

HISTORIQUE DE LA RESTAURATION SCOLAIRE

I - NAISSANCE SOUS LE SIGNE DE LA MISERE

Au XIX^{ème} siècle :

En 1844, le maire de Lannion crée la « salle d'asile et d'hospitalité » équipée d'une cuisine, où des repas aux menus variés et des soins de propreté sont donnés aux enfants qui paient selon leur situation familiale (système de bourses).

En 1862, Victor Hugo, à Guernesey, finance des repas chauds pour les enfants de l'école de l'île.

L'alimentation collective se pratique déjà dans les établissements scolaires sous des formes diverses sans avoir de nom précis.

- Les communes, notamment Paris en 1849, accordent une aide alimentaire aux enfants indigents et procèdent aux distributions dans les cantines, c'est-à-dire les dépôts alimentaires.

Une étape importante est franchie dans les années 1880, avec les lois de Jules Ferry qui rendent l'instruction obligatoire, gratuite et laïque, mais qui "oublie" de structurer le temps de midi.

- Cependant, le repas à l'école devient une nécessité pour beaucoup d'enfants :
 - à la campagne, l'éloignement interdit le retour à la maison le midi,
 - en ville, c'est le travail des parents et l'indigence de certaines familles qui conduisent à la naissance des cantines.

En 1898, il y a 395 cantines à Paris.

Durant la guerre 14–18 :

Des institutions charitables, des soupes populaires pour enfants, se greffent sur l'école pour assurer un repas le midi.

Après la guerre :

La troisième république conduit une politique scolaire tendant à établir une école dans chaque commune, mais l'omission de Jules Ferry n'est pas réparée. L'alimentation de l'enfant à l'école n'étant pas prise en considération, les cantines émergent un peu partout par nécessité.

La cantine se structure à partir de l'école et de la commune, sans intervention de l'état. Elle est ouverte à tous les enfants dont les parents travaillent et aux cas sociaux. Elle garde donc son aspect d'œuvre de charité.

A Paris, l'organisation est assurée essentiellement par la Caisse des Ecoles fondée en 1867 par Victor Duruy qui accélère le financement par des fonds publics. En province, dans les villes, elle l'est par des organismes divers, parfois même par l'aubergiste sur la demande des parents ou du maire.

Constats :

- Le repas - type des écoliers est essentiellement composé de pain, de lard ou d'un plat unique venant de la maison et réchauffé sur le poêle de l'école, ou encore d'une soupe chaude bien épaisse faite à la cantine à partir de produits de la ferme donnés à l'école. Cela a pour conséquence la sous alimentation et même la mal nutrition des enfants.
- Le lieu de prise du repas : dans la cour ou sous le préau en été, en classe l'hiver, et parfois dans la salle polyvalente souvent équipée de matériel de récupération.
- Pour la gestion, il n'y a pas d'intervention de l'état (pas de directives nationales), et souvent pas de structuration locale. Les types d'aides accordées par la commune sont aléatoires.
- En général l'organisation du repas du midi est laissée aux bons soins de l'instituteur (qui surveille également les enfants car il en a l'obligation).

En conclusion : les cantines scolaires du début du 20ème siècle sont le fruit du hasard et de l'improvisation.

II - DEVELOPPEMENT SOUS LE SIGNE DE L'INCOHERENCE

1936 : après lancement d'une enquête, la secrétaire d'état à l'éducation nationale chargée de l'hygiène scolaire et la vie sociale de l'enfant, Cécile Brunschvicg, décide l'obligation de construire un réfectoire dans toute nouvelle école et l'aménagement des établissements existants.

1938 : 9 000 cantines existent en France mais sont surtout en ville, placées sous le signe de la laideur, de la pauvreté, du brouhaha et les repas y sont mal équilibrés. On peut les qualifier de « hangars à manger ».

1939-1945 : « **Ventre affamé n'a pas d'oreilles** »

Dans chaque département, l'Inspection Académique est dotée d'un service de ravitaillement qui accorde quelques subsides aux cantines sous forme de bons d'approvisionnement en féculents, de biscuits caséinés et de poudre de lait, mais ces mesures sont insuffisantes pour combler les carences alimentaires.

Conséquences : à la fin de la guerre, les enfants de France sont au 3^{ème} rang des plus mal nourris en Europe, avec des carences vitaminiques et une baisse de la courbe staturo-pondérale.

III - APRES GUERRE, DEVELOPPEMENT DU CONCEPT « RESTAURANT D'ENFANTS »

L'état concentre ses efforts sur les colonies de vacances.

Une autre forme de restauration collective des enfants et des jeunes se développe alors, mais au début, sans réflexion, la « bonne colonie » étant celle où l'on prend des kilos.

Les modes de gestion des cantines scolaires :

Ils sont fonction des opportunités locales, dans la plupart des cas, se sont des associations déjà constituées dans un but d'aide à l'école ou des associations de fait, c'est-à-dire non déclarées, qui assurent le fonctionnement des cantines. La commune les aide ; parfois elle prend des initiatives de création et de gestion, mais l'essentiel de l'action repose sur les enseignants.

Une cantine scolaire peut être créée et entretenue par :

- la municipalité (gestion directe ou régie municipale),
- la caisse des écoles (budget autonome)
- une association permettant une gestion souple mais soumise aux aléas des subventions, cette liberté marquant le désengagement de l'Etat vis-à-vis de la restauration scolaire.

Structuration la plus fréquemment rencontrée :

- une association qui gère avec l'aide de la commune,
- du personnel employé pour la cuisine et le service, souvent en recrutement à caractère social,
- l'instituteur s'implique dans la cantine, notamment pour la surveillance (il a toujours obligation de surveillance le midi).

Rentrée 1946-47 : on ne dénombre que 11 000 salles à manger, alors qu'il y a 36 000 communes en France.

Dans les **années 1950**, grâce à l'action de militants laïques, d'enseignants ou associations, quelques cantines s'améliorent.

IDEE NOUVELLE : « *une alimentation rationnelle dans un climat familial et éducatif* »

- Raymond Paumier, instituteur à Montgeron, parle de l'accueil de l'enfant, du cadre de vie, de l'équilibre et de l'hygiène alimentaire, de l'éducation nutritionnelle. Il est à l'origine du premier restaurant d'enfants (en 1946) et écrit l'ouvrage *Un homme se penche sur leur assiette* (éditions Max Brézol, 1967) qui est très rapidement épuisé.
- La préoccupation diététique est prise en compte lorsque des nutritionnistes, au nombre desquels : Jean Trémolières, Lucie Randoïn, Ginette Matiot, et des médecins alertent les pouvoirs publics et mènent campagne pour une alimentation équilibrée.

La Ligue de l'enseignement forme alors un groupe de travail qui multiplie les enquêtes et les conférences. Diététiciens, professeurs, vétérinaires puis responsables de l'éducation les encouragent et les soutiennent.

En juillet 1951 : la *Recommandation n° 33* de la XIV^e conférence internationale de l'instruction publique de l'UNESCO demande : « *qu'une cantine soit prévue lors de la construction de nouvelles écoles, qu'elle soit annexée à toute école, à la charge des autorités centrales ou locales qui supportent les frais de construction de l'école* ». Ce texte évoque également une alimentation rationnelle, l'éducation nutritionnelle, une ambiance accueillante et familiale, mais le passage à la réalisation s'avère difficile...

1956 : un texte officiel sur la restauration enfantine concernant les boissons dans les internats et cantines scolaires est produit.

1959 : la Ligue de l'enseignement édite le premier *Cahier de l'éducation permanente* traitant de la restauration pour enfants.

Dans les années 1960 : l'explosion démographique induit des bouches supplémentaires à nourrir.

L'éducation nutritionnelle est enfin vue aussi importante pour l'avenir des enfants que l'éducation intellectuelle et physique. Le moment du repas est considéré comme le mieux dévolu à cette éducation pour peu que certains critères qualitatifs d'accueil, d'alimentation, et des relations adultes-enfants soient observés.

1964 : la commission nationale des restaurants d'enfants de la Ligue de l'enseignement entre dans une phase productive.

1965 : Ce début de réflexion sur la restauration scolaire entraîne la naissance du **concept Restaurant d'Enfants**. [Voir le schéma en PDF](#)

Ce concept précise les axes sur lesquels il est indispensable de travailler pour faire évoluer les cantines vers de véritables « restaurants d'enfants », lieu d'accueil convivial, de bonne alimentation et d'éducation.

Le terme « restaurants d'enfants » apparaît pour la première fois dans un texte officiel : la *circulaire du 15 juin 1965* de l'éducation nationale.

La Commission Nationale est consultée par diverses instances ministérielles. Elle provoque un rapport du comité interministériel en avril 1967, destiné au Conseil Supérieur de l'Hygiène. Ce rapport engendra la *circulaire du 6 mars 1968* traitant de l'hygiène alimentaire.

IV - LES DIFFERENTES EVOLUTIONS : ANNEES 70, 80 ET 90

1970-71 : campagne nationale de promotion des Restaurants d'Enfants par la Ligue de l'enseignement.

Lorsque la commission nationale publie son deuxième recueil sur « *les restaurants d'enfants* » en 1970, l'édition est épuisée en quelques semaines. La Ligue de l'enseignement diffuse des brochures, provoque de multiples rencontres entre professionnels et gestionnaires. Les services vétérinaires apportent leur soutien et étudient les propositions législatives.

Les associations de parents d'élèves se développent et gèrent parfois la cantine avec le plus souvent un contrat passé avec la collectivité locale.

A partir de **1972-1973**, sortent les principaux textes qui régissent l'alimentation concernant les préparations, les transports alimentaires et les moyens de conservation.

L'arrêté du 29 octobre 1975 signé par huit ministères crée les commissions départementales consultatives des restaurants d'enfants qui améliorent l'information.

En 1978, l'obligation de surveillance des cantines est supprimée, conduisant à une désertion parfois massive de la cantine par les instituteurs.

Des règlements draconiens sur la sécurité des locaux recevant du public et le classement non-feux des matériaux vont induire une nouvelle conception de la construction et du mobilier.

A/ Evolution des techniques de production des repas

L'absence de formation suffisante engendre un accroissement des accidents alimentaires collectifs, alors que des produits nouveaux sont commercialisés et que le plat cuisiné apparaît.

- Arrivée de nouveaux matériels et de nouvelles productions de l'agroalimentaire modifiant les techniques de production des repas.

- A partir de **1972-1973**, des mouvements divers dans les collectivités sont constatés : la cuisine centrale se développe, les cuisines annexes s'équipent, des procédés de remise en température apparaissent sur le marché, la restauration différée se développe, réglementée par *l'arrêté du 26 juin 1974*. Les liaisons chaudes et froides affinent leurs techniques.
- Sortie des textes législatifs réglementant l'hygiène pour limiter les intoxications alimentaires (notamment les *circulaires de juin 1974*).
- La *circulaire du 29 septembre 1997* qui réglemente toute la partie hygiène (avec la mise en place de la méthode HACCP) précise les règles d'hygiène concernant les locaux, le matériel, les denrées alimentaires, les techniques de préparation et de cuisson et le personnel issues des premières directives européennes de 1994.
- Des difficultés relatives pour certaines petites communes à suivre les évolutions se font sentir.

B/ Evolution de la gestion

- **En 1970**, les improvisations laissent place à des **régies municipales** : 75% des cantines sont gérées par associations type « Sou des écoles » avec implication des parents et des instituteurs pour « sauver » leur école (période de désertification des campagnes).

Les 25% restants sont gérés par les mairies par :

- le secrétariat de mairie,
 - le bureau d'aide sociale (CCAS),
 - la caisse des écoles (organisme obligatoire pour les communes crée par les lois de 1867 et 1882). Son activité sera limitée aux usagers de l'école publique.
- **Dans les années 80**, les communes prennent le relais des associations :
 - le souci de gestion financière est mis en avant, amenant parfois à servir des repas de qualité moyenne, tant sur le plan de la qualité gustative que sur celui de la qualité nutritionnelle.
 - D'autre part, la restauration commerciale privée commence à s'implanter. Des collectivités concèdent la restauration scolaire à des sociétés privées de restauration collective par la signature de contrats de concession ou d'affermage.
 - Il y a peu de prise en compte des aspects éducatifs (recrutement de personnels non qualifiés ou de personnes en difficulté sociale).
 - C'est le début de la mise en place de véritables projets de service dans certaines communes avec une approche globale de la qualité des repas, et le recrutement de personnels plus qualifiés.

C/ Evolution de la partie « nutrition »

- **9 juin 1971** : sortie de la circulaire relative à l'alimentation de l'écolier qui rappelle les principes de la composition des menus, mais qui s'avère être une succession de conseils strictement nutritionnels.
- **30 septembre 1997** : *avis* du Conseil National de l'Alimentation qui préconise des évolutions dans l'organisation des repas en restauration scolaire
- **6 mai 1999** : *Recommandation* du GPEM / DA relative à la nutrition qui donne les grandes lignes pour la structuration et l'élaboration des repas.

D/ Evolution de l'accueil et de l'encadrement des enfants durant le repas

- Vers **1970**, début de mise en place de formations dispensées par la Ligue de l'enseignement pour les personnels des restaurants scolaires, c'est à cette époque l'organisme référent en la matière.
- Création ou restructuration de salles à manger d'après le concept Restaurants d'enfants en pleine progression.
- **26 janvier 1978** : *la Loi Haby* qui décharge les instituteurs de leur obligation de surveillance, induit la reprise de cette surveillance par des personnels des associations ou communes.
- En 1981, la commission nationale des restaurants d'enfants de la Ligue tient un séminaire à Marly, un avant-projet d'établissement public communal des restaurants d'enfants y est établi. Les opérations et l'audience au Ministère de l'éducation nationale se concrétisent par la note de service « *éducation et nutrition* » en 1982 qui indique qu'il est « *essentiel de percevoir les moments de restauration au*

même titre que les séquences d'enseignement et de les intégrer dans l'espace éducatif proposé aux enfants aussi bien dans la vie quotidienne de l'école qu'à l'occasion des classes de découverte ».

- La note de service du **21 décembre 1982** « *éducation et nutrition : premières recommandations pour la mise en oeuvre d'actions éducatives concernant la restauration scolaire* », parle de la sensibilisation, l'information et la formation des enseignants et des différents personnels concernés, mais les moyens ne suivent pas. Le temps de midi à deux heures est cependant reconnu comme un temps éducatif.
- Circulaire sur le traitement acoustique des locaux (*Arrêté du 9 janvier 1995 relatif à la limitation du bruit dans les locaux scolaires*).
- Avis du Conseil d'Etat du 7 octobre 1986 : « *les communes ne peuvent confier à des personnes privées que la fourniture ou la préparation des repas, à l'exclusion des missions qui relèvent du service public de l'enseignement public et, notamment, de la surveillance des élèves.* »
- La *loi d'orientation sur l'éducation de 1989* évoque l'importance de la prise en compte de la globalité de la journée de l'enfant, et donc tous les temps périscolaires dont la pause méridienne, ainsi que la communauté éducative, et par conséquent les personnels de ces temps de restauration et d'accueils périscolaires.
- La commission nationale des restaurants d'enfants de la Ligue de l'enseignement se déploie dans la formation par une décentralisation active dans les fédérations départementales (FOL) : des formateurs sont rapidement formés et l'action est très positive au niveau des gestionnaires.
- Evolution de la formation : En plus des formations des personnels sur les aspects techniques de la restauration (hygiène – nutrition), des actions de formation sur les aspects éducatifs et de l'accueil des convives se développent. Les formations sur site concernent des équipes entières, ce qui a pour effet d'amener des améliorations immédiates et sensibles dans le fonctionnement de l'équipe et dans les relations avec les enfants.

V – UN NOUVEL ELAN POUR LE DEBUT DU XXIème SIECLE

Ce début de siècle se traduit par un afflux de nouveaux textes permettant de structurer les services de restauration scolaire. Il est tout d'abord utile de rappeler que, concernant la restauration scolaire du premier degré, ce n'est toujours pas une compétence obligatoire pour les communes.

A/ Concernant la partie « nutrition »

Une politique de lutte contre l'obésité et d'éducation à la bonne alimentation se met progressivement en place :

- En **2000** est lancé le Programme National Nutrition Santé (PNNS) qui évoque la restauration scolaire comme moyen d'éducation nutritionnelle. Le PNNS 1 est relayé par un PNNS 2 dès 2006.
- **25 juin 2001** : circulaire relative à la « *composition des repas servis en restauration scolaire et sécurité alimentaire* ». Cette circulaire, très complète, donne un certain nombre d'orientations concernant toute l'organisation de la restauration scolaire des enfants et des jeunes.
- En **janvier 2002**, une circulaire sur la « *santé des élèves, la sécurité des aliments : les bons gestes* » précise les mesures à appliquer concernant les produits alimentaires élaborés dans les classes ou chez les parents d'élèves, pendant les fêtes et kermesses.

Le 26 mai 2004, le Conseil National sur l'Alimentation ((CNA) a émis un « avis sur la restauration scolaire révisant les avis extérieurs ». Ce document évoque dans un premier temps les positions et attentes des différents acteurs de la restauration scolaire. Puis il émet des voies d'amélioration sur les aspects notamment de la qualité nutritionnelle et de la qualité gustative.

Un autre rapport du CNA sur « la politique nutritionnelle » (n° 49 du 10 février 2005) va aussi préciser l'importance d'une manifestation générale du « comprendre, éduquer et responsabiliser » pour faire évoluer les comportements alimentaires.

La circulaire n° 2003-210 du 1^{er} décembre 2003 (ministère de l'Education nationale) a précisé les orientations de la politique de santé en faveur des élèves dans le cadre d'un programme quinquennal de prévention et d'éducation. Elle évoque notamment des questions autour de l'alimentation et de la restauration scolaire.

Concernant la « collation matinale à l'école », qui n'est pas du ressort de la restauration scolaire, mais qu'il faut prendre en compte dans le cadre des rythmes alimentaires parce qu'elle peut avoir un impact négatif important sur la consommation lors du déjeuner si la collation est prise trop tardivement et si elle est trop copieuse. Un courrier est

adressé à tous les directeurs des écoles par le ministère en mars 2004 faisant suite à l'avis émis par l'AFSSA le 23 janvier 2004.

Un autre texte, la loi 2004-806 du 9 août 2004 relative à la politique de santé publique, toujours en marge de la restauration scolaire, va aussi permettre de mettre en œuvre cette politique de lutte contre l'obésité en précisant que « les distributeurs automatiques de boissons et de produits alimentaires payants et accessibles aux élèves sont interdits dans les établissements scolaires à compter du 1^{er} septembre 2005.

B/ Concernant la partie hygiène

2006 : Le "Paquet hygiène", composé de plusieurs textes législatifs adoptés par l'Union européenne, vise à refondre, harmoniser et simplifier les dispositions très détaillées et complexes en matière d'hygiène. L'objectif général est de mettre en place une politique unique et transparente en matière d'hygiène. Cette nouvelle législation relative à l'hygiène est d'application à partir du 1er janvier 2006.

C/ une « norme de service restauration scolaire »

Dès la fin du 20^{ème} siècle, des « chartes de qualité globale » produites par différentes structures ont vu le jour et se mettaient progressivement en place mais aucun « texte de référence de portée nationale » ne venait définir tous les éléments à mettre en œuvre pour offrir un service de qualité.

2005 : L'Agence Française de Normalisation (AFNOR), sollicitée par l'Association Nationales des Directeurs de la Restauration Municipale (ANDRM), la Direction Générale des Collectivités Locales (DGCL) du Ministère de l'intérieur) et l'Association des Maires de France (AMF), a réalisé en 2003 une étude d'impact sur une éventuelle norme de service restauration scolaire. Face à la forte attente exprimée lors de cette étude, l'AFNOR a mis en place une commission, dont a fait partie la Ligue de l'enseignement, qui a rédigé la norme de service parue le 5 octobre 2005. La norme de service, dont le principe général repose sur une exigence de transparence vis-à-vis des choix relevant de la politique menée par les services de restauration scolaire, présente un référentiel qui comprend sept chapitres. Ainsi se succèdent les aspects tels que l'aménagement des locaux, l'accueil des enfants, l'éveil alimentaire et éducation nutritionnelle, le personnel, l'organisation de la vie collective, la transparence du partenariat et, pour finir, les garanties de service public. La norme, en évoquant tous ces aspects, a pour objectifs de consolider l'image de la restauration scolaire auprès des élèves, des parents, des enseignants et des élus en donnant davantage de visibilité sur ses prestations et en les valorisant, ainsi que d'indiquer les critères de qualité de la restauration scolaire au travers d'exigences et de recommandations, et, enfin, de fédérer les professionnels de la restauration scolaire municipale autour du même objectif de progrès. Ce document rencontre très rapidement un succès auprès des collectivités locales.