^{er} janvier 2024, un bonus Egalim de 1 €, soit 4 €¹¹.

Le dispositif a été amélioré en 2021, avec une augmentation du montant versé par repas et un élargissement des communes ciblées¹² et a connu ensuite une forte montée en charge. Durant l'année scolaire 2022-2023, environ 15 millions de repas à 1 € ou moins ont ainsi été subventionnés, ce qui correspond à une dépense d'environ 45 M€. Près d'un tiers des élèves vivant en zone rurale étaient scolarisés dans une école bénéficiant du dispositif. Le succès de ce dispositif conduit à poursuivre dans cette voie : il doit être amélioré, pérennisé et étendu à d'autres communes. Le Conseil de la famille fait cinq propositions en ce sens.

Améliorer

Pour avoir droit à l'aide, la commune doit réserver le tarif à 1 € à des familles dont le quotient familial est inférieur à 1 000 €. Ce plafond de quotient familial n'a pas été revalorisé depuis 2019. En conséquence, au fil des années, des familles ont été progressivement évincées du bénéfice du tarif 1 € parce que leurs ressources avaient légèrement progressé.

Proposition 4 | Mettre en place un mécanisme de revalorisation du plafond de quotient familial utilisé dans le dispositif « cantine à 1 € »

Le plafond de quotient familial pour bénéficier du tarif inférieur ou égal à 1 € est inchangé depuis 2019. Cette absence de revalorisation conduit à évincer des familles qui bénéficiaient du dispositif en 2019, mais dont les ressources dépassent désormais le plafond. Pour éviter cet effet d'éviction, le plafond de quotient familial doit faire l'objet d'une revalorisation annuelle et automatique en fonction de l'évolution des prix ou du Smic.

Les communes qui appliquent le tarif à 1 € maximum, non seulement aux familles dont le quotient familial est inférieur à 1 000 €, mais aussi à celles au-dessus de ce seuil, sont totalement exclues du dispositif. Cette règle va à l'encontre de l'objectif fixé, à savoir

¹¹ À condition que la cantine soit inscrite sur la plateforme gouvernementale « ma cantine » et qu'elle s'engage à respecter la loi Egalim.

¹² Le nombre de communes disposant d'une compétence cantine et éligibles à la mesure « cantine à 1 € » est passé de 4 000 à 12 000.



soutenir toutes les communes qui souhaitent rendre accessible le service de restauration scolaire aux enfants de familles pauvres et modestes.

Proposition 5 | Ne pas pénaliser les collectivités locales qui proposent une tarification à 1 € à des familles dont les ressources sont supérieures au plafond de quotient familial

Les collectivités territoriales doivent pouvoir appliquer un tarif inférieur ou égal à 1 € à des familles dont les ressources sont supérieures au plafond de quotient familial, sans que cela conduise à leur exclusion du dispositif « cantine à 1 € ». Seuls les repas servis aux enfants des familles dont le quotient familial est inférieur ou égal au plafond bénéficieraient de l'aide maximale de l'État, les autres repas tarifés à 1 € (ou moins) restant à la charge de la commune.

Certaines communes mettent en place une première tranche à vocation clairement sociale (1 € ou moins) et deux autres tranches avec des tarifs beaucoup plus élevés pour maintenir les financements (4 ou 5 €). Des familles avec un quotient familial légèrement plus élevé que le seuil choisi par la commune doivent alors payer beaucoup plus cher la cantine que les familles dont les ressources sont en dessous du seuil.

Proposition 6 | Inciter les collectivités à limiter les effets de seuil du tarif à 1 €

Le Conseil de la famille recommande aux collectivités de limiter l'écart entre le tarif inférieur ou égal à 1 € et le tarif appliqué à la deuxième tranche, afin d'éviter une forte hausse du prix de la restauration scolaire pour les familles passant au-dessus du plafond de quotient familial.

Une manière d'aider les collectivités à limiter les effets de seuil serait de mettre en place une subvention pour les repas facturés au deuxième tarif, subvention qui serait d'un montant plus faible que celle prévue pour les repas facturés à 1 €.

Pérenniser

Le dispositif « cantine à 1 € », inscrit dans le cadre du Pacte des solidarités 2023 – 2027, n'a pas de fondement législatif, de sorte que sa prolongation au-delà de 2027 n'est pas assurée. Or il est cité dans le Plan national d'action 2022 – 2030 pour la mise en œuvre de la Garantie européenne pour l'enfance. Pour respecter les engagements de la France dans le cadre de l'Union européenne, ce dispositif doit être pérennisé au moins jusqu'en 2030.

Proposition 7 | Pérenniser le dispositif « cantine à 1 € »

La prolongation au-delà de 2027 du dispositif « cantine à 1 € » n'est pas assurée. Il est impératif que ce dispositif soit pérennisé au-delà de cette date, notamment pour respecter les engagements de la France dans le cadre de la Garantie européenne pour l'enfance.

Le Conseil de la famille recommande ainsi :

- ▶ de donner un fondement législatif au dispositif « cantine à 1 € » – ce qui permettrait au Parlement de pouvoir enfin en débattre – ou, à défaut, de prévoir un texte réglementaire ;
- ▶ de prévoir un budget suffisant qui tienne compte de la plus grande attractivité du dispositif.

Étendre à d'autres communes

Le dispositif « cantine à 1 € » n'est actuellement accessible qu'aux communes rurales de moins de 10 000 habitants, peu favorisées socialement. En 2023, un écolier sur dix seulement est scolarisé dans une école bénéficiant du dispositif et un peu moins de 200 000 enfants bénéficient du tarif à 1 € ou moins. Dans un objectif d'égalité de traitement sur le territoire, le dispositif devrait être étendu à l'ensemble des communes. Dans un premier temps, il pourrait inclure l'ensemble des communes socialement défavorisées, puis toutes celles pratiquant une tarification unique dès lors que ce tarif est inférieur ou égal à 1 €.

Proposition 8 | Étendre le dispositif « cantine à 1 € » à davantage de communes

Le dispositif « cantine à 1 € » ne s'applique qu'aux communes rurales socialement défavorisées. Dans un objectif d'égalité de traitement sur le territoire, ce dispositif doit être étendu à l'ensemble des communes de France hexagonale (les Drom bénéficiant d'un dispositif spécifique plus favorable, la Pars).

Dans un premier temps, le dispositif pourrait être étendu à d'autres communes socialement défavorisées, en particulier les quartiers prioritaires de la politique de la ville. Il pourrait également être étendu aux communes pratiquant une tarification unique dès lors que ce tarif est inférieur ou égal à 1 € (incluant celles pratiquant la gratuité).

« cantine à 1 € » dans les collèges : rendre plus incitatif le dispositif

En 2024, un dispositif « cantine à 1 € » a été créé pour les collèges. Cette mesure consiste en une aide de l'État (de 1 €) versée aux départements hexagonaux pour chaque repas servi au tarif de 1 € dans les collèges REP et REP+. Pour bénéficier de cette aide, le département doit appliquer la tarification sociale à l'ensemble des établissements et pas aux seuls établissements situés en REP/REP+.

Le Conseil de la famille approuve la volonté d'étendre au 2nd degré les mesures incitant les collectivités à appliquer un tarif à 1 € pour les familles pauvres et modestes. Toutefois, ce dispositif risque de ne pas être incitatif pour les départements qui devront appliquer ce tarif à l'ensemble des établissements dont ils ont la charge, mais ne recevront l'aide de l'État que pour les établissements classés en REP ou REP+. Il serait plus incitatif que l'aide soit versée pour tous les repas tarifés à 1 € et que son montant soit plus élevé. Le dispositif ainsi amélioré pourrait être étendu aux lycées.

Proposition 9 | Rendre plus incitatif le nouveau dispositif « cantine à 1 € » dans les collèges et l'étendre aux lycées

Le Conseil de la famille approuve la mise en place en 2024 d'un dispositif « cantine à 1 € » dans les collèges.

Néanmoins, les départements risquent de ne pas s'en saisir car le montant de la subvention est faible (1 €). En outre, l'État ne verse la subvention que pour les repas à 1 € (ou moins) servis aux élèves socialement défavorisés scolarisés dans des établissements situés en REP et REP+, alors que les départements doivent proposer ce tarif social à tous les élèves socialement défavorisés dont ils ont la charge. Le Conseil recommande en conséquence que l'aide de l'État soit augmentée et versée pour tous les repas servis aux élèves socialement défavorisés scolarisés dans le département participant. Ce dispositif de « cantine à 1 € » ainsi amélioré pourrait être étendu aux lycées.



Améliorer la Pars dans les Outre-mer

Depuis 1993, il existe un dispositif spécifique aux Drom, la prestation d'aide à la restauration scolaire (Pars). Il s'agit d'une aide de la CAF versée aux communes pour le 1^{er} degré et aux gestionnaires d'établissement pour le 2nd degré. En 2024, le montant de l'aide par repas est de 2,15 € dans le 1^{er} et le 2nd degré (3,31 € dans le 1^{er} degré à Mayotte). Ce dispositif spécifique aux Drom, qui permet de réduire le coût de la restauration, doit être maintenu.

Toutefois, avec la Pars, il n'y a pas d'incitation à mettre en œuvre une tarification sociale ni à respecter les recommandations de la loi Egalim. Le dispositif pourrait être modifié pour intégrer ces deux incitations.

À Mayotte et en Guyane, il arrive que l'établissement ne dispose pas de cantine : les élèves se voient alors offrir une simple collation à la place d'un repas en bonne et due forme. Or cette collation n'est pas suffisamment nutritive¹³. Il est indispensable que des solutions alternatives soient trouvées pour que les enfants bénéficient d'un vrai repas à midi.

Plus généralement, le Conseil souhaite attirer l'attention sur le fait qu'à Mayotte et en Guyane, les enjeux associés à la cantine scolaire relèvent de la bienveillance des enfants et des adolescent-e-s qui pour une part importante ne mangent pas à leur faim et subissent des conditions de vie particulièrement dégradées. Il recommande que la gratuité de la cantine soit expérimentée dans ces territoires.

Proposition 10 | Améliorer la prestation d'aide à la restauration scolaire (Pars) dans les Drom

Le Conseil de la famille recommande de maintenir la Pars dans les Outre-mer.

Il recommande d'autre part d'augmenter le montant de l'aide pour les territoires les plus défavorisés socialement (Guyane et Mayotte), afin de réduire le coût pour les familles les plus démunies et permettre à leurs enfants de fréquenter la restauration scolaire. Dans ces territoires, la gratuité de la cantine pourrait être expérimentée en la finançant pour partie par les crédits de la Pars non consommés chaque année.

Le Conseil recommande également de :

- ▶ **généraliser à l'ensemble des enfants scolarisés dans les Drom le bénéfice de la Pars « repas », en proposant des solutions alternatives pour la fourniture de véritables repas et pas seulement des collations lorsque l'école ou le collège ne dispose pas d'un service de restauration scolaire ;**
- ▶ **mettre en place des incitations similaires à celles du dispositif « cantine à 1 € » favorisant d'une part la mise en œuvre d'une tarification sociale avec la garantie que le tarif appliqué aux familles les plus pauvres ne dépasse pas 1 € et d'autre part le respect des recommandations de la loi Egalim, quitte à les adapter aux situations locales particulières.**

¹³ Elle est en effet composée d'un laitage, d'une boisson sucrée et d'un féculent, et servie en milieu de matinée ou en milieu d'après-midi comme un « goûter ».

Améliorer les aides de la Caf au titre de l'animation de la pause méridienne

Pour répondre à certains enjeux de la restauration scolaire (éducation à l'alimentation, apprentissage du vivre ensemble, prévention des phénomènes de harcèlement ou de violence, lutte contre le gaspillage, etc.), les enfants doivent bénéficier d'un encadrement adapté durant la pause méridienne au moins dans le premier degré.

Les CAF peuvent financer une partie des frais de fonctionnement pour l'encadrement nécessaire lors de la pause méridienne¹⁴. Il s'agit d'un temps éducatif, avec des animations éducatives organisées autour du repas. Cependant, cette prestation ne couvre que 30 % du coût de personnel et plusieurs conditions doivent être remplies pour la percevoir : respect des critères portant sur le taux d'encadrement et niveaux de diplôme du personnel encadrant. Au total, seules 11 % des communes disposant d'un service de restauration scolaire perçoivent une aide de la CAF au titre de l'animation de la pause méridienne. Les causes à ce très faible recours aux aides de la CAF devraient être étudiées, dans le but de lever les possibles obstacles.

Proposition 11 | Améliorer les aides de la CAF au titre de l'animation de la pause méridienne
Pour aider les communes à offrir un encadrement de qualité, le Conseil de la famille recommande d'augmenter le montant des aides versées par les CAF au titre de l'animation de la pause méridienne. Cette hausse permettrait d'accroître le recours (actuellement faible) des communes à ces aides.

Obstacles non financiers à l'accès à la restauration scolaire et leviers d'action

Au-delà du reste à charge pour les familles, d'autres obstacles non financiers limitent l'accès à la restauration scolaire.

Absence de restauration scolaire dans certaines écoles : quelle réalité ?

Certaines communes ne proposent pas de service de restauration dans leur école, laissant les familles gérer l'organisation du déjeuner de leurs enfants. Ces situations sont mal connues, faute d'information fiable (voir proposition 2).

Le Conseil de la famille suggère de rendre la compétence en matière de restauration scolaire obligatoire pour les communes, ou qu'à défaut une compensation financière soit versée aux familles pour couvrir une partie des frais liés à l'absence de restauration scolaire.

Proposition 12 | Prévoir une compensation financière pour les familles qui ne peuvent bénéficier d'un service de restauration scolaire
Inscrire dans la loi l'obligation pour les communes disposant d'une école de fournir un service de restauration pour les élèves ou, à défaut, de verser une aide aux familles pour les aider à faire face à l'absence d'un tel service.

¹⁴ Au titre de la prestation de service accueil de loisirs sans hébergement (PS ALSH) périscolaire.



Les refus d'inscription

Des enfants peuvent être privés de restauration scolaire, soit parce l'inscription à la cantine de l'école leur est refusée, soit parce que l'inscription à l'école de leur commune de résidence leur est refusée.

S'agissant des refus d'inscription à l'école, leur nombre a nettement baissé depuis la loi pour une école de la confiance de 2019. Néanmoins, des difficultés persistent, en particulier en Guyane et à Mayotte, appelant à poursuivre les efforts.

Quant au refus d'inscription à la cantine quand cette dernière existe, il est contraire au droit car discriminatoire depuis 2017. Les refus d'inscription à la restauration scolaire semblent être devenus de plus en plus rares voire inexistantes, même s'il convient de rester vigilant sur la question.

Proposition 13 | Poursuivre les efforts pour écarter toute forme de discrimination et de déni du droit à la restauration scolaire

Les efforts accomplis pour faire respecter le droit de tous les enfants à la restauration scolaire ne doivent pas être relâchés. En s'appuyant sur les positions du Défenseur des droits, le Conseil de la famille recommande de maintenir une grande vigilance sur ce point afin que les obstacles à l'accès à la restauration scolaire soient levés là où ils persisteraient.

La pratique discriminante de tarifs « non-résidents » prohibitifs

Un autre obstacle à l'accès à la restauration scolaire est la mise en place par certaines communes de tarifs « non-résidents » très élevés. Ces tarifs sont appliqués en particulier à des familles hébergées à l'hôtel ou dans des centres d'hébergement ou qui ne peuvent justifier être propriétaires ou locataires d'un logement sur la commune, ou à des enfants en situation de handicap scolarisés dans des Ulis. Les familles qui se voient appliquer ces tarifs peuvent renoncer à la restauration scolaire ou se trouver en situation d'impayé. Le Conseil de la famille dénonce ces pratiques discriminatoires.

Proposition 14 | Supprimer les effets discriminatoires de l'application des tarifs « non-résidents » prohibitifs

Le Conseil de la famille recommande :

- ▶ de ne pas appliquer le tarif « non-résident » pour la facturation des activités périscolaires, incluant la restauration scolaire, aux familles ayant leur lieu de vie dans la commune mais qui ne peuvent justifier être locataires ou propriétaires d'un logement sur la commune ;
- ▶ de ne pas appliquer le tarif « non-résident » aux familles d'enfants en situation de handicap inscrits en unité localisée pour l'inclusion scolaire (Ulis) et non-résidents de la commune où est située l'école accueillant la classe Ulis ;
- ▶ d'encourager les collectivités à appliquer le tarif le plus faible pour les familles hébergées à l'hôtel social ou dans un centre d'hébergement, sur présentation de l'attestation d'hébergement ;
- ▶ d'étendre et de faire connaître les pratiques de certains centres communaux d'action sociale (CCAS) s'agissant d'écoliers, ou de certains départements s'agissant de collégiens, qui calculent – lors d'un entretien ou d'une enquête sociale – un quotient familial pour les familles les plus vulnérables économiquement afin qu'elles bénéficient d'un tarif réduit même quand elles ne peuvent produire tous les justificatifs, en particulier l'avis d'impôt, pour diverses raisons

(difficultés liées à la dématérialisation des démarches, extrême précarité, pertes des documents, arrivée récente en France, etc.).

Les obstacles rencontrés par les enfants en situation de handicap.

Le Défenseur des droits a rappelé plusieurs fois que l'accueil de l'enfant sur les temps périscolaires, notamment à la cantine lors de la pause méridienne, est le corollaire du droit fondamental à l'éducation des enfants : restreindre l'accès à la cantine d'enfants en situation de handicap est une discrimination¹⁵. Il s'agit d'une part d'adapter les espaces dédiés à la restauration aux différents types de handicap, par exemple prévoir un espace calme pour les enfants avec troubles du neurodéveloppement ou une rampe d'accès au réfectoire en cas de handicap moteur. Il s'agit d'autre part de prévoir un accompagnement adapté pendant la pause méridienne.

Pour lever ces difficultés, deux modifications sont intervenues en 2024 :

- les CAF proposent depuis le 1^{er} janvier 2024 un « complément inclusif ALSH » (accueil de loisirs sans hébergement) sur les temps péri et extrascolaires, incluant la prise en charge durant la pause méridienne ;
- à partir de la rentrée scolaire 2024-2025, la rémunération des personnels affectés à l'accompagnement des élèves en situation de handicap pendant la pause méridienne incombe à l'État, en plus de l'accompagnement pendant le temps scolaire. La loi prévoit aussi un rapport du Gouvernement au Parlement sur la situation des accompagnants des élèves en situation de handicap intervenant pendant le temps scolaire et le temps de pause méridienne.

Proposition 15 | Pour une restauration scolaire inclusive pour les enfants en situation de handicap

- ▶ Le Conseil de la famille s'associe aux recommandations du Défenseur des droits visant à garantir aux enfants en situation de handicap un accueil à la restauration scolaire respectueux des principes d'égalité et de non-discrimination en consacrant des moyens suffisants en matière d'accompagnement notamment.
- ▶ Il souligne l'importance du rapport du Gouvernement, prévu par la loi n° 2024-475 du 27 mai 2024, qui sera remis au Parlement sur la situation des accompagnants des élèves en situation de handicap intervenant pendant le temps scolaire et le temps de pause méridienne.

¹⁵ https://www.defenseurdesdroits.fr/sites/default/files/2023-07/ddd_rapport_accompagnement-eleves-handicap_2022_20220825.pdf.



La restauration scolaire face aux alimentations particulières

Les collectivités font face à des demandes d'alimentation particulière du fait d'exigences en matière de santé (allergies alimentaires) ou d'interdits alimentaires, notamment ceux liés aux trois principales religions monothéistes, ou encore aux demandes de diversité des menus relevant de motifs communautaires ou philosophiques variés.

Les collectivités font aussi face à des demandes de repas végétariens. Les motivations individuelles de ces demandes peuvent renvoyer à des questions d'identité et sont diverses : santé et bien-être personnel, bien-être animal, préoccupations environnementales, etc. Offrir des plats végétariens correspond en outre à une exigence au regard de la transition écologique. Cette orientation s'avère également un moyen de surmonter certains interdits alimentaires religieux (lorsqu'un plat végétarien est proposé en alternative à un plat contenant du porc par exemple). Enfin, le recours à des menus végétariens permet aux collectivités de mieux maîtriser le coût de la restauration scolaire.

Proposition 16 | Garantir à chaque élève un repas respectueux de la diversité des pratiques alimentaires

Au regard de l'existence, quelle qu'en soit la raison, de régimes alimentaires particuliers, le Conseil de la famille recommande la mise en place dans la restauration scolaire d'une option végétarienne équilibrée quotidienne permettant à tous les élèves de fréquenter la cantine scolaire.

Les freins dus à la qualité des repas et aux conditions dans lesquelles ils sont pris

Le regard des premiers concernés par la cantine scolaire, à savoir les enfants et les adolescent-e-s est à prendre en compte pour les encourager à fréquenter la cantine. Si le mode de socialisation des adolescent-e-s les conduit à manger en dehors de l'établissement, l'ensemble des élèves dénoncent le temps d'attente à la cantine, et/ou un environnement trop bruyant, et/ou des plats qui manquent de goût. Pour inciter les adolescent-e-s en particulier à déjeuner à la cantine, la collectivité peut agir sur la qualité des repas, sur les temps d'attentes (en lien avec le lieu de restauration et sa capacité d'accueil) et sur les problèmes liés aux emplois du temps scolaire.

Proposition 17 | Améliorer la qualité des repas et les conditions dans lesquelles ils sont pris

Pour lever certains freins à la fréquentation de la restauration scolaire par les adolescent-e-s en particulier, une attention particulière doit être portée à la qualité gustative des repas et aux conditions de prise de ces repas (niveau sonore, luminosité, mobilier, qualité du service), ainsi qu'au temps d'attente pour accéder au réfectoire et au temps effectif dont dispose l'élève pour déjeuner.



Le Haut Conseil de la famille, de l'enfance et de l'âge est placé auprès du Premier ministre. Il est chargé de rendre des avis et de formuler des recommandations sur les objectifs prioritaires des politiques de la famille, de l'enfance, des personnes âgées et des personnes retraitées, et de la prévention et de l'accompagnement de la perte d'autonomie.

Le HCFEA a pour mission d'animer le débat public et d'apporter aux pouvoirs publics une expertise prospective et transversale sur les questions liées à la famille et à l'enfance, à l'avancée en âge, à l'adaptation de la société au vieillissement et à la bienveillance, dans une approche intergénérationnelle.

Retrouvez nos dernières actualités sur

www.hcfea.fr



Le HCFEA est membre du réseau France Stratégie (www.strategie.gouv.fr)

Adresse : 78-84 rue Olivier de Serres, Tour Olivier de Serres, CS 59234, 75739 PARIS cedex

