

Rapport à madame la ministre d'État, ministre de l'Éducation nationale,  
de l'Enseignement supérieur et de la Recherche  
madame la ministre des Sports, de la Jeunesse  
et de la Vie associative

---

**L'offre de restauration et les modalités  
de sa mise en œuvre à l'administration centrale  
des ministères de l'éducation nationale,  
de l'enseignement supérieur et de la recherche,  
des sports, de la jeunesse et de la vie associative**

N° 24-25 162A – Juin 2025



*Inspection générale de l'éducation,  
du sport et de la recherche*

**L'offre de restauration et les modalités de sa mise en œuvre  
à l'administration centrale des ministères de l'éducation nationale,  
de l'enseignement supérieur et de la recherche, des sports,  
de la jeunesse et de la vie associative**

**Juin 2025**

**Stéphane Elshoud**  
Catherine Moreau

*Inspecteurs généraux de l'éducation,  
du sport et de la recherche*



## SOMMAIRE

<b>Synthèse</b> .....	<b>1</b>
<b>Liste des recommandations</b> .....	<b>4</b>
<b>Introduction</b> .....	<b>6</b>
<b>1. L'offre de restauration collective, une prestation d'action sociale exigeante, quel qu'en soit le prestataire</b> .....	<b>6</b>
1.1. Une réglementation et des contrôles stricts en matière d'hygiène et de sécurité .....	7
1.1.1. <i>Une réglementation européenne et nationale</i> .....	7
1.1.2. <i>Des contrôles réguliers et inopinés</i> .....	8
1.2. Des normes destinées à garantir la qualité des repas servis et le respect de l'environnement	9
1.3. Des organisations et des processus de gestion nécessairement efficaces .....	12
1.3.1. <i>Un modèle économique commun à tous les gestionnaires, qui doit pouvoir s'adapter à l'évolution de la demande</i> .....	12
1.3.2. <i>Des associations dont le professionnalisme est reconnu au ministère des finances et au ministère de l'agriculture</i> .....	12
1.3.3. <i>Le choix du ministère de la culture de confier la restauration collective à un prestataire privé dans le cadre d'un marché</i> .....	13
<b>2. L'intervention de prestataires différents selon les implantations des services des ministères</b> <b>14</b>	
2.1. Des prestataires de statuts différents .....	14
2.1.1. <i>Un dispositif reposant sur des conventions conclues avec les associations</i> .....	14
2.1.2. <i>Complété par l'adhésion du ministère à des groupements de restaurants interentreprises</i> .....	15
2.2. Dans tous les cas l'activité bénéficie d'une participation financière de l'administration.....	15
2.2.1. <i>L'existence de tarifs de référence en faveur des agents pour des prestations a priori comparables mais avec des prix moyens de repas variables</i> .....	15
2.2.2. <i>Un système de compensation par subvention aux associations jouant son rôle social, complété par une contribution aux charges des RIE par l'administration</i> .....	16
2.3. Deux associations historiques gestionnaires de la restauration collective.....	17
2.3.1. <i>Leur organisation</i> .....	17
2.3.2. <i>Leurs prestations</i> .....	18
2.3.3. <i>Leur situation financière</i> .....	21
2.3.4. <i>Un modèle associatif de la restauration globalement défendu par les organisations syndicales des ministères</i> .....	22
2.3.5. <i>Le respect de leurs obligations légales par les associations</i> .....	22
2.4. Les conventions d'accès à des restaurants interentreprises (RIE) .....	23
2.4.1. <i>Une convention conclue pour chaque site</i> .....	23
2.4.2. <i>Un suivi effectif des obligations en matière de qualité de l'alimentation et de la satisfaction des convives</i> .....	24

<b>3. Le regroupement des services dans une nouvelle implantation et les travaux à venir sur le site Descartes imposent de repenser l'offre globale de restauration .....</b>	<b>25</b>
3.1. Le défi du regroupement des services à Gentilly .....	25
3.1.1. <i>La concession à un prestataire privé du secteur concurrentiel ne permet pas nécessairement de répondre mieux que des associations à l'ensemble des exigences de la restauration collective .....</i>	<i>25</i>
3.1.2. <i>Les conditions de la réussite d'une association gestionnaire .....</i>	<i>26</i>
3.2. La perspective d'une transformation du restaurant du site Descartes en RIA après l'achèvement des travaux .....	28
3.2.1. <i>La nécessité de trouver des solutions alternatives au restaurant du site Descartes pendant les travaux .....</i>	<i>28</i>
3.2.2. <i>Après la réouverture des espaces de restauration à l'issue des travaux, la création d'un RIA devra enfin être mise en œuvre.....</i>	<i>28</i>
3.3. De meilleures interactions de l'administration avec les gestionnaires des restaurants administratifs doivent être mises en place .....	29
3.3.1. <i>Le contrôle des associations est insuffisamment assuré par la présence de représentants de l'administration à leur conseil d'administration .....</i>	<i>29</i>
3.3.2. <i>La mise en place d'un dialogue de gestion et d'un conseil de surveillance de chacune des associations permettrait une meilleure appréhension de leur activité.....</i>	<i>31</i>
3.3.3. <i>L'offre de restauration, un objet majeur du dialogue social .....</i>	<i>32</i>
<b>Conclusion .....</b>	<b>32</b>
<b>Annexes.....</b>	<b>33</b>

## SYNTHÈSE

Les ministres chargés de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche et des sports, de la jeunesse et de la vie associative ont demandé à l'inspection générale de l'éducation, du sport et de la recherche de réaliser une mission portant sur l'offre de restauration collective pour les agents de l'administration centrale de ces départements ministériels.

L'offre de restauration est confiée par le secrétariat général (service de l'action administrative et des moyens – SAAM) à deux associations, l'AE MENESR qui gère quatre restaurants administratifs et deux cafétérias sur les sites de Grenelle, Dutot et Régnauld, et l'AS Descartes qui gère le self-service et la cafétéria de la Montagne Sainte-Geneviève. L'administration a également conclu quatre conventions d'adhésion à des groupements de restaurants interentreprises (RIE) pour les agents des sites franciliens de l'avenue de France, Rives de Paris, Arborial à Montreuil et Renan à Vanves.

La mission a d'abord identifié les règles et principes que doivent respecter l'ensemble des prestataires de la restauration collective.

En premier lieu, des réglementations européenne et nationale destinées à garantir l'hygiène et la sécurité alimentaire fixent toute une série d'obligations relatives à la traçabilité des denrées, à l'organisation et au fonctionnement de la chaîne de fabrication des repas et à l'information des convives ; elles prévoient également les modalités d'auto-contrôle permettant d'assurer la maîtrise des risques. Les restaurants administratifs, comme les restaurants interentreprises font également l'objet de contrôles inopinés de la part de la direction départementale de la protection des populations.

En deuxième lieu, les gestionnaires de la restauration collective sont soumis aux objectifs fixés par les lois du 30 octobre 2018 pour l'équilibre des relations commerciales dans le secteur agricole et alimentaire et une alimentation saine, durable et accessible à tous (Egalim), du 10 février 2020 relative à la lutte contre le gaspillage et à l'économie circulaire (AGEC) et du 22 août 2021 dite « Climat et résilience », qui portent sur la provenance des denrées alimentaires utilisées - proportions de produits durables et de qualité et de produits biologiques -, sur une offre obligatoire de repas végétariens, sur la lutte contre le gaspillage alimentaire et la limitation des déchets. Les gestionnaires sont tenus de procéder à une déclaration en ligne de leurs efforts pour atteindre ces objectifs sur la plateforme « Ma cantine » créée par le Conseil national de la restauration collective.

En troisième lieu, les gestionnaires, qu'ils soient privés du secteur concurrentiel ou de nature associative, doivent s'attacher à mettre en œuvre un modèle économique efficient, dès lors que le subventionnement par l'État du prix des repas pour la majeure partie des agents publics, qui fait légalement partie des prestations d'action sociale dont ces derniers doivent bénéficier, est nécessairement soumis à des contraintes budgétaires.

Il est apparu à la mission que le respect de ces différentes obligations et principes n'était pas l'apanage des seuls gestionnaires associatifs ou des seuls prestataires privés du secteur concurrentiel. Des associations reconnues telles que l'AURI du ministère de l'agriculture qui gère un seul restaurant interadministratif dans le 7<sup>e</sup> arrondissement de Paris ou l'ASF Restauration du ministère de l'économie et des finances qui gère pour sa part 29 restaurants administratifs respectent à des degrés divers les obligations de la loi Egalim en proposant des formules destinées à s'adapter aux demandes nouvelles de diversification des agents et font l'objet d'un contrôle exigeant de l'administration. Le ministère de la culture a, quant à lui, choisi de confier la restauration collective dans ses locaux de la rue Saint-Honoré à un prestataire privé dans le cadre d'un marché, mais doit faire appel à un cabinet d'assistance à maîtrise d'ouvrage pour l'aider à contrôler la bonne exécution des stipulations de ce marché, ce qui ne l'exonère pas pour autant d'une extrême vigilance.

La mission a ensuite constaté que si tous les agents de l'administration centrale des ministères de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche et de la jeunesse, des sports et de la vie associative bénéficient de la même grille tarifaire, tenant compte de leur indice de rémunération, pour un plateau composé de manière identique d'un plat garni principal et de trois périphériques, le prix de ce plateau variait d'un gestionnaire à l'autre entre 7,44 € et 18,66 €, conduisant au versement de subventions de montants assez différents selon le lieu d'affectation des agents. Le prix du plateau proposé par les deux associations

gestionnaires, l'AE MENESR et l'AS Descartes, se situe dans cet éventail, puisqu'il représente 14,40 € pour la première et 12,93 pour la seconde.

Un examen approfondi de l'organisation et du fonctionnement de chacune de ces deux associations a permis de constater :

- des efforts conséquents pour recruter et former des salariés compétents respectant l'ensemble des règles relatives à l'hygiène et à la sécurité ;
- un résultat d'exploitation déficitaire de 102 784 € en 2023 pour l'AS Descartes, après un résultat positif en 2022, mais un résultat chroniquement déficitaire pour l'AE MENESR qui a atteint 412 044 € en 2023 ;
- une augmentation des charges au cours des dernières années, due notamment à la diminution du nombre de convives après les restrictions imposées par la lutte contre la pandémie due au Covid-19 et une reprise depuis 2023 qui n'a cependant pas permis de retrouver les chiffres de 2019, à l'inflation sur le prix des denrées alimentaires et à une augmentation du recours à l'intérim pour pallier les absences des salariés. Si les dépenses de personnels sont restées contenues pour l'AS Descartes, il n'en a pas été de même pour l'AE MENESR dont les charges en la matière ont augmenté de 13 % entre 2022 et 2024 ;
- un respect globalement satisfaisant des prescriptions légales relatives à l'hygiène et à la sécurité, malgré la particulière vétusté et l'inadaptation des locaux prévus pour la préparation des repas sur le site Descartes ;
- un respect inégal des objectifs fixés par la loi Egalim, l'AS Descartes étant à cet égard beaucoup plus proche de leur atteinte que l'AE MENESR.

En ce qui concerne le critère important de la qualité, la mission n'a pas pu se faire une opinion, car au contraire des gestionnaires des RIE Rives de Paris, Arborial et avenue de France qui font régulièrement réaliser des enquêtes de satisfaction, des enquêtes comparables ne permettent pas de connaître l'appréciation des convives des restaurants gérés par les deux associations sur la qualité des repas servis ainsi que leurs attentes.

Enfin, la mission a réfléchi à la manière dont l'offre de restauration pourrait être repensée pour répondre au mieux, d'une part, à l'important regroupement des services dans une nouvelle implantation, d'autre part, aux travaux qui vont rendre indisponibles les installations de restauration du site Descartes pendant plus d'une année.

À titre liminaire, elle a constaté que la nature, associative ou privée du secteur concurrentiel, du gestionnaire n'est pas déterminante et que le recours à un prestataire privé ne garantit pas plus des prestations de qualité à un coût maîtrisé que lorsque l'offre de restauration est confiée à une association.

Toutefois, pour que l'AE MENESR puisse, ainsi qu'elle le souhaite, être choisie pour assurer la gestion de l'offre de restauration sur le site Pascal qui va regrouper à Gentilly jusqu'à 2 400 agents et dont les restaurants des sites Dutot et Régnault seront fermés, il importe qu'elle améliore son organisation et son fonctionnement sur plusieurs points : outre une meilleure maîtrise de ses coûts de production et notamment de ses charges de personnel et une amélioration du respect des obligations légales relatives à la composition des repas et l'origine des denrées alimentaires, cette association devrait pouvoir proposer à ses convives une offre plus diversifiée et de qualité constante.

Si l'administration estimait cependant que l'AE MENESR n'est pas en mesure de relever ce défi et décidait de privilégier la conclusion d'un marché avec un prestataire privé, il lui reviendrait de réexaminer l'offre de restauration pour l'ensemble des agents, dès lors que les coûts fixes de la gestion des seuls restaurants et cafétéria de la rue de Grenelle par l'AE MENESR pourraient conduire à une augmentation déraisonnable du prix du plateau.

Par ailleurs, rien ne semble s'opposer à ce que le restaurant administratif du site Descartes continue d'être géré par l'AS Descartes ; il devrait pouvoir devenir un restaurant interadministratif au terme des travaux destinés notamment à mettre aux normes l'ensemble des installations de restauration. Mais auparavant, l'administration doit aider cette association à proposer des solutions de restauration de type armoires

réfrigérées ou vente à emporter pendant les mois de fermeture et porter attention au devenir de ses salariés qui pourraient provisoirement être mis à disposition d'autres associations gestionnaires de restaurants administratifs.

Enfin, la mission recommande à l'administration d'aider les associations à mieux connaître les attentes de leurs convives et leur satisfaction quant aux prestations qui leur sont proposées au moyen d'enquêtes régulières, de renforcer son contrôle sur ces associations dans le cadre d'un conseil de surveillance de chacune d'elles et de mieux associer à ce contrôle les représentants des personnels siégeant dans la commission centrale d'action sociale.

## Liste des recommandations

### Recommandations pour l'administration

**Recommandation n° 1** : Réalisation par l'administration d'un suivi, d'une analyse et d'une comparaison entre les deux associations d'une part des charges de personnel et d'autre part des conditions d'approvisionnement et des coûts d'achat des marchandises (page 19)

**Recommandation n° 5** : Cessation des mises à disposition de fonctionnaires au profit de l'association AE MENESR

**Recommandation n° 14** : Réalisation d'une comparaison des tarifs de chaque gestionnaire de restaurant administratif (page 29)

**Recommandation n° 15** : Conduite d'une analyse de la fréquentation de chacun des restaurants administratifs fréquentés par les agents de l'administration centrale (page 29)

**Recommandation n° 16** : Estimation des charges liées à la restauration en les distinguant de celles des autres activités des associations (page 29)

**Recommandation n° 17** : Réalisation d'un suivi et d'une évaluation réguliers des conventions de restauration conclues avec les associations (page 30)

**Recommandation n° 18** : Mise en place d'un dialogue de gestion annuel avec chacune des associations.

**Recommandation n° 19** : Création d'un conseil de surveillance de chacune des deux associations, chargé du suivi opérationnel de la mise en œuvre de la convention d'objectifs et des activités de restauration confiées (page 30)

**Recommandation n° 21** : Présentation annuelle de l'activité de restauration à la commission centrale d'action sociale et invitation des associations gestionnaires à y présenter leur bilan d'activité (page 31)

**Recommandation n° 22** : Création d'une sous-commission restauration au sein de la commission centrale d'action sociale (page 31)

### Recommandations pour les deux associations AE MENESR et AS Descartes

**Recommandation n° 2** : Transmission par les deux associations de tout élément chiffré ou qualitatif utile à la connaissance et à l'appréciation par l'administration d'une part des dépenses de personnels, et d'autre part des conditions d'approvisionnement et des coûts d'achat des marchandises (page 19)

**Recommandation n° 12** : Inscription une fois par an à l'ordre du jour du conseil d'administration de chacune des deux associations d'une discussion sur leurs arrêtés des comptes et leurs rapports d'activité (page 28)

**Recommandation n° 13** : Fixation par l'administration d'un cadre unifié pour la présentation par les associations des indicateurs de suivi de leur activité de restauration (page 28)

**Recommandation n° 20** : Réalisation, avec l'aide de l'administration, d'une enquête annuelle de la satisfaction auprès des usagers des restaurants (page 30)

### Recommandations pour l'AE MENESR

**Recommandation n° 3** : Adhésion à la convention collective de la restauration collective pour ses personnels chargés de la restauration ; respect par l'association de la réglementation applicable prévoyant l'attribution de jours de RTT au seul cas d'une durée de travail supérieure à 35 heures (page 25)

**Recommandation n° 4** : Maîtrise des rémunérations versées notamment aux nouveaux salariés et moindre progression de celles des salariés en place (page 25)

**Recommandation n° 6** : Professionnalisation des recrutements en faisant appel à des cabinets de recrutement spécialisés dans les personnels de restauration (page 25)

**Recommandation n° 7** : Engagement d'une réflexion sur les moyens de mieux respecter les obligations légales en matière d'approvisionnement, tout en maîtrisant les coûts (page 25)

**Recommandation n° 8** : Proposition d'une diversification de l'offre de restauration pour mieux répondre aux attentes des convives (page 26)

**Recommandation n° 9** : Ouverture des instances de direction de l'association à la diversité de la représentation syndicale des personnels (page 26)

#### **Recommandations pour l'AS Descartes**

**Recommandation n° 10** : Recherche conjointe entre l'AS Descartes et l'administration de plusieurs solutions d'accueil des convives du restaurant administratif ou de restauration alternative (armoires réfrigérées) (page 26)

**Recommandation n° 11** : Préparation, conjointement par l'AS Descartes et l'administration, de la transformation du restaurant administratif en RIA, pendant la durée des travaux, afin que cette transformation soit effective au terme de ces travaux (page 27)

## Introduction

La ministre d'État, ministre de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche et la ministre des sports, de la jeunesse et de la vie associative ont demandé à l'inspection générale de l'éducation, du sport et de la recherche de réaliser une mission portant sur l'offre de restauration collective pour les agents de l'administration centrale des ministères de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche, des sports, de la jeunesse et de la vie associative.

La restauration collective proposée aux agents de l'administration centrale a été confiée à deux associations, l'Association d'entraide du ministère de l'éducation nationale (AE MENESR) qui gère les restaurants administratifs des sites Grenelle, Dutot et Regnault, et l'AS Descartes qui gère le restaurant administratif du site Descartes. Dans les autres sites franciliens occupés par des directions ou services de l'administration centrale (avenue de France, Arborial à Montreuil, Rives de France, Renan à Vanves), la restauration est proposée par des prestataires privés du secteur concurrentiel dans des restaurants interentreprises, dans le cadre de conventions conclues entre les gestionnaires de ces restaurants et le ministère.

Toutefois, deux événements majeurs imposent une évaluation de l'organisation actuelle dans la perspective de repenser l'offre globale de restauration et les modalités de sa mise en œuvre. D'une part, le regroupement, à compter de la rentrée 2026, de plusieurs directions et services dans le nouveau site Pascal à Gentilly qui accueillera 2 400 agents, dont 1 900 de l'administration centrale issus en majorité des sites de Dutot, Regnault et avenue de France, d'autre part, l'engagement de travaux d'envergure sur le site Descartes à partir d'avril 2026 pour une durée prévisionnelle de dix-huit mois, qui vont rendre indisponibles les locaux dédiés à la restauration.

Dans ce contexte, il est demandé à la mission de réaliser une analyse du fonctionnement des associations, afin de vérifier leur capacité à fournir, gérer et faire évoluer l'offre de restauration, dans le respect de la réglementation et dans le cadre de processus de gestion efficaces.

La présente mission se situe nécessairement dans le prolongement des travaux antérieurs de l'inspection générale (IGAENR, puis IGÉSR) suivants ayant eu à connaître en partie ou à titre principal de la question de la restauration collective :

- rapport n° 2018-094 de septembre 2018 sur le fonctionnement des associations partenaires de l'action sociale de l'administration centrale du ministère de l'éducation nationale et du ministère de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'innovation ;
- rapport n° 2021-203 de novembre 2021 portant audit du fonctionnement de l'AS Descartes ;
- rapport n° 23-24 254B de février 2025 sur l'évaluation de la gouvernance de l'action sociale du ministère de l'éducation nationale.

La mission s'est d'abord attachée à identifier les règles applicables à tous les prestataires de la restauration collective ainsi que les principes qu'ils doivent s'efforcer de mettre en œuvre, en s'appuyant tout à la fois sur les textes législatifs et réglementaires et la documentation produite en particulier par le Conseil national de la restauration collective et sur les organisations retenues par les ministères des finances, de l'agriculture et de la culture. Puis, elle a dressé un état des lieux des services de restauration proposés aux agents de l'administration centrale des ministères de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche, des sports, de la jeunesse et de la vie associative, en s'intéressant plus particulièrement à l'organisation et au fonctionnement des deux associations AE MENESR et AS Descartes. Enfin, la mission a déterminé à quelles conditions ces associations sont susceptibles de relever les défis à venir et envisagé plusieurs options pour y répondre.

### **1. L'offre de restauration collective, une prestation d'action sociale exigeante, quel qu'en soit le prestataire**

Le décret n° 2006-21 du 6 janvier 2006 relatif à l'action sociale au bénéfice des personnels de l'État mentionne la restauration comme l'un des principaux domaines de l'action sociale destinée à améliorer les conditions de vie des agents de l'État. Mais au-delà de ces dispositions, la possibilité pour les agents publics de bénéficier, soit sur leur lieu de travail, soit à proximité, d'une solution de restauration proposée par leur

employeur constitue sans doute l'une de leurs principales attentes à l'égard de l'action sociale. Ainsi que l'indique le site internet du ministère de la fonction publique<sup>1</sup>, parmi les différents modes de restauration proposés par l'État employeur, la restauration administrative et interadministrative est privilégiée car, d'une part, elle doit permettre l'accès au plus grand nombre des agents à des repas équilibrés, accessibles à proximité et à un tarif avantageux et, d'autre part, elle constitue un véritable vecteur de convivialité et de cohésion.

Afin de rendre accessible une offre de restauration collective pour tous les agents des administrations centrales de l'État, lesquelles comportent pour la plupart plusieurs sites à Paris ou dans les communes limitrophes de la petite couronne parisienne, plusieurs solutions sont possibles :

- concéder la gestion du service de restauration collective à un prestataire privé concurrentiel, dans le cadre d'un appel d'offres ;
- conclure des conventions avec des gestionnaires de restaurants interentreprises (RIE) ou interadministrations (RIA) afin de permettre aux agents d'un site d'accéder au restaurant le plus proche de leur lieu de travail ;
- faire assurer la gestion d'un ou plusieurs restaurants administratifs, ou interadministratifs, par une association de gestion, ainsi que le prévoit l'article L. 733-1 du code général de la fonction publique qui permet à l'État de confier, à titre exclusif, tout ou partie des prestations d'action sociale dont bénéficient ses agents à des associations régies par la loi du 1<sup>er</sup> juillet 1901 relative au contrat d'association. Les associations de gestion peuvent soit sélectionner une entreprise de restauration collective pour assurer l'exploitation du ou des restaurants, soit assurer directement cette exploitation.

Toutefois, quels que soient le statut du prestataire ou le mode de gestion choisi, les obligations mises à la charge du gestionnaire d'un service de restauration collective, en matière d'hygiène et de sécurité ou de respect des règles nationales relatives à l'alimentation, sont identiques. De même, les gestionnaires d'un restaurant administratif ou interadministratif doivent rechercher un équilibre financier afin de garantir la pérennité de leur activité, tout en sachant répondre à l'évolution de la demande des convives.

## **1.1. Une réglementation et des contrôles stricts en matière d'hygiène et de sécurité**

### **1.1.1. Une réglementation européenne et nationale**

Les réglementations européenne et nationale s'imposent aux acteurs de la restauration collective, en particulier celles relatives à l'hygiène et à la sécurité alimentaire.

Ainsi, le « paquet hygiène » est un corpus de règlements européens<sup>2</sup>, directement applicables dans tous les États membres, qui s'applique à l'ensemble de la filière agroalimentaire depuis la production primaire, animale et végétale, jusqu'à la distribution au consommateur final, en passant par l'industrie agroalimentaire, les métiers de bouche et le transport. Cette législation trouve son origine dans le Livre blanc de la Commission sur la sécurité alimentaire, rédigé après une succession de crises alimentaires. Cette législation relative à l'hygiène est entrée en application le 1<sup>er</sup> janvier 2006.

---

<sup>1</sup> [Restauration | Le portail de la fonction publique](#)

<sup>2</sup> Le règlement (CE) n°178/2002 est le texte clé du paquet hygiène : la *Food Law*, la législation alimentaire. Il édicte les principes généraux du corpus réglementaire et est applicable à tous les acteurs des filières alimentaires et de l'alimentation animale. Il assigne la responsabilité de la sécurité des denrées aux professionnels qui les placent sur le marché. Il définit des obligations spécifiques : obligation de traçabilité, obligation de retrait de produits susceptibles de présenter un risque pour la santé publique, obligation d'information des services de contrôle... En outre, il crée l'AESA (Autorité européenne de sécurité des aliments) qui est l'équivalent européen de l'Anses (Agence nationale de sécurité sanitaire) et le réseau d'alerte rapide européen (RASFF) ;

- règlement (CE) n°852/2004 relatif à l'hygiène des aliments est applicable à tous les exploitants du secteur alimentaire : qu'ils soient au stade de la production primaire, de la transformation ou de la distribution ; et quelles que soient les filières de production. Il exige entre autres la mise en place de procédures fondées sur les principes HACCP dans le cadre d'un plan de maîtrise sanitaire (sauf pour la production primaire) ;
- règlement (CE) n°853/2004 fixant des règles spécifiques d'hygiène applicables aux denrées alimentaires d'origine animale est applicable à tous les exploitants du secteur alimentaire manipulant ou transformant des denrées animales ou d'origine animale. Il précise l'obligation d'agrément sanitaire et apporte des spécifications techniques par secteur dans son annexe III.

Au sein du « paquet hygiène », le règlement européen n° 852/2004 du 29 avril 2004 relatif à l'hygiène des denrées alimentaires définit les obligations spécifiques qui incombent aux professionnels de la restauration collective, notamment l'obligation de traçabilité, l'obligation de retrait de produits susceptibles de présenter un risque pour la santé publique ou l'obligation d'information des services de contrôle.

Plusieurs arrêtés interministériels doivent également être respectés tels que l'arrêté des ministres chargés de la consommation, de la santé et de l'agriculture du 18 décembre 2009 relatif aux règles sanitaires applicables aux produits d'origine animale et aux denrées alimentaires en contenant et l'arrêté du 8 octobre 2013 relatif aux règles sanitaires applicables aux activités de commerce de détail, d'entreposage et de transport de produits et denrées alimentaires autres que les produits d'origine animale et les denrées alimentaires en contenant. L'annexe II de ce dernier arrêté comporte des dispositions particulières applicables aux établissements de restauration collective comme les règles de réfrigération et de remise en température des préparations culinaires ou sur leur durée de vie. Cette annexe impose également aux exploitants de conserver des plats témoins à disposition des agents chargés des contrôles<sup>3</sup>, elle décrit la procédure à suivre en cas de survenue d'un effet indésirable inhabituel pouvant être lié à la consommation d'un aliment dans un établissement chez au moins deux consommateurs.

L'article 5 du règlement CE n° 852/2004 pose, par ailleurs, les sept principes de l'HACCP pour « *Hazard Analysis Critical Control Point* » qui constitue une méthode de maîtrise de la sécurité sanitaire des denrées alimentaires dont l'objectif est la prévention, l'élimination ou la réduction à un niveau acceptable de tout danger biologique, chimique ou physique. Cette démarche incombe au prestataire et au personnel de restauration.

Le même règlement précise que les personnes manipulant des denrées alimentaires doivent être encadrées et disposer « *d'instructions et/ou d'une formation en matière d'hygiène alimentaire adaptées à leur activité professionnelle* ». L'entreprise ou l'association gestionnaire peut organiser elle-même la formation aux bonnes pratiques d'hygiène de ses salariés ou choisir de faire appel à un prestataire extérieur.

Ce règlement comporte aussi une annexe II qui fixe les prescriptions applicables aux locaux destinés à la restauration collective. Ainsi, pour réduire les risques de contamination dans l'élaboration des repas, la conception des locaux dédiés à la cuisine, ou zone de production, repose sur des concepts généraux tels que la séparation des secteurs par fonction, le non-entrecroisement des circuits et le respect de la « marche en avant », laquelle concerne le cheminement des produits depuis la zone de réception jusqu'à l'assiette du convive.

### **1.1.2. Des contrôles réguliers et inopinés**

Si tous les repas sont consommés sur place (activité de « cuisine sur place » ou de « restaurant satellite »), l'établissement doit être déclaré auprès de la direction départementale de la protection des populations (DDPP). Si les repas sont livrés pour tout ou partie sur un autre site (activité de « cuisine centrale »), il y a nécessité d'un agrément sanitaire.

Les mêmes services de l'État délivrent des avis sur plans sur la conformité des locaux aux exigences réglementaires.

Les restaurants administratifs, tout comme les restaurants interentreprises peuvent être contrôlés de façon inopinée, en cours d'année, par la DDPP. Le médecin de prévention ou l'inspecteur santé et sécurité au travail peuvent aussi effectuer des visites de contrôle.

Lors des contrôles, plusieurs documents sont susceptibles d'être demandés : fiche comportant la date des interventions et la signature de l'exécutant des opérations de nettoyage, de désinfection et de dératisation, fiche de réception des produits, fiches d'enregistrement des températures des réserves, des armoires froides / chambres froides, fiches d'entretien des hottes et extracteurs, fiche de contrôle des huiles de friture, documents de formation du personnel de restauration, attestation d'aptitude du personnel délivrée

---

<sup>3</sup> « Ces plats témoins sont des échantillons représentatifs des différents plats distribués aux consommateurs et clairement identifiés. Ils doivent être conservés pendant au moins cinq jours en froid positif (0 °C à +3 °C) après la dernière présentation au consommateur ».

dans le cadre des visites à la médecine du travail, rapports d'analyses microbiologiques, fiche technique des produits d'entretien, coordonnées des fournisseurs...

À l'issue des visites, un rapport circonstancié est remis au prestataire.

En fonction des observations contenues dans le rapport, le prestataire et/ou l'administration propriétaire ou locataire des locaux doivent apporter des réponses adaptées dans les meilleurs délais.

Des avertissements peuvent également leur être donnés. Les mesures correctives devront alors être mises en œuvre dans les meilleurs délais et, dans les cas les plus graves, un nouveau contrôle sera diligenté afin de vérifier que les manquements relevés ont disparu.

Tous les gestionnaires de restauration collective rencontrés par la mission lui ont indiqué avoir fait l'objet de contrôles de la DDPP ayant abouti à des observations voire à des avertissements. Les problèmes d'hygiène relevés sont souvent dus à la vétusté ou à l'insuffisant entretien des locaux, ainsi que l'ont indiqué aussi bien la présidente de l'AS Descartes que le directeur général de l'association ASF Restauration du ministère des finances. Selon ce dernier, le coût important des travaux indispensables au respect des normes et l'impossibilité pour l'administration d'y consacrer les crédits nécessaires ont pu conduire à la fermeture pure et simple de restaurants administratifs.

## **1.2. Des normes destinées à garantir la qualité des repas servis et le respect de l'environnement**

Depuis 2018, plusieurs lois ont prévu un ensemble de mesures concernant la restauration collective publique et privée : la loi « Egalim » du 30 octobre 2018, la loi AGEC du 10 février 2020 et la loi du 22 août 2021 dite loi « Climat et résilience »<sup>4</sup>. Ainsi que l'indique le Conseil national de la restauration collective (CNRC)<sup>5</sup> dans une publication de septembre 2022 intitulée [« Les mesures de la loi Egalim, complétée par la loi Climat et résilience concernant la restauration collective »](#) le secteur de la restauration collective constitue un levier d'action essentiel du programme national pour l'alimentation pour favoriser l'accès de tous à une alimentation plus saine et plus durable.

Les tableaux synoptiques, issus de ce document et reproduits ci-dessous, permettent d'appréhender les différentes obligations issues de ces lois, ainsi que les échéances prévues pour leur entrée en application.

Il convient de préciser que les obligations relatives aux produits de qualité et durables sont applicables depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2024 à tous les restaurants collectifs, qu'ils soient sous la responsabilité de personnes morales de droit public ou de droit privé. Les produits durables incluent les produits issus de l'agriculture biologique (à hauteur de 20 % minimum) mais aussi les produits bénéficiant des autres signes officiels d'identification de la qualité et de l'origine (label rouge, AOC/AOP, indication géographique protégée, spécialité traditionnelle garantie), les produits bénéficiant des mentions valorisantes « issu d'une exploitation à haute valeur environnementale », « fermier », « produit de la ferme », « produit à la ferme », les produits issus du commerce équitable, les produits issus de la pêche maritime bénéficiant de l'écolabel « Pêche durable », ainsi que les produits équivalents aux produits bénéficiant de ces signes, mentions, écolabels ou certifications.

Le CNRC a également élaboré un [« Guide pratique pour un approvisionnement durable et de qualité »](#), mis à jour en janvier 2024, qu'il présente comme un outil d'accompagnement pour la mise en œuvre de l'objectif d'au moins 50 % de produits durables et de qualité. Il propose notamment des éléments pour la prise en compte de ces objectifs dans la rédaction des documents de consultation relatifs aux marchés publics de fourniture en denrées alimentaires.

---

<sup>4</sup> Loi n° 2018-938 du 30 octobre 2018 pour l'équilibre des relations commerciales dans le secteur agricole et alimentaire et une alimentation saine, durable et accessible à tous ; loi n° 2020-105 du 10 février 2020 relative à la lutte contre le gaspillage et à l'économie circulaire ; loi n° 2021-1104 du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets.

<sup>5</sup> Le CNRC regroupe les pouvoirs publics et sept collègues d'acteurs impliqués dans la restauration collective. Installé en mars 2019 par le ministre de l'agriculture et de l'alimentation, il a pour mission première d'élaborer les textes réglementaires, de piloter leur mise en œuvre opérationnelle et d'accompagner les acteurs. Extrait du communiqué de presse portant sur l'installation du CNRC : « Parmi les missions confiées au CNRC figure notamment l'approvisionnement de la restauration collective, en produits durables ou de qualité, la qualité nutritionnelle des repas, l'information du consommateur ou encore l'éducation alimentaire ».

Enfin, une campagne obligatoire nationale de remontée des données est organisée pour la mise en œuvre de l'article 257 de la loi « Climat et résilience » du 22 août 2021, qui impose au gouvernement de transmettre chaque année au Parlement un bilan statistique annuel de l'application des principales obligations de la loi Egalim. Chaque responsable légal de restauration, qu'il soit en gestion directe ou concédée, doit réaliser une déclaration en ligne sur la plateforme « [Ma cantine](#) ». Cependant, il a été indiqué à la mission que seulement 15 à 20 % des responsables de services de restauration collective procèdent à cette déclaration et que seulement 5 % d'entre eux atteignent les objectifs de 50 % de produits durables et de qualité et de 20 % de produits biologiques.

### Obligations en restauration collective nées des lois dites « Egalim » et « AGEC » et échéances de leur mise en œuvre

Mesures	Echéances	SECTEURS CONCERNÉS								
		Personnes morales responsables publiques et privées				Tout autre personne morale responsable publique		Autres personnes morales responsables privées		
		Secteur scolaire (de la maternelle au lycée)	Etablissements d'accueil des enfants de moins de 6 ans <sup>1</sup>	Universités et Enseignement supérieur	Portage quotidien à domicile	Administration de l'Etat et établissements publics de l'état (restaurants d'administration, hôpitaux, armée, pénitentiaire, EPA, EPIC...)	Tout autre établissement ou Administration de l'Etat ou des collectivités territoriales (restauration d'administration, établissements publics locaux, médico-social public,...)	Autres établissements privés mentionnés au L. 230-5 du CRPM (santé, social, médico-social)	Entreprises publiques nationales	Etablissements privés autre que ceux cités avant (non mentionnés au L. 230-5 du CRPM <sup>2</sup> ) : restaurants d'entreprises...
Au moins 50% de produits durables et de qualité, dont 20% de produits bio	01/01/2022								à compter du 1 <sup>er</sup> janvier 2024	à compter du 1 <sup>er</sup> janvier 2024
Au moins 60% de produits durables et de qualité pour les viandes et les poissons	01/01/2024			Taux fixé à 100% Administration de l'Etat et établissements publics de l'Etat uniquement		Taux fixé à 100%			Taux fixé à 100%	
Information des usagers une fois par an par voie d'affichage et par communication électronique, de la part des produits durables et de qualité	en vigueur depuis 01/01/2020								en vigueur depuis le 1 <sup>er</sup> janvier 2022	en vigueur depuis le 1 <sup>er</sup> janvier 2022
Affichage en permanence dans le restaurant de la part de produits durables et de qualité, et de la part de produits issus des PAT (mise à jour un fois par an minimum)	01/01/2022									
Information nutritionnelle	en vigueur depuis le 30/10/2018									
Plan pluriannuel de diversification des protéines	en vigueur depuis le 30/10/2018	si > 200 couverts par jour				si > 200 couverts par jour		si > 200 couverts par jour	à compter du 1 <sup>er</sup> janvier 2024 si > 200 couverts par jour	

Mesures	Echéances	Personnes morales responsables publiques et privées				Tout autre personne morale responsable publique		Autres personnes morales responsables privées			
		Secteur scolaire (de la maternelle au lycée)	Etablissements d'accueil des enfants de moins de 6 ans <sup>1</sup>	Universités et Enseignement supérieur	Portage quotidien à domicile	Administration de l'Etat et établissements publics de l'Etat (restaurants d'administration, hôpitaux, armée, pénitentiaire, EPA, EPIC...)	Tout autre établissement ou Administration de l'Etat ou des collectivités territoriales (restauration d'administration, établissements publics locaux, médico-social public,...)	Autres établissements privés mentionnés au L. 230-5 du CRPM (santé, social, médico-social)	Entreprises publiques nationales	Etablissements privés autre que ceux cités avant (non mentionnés au L. 230-5 du CRPM <sup>2</sup> ) : restaurants d'entreprises...	
1 menu végétarien par semaine	en vigueur depuis le 22/08/2021										
1 option végétarienne quotidienne (menus à choix multiples)	01/01/2023			Administration de l'Etat et établissements publics de l'Etat uniquement							
Expérimentation pour les collectivités territoriales volontaires de proposer une option végétarienne quotidienne obligatoire (expérimentation pour 2 ans)	2022/2023	Facultatif pour les collectivités locales volontaires			Facultatif pour les collectivités locales volontaires	Facultatif pour les collectivités locales volontaires					
Mise en place d'une démarche de lutte contre le gaspillage alimentaire à partir d'un diagnostic	en vigueur depuis le 22/10/2019										
Interdiction de rendre impropres à la consommation des denrées alimentaires consommables	en vigueur depuis le 01/01/2020										
Établissement d'une convention de don avec une association caritative habilitée	en vigueur depuis le 30/10/2019	si > 3000 couverts par jour									
Expérimentation de mise en place d'une solution de réservation de repas (3 ans d'expérimentation mais avec des projets d'une durée de 6 mois)	2022/2023	Facultatif (pour les gestionnaires des services de restauration collective dont des personnes morales de droit public ont la charge et sont volontaires)									

Mesures	Echéances	SECTEURS CONCERNÉS								
		Personnes morales responsables publiques et privées				Tout autre personne morale responsable publique		Autres personnes morales responsables privées		
		Secteur scolaire (de la maternelle au lycée)	Etablissements d'accueil des enfants de moins de 6 ans <sup>1</sup>	Universités et Enseignement supérieur	Portage quotidien à domicile	Administration de l'Etat et établissements publics de l'Etat (restaurants d'administration, hôpitaux, armée, pénitentiaire, EPA, EPIC...)	Tout autre établissement ou Administration de l'Etat ou des collectivités territoriales (restauration d'administration, établissements publics locaux, médico-social public,...)	Autres établissements privés mentionnés au L. 230-5 du CRPM (santé, social, médico-social)	Entreprises publiques nationales	Etablissements privés autre que ceux cités avant (non mentionnés au L. 230-5 du CRPM <sup>2</sup> ) : restaurants d'entreprises...
Interdiction d'utilisation de bouteilles d'eau plate en plastique	en vigueur depuis le 01/01/2020									
Interdiction des contenants alimentaires de cuisson, de réchauffe et de service en matière plastique	01/01/2025	01/01/2025 sauf pour collectivités < 2000 hab => 01/01/2028				Services de pédiatrie, d'obstétrique et de maternité Tous services de santé maternelle et infantile et centres périnataux de proximité	Services de pédiatrie, d'obstétrique et de maternité Tous services de santé maternelle et infantile et centres périnataux de proximité			
Obligation de réemploi de la vaisselle et des récipients	01/01/2022									
Obligation de proposer un contenant réutilisable ou composé de matières recyclables pour la vente à emporter en restauration collective	01/01/2025									

1. Les établissements d'accueil des enfants de moins de six ans recouvrent les crèches, les pouponnières, les haltes-garderies, les garderies et les jardins d'enfants.  
2. Les services mentionnés au L. 230-5 du CRPM sont les suivants : les services de restauration scolaire et universitaire ainsi que les services de restauration des établissements d'accueil des enfants de moins de six ans, des établissements de santé, des établissements sociaux et médico-sociaux et des établissements pénitentiaires

Source : Conseil national de la restauration collective « Les mesures de la loi Egalim, complétée par la loi Climat et résilience concernant la restauration collective »

### 1.3. Des organisations et des processus de gestion nécessairement efficaces

#### 1.3.1. Un modèle économique commun à tous les gestionnaires, qui doit pouvoir s'adapter à l'évolution de la demande

Le gestionnaire du service de restauration, qu'il soit assuré par une association relevant de la loi de 1901 ou par un prestataire privé, doit être en mesure d'équilibrer ses comptes. Cette affirmation, qui peut sembler relever de l'évidence, n'est pourtant pas nécessairement une priorité pour les gestionnaires qui souvent pensent pouvoir compter sur le subventionnement de l'administration.

Le modèle économique d'un service de restauration est généralement le même quel que soit le statut de son gestionnaire. Les dépenses sont constituées de l'ensemble des charges, aux premiers rangs desquelles on trouve les denrées alimentaires, ainsi que les consommables et la maintenance des matériels, et les charges de personnel. En général, les restaurants sont accueillis dans les locaux de l'administration qui ne leur fait pas payer de loyer et prend en charge les travaux immobiliers et le renouvellement des gros matériels de cuisine. Les recettes se composent, d'une part, des recettes engendrées par le prix des repas payés par les convives, des participations des convives extérieurs ou de leur employeur, des recettes de cafétéria et, le cas échéant, de prestations annexes de buffet, traiteur, petits déjeuners et, d'autre part, des participations de l'État.

Dans une optique de bonne gestion, le gestionnaire doit déterminer le coût complet du repas qui comprend l'ensemble des coûts de production et donc les dépenses de fluides, personnels, denrées, maintenance des matériels, coût des matériels, consommables, assurance...

Or, outre une diminution importante du nombre de convives des restaurants administratifs, le confinement décidé au printemps 2020 pour lutter contre la pandémie due au Covid-19 et la réouverture des espaces de travail qui l'a suivi ont durablement modifié les habitudes de travail des agents des administrations centrales : nette augmentation du recours au télétravail, à raison d'un ou deux jours par semaine pour une majorité d'agents, mais aussi maintien d'une demande de repas à emporter<sup>6</sup>. Si depuis 2022, les courbes de fréquentation des restaurants administratifs sont reparties à la hausse après les creux des années 2020 et 2021, elles n'ont pas retrouvé leur niveau de 2019. Cette diminution du nombre de convives a pu avoir des conséquences sur l'équilibre financier des restaurants dont les charges fixes n'ont pas diminué.

Les demandes des convives quant à la composition des repas ont également évolué, notamment par une augmentation de la consommation de repas végétariens et la nécessaire prise en compte des allergies ou des intolérances à certains types d'aliments.

#### 1.3.2. Des associations dont le professionnalisme est reconnu au ministère des finances et au ministère de l'agriculture

Si, à l'instar des ministères chargés de l'éducation, de l'enseignement supérieur, de la jeunesse et des sports, les services du ministère de l'agriculture sont installés dans plusieurs sites d'Île-de-France et ont conclu, pour certains d'entre eux, des conventions de restauration avec les responsables de RIA et de RIE, **le restaurant interadministratif qui accueille les personnels de la rue de Varenne est géré par l'association AURI** (pour Association des usagers du restaurant interministériel). Ainsi que l'indiquent les responsables de l'action sociale du ministère, ce restaurant est le « vaisseau amiral de la mise en œuvre de la loi Egalim ». Ses modalités de gouvernance sont celles qui régissent les RIA (cf. partie 3).

Le RIA géré par l'AURI a connu une augmentation de sa fréquentation de 12 % entre 2022 et 2023, qui à l'instar des autres restaurants administratifs, pourrait être en partie due à un recul du télétravail. Il propose deux formules avec un prix du plateau qui comprend soit un plat principal et deux périphériques et un petit pain, soit cinq périphériques sans plat principal. Les convives qui souhaitent un périphérique supplémentaire ou un deuxième pain le paient selon un tarif différent selon sa nature (par exemple, selon qu'il s'agit d'un gâteau, d'un fruit ou de crudités). L'AURI propose 62 % de produits durables et de qualité et 36 % de produits biologiques. Elle a développé une offre de restauration à emporter comprenant les mêmes plats que ceux

---

<sup>6</sup> Selon un rapport récent de l'IGÉSR, plus d'un agent sur deux de l'administration centrale des trois ministères concernés télétravaille. Cf. rapport n° 23-24 014A relatif à l'organisation du travail au sein de l'administration centrale des ministères de l'éducation nationale et de la jeunesse, de l'enseignement supérieur et de la recherche, des sports, des jeux Olympiques et Paralympiques

servis à table. 48 % des passages en caisse concernent des bénéficiaires de la prestation interministérielle (PIM)<sup>7</sup> dont le montant, fixé par le ministère de la fonction publique, est de 1,62 € au 1<sup>er</sup> janvier 2025. Le ministère de l'agriculture prend en charge 47 % du prix du plateau, hors prestation interministérielle de participation au prix du repas.

Selon les responsables du ministère chargé de l'agriculture rencontrés, la robustesse de l'AURI tient à la qualité de l'équipe de direction du restaurant. La directrice en poste depuis 20 ans a contribué au recrutement de son successeur, auquel l'administration a également été associée.

**L'association Action sociale finances Restauration (ASF Restauration, anciennement AGRAF) du ministère chargé de l'économie et des finances** gère pour sa part 29 restaurants administratifs et sert 6 000 repas par jour, enregistrant d'ailleurs une forte diminution due à l'accroissement du télétravail, puisqu'avant la pandémie de Covid-19, 8 500 à 9 000 repas étaient consommés quotidiennement.

L'association propose dans tous ses restaurants un plateau dit social, composé d'un plat principal et de deux périphériques, pour six tarifs allant de 4,50 à 8,30 € pour les agents du ministère des finances, lesquels représentent environ 90 % des usagers. L'ASFR expérimente également dans ses restaurants de la rue de Bercy le paiement au plat, dont le prix varie selon trois niveaux de qualité, assorti d'un droit d'entrée. Les personnels se disent satisfaits de cette formule, et l'association estime que le paiement au plat représente un meilleur modèle économique. Sa généralisation rencontre cependant l'hostilité des organisations syndicales. Ces dernières ne souhaitent pas que l'augmentation annuelle des tarifs des repas excède 1 % alors que les prix des denrées augmentent au minimum de 3 ou 4 %. Les recettes des prestations annexes (buffets, petits déjeuners) et celles provenant des convives des administrations liées à l'association par une convention, qui paient le coût complet du repas de 13,29 € pour un plat et deux périphériques, ne suffisent pas à compenser ce surcoût. Il en résulte que l'administration est sollicitée pour le versement d'une subvention d'équilibre.

Compte tenu des contraintes résultant des marchés publics conclus pour l'approvisionnement en denrées alimentaires, de la loi Egalim et de la nécessaire prise en compte des allergènes, les 29 restaurants mettent en œuvre le même menu. Le choix entre cinq hors-d'œuvre, six plats chauds et cinq desserts, qui est la règle pour la plupart des restaurants, est moindre pour ceux accueillant moins de 200 convives.

L'association, qui emploie en moyenne un salarié pour 36 convives, a indiqué à la mission rencontrer des difficultés de recrutement dans les emplois les plus qualifiés de chef d'établissement, de chef de pôle, qui pilote quatre établissements, de chef de cuisine et de second de cuisine, compte tenu de la forte demande pour ces postes. Elle fait appel à l'Association pour l'emploi des cadres (APEC), au réseau LinkedIn, voire à un cabinet de recrutement. Hormis le président de l'association, qui est un fonctionnaire détaché, tous les personnels sont des salariés de droit privé auxquels est appliquée la convention collective de la restauration collective.

L'ASF Restauration, dont l'existence n'a pas été remise en cause par la création de la fédération de l'action sociale des finances (ASF) qui mutualise désormais les fonctions support des trois principales associations partenaires du ministère, chargées respectivement de la restauration, du logement et des séjours de vacances<sup>8</sup>, démontre qu'une association peut être en mesure de gérer un nombre particulièrement élevé de restaurants administratifs.

### **1.3.3. Le choix du ministère de la culture de confier la restauration collective à un prestataire privé dans le cadre d'un marché**

Le restaurant administratif situé dans les locaux du ministère de la culture rue Saint-Honoré à Paris est géré par la société Elior dans le cadre d'un marché public conclu pour quatre ans, et régulièrement

---

<sup>7</sup> Tous les agents en activité dont l'indice brut est inférieur ou égal à 638 ou indice majoré 539 bénéficient de la PIM de participation au prix du repas. Elle est déduite du prix payé par l'agent pour son repas et est versée par l'administration de rattachement du convive à l'organisme gestionnaire du restaurant.

<sup>8</sup> Le ministère n'a conservé qu'un seul conseil de surveillance de la fédération, qui s'est substitué aux instances de contrôle de chacune des trois associations. Il ne conclut avec elle qu'une seule convention d'objectifs et lui verse une subvention unique, à charge pour la fédération de reverser à chacune des associations sa subvention propre.

renouvelé depuis plusieurs années. Le restaurant est fréquenté par 600 convives en moyenne, sur un total de 2 000 agents susceptibles d'en bénéficier.

Le coût du repas s'élève à 15 € et les tarifs s'échelonnent sur cinq niveaux de prix pour les agents, allant de 3,18 à 7 €, pour un plat avec un périphérique ; il passe à 3,42 avec deux périphériques pour les agents aux rémunérations les plus faibles. Les agents peuvent ajouter d'autres périphériques à leur repas pour quelques centimes supplémentaires. Des plats à emporter, que les agents peuvent consommer à l'extérieur ou dans les espaces prévus à cet effet existant à chaque étage du ministère, sont proposés aux mêmes tarifs que le plateau.

La société emploie onze salariés, dont deux pour la cafétéria. Le restaurant présente cependant la particularité de n'avoir pas de personnel aux caisses : celles-ci sont remplacées par des bornes automatiques auprès desquelles les convives retirent, avant de choisir leur menu du jour, un ticket au moyen de leur badge professionnel qui sert en même temps de carte de paiement des repas.

Le ministère de la culture recourt à un cabinet d'assistance à maîtrise d'ouvrage, pour un montant de 20 000 € annuels, pour l'assister dans ses relations avec le gestionnaire du restaurant. Ce cabinet l'a conseillé pour la passation du marché, notamment lors de la négociation avec les différents candidats, et l'accompagne pour son exécution, en réalisant des audits trimestriels de qualité, ainsi qu'un contrôle mensuel sur les conditions d'exécution des prestations (diversité des menus, part des produits biologiques, conditions d'hygiène, de conservation, de congélation...). Il accompagne aussi le ministère dans ses relations commerciales avec Elior.

L'exécution du marché est présentée et discutée au sein d'une commission restauration émanant de la commission nationale d'action sociale.

Les responsables du ministère rencontrés par la mission ont fait état de leurs relations souvent difficiles avec le prestataire qui réclame régulièrement la révision des clauses du marché en faisant valoir un déficit de 90 000 € dans son exécution. Ils estiment que l'exécution d'un tel marché demande contrôle et vigilance de tous les instants, car le prestataire, qui est astreint à des objectifs de rentabilité, ne propose pas toujours des prestations conformes aux attendus, notamment en ce qui concerne l'application des obligations prévues par la loi Egalim.

## **2. L'intervention de prestataires différents selon les implantations des services des ministères**

### **2.1. Des prestataires de statuts différents**

La restauration au bénéfice des agents de l'administration centrale des trois ministères est assurée à la date de ce rapport par plusieurs prestataires.

Les agents affectés en Île-de-France peuvent accéder, selon leur lieu de travail, à cinq restaurants gérés par deux associations (l'une, l'AE MENESR, gérant les sites de Grenelle, Dutot et Régnauld dans les locaux du ministère et l'autre, AS Descartes, gérant la restauration du site de la rue Descartes) et à quatre restaurants interentreprises (RIE).

#### **2.1.1. Un dispositif reposant sur des conventions conclues avec les associations**

Une convention a été conclue entre le ministère (SAAM) et chacune des deux associations.

La convention entre l'association d'entraide des agents de l'administration centrale des ministères de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche (AE-MENESR) et le ministère (secrétariat général / service de l'action administrative et des moyens (SG / SAAM)) a été conclue le 15 septembre 2020 pour quatre ans. Son article 1<sup>er</sup> prévoit que l'association s'engage, à son initiative et sous sa responsabilité, à mettre en œuvre un programme d'action comportant des obligations mentionnées aux annexes dont des prestations de restauration. L'annexe 6 énumère les prestations de restauration et l'annexe 10 précise des indicateurs et des conditions d'évaluation. Les annexes 10-1-à 10-6 fixent lesdits indicateurs. L'annexe 2.1 donne la liste des ressources humaines considérées comme nécessaires pour réaliser les prestations de restauration, soit 35,15 postes de salariés (il n'est pas précisé s'il s'agit d'un

nombre de personnes ou d'ETP) et 4,5 postes d'agents mis à disposition par l'administration et donnant lieu à remboursement par l'association<sup>9</sup>. Un avenant (le quatrième) a été signé le 23 décembre 2024 pour prolonger la convention jusqu'au 31 décembre 2026 dans l'attente des réflexions à mener sur l'offre de restauration du nouveau site regroupant une partie des directions de l'administration centrale du ministère. L'avenant précise les modalités de subvention du renouvellement des gros équipements de cuisine et de révision du prix du plateau repas.

La convention entre l'Association sociale, sports, culture, loisirs et de restauration des personnels de l'éducation nationale, de la jeunesse, de l'enseignement supérieur et de la recherche, dite AS Descartes, et le ministère a pour sa part été conclue le 13 octobre 2020. Elle établit de façon comparable à la précédente convention un programme d'action au bénéfice des agents dont des prestations de restauration détaillées en annexe 1. L'annexe 9 fixe des indicateurs quantitatifs et qualitatifs nécessaires au suivi de cette activité. Une annexe 2.1 indique la répartition des moyens en personnel considéré comme nécessaire et donne un effectif de 24 agents affectés à la restauration équivalant à 21,3 ETP. Un avenant conclu le 10 janvier 2025 a prolongé dans son économie générale la convention de 2020 pour la période allant du 1<sup>er</sup> septembre 2024 au 31 décembre 2026. Un budget prévisionnel a été établi pour la période 2020 à 2026.

Dans chacune des deux conventions liant l'administration à chacune des deux associations, il est prévu qu'une subvention est attribuée mensuellement par l'administration pour financer la prestation repas servie à ses agents au vu d'une facture détaillant le nombre de repas subventionnés.

### **2.1.2. Complété par l'adhésion du ministère à des groupements de restaurants interentreprises**

Des conventions d'adhésion à quatre groupements de restaurants interentreprises ont été conclues en complément des baux de location ou de sous location pris par l'administration sur les quatre sites de l'avenue de France, des Rives de Paris (près de la porte d'Orléans), de Montreuil et de Vanves. L'accès des personnels aux RIE via l'adhésion du ministère à un groupement est examiné un peu plus loin dans la présente partie (cf. infra 2.3).

Les conventions comprennent une annexe financière actualisée par avenant qui fixe les montants de l'aide de l'administration au regard de l'évolution du coût des repas et des prestations sur place. Chaque GRIE a choisi un prestataire privé comme gestionnaire du restaurant.

## **2.2. Dans tous les cas l'activité bénéficie d'une participation financière de l'administration**

### **2.2.1. L'existence de tarifs de référence en faveur des agents pour des prestations *a priori* comparables mais avec des prix moyens de repas variables**

Le rapprochement des grilles tarifaires insérées dans les différentes conventions conclues entre l'administration centrale et les associations, d'une part, et les groupements des RIE, d'autre part, met en évidence un tarif unique sur la base d'un plateau standard pour chacune des tranches indiciaires.

Pour résumer, quel que soit le lieu de restauration d'un agent appartenant à une même tranche indiciaire, il paie un même tarif de 2,70 € pour la tranche indiciaire de 0 à 387, de 2,95 € pour la tranche suivante de 388 à 425, de 3,25 € pour la tranche allant de 426 à 539, puis 3,93 € pour celle allant de 540 à 592, 6,40 € s'il se situe dans la tranche allant de 593 à 826, enfin 7,80 € et 8,45 € respectivement s'il appartient aux deux dernières tranches allant de 827 à 997 ou A3, ou partant de 978 ou B1.

Il convient aussi de noter qu'il existe un tarif retraité à 5,40 € et un tarif enfant mineur à 4,40 € pour les restaurants gérés par l'AE MENESR et l'AS Descartes. La convention d'adhésion au GRIE Rives de Paris et de l'avenue de France prévoient des tarifs identiques pour ces mêmes catégories de convives. La convention d'adhésion au GRIE de l'Arboreal prévoit un tarif au même prix de 4,40 € pour les seuls enfants des agents alors que la convention liant le ministère au GRIE Renan exclut tout tarif préférentiel à l'égard des retraités et enfants mineurs.

---

<sup>9</sup> Le rapport du commissaire aux comptes sur les comptes annuels exercice clos de 2023 de l'association évoque 34 ETP de droit privé et 3 mis à disposition (MAD) affectés à l'activité de restauration.

Cependant, le prix du plateau varie d'un gestionnaire à l'autre, étant rappelé que les trois sites de Grenelle, Regnault et Dutot sont considérés comme constituant le même ensemble car ils relèvent d'un même gestionnaire.

Ce prix dépend à la fois de la nature d'un forfait par plateau (sa constitution et la répartition, entre autres, entre plat principal et un nombre donné de périphériques), du prix payé pour les denrées alimentaires et des coûts salariaux ainsi que des autres coûts d'exploitation supportés, enfin du nombre de plats confectionnés et vendus pendant une période donnée.

En effet, et logiquement, plus le nombre plateaux servis est important, plus les coûts fixes de structures sont répartis sur le prix d'un repas, d'où il résulte que le prix standard ou forfaitaire de celui-ci est *a priori* moindre si la fréquentation est importante.

La constitution du plateau (plat principal, périphériques donnant lieu à prise en charge partielle...) et la qualité des denrées le composant (produits diététiques, biologiques ou locaux) font évoluer le prix moyen ou standard du repas. Les objectifs de la loi Egalim s'imposent en tout état de cause à tous les gestionnaires de la restauration collective (cf. supra), mais il n'existe pas de grille permettant d'approcher la façon dont les objectifs en termes de qualité sont atteints dans le prix estimé du repas.

Enfin, la fixation d'un tarif de référence ou coût estimé du repas peut varier d'une société prestataire à une autre en raison du volume d'approvisionnement de groupe auquel a accès la société, le volume global ayant un effet sur le prix des marchandises en en diminuant les coûts unitaires.

Les conventions conclues entre les services du secrétariat général et les deux associations assurant une restauration collective associative précisent les obligations légales relatives à l'équilibre et à la qualité de l'alimentation. Ainsi il est précisé que l'association gestionnaire « *s'attache à proposer une qualité de prestation homogène dans l'ensemble des restaurants et veille à la diversité et à la qualité nutritionnelle des menus. À cet effet, chaque restaurant met en place des outils prévisionnels et de contrôle (grammage de référence, plan alimentaire, méthode de référencement des produits, outil d'autocontrôle de l'offre, offre évolutive de produits issus de l'agriculture biologique)* ».

À la date du 20 mars 2025, les prix du plateau repas varient entre les six gestionnaires de la façon suivante :

- site de Descartes : 12,93 € ;
- sites de Grenelle, Dutot et Régnauld : 14,4 € ;
- site de l'avenue de France : 14,6 € ;
- site des Rives de Paris 15, 86 € ;
- site Arborial : 7,44 € ;
- site de Vanves : 18,66 €.

### **2.2.2. Un système de compensation par subvention aux associations jouant son rôle social, complété par une contribution aux charges des RIE par l'administration**

Le système existant joue son rôle d'accompagnement social en absorbant une partie du coût du repas pris par les agents et ce de façon proportionnée à leurs revenus : moins leur indice est important, plus le coût du repas est accompagné et compensé.

Compte tenu de l'existence de plusieurs sites et de plusieurs gestionnaires et eu égard à des coûts de production différents qui, comme on l'a dit, varient en fonction des achats de denrées, des coûts de fabrication, des charges de personnel mais aussi des fréquentations variables des sites, le prix du plateau de référence n'est pas le même partout comme mentionné ci-dessus. Le niveau d'accompagnement par le ministère au titre de l'action sociale du ministère est donc différent et les montants alloués par convive différent.

Il convient d'ajouter à cela que les convives ayant des indices et rémunérations différents, la fréquentation par site et par catégorie d'agents peut avoir un impact sur le niveau de l'aide à apporter et, par la même, sur le niveau de compensation à allouer.

## 2.3. Deux associations historiques gestionnaires de la restauration collective

### 2.3.1. Leur organisation

L'AE MENESR dispose de statuts dont la dernière version a été adoptée le 19 juin 2019. Elle s'est donné pour objet d'aider les agents des administrations centrales des ministères chargés de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche au travers de prestations de restauration, d'activités culturelles, sportives ou de loisirs, de voyages ou d'action sociale dans la mesure de ses ressources. Il est précisé qu'elle intervient en matière d'action sociale pour le compte de l'administration de ces ministères. Ses statuts distinguent des adhérents, des membres actifs et retraités et des membres de droit. Les membres actifs sont les agents en poste à l'administration et les membres de droit des représentants de l'administration.

Elle dispose d'une assemblée générale (AG), d'un conseil d'administration (CA) de 19 membres titulaires et de 19 membres suppléants, répartis entre 13 élus adhérents et six membres de droit représentant l'administration, et d'un bureau de cinq membres élus parmi les adhérents de l'association. L'AG se réunit une fois par an et le CA au moins deux fois.

Ses ressources proviennent des cotisations d'un montant 7 €, des subventions de l'État, du prix acquitté par les agents pour certaines activités, ainsi que des revenus, fonds et valeurs et autres ressources autorisées par la loi. La qualité de convive du restaurant ne suppose pas d'être adhérent de l'association.

Au sein de l'AE, il existe une distinction entre la qualité de membre usager et celle d'adhérent, seule cette dernière permettant d'être désigné dans les instances exécutives de l'association que sont le CA et le bureau. Les adhérents élus dans ces instances sont pour la plupart des représentants d'une même organisation syndicale. Cette situation peut être de nature à créer une réticence chez d'autres agents non syndiqués ou syndiqués dans d'autres organisations à devenir adhérent.

Selon le rapport de l'IGÉSR de novembre 2021 portant audit sur le fonctionnement de l'AS Descartes<sup>10 11</sup>, celle-ci a été mise en place en juillet 2020 en succédant à l'association sport culture loisirs des personnels de la recherche (ASCL) et en reprenant l'activité de restauration assurée par l'association des usagers du restaurant administratif (AURA) dit du domaine de la Montagne Sainte-Geneviève<sup>12</sup> « sur la base d'un nouveau mode de gouvernance, d'un objectif de professionnalisation des acteurs et de la perspective de la création d'un restaurant interadministratif (RIA) sur le site de Descartes... ».

Ses statuts, dans leur version de juillet 2023, lui donnent comme objet la gestion et l'exploitation de la restauration administrative sociale et solidaire, l'animation et le développement d'activités culturelles, de loisirs, de sports et de cohésion sociale, au bénéfice des personnels de l'éducation nationale, de la jeunesse, de l'enseignement supérieur et de la recherche. Ses membres sont des usagers de la restauration, des adhérents personnels en activité et retraités des ministères ou d'établissements ou organismes sous tutelle de ces ministères s'acquittant d'une cotisation et des membres extérieurs agréés dans la limite de 5 % du nombre des adhérents.

La gouvernance de l'association se fait au travers d'une assemblée générale (AG) des adhérents, d'un conseil d'administration (CA) composé de 18 membres, 12 membres élus par l'AG et six membres de droit désignés par l'administration centrale, ainsi qu'un membre de droit nommé pour chaque administration associée dans la limite de cinq membres. Il y a lieu de souligner que l'association dispose d'un bureau principal élu au sein du conseil d'administration de six membres et d'un bureau délégué de trois membres élus parmi les premiers et dédié à la gestion et au pilotage de la restauration administrative sociale et solidaire.

---

<sup>10</sup> Cette mission avait été diligentée, entre autres, après le constat de graves dysfonctionnements décrits par la présidente et la vice-présidente (absence de conseil d'administration depuis plus de six mois, licenciements successifs sans concertation, production d'indicateurs ou de bilans inexistante, contrôles sanitaires et vétérinaires non réalisés, relations délétères entre les membres du bureau, etc.).

<sup>11</sup> Son nom, tel qu'enregistré au Journal officiel des associations du 1<sup>er</sup> août 2020, est « association sociale, sports, culture, loisirs, et restauration des personnels de l'éducation nationale, de la jeunesse, de l'enseignement supérieur et de la recherche ».

<sup>12</sup> L'AS Descartes a succédé dans l'activité de restauration à l'AURA par une délibération du CA de cette dernière du 3 septembre 2020.

Les statuts de l'association prévoient également que celle-ci se dote d'une commission de surveillance de la restauration administrative sociale et solidaire. Toutefois, cette commission comparable à celle qui est requise pour les restaurants interadministratifs n'a pas été mise en place.

Ses ressources proviennent des cotisations, d'un montant de 5 €, des droits d'inscription, des subventions et de toutes autres ressources autorisées par la loi.

L'AS Descartes a conclu 23 conventions avec des établissements publics ou administrations afin de permettre à leurs agents de bénéficier de l'offre de restauration proposée dans son restaurant du site Descartes. Il s'agit principalement d'établissements d'enseignement supérieur ou de recherche (CNRS, Collège de France, INSERM, INRAE, INRIA, École pratique des hautes études, Universités Paris 1, Paris 2, Sorbonne Nouvelle...), mais aussi des ministères des finances et de la culture, ainsi que d'autres établissements tels que la Réunion des musées nationaux<sup>13</sup>.

### **2.3.2. Leurs prestations**

#### *2.3.2.1 La gestion de la restauration collective des agents comme activité principale*

Les activités de restauration constituent l'activité principale de l'AS Descartes. Son rapport de gestion pour 2023 relève ainsi que si la restauration représente 787 524 € (673 452 € en 2022), comprenant notamment les recettes des repas consommés au self et à la cafétéria du restaurant auxquelles s'ajoutent celles de la partie « club » traiteur (petits déjeuners, buffets, cocktails...), les autres activités de l'association restent modestes avec un montant pour les activités sport culture et loisirs de 0 € en 2023 contre 5 715 € en 2022 et un financement par ses adhérents de l'ordre de 1 135 € en 2023 contre 1 740 € en 2022.

Les agents de l'administration centrale ne représentent que 37 % des convives du restaurant Descartes.

L'AE MENESR a aussi une activité dite générale à côté de celle de la restauration : elle propose des activités sociales, culturelles, sportives et de loisirs, elle organise un arbre de Noël et elle accorde des prêts aux personnels ainsi que des primes de naissance et adoption. Cette activité représente en termes de montants d'achats comme de personnels affectés une part minoritaire des moyens mobilisés par l'association<sup>14</sup>.

---

<sup>13</sup> Au sein du conseil d'administration cinq membres élus représentent les adhérents des autres établissements hors ministères accédant aux activités de l'association trois sont agents du Collège de France, un de l'université Paris-Panthéon-Assas, un du CNOUS.

<sup>14</sup> Si on prend aussi pour référence le nombre d'agents affectés à chacun des types d'activités, générales et de restauration, tels qu'ils sont prévus par la convention pluriannuelle d'objectifs conclue par l'association avec le ministère (2020-2024), il y a 9,5 postes d'agents affectés aux actions sociales, culturelles, sportives, de loisirs contre 39, 65 postes d'agents pour l'activité de restauration. Là encore les moyens consacrés à l'activité générale sont très inférieurs à ceux prévus pour l'activité de restauration.

### Synthèse des prestations de restauration pour l'AE et l'AS

	AE	AS Descartes
<b>Sites</b>	<b>Site (Dutot, Grenelle, Regnault)</b>	<b>Descartes</b>
	Prestation de restauration	
<b>Restaurants</b>	quatre restaurants	un restaurant
	<b>Dutot</b>	<b>Descartes</b>
	<b>Grenelle (Rdc et 6ème)</b>	
	<b>Régnault</b>	
<b>Prestations</b>	<b>Prestations</b>	
	un plat garni	un plat garni
	trois périphériques	trois périphériques
<b>Cafétaria</b>	Trois cafétéria	
	<b>Dutot (fermée à date de la mission)</b>	<b>Descartes</b>
	<b>Grenelle</b>	
	<b>Régnault</b>	
	<b>Prestations prévues a minima donnant lieu à subvention</b>	<b>Prestations prévues a minima donnant lieu à subvention</b>
	un plat garni	un plat garni
	trois périphériques	trois périphériques
		<b>Autres prestations possibles</b>
		réceptions, formules petit-déjeuner, plateau-repas ou de toute autre prestation spécifique demandée par les agents en fonction à l'administration centrale ou dans les organismes ayant conclu une convention avec l'association ; ne peut donner lieu à versement de subvention par l'administration
<b>Adhésion</b>	Adhésion 7 € ouverte à l'ensemble des agents de l'administration centrale des ministères chargés de l'Éducation, de l'Enseignement supérieur, de la Recherche, de la Jeunesse et des Sports, qu'ils soient actifs ou retraités. Les prestations d'action sociale déléguée comme la restauration sont accessibles sans adhésion. La carte "AE" d'accès aux restaurants est délivrée par l'intermédiaire de l'unité de gestion administrative et de ressources humaines (UGARH) de la direction d'administration générale de l'agent, dépendant du SAAM (SG).	Adhésion 5 € ouverte aux agents du MENESR et MSJVA en activité et retraités de l'administration centrale et aux fonctionnaires, salariés et retraités des établissements ayant conventionné avec l'AS. Les prestations d'action sociale déléguée comme la restauration sont accessibles sans adhésion à partir de la création d'un badge.

*Sources conventions conclues avec l'administration et données disponibles - tableau IGÉSR*

### 2.3.2.2 Des prestations assurées par des professionnels suivis et formés

L'ensemble des acteurs de la restauration collective mettent en évidence la nécessaire professionnalisation des acteurs du secteur et en particulier celle des collaborateurs qui y travaillent quotidiennement. Élaborer, préparer et distribuer des centaines, voire des milliers de repas chaque jour nécessitent un savoir-faire professionnel et sa reconnaissance par des instances qualifiées.

La mission s'est attachée à vérifier que les deux associations prenaient soin de recruter et de former des professionnels en respectant ce double objectif. Elle s'est aussi intéressée aux conditions générales fixées pour les recrutements, à l'examen des registres du personnel, ainsi qu'à la vérification de l'existence de formations demandées pour les agents.

#### *Le suivi par les associations de leurs effectifs en cuisine*

Au-delà de l'obligation légale de tenir à jour un registre des personnels, il apparaît que les associations tiennent une liste actualisée des agents qu'elles salarient avec mention de leurs fonctions et de la nature des contrats conclus (contrat à durée indéterminée (CDI) ou contrat à durée déterminée (CDD), apprentissage, contrat de professionnalisation...). La très grande majorité des salariés en cuisine sont en contrat à durée indéterminée.

#### *La formation des salariés affectés en cuisine*

Les associations ont fourni à la mission des contrats de travail où apparaissent clairement les fonctions occupées et leur insertion dans un cadre de responsabilités prédéfinies. La transmission de plusieurs contrats et avenants relatifs à l'emploi d'une même personne a permis de retracer l'évolution de carrière de cette dernière. Il en ressort notamment que l'AE MENESR privilégie la promotion interne de ses salariés qui permet à certains, recrutés à des postes de commis, d'accéder jusqu'à des fonctions de chef de cuisine. Toutes les nouvelles fonctions sont subordonnées à la réalisation de périodes probatoires réussies.

Les associations ont transmis aussi quelques informations sur l'inscription de leurs salariés à des formations professionnelles et des certificats de formations suivies, portant par exemple sur les bons gestes à avoir en restauration collective ou en matière de créativité de plats. Les contrats de formation conclus ont pu concerner la formation de tous les personnels d'un même site.

#### *La question du nombre de collaborateurs salariés des associations et dédiés à la restauration*

Comme cela a été mentionné (cf. supra), les conventions conclues entre les associations et le ministère précisent le nombre de salariés qu'elles peuvent employer pour les activités de restauration collective. Les deux associations ne disposent pas des mêmes effectifs affectés aux activités de restauration ; ceux-ci varient à la fois en fonction du nombre de convives potentiels sur les différents sites, mais aussi du fait de l'organisation même de la restauration et peuvent évoluer selon les prestations attendues. Dans ces conditions, il est difficile d'établir un lien entre les effectifs, les prestations proposées et leur prix de revient.

Le nombre de repas quotidiens servis en moyenne en 2024 rapporté aux effectifs prévus par chacune des conventions donne à voir un ratio d'un agent pour 22 repas pour la restauration gérée par l'AE MENESR contre un agent pour 21,3 repas pour la restauration gérée par l'AS Descartes.

	<b>AE</b>	<b>AS</b>
<b>Nbre de repas moyen 2024</b>	772	525
<b>Nbre salarié affecté en restauration / référence fixée par convention</b>	35,15	21,3
<b>Ratio</b>	22,0	24,6

Source Données SAAM (en date d'avril 2025) et tableau IGÉSR

Évidemment, une comparaison des coûts de personnels entre les deux associations ne peut être faite qu'en tenant compte des charges des personnels (salaires, traitements et charges sociales) dédiés à la seule activité

de restauration, ce que ne permettent pas de faire les documents comptables ou ne fait pas de façon très précise et analytique l'administration.

### 2.3.3. Leur situation financière

L'examen des comptes d'exploitation des deux associations chargées de la gestion de la restauration collective sur quatre sites de l'administration montre une progression de leurs charges et de leurs produits entre 2022 et 2023 mais aussi une dégradation de leur résultat d'exploitation d'une année sur l'autre<sup>15</sup>.

L'annexe 3 analyse de façon plus précise la situation financière des deux associations.

#### 2.3.3.1 Une augmentation sensible des charges des deux associations ces dernières années

Sur les années 2022 et 2023, le résultat d'exploitation de l'AS Descartes a été positif en 2022 à 23 390 € puis négatif en 2023 à -102 784 €. La vente de services a progressé de 673 452 € en 2022 à 787 524 € en 2023. Les subventions d'exploitation ont, elles, connu une hausse de 11 % passant de 748 125 € en 2022 à 832 062 € en 2023. Leur part représentait 51 % des produits de l'association en 2023 et 49 % en 2022.

En 2023 et 2022, le résultat d'exploitation de l'AE MENESR a été négatif et a connu une importante dégradation passant de -83 433 € en 2022 à -412 044 € en 2023. La vente de services a progressé de 1 087 743 € en 2022 à 1 271 731 € en 2023 soit une augmentation de 17 %. La subvention d'exploitation a, elle, été quasi stable en 2022 et 2023 passant de 2 812 327 € à 2 778 659 € (-1 %).

#### 2.3.3.2 Des facteurs généraux et des éléments spécifiques à prendre en compte L'augmentation du coût des denrées a pesé sur les résultats des associations

Entre 2022 et 2023 à l'AS Descartes, les coûts d'achats des marchandises ont connu une forte hausse, passant de 535 589 € à 767 935 €, soit une augmentation de 43 %, et l'ensemble des autres achats a cru de 247 918 € à 304 007 €, soit une augmentation de 23 %.

Il en va de même pour l'AE MENESR pour laquelle les coûts d'achats des marchandises sont passés de 117 628 € à 128 982 €, soit une croissance de 10 % et l'ensemble des autres charges d'exploitation hors personnel a connu, lui aussi, une augmentation significative de 13 %, passant de 1 088 227 € à 1 230 437 €.

Cette différence significative entre les deux associations, n'a fait pas l'objet d'une analyse par l'administration. Elle est pour le moins étonnante sachant que le nombre de repas servis par l'AE est quatre fois supérieur au nombre de repas servis par l'AS Descartes. La seule explication retenue par la mission est que le poste « achat de marchandises » a un périmètre différent dans les comptes des deux associations.

#### 2.3.3.3 Une évolution importante des charges de personnel de l'AE MENESR

À l'AS Descartes, les dépenses de personnels sont restées contenues, car elles n'ont augmenté que de 3 % entre 2022 et 2023, passant de 479 640 € à 492 640 €.

Il n'en va pas de même à l'AE MENESR où le poste salaires et traitements est passé en une année de 1 088 227 € à 1 230 437 € soit une progression de 13 %. Les dépenses de charges sociales ont suivi en augmentant de 14 % en passant de 389 311 € à 444 750 €.

Cette situation ne manque pas d'interroger. Selon le rapport sur la gestion 2022, le constat avait déjà été fait d'une forte croissance des dépenses de personnel de 14,07 % par rapport à 2021 passant de 1,481 M€ à 1,689 M€. L'association l'expliquait par une baisse des aides Covid à l'emploi et une augmentation de la masse salariale due à des ajustements salariaux à la suite de deux augmentations successives dans l'année du point d'indice salarial, et à des embauches pour des raisons opérationnelles.

L'association a aussi fait valoir, lors de sa rencontre avec la mission, la nécessité de recourir à des personnels intérimaires ou de régler certaines situations individuelles (ruptures conventionnelles, fin de contrat pour

---

<sup>15</sup> La mission s'est intéressée aux comptes des deux dernières années d'exercice, 2022 et 2023, pour lesquelles elle disposait de comptes arrêtés et certifiés par un commissaire aux comptes, les deux années précédentes (2020 et 2021) présentant au regard de la crise sanitaire et des périodes de confinement des caractères particuliers et, disons-le, exceptionnels pour l'activité de restauration.

inaptitude professionnelle, par exemple) ce qui a impliqué une croissance significative des dépenses de ce poste passant de 25 484 € en 2022 à 153 272 €<sup>16</sup> en 2023.

A été aussi soulevée par la mission et admise par les responsables de l'association, l'anomalie que constitue l'application de la convention de l'animation à l'ensemble des personnels de l'association alors même que devrait être appliquée la convention des personnels de la restauration collective aux personnels affectés à cette activité. Cette situation est en effet de nature à générer des dépenses liées à des avantages qui ne sont pas liés aux missions et travaux des personnels concernés.

Cette croissance des charges de personnels propre à l'AE MENESR, alliée à l'inflation des prix des denrées que les deux associations ont subie, a conduit à une forte augmentation du prix du plateau qui est passé de 13,40 € en 2024 à 14,40 en 2025, alors que dans le même temps, le prix du plateau proposé par l'AS Descartes a augmenté de 12,50 à 12,93 €.

### **2.3.4. Un modèle associatif de la restauration globalement défendu par les organisations syndicales des ministères**

La plupart des organisations syndicales rencontrées par la mission ont défendu le modèle de la gestion associative de la restauration collective au bénéfice des agents des ministères.

Elles ont fait valoir la possibilité de promouvoir des valeurs, de défendre un regard des personnels sur la restauration, et un attachement des agents aux prestations proposées, notamment de cafétéria, sur les sites de Dutot et de Grenelle.

Des observations ont été formulées sur l'amélioration des prestations et la nécessité du maintien et du développement d'une offre de qualité sur le nouveau site Pascal de Gentilly.

### **2.3.5. Le respect de leurs obligations légales par les associations**

#### *2.3.5.1 Le respect de la réglementation en matière d'hygiène des locaux et des denrées alimentaires*

L'ensemble des obligations en matière de locaux, d'élaboration, de maintien, de présentation et de service des denrées et plats présentées dans la partie 1 doivent être respectées par les gestionnaires de la restauration collective.

À cet effet, les gestionnaires sont conduits à mettre en œuvre et respecter les meilleures pratiques, en particulier par la formation des personnels amenés à travailler sur site et, le cas échéant, à se faire accompagner par des experts et conseils spécialisés sur ces sujets.

La mission a demandé aux associations gestionnaires tous les documents utiles et en a reçu communication.

Elle a pu constater que les associations avaient fait réaliser les audits nécessaires en matière de respect des règles d'hygiène et des normes HACCP.

Elle a eu accès aux rapports de la DDPP de Paris les plus récents concernant les visites des sites de Descartes (mars 2022, septembre 2023, novembre 2024), Dutot (décembre 2023) et Grenelle (septembre 2023).

Le niveau d'hygiène constaté sur les différents sites a été considéré comme satisfaisant et la maîtrise des risques jugée comme acceptable par la DDPP. Ont néanmoins été constatées des non-conformités mineures ou moyennes portant principalement sur la maintenance des locaux et des équipements et la lutte contre les nuisibles.

L'AE MENESR a transmis à la mission le tableau des mesures correctives apportées. Il en a été de même de l'AS Descartes pour laquelle le procès-verbal constatait des améliorations et mentionnait que l'unité d'activité fermerait pour restructuration.

---

<sup>16</sup> Le compte 6211 enregistre les sommes relatives aux charges de fourniture de personnel temporaire, incluant les salaires payés aux intérimaires, les charges sociales, les primes, et tout autre coût directement attribuable à l'emploi de ces travailleurs. Ce compte est distinct des comptes utilisés pour les salaires et charges du personnel permanent.

Les membres de la mission ont, eux-mêmes, pu constater l'existence de locaux vétustes et mal adaptés sur le site de Descartes qui notamment ne permettent pas la mise en œuvre de la marche en avant, mode d'organisation qui impose de ne pas faire croiser le circuit propre avec celui du sale.

#### **2.3.5.2 La réalisation des objectifs en matière de qualité alimentaire**

Comme cela a été présenté (cf. 1<sup>ère</sup> partie), la loi Egalim impose 50 % de produits de qualité et durables, dont 20 % de produits biologiques en restauration collective.

Les deux associations déclarent sur la plateforme « Ma cantine » un certain nombre d'éléments qui permettent de connaître les avancées réalisées dans ce domaine. Les taux qui y figurent sont calculés à partir de la valeur hors taxes en euros de la somme des achats annuels alimentaires sur l'ensemble des repas, boissons et collations comprises

En 2024, l'AE MENESR a proposé 4 % de viandes et volailles « Egalim » (l'objectif est de 60 %) et 43 % de produits de la mer et d'aquaculture « Egalim », 11 % des produits proposés sont biologiques et 11 % sont de qualité, assez loin tout même des objectifs fixés par la loi. Les taux étaient de 12 % et 9 % l'année précédente et de 13 % et 7 % en 2022, ce qui semble montrer une sorte de palier dans l'atteinte des objectifs législatifs.

Le site internet de « Ma cantine » indique aussi qu'elle propose des menus végétariens et est engagée dans la lutte contre le gaspillage. L'association avait initié une démarche sur le principal site de restauration (Grenelle) avec des partenaires spécialisés pour la mise en place de récipients consignés en cafeteria mais celle-ci a été abandonnée au moment de la crise sanitaire et n'a pas été reprise.

En 2024, l'AS Descartes a, pour sa part, proposé 20 % de produits biologiques et 33 % de produits de qualité et durables. Les taux étaient de 20 % et 23 % en 2023 et de 11 % et 39 % en 2022. Ces évolutions montrent une dynamique à l'œuvre.

Les pourcentages de viandes et volailles « Egalim » et les taux de viandes et volailles provenant de France et produits de la mer et d'aquaculture « Egalim » étaient, eux, respectivement de 62 %, 90 % et 64 %, ce qui montre un engagement assez fort de l'association pour la réalisation des objectifs fixés.

Le site internet « Ma cantine » indique aussi que l'association est engagée, outre la proposition de menus végétariens et la lutte contre le gaspillage, dans la lutte contre le plastique et dans l'information des convives.

Les deux associations se prévalent d'une information des convives par voie d'affiches ; néanmoins son efficacité auprès des agents n'est pas mesurée.

S'agissant du suivi des indicateurs de qualité tel qu'il est prévu par les conventions, aucun document n'a été communiqué à la mission permettant de vérifier s'il était réalisé de façon régulière ou même ponctuelle.

## **2.4. Les conventions d'accès à des restaurants interentreprises (RIE)**

### **2.4.1. Une convention conclue pour chaque site**

Les agents des directions du ministère des sports, de la jeunesse et de la vie associative travaillant sur le site de l'avenue de France à Paris accèdent au RIE dit de l'avenue de France, ceux de la direction générale de la recherche et de l'innovation du MESRI déménagés provisoirement dans des locaux avenue Lannelongue peuvent se restaurer au RIE dit Rives de Paris ; de la même façon les agents appartenant à la direction de l'encadrement ayant leurs bureaux, également de manière provisoire, à Montreuil sont amenés à fréquenter le restaurant dit de l'Arboreal. Enfin les agents du service de modernisation des services d'information pour les ressources humaines pour l'éducation (SEMSIRH) et du médiateur de l'éducation nationale et de l'enseignement supérieur bénéficient sur le site de Vanves de l'accès à un RIE dit « Le Renan »<sup>17</sup>.

Les prestataires des RIE sont respectivement les sociétés Elior Restauration France pour le RIE de l'avenue de France et Compass groupe – Euresit sur les sites des RIE Rives de Paris, de l'Arboreal et de Vanves.

---

<sup>17</sup> Ce sont, à la date du 15 avril 2025, respectivement 48 et 15 agents qui sont concernés par cette possibilité d'accès au RIE.

Dans les quatre cas, l'administration a conclu un bail commercial pour la location d'un immeuble de bureaux, passé une convention d'adhésion à un groupement de RIE (GRIE) et est liée à un prestataire professionnel du secteur de la restauration par renvoi de la convention à un contrat de restauration.

Une annexe financière complète le bail conclu et la convention en fixant la prestation de restauration, le public visé et les contributions financières de l'administration, et ce, en distinguant les charges de structure et de renouvellement du matériel et les subventions aux prestations proprement dites.

La contribution financière de l'administration est versée à un mandataire. Pour les sites de l'avenue de France des Rives de Paris et de l'Arboreal, le mandataire est respectivement BNP Paribas REPM, CBRE PM et FranceAgriMer, et pour l'ensemble immobilier « Le Renan » sur le site de Vanves, il s'agit d'un gérant de patrimoine.

#### **2.4.2. Un suivi effectif des obligations en matière de qualité de l'alimentation et de la satisfaction des convives**

Selon les sites, les prestations peuvent comporter une restauration assise, le self, avec des variantes améliorées (exemple « *Brunch* » pour le site de l'avenue de France), mais aussi des alternatives sous forme de cafétéria (site des Rives de Paris) ou de club restaurant (formule supérieure avec service à table pour le site de l'Arboreal) ou encore une restauration sous forme de distribution automatique (Rives de Paris).

Dans les quatre cas, il existe, dans les instances du RIE, une commission dédiée à la restauration qui regroupe l'ensemble des adhérents et se réunit régulièrement. Au cours de ses réunions, sont abordés les différents sujets comme la fréquentation, les tarifs et prix, les initiatives et les efforts faits en matière de qualité des produits et d'animation et, selon les propos convergents des différents responsables de site et des représentants des mandataires, la satisfaction des convives. *A minima* cette commission formule des observations et recommandations.

Pour ne prendre que cet exemple, il ressort du compte rendu de la commission de restauration du GRIE Rives de Paris transmis à la mission, qu'ont été traitées les questions relatives à la fréquentation globale, aux prix et à la composition des tickets moyens, au taux de prise des différents plats (desserts, plats chauds), au choix des filières d'approvisionnement en viandes et légumes, à l'hygiène et à la sécurité, à l'évolution des coûts alimentaires, ou encore aux résultats de l'enquête de satisfaction.

Le prestataire du RIE Rives de Paris a mis aussi en place une enquête de satisfaction sur papier réalisée une fois par an par la société BVA ; il a prévu d'en lancer une seconde si les résultats de la première font état d'un taux de satisfaction inférieur à 80 % chez les personnes interrogées. Il a annoncé à la mission son intention de mettre en place rapidement un outil complémentaire de mesure de satisfaction immédiate quotidienne basé sur trois ou quatre questions et lui permettant de se mettre en état de réaliser toute action destinée à corriger les défauts constatés.

Le prestataire du RIE de l'avenue de France procède, pour sa part, à deux enquêtes de satisfaction par an.

Cette préoccupation du degré de satisfaction est née du constat exprimé par tous les prestataires privés que les habitudes des salariés avaient changé, qu'ils se sentaient moins tenus de « descendre à la cantine », qu'il existait une concurrence à proximité et que les convives, pour une part significative d'entre eux, entendaient se faire plaisir en déjeunant.

Cette évolution a amené les prestataires à diversifier l'offre proposée au menu mais aussi à faire varier les buffets exposés et à s'assurer de garder la confiance des convives.

Par ailleurs les documents transmis par leurs soins à la mission et examinés par elle montrent que les questions d'hygiène, de sécurité mais aussi de qualité sont traitées de façon transparente et font l'objet d'échanges au titre du suivi des prestations.

### **3. Le regroupement des services dans une nouvelle implantation et les travaux à venir sur le site Descartes imposent de repenser l'offre globale de restauration**

#### **3.1. Le défi du regroupement des services à Gentilly**

La restauration collective sur le site de Gentilly, qui devrait accueillir environ 2 400 agents à partir de l'automne 2026, peut soit être concédée à un prestataire privé dans le cadre d'un appel d'offres, soit être confiée à l'une des associations déjà gestionnaires de restaurants administratifs.

##### **3.1.1. La concession à un prestataire privé du secteur concurrentiel ne permet pas nécessairement de répondre mieux que des associations à l'ensemble des exigences de la restauration collective**

Les enquêtes de satisfaction des convives des restaurants gérés par des sociétés privées, auxquelles la mission a eu accès, tendent à donner l'avantage à ces derniers, mais dans la mesure où les enquêtes identiques organisées par les associations ou par l'administration elle-même sont rares, voire inexistantes, la comparaison n'est pas réellement pertinente. L'avantage qualitatif prêté aux prestataires privés relève le plus souvent d'une impression des convives qui n'ont souvent fréquenté que l'une des deux offres.

Le prix moyen du plateau semble comparable à celui proposé par les prestataires associatifs. En ce qui concerne les prestataires privés, la mission a relevé un prix de 13,62 € pour le restaurant du site des Bons-Enfants du ministère de la culture, de 15,86 € pour le restaurant du RIE Rives de Paris et 14,60 € pour le RIE M7 de l'avenue de France. Chez les prestataires associatifs, le plateau moyen coûte 13,29 € pour les restaurants gérés par l'association ASF Restauration, 12,93 € pour les convives de l'administration centrale de l'AS Descartes et 14,40 € pour l'AE MENSER au 1<sup>er</sup> avril 2025. Toutefois, ce prix moyen recouvre des réalités différentes puisque seuls les plateaux proposés dans les restaurants des ministères chargés de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la jeunesse et des sports incluent un plat garni principal et trois périphériques, alors que, par exemple, les plateaux offerts par Elior aux agents du ministère de la culture et par ASF Restauration aux agents des ministères financiers ne comprennent que deux périphériques en plus du plat garni principal.

En outre, dans la plupart des restaurants concédés à des prestataires privés du secteur concurrentiel, les prix varient en réalité selon le nombre et la qualité des plats et périphériques choisis par les convives.

En ce qui concerne le respect des obligations relatives à la provenance et à la qualité des denrées, il ressort du site « Ma cantine » mentionné ci-dessus que les concessionnaires privés, qui sont moins nombreux à déclarer que les gestionnaires associatifs, rencontrent parfois plus de difficultés : si pour le restaurant de l'Arboreal à Montreuil, on trouve en 2024 28 % de produits durables et de qualité et 22 % de produits biologiques, en 2024, le RIE Rives de Paris a déclaré 57 % de produits durable et de qualité, mais la part des produits biologiques n'a représenté que 1 %.

Par ailleurs, il ressort du site « Ma cantine » que la société Elior a déclaré en 2021 34 % des premiers et 20 % des seconds, sans qu'il soit précisé quels sont les restaurants concernés, étant rappelé que dans le marché qu'il a conclu avec cette société, le ministère de la culture lui a fixé comme objectifs de proposer une offre incluant 50 % d'alimentation durable dont 30 % de produits issus de l'agriculture biologique.

Pour leur part, les associations AURI et ASF Restauration du site Diderot déclarent respectivement 29 % et 21 % de produits de qualité et durables et 32 % et 21 % de produits biologiques. Rappelons que l'AS Descartes déclare 33 % de produits de qualité et durables et 20 % de produits biologiques, alors que l'AE MENESER a des scores bien moindres de 11 % pour chacune des deux catégories de produits.

En ce qui concerne la capacité à gérer des restaurants accueillant un grand nombre de convives, la nature du prestataire n'est pas déterminante puisqu'une association comme l'ASF restauration gérant une trentaine de restaurants est reconnue pour son professionnalisme.

L'autonomie des prestataires privés du secteur concurrentiel à l'égard de l'administration n'est pas non plus déterminante puisque le suivi de la mise en œuvre des stipulations d'un marché peut nécessiter le recours à une société d'assistance à maîtrise d'ouvrage ou la réunion au moins une fois par an de commissions

restauration regroupant l'ensemble des établissements utilisateurs d'un RIE (cas de l'Arborial), lesquels peuvent être comparés aux comités de surveillance qui doivent être mis en place pour le contrôle des RIA.

Il résulte de ce qui précède que le recours à un concessionnaire privé pour gérer le service de restauration collective du site Pascal à Gentilly ne garantit pas plus des prestations de qualité à un coût maîtrisé que lorsque cette offre est confiée à une association.

### **3.1.2. Les conditions de la réussite d'une association gestionnaire**

Les représentants des personnels au comité social d'administration (CSA) de l'administration centrale, rencontrés par la mission, ont presque tous manifesté leur attachement et, selon eux, celui des agents à une restauration collective gérée par des associations, ainsi qu'au maintien du plateau actuel comprenant un plat garni principal et trois périphériques.

#### *3.1.2.1 L'hypothèse d'une fusion des deux associations actuelles en une seule semble difficile à mettre à œuvre*

Cette solution faisait partie des trois scénarios envisagés par le rapport de l'IGAENR n° 2018-094 de septembre 2018, mentionnée dans l'introduction, qui y voyait un atout pour une professionnalisation accrue dans le domaine de la restauration collective et pour une meilleure garantie du respect des normes, notamment en matière de sécurité, la perspective d'économies d'échelle et d'une simplification de la gestion par une gouvernance centralisée ainsi que celle d'un interlocuteur unique pour l'administration.

Une telle fusion devrait sans doute être très sérieusement envisagée si l'administration décidait de concéder la gestion du service de restauration du site Pascal de Gentilly à un prestataire privé concurrentiel, puisque, compte tenu de son modèle économique et notamment de ses coûts fixes, la viabilité de l'AE MENESR serait susceptible d'être remise en cause si elle ne gérait plus que les seuls restaurants et cafétéria de la rue de Grenelle et perdait ainsi un nombre important de ses convives. Comme on l'a vu, ses déficits se sont gravement accrus en raison de la diminution du nombre de convives à la suite de la crise sanitaire, et du fait qu'elle n'a pas depuis retrouvé le niveau de repas servis avant 2020.

Toutefois, une telle opération serait complexe à mettre en œuvre parce que, compte tenu du principe de la liberté d'association, l'administration ne pourrait contraindre les deux associations à fusionner. Or, d'une part, des désaccords de fond existent entre les bureaux des deux associations, notamment sur les questions de gestion des personnels salariés<sup>18</sup>, de même qu'a été manifesté à la mission un profond ressentiment de la part de la présidente de l'AS Descartes à l'égard de l'AE MENESR qu'elle estime être mieux traitée par l'administration. D'autre part, s'il pourrait paraître logique que l'AE qui gère plusieurs restaurants et accueille le plus grand nombre de convives absorbe l'AS Descartes, plutôt que l'inverse, les comptes de la seconde connaissent un meilleur équilibre alors qu'elle respecte mieux les obligations fixées notamment par la loi Egalim.

#### *3.1.2.2 Le choix de l'AE MENESR pour gérer l'offre de restauration du site Pascal suppose qu'elle modifie en profondeur son organisation et son fonctionnement*

En premier lieu, il importe que l'AE maîtrise ses coûts de personnel qui, ainsi qu'il a été démontré ci-dessus, sont supérieurs de 30 % à ceux de l'AS Descartes. Pour ce faire, il serait opportun que ses personnels cessent de relever de la convention collective de l'animation, plus favorable que celle de la restauration collective qui devrait pourtant leur être appliquée, ainsi que l'a d'ailleurs relevé le commissaire aux comptes dans son rapport de 2021 ; cette application devrait ainsi conduire à proposer des salaires moins élevés aux nouveaux recrutés et une progression plus lente de la rémunération des salariés déjà en place. Si dans son rapport annuel d'activité pour 2023, l'association met en avant les avantages sociaux qu'elle accorde à ses salariés, tels que moins de 35 heures de travail par semaine, « mais des jours RTT tout de même » ou la pause méridienne incluse dans le temps de travail ou encore la subrogation de l'indemnisation en cas de congé de maladie, il est permis de s'interroger sur la prise en charge *in fine* de tels avantages par l'État, puisque l'administration est sollicitée chaque année pour accorder une subvention exceptionnelle permettant de

---

<sup>18</sup> Les détracteurs de la gestion des ressources humaines par l'AE-MENESR mettent en avant l'annulation par la juridiction prud'homale du licenciement d'un chef de cuisine. Cependant, le conseil de prud'hommes a annulé la décision pour n'avoir pas respecté la procédure applicable aux salariés protégés, tout en jugeant que les faits de harcèlement motivant ce licenciement pour faute lourde étaient bien établis et en rejetant, par conséquent, la demande de dommages et intérêts présentée à ce titre par l'intéressé.

rétablir l'équilibre des comptes. Comme on l'a vu, si les charges de personnel ne sont pas à elles seules à l'origine des importants déficits, il est indéniable qu'elles y ont contribué. En outre, la mission ne peut que reprendre la recommandation déjà faite en 2018 de mettre fin aux mises à disposition de fonctionnaires au profit de l'association.

Selon les dernières données transmises par le SAAM<sup>19</sup>, les comptes provisoires de 2024 montrent que la trajectoire de réduction du déficit de l'AE n'est pas encore trouvée, puisque le déficit d'exploitation aurait atteint, fin 2024, 529 151 € dont 348 871 € seraient des dépenses de personnel supplémentaires par rapport aux prévisions faites dans le projet de budget 2024 rectifié en cours d'exercice.

L'équilibre affiché dans le projet de budget pour 2025 ne peut être atteint qu'avec une augmentation conséquente de la participation de l'administration qui passerait à 1 669 511 €, contre 1 347 396 € au budget rectifié 2024.

En deuxième lieu, l'amélioration de la qualité des repas qui serait attendue par les agents et le nécessaire recrutement de salariés pour la restauration sur le site Pascal - l'association indique que 45 personnes seraient nécessaires pour préparer et servir une moyenne de 1 200 convives par jour - justifient une professionnalisation des recrutements. Sans remettre en cause la politique de promotion interne à laquelle l'association est attachée, il pourrait notamment être opportun qu'à l'instar de l'ASF Restauration des ministères financiers, l'association fasse appel à des cabinets de recrutement spécialisés dans les personnels de restauration plutôt que de ne se fier qu'au « bouche à oreille ».

En troisième lieu, une réflexion mériterait d'être engagée sur les moyens de mieux respecter les obligations légales en matière d'approvisionnement. Sur ce point, la direction des achats de l'État (DAE) a indiqué à la mission qu'était envisagé un projet de centrale d'achat de denrées alimentaires, dans lequel le CNOUS pourrait devenir centrale d'approvisionnement<sup>20</sup>. Cela permettrait aux gestionnaires de restaurants administratifs d'accéder, sans avoir à engager des procédures complexes de passation de marchés, à des denrées de meilleure qualité à un coût moindre et, ainsi, de mieux respecter les obligations de la loi Egalim. Selon les responsables du CNOUS rencontrés par la mission, contre une cotisation représentant entre 3 et 5 % du volume de leurs achats annuels, les associations gestionnaires pourraient bénéficier de prix des denrées inférieurs de 10 à 20 %. Les gestionnaires pourraient néanmoins conserver la possibilité d'un contact direct avec les producteurs faisant partie d'un panel de fournisseurs sélectionnés sur appel d'offres, notamment pour les produits ultra-frais, afin de favoriser les circuits courts. Selon la DAE, des associations telles que l'AGRAF, devenue ASF Restauration, mais également l'AE MENESR lui avaient fait part de leur intérêt pour cette mutualisation.

En quatrième lieu, augmenter l'attractivité des restaurants gérés par l'association devrait passer par une diversification de son offre : maintien voire accentuation de l'offre de repas chauds à emporter que les agents pourraient consommer notamment dans des espaces collectifs qui seraient créés dans les locaux de Gentilly ; tarification en fonction des plats et du nombre de périphériques, à l'instar de ce que proposent tous les prestataires privés et de ce que commencent à proposer certaines associations gestionnaires de restaurants administratifs (par exemple, l'association d'action sociale en faveur des personnels de la ville et du département de Paris - ASPP -, ou encore l'expérience conduite dans certains restaurants d'ASF Restauration).

Il importerait enfin que l'assimilation de l'AE à une seule organisation syndicale et la confusion qui en résulte puisse prendre fin, mais cela suppose que non seulement l'association ouvre son conseil d'administration et son bureau à d'autres organisations syndicales mais aussi que ces dernières incitent leurs adhérents à assister aux assemblées générales et présentent des candidats.

---

<sup>19</sup> Données transmises par le SAAM le 29 avril 2025.

<sup>20</sup> Un amendement au projet de loi simplification de la vie économique prévoit de modifier l'article L. 822-1 du code de l'éducation pour permettre au CNOUS d'exercer ses missions de centrale d'achat de denrées alimentaires et autres biens nécessaires à la restauration au bénéfice d'autres acheteurs publics et privés à but non lucratif que ceux qui proposent une offre de restauration aux étudiants.

## **3.2. La perspective d'une transformation du restaurant du site Descartes en RIA après l'achèvement des travaux**

### **3.2.1. La nécessité de trouver des solutions alternatives au restaurant du site Descartes pendant les travaux**

Ainsi que la mission l'a constaté à l'occasion d'une visite des installations de cuisine et des réserves et que l'avait relevé le rapport de l'audit du fonctionnement de l'AS Descartes (rapport n° 2021-203 cité dans l'introduction) : « *La vétusté des locaux de restauration, constatée depuis de nombreuses années et mise en exergue par les contrôles et audits cités ci-dessus rend difficile le respect de règles sanitaires de base telles que la "marche en avant", le nettoyage et la désinfection et augmente les risques de contamination des aliments et "préparations" ».*

C'est pourquoi la perspective d'une rénovation des locaux à compter de l'automne 2026 constitue une décision attendue. Toutefois, l'indisponibilité du restaurant, de la cafétéria et des locaux réservés à la préparation des repas à laquelle ces travaux vont conduire pour au moins une année impose à l'association, avec l'aide active de l'administration, d'une part, de rechercher une ou plusieurs solutions pour permettre aux convives habituels de continuer de bénéficier d'un déjeuner aux tarifs actuels, d'autre part, de réfléchir à la manière dont l'AS pourra surmonter cette période notamment à l'égard de ses salariés.

L'AS Descartes a déjà expérimenté une période de fermeture, en décembre 2023 – janvier 2024, pendant laquelle ses salariés ont été transférés à l'AGRAF (devenue ASR Restauration) dont une unité de production située à la porte d'Ivry a livré des repas à Descartes en liaison froide. Le recours à des frigos connectés pourrait également être envisagé pour les personnels dont les bureaux resteraient à Descartes.

Le directeur des ressources humaines du Collège de France a indiqué à la mission envisager le recours à des tickets-restaurant de manière provisoire, à l'instar de ce qu'a fait le ministère de la culture pendant une période de travaux sur son site des Bons-Enfants, mais a néanmoins fait valoir qu'une offre résiduelle sur le site de Descartes, même dégradée, aurait sa préférence. La délégation Paris-Centre du CNRS a d'ores et déjà accès au restaurant du CROUS de Jussieu, même s'il ne va pas de soi que ce restaurant, bien moins apprécié par les personnels que le restaurant Descartes, puisse accueillir un surplus de convives pendant une longue période.

En ce qui concerne les personnels de l'association, la piste évoquée par le SAAM d'un plan de sauvegarde de l'emploi, qui revient à licencier tous les salariés, à laquelle la Réunion des musées nationaux a, selon la cheffe de service, recouru pendant les travaux du Grand Palais, ne pourrait être retenue qu'en l'absence de tout autre solution permettant d'affecter provisoirement ces personnels dans des restaurants administratifs relevant d'associations gestionnaires d'autres administrations, comme ASF Restauration ou AURI du ministère de l'agriculture, et qui pourraient ainsi contribuer à la livraison de repas froids aux convives de Descartes. L'AE s'est également dite prête à accueillir ces salariés, mais cela supposerait une évolution favorable des relations entre les deux associations.

Le maintien d'une offre de restauration pour les convives du restaurant Descartes pendant cette longue période de travaux repose tout autant sur l'engagement de l'AS Descartes, qui l'a déjà démontré lors de la précédente période de fermeture, que sur le soutien nécessaire de l'administration qui devra apporter une aide active à l'association pour la recherche de solutions permettant non seulement d'offrir des repas aux personnels du site, mais également de garantir sa pérennité au-delà de la période des travaux.

### **3.2.2. Après la réouverture des espaces de restauration à l'issue des travaux, la création d'un RIA devra enfin être mise en œuvre**

Les restaurants interadministratifs sont définis par une circulaire du ministre de la fonction publique du 21 décembre 2015<sup>21</sup> comme des structures de restauration où sont accueillis des agents des services relevant des administrations d'au moins deux ministères ou d'un ministère et d'une administration d'un autre versant de la fonction publique [le terme administration recouvre un service administratif de l'État, une collectivité territoriale, un établissement public ou assimilé]. Il s'agit d'un site équipé (ensemble de

---

<sup>21</sup> Circulaire du 21 décembre 2015 relative à l'organisation et au fonctionnement des restaurants interadministratifs.

locaux et d'installations techniques) en vue de préparer et servir des repas, à un tarif social, aux agents de ces services à proximité ou de passage.

La circulaire précise que les RIA sont placés sous la tutelle d'au moins deux administrations, l'une d'elle jouant un rôle de coordination et de pilotage dans la fonction du RIA et assurant, dans ce cadre, les fonctions d'administration coordinatrice. Les autres administrations de tutelle sont considérées comme des administrations associées. Les organes de l'association gestionnaire du RIA comprennent un conseil d'administration, un bureau et une commission de surveillance. Les travaux d'investissements sont financés par le ministère chargé de la fonction publique en cas de transformation d'un restaurant administratif en RIA.

Le rapport de la mission d'audit de 2021 rappelait que l'AS Descartes est issue, en juillet 2020, de la fusion des associations ASCL et AURA décidée dans un objectif de professionnalisation et avec la perspective de la création d'un restaurant interadministratif sur le site Descartes permettant d'associer les partenaires principaux, notamment le CNRS et le Collège de France, qui représentent plus de 50 % des convives, étant rappelé que parmi ceux-ci, les personnels du ministère sont minoritaires. Ce rapport indiquait ainsi : « *Lors de la remise du rapport n° 2018-080, un consensus s'est dégagé autour de l'un des scénarios, bâti à partir de fondements clairs : conforter et accompagner la mise en œuvre des mesures visant l'assainissement de la gestion et sa migration vers une organisation interadministrative propice à conforter l'approche partenariale qui sied au site de la Montagne Sainte-Geneviève ; mieux partager les coûts de fonctionnement et d'investissements entre les employeurs des agents fréquentant le restaurant ; permettre un financement des travaux par l'État au titre des RIA. Prenant en compte les différents critères incontournables pour les décideurs publics (employeurs des agents fréquentant le site), il est impératif que soit mise en place une association de gestion ad hoc. Au regard des montants importants de participation financière de ces employeurs, de la participation attendue de l'État aux futurs investissements bâtimentaires, l'association de gestion d'un restaurant interadministratif représente un cadre juridique clair, équilibré dans sa gouvernance et qui préserve les responsables du secrétariat général du risque de gestion de fait. Ceci est par exemple "protecteur" en matière de commande publique, dont les règles (pouvoir adjudicateur) sont respectées par l'association de gestion* ».

L'AS Descartes a indiqué à la mission sa volonté d'aboutir à cette transformation du restaurant du site Descartes en RIA. Si la contrepartie financière de la participation du CNRS à un RIA a paru excessive à la responsable du pôle gestion du service des ressources humaines de la délégation Paris-Centre du CNRS, la position du Collège de France est au contraire très favorable à cette transformation en un RIA qui permettrait à l'établissement d'être présent au conseil d'administration de l'association gestionnaire et d'être ainsi mieux en mesure d'anticiper les relèvements des tarifs.

La situation de l'association s'étant stabilisée et sa gestion très nettement améliorée, rien ne paraît s'opposer à la création d'un RIA. La phase des travaux pourrait être opportunément mise à profit pour préparer sa mise en place, selon les prescriptions figurant dans la circulaire du 21 décembre 2015.

### **3.3. De meilleures interactions de l'administration avec les gestionnaires des restaurants administratifs doivent être mises en place**

#### **3.3.1. Le contrôle des associations est insuffisamment assuré par la présence de représentants de l'administration à leur conseil d'administration**

Comme on l'a relevé, le conseil d'administration de chacune des deux associations gestionnaires d'une offre de restauration comprend six représentants de l'administration centrale, mais il ne ressort pas des procès-verbaux des séances que l'administration y prendrait une part active, ni qu'y seraient présentées et discutées les orientations et décisions structurantes pour le fonctionnement de l'association, au contraire de ce que la mission a constaté par exemple au ministère de l'agriculture ou de l'économie et des finances où non seulement les évolutions des prestations et des tarifs, mais également les recrutements de personnels sont présentés et validés par le conseil d'administration de l'association gestionnaire.

Outre cette participation discrète, il n'est pas apparu à la mission que les indicateurs quantitatifs et qualitatifs qu'impose l'une des annexes des conventions d'objectifs, qui sont effectivement communiqués par chacune des associations, soient réellement exploités par l'administration et encore moins discutés lors des réunions des conseils d'administration.

Alors que les statuts de l'AE MENESR donnent compétence au conseil d'administration pour présenter l'arrêté des comptes de l'exercice précédent à l'assemblée générale, accompagné d'un rapport d'activité, ce rapport ne semble pas avoir été discuté ou à tout le moins présenté au conseil d'administration préalablement à sa diffusion. Cette absence de discussion au sein du conseil d'administration permet peut-être d'expliquer le ton particulièrement critique à l'égard de la convention d'objectifs, et au travers elle de l'administration co-contractante, du rapport d'activité pour l'exercice 2023, en lieu et place d'une présentation exhaustive des indicateurs prévus par cette convention<sup>22</sup>. Il en va différemment pour l'AS Descartes qui établit un rapport de gestion assez exhaustif, même s'il ne comporte pas le détail de tous les indicateurs exigés par l'annexe de sa convention d'objectifs. L'association le communique au conseil d'administration et le rend public sur son site internet.

Cette différence de pratique entre les deux associations montre que la présentation des indicateurs de suivi au conseil d'administration et *a minima* son information sur le contenu du rapport d'activité relèvent du bon vouloir des associations. Il ne ressort d'aucun document communiqué à la mission que l'administration, qui n'a pas fixé un cadre unifié pour la présentation de ces indicateurs, en ferait usage pour opérer des comparaisons et fixer aux associations des objectifs ciblés pour atteindre de meilleurs résultats.

Les exigences de l'administration sont en outre insuffisantes pour les indicateurs qualitatifs puisqu'il semble qu'ait été omise l'obligation pourtant prévue de conduire tous les ans une enquête de satisfaction auprès des agents, permettant de « se fonder sur les résultats pour proposer des pistes d'amélioration ».

Les conditions de l'évaluation qui consisteraient à ce que, chaque année, pour chaque action, un bilan d'étape soit établi par l'association et qu'il donne lieu à un dialogue de gestion annuel organisé par l'administration semblent également avoir été perdues de vue.

La connaissance des attentes des agents ne repose ainsi que sur les résultats des enquêtes de satisfaction réalisées par les prestataires privés et sur les réponses à un questionnaire réalisé, au printemps 2024, auprès des agents des services destinés à déménager dans un nouveau site. 991 agents, sur les 1412 faisant partie de la cible, ont répondu à ce questionnaire et 80 % des répondants l'ont rempli intégralement. Sans surprise, le bénéfice d'un espace de restauration constitue la demande prioritaire des agents, pour lesquels la qualité et la variété des plats proposés sont les critères les plus importants dans une offre de restauration administrative. Les agents ont été 92 % à demander une restauration assise de type self-service, mais 89 % souhaitent aussi pouvoir bénéficier de repas à emporter ou qui leur seraient livrés. Seulement 27 % des agents souhaitent prendre régulièrement leurs repas à l'extérieur.

### **Vers une amélioration du suivi de l'activité de restauration associative par l'administration**

Trois recommandations peuvent être faites qui pourraient permettre à terme une amélioration du suivi des coûts et de l'utilisation des subventions et charges payées par le ministère en matière de restauration collective.

D'une part, une approche par comparaison des tarifs selon chaque gestionnaire / prestataire pourrait être réalisée de façon régulière et permettrait de s'interroger sur la correspondance entre le prix de référence du plateau et une composition standard (par exemple un plat et deux périphériques) Il convient de rappeler, ici, que pour les prestations réalisées par une société privée, l'estimation du prix de revient n'est pas connue par l'acheteur (l'administration) et ses éléments constituent une information protégée au titre du secret des affaires. Ainsi l'administration n'a pas à en connaître et la marge dégagée par la société relève de la seule responsabilité de celle-ci.

D'autre part, une analyse de la fréquentation pourrait être menée prenant en compte à la fois le public potentiel d'un site (combien d'agents travaillent en moyenne dans les locaux du site chacun des jours de la

---

<sup>22</sup> Le rapport d'activité pour l'exercice 2023 de l'AE MENESR donne des indications sur la fréquentation de ses restaurants et sur l'augmentation de ses charges au travers d'une critique des objectifs, qu'elle dit « inatteignables », qui lui ont été fixés par la convention prolongée par voie d'avenant jusqu'au 31 décembre 2026 : « *Un équilibre budgétaire aux bases erronées reposant sur une hypothèse exagérément optimiste de 985 couverts par jour ; en 2023, l'AE enregistre une moyenne de 798 couverts par jour, contre une moyenne de 735 couverts par jour en 2022 ; une surestimation inexplicable des recettes examinées brique par brique. À titre d'exemple, sur les 4 années de la convention actuelle, l'AE est supposée réaliser plus de 800 000 € de recettes sur les prestations, alors qu'au mieux, l'AE en réalise 200 000 € ; ce delta est d'autant plus impactant que ce type de recettes est aléatoire d'une année sur l'autre* », mais aussi dénonciation d'une sous-estimation chronique du prix du plateau-repas.

semaine et par semaine), la fréquentation effective de la restauration collective par les agents s'y restaurant selon ses différentes formules (self, vente à emporter, ou autre formule...), voire la fréquentation des convives par catégorie indiciaire ; le rapprochement de ces éléments pourrait permettre d'estimer si les formules proposées répondent aux besoins des agents sur les plans économique et qualitatif. Une telle approche devrait aussi prendre en compte l'existence à proximité de possibilités de restauration alternatives ou concurrentes.

Pour ne prendre que cet exemple, sur le site de l'Arboreal, la restauration collective proposée s'adresse à un public potentiel total estimé de 1 500 agents, la moyenne haute de présence sur le site est évaluée à 1 000 agents ; si la moyenne de fréquentation est de 500 à 550 par semaine au self, les mardis et mercredis, 750 agents y sont accueillis, ce qui donne l'indication d'un taux de fréquentation *a priori* élevé.

Enfin, s'agissant des associations, l'estimation des dépenses supportées pour la restauration doit être faite en séparant autant que possible les charges liées à la restauration de celles d'autres activités d'action sociale dont elles ont la charge ; pour les dépenses de structures « communes » notamment de personnels œuvrant au sein de l'association à diverses missions, il conviendrait de définir une clef de répartition entre les différentes activités permettant de déterminer la quotité de travail se rapportant à l'activité de restauration pour disposer d'une estimation des charges exclusives des autres domaines.

Il conviendrait enfin que soit institué un suivi régulier de l'application de la convention de restauration avec chacune des associations, permettant d'évoquer toute question s'y rapportant et proposer tout aménagement utile.

### **3.3.2. La mise en place d'un dialogue de gestion et d'un conseil de surveillance de chacune des associations permettrait une meilleure appréhension de leur activité**

La mise en œuvre même des conventions conclues par l'administration, dont les annexes lient les deux parties avec la même force, devrait donc conduire à une évaluation annuelle rigoureuse de l'activité et de la performance de chacune des associations, sur la base des indicateurs déjà fixés. Cette évaluation annuelle devrait s'organiser dans le cadre d'un dialogue de gestion formalisé.

En outre, ainsi qu'on l'a vu, il existe des commissions restauration pour chacun des RIE auxquels l'administration a adhéré, un conseil de surveillance au ministère de l'économie et des finances pour l'AGRAF, qui est maintenant placé auprès de la fédération, et des commissions de surveillance obligatoires pour les RIA. En outre, une telle commission est d'ores et déjà prévue dans la convention d'objectifs conclue par l'administration avec l'AS Descartes.

Indépendamment de sa transformation à venir en RIA, il importe que cette commission soit effectivement créée et qu'une même commission, ou conseil de surveillance, soit également créée pour l'AE MENESR. Composée de représentants de l'administration et de l'association, elle devrait se réunir au moins une fois par trimestre afin d'assurer le suivi opérationnel de la mise en œuvre de la convention d'objectifs (suivi des fluctuations de la fréquentation, des variations des prix des denrées et autres intrants, des vacances d'emplois...).

Cela permettrait un suivi plus régulier de la fréquentation des restaurants ainsi que des charges des associations et pourrait peut-être éviter l'octroi d'une subvention exceptionnelle d'équilibre qui, dans le cas de l'AE, tend à perdre son caractère exceptionnel, et une augmentation subséquente du prix du plateau.

Cette préconisation rejoint d'ailleurs la recommandation n°12 du rapport sur la mission d'évaluation de la gouvernance de l'action sociale du ministère de l'éducation nationale.

Ce rapport recommandait également que les partenaires de l'administration aient comme obligation de mener des enquêtes de satisfaction sérieuses et de proposer des plans prospectifs d'amélioration et de développement de leurs activités.

La première de ces obligations est déjà inscrite dans les conventions conclues avec l'AE MENESR et l'AS Descartes. Ces enquêtes de satisfaction, auxquelles procèdent les gestionnaires des RIE auxquels l'administration a adhéré, doivent devenir régulières et, si nécessaire, l'administration doit apporter son aide aux associations pour qu'elles soient effectivement conduites.

### 3.3.3. L'offre de restauration, un objet majeur du dialogue social

Si la mission sur la gouvernance de l'action sociale a pu déplorer l'absence de présentation à la commission nationale de l'action sociale des bilans annuels des différents partenaires bénéficiant d'un subventionnement de leur activité dans le domaine de l'action sociale, cette même absence de présentation à la commission centrale d'action sociale (CCAS) de l'activité des deux associations qui proposent une offre de restauration à une part importante des effectifs des ministères de l'éducation nationale et de l'enseignement supérieur et de la recherche est tout aussi regrettable.

Indépendamment de l'invitation de ces associations aux réunions de la CCAS, la part prépondérante de la restauration dans l'action sociale mise en œuvre à l'administration centrale pourrait justifier la création au sein de la commission centrale d'un groupe de travail, ou d'une sous-commission restauration, dans lequel pourraient être présentées l'ensemble des offres proposées aux agents et discutées les évolutions de ces offres.

L'ensemble des partenaires sociaux représentés dans ce groupe de travail pourraient ainsi participer à la mission de contrôle qui leur est dévolue par le code général de la fonction publique et informer de manière objective les agents sur les prestations auxquelles ils peuvent accéder, indépendamment des comptes rendus d'activité réalisés par les associations gestionnaires.

## Conclusion

Le choix du gestionnaire de l'offre de restauration du site Pascal qui devrait regrouper, fin 2026 – début 2027, plus de 2 400 agents des ministères chargés de l'éducation nationale et de la jeunesse et des sports, est un enjeu majeur de la politique d'action sociale de ces ministères, tant la qualité de cette offre constitue une condition importante de l'acceptabilité du changement de leur lieu de travail pour les agents concernés.

Le coût pour l'administration de la restauration collective et la qualité des repas servis ne diffèrent pas fondamentalement selon que le gestionnaire est une association ou un prestataire privé du secteur concurrentiel, de sorte qu'il n'est pas possible à la mission de recommander le choix de l'un ou de l'autre type de gestionnaire.

L'AE MENESR a d'ores et déjà manifesté son souhait d'assurer la gestion de cette offre de restauration. Cependant, il ne suffit pas pour cela que cette association soit l'actuelle gestionnaire de deux des trois restaurants fréquentés par les agents qui vont déménager à Gentilly. Son organisation et son fonctionnement devraient être profondément améliorés : outre une meilleure maîtrise de ses coûts de production et notamment de ses charges de personnel et une amélioration du respect des obligations légales relatives à la composition des repas et l'origine des denrées alimentaires, cette association devrait pouvoir proposer à ses convives une offre plus diversifiée et de qualité constante. Ces exigences devraient lui être clairement indiquées.

Si l'administration estimait cependant que l'AE MENESR n'est pas mesure de relever ce défi et décidait de privilégier la conclusion d'un marché avec un prestataire privé, il lui reviendrait de réexaminer l'offre de restauration pour l'ensemble des agents, dès lors que les coûts fixes de la gestion des seuls restaurants et cafétéria de la rue de Grenelle par l'AE MENESR pourraient conduire à une augmentation déraisonnable du prix du plateau.

Une solution idéale serait alors une fusion des associations, mais les conditions de cette fusion, qui ne peut être imposée par l'administration, semblent loin d'être réunies.

Enfin, rien ne semble s'opposer à ce que le restaurant administratif du site Descartes continue d'être géré par l'AE Descartes ; il devrait pouvoir devenir un restaurant interadministratif au terme des travaux destinés notamment à mettre aux normes l'ensemble des installations de restauration.



Stéphane Elshoud



Catherine Moreau

## Annexes

Annexe 1 :	Lettres de saisine et de désignation.....	35
Annexe 2 :	Liste des personnes auditionnées .....	38
Annexe 3 :	La situation financière des deux associations AE MENESR et AS Descartes, le nombre de repas subventionnés et le coût supporté <i>in fine</i> par l'administration.....	40
Annexe 4 :	L'évolution de la fréquentation des restaurants gérés par les associations.....	46





**GOUVERNEMENT**

*Liberté  
Égalité  
Fraternité*

Les directeurs de cabinet

Paris, le **28 JAN. 2025**

**Note à madame Anne SZYMCZAK**

**Cheffe de l'inspection générale de l'éducation, du sport et de la recherche par intérim**

**Objet : L'offre de restauration et les modalités de sa mise en œuvre à l'administration centrale des ministères de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche, des sports, de la jeunesse et de la vie associative.**

Conformément aux dispositions des articles L. 731-1 à L. 731-3 du code général de la fonction publique, l'action sociale collective ou individuelle vise à améliorer les conditions de vie des agents publics et de leurs familles dans les domaines de la restauration, du logement, de l'enfance et des loisirs.

La politique d'action sociale de l'administration centrale, qui relève du Secrétariat général est menée en partenariat avec des associations, des prestataires extérieurs et la Mutuelle générale de l'éducation nationale (MGEN).

Dans le domaine de la restauration, cette politique d'action sociale s'appuie sur deux associations du personnel et neuf prestataires extérieurs. En effet, conformément aux recommandations issues du rapport IGESR n° 2018-94 relatif au fonctionnement des associations partenaires de l'action sociale de l'administration centrale, l'administration centrale a mis fin au versement d'une subvention à l'association Rabelais (IH2EF) en contrepartie d'une prestation de service de restauration à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2023.

Au sein de l'administration centrale, l'Association d'entraide de l'éducation nationale (Grenelle, Dutot, Regnault) et l'ASDescartes (Descartes) offrent des prestations de restauration de même nature au bénéfice de populations différentes pour des raisons géographiques et historiques. Ces prestations sont encadrées par des conventions dont le terme est fixé au 31 décembre 2026.

Dans le cadre du regroupement de plusieurs directions et services sur un nouveau site (Gentilly), les premiers déménagements seront organisés à la rentrée 2026. Ce site accueillera au total 2400 agents, dont 1900 de l'administration centrale, majoritairement issus des sites de Dutot, Regnault et Avenue de France.

Par ailleurs, des travaux d'envergure vont être engagés sur le site Descartes à compter du mois d'avril 2026 pour une durée prévisionnelle de dix-huit mois. Durant cette phase de travaux, les locaux dédiés à la restauration sur ce site (production, distribution, stockage et salle de restauration) seront indisponibles. Ce contexte constitue une opportunité de repenser l'offre globale de restauration et les modalités de sa mise en œuvre.

En conséquence, la capacité des intervenants associatifs à fournir, gérer et faire évoluer l'offre de restauration mérite d'être examinée au regard de l'équité due à l'ensemble des agents de l'administration centrale et de l'efficacité de la dépense consacrée à l'action sociale (2,866 millions d'euros ont été versés aux associations en 2023 soit 72 % de la dotation d'action sociale en crédits hors titre 2 – dont 2,371 millions d'euros pour la restauration tous prestataires confondus).

Dans cette perspective, nous vous demandons de réaliser une analyse du fonctionnement des associations, d'identifier les améliorations nécessaires et de faire des préconisations. Celles-ci pourront notamment viser à mettre en adéquation les prestations servies avec les standards actuels de la restauration collective et le cas échéant à corriger les disparités identifiées quant à la nature et au coût des prestations offertes aux agents.

Cette analyse vise également à vérifier que l'action sociale menée par ces associations dans le domaine de la restauration s'effectue dans le respect de la réglementation, tant au niveau financier, statutaire, qu'en termes d'hygiène et de sécurité et qu'elle s'appuie sur des organisations et des processus de gestion efficaces. Dans ce domaine, où la réglementation sanitaire et les normes sont en constante évolution, l'administration doit pouvoir s'appuyer sur une expertise forte et des pratiques certifiées. La question de la capacité de nos partenaires associatifs à suivre ces évolutions et à les prendre en compte pourrait faire l'objet d'une analyse attentive.

Enfin, il est attendu des propositions susceptibles de favoriser le développement d'une offre de qualité en matière de restauration au profit de la proportion la plus importante possible d'agents de l'administration centrale des deux ministères, tenant compte des évolutions des modes de consommation et des attentes en la matière.

Durant ces travaux, vous trouverez tout l'appui nécessaire auprès du secrétariat général et du service de l'action administrative et des moyens et notamment de la sous-direction des ressources humaines, en charge des activités relatives à l'action sanitaire et sociale dédiée aux personnels de l'administration centrale et des relations avec les associations de personnels.

Vos analyses et propositions sont attendues pour le mois de mai 2025.



**François WEIL**

Directeur du cabinet de la ministre d'Etat,  
ministre de l'éducation nationale,  
de l'enseignement supérieur  
et de la recherche

**Damien COMBREDT-BLASSEL**

Directeur du cabinet de la ministre des  
sports, de la jeunesse et de la vie associative



**Section des rapports**

Mission n° 24-25 162

Affaire suivie par :  
Manuèle Richard

Tél : 01 55 55 30 88  
Mél : [manuele.richard@igesr.gouv.fr](mailto:manuele.richard@igesr.gouv.fr)

Site Descartes  
110 rue de Grenelle  
75357 Paris SP 07

Paris, le 6 février 2025

La cheffe de l'inspection générale de l'éducation,  
du sport et de la recherche par intérim

à

Monsieur le directeur de cabinet  
de la ministre d'État, ministre de l'éducation  
nationale, de l'enseignement supérieur  
et de la recherche

Monsieur le directeur de cabinet  
de la ministre des sports, de la jeunesse  
et de la vie associative

Objet : Mission n° 24-25 162 Offre de restauration et modalités de mise en œuvre à l'administration centrale.  
Référence : Votre courrier en date du 28 janvier 2025.

Par lettre visée en référence, vous avez souhaité que l'inspection générale de l'éducation, du sport et de la recherche effectue une mission portant sur l'offre de restauration et les modalités de sa mise en œuvre à l'administration centrale des ministères de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche, des sports, de la jeunesse et de la vie associative.

J'ai l'honneur de vous informer que j'ai désigné les inspecteurs généraux suivants pour effectuer cette mission :

M. Stéphane Elshoud, pilote - [stephane.elshoud@igesr.gouv.fr](mailto:stephane.elshoud@igesr.gouv.fr)  
Mme Catherine Moreau - [catherine.moreau@igesr.gouv.fr](mailto:catherine.moreau@igesr.gouv.fr)



Anne SZYMCZAK

CPI :

- M. Stéphane Elshoud, IGÉSR
- Mme Catherine Moreau, IGÉSR
- M. Marc Foucault, responsable du collège ESRI
- M. Érick Roser, responsable du collège EAE

## Liste des personnes auditionnées

Organisation	NOM	Qualité
<b>Associations</b>		
AE MENESR	Fanny Thomas	Présidente
AE MENESR	Catherine Villegas	
AE MENESR	Eric Prungnaud	
AE MENESR	Jérémy Petit	
AE MENESR	Spyros Kyritsis	Contrôleur de gestion
AE MENESR	Sylvie Aebischer	Trésorière
AE MENESR	Nicolas Crottet	Secrétaire général
AS Descartes	Audrey Coquart	Présidente
AS Descartes	Niame Djoumi	Secrétaire
AS Descartes	Philippe Lapouge	Directeur d'exploitation
AS Descartes	Carlos Fonte	Chef de cuisine
<b>Organisation syndicales</b>		
CFDT Éducation formation recherche publiques - Administration centrale	Jeannette Kouta-Begnaken	Secrétaire générale CFDT – administration centrale MEN-MESR-MSJVA
CFDT Éducation formation recherche publiques - Administration centrale	Marie-Hélène Prieur	CFDT, représentante au CAS
CFDT Éducation formation recherche publiques - Administration centrale	Nathalie Thomas	
CFDT Éducation formation recherche publiques - Administration centrale	Marie-Laure Bontemps	
CGT Educ'action	Sylvie Aebischer	Secrétaire générale - administration centrale CGT Educ'action, représentante titulaire au CAS
CGT Educ'action	Valérie Gaudin-Mercier	CGT Educ'action, représentante suppléante au CAS
SNPMEN - FO	Anne Fauvaud	Secrétaire générale du SNPMEN-FO, représentante titulaire au CAS
SNPMEN - FO	Emmanuel Picard	Secrétaire général adjoint du SNPMEN-FO
UNSA Éducation - Administration centrale	Contribution écrite	
<b>Autres administrations de l'État ou établissements publics</b>		
CNOUS	Dominique Francon	Conseiller de la présidente chargé de la restauration et des achats
CNOUS	Emmanuelle Latour	Directrice de cabinet

CNRS	Taline Gulgulyan	Responsable du pôle gestion et aide au pilotage, Service des ressources humaines CNRS Délégation Paris-Centre
Collège de France	Jérôme Biard	DRH du Collège de France
Direction des achats de l'État	Stéphane Morin	Adjoint au directeur
Direction des achats de l'État	Olivier Ugarte	Acheteur leader restauration et denrées
Ministère de l'agriculture	Virginie Farjot	Sous-directrice du développement professionnel et des relations sociales SRH / SDDPRS SG
Ministère de l'agriculture	Armelle Falaschi	Cheffe du bureau des affaires sociales
Ministère de l'agriculture	Bouchra Masmoudi	Cheffe du pôle action sociale du bureau des affaires sociales
Ministère de la culture	Elsa Ciray	Sous-directrice des politiques et relations sociales et de l'expertise statutaire, au service des ressources humaines du secrétariat général du ministère de la culture
Ministère de la culture	Stéphanie Ricatti	Cheffe du bureau de l'action sociale
Ministère de la culture	Anne Claire Terrin	Adjointe à la cheffe de bureau de l'action sociale
<b>Organisations responsables de la restauration hors du ministère de l'éducation</b>		
FASF	Florence Fraboulet	Directrice générale
Association sociale finances restauration	Christophe Marmin	Directeur général des services
RIE Arborial	Yann Le Disez	Chef du service Arborial
RIE Arborial	Tom Barasz	Chef de secteur, Compass Group France - Eurest
RIE Arborial	Franck Boidin	Directeur du restaurant
RIE Rives de Paris	Sofiane Bouguelli	CBRE Property Management, mandataire du GRIE, Rives de Paris
RIE Rives de Paris	Matthieu Arnault	Chef de secteur Compass Groupe Eurest, Rives de Paris
RIE Rive Gauche	Pierre Zibel	Gestionnaire de GRIE M7 Rive Gauche, BNP Paribas, REPM, mandataire
<b>Responsables Secrétariat général / SAAM MENESR et MSJVA</b>		
Service de l'action administrative et des moyens (SAAM)	Marie-Hélène Perrin	Cheffe de service
SAAM	Nadine Miali	Adjointe à la sous-directrice des ressources humaines pour l'administration centrale
SAAM	Anne Lavagne	Cheffe du bureau des conditions de vie au travail et des politiques et des relations sociales
SAAM	Ludovic Martin	Adjoint à la cheffe du bureau des conditions de vie au travail et des politiques et des relations sociales
SAAM	Nicolas Rousseau	Sous-directeur de l'environnement de travail et du patrimoine immobilier de l'administration centrale

## La situation financière des deux associations AE MENESR et AS Descartes, le nombre de repas subventionnés et le coût supporté *in fine* par l'administration

### La situation financière des deux associations

La présente annexe analyse la situation financière des deux associations gestionnaires de la restauration collective au bénéfice des agents de l'administration centrale des trois ministères MEN, MESR et MSJVA. Les données sont celles disponibles à la date du 15 avril 2025.

De façon habituelle, l'administration demande aux associations, outre les documents comptables certifiés par un cabinet d'expertise, les budgets prévisionnels, la liste des personnels, leur statut et leurs fonctions, le rapport annuel de gestion, un plan pluriannuel de renouvellement du gros matériel, le taux de fréquentation, le calcul du coût de revient moyen d'un repas et les indicateurs Egalim.

La mission s'est intéressée aux comptes des deux dernières années d'exercice, 2022 et 2023, pour lesquelles elle disposait de comptes arrêtés et certifiés par un commissaire aux comptes, les deux années précédentes (2020 et 2021) présentant au regard de la crise sanitaire et des périodes de confinement des caractères particuliers et, disons-le, exceptionnels pour l'activité de restauration.

Au moment de la mission, les comptes 2024 de l'AS Descartes étaient en cours de contrôle par un cabinet d'expertise comptable et la date prévisionnelle de leur validation était attendue pour le mois de juin ou le début du mois de juillet 2025. Les comptes 2023 avaient été validés en septembre 2024.

Il en était de même pour l'AE MENESR, les comptes provisoires 2024 devant être prêts fin mai et les documents du commissaire aux comptes disponibles fin juin.

Il y a lieu de noter que les analyses des comptes et l'étude de la situation financière des deux associations ne font pas l'objet, chaque année ou même à échéance régulière, d'une formalisation sous forme de note, de document de synthèse ou de rapport, même bref, sur leur gestion, mettant l'accent sur les faits saillants de celle-ci, les événements explicatifs ou encore les tendances observées.

La mission s'est donc appuyée sur les seuls documents disponibles.

Tableau retraçant les produits et charges d'exploitation de l'AE MENESR et leurs évolutions entre 2022 et 2023

(en euros)	2023	2022	Evol %
<b>Produits d'exploitation</b>			
Cotisation	9492	12847	- 26 %
Chiffre d'affaires	1 271 731,00	1 087 743,00	17 %
Subventions d'exploitation	2 778 659,00	2 812 327,00	- 1 %
Reprises sur amortissement	117 223,00	31 856,00 €	268 %
Fonds dédiés	49 895,00	11 347,00	340 %
Autres produits	1 025,00	955,00	7 %
	4 228 025,00	3 957 075,00	
<b>Charges d'exploitation</b>			
Achats de marchandises	128 982,00	117 628,00	10 %
Impôts et taxes	13 759,00	14 602,00	- 6 %
Autres charges d'exploitation	2 732 730,00	2 407 933,00	13 %
Salaires et traitements	1 230 437,00	1 088 227,00	13 %
Charges sociales	444 750,00	389 311,00	14 %
Dotations aux amortissements	22 855,00	22 692,00	1 %
Dotations aux provisions	59 000,00		
Autres charges d'exploitation	7 556,00	115,00	
	4 640 069,00	4 040 508,00	
<b>RESULTAT D'EXPLOITATION</b>	<b>- 412 044,00</b>	<b>- 83 433,00</b>	

Source : Comptes financiers de l'association et tableau IGÉSR

**Tableau retraçant les produits et charges d'exploitation de l'AS Descartes et leurs évolutions entre 2022 et 2023**

(en euros)	2023	2022	Evol %
<b>Produits d'exploitation</b>			
Cotisation	1 135	1 740	- 35 %
Vente de biens	787 524,00	673 452,00	17 %
Prestations de services	636,00	5 836,00	- 89 %
Subventions d'exploitation	832 062,00	748 125,00	11 %
Reprises sur amortissement	14 745,00	19 429,00	- 24 %
Dons	54,00		
Autres produits gestion courante		854,00	- 100 %
Autres produits	6 402,00	73 734,00	- 91 %
	1 642 558,00	1 523 170,00	8 %
<b>Charges d'exploitation</b>			
Achats de marchandises	767 935,00	535 589,00	43 %
Variation de stocks	-26 800,00	5 736,00	- 567 %
Impôts et taxes	49 906,00	51 331,00	- 3 %
Autres achats	304 007,00	247 918,00	23 %
Salaires et traitements	492 538,00	479 640,00	3 %
Charges sociales	126 601,00	128 022,00	- 1 %
Dotations aux amortissements	29 516,00	32 316,00	- 9 %
Dotations aux provisions		13 000,00	- 100 %
Autres charges d'exploitation	1 639,00	6 228,00	- 74 %
	1 745 342,00	1 499 780,00	16 %
<b>RESULTAT D'EXPLOITATION</b>	<b>- 102 784,00</b>	<b>23 390,00</b>	

Source : comptes financiers de l'association et tableau IGÉSR

**En 2023 le résultat d'exploitation de l'AS Descartes** a été positif en 2022 à 23 390 € puis négatif en 2023 à - 102 784 €.

La vente de services a progressé de 673 452 € en 2022 à 787 524 € en 2023.

Parallèlement les coûts d'achats des marchandises (de 535 589 € à 767 935 € soient + 43 %) et l'ensemble des autres achats (de 247 918 € à 304 007 € soient + 23 %) ont connu une forte évolution positive.

Les dépenses de personnels de 479 640 € en 2022 à 492 640 € en 2024 (soient + 3 %) sont restées contenues.

Les subventions d'exploitation ont, elles, connu une hausse de 11 % passant de 748 125 € en 2022 à 832 062 € en 2023.

Leur part représentait 51 % des produits de l'association en 2023 et 49 % en 2022.

**En 2023 et 2022, le résultat d'exploitation de l'AE** a été négatif et a connu une nette dégradation passant de - 83 433 € en 2022 à - 412 044 € en 2023.

La vente de services a progressé de 1 087 743 € en 2022 à 1 271 731 € en 2023 soient + 17 %

Les coûts d'achats des marchandises (de 117 628 € à 128 982 € soient + 10 %) et l'ensemble des autres charges d'exploitation hors personnel (de 1 088 227 € à 1 230 437 € soient 13 %) ont connu une augmentation significative.

Le poste salaires et traitements est passé de 1 088 227 € à 1 230 437 € soit une progression de 13 %. Les dépenses de charges sociales ont suivi augmentant de 14 % en passant de 389 311 € à 444 750 €.

Selon l'association et l'administration, cette augmentation significative s'explique par des charges nées du recours à l'intérim pour pallier les absences d'employés titulaires, à celles-ci s'ajoutent des dépenses liées aux départs de salariés pour 107 000 € au titre de ruptures conventionnelles, de fins de contrats à durée déterminée, et d'une démission pour inaptitude professionnelle.

La subvention d'exploitation a, elle, été quasi stable en 2022 et 2023 passant de 2 812 327 € à 2 778 659 € (- 1 %).

La part de la subvention versée par l'administration représentait 66 % des produits de l'association en 2023 contre 71 % en 2022.

Certaines dépenses figurant dans les comptes des deux associations mériteraient une analyse circonstanciée pour en analyser l'effet sur le coût supporté au moins pour partie par l'administration.

Ainsi dans les comptes 2023 le poste « achat de marchandises » a, *a priori*, un périmètre différent dans les comptes des deux associations

Il est de moins de 130 000 € à l'AE à plus de 750 000 € à l'AS... alors que le nombre de repas servis est à l'AE de près de 170 000 et celui à l'AS est 42 000.

Parallèlement dans les comptes de l'AS le poste « autres achats » est de 304 000 € en 2023 et le poste « autres charges d'exploitation » est à plus de 2 700 000 € à l'AE.

L'explication en est certainement une possible différence d'imputation et de périmètre des dépenses incluses ce qu'a confirmé l'administration.

## Le nombre de repas subventionnés et le coût supporté *in fine* par l'administration

Tableau de synthèse du nombre de repas subventionnés, des montants de subvention versés aux deux associations par le ministère au titre de leur activité de restauration (2021 – 2024), de l'évolution du coût moyen du repas

Montant en €	AE MENESR				Total	AS Descartes				Total
	2021	2022	2023	2024		2021	2022	2023	2024	
Nombre de repas subventionnés**	116 960	162 374	179 213	170 237	<b>628 784</b>	25 825	41 792	45 219	40 112	<b>152 948</b>
Prix de base du repas	12,32 €	12,49 €	12,88 €	13,40 €		11,00 €	11,00 €	11,35 €	12,50 €	
Coût moyen par repas*	13,86 €	11,63 €	12,67 €	12,79 €		8,91 €	6,28 €	7,21 €	7,63 €	
Montant subvention équilibre exploitation restauration rattachée à l'exercice de l'année	1 407 024 €	1 285 134 €	1 478 868 €	1 204 517 €	<b>5 375 542 €</b>	156 322 €	256 212 €	297 006 €	288 444 €	<b>997 983,58 €</b>
Montant subvention équilibre exploitation restauration rattachée à l'exercice de l'année	213 890 €	593 432 €	385 000 €	276 016 €	<b>1 468 338,29 €</b>	73 892 €		29 004 €		<b>102 896 €</b>
Montant subvention équilibre exploitation restauration rattachée à l'exercice de l'année			406 701 €	582 066 €	<b>988 766,90 €</b>					<b>0,00 €</b>
Montant subvention équipement		9 653 €		115 439 €	<b>125 092,43 €</b>		6 199 €		17 709 €	<b>23 907,32 €</b>
Éventuelles charges se rapportant à la restauration supportées directement par le ministère*	153 576 €	153 576 €	153 576 €	153 576 €	<b>614 304,00 €</b>	85 587 €	85 587 €	85 587 €	85 587 €	<b>342 348 €</b>

\* Coût moyen par repas : La part des repas à la charge de l'administration varie selon la fréquentation par les agents (nombre de repas et répartition entre les différentes catégories tarifaires selon les indices de rémunération des agents). La répartition entre les catégories tarifaires est différente selon l'année et selon le site.

Éventuelles charges se rapportant à la restauration supportées directement par le ministère\* : données 2019 (chauffage, électricité, eau, ménage, enlèvement déchets, fourniture bureau et papeterie, location copieurs).

\*\* Nombre de repas subventionnés payés au cours de l'exercice comptable : factures du mois de décembre n-1 à novembre de l'année n.

AE : Subvention complémentaire qui serait à payer en 2025 au titre du déficit d'exploitation de l'exercice 2024 selon budget rectificatif/prévision d'atterrissage reçu le 23 avril 2025.

AS Descartes : Subvention complémentaire qui serait à payer en 2025 au titre du déficit d'exploitation de l'exercice 2023 selon facture reçue le 31 mars 2025.

Source données SAAM -SG et tableau IGÉSR

De 2021 à 2024 (derniers chiffres connus et transmis par l'administration), l'administration a subventionné 781 732 repas relevant de la gestion associative, 628 784 repas produits pour le compte de l'AE MENESR et 152 978 pour celui de l'AS Descartes.

Le montant total des subventions d'équilibre pour la restauration associative versées par l'administration a été de 6,373 M€, respectivement 5,375 M€ pour l'AE MENESR et 0,997 M€ pour l'AS Descartes. Pour l'AE MENESR il faut rajouter une double subvention exceptionnelle de 0,406 M€ au titre de 2023 et de 0,582 M€ au titre de 2024. L'AS Descartes bénéficie, elle, d'une subvention d'équilibre exceptionnelle de 0,023 M€ au titre de 2023.

À ces recettes, il convient d'ajouter des dépenses prises en charge directement par le ministère au bénéfice de la restauration associative, à savoir le chauffage, l'électricité, l'eau, le ménage, l'enlèvement des déchets, des fournitures de bureau et de papeterie, la location de copieurs.

L'estimation faite par le SAAM de ces charges à partir de données estimées en 2019 donne une valorisation à hauteur de 0,153 M€ par an au bénéfice de l'AE MENESR entre 2021 et 2024 soit au total 0,614 M€ et de 0,085 M€ par an au bénéfice de l'AS Descartes soit au total pour la même période de 0,342 M€ en faveur de cette dernière.

Il est à noter que l'administration calcule et établit un coût moyen d'un repas en divisant l'ensemble des dépenses rattachées à l'exercice (y compris les dépenses payées sur exercice n+1 ou n+2) par le nombre de repas rattaché à l'exercice (factures de décembre n-1 à novembre de l'année n).

Selon les données transmises par le SAAM le nombre de repas subventionnés par l'administration a sensiblement varié sur ces quatre dernières années.

En 2024, ce nombre a été de 286 510 [la différence entre le nombre de repas payés sur l'exercice et celui du nombre de repas payés à rattacher à l'exercice s'expliquerait par un décalage dans la présentation des factures de repas d'octobre et de novembre 2024 payées seulement en 2025 (31 377 repas)].

**L'évolution de la fréquentation des restaurants gérés par les associations**

La fréquentation des restaurants gérés par l'AE MENESR et l'AS Descartes est un élément d'explication de la variation du prix de revient moyen des repas

Le tableau suivant rend compte de l'évolution à la fois du nombre total de convives sur les quatre sites de restauration à gestion associative (les trois sites gérés par l'AE MENESR et le site de la Montagne Sainte-Geneviève géré par l'AS Descartes) des agents de l'administration centrale entre 2019 et 2023.

**Tableau de fréquentation des restaurants en administration centrale exploités / gérés  
par les associations de personnel 2019 – 2023 avec mention pour l'AS Descartes  
du nombre de convives agents d'autres établissements et administrations**

AE MENESR - Nombre de repas servis								
Catégorie de convives	2019	2020	2021	2022	2023	2024	Evol 2024/2022	Evol 2024/2019
AC MENESR / MSJVA	208 927	116 760	122 336	163 839	179 213	169 477	3 %	- 19 %
extérieurs conventionnés	35 291	17 557	18 449	21 403	21 978	23 414	9 %	- 34 %
extérieurs								
<i>Sous-total « autres »</i>	35 291	17 557	18 449	21 403	21 978	23 414	9 %	- 34 %
<b>Total</b>	<b>244 218</b>	<b>134 317</b>	<b>140 785</b>	<b>185 242</b>	<b>201 191</b>	<b>192 891</b>	<b>4 %</b>	<b>- 21 %</b>
% AC MENESR/MSJVA	86 %	87 %	87 %	88 %	89 %	88 %	- 1 %	+ 3 %
% extérieurs	14 %	13 %	13 %	12 %	11 %	12 %	5 %	- 16 %
Nombre de jours d'ouverture	247	227	250	253	251	250	- 1 %	+ 1 %
Nombre moyen de repas par jour	989	592	563	732	802	772	5 %	- 22 %
AS Descartes / AURA - Nombre de repas servis								
Catégorie de convives	2019	2020	2021	2022	2023	2024	Evol 2024/2022	Evol 2024/ 2019
AC MENESR / MSJVA	51 819	27 333	27 687	42 041	47 344	41 389	-2 %	- 20 %
autres	91 138	40 272	50 333	61 867	72 261	89 453	45 %	- 2 %
<i>dont CNRS</i>	32 399	13 597	17 188	23 431	26 563	30 611	31 %	- 6 %
<i>dont Collège de France</i>	20 727	9 038	12 293	14 629	16 418	17 392	19 %	- 16 %
<i>dont Université Paris 1</i>			6 155	5 743	5 663	6 962	21 %	
<i>dont Université Paris 2</i>						9 767		
<b>Total</b>	<b>142 957</b>	<b>67 605</b>	<b>78 020</b>	<b>103 908</b>	<b>119 605</b>	<b>130 842</b>	<b>26 %</b>	<b>- 8 %</b>
nb jours ouverture	253	212	255	253	250	249	-2 %	- 2 %
nb repas par jour	565	319	306	411	478	525	28 %	- 7 %
<i>dont AC MENESR/MSJVA</i>	205	129	109	166	189	166	0 %	- 19 %
% AC MENESR / MSJVA	36 %	40 %	35 %	40 %	40 %	32 %		
% autres conventionnés	64 %	60 %	65 %	60 %	60 %	68 %		
<i>Dont % CNRS</i>	23 %		22 %	23 %	22 %	23 %		
<i>dont % Collège de France</i>	14 %		16 %	14 %	14 %	13 %		
<i>dont % Université Paris 1</i>			0 %	0 %	0 %	5 %		
<i>dont % Université Paris 2</i>						7 %		

2023 : retour sur site Descartes de l'inspection générale (IGÉSR) ;

2023 : ouvert, mais travaux 3 premières semaines en janvier (repas à réchauffer ou à emporter) ;

2024 : à compter du 1er avril = départ DGRI vers site temporaire Rives de Paris ;

2025 : à compter du 1er janvier = retour DGESIP-DGRI A2 (SIES) = environ 75 agents.

Source : données SAAM / MENESR et tableau mission

Deux observations peuvent être déduites de ce tableau.

La fréquentation a chuté entre la période d'avant pandémie et de confinement et celle d'après, la crise sanitaire ayant limité l'accès aux locaux de travail et de restauration (cf. supra). Il est constaté une baisse de 19 % entre 2019 et 2024 pour les agents des trois ministères fréquentant les restaurants gérés par l'AE MENESR et de 20 % pour ceux de l'AS Descartes, une nette reprise étant observée depuis ; la fréquentation concernant les seuls agents des trois ministères est globalement stable depuis 2022 (+ 3% pour les convives des restaurants de l'AE MENESR et – 2 % pour ceux du restaurant de l'AS Descartes) alors que celle des convives extérieurs conventionnés dans les restaurants gérés par l'AE a augmenté de 9 % et dans le restaurant géré par l'AS de + 45 %.

Il convient ici de noter que le nombre de convives du site Descartes le fréquentant au titre des conventions passées entre l'AS et les autres établissements<sup>1</sup> bénéficiaires d'un accès au restaurant du site pour leur personnel est supérieur à celui des agents employés par les ministères. Ils représentaient en 2024 près de 68 % des convives sur l'année et 64 % en 2019.

---

<sup>1</sup> Selon les informations communiquées par l'AS Descartes, 23 conventions étaient conclues en 2023 avec des établissements sous tutelle du MESR et/ou se trouvant dans le quartier de la Montagne Sainte-Geneviève conformément à ce que prévoient ses statuts. Certains établissements, dont le siège peut se trouver très éloigné signent des conventions pour moins de dix agents exerçant leurs missions dans des unités mixtes de recherche d'universités, du Collège de France ou du CNRS implantées dans le quartier de la Montagne Sainte-Geneviève.