Eclairages

ires
INSTITUT DE RECHERCHES ECONOMIQUES ET SOCIALES

13 – janvier 2019

Rendre effectif le droit à la cantine scolaire pour tous les enfants ?

Les solutions existent, la volonté manque

Le conseil « Famille » du Haut conseil de la famille, de l'enfance et de l'âge (HCFEA) a adopté le 5 juin 2018 un rapport intitulé Lutter contre la pauvreté des familles et des enfants. Ce document a été réalisé dans la perspective du plan de lutte contre la pauvreté que préparait le gouvernement. Le Conseil, auquel participent les organisations syndicales de travailleurs, y affirme « il n'y a rien de pire pour un enfant que de passer sa journée le ventre vide, et le fait de pouvoir bénéficier d'un repas complet et équilibré le midi est une des conditions nécessaires pour pouvoir bénéficier des apprentissages que propose l'école ». Ce conseil a fait des propositions pour permettre à tous les enfants, et notamment aux enfants des familles les plus défavorisées, d'accéder à la cantine. Cet éclairage reprend des éléments tirés de ce rapport et d'un document de travail de l'IRES consacré à la restauration scolaire[1], et discute les récentes annonces du gouvernement sur le sujet.

Par Antoine Math

Une institution qui remplit des fonctions majeures

La cantine est devenue une institution majeure de notre système scolaire et plus largement de notre société. Sa fréquentation a doublé depuis les années 1970. Elle accueille désormais plus de 7 enfants scolarisés sur 10. De nombreux rapports plaident en faveur d'un accès effectif à la restauration scolaire pour tous les enfants. La cantine remplit en effet des fonctions majeures pour les enfants et encore plus pour les enfants de familles défavorisées :

- **répondre au besoin essentiel d'une alimentation suffisante et équilibrée durant la pause méridienne ;**
- **favoriser le bon déroulement des apprentissages l'après-midi ;**
- **pourvoir à la nécessité d'un accueil et d'une prise en charge des enfants durant la pause méridienne, notamment au regard de l'objectif de sécurité des enfants (ne pas les laisser seuls livrés à eux-mêmes) et de l'objectif de rendre pleinement compatibles pour les parents et en particulier les mères l'exercice d'une activité**

[1] Math A. (2019), « L'accès à la cantine scolaire pour les enfants de familles défavorisées. Un état des lieux des enjeux et des obstacles », *Document de travail IRES* n°01-2019, janvier 2019.

Au sommaire

1. Une institution qui remplit des fonctions majeures

2. Des obstacles multiples pour les enfants des familles défavorisées

3. Les propositions du conseil famille du HCFEA

4. Stratégie nationale de prévention et de lutte contre la pauvreté ou opération de communication ?

professionnelle et les charges familiales, et donc de contribuer à limiter les inégalités entre femmes et hommes ;
- participer à l'apprentissage du vivre ensemble et à l'éducation nutritionnelle en complémentarité de l'école et des parents ;
- intégrer et éduquer les enfants dans un cadre exempt de toute forme de discrimination et d'exclusion sociale ;
- et plus généralement participer aux politiques de réductions des inégalités sociales de santé et des inégalités scolaires. La cantine, du fait de son rôle aussi bien en matière de santé publique que d'éducation, relève d'ailleurs typiquement d'un dispositif d'« investissement social », au sens où les promoteurs de ce vocable l'entendent généralement.

Le Haut conseil de la famille, de l'enfance et de l'âge (HCFEA) est un organisme consultatif placé auprès du Premier ministre qui a pour mission d'animer le débat public et d'apporter aux pouvoirs publics une expertise sur les questions liées à la famille et à l'enfance, à l'avancée en âge, à l'adaptation de la société au vieillissement et à la bientraitance. Il a succédé fin 2016 au Haut conseil de la famille, et il comprend trois formations : « famille », « enfance » et âge ». Il formule des propositions et des avis, réalise ou fait réaliser des travaux d'évaluation et de prospective et émet des recommandations sur les objectifs prioritaires des politiques publiques dans son champ de compétence.
Le conseil « famille » du HCFEA est composé de 73 membres répartis en 6 collèges : un collège d'élus (5 membres) ; un collège rassemblant des représentants de l'Etat et des caisses de sécurité sociale (13 membres) ; un collège rassemblant des représentants d'associations familiales (14 membres) ; un collège rassemblant des représentants des associations ou organismes œuvrant dans le champ du handicap (7 membres) ; un collège rassemblant des personnalités qualifiées (18 personnes) ; et un collège rassemblant des représentants des employeurs et des « assurés sociaux » (16 personnes dont un représentant de chacune des organisation syndicales suivantes : CGT, CFDT, CGT-FO, CFE-CGC, CFTC, FSU, UNSA)

Source : articles L.142-1 et D.142-1 du code de l'action sociale et des familles.

Des obstacles multiples pour les enfants des familles défavorisées

Les principaux obstacles s'opposant à l'effectivité de l'accès à la cantine pour les enfants des familles les plus défavorisées sont de trois ordres :
1) l'absence de tout service de restauration scolaire dans certaines écoles primaires, principalement en zones rurales ou périurbaines (le service de restauration scolaire n'est pas une obligation pour les communes). Ce problème méconnu, qui ne touche pas que les enfants des familles pauvres, concerne au moins un élève du primaire sur dix.
2) les refus d'accès à la cantine, parfois combinés à des refus d'accès à l'école elle-même, opposés à certains enfants, en particulier à des enfants de familles très défavorisées, plutôt dans les écoles primaires de grandes agglomérations urbaines.
3) les autres obstacles, et en particulier l'obstacle financier lié aux coûts de la cantine pour les familles, problème majeur tant dans le primaire que le secondaire. Tous les travaux montrent que le revenu des parents est un facteur majeur d'explication de la fréquentation de la cantine[2]. Par exemple, les élèves de collège issus de familles défavorisées étaient en 2016 deux fois plus nombreux (40 % d'entre eux) à ne pas manger à la cantine que les élèves issus de familles favorisées (22 %) et très favorisées (17 %)[3].

[2] Par exemple, Labrador J. (2012), « Cantines des collèges de l'Essonne : une fréquentation sensible au revenu des familles », Insee Ile-de-France, n°392, juin 2012
[3] CNESCO (2017), « Qualité de vie à l'école : l'école française propose-t-elle un cadre de vie favorable aux apprentissages et au bien-être des élèves ? », octobre 2017, 52 pages.

Les propositions du conseil « famille » du HCFEA

Le conseil « famille » du HCFEA a adopté des propositions pour lever ces obstacles.
Pour faire face aux situations dans lesquelles aucun service de cantine n'existe pour les enfants fréquentant l'école primaire, il propose d'abord que soit pleinement reconnu ce problème affectant des familles et des enfants vivant en zone rurale ou périurbaine. Il propose ensuite d'inscrire dans la loi l'obligation pour les communes de fournir un service de restauration scolaire, comme c'est déjà le cas pour les collèges et les lycées, quitte à envisager des incitations financières sous la forme d'aides à l'investissement et au fonctionnement, éventuellement accrues ou ciblées sur les communes rurales et/ou celles considérées comme pauvres.

Pour lutter contre les refus illégaux d'inscription scolaire, l'école étant de fait un préalable à l'accès au service public de restauration scolaire, le HCFEA propose de rappeler fermement le droit fondamental à l'éducation à partir de 3 ans, dans la suite de nombreux rapports officiels et en particulier les avis du Défenseur des droits. Il conviendrait pour les pouvoirs publics, et en particulier les représentants de l'Etat dans le département, d'agir effectivement contre les refus d'inscription à l'école pour les enfants ayant pourtant bien leur lieu de vie sur la commune, peu importe le type d'habitat (hébergement, hôtel social, squat, bidonvilles…) et qui ne peuvent être scolarisés sur une autre commune (c'est-à-dire qui ne cherchent pas à contourner la carte scolaire).

Face aux refus d'inscription à la cantine, par exemple pour les enfants dont le ou les parents sont chômeurs, le HCFEA propose de mieux faire connaître la nouvelle disposition législative qui fait de l'inscription à la cantine des écoles primaires, lorsque ce service existe, un droit pour tous les enfants scolarisés depuis la rentrée 2017 (nouvel article L131-13 du code de l'éducation issu de la loi n°2017-86 du 27 janvier 2017 relative à l'égalité et à la citoyenneté). Il propose, comme l'avait préconisé certains parlementaires, de compléter éventuellement ce droit d'accès à la cantine scolaire par une sanction financière en cas de refus par une commune. Le HCFEA propose également de limiter l'application des tarifs prohibitifs « non résidents » appliqués à des enfants considérés comme ne résidant pas sur la commune aux seuls enfants ayant effectivement leur résidence, domicile ou lieu de vie dans une autre commune que celle où ils sont scolarisés, c'est-à-dire de le réserver uniquement à ceux ayant contourné la carte scolaire, et donc de prohiber fermement ce barrage mis à l'accès à la cantine par l'exigence de tels tarifs pour les enfants ayant leur lieu de vie sur la commune et ne pouvant en aucun cas être scolarisés et aller à la cantine dans une autre commune.

Enfin, le HCFEA propose de s'attaquer à l'obstacle majeur à l'égal accès à la cantine pour tous les enfants qui est le coût de la cantine facturé aux familles. Il préconise de moduler les tarifs pour réduire fortement le taux d'effort pour les familles pauvres. Un droit effectif à la cantine implique de pouvoir lever l'obstacle financier et donc de moduler les tarifs en allant jusqu'à la gratuité ou presque. La proposition n'est pas nouvelle. Elle figurait déjà dans le rapport *Au possible nous sommes tenus* de la commission « Familles, vulnérabilité, pauvreté » (2005) sans pour autant être suivie d'effets, même quand le président de cette commission, Martin Hirsch, fut à partir de 2007 en charge au gouvernement des questions de pauvreté. L'idée a été reprise dans plusieurs rapports[4] et une récente proposition de loi

[4] *Pour une politique de l'enfance au service de l'égalité de tous les enfants*, décembre 2012, rapport du Groupe de travail « Familles vulnérables, enfance et réussite éducative » mis en place lors de la Conférence nationale de lutte contre la pauvreté et l'exclusion en 2012 (groupe présidé par Dominique Versini, ancienne Défenseure des enfants, et Pierre-Yves Madignier, président du Mouvement ATD Quart Monde, Laurent Cytermann, rapporteur) ; *Grande pauvreté et réussite scolaire. Le choix de la solidarité pour la réussite de tous*, Jean-Paul Delahaye, rapport de l'Inspection générale de l'éducation nationale, mai 2015.

n°739 du 7 mars 2018 déposé par des député-e-s de la majorité va dans ce sens[5]. Ces parlementaires proposent un barème de la cantine en cinq tranches de revenu, calées sur les cinq tranches de l'impôt sur le revenu pour limiter les calculs et les frais de gestion pour les collectivités locales, avec la gratuité de la cantine pour les ménages dont les revenus sont situés dans la première tranche (inférieurs à 7800 euros par part, soit 23400 euros pour un couple avec deux enfants). Le HCFEA propose à son tour d'inscrire dans la loi l'obligation pour les collectivités locales de prévoir une tarification modulée en fonction des revenus des familles, au moins, dans un premier temps, pour les régions (lycéens), départements (collégiens) et communes de plus de 10000 habitants sachant qu'une proportion croissante des départements et des régions a mis en place une telle tarification modulée et que, selon une enquête, ce serait déjà le cas de toutes les communes de plus de 100 000 habitants et de 81 % des celles de 10 000 à 100 000 habitants. A défaut d'une obligation, ou en complément de celle-ci, il conviendrait d'inciter les communes, et en particulier les plus petites, à introduire une tarification modulée. L'incitation, conditionnée au respect d'un barème national mais également au respect du droit à l'école et du droit à la cantine pour tous les enfants sans discrimination, pourrait passer par les dotations globales de l'Etat versées aux communes en fonction du nombre d'élèves scolarisés, éventuellement ciblées. C'est déjà le cas des dotations pour les communes les plus pauvres ou encore l'actuelle dotation de solidarité rurale pour les communes de moins de 10000 habitants. Cette incitation en direction des collectivités locales pourrait passer par d'autres canaux, comme la proposition faite dans le récent rapport de Jean-Louis Borloo qui consisterait pour l'Etat à compenser 2 euros par repas dans les écoles et collèges de zones défavorisées.[6] Enfin, le HCFEA propose d'augmenter immédiatement le budget alloué aux fonds sociaux (fonds social pour les cantines, fonds sociaux lycéen et collégien) qui permettent d'éviter l'exclusion de la cantine en cas de factures impayées et/ou le renoncement à la cantine pour les enfants des familles les plus démunies, ne serait-ce que pour compenser la forte baisse imposée à ces fonds depuis 2001 (les crédits ont été divisés par 2,3 de 2001 à 2013 puis ont légèrement remonté ensuite).

Stratégie nationale de prévention et de lutte contre la pauvreté ou opération de communication ?

Le président de la République a dévoilé sa « Stratégie nationale de prévention et de lutte contre la pauvreté » le 13 septembre 2018[7]. Annoncé initialement pour l'automne 2017, le plan de lutte contre la pauvreté a fait l'objet de reports successifs, témoignant de la faible priorité accordée à la question. Entretemps, la volonté été affichée de centrer ce plan plutôt voire uniquement sur les enfants. Un délégué interministériel à la prévention et à la lutte contre la pauvreté des enfants et des jeunes a été nommé en novembre 2017. Début 2018, une phase de consultation, avec six groupes très encadrés, a été menée tambour battant, accompagnée d'une consultation en ligne. La question de la cantine a émergé dans les groupes de concertation qui ont insisté sur l'importance de « garantir l'accès effectif de l'ensemble des enfants à la restauration scolaire » et de « mettre en place une incitation en direction des plus petites communes pour réduire le taux d'effort des familles pauvres et faciliter l'accès aux cantines ».

---

[5] Le Bohec et autres députés, Proposition de loi relative à la tarification de la restauration scolaire, n°739, 7 mars 2018, assemblée nationale.

[6] Jean-Louis Borloo, *Vivre ensemble, vivre en grand : pour une réconciliation nationale*, Ministère de la cohésion des territoires, 26 avril 2018.

[7] Pour une discussion de la stratégie sur la question des aides sociales ou des minima sociaux, voir Jacques Freyssinet, « La réforme des aides sociales et la stratégie contre la pauvreté : une menace écartée ou repoussée ? », Eclairages # 012, IRES, octobre 2018.

Dans le cadre d'un des cinq « engagements » de la stratégie annoncée le 13 septembre 2018, celui de « garantir au quotidien les droits fondamentaux des enfants »[8], le Président a repris l'objectif d'abaisser les tarifs des cantines pour les enfants des familles pauvres. Les autres propositions visant à lever les autres obstacles à l'accès à la cantine n'ont toutefois pas été retenues. Constatant que « *l'alimentation est un droit fondamental des enfants qui peine à être garanti* », le Président a annoncé qu'« *un mécanisme d'incitation pourrait être mis en place pour les communes les plus fragiles pour appliquer une tarification sociale de la restauration scolaire avec un plafond du barème le plus bas à 1 euro le repas* ».

Dans le document diffusé par le gouvernement, il est indiqué que l'objectif est d'« *inciter les communes de moins de 10 000 habitants à prévoir une tarification progressive pour l'accès à la cantine* ». Le « *dispositif incitatif sera mis en place en fonction du nombre d'élèves scolarisés au profit des communes [rurales] les plus fragiles* ». L'indicateur de suivi proposé est la « *part des établissements du 1er degré équipés d'une cantine et d'une tarification sociale* » et la date de mise en œuvre annoncée est 2019.

Ces précisions, notamment le fait que l'incitation soit adressée aux petites communes et que l'indicateur de suivi portera sur les écoles primaires, indiquent que devraient être exclus de la mesure les établissements du secondaire. Or moins de la moitié des collèges et lycées proposent aujourd'hui une modulation des tarifs et les besoins pour les élèves pauvres n'en sont pas moins importants. C'est une première limite.

Une deuxième limite est que la mesure proposée relève encore d'un pur affichage. Elle n'est toujours accompagnée d'aucune information quant à son opérationnalité. Rien ne figure dans les projets de loi du gouvernement, rien n'a été prévu à l'occasion des lois de finances et de financement de la sécurité sociale pour 2019 votées à la fin 2018, aucune instruction ou feuille de route n'est connue. Dans ces conditions, on voit mal comment la mise en œuvre pourrait intervenir avant la fin 2019, ce qui serait d'ailleurs déjà une date très avancée dans ce quinquennat.

Une troisième limite vient du caractère uniquement incitatif d'une mesure qui, sauf à être très importante, a de fortes chances de ne rien pouvoir changer à la situation, à fortiori dans un contexte où les finances des collectivités locales, communes en tête, sont mises sous pression par la forte baisse de leurs ressources propres (avec la suppression en cours de la taxe d'habitation) et des dotations de l'Etat.

Ce qui amène à la quatrième et principale limite de cette annonce : aucun moyen significatif n'est envisagé. Dans les documents divulgués à la presse, un budget pluriannuel, a priori pour l'ensemble du quinquennat, de 271 millions d'euros est affiché pour financer toutes les mesures réunies sous l'objectif ou « engagement » de « garantir au quotidien les droits fondamentaux des enfants ». Parmi les mesures, 125 millions d'euros sont annoncés pour le « développement et l'adaptation de l'offre d'hébergement » des familles avec enfants, ce qui laisserait en conséquence 146 millions pour toutes les autres mesures. Parmi lesquelles figurent certes l'incitation à une modulation des tarifs de la cantine, mais également : la mise en place de petits-déjeuners dans les écoles défavorisées ; le renforcement des missions des centres de protection maternelle et infantile (PMI) sur l'accès à la santé et l'appui de la médecine de ville aux missions de la santé scolaire dans le cadre du parcours de santé des enfants de 0 à 6 ans ; un plan de formation pour les professionnels de la petite enfance ; la prévention et la lutte contre le

[8] Les quatre autres engagements sont : « L'égalité des chances dès les premiers pas pour rompre la reproduction de la pauvreté », « Un parcours de formation garanti pour tous les jeunes », « Vers des droits sociaux plus accessibles, plus équitables et plus incitatifs à l'activité », « Investir pour l'accompagnement de tous vers l'emploi ». Voir *Investir dans les solidarités pour l'émancipation de tous. Stratégie nationale de prévention et de lutte contre la pauvreté*, Délégué interministériel à la prévention et la lutte contre la pauvreté, octobre 2018.

surendettement avec le déploiement de 400 « Points conseil budget » sur l'ensemble du territoire ; le renforcement de la prévention des expulsions locatives.

On trouve encore trace de la mesure dans le « bleu budgétaire » de la mission « solidarité, insertion et égalité des chances » annexé au projet de loi de finances pour 2019. On y apprend que pour financer la mise en place d'une tarification sociale des cantines, mais aussi une amélioration des conditions de vie pour les enfants hébergés ou à l'hôtel, la mise en place de petits-déjeuners à l'école, un plan de formation pour les professionnels de la petite enfance, la généralisation des points conseil budget, le financement de formation sur des thématiques portées dans le cadre de la stratégie auprès des travailleurs sociaux ne relevant pas des conseils départementaux et des crédits de gouvernance pour assurer un pilotage optimum de l'ensemble de la stratégie, le gouvernement a prévu en tout 36 millions d'euros pour l'année 2019 !

Sans moyen, sans volonté réelle, l'annonce semble se réduire à une opération de communication. La question se pose d'ailleurs pour les autres annonces de la « Stratégie nationale de prévention et de lutte contre la pauvreté » dont nombre pourraient aussi surtout relever de la *fake news*[9]. C'est grave car parmi les 12 millions d'élèves scolarisés, et notamment les 2 à 3 millions d'élèves vivant dans des familles sous le seuil de pauvreté, nombreux vont être ceux continuant à « *passer leur journée le ventre vide* » …

Pour aller plus loin

Math A. (2019), « L'accès à la cantine scolaire pour les enfants de familles défavorisées. Un état des lieux des enjeux et des obstacles », Document de travail IRES n°01-2019, janvier 2019.
Haut conseil de la famille, de l'enfance et de l'âge (HCFEA), *Lutter contre la pauvreté des familles et des enfants,* rapport du conseil « famille » adopté le 5 juin 2018.

[9] Informations fallacieuses, infox ou fausses nouvelles (Wikipedia)