



HAL
open science

La restauration scolaire iséroise face au défi de l'alimentation durable : une analyse par les communs

Manuel Rossille

► To cite this version:

Manuel Rossille. La restauration scolaire iséroise face au défi de l'alimentation durable : une analyse par les communs. Sciences de l'Homme et Société. 2023. dumas-04453150

HAL Id: dumas-04453150

<https://dumas.ccsd.cnrs.fr/dumas-04453150>

Submitted on 3 Apr 2024

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

ROSSILLE Manuel

La restauration scolaire iséroise face au défi de l'alimentation durable : une analyse par les communs

Mémoire de Master 2 Sciences Sociales
Parcours Evaluation et Management des Politiques Sociales
Année universitaire 2022/2023

Sous la direction de M. VALLET Guillaume

Tuteur d'entreprise M. MORIN Yoann

« L'Université n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans les travaux universitaires : ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs. »

Je tiens à remercier Guillaume Vallet pour sa bienveillance dans l'accompagnement de ce mémoire. Je le remercie également pour la préciosité de ses réflexions et de ses conseils : j'espère avoir la chance de prolonger cette relation autour d'un nouveau projet l'année prochaine.

Il me tient également à cœur de remercier toutes les personnes qui m'ont accueilli au sein du département de l'Isère. Un grand merci à la DPM et au service ODE.

Je remercie en particulier Yoann Morin, qui a toujours été très disponible. J'ai beaucoup appris à ses côtés et tiens à exprimer ma gratitude pour sa confiance et toutes les réponses qu'il a su apporter à mes questions.

Mes remerciements s'adressent aussi à Olivier Ferrand, avec qui j'ai eu le plaisir d'échanger à de très nombreuses reprises au sujet de la restauration scolaire. C'est grâce à lui que j'ai pu découvrir et comprendre les rouages de cette politique publique.

Je remercie également Sandra et Marine, camarades de classe, chères collègues du département et avant tout amies pour avoir pris le temps de me relire et de me faire des retours sur ce travail.

Sommaire

INTRODUCTION :	1
CHAPITRE 1 : LA POLITIQUE DE RESTAURATION SCOLAIRE ISEROISE : VERS UNE ALIMENTATION PLUS DURABLE	5
Partie 1 : La restauration scolaire en France et la politique iséroise	5
Section 1 : Le service public de restauration scolaire	6
a) Enjeux et objectifs de la restauration scolaire	6
b) Un service public qui fait de l'alimentation une mission d'intérêt général	9
c) Intégration des objectifs de développement durable et transformation de la restauration scolaire	11
Section 2 : La politique de restauration scolaire Iséroise	16
a) Présentation de la collectivité et de la commande d'évaluation de la politique	16
b) Fonctionnement de la politique de restauration scolaire	19
c) La gouvernance d'une politique intersectorielle	21
Partie 2 : Une politique alimentaire durable	26
Section 1 : Une intrication avec la politique agricole	26
a) De la territorialisation de l'alimentation aux Projets alimentaires territoriaux	27
b) Retour sur les concepts de système alimentaire territorial et de gouvernance	31
c) Le PAT du département de l'Isère	35
Section 2 : Vers une restauration scolaire durable	41
a) La contribution à une chaîne alimentaire durable	42
b) Faire évoluer les pratiques alimentaires	46
c) Lutte contre le gaspillage alimentaire	49
CHAPITRE 2 : UNE ANALYSE DE LA RESTAURATION SCOLAIRE PAR LES COMMUNS	54
Partie 1 : Théorie des communs et communs de l'alimentation	55
Section 1 : Une introduction aux communs	55
a) De la popularisation des communs par E.Ostrom à la constitution du champ académique et militant ..	55
b) Des foyers de développement parallèles qui conduisent à des problématisations différentes	60
Section 2 : Les communs de l'alimentation	64
a) Le système alimentaire mondial : une force motrice majeure dans la transformation du milieu planétaire	65
b) De l'alimentation marchandise à la valorisation des autres dimensions de l'alimentation.....	68
c) Des exemples de communs de l'alimentation.....	73
Partie 2 : La restauration scolaire iséroise au prisme des communs : analyse et perspectives	77
a) Situer la restauration scolaire par rapport aux approches théoriques des communs	77
b) Acteurs publics et mise en commun de l'alimentation par la restauration scolaire	81
c) Des arrangements institutionnels avec des acteurs de l'économie sociale et solidaire	84
d) Coopérative et communs : le cas de Mangez Bio Isère.....	88
e) La gouvernance polycentrique du système alimentaire de la restauration scolaire	94
f) L'apport de notre approche par les communs : la durabilité par la richesse institutionnelle et le soutien des pouvoirs publics	100

CONCLUSION	105
BIBLIOGRAPHIE	109
CARTES, FIGURES, GRAPHIQUES ET TABLEAUX	120
LISTE DES ABREVIATIONS, SIGNES ET ACRONYMES	122
ANNEXES	123
ANNEXE 1 : Assemblée départementale 2021-2028	123
ANNEXE 2 : Organisation du département	124
ANNEXE 3 : Cartographie des instances	125
ANNEXE 4 : Synthèse PAT Isère	127
ANNEXE 5 : Méthodologie évaluation parcours 100% et circuit-court	128
ANNEXE 6 : Menu type parcours 100%	129
ANNEXE 7 : Critères de choix du menu	130
ANNEXE 8 : Appréciation des animations	131
ANNEXE 9 : Brochure RSE MBI	132
RESUME	134

INTRODUCTION :

Durant la pandémie de Covid-19, entre 2019 et 2021, 150 millions de personnes supplémentaires ont souffert de la faim, touchant au total près de 770 millions d'êtres humains¹. Le virus est pointé du doigt. Fin de l'année 2022, environ 1 français sur 6 ne mange pas à sa faim. En cinq mois, entre juillet et novembre, la part des personnes déclarant ne pas avoir assez à manger est passée de 12% à 16%. En 2016, ils n'étaient que 9%. La forte inflation sur les produits alimentaires, atteignant 14% en janvier 2023, est désignée responsable². Mais finalement, ces augmentations brutales des difficultés à nourrir les humains en période de crise ne seraient-ils pas les symptômes de dysfonctionnements plus profonds ? Fondamentalement, c'est la résilience et l'efficacité de nos systèmes alimentaires qui sont mises en cause.

Le paradigme de l'alimentation durable permet de mettre en perspective ces problématiques et de proposer des solutions à ce type de préoccupations. En économie, la notion de durabilité est étroitement liée à celle de « *développement durable* ». La définition du développement durable a émergé et s'est institutionnalisée en 1987 à travers le rapport Brundtland rédigé par la commission mondiale sur l'environnement et le développement de l'Organisation des Nations Unies³. Ce rapport, officiellement intitulé « *Notre avenir à tous* » (« *Our common future* ») définit le développement durable comme « *un développement qui répond aux besoins du présent sans compromettre la capacité des générations futures de répondre aux leurs* ». Le rapport accorde une attention particulière aux populations les plus défavorisées mais souligne, et ce dès le titre, le caractère commun de la destinée humaine et du défi à relever. La prise en compte des besoins humains y est centrale, suivant une triple problématisation environnementale, économique et sociale.

La durabilité renvoie au caractère de ce qui éprouve le temps et à la manière dont celui-ci l'affecte. Les origines anthropiques du dérèglement des écosystèmes terrestres font aujourd'hui consensus ; et les conséquences de ces transformations sont perçues comme des menaces auxquelles il est nécessaire de se préparer. Prise comme référentiel d'une action politique, la durabilité exige de penser au-delà des effets immédiats. Elle suppose une capacité

¹ Food and Agriculture Organization of the United Nations (FAO), 2022. Statistical yearbook

² Données issues de l'enquête CREDOC (Centre de recherche pour l'étude et l'observation des conditions de vie), 2023. « En forte hausse, la précarité alimentaire s'ajoute à d'autres fragilités » Marianne Bléhaut, Mathilde Gressier, Consommation & Modes de Vie N°CMV329

³ ONU (Organisation des Nations Unies), 1987. Rapport Brundtland

d'anticipation et la volonté d'agir sur le long terme. Selon l'agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME), l'alimentation durable correspond à « *l'ensemble des pratiques alimentaires qui visent à nourrir les êtres humains en qualité et en quantité suffisante, aujourd'hui et demain, dans le respect de l'environnement, en étant accessible économiquement et rémunératrice sur l'ensemble de la chaîne alimentaire.* »

Mon apprentissage au sein de la collectivité iséroise m'a donné accès à un terrain d'étude original : les coulisses de la politique de restauration scolaire. Depuis 2018, de nouvelles lois allant dans le sens d'une prise en compte accrue des enjeux de durabilité ont été votées et ont transformé ce secteur. Les pouvoirs publics chargés de l'organisation du service de restauration scolaire font désormais face à de nouveaux défis. Dans cette optique, le département de l'Isère mène une politique volontariste, avec pour objectif d'atteindre 100% de produits locaux et/ou bio d'ici à 2028. Il s'appuie pour cela sur un processus de structuration des filières agricoles qu'il mène depuis déjà plus d'une décennie.

Au-delà des approches par l'analyse des politiques publiques, l'économie territoriale ou l'économie agricole, nous allons décortiquer la politique de restauration scolaire à l'aide des outils théoriques et analytiques qui se sont développés avec la montée en puissance de la notion de « communs » dans le champ académique. La littérature internationale s'accorde généralement pour définir ce concept à partir de trois éléments : une ressource, tangible ou non ; une pratique de mise en commun associée à des règles ; et une communauté organisée de *commoners* [FESTA, 2016]. Une pluralité d'approches cultivant leurs spécificités et leurs subtilités coexistent, nous les aborderons au cours du développement.

Dans ce mémoire, je cherche à démontrer que la mise en œuvre d'un service public de restauration scolaire répondant aux enjeux de durabilité à l'échelle du territoire isérois a favorisé l'émergence et le développement d'un système alimentaire en commun.

La démarche intellectuelle à l'origine de l'édification de ce mémoire est essentiellement inductive. N'étant à l'origine pas familier de mon objet d'étude (la restauration scolaire), la première phase de mon travail a été de comprendre le fonctionnement de cette politique publique. A mon arrivée dans la collectivité iséroise, j'ai passé plusieurs semaines à en étudier le cadre réglementaire, les documents internes, rencontrer les acteurs responsables de sa mise en œuvre, faire du parangonnage et lire de multiples rapports pour me construire une base de

connaissance sur la restauration scolaire en général et son application départementale en particulier. Ensuite, dans le cadre de ma mission d'évaluation des politiques publiques, j'ai participé à l'évaluation d'une expérimentation visant à introduire de manière hebdomadaire des menus 100% locaux et/ou bio dans les restaurants scolaires des collèges isérois. J'ai depuis continué d'investiguer différents champs de cette politique. Armé de tous ces éléments factuels et décidé à l'idée de les confronter et de les faire dialoguer avec les concepts des communs, j'ai progressivement commencé à entrevoir des hypothèses de recherches :

- La restauration scolaire est une forme de mise en commun de l'alimentation organisée par les collectivités en charge de ce service public.
- La gouvernance de la politique de restauration scolaire et du système alimentaire territorial sur lequel elle s'appuie est un élément essentiel pour approcher la configuration institutionnelle de notre objet d'étude.
- Le système alimentaire territorial qui alimente la restauration scolaire en produits locaux est le fruit d'une collaboration multi-partenariale pouvant être abordée par le prisme des communs.

C'est à partir de ces questionnements que j'ai pu confronter mes observations de terrain aux éléments théoriques et analytiques sur lesquels repose l'argumentaire de ce mémoire. Certains avaient été envisagés dès l'origine de la démarche tandis que d'autres, à l'origine contingents, se sont finalement imposés par la nécessité de mon cheminement réflexif.

Cette étude est divisée en deux chapitres. Le premier présente la restauration scolaire suivant un plan thématique et analytique, allant du général au particulier. En premier lieu, nous abordons le contexte national à travers les grands enjeux et le cadre normatif. Vient ensuite sa déclinaison territoriale : la politique publique menée par la collectivité iséroise. La suite traite de l'intrication de la restauration scolaire avec la politique agricole et alimentaire du département par le biais de son projet alimentaire territorial. Dans une dernière section, nous confronterons les réalisations concrètes de la politique de restauration scolaire au regard des enjeux de l'alimentation durable identifiés par l'ADEME.

Le second chapitre développe une analyse de la restauration scolaire par le prisme des communs. La structure argumentative repose sur un plan analytique suivant un raisonnement logique : en présentant tout d'abord des grandes thématiques qui structurent les communs puis

les communs de l'alimentation, nous invitons le lecteur à suivre les grandes étapes de notre démonstration visant à répondre à notre problématique. Ainsi, pour aboutir à la proposition finale qui fait l'originalité de ce travail de recherche, nous reprendrons successivement différents éléments que nous aurons abordés au cours de ce mémoire et les éclairerons à la lumière des communs.

Chapitre 1 : La politique de restauration scolaire iséroise : vers une alimentation plus durable

La première partie de ce travail de recherche présente la politique de restauration scolaire iséroise. C'est dans le cadre de mon apprentissage en qualité de chargé d'évaluation des politiques publiques au sein du conseil départemental de l'Isère que j'ai pu me familiariser avec cet objet d'étude. Au sein du service « Observation, documentation, évaluation des politiques publiques » (ODE), ma mission principale a consisté à travailler au cadrage, au recueil de données et à la production des analyses concernant l'évaluation de la politique "local ou bio dans les cantines", en lien proche avec l'ensemble des élus et directions.

Après avoir réalisé un mémoire de fin de première année de Master 1 "Evaluation et Management des politiques sociales" traitant du lien entre le budget participatif grenoblois et les communs ; la découverte de la politique de restauration scolaire menée par le département de l'Isère m'a conduit à prolonger cette réflexion sur le lien entre les politiques publiques et les communs. La question de la durabilité, essentielle dans les travaux d'Elinor Ostrom [OSTROM, 1990] et plus que jamais d'actualité⁴, est centrale dans la transformation qui se joue dans la restauration scolaire⁵.

En préalable d'une réflexion plus générale sur la possibilité de considérer l'alimentation comme un bien commun, cette première partie est pensée comme l'étude de cas d'une politique publique territoriale participant à la transition vers une alimentation plus durable.

Partie 1 : La restauration scolaire en France et la politique iséroise

En France, environ 7 enfants sur 10 fréquentent la restauration scolaire de leur établissement, dans le premier degré comme dans le second. On estime aujourd'hui à plus 8 millions le nombre d'élèves concerné par ce service, soit le double par rapport aux années 1970⁶. Érigé en art de vie, le repas est une pratique sociale essentielle de la culture française ; et sa version

⁴ Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat. 2023. SYNTHESIS REPORT OF THE IPCC SIXTH ASSESSMENT REPORT (AR6) Longer Report.

⁵ ADEME, A(R)GILE, Biens Communs, Framheim, Effet2Levier, Maiom, 2021. Freins et leviers pour une restauration scolaire plus durable, volet 1. 72p.

⁶ Institut de Recherches Economiques et Sociales (IRES), Document de travail, n° 01-2019 L'accès à la cantine scolaire pour les enfants de familles défavorisées – Un état des lieux des enjeux et des obstacles

gastronomique inscrite au patrimoine mondial de l'organisation des nations unies pour l'éducation, la science et la culture (UNESCO) depuis 2010 en est le porte étendard. La pause méridienne consacrée au repas, le passage à "la cantine", fait partie de cette culture. Avec un public aussi nombreux et représentant près de 1,1 milliard de repas servis chaque année⁷, la restauration scolaire fait l'objet d'une attention particulière de l'État et des collectivités territoriales

Section 1 : Le service public de restauration scolaire

En guise d'introduction à ce travail de recherche, cette première section pose le cadre normatif de la restauration scolaire en France. Elle présente les grands enjeux, les principaux textes de loi et la transformation récente en lien avec les préoccupations relatives au développement durable.

a) Enjeux et objectifs de la restauration scolaire

La loi 2004-808 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales confie aux collectivités territoriales la compétence en matière de restauration scolaire. Les communes ou les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) sont chargés de la restauration scolaire dans le primaire, les départements pour les collèges et les régions pour les lycées. Les collectivités définissent les tarifs et peuvent assurer le service elles-mêmes ou le confier à des sociétés de restauration privées. Les établissements privés hors contrats peuvent assurer la restauration eux-mêmes, faire appel à des opérateurs privés ou demander aux parents de confier aux enfants des paniers repas⁸.

L'alimentation est un élément essentiel pour assurer la bonne santé de l'enfant, sa croissance, son développement psychomoteur et ses capacités d'apprentissage. Aussi, un corpus juridique conséquent encadre les aspects sanitaires et nutritionnels des repas proposés aux élèves⁹. Son

⁷ <https://agriculture.gouv.fr/plaisir-la-cantine-un-programme-pour-les-collegiens-mais-pas-que>

⁸ Direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes, janvier 2023. Fiche pratique « restauration scolaire »

⁹ Arrêté du 21 décembre 2009 relatif aux règles sanitaires applicables aux activités de commerce de détail, d'entreposage et de transport de produits d'origine animale et denrées alimentaires en contenant ;

application permet de garantir la sécurité des aliments et de proposer des menus adaptés aux besoins physiologiques des enfants.

Plus récemment, et dans une perspective de développement durable, de nouvelles lois concernant entre autres la restauration scolaire ont émergées. Celles-ci fixent des objectifs ambitieux en matière d’approvisionnement, de lutte contre le gaspillage alimentaire, de suppression des plastiques, d’information des convives et de diversification protéique. Il s’agit des lois EGalim¹⁰, AGECE¹¹ et Climat et Résilience¹².

Dans son avis sur « *les enjeux de la restauration collective en milieu scolaire* »¹³, le conseil national de l’alimentation (CNA) identifie différents enjeux :

- De santé publique, en veillant à offrir des produits respectant les recommandations nutritionnelles afin de préserver et améliorer la santé des populations. La restauration scolaire a également un rôle à jouer dans la lutte contre le surpoids et l’obésité des élèves.
- De justice sociale, en favorisant l’accès à tous à une alimentation bonne pour la santé, équilibrée, diversifiée et de qualité. Les collectivités territoriales doivent garantir un accès pour tous au service de restauration scolaire.
- De citoyenneté, dans la mesure où le temps du repas est un moment de partage et d’apprentissage favorisant l’intégration de chacun. Le principe de laïcité doit y être respecté.
- De développement : à travers l’utilisation de produits locaux, la restauration scolaire participe au développement du tissu économique local tout en préservant l’environnement.

Décret n° 2019-351 du 23 avril 2019 portant sur la composition des repas servis dans les restaurants collectifs en application de l'article L. 230-5-1 du code rural et de la pêche maritime ;

Décret n° 2011-1227 du 30 septembre 2011 relatif à la qualité nutritionnelle des repas servis dans le cadre de la restauration scolaire ;

Circulaire n° 2011-216 du 2 décembre 2011 définissant la politique éducative de santé dans les territoires académiques ;

Circulaire n° 2015-117 du 10 novembre 2015 portant sur la politique éducative sociale et de santé en faveur des élèves etc.

¹⁰ 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

¹¹ LOI n° 2020-105 du 10 février 2020 relative à la lutte contre le gaspillage et à l'économie circulaire

¹² Loi du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets

¹³ Conseil national de l’alimentation, 2017. “les enjeux de la restauration collective en milieu scolaire”

- Educatif, avec une acculturation aux aliments, un apprentissage des goûts et une compréhension des impacts des comportements alimentaires. En ce sens, la restauration scolaire participe à la construction de futurs acteurs avertis de l'alimentation.
- Environnementaux, à travers la lutte contre le gaspillage alimentaire, l'approvisionnement local ou encore le respect des objectifs de développement durable.

A partir des enjeux ainsi identifiés, le rapport dégage un objectif essentiel : répondre aux besoins physiologiques et nutritionnels des publics.

“La raison première de la mise en place de la restauration scolaire est de répondre aux besoins physiologiques et nutritionnels des enfants et des jeunes, leur permettant ainsi de pouvoir suivre les enseignements de l'après-midi. Pour cela, il est nécessaire de leur donner des aliments sûrs, sains, en quantité suffisante et à leur goût. La civilité, le savoir-vivre, enseignés de fait durant le temps de la restauration scolaire, peuvent également être considérés comme un objectif de base, même implicite (apprendre à partager l'espace, à respecter les règles de vie, à respecter l'autre). Par ailleurs, le temps de la restauration doit être vécu dans un confort minimal en termes de temps et de condition du repas. Il doit être un moment de récupération et de ressourcement.”

Le périmètre de la restauration scolaire ne se limitant pas, comme nous venons de le voir, à ces aspects physiologiques et nutritifs, les auteurs du rapport dégagent également deux ensembles d'objectifs complémentaires à cet objectif principal.

Les premiers sont centrés sur l'enfant et le jeune. Ils sont à la fois éducatif (découverte et apprentissage des produits, de l'alimentation équilibrée, de la culture gastronomique, de la lutte contre le gaspillage alimentaire ou encore de la citoyenneté etc.), de santé publique (respect des apports nutritionnels, des intolérances et des allergies alimentaires ; lutte contre l'obésité etc.) et de découverte du monde qui entoure les repas (apprentissage culinaire, filières biologiques et conventionnelles, métiers agricoles et agroalimentaires etc.). Les seconds sont situés plus en amont du repas et renvoient davantage au contexte politique local (ancrage territorial, développement des filières locales, dynamisation et aménagement du territoire, protection de l'environnement etc.).

b) Un service public qui fait de l'alimentation une mission d'intérêt général

En 2019, le défenseur des droits publiait son rapport « *Un droit à la cantine scolaire pour tous les enfants - Intérêt supérieur de l'enfant, égalité des droits et non-discrimination* »¹⁴. Au regard des multiples enjeux de la restauration scolaire, le rapport souligne l'importance croissante du rôle de la cantine, en particulier pour les familles les plus défavorisées. Pour le défenseur des droits, « *l'article L. 131-13 du code de l'éducation garantit l'accès de tout enfant scolarisé au service de restauration scolaire* ». Pourtant, au regard de la loi, la restauration scolaire est un service public facultatif¹⁵. Les collectivités ne sont donc pas obligées de mettre en place ce service.

Aussi, après avoir posé le constat de multiples discriminations prohibées concernant l'accès à la restauration scolaire (restriction d'accès aux enfants dont les parents ne travaillent pas, aux enfants en situation de précarité ou en situation de handicap), le défenseur des droits énonce des recommandations pour garantir l'égalité d'accès en vertu de l'intérêt supérieur de l'enfant. Il préconise d'adapter et proportionner le service de cantine au nombre d'enfants scolarisés, de mettre fin aux discriminations dans l'accès à la cantine, d'établir des tarifs adaptés et dégressifs en fonction des revenus des parents, de proposer des menus adaptés à toutes les prescriptions en proposant des menus de substitutions pour tous (y compris pour motif religieux, en favorisant par exemple le menu végétarien), et, enfin, d'engager une réflexion concernant l'évolution du statut du service public de la restauration scolaire afin d'en garantir l'effectivité.

Pour comprendre ce qu'est la restauration scolaire, il est donc intéressant de revenir sur la notion de service public. Deux éléments essentiels le composent : l'exercice d'une mission d'intérêt général et le contrôle, direct ou indirect, d'une personne publique [PILCZER, 2010]. Ils sont traditionnellement régis par les principes d'égalité, de continuité et de mutabilité. La portée de ces principes repose dans leur place élevée au sein de la hiérarchie des normes et dans le caractère multiple que peuvent adopter leurs déclinaisons [Ibid].

¹⁴ Défenseur des droits, 2019. Un droit à la cantine scolaire pour tous les enfants - Intérêt supérieur de l'enfant, égalité des droits et non-discrimination

¹⁵ Conseil d'État, 3ème / 8ème SSR, 11/06/2014, 359931, Publié au recueil Lebon ;
Conseil d'État, 3ème - 8ème chambres réunies, 24/06/2019, 409659, Publié au recueil Lebon

Dans le cadre d'une réflexion sur la notion d'intérêt général en 1999, le conseil d'Etat a défini le service public comme « *une activité d'intérêt général, soit directement prise en charge par une personne publique, soit exercée sous son contrôle étroit* »¹⁶. La notion d'intérêt général reposant sur une idéologie située par l'évolution des mentalités et des référentiels¹⁷, la notion de service public est elle même évolutive. Répondant à l'origine aux besoins élémentaires de la population, les services publics ont progressivement couvert un nombre croissant d'aspirations, les instituant par là même comme relevant de l'intérêt général. Ils s'expriment alors notamment par « *la réalisation d'équipement collectifs, supports de la satisfaction des besoins collectifs.* » [CHAMBAT, 1990].

Les services publics tendent également à cristalliser les opinions. Leurs défenseurs y voient des instruments du progrès économique, des vecteurs de progrès social et d'égalité des chances ; tandis que leurs détracteurs, d'inspiration plutôt libérale, critiquent la charge qu'ils représentent pour l'économie et leurs effets néfastes sur la liberté et la concurrence des acteurs économiques. Pour ces derniers, les services publics constituent une entrave aux forces du marché permettant une allocation optimale des ressources [*Ibid.*].

Lorsque la collectivité met en place un service de restauration scolaire accessible pour tous les élèves, elle opère une forme de démarchandisation de l'alimentation des élèves. La démarchandisation (ou décommodification) intervient lorsque « *un service est obtenu comme un dû et lorsqu'une personne peut conserver ses moyens d'existence sans dépendre du marché* » [ESPING-ANDERSEN, 1999]. En effet, la mission de service public poursuivie échappe à la logique de profit et permet aux usagers de se nourrir à un coût généralement bien moins élevé que le coût de production du repas. S'agissant de la restauration assurée par les services communaux, la Cour des comptes informe à ce sujet :

« *La tarification est rarement corrélée à l'évolution du prix de revient réel du service. La politique tarifaire consiste ainsi fréquemment en des hausses régulières et homogènes, sans évaluation préalable. La participation de l'utilisateur au financement du service est par conséquent souvent très inférieure à son prix de revient. En moyenne nationale, tous types de restauration confondus, elle en représente 23 %, soit 1,69 € par repas. La part restant à la charge des collectivités est en partie sous-estimée car elle n'intègre pas les impayés.*

¹⁶ Conseil d'État, 1999. Réflexions sur l'intérêt général, rapport public, EDCE n° 50, La Documentation française

¹⁷ Il s'agit de représentations, de structure de sens organisant la perception d'un problème politique. Voir MULLER P. (2018) Les politiques publiques, Presses Universitaires de France, coll "Que sais-je"

Conséquence de cette situation, plus des trois quarts du prix de revient d'un repas sont en moyenne financés par ces dernières et donc, in fine, par le contribuable et non par l'utilisateur. »¹⁸

c) Intégration des objectifs de développement durable et transformation de la restauration scolaire

L'intégration des objectifs de développement durable aux enjeux de la restauration scolaire par les lois EGalim, AGECE et Climat résilience implique une transformation dans la manière d'organiser ce service public.

La loi EGalim, adoptée par le parlement le 2 octobre 2018, fait suite aux états généraux de l'alimentation ayant eu lieu l'année précédente. En rassemblant les parties prenantes de l'alimentation (« *monde agricole et de la pêche, industrie agroalimentaire, distribution, consommateurs, restauration collective, élus, partenaires sociaux, acteurs de l'économie sociale et solidaire, et de la santé, ONG, associations caritatives et d'aide alimentaire à l'international, banques et assurances*¹⁹ »), l'objectif de la concertation est double : améliorer la création et la répartition de la valeur et favoriser une alimentation saine, sûre et durable pour tous.

La loi qui en découle accouche de mesures particulièrement vastes, traitant à la fois des négociations et de la contractualisation entre les acteurs de la chaîne de valeur des produits agricoles et alimentaires, de la réduction voire de l'interdiction de certains produits phytosanitaires, du bien-être animal, d'approvisionnement en produits biologiques et sous signes officiels de la qualité et de l'origine pour les cantines ou encore de la réduction des plastiques à usage unique. Bien que jugée non satisfaisante par de nombreux acteurs en raison des interrogations quant à son efficacité, cette loi témoigne de la volonté du gouvernement d'agir dans de brefs délais [QUENTIN, 2019]. Et en effet, les objectifs aux échéances courtes de cette loi ont donné du fil à retordre à de nombreux services de restauration scolaire²⁰.

La loi AGECE de 2020 qui entend « *accélérer le changement de modèle de production et de consommation afin de limiter les déchets et préserver les ressources naturelles, la biodiversité*

¹⁸ Cour des Comptes, 2020. « les services communaux de la restauration collective : une maîtrise des coûts inégales, de nouvelles attentes »

¹⁹ Alim'agri, magazine du ministère de l'agriculture et de l'alimentation, 2017. « les états généraux de l'alimentation », numéro 1566

²⁰ Association des maires de France et des présidents d'intercommunalité, 2020 « Enquête 2020 - Panorama de la restauration scolaire après la loi EGalim »

et le climat.”,²¹ puis la loi climat et résilience de 2021 faisant suite aux travaux de la convention citoyenne pour le climat et visant à ancrer “l’écologie dans notre société : dans nos services publics, dans l’éducation de nos enfants, dans notre urbanisme, dans nos déplacements, dans nos modes de consommation, dans notre justice”²² viennent compléter ces nouvelles exigences pour la restauration scolaire.

Les objectifs portés par ces lois sont multiples et à échéances variées. Nous pouvons les regrouper en 5 thématiques de la manière suivante :

1 : Approvisionnement

- 2022 : 50% de produits « plus durable et/ou de qualité » (en valeur hors taxes) dont 20% minimum de biologique.
- 2024 : Au moins 60% des « viandes et poissons » durables ou sous signes officiels de la qualité et de l’origine (SIQO).²³

2 : Plan de diversification protéique

²¹ <https://www.ecologie.gouv.fr/loi-anti-gaspillage-economie-circulaire>

²² <https://www.ecologie.gouv.fr/loi-climat-resilience>

²³ Les produits entrants dans le décompte Egalim (<https://ma-cantine.agriculture.gouv.fr/mesures-phares/qualite-des-produits>) :

- Les produits de qualité et durables (un produit de qualité et durable au sens de l'objectif fixé par la loi EGAlim doit bénéficier d’un des labels suivants) :
 - Label rouge ;
 - Appellation d'origine (AOC/AOP) ;
 - Indication géographique (IGP) ;
 - Spécialité traditionnelle garantie (STG) ;
 - Mention « issu d'une exploitation à Haute Valeur Environnementale » (HVE + niveau 2 accepté jusqu'au 31/12/2026) ;
 - Écolabel pêche durable ;
 - Logo « Région ultrapériphérique » (RUP) Produits issus de 9 régions ultra-phériques à l'UE (Azores, Maderes, Canaries, Guadeloupe, Guyane, Martinique, à la Réunion, à Mayotte, Saint-Martin) ;
 - Commerce Équitable ;
 - Mention « fermier » ou « produit de la ferme » ou « produit à la ferme » ;
 - Les produits acquis suivant des modalités prenant en compte les coûts imputés aux externalités environnementales liées au produit pendant son cycle de vie (production, transformation, conditionnement, transport, stockage, utilisation), les produits acquis principalement sur la base de leurs performances en matière environnementale et d’approvisionnements directs (précisions à venir) et les produits équivalents aux produits bénéficiant de ces signes, mentions ou labels ;
 - Les produits biologiques. Parmi ces produits de qualité, au moins 20 % des produits doivent être « bio » pour les cantines en France continentale :
- Des produits issus de l'agriculture biologique ;
- Des produits végétaux étiquetés 'en conversion'

- Proposer une option repas végétarien par semaine si le restaurant sert plus de 200 couverts.
- Proposer dans ce plan des alternatives à base de protéines végétales.

3 : Lutte contre le gaspillage

- Obligation de démarche et diagnostic.
- Convention de dons si le restaurant produit plus de 3000 repas par jour.
- Objectif national de réduction de 50% entre 2015 et 2025.
- Expérimentation de réservation de repas.

4 : La substitution des plastiques

- 2020 : Interdiction de certains ustensiles plastiques à usage unique (pailles, touillettes). Interdiction des bouteilles d'eau plate en plastique en restauration collective scolaire.
- 2025 : Interdiction des contenants alimentaires de cuisson, de réchauffe et de service en plastique en restauration collective des établissements scolaires.

5 : Information des convives

- 2020 : Informer les convives une fois par an de la part des produits de qualité et durables des repas servis, par voie électronique.
- 2022 : Afficher de façon permanente à l'entrée des restaurants la part des produits EGALIM et issus du projet alimentaire territorial (PAT) ; mettre à jour cette information 1 fois par an minimum.

Pour les collectivités territoriales, l'ensemble de ces objectifs introduit davantage de complexité dans la manière de conduire la politique de restauration scolaire. La question des coûts supplémentaires induits par ces lois est souvent au cœur des préoccupations²⁴.

L'approvisionnement en produits plus durables, de qualité et biologiques entraîne en effet un surcoût pour les collectivités qui n'est pas encore bien estimé. Selon l'ADEME, les prix des produits issus de filières durables sont plus élevés pour tous maillons de la chaîne alimentaire (producteurs, industriels et consommateurs). Cela s'explique principalement par la faiblesse

²⁴ Un Plus Bio, 2021. Rapport de l'observatoire

des économies d'échelles, des rendements généralement plus faibles et d'autres contraintes économiques spécifiques comme la traçabilité, les critères environnementaux ou encore les contrôles²⁵.

En 2017, une étude de l'agence bio estimait le surcoût lié à l'introduction de produits biologiques dans la restauration collective à 18%²⁶. Pour autant, une enquête de 2021²⁷ montre qu'il n'y a pas de corrélation significative entre le pourcentage de produits bio servi et le coût moyen des denrées par repas. Pour le panel observé dans cette étude, parmi les services de restauration proposant moins de 20% de produits bio, le coût moyen des denrées est de 2,06 euros par repas tandis qu'il est de 2,02 euros par repas lorsque le taux est situé entre 20% et 40%. Les solutions avancées pour contenir les coûts sont, dans l'ordre :

- La lutte contre le gaspillage alimentaire
- Les menus végétariens
- L'introduction de produits de saison, brut et locaux

Aussi, il convient de tempérer l'augmentation du coût du service lié à l'augmentation du prix des denrées. En effet, en restauration collective, le coût des denrées alimentaires représente en moyenne 25% du coût global d'un repas, tandis que les moyens humains représentent environ 50% de ce coût. Le fonctionnement puis l'investissement complètent ce coût à hauteur de 25%²⁸.

De la même manière, pour les cuisines centrales (unité de production culinaire produisant de grands volumes destinés à être consommés dans des lieux différents), l'impact budgétaire du changement de conditionnement lié à l'interdiction des contenants alimentaires de cuisson, de réchauffe et de service en plastique à l'horizon 2025 est de l'ordre de +20% à +30% selon les cuisines et les solutions retenues²⁹.

Enfin, nous noterons que même si l'approvisionnement en produits locaux et issus de Projets Alimentaires Territoriaux (PAT) est encouragé, il ne rentre pas en compte dans le décompte des produits « plus durables et/ou de qualité » prévu par la loi EGalim.

²⁵ ADEME, 2018. Analyse des enjeux économiques et sociaux d'une alimentation plus durable : état des lieux

²⁶ Agence bio, 2017. "Observatoire des produits biologiques en restauration collective"

²⁷ Un Plus Bio, 2021. Rapport de l'observatoire

²⁸ : REALISAB, 2014 "Coût global du repas Restauration collective et Approvisionnement Local : Les clés de réussite"

²⁹ AGORES, 2022. Livre blanc acte 2, points clés "La suppression des conditionnements en plastique"

Nous avons vu dans cette première section que la restauration scolaire soulève de nombreux enjeux. Sa mission première est de répondre aux besoins nutritionnels de l'enfant afin de lui garantir l'exercice de sa scolarité dans de bonnes conditions. D'autres objectifs relatifs à l'élève et au contexte politique local intègrent son périmètre. L'accès de tous au service de restauration scolaire est essentiel à la poursuite de l'égalité entre les élèves. Le statut de service public de la restauration scolaire, bien qu'aujourd'hui facultatif, lui confère un caractère d'intérêt général. A cet effet, la qualité du service rendu aux usagers justifie sa démarchandisation par la socialisation d'une partie, souvent conséquente, du coût du repas. Depuis 2018, les lois EGalim puis AGECE et Climat et résilience introduisent de nouveaux objectifs de développement durable pour la restauration scolaire qui constituent autant de facteurs de transformations dans la manière de conduire cette politique.

Section 2 : La politique de restauration scolaire Iséroise

Cette seconde section change d'échelle et traite de la politique de restauration scolaire menée par le département de l'Isère. Nous y présenterons dans un premier temps la collectivité, son fonctionnement ainsi que la commande d'évaluation de cette politique. Nous présenterons dans un second temps son fonctionnement concret à partir des 3 grands modes d'organisations du service. La dernière sous-partie évoquera l'intersectorialité de cette politique et les conséquences sur sa gouvernance.

a) Présentation de la collectivité et de la commande d'évaluation de la politique

Le département de l'Isère est un territoire situé dans la région Auvergne Rhône Alpes. Après le département du Rhône et avec 1 271 166 habitants³⁰, il est le deuxième département le plus



peuplé des 12 territoires qui composent la région. Il est constitué de 29 cantons qui correspondent aux circonscriptions d'élections des conseillers départementaux ; et est également découpé en 13 territoires administratifs visant un déploiement et une adaptation des politiques départementales au plus près des habitants.

Carte n°1 : Le département de l'Isère et ses 13 territoires

(Source : <https://www.isere.fr/actualites/isere-une-nouvelle-organisation-des-territoires>)

Les départements sont gouvernés par une assemblée, le conseil départemental, élue selon un mode de scrutin binominal paritaire majoritaire à deux tours pour 6 ans. En Isère, pour chacun des 29 cantons sont élus un binôme femme-homme, pour un total de 58 conseillers départementaux. Afin d'éviter une concentration d'élections trop importante au premier semestre 2021, les conseillers départementaux ont été élus pour une durée de 6 ans et 9 mois. Les prochaines élections départementales auront ainsi lieu en mars 2028. Pour le mandat isérois

³⁰ INSEE, 2019. Recensement de la population

2021-2028, l'assemblée départementale est composée de 40 élus membres de la majorité et de 18 membres constituant l'opposition (voir Annexe 1). Jean Pierre Barbier, conseiller départemental (LR) du canton de la Bièvre, en est le président depuis 2015. En qualité de représentant légal du département, il prépare et met en œuvre le budget (1,59 milliard d'euros en 2023) et les délibérations du conseil départemental. Les 19 vice-présidents (VP) qui l'accompagnent forment l'exécutif départemental : ce sont eux, avec le président, qui définissent les orientations de la politique départementale³¹.

Le département gère des affaires d'intérêt départemental. En revenant sur la clause générale de compétence mise en place en 1982 durant le premier acte de la décentralisation, la loi NOTRe du 7 août 2015 portant sur la nouvelle organisation territoriale de la République³² applique le principe de spécificité aux départements. A ce titre, il dispose de compétences obligatoires :

- L'action sanitaire et sociale
- La construction, l'entretien et l'équipement des collèges et la gestion des agents, techniciens et ouvriers de services
- La culture
- Les déplacements
- La gestion durable du territoire
- La gestion des routes
- La sécurité incendie

D'autres compétences, comme la santé publique, la protection et la valorisation des espaces naturels sensibles ou encore l'aide à l'agriculture sont assumées volontairement par le département de l'Isère.

Au sein de ce champ de compétence, c'est l'administration départementale qui met en œuvre la politique décidée par les élus. Elle est composée de plus de 4600 collaborateurs, la plupart fonctionnaires territoriaux, répartis dans près de 240 métiers différents. Composée de directions centrales et de directions territoriales, elle est organisée autour de 4 pôles : attractivité et transitions, famille, ressources et équité territoriale (Voir annexe 2). Les pôles sont composés

³¹ La collectivité - Département de l'Isère (isere.fr)

³² LOI n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République

de plusieurs directions, eux-mêmes composés de différents services. Les directions centrales incarnent un rôle stratégique tandis que les directions territoriales sont plus opérationnelles. En lien étroit avec l'exécutif, la directrice générale des services Séverine Battin est épaulée par 4 directeurs généraux adjoints, un pour chacun des pôles, afin de manager et coordonner la mise en œuvre des projets de la collectivité.³³

En matière de restauration scolaire, le département de l'Isère s'est donné pour objectif d'atteindre 100% de produits locaux et/ou biologiques dans les assiettes des collégiens d'ici à 2028³⁴. D'autres objectifs complémentaires sont également identifiés : la transition vers un modèle sans plastique, la lutte contre le gaspillage alimentaire, la structuration des filières agricoles locales pour un approvisionnement en produits locaux, l'amélioration des liens entre la restauration scolaire et la vie collégienne ou encore la qualité de vie et les conditions de travail des agents. Pour y parvenir, la collectivité a décidé d'évaluer sa politique de restauration scolaire. Selon la Société Française de l'Évaluation, l'évaluation des politiques publiques " *vise à produire des connaissances sur les actions publiques, notamment quant à leurs effets, dans le double but de permettre aux citoyens d'en apprécier la valeur et d'aider les décideurs à en améliorer la pertinence, l'efficacité, l'efficience, la cohérence et les impacts*"³⁵.

En mars 2022, le comité permanent d'évaluation des politiques publiques (COPEPP) de l'Isère, organe composé d'une comitologie propre (avec 8 élus dont 5 de la majorité et 3 de l'opposition, présidé par la Vice-présidente en charge des ressources humaines et de l'évaluation des politiques publiques et réunissant également des membres de l'administration) se réunissait pour traiter de l'évaluation de la politique de restauration scolaire. C'est la première fois que ce sujet passe par cette instance ; et il s'agit, par ailleurs, de l'unique politique traitée en COPEPP en 2022. Cette importance accordée à l'évaluation de la restauration scolaire traduit tant la volonté du conseil départemental de faire de cette politique aux enjeux multiples un sujet de première importance que la nécessité de mieux appréhender les différentes dimensions pour les mettre en cohérence au service de l'atteinte de l'ambition de mandat « 100% local et ou biologique ».

³³Emploi-collectivité.fr, 2023. Le cadre d'emploi (emploi fonctionnel) de directeur général des services (dgs) des collectivités territoriales [archive], fiche pratique n° 871/2165

³⁴ <https://www.isere.fr/nos-colleges>

³⁵ Société Française d'évaluation, 2006. Charte de l'évaluation des politiques publiques et des programmes publics

La commande évaluative formulée par le COPEPP intègre alors l'ensemble du périmètre de la restauration scolaire tout en accordant une attention particulière à l'augmentation des taux d'utilisation de produits locaux et ou bio. La démarche d'évaluation vise à accompagner les directions en charge de ce projet stratégique (la direction éducation jeunesse et sport « DEJS » et la direction de l'aménagement « DAM » en particulier). L'évaluation de la politique de la restauration scolaire est menée en interne par le pôle « évaluation des politiques publiques », pôle au sein duquel j'effectue mon apprentissage durant les années 2022/2023. Ce pôle est intégré au service Observation, Documentation, Évaluation des politiques publiques (ODE) au sein de la Direction de la Performance et de la Modernisation des services au public (DPM) ; direction directement rattachée à la direction générale des services. (voir Annexe 2)

b) Fonctionnement de la politique de restauration scolaire

Depuis la loi 2004-808 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales, le département de l'Isère est responsable de l'organisation de la restauration scolaire des collèges publics sur son territoire. Il en gère donc notamment le personnel, les équipements et la tarification³⁶. Depuis la rentrée scolaire 2021, le département propose ses repas au tarif unique de 2 euros par repas « *afin que le coût du repas ne soit pas un obstacle à la fréquentation de la demi-pension* »³⁷. La compétence de restauration scolaire dépend de la direction « Education, jeunesse et sport » (DEJS) et est rattachée plus spécifiquement au service « Moyens des collèges » (MCO). Pour alimenter les 98 collèges présents sur le territoire isérois, la restauration scolaire départementale a recours à trois modalités organisationnelles différentes.

1 : Le système mutualisé : il consiste à centraliser les moyens humains et matériels dans des cuisines à capacité de production importante (plusieurs milliers de repas par jour). Elles ont en charge la préparation et la livraison de repas à plusieurs collèges qui leur sont rattachés. Elles fonctionnent en liaison froide : les repas produits sont immédiatement refroidis avant d'être livrés dans les établissements scolaires. Ainsi, les cuisines des collèges dites « satellites », réceptionnent les repas, dressent les préparations froides, remettent en température les préparations chaudes et assurent ensuite le service des convives. Les cuisines mutualisées des

³⁶ Direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes, 2023. Fiche pratique "restauration scolaire"

³⁷ <https://www.isere.fr/nos-colleges>

collèges (CMC) et les cuisines satellites sont gérées directement par le Département de l'Isère. Actuellement, 8 cuisines mutualisées desservent 67 collèges satellites, soit plus des deux tiers des établissements.

2 : Le système de cuisine autonome : les repas sont préparés directement dans la cuisine du collège le jour même ; et les repas sont ensuite servis aux convives. Aujourd'hui, 25 collèges disposent d'une cuisine autonome.

3 : Le système de gestion déléguée : ici, la prestation de restauration est confiée à un tiers (un autre collège, un lycée, une commune ou un prestataire privé). Pour le moment, 6 collèges fonctionnent de cette manière.

Au total, environ 800 agents travaillent en cuisine et au service pour produire près de 37 500 repas par jour aux collégiens. Ils sont soumis à une double autorité : ils se situent sous l'autorité hiérarchique du chef de service éducation de la direction territoriale du Département concernée, mais sont également placés sous l'autorité fonctionnelle du chef d'établissement et du gestionnaire de leur collège d'affectation, tous deux agents de l'Education Nationale.

Pour les collèges dont la gestion de la restauration scolaire n'est pas déléguée, ce sont les responsables de cuisine qui élaborent les menus (en concertation avec l'animateur qualité et réseaux satellites³⁸ dans le cadre des cuisines mutualisées des collèges). Les menus sont construits suivant un cycle de 20 repas en fonction de la saisonnalité, des possibilités d'approvisionnement, de la réglementation sur l'équilibre nutritionnel ainsi que des goûts et de la consommation anticipée des élèves. Ils sont ensuite soumis à validation par la diététicienne, puis discutés et validés avec le personnel chargé de la production. En somme, les chefs en charge de l'élaboration des menus sont libres de leur choix mais le système de contrainte qui s'impose à eux est conséquent : respect des apports nutritionnels³⁹, possibilité d'approvisionnement, saisonnalité, respect de la loi EGalim, objectif départemental avec

³⁸ Il s'agit d'une personne chargée de faire le lien entre la cuisine mutualisée et les établissements desservis

³⁹ Arrêté du 30 septembre 2011 relatif à la qualité nutritionnelle des repas servis dans le cadre de la restauration scolaire et Groupement d'Etude des Marchés en Restauration collective et Nutrition (GEM-RCN), 2015 recommandation nutrition

priorité donnée au local, certification “Ecocert en cuisine”⁴⁰ ainsi que le goût des élèves et la prévention du gaspillage alimentaire.

c) La gouvernance d’une politique intersectorielle

Avant de détailler le mode de gouvernance de la politique de restauration scolaire en Isère, nous allons d’abord revenir à des considérations concernant l’échelon national. Pour Yves Mény et Jean-Claude Thoenig « *une politique publique se présente sous la forme d’un programme d’action gouvernementale dans un secteur de la société ou un espace géographique* » [MENY, THOENIG, 1989].

Lorsque l’on se penche sur le cas de la restauration scolaire, on remarque que la caractérisation du secteur à partir du programme d’action gouvernementale qui la concerne est ambiguë. Pierre Muller définit un secteur comme « *une structuration verticale de rôles sociaux (en général professionnels) qui définit ses règles de fonctionnement, de sélection des élites, d’élaboration de normes et de valeurs, de fixation de ses frontières, etc* » [MULLER, 2018]. Pour les politistes Sophie Jacquot et Charlotte Halpern, 3 niveaux de secteurs sont à distinguer [JACQUOT, HALPERN, 2015]. Le premier correspond à l’action publique en tant que programme. Fruit de la division du travail politique, qui dérive lui-même de la division du travail social. On peut l’identifier par son ministère d’appellation, par exemple le ministère de l’agriculture. La sectorisation correspond alors à « *l’organisation de l’action publique en secteurs, par catégorisation et découpage du réel* » [Ibid.]. Le second niveau renvoie à la catégorie d’analyse mobilisée dans l’analyse des politiques publiques (voir définition proposée par Pierre Muller ci-dessus) et le troisième correspond à la logique organisationnelle d’un champ académique. Chacun de ces niveaux répond à des logiques propres et leur usage est parfois source de confusion.

Si l’on en revient au premier niveau, on remarque que les programmes gouvernementaux concernant la restauration scolaire relèvent d’une forme de déssectorisation ; ou plus précisément d’intersectorialité, c’est à dire « *la mobilisation de plusieurs secteurs en coordination pour traiter un même problème dans toutes ses dimensions* » [Ibid.]. En naviguant sur les sites des différents ministères, on dénombre une multiplicité d’implications : le ministère de l’éducation

⁴⁰ « *La labellisation Ecocert En Cuisine valorise les établissements de restauration collective qui introduisent des produits bio, locaux et sains* » source : <https://www.ecocert.com/fr-FR/certification/referentiel-en-cuisine>

nationale et de la jeunesse priorise les enjeux directement liés à l'enfant et au jeune⁴¹ ; le ministère de l'agriculture et de la souveraineté alimentaire traite de la question agricole et alimentaire⁴² ; le ministère de la transition écologique et de la cohésion des territoires et le ministère de la transition énergétique s'emparent de la thématique du gaspillage alimentaire⁴³ ; le ministère des solidarités, de l'autonomie et des personnes handicapées propose un dispositif de cantine à un euro pour permettre l'accès aux enfants des familles modestes⁴⁴ ; le ministère de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique traite de l'achat public et de la tarification⁴⁵.

Bien que les différents ministères agissent selon leurs domaines d'actions, nous pouvons noter que les frontières sectorielles de la restauration scolaire se révèlent être particulièrement poreuses. On notera ici que l'introduction des enjeux environnementaux complexifie le schéma organisationnel nécessaire à la réponse aux problèmes publics soulevés par la restauration scolaire. En effet : *« De plus en plus de problèmes publics apparaissent qui ne « respectent » pas les frontières sectorielles existantes, qui relèvent de plusieurs secteurs, ont des causes multiples, difficilement réductibles et encastrables dans les schémas organisationnels existants. Le domaine environnemental est ainsi un cas presque idéal-typique du degré de complexité que peuvent receler certains problèmes publics dont les implications sont multidimensionnelles. »* [Ibid.]

Cette parenthèse sur le niveau national va désormais nous permettre de mettre en perspective l'organisation adoptée par le département de l'Isère dans le cadre de la politique de restauration scolaire. Dans le contexte de gouvernance multiniveau qui caractérise l'organisation décentralisée du pouvoir [DREVET, 2022], les nécessités de coordination horizontale peuvent se traduire aux différents échelons.

La gouvernance de la politique de restauration scolaire menée par le département de l'Isère témoigne en effet d'une forme de déclinaison du modèle national à l'échelle de la collectivité.

⁴¹ <https://www.education.gouv.fr/la-restauration-scolaire-6254>

⁴² <https://agriculture.gouv.fr/la-restauration-collective-en-mutation>

⁴³ <https://www.ecologie.gouv.fr/gaspillage-alimentaire>

⁴⁴ <https://solidarites.gouv.fr/cantine-1-euro-plus-de-10-millions-de-repas-un-euro-ou-moins-servis-dans-les-ecoles>

⁴⁵ <https://www.economie.gouv.fr/daj/oeap-archives-guide-des-contrats-publics-restauration-collective-ndeg-j4-05-31-mars-2005> ;

<https://www.economie.gouv.fr/dgccrf/Publications/Vie-pratique/Fiches-pratiques/Restauration-scolaire>

Le sociogramme ci-dessous permet d'illustrer les acteurs concernés par la restauration scolaire et participant à sa gouvernance.

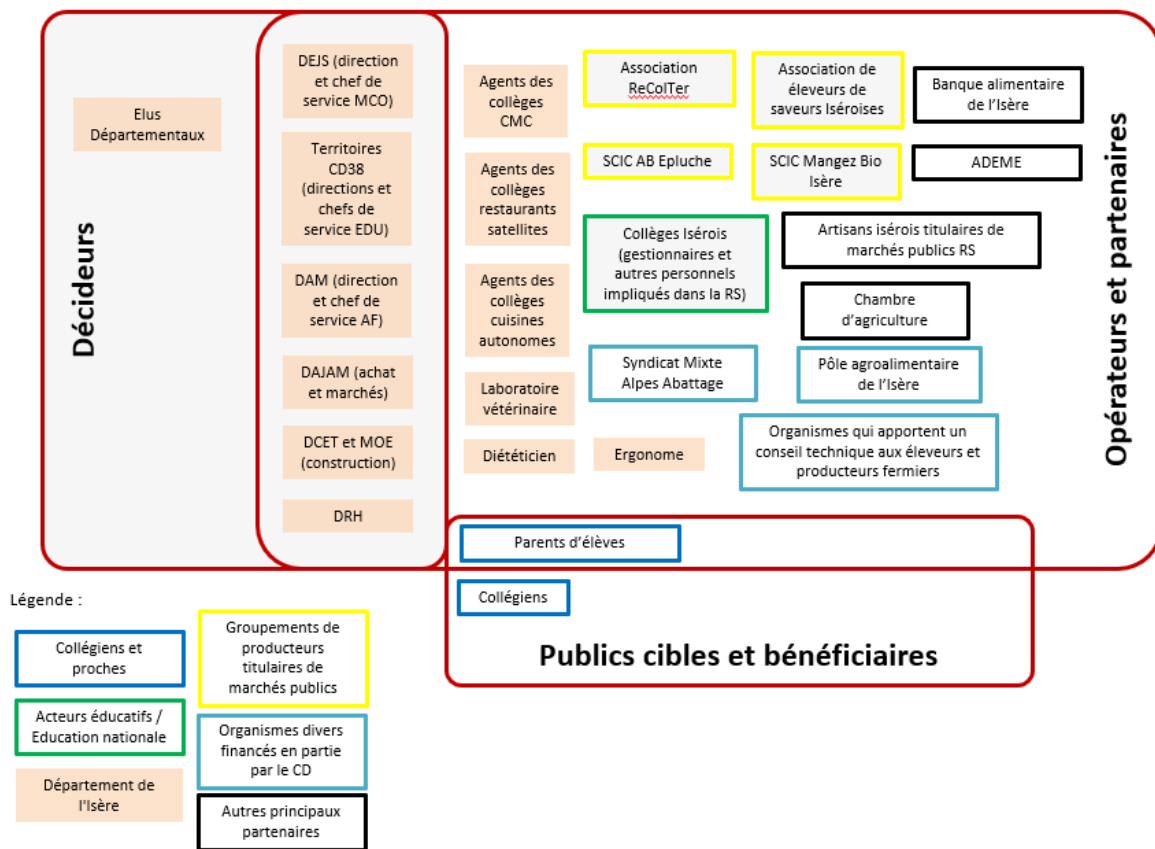


Figure n°1 : Sociogramme des acteurs de la politique de restauration scolaire

La gouvernance de la politique s'organise par la collaboration de la sphère politique et de la sphère administrative (voir Annexe 3). Le président et les vice-présidents de la majorité, qui forment ensemble l'exécutif, décident de la stratégie politique. L'assemblée départementale, composée de tous les conseillers départementaux, vote les décisions. La commission permanente, composée de manière proportionnelle gère les affaires courantes et les 6 commissions départementales⁴⁶ étudient et préparent les dossiers avant les réunions en assemblée départementale ou en commission permanente. Les commissions principalement concernées par la politique de restauration scolaire sont les commissions « Éducation, jeunesse, sport » et « Développement, tourisme, environnement, montagne, forêt, agriculture ».

⁴⁶ Action sociale, solidarités ; Développement, tourisme, environnement, montagne, forêt, agriculture ; Mobilités, habitat, équipement des territoires, numérique ; Éducation, jeunesse, sport ; Culture, patrimoine, coopération internationale ; Finances, ressources humaines, moyens généraux

La sphère administrative collabore étroitement avec la sphère politique. Les directions thématiques sont en lien avec les vice-présidents correspondants et la direction générale des services se réunit de manière hebdomadaire avec le président.

Le comité de pilotage de la politique de restauration scolaire est une instance composée des membres stratégiques des directions concernées. Sont présents le directeur général adjoint (DGA) du pôle famille, le DGA attractivité et transition, la DEJS au titre de jeunesse et sport, la DAM au titre de l'agriculture, la DAJAM (Direction des affaires juridiques, achats, marchés, contrats complexes) au titre des marchés publics, des représentants des territoires (territoire de l'agglomération grenobloise, direction du social et direction de l'éducation) et des chefs de cuisines mutualisées. Il permet de transmettre de l'information sur les sujets d'actualité, de recueillir des retours du terrain et de co-construire des propositions de contributions à soumettre à arbitrage. Les propositions retenues sont ensuite soumises à arbitrage durant les réunions de directions générales.

Une approche intéressante pour qualifier cette gouvernance peut être empruntée à l'institutionnalisme d'Elinor Ostrom [OSTROM & LAURENT, 2012], il s'agit de la notion de polycentricité. Elle rend compte de l'imbrication entre des systèmes et des sous-systèmes qui interagissent entre eux, avec des systèmes multi niveaux (par exemple l'État qui définit la loi et le département qui dispose de sa compétence ; ou encore la direction générale des services qui décide des arbitrage et les agents qui agissent en disposant de leur marge de manœuvre), des systèmes de même niveau (comme les directions DAM et DEJS qui sont au cœur du pilotage de la politique de restauration scolaire) et une diversité de nature des acteurs (publics, privés, associatifs etc.) qui résulte en une "*multiplicité des centres de décision*" [CHANTEAU & LABROUSSE, 2013].

Malgré cette polycentricité dans la gouvernance, celle-ci suit tout de même un modèle *top-down* classique : les orientations stratégiques et opérationnelles décidées par les élus et membres de la direction générale des services sont transmises aux directions territoriales qui les mettent en œuvre.

Le département de l'Isère s'est donné pour objectif d'atteindre 100% de produits locaux et/ou bio dans les collèges où il exerce sa compétence de restauration scolaire. Pour mener à bien cette ambition de mandat, il peut notamment s'appuyer sur son choix d'exercer sa compétence

en matière d'agriculture. Afin d'accompagner les directions chargées du pilotage de ce projet, le COPEPP a acté l'évaluation de cette politique en 2022. Trois grands systèmes caractérisent l'organisation de la restauration scolaire : le système des cuisines mutualisées (qui représente environ les $\frac{2}{3}$ des établissements), les cuisines autonomes et les cuisines en gestion déléguées. De nombreux acteurs sont impliqués dans la gouvernance de la politique de restauration scolaire : dans la mesure où celle-ci intègre de nombreux enjeux, y compris environnementaux et agricoles, les solutions organisationnelles sont complexes et nécessitent la coopération de plusieurs directions. La gouvernance respecte le modèle *top-down* traditionnellement utilisé par la collectivité.

Partie 2 : Une politique alimentaire durable

Selon l'ADEME, l'alimentation durable correspond à *“l'ensemble des pratiques alimentaires qui visent à nourrir les êtres humains en qualité et en quantité suffisante, aujourd'hui et demain, dans le respect de l'environnement, en étant accessible économiquement et rémunératrice sur l'ensemble de la chaîne alimentaire.”*⁴⁷

L'ADEME identifie 3 principaux leviers pour parvenir à une alimentation durable et contribuer à la transition écologique :

1. *« contribuer à une chaîne alimentaire durable : mise à disposition des consommateurs des aliments à faible impact environnemental (bio, local, de saison...), écoconception sur l'ensemble de la filière alimentaire (soutien à l'agroécologie, développement de plateforme logistique, réduction des emballages...) ;*
2. *faire évoluer les pratiques alimentaires : achats responsables en circuits de proximité, affichage environnemental des produits, respect de la saisonnalité des produits, rééquilibrage des régimes alimentaires (intégration des légumineuses et diminution des protéines d'origine animale) ;*
3. *lutter contre le gaspillage alimentaire à chaque maillon de la chaîne : production, transformation, distribution, consommation. ».*

A partir de cette définition de l'alimentation durable et des leviers identifiés, nous allons voir dans quelles mesures les dispositifs mis en place par le département s'inscrivent dans une démarche d'alimentation durable. Nous étudierons dans un premier temps la politique agricole menée par le département, puis nous reviendrons aux actions propres à la restauration scolaire afin de déterminer dans quelle mesure celle-ci s'inscrit dans le cadre de l'alimentation durable.

Section 1 : Une intrication avec la politique agricole

L'agriculture s'inscrit à la croisée de plusieurs politiques (économique, foncière, environnementale, aménagement du territoire...). Ainsi, nombreuses sont les collectivités qui mènent des politiques susceptibles d'affecter le monde agricole [GUIOMAR, 2011]. En matière d'agriculture, le département de l'Isère mène une politique volontariste visant à accroître la

⁴⁷ <https://optigede.ademe.fr/alimentation-durable>

compétitivité et améliorer la valeur ajoutée pour les agriculteurs. Cette politique s’articule autour de 3 volets⁴⁸ :

- Développement de la commercialisation de produits agricoles en circuit de proximité ;
- Accompagnement des agriculteurs ;
- Préservation et valorisation des espaces agricoles.

L’ensemble de la politique agricole participe à la réalisation des actions inscrites dans le Projet Alimentaire Territorial (PAT) du département. A travers l’étude du PAT isérois, nous allons voir que la politique agricole menée par le département de l’Isère est un levier essentiel de la politique de restauration scolaire. Plus encore, nous ferons remarquer que les deux politiques entretiennent une relation symbiotique dans laquelle les objectifs de l’une sont les moyens de l’autre ; et inversement. La rédaction de cette section s’appuie sur des articles, rapports, documents internes au département ainsi qu’un entretien avec le chef de projet « alimentation et circuits courts » du département de l’Isère.

a) De la territorialisation de l’alimentation aux Projets alimentaires territoriaux

En France, la politique agricole et alimentaire est pilotée par le ministère de l’agriculture et de la souveraineté alimentaire. Les grandes orientations en matière d’agriculture et d’alimentation sont inscrites dans la politique agricole commune (PAC), fixée au niveau européen. Un plan stratégique national (PSN) définit les orientations prises par l’État français dans le cadre de la PAC. Si l’on s’intéresse plus spécifiquement à la politique d’alimentation, l’outil privilégié du ministère est le programme national pour l’alimentation (PNA). Pour le ministère, la politique d’alimentation a pour finalités *“d’assurer à la population l’accès à une alimentation saine, saine, diversifiée, de bonne qualité et en quantité suffisante, produite dans des conditions économiquement et socialement acceptables par tous, favorisant l’emploi, la protection de l’environnement et des paysages et contribuant à l’atténuation et à l’adaptation aux effets du changement climatique”*⁴⁹.

Quelques éléments de contexte peuvent nous permettre de comprendre l’intérêt des acteurs publics pour la territorialisation de l’alimentation et l’émergence des PAT. Au début des années

⁴⁸ <https://www.isere.fr/agriculture>

⁴⁹ Ministère de l’agriculture et de la souveraineté alimentaire (2019) Programme National pour l’alimentation, Territoires en action 2019-2023, à partir de l’article L1 (point I) du code rural et la pêche maritime (CRPM)

2000, de nouvelles dynamiques apparaissent autour de la territorialisation de l'alimentation et des circuits courts. Les citoyens accordent un intérêt croissant au fait de s'approvisionner en denrées alimentaires locales [CHIFFOLEAU Y. 2019], et tandis que certains modèles semblent s'essouffler (point de vente à la ferme, marché de plein vent), d'autres initiatives novatrices se déploient progressivement en réseau (Biocoops, Terres d'Envies etc.) [MARECHAL G., NOEL J., WALLET F., 2018]. C'est le cas par exemple en 2001 avec la naissance de la première association pour le maintien d'une agriculture paysanne (AMAP), qui lie agriculteurs et consommateurs autour d'un accord de réciprocité : l'un s'engage à acheter la production d'un agriculteur près de chez lui et l'autre à respecter les principes de l'agriculture paysanne. Ce mouvement citoyen alors naissant revêt une dimension politique et symbolique forte, en opposition avec le modèle agro-industriel dominant.

Tandis que cette dynamique citoyenne se confirme durant les années 2000, la territorialisation du fait alimentaire va s'institutionnaliser et être mis progressivement à l'agenda politique durant la décennie suivante. Par l'intermédiaire du Plan Barnier de 2009, l'Etat propose une définition des circuits courts et veille dans le même temps à leur développement. En 2010, l'article premier de la loi de modernisation de l'agriculture et de la pêche⁵⁰ consacre la notion de « Programme National pour l'Alimentation ». Le premier programme couvre la période 2010-2014. Tandis que le deuxième volet du PNA couvrant la période 2014-2017 s'initie, la loi d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt⁵¹ consacre les Projets Alimentaires territoriaux (PAT) dans le Code rural et de la pêche maritime à l'article L111-2-2 (la version actuellement en vigueur provient de la modification issue de la loi climat et résilience de 2021). En 2015, plus de 100 villes dans le monde, dont 7 françaises, signent le Pacte de Milan⁵² sur la politique alimentaire urbaine visant à développer des systèmes alimentaires durables [DARROT C., MARECHAL G., BREGER T., 2019]. En 2017, le ministère chargé de l'agriculture et de l'alimentation engage un dispositif de reconnaissance des PAT. La même année, la France convoque les états généraux de l'alimentation puis vote la loi EGalim en 2018. Un an plus tard, en 2019, le 3ème volet du PNA démarre avec pour ambition de déployer son plan jusqu'en 2023.

⁵⁰ LOI n° 2010-874 du 27 juillet 2010 de modernisation de l'agriculture et de la pêche

⁵¹ LOI n° 2014-1170 du 13 octobre 2014 d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt

⁵² Pacte de Milan de politique alimentaire urbaine, 15 octobre 2015

Comme nous allons le voir, la stratégie du PNA3 lie fortement la territorialisation de l'alimentation et la restauration scolaire. Celle-ci s'inscrit sur trois axes et s'appuie sur deux leviers⁵³.

Les trois axes sont :

- La justice sociale : *“améliorer la qualité nutritionnelle de l'offre alimentaire, lutter contre la précarité alimentaire et renforcer l'information du consommateur”*
- La lutte contre le gaspillage alimentaire : *“jeter moins, c'est manger mieux”*
- L'éducation alimentaire : *“développer l'éducation à l'alimentation de la jeunesse et valoriser le patrimoine alimentaire”*

Les deux leviers sont :

- La restauration collective *“un partenaire gagnant pour l'alimentation”*
- Les projets alimentaires territoriaux (PAT) : *“unir les forces locales au service d'une meilleure alimentation”*

Au côté de la restauration scolaire, les PAT sont envisagés comme des leviers essentiels pour répondre aux finalités de la politique d'alimentation nationale. Tels que défini par l'article L111-2-2 du Code rural et de la pêche en vigueur depuis le 25 août 2021, les PAT sont :

« Élaborés de manière concertée avec l'ensemble des acteurs d'un territoire et répondent à l'objectif de structuration de l'économie agricole et de mise en œuvre d'un système alimentaire territorial. Ils participent à la consolidation de filières territorialisées, à la lutte contre le gaspillage et la précarité alimentaires et au développement de la consommation de produits issus de circuits courts, en particulier relevant de la production biologique (...). Ils favorisent la résilience économique et environnementale des filières territorialisées pour une alimentation saine, durable et accessible et contribuent à la garantie de la souveraineté alimentaire nationale. (...) A l'initiative de l'Etat et de ses établissements publics, des collectivités territoriales, des associations, des groupements d'intérêt économique et environnemental (...), des agriculteurs et d'autres acteurs du territoire, ils sont formalisés sous la forme d'un contrat entre les partenaires engagés. (...) Dans les espaces densément peuplés, ils participent au renforcement de l'autonomie alimentaire locale et concourent au développement de

⁵³ Ministère de l'agriculture et de la souveraineté alimentaire (2019) Programme National pour l'alimentation, Territoires en action 2019-2023

l'agriculture urbaine. (...) Ils s'appuient sur un diagnostic partagé de l'agriculture et de l'alimentation sur le territoire et la définition d'actions opérationnelles visant la réalisation du projet »

Pour Catherine Darrot, Gilles Maréchal et Thomas Bréger, auteurs d'un rapport sur les projets alimentaires territoriaux en France, les PAT constituent « *un des emblèmes, et peut-être même comme l'emblème principal, d'un nouveau référentiel sectoriel de politique publique en France autour de l'agriculture et de l'alimentation* » [DARROT, MARECHAL, BREGER, 2019]. Reprenant leur proposition d'identification des PAT à partir de leurs différentes caractéristiques, nous pouvons définir les PAT comme une politique publique portée par des acteurs multiples suivant une gouvernance participative qui favorise l'instauration d'une dynamique commune entre agriculture et alimentation et caractérisée par un ancrage territorial fort et une incitation aux pratiques agroécologiques.

A travers l'inventaire et l'analyse de textes juridiques, un collectif de chercheurs a proposé une catégorisation de 12 champs d'actions des collectivités territoriales en matière d'alimentation applicable aux PAT [BODIGEL, BREGER, MARECHAL, ROCHARD, 2021]. Cela nous permet de rendre compte de la diversité des actions pouvant être portées par les PAT. Les champs d'actions sont les suivants :

- 1 - Agir sur le foncier agricole
- 2 - Agir sur le foncier urbain
- 3 - Agir sur la commande publique en matière de restauration pour favoriser l'approvisionnement local
- 4 - Agir sur l'éducation à l'alimentation
- 5 - Agir sur les formations professionnelles et agricoles
- 6 - Agir en faveur de l'accès à une alimentation saine et de qualité (santé et sécurité)
- 7 - Agir sur le financement des structures et projets
- 8 - Agir sur l'impact environnemental de la production agricole
- 9 - Agir sur les pratiques touristiques
- 10 - Agir sur les déplacements
- 11 - Agir sur la gestion et la prévention des déchets
- 12 - Agir sur la gouvernance locale

Au premier janvier 2023, près de 400 projets alimentaires territoriaux sont reconnus par le ministère de l’agriculture. Bien que leurs champs d’application soient multiples et variés,⁵⁴ il nous semble intéressant de souligner qu’une large proportion de ceux-ci concernent l’approvisionnement de la restauration scolaire [MARECHAL, NOEL, WALLET, 2018]. Avant d’étudier plus en détail le PAT de la collectivité iséroise et de voir dans quelles mesures celui-ci répond à l’approvisionnement de la restauration scolaire, nous allons revenir sur deux concepts majeurs des PAT et de la territorialisation de l’alimentation que sont le « système alimentaire territorial » et la « gouvernance ».

b) Retour sur les concepts de système alimentaire territorial et de gouvernance

La définition institutionnelle des PAT⁵⁵ fait mention de « *système alimentaire territorial* » et avance que ceux-ci sont « *élaborés de manière concertée avec l’ensemble des acteurs d’un territoire* ». Il s’agit là de deux éléments essentiels à la compréhension des enjeux des PAT que nous allons discuter à partir des concepts de « système alimentaire territorial » et de « gouvernance ».

Pour Louis Malassis, pionnier de l’économie agroalimentaire, « *Le système alimentaire est la manière dont l’homme s’organise dans l’espace et dans le temps pour obtenir et consommer son alimentation* » [MALASSIS, 1993]. Reprenant cette définition, un système alimentaire englobe l’ensemble des acteurs de la chaîne alimentaire : du producteur au consommateur, mais en passant également par le semencier, le transporteur ou encore le responsable du traitement des déchets agroalimentaires etc. Ce concept suppose une approche plurielle du fait alimentaire (politique, économique, sociologique, géographique, historique...) et doit permettre d’appréhender la diversité et l’hétérogénéité des systèmes alimentaires.

Depuis, plusieurs déclinaisons de ce concept ont émergées : les « systèmes agroalimentaires localisés » (SYAL) traitant des organisations de production et de service alimentaires liés à un territoire spécifique [MUCHNIK, REQUIER-DESJARDINS, SAUTIER, TOUZARD, 2009], les « systèmes alimentaires durables » (SAD) qui sont intimement liés aux objectifs de

⁵⁴ Observatoire National des Projets Alimentaires Territoriaux, 2022. Le deuxième cycle de PAT entre 2021 à aujourd’hui : quels impacts des nouvelles normes et du plan France relance sur les dynamiques des PAT ? Les notes de l’Observatoire national des Projets Alimentaires Territoriaux (OnPAT)

⁵⁵ Code rural et de la pêche - Article L111-2-2

développement durables⁵⁶, les « systèmes alimentaires du milieu » (SYAM) visant une forme hybride et innovante entre circuits courts et circuits long [CHAZOULE, LAFOSSE, BRULARD, CROSNIER, CUNG, DESOLE, FLEURY, FOURNIER, JOYET, LE VELLY, MOLEGNANA, PARIS, TABAI, TRAVERSAC, TROGNON, DEVISE, 2019], ou encore les systèmes alimentaires territorialisés (SAT). C'est sur cette notion que nous nous attarderons davantage pour comprendre l'ambition des PAT.

Pour Jean-Louis Rastoin le concept de SAT a émergé avec les travaux de la communauté scientifique, des ONG et des organisations internationales en réponse au « *développement hégémonique d'un système agroindustriel de production et de consommation de masse, spécialisé, concentré, globalisé et financiarisé, structuré par de très grandes firmes industrielles et commerciales* » [RASTOIN, 2015]. Bien qu'ayant permis de réduire les coûts de l'alimentation, d'améliorer sa qualité hygiénique et plus largement son accessibilité, de nombreux acteurs tentent de remplacer ce système responsable d'externalités négatives par un modèle plus durable. Il définit ainsi le SAT comme un « *ensemble cohérent de filières agroalimentaires localisées dans un espace géographique de dimension régionale* » [Ibid.].

Cette conception du système alimentaire met l'accent sur l'intégration locale des filières agroalimentaire ; en opposition avec les filières agroalimentaires globales du système alimentaire mondialisé. Pour J-L Rastoin, les SAT sont adaptés avant tout à l'échelle nationale (pour des raisons de souveraineté alimentaire), éventuellement régionale si les conditions agroclimatiques le permettent, mais peu pertinents à l'échelle infra-régionale « *pour des raisons agroclimatiques (diversité des terroirs), économiques (nécessité de taille critique de marché) et démographiques (la France est urbanisée à hauteur de 80% de sa population)* ». Pour autant, c'est la terminologie de système alimentaire territorial qui a été retenue pour les PAT, avec une dimension largement infra-régionale : on compte aujourd'hui plus de 400 PAT en France, avec par exemple 5 PAT en Isère⁵⁷.

Le caractère « territorial » du système alimentaire porté par les PAT questionne également le sens de ce qu'est un territoire. Cette notion géographique largement polysémique dépend de l'usage que l'on en fait : on peut par exemple faire référence à un découpage administratif, à un

⁵⁶ Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO) et Institut national de recherche pour l'agriculture, l'alimentation et l'environnement (INRAE) (2020) systèmes alimentaires durable, un manuel pour s'y retrouver. Rome.

⁵⁷ Le PAT du conseil départemental, le Projet alimentaire interterritorial du bassin de vie Grenoblois regroupant 7 partenaires publics, le PAT de la Matheysine, PAT de Entre Bièvre et Rhône, PAT des Vals du Dauphiné

espace étatique souverain ou encore à un espace défini, approprié par ses habitants indépendamment de sa taille [BAUD, BOURGEAT, BRAS, 2003]. Dans le cadre des PAT, les projets sont plutôt portés par des territoires relevant de la vision du découpage administratifs : « Parmi les 197 PAT du premier cycle (2014-2020) recensés au 31 décembre 2020, 90,36% sont portés par des EPCI (intercommunalités urbaines, communautés de communes, communes...) et des territoires de projet. Viennent dans un second temps les départements, associations, chambres d'agriculture et opérateurs économiques qui sont des porteurs minoritaires de PAT. »⁵⁸

Les collectivités territoriales sont à l'initiative des PAT dans une écrasante majorité des cas. Dès lors, il est intéressant de s'interroger sur le degré d'ouverture de la gouvernance des PAT avec l'ensemble des acteurs du territoires.

La gouvernance renvoie à un modèle de prise de décision, à une manière de gouverner, mais elle s'écarte du modèle traditionnel de gouvernement et promeut la participation de la société civile à la gestion des affaires publiques [JOURMARD, 2009]. De nombreuses définitions proposent de circonscrire cette notion ; nous retiendrons la suivante : « Il y aurait gouvernance dès lors que différents acteurs publics seraient engagés dans une action ; qu'il y aurait un partenariat public/privé formalisé ; que les politiques publiques seraient guidée par une approche pragmatique et expérimentale, plutôt que tournées vers l'application de décisions prises par les instances hiérarchiques compétentes ; et qu'enfin, le processus de décision passerait par des voies plus informelles qu'autrefois, en partie découplées des institutions législatives » [SINTOMER et al., 2008].

L'association Terres en ville (réseau français d'acteurs des politiques agricoles et alimentaires des agglomérations et chef de file du pilotage du réseau national des PAT) propose d'étudier plus spécifiquement la gouvernance alimentaire territoriale comme « un nouvel ensemble de coopération entre les différents acteurs et les échelons d'intervention géographiques, dont l'arène commune est l'enjeu alimentaire. »⁵⁹. La gouvernance alimentaire s'organise autour de 3 principaux pôles : les acteurs publics institutionnels, les associations ou individus de la société civile et le secteur économique :

⁵⁸ Réseau national des Projets Alimentaires Territoriaux, 2021. La gouvernance des projets alimentaires territoriaux. Les notes de l'Observatoire national des Projets Alimentaires Territoriaux (OnPAT)

⁵⁹ Terres en Villes, 2011. Dans Terres en ville, 2016. Glossaire sur la gouvernance alimentaire

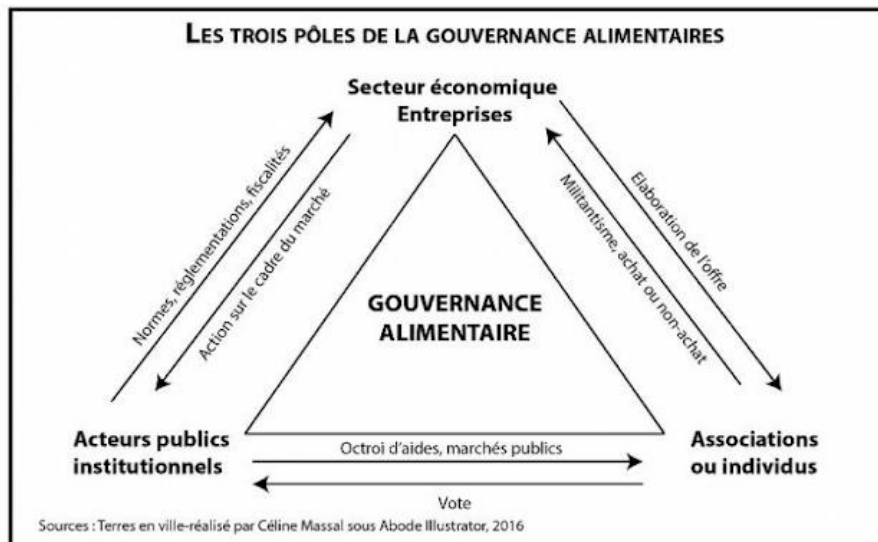


Figure n°2 : Les trois pôles de la gouvernance alimentaires

Source : Terres en ville dans DARROT, MARECHAL, BREGER, 2019)

Plusieurs catégories d'acteurs relevant de ces 3 pôles peuvent ainsi être identifiés⁶⁰

- Conseil départemental, conseil régional
- Ville et agglomération
- Agriculteurs et leurs organisations (syndicats, associations...) pratiquant une agriculture biologique, paysanne...
- Agriculteurs et leurs organisations (syndicats, associations...) pratiquant une agriculture conventionnelle
- Chambres d'agriculture
- Acteurs économiques des filières d'aval
- Organisations citoyennes
- Chercheurs

Une fois les acteurs de la gouvernance du PAT identifiés, si l'on veut qualifier plus précisément la gouvernance d'un PAT, il est possible de s'appuyer sur la typologie de gouvernance proposée par l'observatoire des PAT. Pour réaliser cette typologie, l'observatoire a analysé la gouvernance d'un échantillon de 54 PAT en 2021⁶¹. Dans un premier temps, il faut s'intéresser à la composition du comité de pilotage du PAT et distinguer 4 grands modes de gouvernance :

- La gouvernance interne, composée d'élus politiques et/ou de techniciens seuls

⁶⁰ Liste établie à partir du projet de recherche « Formes urbaines et gouvernance alimentaire locale » (FRUGAL), cité dans [DARROT, MARECHAL, BREGER, 2019]

⁶¹ Réseau national des Projets Alimentaires Territoriaux, 2021. La gouvernance des projets alimentaires territoriaux. Les notes de l'Observatoire national des Projets Alimentaires Territoriaux (OnPAT)

- La gouvernance agri-alimentaire, avec une cogestion entre élus et membres de la profession agricole. Celle-ci se décline en deux types : fermée lorsqu'elle intègre uniquement la chambre d'agriculture et ouverte lorsqu'elle concerne également les organisations paysannes
- La gouvernance multi-acteurs, avec la présence d'autres acteurs que ceux du monde agricole.

Pour obtenir une catégorisation plus fine de la gouvernance des PAT, il faut ensuite prendre en compte le nombre et le type d'espace de participation (instances ouvertes aux acteurs qui ne font pas partie des instances officielles de pilotage du PAT) ainsi que l'analyse du circuit de décision (en termes de porosité par exemple, à savoir le degré de compromission avec les éventuelles influences d'acteurs hors de la structure porteuse du PAT).

Ainsi, si l'on s'intéresse aux modes de gouvernance des PAT existants *“41 % sont pilotés par un groupe d'élus ou le seul vice-président, 29 % associent élus et chambre d'agriculture dont seulement 8 % sont ouverts aux structures représentant l'agriculture paysanne (Civam, réseau Inpact, Terre de Liens...)”. Seul 31 % sont pilotés par un Copil multi-acteurs.* [NOUGAREDES, GIRAUD, CLEMENT, RUAULT, LAMBERT, RIXEN, 2022]. En somme, on remarque que l'intégration de l'ensemble des acteurs du territoire à la gouvernance des PAT n'est pas toujours effective.

c) Le PAT du département de l'Isère

Le département de l'Isère dispose d'un projet alimentaire territorial officiellement labellisé par le ministère de l'agriculture et de la souveraineté alimentaire depuis 2021. Le PAT isérois bénéficie d'une labellisation de niveau 2 : alors que les PAT de niveau 1 correspondent à des projets émergents, le niveau 2 témoigne d'un bon niveau d'avancement qui se traduit par la mise en place d'actions opérationnelles et d'une instance de gouvernance établie. Cette reconnaissance officielle permet de valoriser le territoire, de gagner en visibilité grâce à l'utilisation du logo et de prétendre à des financements.

Le projet alimentaire territorial de l'Isère a été voté en avril 2021 par les élus du conseil départemental puis reconnu en juin par le ministère. Cette reconnaissance rapide s'explique par le fait que le département de l'Isère agissait déjà pour la territorialisation de l'alimentation avant d'inscrire les actions menées dans son PAT. En effet, la collectivité mettait déjà en œuvre une pluralité de démarches dans le cadre de sa politique agricole qui ont fait que le PAT était

opérationnel avant même sa formalisation (aide à la structuration du groupement de producteurs locaux puis contractualisation de marchés publics pour la restauration scolaire en 2012, Pôle agroalimentaire de l'Isère impulsé en 2016 avec différents partenaires puis passage sous forme associative en 2018⁶², création de la marque ISHERE la même année etc.).

Un travail en amont de la candidature avec la DRAAF (direction régionale de l'alimentation, de l'agriculture et de la forêt) a permis de concrétiser le projet dans les meilleurs délais. Finalement, le PAT du département de l'Isère n'est pas un projet nouveau mais simplement une formalisation des actions déjà menées qui lui a permis de bénéficier des avantages liés à la reconnaissance institutionnelle.

Le département a obtenu à ce titre une aide de 35 000 euros pour mener une étude conjointement avec les EPCI sur la restauration collective en Isère. Cette enquête a permis de mieux connaître l'importance de la restauration collective dans tous les secteurs d'activité (scolaire, médico-social, restauration d'entreprise etc.). Elle a permis par exemple de connaître le nombre d'établissements publics et privés concernés, le mode de gestion (concedé ou directe) ou encore le nombre de repas servis afin de connaître les débouchés pour les grosses plateformes de producteurs. Des relations commerciales entre les producteurs et la restauration collective ont été établies grâce à cela. D'autres aides ont été obtenues dans le cadre du plan de relance pour valoriser certaines actions du PAT comme le soutien à la légumerie AB épluche pour la construction de nouveaux bâtiments ou l'appui au projet de responsabilité sociétale des entreprises (RSE) du groupement Mangez bio Isère.

Le PAT Isérois se structure autour de deux enjeux majeurs⁶³:

1 – « *préserver le foncier agricole et soutenir une offre agricole de qualité, avec des aides à la modernisation des exploitations (production, transformation, commercialisation), à la sécurisation des productions (protection contre les aléas climatiques, irrigation, santé animale*

⁶²Le projet de Pôle agroalimentaire de l'Isère a ainsi été initié en 2016 sous l'impulsion du Département avec une double ambition :

- développer des circuits de commercialisation alimentaires de territoires, rémunérateurs pour les producteurs agricoles de l'Isère,

- favoriser l'accès à une alimentation de qualité pour l'ensemble des consommateurs isérois, avec des produits frais, de saison, de qualité et d'origine connue.

Source : Candidature du Département au label national Projet alimentaire territorial, 2021. Disponible sur <https://www.isere.fr/alimentation>

⁶³ Candidature du Département au label national Projet alimentaire territorial, 2021.

et hygiène alimentaire), et à une meilleure prise en compte de la préservation des ressources (soutien à l'agriculture biologique, à la certification Haute valeur environnementale HVE).”

2 - “favoriser l'accès à une alimentation de qualité, en particulier sur les publics cibles des politiques départementales (collégiens, publics fragiles...) grâce à la structuration de circuits de proximité organisés autour d'outils de transformation et de logistique, publics (abattoirs, MIN, Laboratoire vétérinaire...) et privés (PME agroalimentaires, groupements d'agriculteurs pour l'approvisionnement de la restauration collective, petite, moyenne et grande distribution, association Pôle agroalimentaire de l'Isère PAA...). Pour identifier ces produits locaux garantissant qualité et juste rémunération des agriculteurs, le Département a lancé la marque territoriale ISHERE et en a confié le développement et la promotion au PAA. »

Pour répondre à ces deux grands enjeux, le PAT propose de s'appuyer sur un programme d'action structuré autour de 5 grands axes :

« Axe 1 : Conforter une offre alimentaire territoriale de qualité

Axe 2 : Mettre en lien l'offre et la demande locales

Axe 3 : Utiliser le levier de la commande publique en restauration collective pour structurer des filières de proximité

Axe 4 : Favoriser l'accès des publics fragiles à une alimentation de qualité

Axe 5 : Promouvoir une alimentation de proximité et accompagner les initiatives de territoires »

Chacun des axes est décliné en plusieurs actions adaptées à ses ambitions. Pour avoir une vue d'ensemble du PAT isérois, nous invitons le lecteur à se référer au plan d'action départemental disponible en annexe (voir annexe 4). Le PAT est un projet systémique visant à répondre aux deux enjeux identifiés précédemment. Pour autant, dans un souci de concision et de clarté du lien avec la restauration scolaire, nous allons ici uniquement développer le 3ème axe “*Utiliser le levier de la commande publique en restauration collective pour structurer des filières de proximité*”. Les actions proposées dans cet axe visent directement la restauration scolaire, dans la mesure où le département se positionne comme un acheteur public de denrée alimentaire pour les cuisines mutualisées des collèges. Dans ce contexte, il a besoin de s'appuyer sur une offre structurée garantissant les exigences de volume, de régularité, de bonne gestion administrative et de livraison.

La première action concerne le soutien à l'organisation collective des producteurs. Le département accompagné et soutenu la création de 3 groupements de producteurs : la SCIC « Mangez Bio Isère », la SCIC « Isère à saisonner-légumerie AB Epluche » et l'association « ReColTer ». Ce fonctionnement collectif permet aux producteurs de mutualiser certains coûts administratifs et logistiques, d'être en capacité de répondre aux exigences de la commande publique et d'adopter une organisation collégiale par filière afin de fixer les prix en tenant compte des coûts de production des membres. Ainsi, une fois constitués, ces plateformes ont pu répondre aux appels d'offres pour des denrées alimentaires et pour des prestations intellectuelles (animations pédagogiques) lancées par la collectivité.

La seconde action vise à positionner le département comme acheteur et à adopter une organisation transversale permettant de rendre accessible la commande publique aux producteurs locaux. Grâce au travail conjoint de la DEJS qui connaît les besoins des cuisines, de la DAM qui connaît l'offre alimentaire disponible et la DAJAM qui maîtrise le code de la commande publique, le département a pu rédiger des marchés publics cohérents et accessibles aux groupements de producteurs et artisans locaux. Au-delà de l'accès aux débouchés publics, la conformité aux exigences du département permet également aux structures locales d'accéder à d'autres marchés tels que les grandes et moyennes surfaces, la restauration commerciale ou les magasins spécialisés.

La troisième action vise à augmenter la part de produits locaux et bio dans les repas des collégiens. En s'appuyant sur la structuration des filières, la commande publique et l'utilisation des outils locaux de transformation, les restaurants scolaires peuvent être approvisionnés par divers produits isérois. C'est le cas par exemple des viandes bovines de l'association « Eleveurs de saveurs iséroises » transformés à l'abattoir du Fontanil ou encore des pains fournis par le réseau d'artisans boulangers utilisant les farines de la marque ISHERE.

La quatrième action relève de la lutte contre le gaspillage alimentaire dans les collèges. En réduisant de moitié le gaspillage alimentaire entre 2015 et 2019, le département entend réinvestir les économies générées dans un approvisionnement bio local et de qualité. Le plan d'action mentionne également la suppression des plastiques à usage unique en restauration scolaire.

La dernière action de cet axe consiste à partager l'expérience de la collectivité auprès d'autres acteurs de la restauration collective. Elle vise à permettre à d'autres structures de tirer profit des réalisations départementales. A travers une « *convention de commande groupée* », le département ouvre les marchés réalisés dans le cadre de la restauration scolaire des collèges à

d'autres acteurs publics (collège en cuisine autonome, établissements médico-sociaux, lycées, maisons pour l'enfance à caractères social etc.).

En somme, on remarque à la lecture du projet alimentaire territorial du département de l'Isère que la restauration scolaire y occupe une place importante. Au-delà de l'impact économique des achats de denrées locales par les cuisines mutualisées des collèges (estimés à 1,5 million d'euros par an en 2021), l'accès aux marchés publics et aux outils locaux de transformation permet aux structures locales de se développer et de se conformer à diverses exigences leur ouvrant la voie à d'autres débouchés. Le PAT du département s'organise suivant une logique de public cible des politiques départementales : les collégiens bénéficient directement des actions menées à cet effet. Les objectifs de la politique agricole fonctionnent de pair avec ceux de la restauration scolaire : là où la commande publique de la restauration sert à l'objectif de structuration des filières agricoles, la structuration des filières permet en retour de servir l'objectif d'approvisionnement local.

Le département de l'Isère a fait le choix de ne pas créer de nouvelles instances *ad-hoc* pour la gouvernance de son projet alimentaire territorial. Le projet ne dispose donc pas d'une comitologie propre et son pilotage repose sur des instances déjà existantes. Il est prévu de créer une gouvernance spécifique mais celle-ci n'a pas encore vu le jour :

“De nombreuses actions de la politique alimentaire du Département sont déjà travaillées et mises en œuvre de manière partenariale, avec leur propre système de gouvernance, effectif et efficient : ces instances ont vocation à perdurer, tout en recherchant une amélioration continue de leur fonctionnement et une meilleure réponse aux besoins des usagers et des territoires. Il paraît nécessaire de créer, en complément, une gouvernance spécifique au PAT, qui permettra de piloter les grandes orientations, de suivre l'avancement des actions, de les adapter en cours de route aux besoins et attentes des territoires et des acteurs, d'évaluer leur impact, de les faire connaître et essayer. Le Comité de pilotage du PAT réunira le Président du Département, les vice-présidents des politiques publiques concernées et sera ouvert à des partenaires/acteurs clés du PAT départemental tels que le Pôle agroalimentaire de l'Isère, la Chambre d'agriculture, la Banque alimentaire de l'Isère, Isère Attractivité.”⁶⁴

Actuellement, le PAT ne dispose donc pas de gouvernance spécifique. En revanche, il existe une forte dynamique partenariale avec notamment le pôle agroalimentaire de l'Isère, les

⁶⁴ Fiche de présentation du projet - dispositif de reconnaissance des PAT, document interne

chambres consulaires, les collectivités engagées dans le pôle agroalimentaire, des instituts de recherche (Isara, NF études) et des associations de solidarités comme la banque alimentaire ou le secours populaire. Enfin, le PAT Isérois veille à s'articuler avec les autres PAT présent sur le territoire départemental⁶⁵ en mettant en réseau les PAT et poursuivant son partenariat avec les collectivités engagées dans le Projet alimentaire inter territorial (PAiT). Cette coopération traduit une forme de complémentarité dans la mesure où le PAiT se concentre sur le fort bassin de consommation Grenoblois tandis que le PAT du département s'applique davantage au bassin de production à la structuration des filières, des entreprises et des infrastructures à l'échelle départementale.

Le PAT Isérois est une formalisation à postériori de la politique agricole et alimentaire menée par le département. La restauration scolaire y occupe une place importante : un des 5 grands axes lui est consacré ; et d'autres actions comme celles relevant de la qualité sanitaire des produits ou de la sensibilisation des publics jeunes s'y réfèrent directement. Nous noterons également que le PAT retient un intérêt pour la structuration de « systèmes alimentaires du milieu » (SYAM) par le Pôle agroalimentaire de l'Isère (PAA) : au-delà des circuits courts qui sont soutenus, la structuration des filières doit également viser à *“être en capacité de proposer au fort bassin de consommation isérois des volumes significatifs de produits locaux, sur les différents circuits de distribution”*. Finalement, la politique agricole et la politique de restauration scolaire fonctionnent avec des objectifs en miroir : la commande publique permet la structuration des filières tandis que la structuration des filières permet d'augmenter le taux de produits locaux dans les cantines scolaires.

⁶⁵ Le Projet alimentaire interterritorial du bassin de vie Grenoblois regroupant 9 territoires, le PAT de la Matheysine, PAT de Entre Bièvre et Rhône, PAT des Vals du Dauphiné

Section 2 : Vers une restauration scolaire durable

Cette section s'appuie en partie sur le travail qui a été réalisé dans le cadre de l'évaluation de la politique de restauration scolaire. Pour parvenir à l'atteinte de ses objectifs, la collectivité procède progressivement, en réalisant des expérimentations et en les évaluant afin d'en tirer des enseignements et ajuster ses actions.

La première évaluation a eu lieu entre mai et juin 2022 et concerne l'expérimentation de la logique de « parcours 100% » (voir Annexe 5 pour consulter la méthodologie). Ce dispositif donne la possibilité à chaque élève de se composer, s'il le souhaite, un plateau conçu avec des produits 100% locaux et/ou biologiques. Pour cela, dans chacune des composantes du repas (entrée, accompagnement, plat protidique, produit laitier et dessert), au moins une option est locale et/ou biologique (voir annexe 6). Ce parcours a été mis en place par 3 des 8 CMC du département lors de l'expérimentation.

La seconde évaluation a eu lieu entre novembre et décembre 2022 (voir annexe 5). Elle a concerné l'opération « circuit-court en Isère : des repas 100% locaux et ou bio dans les assiettes des collégiens ». L'expérimentation « circuit-court » s'est articulée autour de 3 volets :

- La production de repas 100% locaux et/ou biologiques : chaque collège participant a bénéficié d'un repas 100% local et/ou biologique par semaine pendant 4 à 6 semaines consécutives entre septembre et octobre. Six CMC desservant 59 collèges ont participé à l'opération. Au total, 24 000 collégiens ont été concernés par l'opération et 100 000 repas 100% locaux et/ou biologiques ont été servis.
- Des repas accompagnés d'actions de sensibilisation et de valorisation : pour la quasi-totalité des établissements participant à l'opération, sur l'une des journées «circuit-court», le repas a été accompagné d'une animation spécifique visant à sensibiliser les collégiens, valoriser l'alimentation de qualité et locale et mettre en avant les métiers et activités des filières agricoles du territoire. 18 structures locales volontaires sont intervenues et ont réalisé une cinquantaine d'animations.
- Une campagne de communication : afin de compléter le dispositif, une campagne de communication a été déployée dans le but de maximiser son impact auprès des collégiens, de leur famille et plus généralement des isérois. Des crayons de papier estampillés au nom de l'opération ont été distribués à tous les collégiens, des vidéos pédagogiques ont été produites et diffusées sur les environnements numériques de

travail (ENT), des encadrements spéciaux pour les menus ont été transmis aux collègues, etc.

D'autres sources de données viennent compléter ces approches : il s'agit de documents internes (Comptes-rendus de réunions, cahier des clauses techniques particulières, données extraites des logiciels des CMC etc.), de documents externes (sites internet, articles de presse, rapports etc.) et d'articles scientifiques. Les 3 sous parties qui composent cette section s'appuient les 3 principaux leviers identifiés par l'ADEME pour parvenir à une alimentation durable : nous les rappellerons en début de chaque sous partie afin que le lecteur puisse s'y référer.

a) La contribution à une chaîne alimentaire durable

« Contribuer à une chaîne alimentaire durable : mise à disposition des consommateurs des aliments à faible impact environnemental (bio, local, de saison...), écoconception sur l'ensemble de la filière alimentaire (soutien à l'agroécologie, développement de plateforme logistique, réduction des emballages...). »

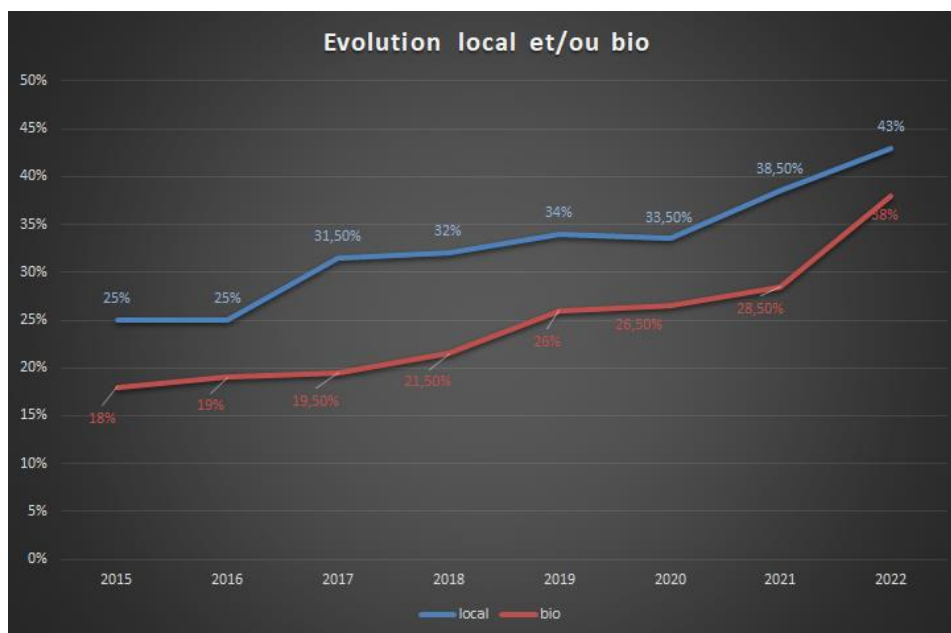
Il n'existe à ce jour pas de définition consensuelle des produits locaux. De nombreuses initiatives publiques ou privées proposent une définition à partir du critère de l'éloignement géographique entre le lieu de production et le lieu de consommation. Cependant, la distance varie grandement, de quelques kilomètres jusqu'à 640 km⁶⁶. Le département de l'Isère retient comme critère le département et les départements limitrophes appartenant à l'ancienne région Rhône-Alpes.

Les produits biologiques correspondent aux produits issus de l'agriculture biologique. Ce mode d'agriculture *“vise à établir un système de gestion durable de l'agriculture, notamment à travers une amélioration de la qualité du sol, de l'eau, des végétaux et des animaux, de la biodiversité etc”*⁶⁷. Les principales exigences réglementaires garantant de la qualité des produits biologiques sont la non utilisation d'OGM et de produits chimiques de synthèse (pesticides, engrais, désherbants etc.). Deux labels officiels permettent de distinguer les produits bio : le label européen avec le logo « eurofeuille » et le label français avec le logo « AB ».

⁶⁶ Conseil général de l'alimentation, de l'agriculture et des espaces ruraux, 2021. “les produits locaux”

⁶⁷ Direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes, 2020. Fiche pratique “agriculture biologique”

Le taux d'utilisation de produits locaux et bio a augmenté de manière quasi continue entre 2015 et 2022.



Graphique n°1 : Evolution du taux de local et/ou bio dans les CMC entre 2015 et 2022

Les données présentées ne concernent que les CMC, faute de données concernant les autres cuisines. Il s'agit de la somme des achats en valeur hors taxe pour les 8 cuisines mutualisées du département. En 2015, les produits biologiques représentaient 18% de ces achats et les produits locaux 25%. En 2022, ces taux sont respectivement de 38% et de 43%. Au total, 54,5% du volume d'achat de denrées est ainsi local et/ou biologique. Le département veille également à valoriser la restauration scolaire à travers la certification « Ecocert en cuisine » qui récompense les établissements de restauration collective qui introduisent des produits bio, locaux et sains. Actuellement, les 8 cuisines mutualisées du département et 3 cuisines autonomes ont obtenu ce label.

Au-delà de la performance du département de l'Isère en matière d'approvisionnement local et biologique mise en exergue par les statistiques présentées ci-dessus, les deux expérimentations évaluées ont conduit au constat que le local ou le bio ne constitue pas, pour le moment, un critère de choix pour les collégiens (voir annexe 7). Une question essentielle se pose alors : est-il nécessaire de faire adhérer le collégien aux repas 100% locaux et ou biologiques pour que l'objectif soit atteint ? Cette interrogation, débattue par une pluralité d'acteurs lors de différentes instances, a conduit à émettre plusieurs scénarios prospectifs.

Si la collectivité parvient à s'approvisionner uniquement en produits locaux et ou bio, alors les critères de choix de l'élève n'importent plus. De la même manière, si le département généralise le parcours 100%, une stratégie pragmatique pour faire augmenter les taux de prises des produits locaux et ou bio pourrait consister à proposer aux élèves les composantes les plus prisées en local et ou bio afin d'orienter leurs choix vers ce type de plat plutôt que vers l'alternative non locale/bio. Suivant ce raisonnement, l'adhésion de l'élève à la proposition « local et/ou bio » n'est pas une condition nécessaire à l'atteinte de l'objectif de mandat 100% local et ou biologique. Il s'agit cependant d'une lacune dans l'atteinte des objectifs éducatifs attribués à la restauration scolaire, et la collectivité a prévu à cet effet de continuer d'entreprendre des actions de sensibilisation et de communication.

Cependant, plusieurs freins à l'augmentation des taux de produits locaux et biologiques ont été identifiés par les évaluations. Durant l'opération circuit court (repas 100% local et/ou biologique), toutes CMC confondues, nous avons constaté une augmentation moyenne du prix des denrées de 24%. Selon les CMC et les choix associés à l'opération, l'augmentation est comprise en +11% et +45%. Cet écart s'explique par des stratégies différentes selon les CMC, qui peut se résumer de la manière suivante : « *On déploie les grands moyens pour marquer le coup puis on produit à budget serré les jours suivants ou on est plus économe au risque que les élèves ne remarquent pas l'effort réalisé pour le repas 100% ?* ». Quoiqu'il en soit, produire avec des repas à partir de denrées 100% locales et ou biologiques coûte davantage.

La production de repas privilégiant les aliments locaux conduit aussi à une augmentation de la charge de travail. Lors de l'évaluation, 5 des 6 CMC concernées par l'opération ont déclaré avoir fait face à une augmentation de la charge de travail, compensée en séparant les menus et en équilibrant la charge de travail sur les autres jours. Globalement, l'emploi de produits locaux, souvent brut, nécessite davantage de travail à toutes les étapes de la conception (réception, préparation, stockage, allotissement). La cuisine mutualisée n'ayant pas fait face à une augmentation de la charge de travail a plutôt misé sur les produits biologiques, pas forcément locaux, et ne nécessitant pas plus de transformation.

En matière d'approvisionnement, les responsables des cuisines mutualisées font part de difficultés à produire des repas uniquement avec des produits locaux car l'offre manque parfois de diversité et peut être difficile à accorder avec le goût des collégiens. Ils déplorent également des ruptures d'approvisionnement sur certaines gammes de produits, parfois la veille pour le lendemain, obligeant à trouver des solutions de remplacement. Enfin, les volumes commandés

par les CMC peuvent conduire occasionnellement à un épuisement des stocks des fournisseurs locaux, en particulier lorsque plusieurs CMC commandent les mêmes produits de saison.

Si l'ambition de mandat vise une restauration scolaire 100% locale et/ou bio, la priorité politique est donnée à l'accroissement de l'approvisionnement local. En ce sens, la politique de restauration scolaire et la politique agricole vont de pair ; et l'une est au service de l'autre. La structuration des filières agricoles doit permettre un approvisionnement de la restauration scolaire en produits locaux ; tandis que les volumes de denrées commandés par la restauration scolaire créent des débouchés pour les producteurs locaux. Un travail d'accompagnement des filières agricoles locales visant à orienter la production et faciliter l'accès aux marchés publics de la restauration scolaire est porté par le département. Ce lien entre la restauration scolaire et la politique agricole, inscrit dans le projet alimentaire territorial (PAT) du département de l'Isère, a été étudié dans la section précédente.

Le département est également engagé sur la voie de la sortie de l'utilisation du plastique. La loi EGalim interdit depuis 2020 les ustensiles plastiques à usage unique comme les pailles, les touillettes, ainsi que les bouteilles d'eau plate en plastique. Si cette interdiction n'a pas posé beaucoup de problèmes, l'interdiction à horizon 2025 des contenants alimentaires de cuisson, de réchauffe et de service en plastique en restauration collective des établissements scolaires pose problème à de nombreuses collectivités⁶⁸. Cette interdiction est une question épineuse puisqu'il n'existe à ce jour pas de solution "*clé en main*" pour les collectivités s'attelant à la transition. Les principales options explorées sont le passage à l'inox, bien plus coûteux sur l'ensemble de la chaîne de production et souvent source de détérioration des conditions de travail du fait de son poids plus élevé ; ou bien la barquette en cellulose, sujette à débat⁶⁹.

A l'heure actuelle, le département de l'Isère estime avoir déjà répondu aux objectifs de la loi EGalim à propos de la sortie des plastiques. Parmi les 8 CMC, une fonctionne uniquement avec des bacs en Inox, une avec un mix inox et barquette cellulose, et les 6 autres uniquement avec les barquettes en cellulose. Le fabricant de barquette, titulaire du marché public, assure que les barquettes qu'il produit ne font pas partie du périmètre de l'interdiction de la loi EGalim. Des

⁶⁸ AGORES, 2019. Livre blanc acte 1, points clés "*Les alternatives aux conditionnements en plastique dans la restauration collective*" ; AGORES, 2022, Livre blanc acte 2, points clés "La suppression des conditionnements en plastique"

⁶⁹ L'association AGORES estime que les barquettes en bioplastique ne peuvent être aujourd'hui considérées comme des solutions définitives mais plutôt comme des solutions transitoires. Deux raisons principales à cela : il n'existe à l'heure actuelle pas de consensus juridique à propos de l'interdiction ou non de ces barquettes dans le cadre de la loi EGalim ; et également du fait que les recherches sur les impacts sanitaires n'en sont qu'à leur début.

études d'opportunités ont été conduites pour estimer l'impact du passage à l'inox pour les autres cuisines mutualisées, mais pour le moment la solution barquette cellulose est préférée car moins coûteuse, nécessitant moins de réorganisation du travail pour les cuisines qui fonctionnaient avec des barquettes plastiques et également moins risqué sur le plan de la qualité de vie et des conditions de travail (QVCT).

b) Faire évoluer les pratiques alimentaires

“faire évoluer les pratiques alimentaires : achats responsables en circuits de proximité, affichage environnemental des produits, respect de la saisonnalité des produits, rééquilibrage des régimes alimentaires (intégration des légumineuses et diminution des protéines d'origine animale)”.

Dans son acception légale, un circuit court est *“un mode de commercialisation des produits agricoles qui s'exerce soit par la vente directe du producteur au consommateur, soit par la vente indirecte à condition qu'il n'y ait qu'un seul intermédiaire”*⁷⁰. Cette définition normative fait suite au plan Barnier de 2009 visant à développer les circuits courts de commercialisation des produits agricoles. Les circuits courts sont à l'époque objet d'une forte demande de la part des consommateurs et leur valorisation est mise à l'agenda politique. Le groupe de travail y voit de grands enjeux : *“outre la captation de valeur en faveur du producteur, il permet la réalisation d'économies sur les autres segments de la chaîne de coûts (transports, transaction pour le commerce sur internet) et la création de valeur sur des actifs immatériels (marque, ancrage territorial, authenticité, lien social).”*⁷¹

La notion de circuit de proximité retenue par l'ADEME permet de prendre en compte les dimensions sociales inhérentes aux pratiques de commercialisation des acteurs. Le concept de proximité fait écho aux travaux produits par les économistes de l'école de la proximité [TORRE, TALBOT, 2018]. Nous retiendrons ici deux types de proximité : la « *proximité géographique* » et la « *proximité organisée* ». La proximité géographique correspond à l'appartenance à une même zone géographique. Parfois appelée proximité spatiale, elle repose

⁷⁰ Ministère de l'agriculture, 2009, dans Assemblée nationale, 2015. Rapport d'information de l'assemblée nationale n°2942 sur les circuits courts et la relocalisation des filières agricoles et alimentaires

⁷¹ Groupe de travail « circuit courts de commercialisation », 2009. Rapport

à la fois sur une dimension objective caractérisée par la distance en termes de coût et de temps de transport et sur une dimension plus subjective qui renvoie à l’appréciation de cette distance faite par les acteurs. La proximité organisée repose quant à elle sur les potentialités de coopération et de coordination. Au sein de la proximité organisée s’opère une distinction entre la proximité organisationnelle (logique d’appartenance fondée sur des interactions facilitées par des règles et routines communes) et la proximité institutionnelle (logique de similitude qui repose sur des systèmes de valeurs, de croyances ou de représentations communes). [DORE, 2018] ; [HEAULT-FOURNIER, MERLE, PRINGENT-SIMONIN, 2014].

Ainsi, pour Praly & al, [PRALY, CHAZOULE, DELFOSSE, MUNDLER, 2014], le circuit de proximité correspond à *“un circuit de commercialisation qui mobilise les proximités géographique et organisée entre acteurs du système alimentaire en permettant ainsi une meilleure viabilité économique pour les producteurs. Ces proximités revêtent une dimension spatiale, visant un rapprochement géographique entre consommation et production ; elles s’appuient sur une dimension fonctionnelle, visant le bon acheminement du produit du producteur jusqu’aux consommateurs via les différents acteurs du système ; elles valorisent l’interconnaissance entre ces acteurs et permettent des échanges marchands économiquement viables pour les acteurs concernés.”*. Suivant cette définition, nous pouvons affirmer que la restauration scolaire iséroise s’appuie et participe à l’organisation de circuits courts de proximité. Plusieurs producteurs ou groupements de producteurs, titulaires de marchés publics⁷² ou non, sont en relation directe avec le service agriculture du département de l’Isère et vendent leurs produits à la restauration scolaire. Le pôle agroalimentaire de l’Isère œuvre depuis 2016 à l’instauration de cette proximité entre les acteurs économiques locaux.

Pour faire évoluer les pratiques alimentaires, il convient de sensibiliser et d’informer les convives. Une enquête par questionnaire réalisée dans le cadre de l’évaluation de l’opération « circuit-court », menée auprès de plus de 500 collégiens dans 6 établissements différents, nous a permis d’établir une hiérarchie des critères de choix des élèves au moment de composer leur plateau repas. Le critère de l’alimentation locale et biologique n’est cité qu’à la marge, en cinquième position sur une liste préétablie de 7 critères (voir annexe 7). Nous avons également pu remarquer que moins de la moitié des élèves pensent que les repas 100% locaux et ou bio sont importants (38%) et aimeraient qu’ils soient proposés régulièrement (44%). Comme nous

⁷² SCIC AB epluche, SCIC mangez bio Isère, association ReColTer et l’association les éleveurs de saveurs iséroises

l'évoquions précédemment, l'adhésion des collégiens n'est pas indispensable à l'augmentation des taux d'utilisation de produits locaux et biologiques. Elle n'en demeure pas moins une préoccupation pour le département de l'Isère qui veille à sensibiliser les convives.

Plusieurs actions de sensibilisation ont été menées durant l'opération circuit-court et celles-ci ont été très appréciées par les collégiens (voir annexe 8). Cependant, la portée et l'intégration du message véhiculé demeure sujet d'interrogation *“au-delà de l'aspect sympathique de l'animation, que retiennent vraiment les collégiens ?”*. Le temps de la restauration scolaire étant contraint, les animateurs ne disposent que de quelques secondes ou de quelques minutes pour échanger avec les élèves. Pour que cette action gagne en efficacité, elle doit être réitérée et amplifiée par un investissement des équipes pédagogiques des collèges. Le Pass Isérois du Collégien Citoyen (PICC), dispositif suivi et financé par le département pour soutenir les projets éducatifs des collèges du territoire, tend à remplir cette mission. Classé en 4 grandes thématiques (sport et culture, vivre ensemble et citoyenneté, santé et médias, découverte des métiers), il met à disposition parmi un large panel d'actions éducatives dont une activité de découverte des filières agricoles iséroises. Celle-ci propose des visites d'exploitations agricoles ou d'entreprises agroalimentaires locales ainsi que des rencontres avec des professionnels sur le temps des repas. L'objectif est de faire découvrir aux collégiens la production et la transformation des denrées issues de l'agriculture locale et/ou biologique. Entre 2019 et 2022, 67 actions de ce type ont été menées, touchant près de 9500 élèves.

Le respect des objectifs imposés par la loi EGalim en matière d'affichage des menus et de diversification protéique participe également à l'évolution des pratiques alimentaires. Au sein des restaurants scolaires isérois, les produits locaux et biologiques qui composent les menus sont systématiquement indiqués aux collégiens. Pour cela, le département de l'Isère a élaboré un logo permettant d'identifier les denrées locales, et se sert du logo “AB” pour indiquer les produits biologiques. Plusieurs posters valorisant les filières agricoles locales ont également été conçus pour être affichés dans les espaces de restauration. L'impact de l'affichage dans les établissements est cependant à ne pas surestimer. L'évaluation du « parcours 100% » a mis en lumière la surcharge informationnelle induite par un affichage trop abondant. Les supports éducatifs mis à disposition des collèges deviennent partie intégrante du décor du restaurant et le message n'est pas toujours assimilé par les élèves.

Enfin, les menus végétariens hebdomadaires servis aux élèves participent également à l'évolution des pratiques alimentaires des collégiens. Dans la mesure où les menus proposés

dans les restaurants scolaires Isérois sont composés de plusieurs choix, le repas végétarien reste optionnel. Nous soulignerons tout de même qu'il incombe au gestionnaire d'établissement de commander les repas : s'il le souhaite, il peut proposer un menu unique qui sera obligatoirement végétarien. Aussi, si l'option végétarienne est une obligation réglementaire fixée par la loi Climat et Résilience, la teneur du plan de diversification protéique ou encore la fréquence maximale des repas végétarien ne sont pour le moment pas encadrés. L'évaluation de l'expérimentation prévue par la loi climat résilience qui vise à proposer quotidiennement une option végétarienne pour les collectivités volontaires devrait apporter des éléments et pourrait aboutir à un arrêté ministériel encadrant les fréquences des repas végétariens et les apports en protéines végétales.⁷³

c) Lutte contre le gaspillage alimentaire

« Lutter contre le gaspillage alimentaire à chaque maillon de la chaîne : production, transformation, distribution, consommation. »

En France, les pertes et gaspillages alimentaires de nourriture consommable sont estimées à environ 10 millions de tonnes par an, soit l'équivalent de 150 kg/habitant/an. Depuis 2013 avec le pacte national de lutte contre le gaspillage alimentaire, de nombreuses lois ont participé au renforcement de la lutte contre le gaspillage alimentaire⁷⁴. Reprenant la définition initiée en 2013 dans le pacte national de lutte contre le gaspillage alimentaire, la loi AGEC avance que *« Toute nourriture destinée à la consommation humaine qui, à une étape de la chaîne alimentaire, est perdue, jetée ou dégradée constitue le gaspillage alimentaire. »*⁷⁵

La lutte contre le gaspillage alimentaire répond à un triple enjeu : sociétal, économique et environnemental :

- En France, 10 millions de tonnes de produits alimentaires consommables sont gaspillés, soit environ 150kg/habitants/an. Ce gaspillage est d'autant plus problématique que la

⁷³ <https://www.banquedesterritoires.fr/menus-vegetariens-en-restauration-scolaire-je-suis-favorable-la-nuance-et-la-diversite> ; <https://www.lagazettedescommunes.com/843137/option-vegetarienne-quotidienne-a-la-cantine-bientot-la-fin/>

⁷⁴ <https://www.ecologie.gouv.fr/gaspillage-alimentaire>

⁷⁵ LOI n° 2020-105 du 10 février 2020 relative à la lutte contre le gaspillage et à l'économie circulaire, article 35

précarité alimentaire touche plus de 7 millions de personnes en France, soit une personne sur 10⁷⁶.

- La valeur théorique de ces produits est estimée à 16 milliards d'euros s'ils étaient valorisés par la consommation humaine. Cela représente 159 euros par personne par an pour les ménages.
- L'impact carbone induit est évalué à 15,3 millions de tonnes équivalent CO₂, soit 3% des émissions émises par l'activité nationale. Il est également important de considérer toutes les ressources qui sont mobilisées et perdues, en particulier l'eau et l'énergie.

Le gaspillage de denrées consommables à chaque étape de la chaîne alimentaire est estimé de la manière suivante : 32% lors de la production, 21% lors de la transformation, 33% lors de la consommation et 14% lors de la distribution. L'étape de la consommation représente un tiers de la masse des aliments gaspillés, mais plus de 40% des pertes en valeur économique est attribuée à cette étape puisque le produit gagne en valeur au fil de la chaîne alimentaire. De la même manière, l'impact carbone des denrées augmente au fur et à mesure des étapes⁷⁷.

Pour lutter efficacement contre le gaspillage alimentaire, le code de l'environnement⁷⁸ hiérarchise les actions de lutte contre le gaspillage alimentaire de la manière suivante :

“1° La prévention du gaspillage alimentaire ;

2° L'utilisation des invendus propres à la consommation humaine, par le don ou la transformation ;

3° La valorisation destinée à l'alimentation animale ;

4° L'utilisation à des fins de compost pour l'agriculture ou la valorisation énergétique, notamment par méthanisation.”

⁷⁶ Comité national de coordination de la lutte contre la précarité alimentaire (COCOLUPA), mars 2021. Note de presse rapporté par la Direction générale de la cohésion sociale (DGCS)

⁷⁷ ADEME, 2016. État des masses des pertes et gaspillage alimentaires : état des lieux par étapes de la chaîne alimentaire

⁷⁸ Code de l'environnement, Article L541-15-4

Parmi les différents textes législatifs, plusieurs concernent directement la restauration collective. En effet, il s'agit d'un secteur de la restauration très important puisqu'il sert près de 3,8 milliards de repas par an dont 39% pour la restauration scolaire⁷⁹.

La lutte contre le gaspillage alimentaire dans les collèges est un élément essentiel de la politique de restauration scolaire iséroise. Elle a fait l'objet d'un portage politique fort impliquant le Président et les élus départementaux et a mobilisé des moyens importants (DEJS, Service moyen des collèges (MCO), pôle restauration, le service communication interne et externe, les directions territoriales, des jeunes assurant un service civique, l'ensemble des collèges, différents prestataires etc.).

En 2010, le département de l'Isère réalise un premier état des lieux du gaspillage alimentaire dans les collèges. L'étude a montré que 23% de la nourriture présente dans le plateau des collégiens était jetée à la poubelle, soit environ 150g des 650g de nourriture servie aux élèves ; alors même que les quantités servies sont parfois supérieures aux recommandations nutritionnelles⁸⁰. Le coût économique du gaspillage alimentaire, comprenant l'achat des denrées et le traitement des déchets, est alors estimé à 2,5 millions d'euros par an pour l'ensemble du département (soit environ 30 000 euros pour un collège moyen). Ce sont près de 780 tonnes de nourriture qui sont jetées à la poubelle pour l'ensemble des collèges chaque année. Le modèle est jugé inefficace ; et au-delà du coût économique, le coût social symbolique est considérable puisqu'une partie du travail des agents termine à la poubelle. Les économies réalisées par la lutte contre le gaspillage alimentaire doivent permettre de s'approvisionner avec davantage de produits locaux, biologiques et de qualité.

Entre 2011 et 2014, plusieurs collèges volontaires vont expérimenter différentes mesures de lutte contre le gaspillage alimentaire. En 2015, le premier plan départemental de lutte contre le gaspillage alimentaire dans les collèges isérois est lancé. Les objectifs sont de :

- Réduire de moitié le gaspillage dans les collèges (soit réalisé une économie de 1 250 000€) d'ici 2018.
- Responsabiliser les acteurs à maîtriser l'impact environnemental de la restauration.
- Responsabiliser et éduquer les collégiens en tant que futur citoyen.
- Valoriser la restauration scolaire.

⁷⁹ ADEME, 2019. Réduire le gaspillage alimentaire en restauration collective : recommandations et bonnes pratiques pour ajuster les grammages des portions

⁸⁰ Sandrine Anselmetti, « Restaurants des collèges : la chasse au gaspi ! », Isère magazine, n°143, avril 2014, p14-15

Ce dispositif s'articule autour de 3 thématiques que sont la formation des agents, la sensibilisation des élèves et une stratégie de communication sur le gaspillage alimentaire. Les actions de formations et de sensibilisations sont construites à partir de l'expérience de collègues précurseurs et, 4 ans plus tard, le gaspillage alimentaire est évalué à 73g par convives, soit une réduction de 51%. La première phase du plan de lutte contre le gaspillage alimentaire se conclut en 2019 avec la rédaction d'un livret à destination des agents de la restauration scolaire. Intitulé "*Lutter contre le gaspillage alimentaire, partageons les bonnes pratiques des agents des collèges isérois*", le document recense 12 actions efficaces et faciles à mettre en œuvre :

- Mesurer le gaspillage
- Sensibiliser tous les élèves, et les 6e dès la rentrée
- Impliquer et sensibiliser l'ensemble du collège
- Valoriser le restaurant scolaire et les produits servis
- Favoriser le libre-service
- Servir de petites quantités pour le plat chaud
- Installer un chauffe-plat en salle pour le légume
- Présenter le pain en fin de ligne et en différents grammages
- Adapter le calibre des fruits
- Adapter la vaisselle et les ustensiles de service
- Suivre les restes
- Anticiper les écarts d'effectif

Encore aujourd'hui, ce livret fait office de guide des bonnes pratiques au sein de la collectivité. La deuxième phase de lutte contre le gaspillage alimentaire est initiée en 2021. Construite dans le prolongement de la première, elle vise à pérenniser et renforcer les bons résultats déjà obtenus, avec une diminution du gaspillage de 20%, une valorisation de la restauration scolaire et une responsabilisation des acteurs concernés. Une évaluation de la politique de lutte contre le gaspillage alimentaire aura lieu durant l'année 2023.

En France, la restauration scolaire s'inscrit dans un cadre normatif encadrant principalement les aspects nutritionnels, sanitaires et plus récemment les enjeux liés au développement durable. Lorsqu'une collectivité met en place un service public de restauration scolaire, elle est guidée par une mission d'intérêt général et opère une forme de démarchandisation de l'alimentation. En Isère, le département organise son service de restauration scolaire auprès des collèges

publics présents sur son territoire, et plus des deux tiers des restaurants scolaires sont desservis par des CMC. Les grandes orientations de cette politique sont votées à l'assemblée puis mises en place par l'administration. L'intersectorialité de cette politique nécessite une coordination de différentes directions, notamment la DEJS, la DAM et la DAJAM.

La politique de restauration scolaire est profondément liée à la politique agricole menée par le département et inscrite dans son PAT. Les objectifs de ces deux politiques fonctionnent en miroir et s'auto-alimentent : la structuration des filières permet l'approvisionnement des cuisines tandis que la commande publique joue un rôle clé dans cette structuration. La politique de restauration scolaire iséroise s'inscrit dans une démarche d'alimentation durable : chacun des 3 leviers identifiés par l'ADEME fait l'objet d'une attention particulière. Pour l'année 2023, le « parcours 100% » va être généralisé dans l'ensemble des CMC et des journées de type circuit court seront organisées à nouveau.

Dans le chapitre suivant nous étudierons la restauration scolaire à travers le prisme théorique des communs. Nous essaierons ainsi de dégager de nouveaux axes de travail pertinents, tant pour la recherche théorique que pour l'amélioration concrète des services de restauration scolaire.

Chapitre 2 : Une analyse de la restauration scolaire par les communs

Les communs constituent un nouveau référentiel théorique et pratique permettant de concevoir des modes d'organisation alternatifs aux deux entités hégémoniques de l'allocation des ressources, le marché et l'Etat. Les travaux fondateurs d'Elinor Ostrom [OSTROM, 1990] ont donné naissance à un champ académique interdisciplinaire particulièrement vaste. A l'origine consubstantiellement liés à la gouvernance de ressources naturelles par l'action collective, les communs renvoient aujourd'hui à de nombreux objets et imaginaires.

Penser la construction catégorielle des communs suppose de se heurter à une triple tradition : théologico-politique, juridico-économique et philosophique [DARDOT, LAVAL 2015]. L'inspiration théologico-politique envisage le « commun » comme l'aboutissement ultime des organisations politiques et/ou religieuses, un horizon guidant l'action des personnes gouvernant ces institutions. La tradition dérivée de la doctrine juridique renvoie aux choses, matérielles ou immatérielles. Elle concourt à une classification des biens à partir de critères discriminants et vise une reconnaissance institutionnelle des biens communs en fonction de la nature supposée des biens. La dernière tradition est portée par la philosophie. Traversée par des logiques antagonistes, elle tend à assimiler le commun à l'universel, c'est à dire « ce qui est commun à tous » [Ibid], ou bien à l'inverse à assimiler le commun aux choses ordinaires, banales, voire vulgaires.

Dans notre recherche, nous nous efforcerons d'identifier quelles sont les perspectives qui disposent du plus d'acuité pour analyser l'alimentation et la restauration scolaire, puis nous les emploierons pour décortiquer notre objet d'étude. Chemin faisant, nous espérons trouver des pistes de réflexions théoriques fructueuses qui nous conduiront à des propositions politiques originales et, si possible, efficaces et concrètes.

Partie 1 : Théorie des communs et communs de l'alimentation

Pour examiner la restauration scolaire et plus largement l'alimentation par le prisme des communs, il convient dans un premier temps d'approfondir notre compréhension de ce que recouvre la catégorie des « communs ». Ce travail d'éclairage conceptuel et sémantique nécessaire à notre raisonnement nous mènera au constat de la multi-dimensionnalité des communs ; et nous pourrons ensuite traiter plus spécifiquement de la question des communs de l'alimentation.

Section 1 : Une introduction aux communs

Cette section a pour but d'introduire et présenter la notion de commun. Il ne s'agit pas d'un concept figé dont le sens fait consensus : différents auteurs et mouvements sociaux se sont emparés de cette notion qui s'est enrichie et diversifiée au fil des appropriations. Il en résulte des conceptions différenciées qui nécessitent d'être éclairées pour pouvoir discuter de "communs" sans verser dans des malentendus qui nuiraient à la clarté de notre propos. Considérant qu'il existe une multitude d'entités appartenant au périmètre des communs, nous commencerons par en explorer le paysage pour comprendre à quels desseins peuvent s'adonner les acteurs qui s'en emparent. Cela nous servira par la suite à situer les objets que nous nous proposons d'analyser dans le cadre de ce travail de recherche.

a) De la popularisation des communs par E.Ostrom à la constitution du champ académique et militant

La littérature internationale s'accorde généralement pour définir le concept de commun à partir de trois éléments : une ressource, tangible ou non ; une pratique de mise en commun associée à des règles ; et une communauté organisée de *commoners* [FESTA, 2016]. Sans toujours dire son nom, cette thématique a traversé les âges jusqu'à devenir cette notion riche et polysémique que l'on connaît aujourd'hui. Depuis les sociétés sans états jusqu'à l'antiquité grecque et romaine, traversant le moyen âge puis le mouvement des enclosures, de la révolution française jusqu'à la réponse d'Elinor Ostrom [OSTROM, 1990] à la tragédie des communs de Garrett Hardin [HARDIN, 1968], les communs n'ont eu de cesse que d'exister sous diverses formes et de se transformer à l'aune des rapports sociaux et des conceptions de la propriété [JOURDAIN,

2021]. Nous faisons cependant remarquer qu'il existe une pluralité d'entités diverses pouvant raisonnablement faire partie du périmètre des communs : « les biens communs » ; « les communs », « la propriété commune » ; « le bien commun » ou encore « le commun ». Derrière cette multitude d'appellation se trouvent des approches pratiques et théoriques variées qu'il convient de distinguer.

La popularisation de la notion de « communs » (« *commons* » en anglais) est en grande partie attribuable à Elinor Ostrom, économiste et politologue étasunienne qui a obtenu le prix Nobel d'économie en 2009 pour ses travaux portant sur les communs. Elle publie en 1990 son œuvre majeure « *Governing the commons: The evolution of collective action* » [OSTROM, 1990]. Cet ouvrage est construit en opposition à l'idéologie inspirée de « *la tragédie des communs* » [HARDIN, 1968] qui avance une « *incompatibilité entre la propriété commune d'une ressource et sa durabilité* » [LOCHER, 2018]. Selon elle, la privatisation ou l'étatisation des ressources se fait à un coût souvent mal estimé et sans assurance d'un résultat efficace. L'œuvre d'Elinor Ostrom propose alors « *une théorie adéquate de l'action collective auto-organisée* » [BONET, 2013] visant à proposer un mode de gestion des ressources naturelles efficace et durable.

La théorie élaborée cherche à répondre aux dilemmes sociaux auxquels les individus font face, comme la « *surexploitation des ressources communes et la production insuffisante des biens publics locaux* » [OSTROM, 2015]. Cette conception des communs s'est construite à partir de nombreuses expériences empiriques et études de cas questionnant l'efficacité d'un mode d'allocation des ressources fondé sur l'auto-gouvernance. Ses travaux ont principalement porté sur des ressources naturelles comme des pêcheries, des systèmes d'irrigation ou des ressources forestières. En étudiant les acteurs, leurs stratégies, leurs règles et en objectivant l'état de la ressource, E. Ostrom a dégagé un certain nombre de principes, plus ou moins invariants, permettant une pérennité de la ressource. Ces règles, désormais célèbres, sont les suivantes [OSTROM, LAURENT, 2012] :

1A. Les limites entre utilisateurs et non utilisateurs : des limites claires et comprises de tous au plan local existent entre les utilisateurs légitimes et ceux qui ne le sont pas ;

1B. Les limites des ressources : des frontières claires séparent une ressource commune spécifique d'un système socio-écologique plus large ;

2A. La congruence avec les conditions locales : les règles d'appropriation et de fourniture sont congruentes avec les conditions sociales locales et environnementales ;

- 2B. Appropriation et fourniture : les règles d'appropriation sont conformes aux règles de fourniture ; la répartition des coûts est proportionnelle à la répartition des bénéfices ;*
- 3. Les dispositions de choix collectif : la plupart des personnes concernées par un régime de ressources sont autorisées à participer à la conception et la modification de ses règles ;*
- 4A. La surveillance des utilisateurs : des personnes responsables devant les utilisateurs ou les utilisateurs eux-mêmes assurent la surveillance des niveaux d'appropriation et de fourniture des utilisateurs ;*
- 4B. La surveillance de la ressource : des personnes responsables devant les utilisateurs ou les utilisateurs eux-mêmes assurent la surveillance de l'état de la ressource ;*
- 5. Des sanctions graduées : les sanctions pour infractions aux règles sont d'abord très faibles, mais deviennent de plus en plus fortes si un utilisateur viole une règle de manière répétée ;*
- 6. Mécanismes de résolution des conflits : des instances locales de résolution des conflits entre utilisateurs ou avec des représentants de la force publique existent et fonctionnent de manière rapide et peu coûteuse ;*
- 7. Reconnaissance minimale des règles : les droits des utilisateurs locaux à édicter leurs propres règles sont reconnus par le gouvernement ;*
- 8. Entreprises imbriquées : quand une ressource commune est étroitement liée à un système socio-écologique plus large, les activités de gouvernance sont organisées en plusieurs couches imbriquées*

Les biens communs de Elinor Ostrom (« *common-pool resources* ») [OSTROM, 1990]) s'inscrivent dans une typologie inspirée de la théorie des biens publics de Paul Samuelson [SAMUELSON, 1954]. Ils sont caractérisés par une rivalité pure, c'est à dire que la consommation du bien par un agent diminue la quantité de biens disponibles pour les autres agents, et une excluabilité relative, qui signifie qu'il est difficile ou coûteux d'exclure un agent de la consommation de ce bien. Elle a également développé une conception originale de la propriété commune en s'inspirant des travaux de l'économiste institutionnaliste John Commons et de son approche qui décompose la propriété en faisceaux de droits [ORSI, 2013]. Dans ce courant, la propriété est conçue non pas comme un droit naturel ou absolu, mais comme un système de relations sociales entre les membres. De ce fait, elle n'est pas immuable et peut être amenée à évoluer et se recomposer en fonction des rapports sociaux. Envisagée de la sorte, la propriété est déterminante dans son approche des communs.

Par la suite, de nombreux autres travaux de recherches vont émerger autour de cette théorie qui « *intéresse tous les secteurs de l'action collective, en dehors même de la question des ressources naturelles* » [BONNET, 2011]. En effet, depuis la fin des années 1980, le champ d'étude académique des communs a connu une expansion considérable. En 2007, un article publié par Frank van Laerhoven et Elinor Ostrom dans le numéro inaugural du « *International Journal of the Commons* » réalisait un état des lieux de la montée en puissance du thème des communs dans la littérature académique. En analysant l'évolution de la popularité de cette thématique dans des revues à comité de lecture, les auteurs montrent une augmentation quasi constante du nombre d'articles publiés entre 1985 et 2005. L'analyse permet également de mettre en lumière la diversité des disciplines traitant de la question des communs, mettant par là même en exergue le caractère multidisciplinaire du sujet. Les revues ayant publiées le plus d'articles en lien avec cette thématique concernent, dans l'ordre : les études environnementales, les sciences et analyses politiques, l'économie, les études de droits, l'histoire, les études sur le développement, la géographie puis l'anthropologie [VAN LAERHOVEN, OSTROM, 2007].

Pour le philosophe Pierre Dardot et le sociologue Christian Laval, l'approche d'Elinor Ostrom est « *prisonnière du postulat selon lequel la forme de la production des biens dépend des qualités intrinsèques des biens eux-mêmes* » [DARDOT, LAVAL, 2010]. Pour eux, les communs renvoient prioritairement aux institutions plutôt qu'à la ressource elle-même : « *seul l'acte d'instituer les communs fait exister les communs, à rebours d'une ligne de pensée qui fait des communs un donné préexistant qu'il s'agirait de reconnaître et de protéger, ou encore un processus spontané et en expansion qu'il s'agirait de stimuler et de généraliser* » [Ibid]. Ces auteurs nous invitent également à éviter tout écueil qui consisterait à réifier les communs [DARDOT, LAVAL 2015]. Il n'existe selon eux pas de biens communs (ou de « *choses communes* », à la manière des « *res communes* » romaines comme l'air, la mer ou l'eau courante) qui soient par essence inappropriables. Dans cette approche, ce n'est pas parce qu'une entité possède des propriétés identifiées comme relevant du commun qu'elle en est un, mais c'est parce que des individus décident collectivement que ces propriétés relèvent du commun qu'ils peuvent l'instituer comme tel.

La vitalité actuelle de la thématique des communs dans la recherche en sciences sociales témoigne également de la capacité de ce concept de s'affilier à un large éventail de mouvements

sociaux. Le mouvement altermondialiste [KLEIN, 2001], les combats écologistes [GAIDET, AUBERT (2019)], les revendications démocratiques [JUAN, 2018], la défense des biens et des services publics [FESTA, 2016], la lutte contre la malnutrition [CORIAT, LEGROUX, LEGUEN, LEYRONAS, TORO, 2019] ou encore internet et le mouvement du logiciel libre [BROCA, CORIAT 2015] sont autant d'espaces de revendication des communs.

Dans un article de 2008, la politologue Charlotte Hess, qui a notamment travaillé avec Elinor Ostrom sur les communs de la connaissance, publie une cartographie de ce qu'elle nomme les nouveaux communs (« new commons ») [HESS, 2008]. Il s'agit pour elle de ressources partagées, qui ont évolué récemment ou qui ont été reconnues comme des biens communs, sans forcément qu'il ne préexiste de règles ou d'arrangements institutionnels clairs pour les encadrer. Cette cartographie ambitionne de poser les bases pour de futures recherches ciblant à mieux saisir la nature institutionnelle de ces communs. La représentation de ces « nouveaux communs » donne des indications quant à la variété des objets pouvant faire partie du périmètre des communs.

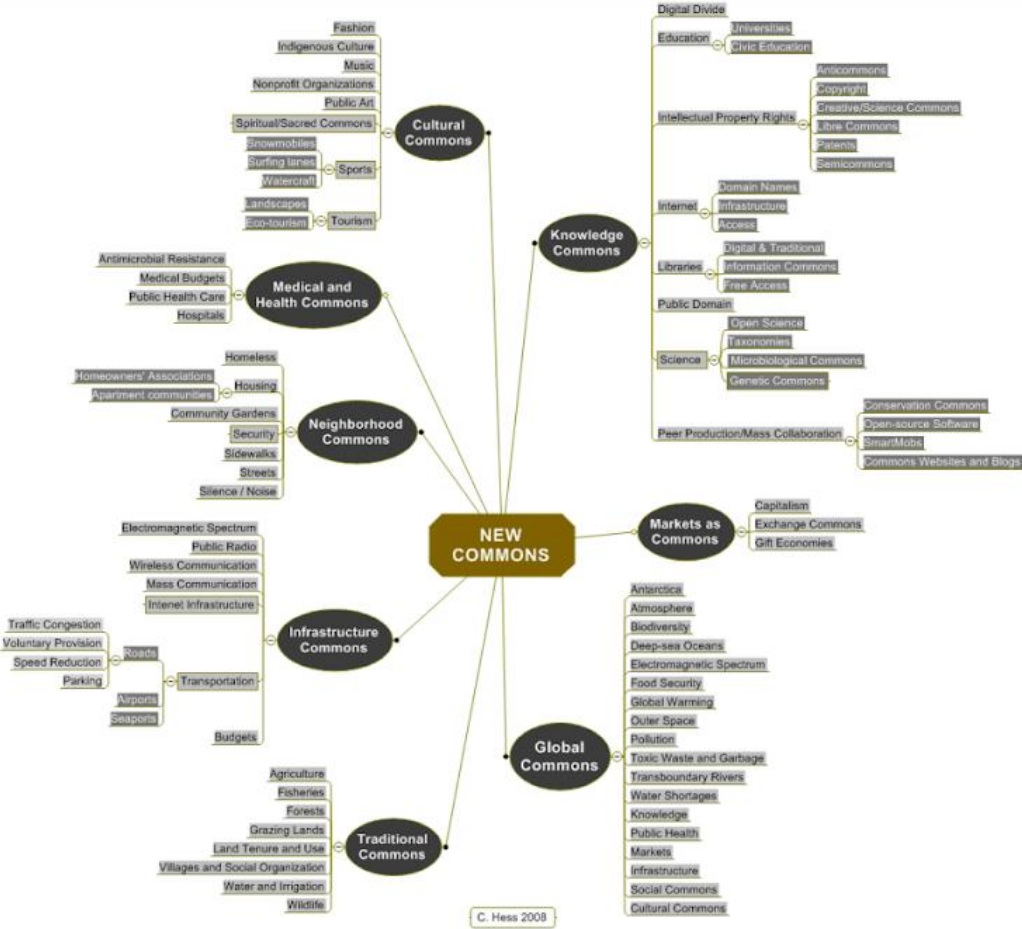


Figure 3 : les nouveaux communs

Source : HESS 2008, Mapping the New Commons

b) Des foyers de développement parallèles qui conduisent à des problématiques différentes

Afin de mener une « *sociologie du commun* », et plus précisément du « *commun comme projet politique* », le sociologue Pierre Sauvêtre distingue deux « *grandes formes de problématisation* » du commun relative à des stratégies qu'il nomme « *économico-politique* » et « *politico-instituante* » [SAUVÊTRE, 2016]. Celles-ci divergent avant tout sur des questions de propriété, de rapport à l'État et de démocratie. Il dénombre également cinq principaux « *foyers de pratiques intellectuelles ou militantes [qui] ont contribué au développement de mouvements sociaux et politiques autour des communs* » [Ibid.]. Pour mieux comprendre les deux stratégies politiques du commun, nous allons reprendre les cinq exemples concrets d'expériences politiques relevant des communs. Il est à noter que ces foyers ne sont pas étanches les uns aux autres et que des similitudes et influences existent. Les cinq foyers sont les suivants :

1- « *Le foyer de la science politique américaine* », avec les travaux d'Elinor Ostrom et ses études empiriques portant sur les pratiques auto-gouvernées de gestion de ressources naturelles telles que des pâturages, des forêts ou des ressources halieutiques.

2- « *Le foyer indigène et altermondialiste* », à la croisée des luttes écologistes, altermondialistes et paysannes ; il est à la faveur de droits fondamentaux d'accès à certaines ressources et contre la marchandisation des biens communs par les multinationales. La « Guerre de l'eau » en Bolivie contre la firme Bechtel en l'an 2000 est un événement caractéristique de ce foyer. En 2001, quelques mois après le forum social mondial de Porto Alegre, Naomi Klein publiait « *Reclaiming the commons* », un texte crucial pour la mouvance altermondialiste qui consacrait le lien entre les communs et ce mouvement [KLEIN, 2001]. A l'image de Naomi Klein, de nombreux emplois de cette notion se font au travers d'une critique de l'idéologie néolibérale entendue comme « *programme de destruction des structures collectives capables de faire obstacle à la logique de marché pur* » [BOURDIEU, 1998]. Les communs s'inscrivent donc dans un rapport oppositionnel aux prédatiions marchandes et étatiques. Au-delà de ce rapport critique, ils sont également sources de propositions et d'alternatives.

3- « *Le foyer du mouvement des logiciels libres* » est apparu dans les années 1980 avec des groupes de hacker et s'est mobilisé dans les années 2000 contre l'accroissement de la propriété

intellectuelle sur le net. Ici, c'est avec le succès d'internet que les communs ont connu un foyer de développement autour des « *communs de la connaissances* » et des « *communs numériques* ». Il s'agit cette fois-ci non pas de « *structures sociales localisées, appuyées sur des ressources naturelles* » [LE CROSNIER, 2018], mais plutôt d'une information (comme une donnée, un logiciel libre ou un brevet), pouvant être partagée avec tout autre acteur susceptible de se l'approprier. Ces biens ne correspondent pas aux mêmes critères que les « *common-pool resources* » : du fait de leur intangibilité, ils ne sont pas rivaux ; et ils peuvent par ailleurs être rendus exclusifs sous l'effet de droits de propriété [CORIAT, 2013]. Wikipédia ou le mouvement des logiciels libres sous licence « *créative commons* » sont de bons représentants de ce type de commun [LE CROSNIER, 2018]. Ce qui relie les communs naturels aux communs de la connaissance, c'est la reconnaissance de la vulnérabilité de la ressource. Pour les premiers, cela s'explique par les comportements de prédation dans une économie compétitive qui conduit à l'épuisement de la ressource, et pour les seconds, il s'agit du risque de privatisation et de commercialisation correspondant à de « *nouvelles enclosures* » [BROCA, CORIAT, 2015].

4- « *Le foyer du « mouvement des places* », démarré en janvier 2011 avec l'occupation de la place Tahrir lors de la révolution Égyptienne. Ce mouvement s'est ensuite diffusé dans plusieurs villes espagnoles durant le «mouvement des indignés», puis en Grèce sur la place Syntagma à Athènes, aux Etats-Unis avec le mouvement «occupy wall street» ou encore en Turquie en 2013 avec l'occupation du parc Gezi et de la place Taksim. Ces mouvements prennent racine dans des contextes différents mais concrétisent un écoeuement citoyen envers la corruption, la concentration des richesses et l'inconsistance démocratique. A travers ces mouvements de protestations et d'occupations, les participants œuvrent à une mise en commun de l'espace public par l'action collective et participent à la création de nouvelles formes d'inspiration et de solidarités [STAVRIDES, 2013]. Ils concourent également à l'émergence de la question des communs urbains en revendiquant un droit de disposer de la ville à travers un processus de réappropriation collective.

5- « *Le foyer du mouvement des beni comuni* », qui a vu le jour en Italie après la rencontre entre les travaux de juristes visant à introduire la notion de bien communs au sein du code civil italien en 2007 et divers mouvements sociaux et actions d'occupations. La commission Rodota a défini les biens communs comme :

« Des choses qui expriment des utilités fonctionnelles pour l'exercice des droits fondamentaux mais aussi pour le libre développement de la personne humaine. Les biens communs doivent être protégés et sauvegardés par l'ordre juridique, notamment au bénéfice des générations futures. Les titulaires des biens communs peuvent être des personnes juridiques de droit public ou privé. Dans tous les cas, leur accès à tous doit être garanti, dans les limites et selon les modalités déterminées par la loi. Quand les titulaires sont des personnes publiques, les biens communs sont gérés par eux et mis hors de la portée du monde marchand » [LUCARELLI, 2018]. En attachant un régime juridique particulier aux biens communs en raison de leur importance sociétale, cette requalification veille à : « protéger certains biens et du secteur public et du secteur privé, de l'État et des particuliers. ». Les concrétisations du mouvement des biens communs se sont multipliées à partir de 2011 dans divers domaines, l'exemple le plus marquant étant la victoire du référendum contre la privatisation des services publics et la marchandisation de l'eau. [SAUVÊTRE, 2016]

Ainsi, à partir de ces mouvements et en analysant différents auteurs, Pierre Sauvêtre identifie deux stratégies ou problématisations des communs.

La première, dite « *Économico-politique* » traite prioritairement des ressources naturelles et numériques. Elle est centrée sur les critères économiques (rivalité et exclusivité) qui caractérisent la ressource et vise une autogouvernance et une autorégulation lorsque celle-ci est possible et qu'elle s'avère plus efficace qu'une gestion par le marché ou par l'État. Elle s'inscrit dans la stratégie du « *retour des communs* » [CORIAT, cité dans SAUVÊTRE, 2016] et vise à bousculer la dualité marché-état en s'invitant pour former un triptyque marché-état-commun.

« En somme, la stratégie du « *retour des communs* » se caractérise par l'enjeu de la redistribution de la propriété, le rapport à l'État-partenaire et une vision de la démocratie par les communs qui viendrait « compléter la démocratie représentative par de la démocratie participative » (Coriat, 2015b). » [CORIAT, cité dans SAUVÊTRE, 2016]. Ici, les communs sont principalement portés par les travaux d'Elinor Ostrom et les expériences du logiciel libre.

La stratégie « *Politico-instituante* » s'écarte de l'approche économique qui raisonne à partir des critères de la ressource et propose une approche « du commun, au sens d'une pratique d'autogouvernement qui fonde l'obligation réciproque de ceux qui s'y engagent sur la co-participation et la co-décision (Dardot & Laval, 2014) » [DARDOT & LAVAL, cité dans SAUVÊTRE, 2016]. Il s'agit donc ici d'une pratique démocratique dans laquelle les membres de la communauté participent par délibération à l'élaboration des règles qu'ils s'engagent à

respecter. L'objectif est que le collectif instituant élabore lui-même les contours et les règles des choses qu'il se donne à gouverner. « *En définitive, la stratégie politico-instituante du commun se caractérise par l'enjeu central de l'institution d'un droit d'usage hors propriété, la relativisation de l'État par l'institution autonome d'un droit du commun et l'objectif de la substitution d'une démocratie de la participation à une démocratie de la représentation.* »[SAUVÊTRE, 2016]. Cette version du commun est soutenue par le mouvement des places et celui des « *beni comuni* ».

Pour Pierre Sauvêtre, les biens communs renvoient quant à eux aux “*ressources objectives, comme l'air ou l'eau, dont le caractère par essence inappropriable définit un droit d'accès universel*”[Ibid] et proviennent du foyer indigène et altermondialiste.

Les communs ont été mis sur le devant de la scène avec les travaux d'Elinor Ostrom sur les ressources naturelles. Ils représentent aujourd'hui une grande variété d'objets hétérogènes, font l'objet de recherches académiques dans différentes disciplines et sont mobilisés par de nombreux mouvements sociaux et politiques. On peut identifier deux problématisations principales, l'une plutôt centrée sur les critères de la ressource et l'autre davantage sur la dimension instituante du faire en commun. Pour autant, nous soutenons qu'il existe de nombreuses subtilités dans les approches théoriques et pratiques des communs et que celles-ci ne se résument pas à cette proposition idéal-typique.

Section 2 : Les communs de l'alimentation

Nous avons vu que les communs témoignent d'une forte vitalité dans la recherche académique et que les thématiques auxquels ceux-ci s'affilient sont nombreuses. Pour autant, le lien entre les communs et l'alimentation est encore peu exploré. Dans un article de 2017 [VIVERO POL, 2017a], le chercheur Jose Luis Vivero Pol présentait les résultats d'une revue systématique de la littérature académique comparant l'intérêt des universitaires pour l'étude de l'alimentation suivant deux approches : la première en lien avec les communs ou les biens publics et la seconde traitant de l'alimentation comme une marchandise ou un bien privé.

L'auteur met en évidence que les recherches menées à travers la première perspective (à partir des mots clés « *food + commons* » et « *food + public good* ») sont très marginales, tandis que les recherches relevant de la seconde (avec les mots clés « *food + commodity* ») sont extrêmement fécondes. Les résultats sont en effet très polarisés : à partir de la méthode qu'il utilise, il obtient 179 résultats avant nettoyage pour la première approche contre plus de 50 000 pour la seconde. L'auteur tient également à souligner que si le nombre de publications en lien avec l'alimentation marchandise augmente considérablement dans les années 1980 avec la montée en puissance de la doctrine néolibérale, les recherches en lien avec la vision portée par les communs augmentent elles consécutivement à la crise alimentaire de 2008.

Pour expliquer l'intérêt de considérer l'alimentation comme un bien commun, nous nous appuyons en partie sur les travaux de Jose Luis Vivero Pol [VIVERO POL, 2017b] ; [VIVERO POL, 2019]. Nous synthétisons son approche de la manière suivante :

Le système alimentaire est la force motrice majeure de la transformation de l'environnement. Le modèle mondialisé dominant est défectueux : caractérisé par sa capacité à produire de la nourriture à très bas coût, il est paradoxalement inefficace puisqu'il contribue à la destruction de l'environnement et a un coût social élevé. Le fait que l'alimentation soit avant tout considérée comme une marchandise est la principale cause de cette défaillance. Pourtant, l'alimentation revêt d'autres dimensions que sa forme marchandise. Concevoir l'alimentation comme un commun permet de valoriser les dimensions non marchandes de l'alimentation. Ainsi, un système alimentaire commun ne serait pas basé sur la maximisation des profits et viserait à améliorer l'accès à la nourriture pour tous tout en réduisant la distance entre le lieu de production et le lieu de consommation. Il s'appuierait pour cela sur des groupements communautaires, des citoyens de l'alimentation, pour construire une démocratie alimentaire.

En pratique, les communs de l'alimentation prennent racine tant dans les traditions nourricières anciennes que dans l'action collective urbaine moderne. Ils se traduisent par les multiples initiatives alimentaires florissant un peu partout et sont véhiculés par une vision plus juste, innovante et utopique du futur.

Nous allons dans cette section développer cette approche et l'enrichir avec des exemples issus de la littérature et d'expériences pratiques.

a) Le système alimentaire mondial : une force motrice majeure dans la transformation du milieu planétaire

Les conséquences environnementales induites par l'ensemble des systèmes alimentaires sont considérables. L'impact carbone des activités est un indicateur qui est souvent retenu en raison du lien de causalité direct avec le réchauffement climatique. Selon la FAO⁸¹, la part imputable aux systèmes alimentaires dans l'émission totale des gaz à effet de serre au niveau mondial est de 31% en 2020, soit près d'un tiers des émissions totales. Si l'on attrape la question de l'impact environnemental des systèmes alimentaires par le concept des « limites planétaires » [ROCKSTROM & al, 2009], les effets sont d'autant plus suggestifs. Ce concept définit un espace de développement sûr pour l'humanité à travers 9 processus naturels qui interagissent pour déterminer l'équilibre des écosystèmes à l'échelle planétaire. En 2022, les chercheurs estiment que 6 des 9 limites planétaires ont déjà été franchies [WANG-ERLANDSSON, TOBIAN, VAN DER ENT & al, 2022]. Nous allons voir quelles sont ces 9 limites et voir dans quelles mesures les systèmes alimentaires contribuent à dégrader l'environnement.

- Le changement climatique (limite transgressée) : la FAO estime que les systèmes alimentaires sont responsables de 31% des émissions de gaz à effet de serre. L'augmentation de la concentration de ces gaz est la cause première du réchauffement climatique actuel.
- L'acidification des océans (limite non transgressée) : ce phénomène est principalement lié à l'augmentation de la concentration en CO2 dans l'atmosphère qui, une fois dissout

⁸¹ Food and Agriculture Organization of the United Nations (FAO), 2022. Statistical yearbook

dans l'eau sous forme d'acide carbonique, entraîne une baisse du PH des océans⁸². Comme nous venons de le constater, les systèmes alimentaires sont très émetteurs.

- L'appauvrissement de l'ozone stratosphérique (limite non transgressée) : parmi d'autres facteurs, l'agriculture peut en être responsable à travers l'utilisation de bromure de méthyle pour traiter les végétaux, les locaux et les sols agricoles par fumigation⁸³.
- La perturbation des cycles biogéochimiques de l'azote et du phosphore (limite transgressée) : l'agriculture en est la cause principale à travers l'utilisation d'engrais et la production de légumineuses [ROCKSTROM & al, 2009].
- L'utilisation mondiale de l'eau (limite transgressée) : cette limite comporte deux sous limites, l'eau bleue (rivières, lacs, nappes phréatiques etc.) et l'eau verte (stockée dans le sol et disponible pour la végétation). La frontière en eau verte est dépassée [WANG-ERLANDSSON, TOBIAN, VAN DER ENT & al, 2022]. Parmi les principaux facteurs humains, on retrouve la déforestation et le changement d'utilisation des sols, la dégradation des terres et des sols et les prélèvements d'eau pour l'irrigation : là encore, l'agriculture est largement responsable.
- Les changements d'utilisation des sols (limite transgressée) : l'extension des terres pour un usage agricole est la principale cause de ce changement. Entre 1960 et 2019, près d'un tiers des sols ont été affectés par un changement d'utilisation ; et près de 0,8 millions de km² de surface forestière ont été perdus tandis que les terres cultivées et les pâturages ont augmenté respectivement de 1,0 et 0,9 millions de km². Les pertes forestières ont principalement eu lieu dans les pays du sud et sont liées à la production de bœuf, de canne à sucre et de soja en Amazonie, à l'huile de palme en Asie du Sud-est et au cacao au Nigeria et au Cameroun [WINKLER, 2021]
- L'érosion de la biodiversité (limite transgressée) : le facteur principal de cet appauvrissement de la biodiversité est la perte d'habitat naturel à travers les changements d'utilisation des sols [ROCKSTROM & al, 2009]. L'agriculture intensive et la surpêche participent pleinement à la diminution des populations animales.
- L'augmentation des aérosols dans l'atmosphère (non quantifiée) : en France, l'agriculture est l'un des 4 principaux secteurs concourant à cette augmentation par

⁸² Commissariat général au développement durable, 2017. Acidification des océans

⁸³ Commissariat général au développement durable, 2019. Appauvrissement de l'ozone stratosphérique

l'émission de particules fines, notamment à travers l'épandage, le stockage d'effluents, la remise en suspension lors des labours ou encore le brûlage⁸⁴.

- L'introduction d'entités nouvelles dans la biosphère, pollution chimique (limite transgressée) : la pollution au plastique est un élément particulièrement préoccupant en matière d'introduction de nouvelles entités [PERSSON & al, 2022]. L'industrie agroalimentaire participe à cette utilisation massive du plastique.

Comme nous venons de le voir, l'impact de nos systèmes alimentaires sur l'environnement est majeur. La soutenabilité de notre modèle alimentaire est directement mise en cause : il existe des limites planétaires déterminant l'équilibre des écosystèmes ; ces limites sont dépassées ; nos systèmes alimentaires y contribuent grandement. Ces trois énoncés suggèrent d'opérer une transformation des systèmes alimentaires sans quoi nous risquons de déséquilibrer incontrôlablement les écosystèmes.

Mais le pouvoir structurant et transformatif des systèmes alimentaires ne se résume pas à son seul impact environnemental. Mis en place par les humains, ceux-ci nécessitent une organisation complexe et ont un impact direct sur les populations. A l'échelle mondiale, en 2021, 866 millions de personnes travaillent dans l'agriculture, soit 27% de la part des travailleurs. Cette proportion a diminué : ils étaient 1043 millions en 2000, représentant alors 40% de l'effectif total. Ainsi, en quelques décennies, les hommes ont été capables de produire davantage en mobilisant moins de forces vives. L'augmentation de la production durant les vingt dernières années est principalement attribuable à l'utilisation accrue de l'irrigation, de pesticides, d'engrais, et, dans une moindre mesure, une plus grande superficie cultivée. D'autres éléments comme de meilleures pratiques agricoles ou l'utilisation de cultures à haut rendement ont également eu un rôle dans cette hausse de production.

Pour autant, on observe une fragilisation de la sécurité alimentaire à l'échelle mondiale : alors que le niveau mondial de sous-alimentation avait continuellement baissé depuis plusieurs décennies et s'était stabilisé entre 2014 et 2019, il a fortement augmenté avec la pandémie de Covid-19. Près de 10% de la population mondiale souffrait de la faim en 2021 contre 8% en 2019. On estime que près de 770 millions de personnes dans le monde ont souffert de la faim en 2021, environ 150 millions de personnes supplémentaires en 2 ans. En France aussi, les indicateurs sont alarmants. En 10 ans, le recours aux banques alimentaires a triplé, avec une

⁸⁴ Commissariat général au développement durable, 2019. Augmentation des aérosols dans l'atmosphère

hausse de 10% en 2022 et des profils de plus en plus hétérogènes⁸⁵. Paradoxalement, l'impact sanitaire des pratiques alimentaires -et de la sédentarité- se lit à travers l'augmentation du taux d'obésité, qui a eu lieu dans toutes les régions du monde. Entre 2000 et 2016, le taux d'obésité dans la population mondiale adulte a augmenté de 4,3%, passant 8,7% à 13,1 %. En Europe, en Amérique du Nord et en Océanie, près de 30% des adultes sont obèses. Toutes ces données sur l'agriculture et l'alimentation⁸⁶ alertent de l'ampleur des changements et des défis actuels pour les systèmes alimentaires.

Jose Luis Vivero Pol dénonce un système alimentaire « *low-cost* » qui ne fonctionne plus [VIVERO POL, 2019]. Celui-ci est caractérisé par des denrées alimentaires dont les prix extrêmement bas ne reflètent ni les multiples dimensions de la valeur de la nourriture pour l'homme, ni les externalités environnementales, ni les coûts de production. Accordant une importance disproportionnée à la production de denrées malsaines, hypercaloriques et ultra transformées, ce système favorise l'identification des aliments à des marques qui font l'objet d'une communication publicitaire intense et qui créent une dépendance chez les consommateurs. La nourriture, subventionnée par l'impôt des citoyens, y est gaspillée dans des proportions déraisonnables par des chaînes alimentaires illogiques et inefficaces. Enfin, ce modèle engendre un impact environnemental insoutenable en épuisant des ressources naturelles limitées, en contribuant au réchauffement climatique et à la réduction de la biodiversité.

Il déplore par-là la domination du modèle agroindustriel. Selon lui, ce modèle tient sa position par le contrôle du commerce alimentaire international et en exerçant une pression oligopolistique sur les intrants agricoles comme les semences, la terre, l'eau, les produits agrochimiques ou encore les machines [VIVERO POL, 2017b]. Mais pour cet auteur, ce tableau critique est le symptôme d'une cause plus profonde : le fait de considérer la nourriture avant tout comme une marchandise.

b) De l'alimentation marchandise à la valorisation des autres dimensions de l'alimentation

« Les marchandises viennent au monde sous la forme de valeurs d'usage ou de matières marchandes, telles que fer, toile, laine, etc. C'est là tout bonnement leur forme naturelle. Cependant, elles ne sont marchandises que parce qu'elles sont deux choses à la fois, objets

⁸⁵ Banques alimentaires, 2023. Etude « Profils » : qui sont les personnes accueillies à l'aide alimentaire ?

⁸⁶ Food and Agriculture Organization of the United Nations (FAO), 2022. Statistical yearbook

d'utilité et porte-valeur. Elles ne peuvent donc entrer dans la circulation qu'autant qu'elles se présentent sous une double forme : leur forme de nature et leur forme de valeur » [MARX, 1867].

Pour Karl Marx, les objets sont des marchandises échangeables en tant qu'elles répondent à deux qualités principales : elles disposent d'une valeur d'usage (leur utilité concrète lors de la consommation) et d'une valeur d'échange (rapport d'équivalence entre deux marchandises de nature différente, se traduit généralement par une valeur en monnaie). La forme marchandise de l'alimentation correspond à celle où elle est valorisée par son prix sur le marché plutôt que par sa fonction pour l'individu.

Dans son ouvrage « *La grande transformation* » [POLANYI, 1944], Karl Polanyi décrit comment le marché est devenu au 19^e siècle une institution incontournable structurant les relations sociales entre les hommes. Le processus de marchandisation des biens, du travail et de la terre couplée à l'autonomisation de la sphère marchande vis-à-vis des autres institutions de la société a selon lui consacré une société fondée sur le mythe du marché autonome et autorégulateur. [MAUCOURANT, PLOCINICZAC, 2011]. C'est au sein de cette dynamique d'emprise croissante du marché sur les biens, la nature et les activités humaines que les formes marchandises des composantes des différents systèmes alimentaires vont trouver leurs expressions.

J.L Vivero Pol fait remarquer que dans le régime capitaliste, la valeur d'échange (le prix sur le marché) est largement dissociée de la valeur d'usage (nécessité biologique avant tout) [VIVERO POL, 2017b]. D'après lui, la valeur donnée à l'alimentation ne correspond pas à la nécessité que celle-ci recouvre et le processus de marchandisation du monde en est responsable. Pour autant, il souligne que le patrimoine alimentaire, dans sa grande diversité tangible et intangible, n'est aujourd'hui pas systématiquement à la portée des « nouvelles enclosures »⁸⁷. C'est le cas par exemple des connaissances traditionnelles en agriculture accumulées depuis des milliers d'années comme de celles produites par les institutions et universités publiques modernes, de la cuisine, des recettes, de l'esthétique des arts culinaires et de la gastronomie locale. C'est également le cas pour les animaux et les plantes sauvages comestibles, pour certaines ressources génétiques indispensables à l'agriculture et la nourriture ou encore pour

⁸⁷ Les nouvelles enclosures correspondent aux accaparements de ressources communes et aux transformations des systèmes de gestions collectives par des mécanismes de propriétés privés et l'instauration de rapports marchands. Voir [Bollier, 2002] ; [Bollier, 2014].

des considérations de santé publique comme la nutrition ou la sécurité alimentaire [VIVERO POL, 2015].

L'alimentation revêt ainsi de multiples dimensions qu'il convient de valoriser pour rééquilibrer nos systèmes alimentaires. J.L Vivero Pol dénombre 6 dimensions de la nourriture comme un commun (une ressource renouvelable, essentielle pour les humains, un bien public, un droit humain, un déterminant culturel et un bien échangeable) [VIVERO POL, 2017b]. Cette typologie des dimensions de la nourriture n'est cependant pas figée et peut être enrichie par les personnes qui se saisissent du paradigme des communs de l'alimentation. C'est par exemple le cas de la chercheuse Cristina Tirano von der Palhen qui propose d'ajouter une nouvelle dimension à ce modèle théorique en considérant que la nourriture peut être valorisée en tant que médecine [TIRADO, 2019]. Pour illustrer ce que peuvent être ces différentes dimensions, nous reprenons et développons succinctement les 6 propositions faites par J. Luis Vivero Pol.

- Une ressource renouvelable : il revient aux humains de préserver ce qui compte. En ce sens, l'alimentation est une ressource sur laquelle les humains peuvent agir et qu'il convient de sauvegarder. Ils doivent veiller à ne pas détruire les conditions nécessaires à la reproduction et à la survie des espèces animales et végétales leur servant de nourriture.
- Essentielle pour les humains : cette dimension souligne la nécessité vitale que représente la nourriture pour les humains et montre par là même la consubstantialité de l'homme et de la nature. C'est sur cette dimension que se fonde toutes les autres valeurs accordées par l'homme à la nourriture.
- Un bien public : l'alimentation ne peut être considérée uniquement par le biais de traités ou de contrats commerciaux. Elle doit faire l'objet d'une gouvernance établie permettant la production, la distribution et l'accès à la nourriture de tous. Elle est encadrée par des dispositifs juridiques qui ont la capacité de contraindre le marché afin de garantir l'atteinte d'objectifs autres que ceux de la rentabilité du capital.

- Un droit humain : le droit international reconnaît pour chaque être humain le droit à se nourrir dignement, à travers la production ou l'achat de nourriture. Le droit à l'alimentation est reconnu dans la déclaration universelle des droits de l'homme en 1948⁸⁸ puis est approfondi et consacré en 1966 dans le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels⁸⁹. Dans cet article, la nourriture est saisie comme une condition nécessaire à un « *niveau de vie suffisant* ». Ce droit doit être garanti par l'action des États membres et par la coopération internationale. Le commentaire général n°12 sur le droit à l'alimentation, adopté en 1999 par le Comité des Nations Unies sur les droits économiques, sociaux et culturels⁹⁰ approfondit la compréhension du droit à l'alimentation. Après une définition du droit à une nourriture suffisante (« *Le droit à une nourriture suffisante est réalisé lorsque chaque homme, chaque femme et chaque enfant, seul ou en communauté avec d'autres, a physiquement et économiquement accès à tout moment à une nourriture suffisante ou aux moyens de se la procurer.* »), le texte enrichi le droit à l'alimentation avec les notions d'adéquation et de durabilité. L'adéquation de la nourriture renvoie à ce qui est approprié à des circonstances sociales, économiques, culturelles, écologiques etc. particulières. La notion de durabilité est pensée conjointement à l'alimentation suffisante, à la sécurité alimentaire et à la disponibilité sur le long terme. Elle suppose que les générations actuelles et futures aient un accès sécurisé à l'alimentation.

- Un déterminant culturel : la nourriture et le moment de partage qui prend place durant le repas sont des éléments essentiels à la création des liens sociaux. J.L Vivero Pol

⁸⁸ Déclaration universelle des droits de l'homme, 1948, art 25 :

« *Toute personne a droit à un niveau de vie suffisant pour assurer sa santé, son bien-être et ceux de sa famille, notamment pour l'alimentation, [...]* »

⁸⁹ Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, 1966, art 11 :

« *[...] Les Etats parties au présent Pacte, reconnaissant le droit fondamental qu'a toute personne d'être à l'abri de la faim, adopteront, individuellement et au moyen de la coopération internationale, les mesures nécessaires, y compris des programmes concrets :*

a) Pour améliorer les méthodes de production, de conservation et de distribution des denrées alimentaires par la pleine utilisation des connaissances techniques et scientifiques, par la diffusion de principes d'éducation nutritionnelle et par le développement ou la réforme des régimes agraires, de manière à assurer au mieux la mise en valeur et l'utilisation des ressources naturelles ;

b) Pour assurer une répartition équitable des ressources alimentaires mondiales par rapport aux besoins, compte tenu des problèmes qui se posent tant aux pays importateurs qu'aux pays exportateurs de denrées alimentaires. »

⁹⁰ Comité des droits économiques, sociaux et culturels 1999. Observation générale No.12: Le droit à une nourriture suffisante (Article 11).

souligne que la collecte, la capture, la production, la préparation sont autant d'actes qui font culture dans de nombreuses sociétés. Le repas, c'est aussi le moment de la convivialité, de la fête, des manières, du langage, des alliances, du sacré etc. [DUCHESNE, 2018].

- Un bien échangeable : la nourriture est également un bien qui s'échange entre les êtres humains depuis les premières sociétés agricoles sédentarisées. La diffusion des aliments, des semences et des techniques de par le monde est le fruit d'innombrables échanges entre hommes, les villes, les pays et les sociétés à travers les époques. [RASSE, DEBOS, 2006]

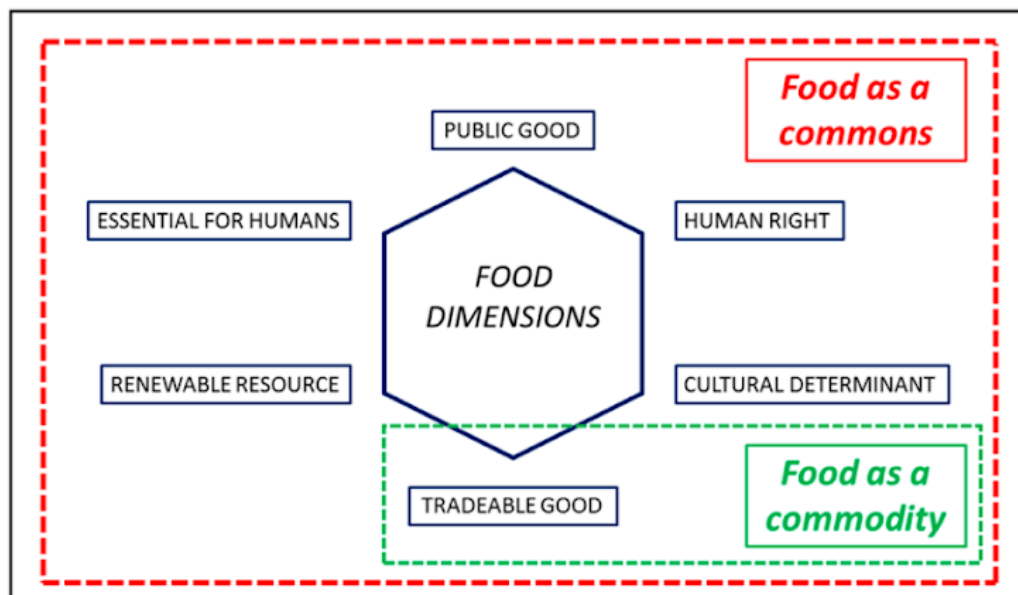


Figure n°4 : Les 6 dimensions de l'alimentation selon J.L Vivero Pol

Source : [VIVERO POL 2017b]

En somme, la vision portée par les communs de l'alimentation fait la démonstration de la multidimensionnalité de la nourriture pour relativiser sa valeur mercantile. Au vu des différentes dimensions que nous avons abordées et de celles qui restent encore à concevoir, on peut avancer que la conception de l'alimentation par la perspective des communs relève du « fait social total », que l'anthropologue Marcel Mauss définit de la manière suivante :

« Dans ces phénomènes sociaux “totaux”, comme nous proposons de les appeler, s'expriment à la fois et d'un coup toutes sortes d'institutions : religieuses, juridiques et morales – et celles-ci politiques et familiales en même temps ; économiques et celles-ci supposent des formes particulières de la production et de la consommation, ou plutôt de la prestation et de la

distribution ; sans compter les phénomènes esthétiques auxquels aboutissent ces faits et les phénomènes morphologiques que manifestent ces institutions » [MAUSS, 1923-1924]

En effet, la nourriture concerne toutes sortes d'institutions (économiques, juridiques, familiales, religieuses etc.) et traverse tous les milieux sociaux. Reprenant les termes de M. Mauss, il est intéressant de constater que les systèmes alimentaires sont à l'origine de phénomènes morphologiques qui meuvent le corps social : ils sont tant les déterminants de grands événements démographiques (par exemple lors des famines, entraînant la mort les déplacements de populations) que de regroupement plus modestes rythmant la vie quotidienne (lors de marché, foire, course en grande surface, banquet ou simplement de repas). Le ressort esthétique de la nourriture est quant à lui consacré dans la gastronomie, les arts culinaires et toutes les pratiques culturelles valorisant la beauté de l'alimentation. La reconnaissance du caractère « total » de l'alimentation conduit nécessairement à considérer ses différentes fonctions et donc par extension sa valeur d'usage.

c) Des exemples de communs de l'alimentation

Cette section vise à présenter de manière succincte des initiatives qui relèvent des communs de l'alimentation. Le site internet qui documente les communs « Le wiki des communs » recense une liste de projets identifiés comme des communs de l'alimentation sur le territoire de l'agglomération grenobloise⁹¹. Au total, 23 éléments et 5 projets sont présentés. Cette liste n'est ni exhaustive ni officielle mais donne à voir ce que des communs identifient dans un commun alimentaire. On y retrouve entre autres :

- La ferme urbaine à la Villeneuve, visant au développement d'activité économique autour de l'alimentation en milieu urbain avec la participation des habitants. Cette initiative encourage les pratiques agroécologiques, les services innovants et la vente de produits locaux.
- Les 23 jardins partagés présents sur l'agglomération grenobloise. Parmi eux, on trouve par exemple le projet lauréat du budget participatif de la ville « Un jardin sans frontière », d'une surface de 2500 m², ouvert à tous et favorisant l'intégration des migrants. L'objectif est de partager les connaissances de chacun dans un esprit de

⁹¹ https://wiki.lescommuns.org/wiki/Communs_de_l%27alimentation

solidarité et de participer à une agriculture responsable et locale qui servira pour des repas partagés dans des associations solidaires.

- Le Fournil, une association qui propose une cantine populaire ouverte à toutes et à tous avec des repas à 1 euro. Les repas sont élaborés à partir de produits de la banque alimentaire ou récoltés dans les grandes et moyennes surfaces. Au-delà du service de restauration, le fournil est un lieu de convivialité, d'entraide et de solidarité.
- Les 49 marchés de l'agglomération grenobloise, où les habitants peuvent se rendre pour acheter des produits passant par d'autres circuits que les grandes et moyennes surfaces. Les marchés permettent une mise en relation plus simple entre les producteurs et les consommateurs et favorisent donc la consommation de denrées locales.
- La société coopérative d'intérêt collectif (SCIC) « Mangez Bio Isère ». Il s'agit d'une coopérative de producteurs et de transformateurs basée à Grenoble. Créée en 2005 sous forme associative par des producteurs voulant atteindre le marché de la restauration collective, le réseau devient une SCIC en 2015 et compte aujourd'hui près de 60 producteurs associés.
- La cantine scolaire de la ville de Grenoble : des repas avec 50% de composantes bio et/ou locales, un à deux repas végétariens par semaine, une tarification solidaire proposant à un enfant sur 5 des repas à 70 centimes, des menus adaptés à la saisonnalité etc.

Parmi les éléments identifiés comme relevant des communs, on retrouve la plateforme de producteurs « Mangez Bio Isère », un des groupements de producteurs titulaires des marchés publics de la restauration scolaire Iséroise. On note également la présence du service de restauration scolaire de la ville de Grenoble. Identifiés ici comme des communs de l'alimentation, nous étudierons plus en profondeur cette question dans la section suivante.

D'autres exemples peuvent être donnés pour illustrer ces communs : on peut penser notamment aux tiers lieux alimentaires [SCHERER, 2022], à l'école des communs de l'alimentation⁹², aux banques alimentaires, aux réseaux de semences paysannes, aux associations pour le maintien d'une agriculture paysanne (AMAP), ou encore à des organisations luttant contre la malnutrition [CORIAT, LEGROUX, LEGUEN, LEYRONAS, TORO, 2019].

⁹²https://wiki.remixthecommons.org/index.php/%C3%89cole_des_communs_de_l%27alimentation#:~:text=L'%C3%89cole%20des%20communs%20propose,transition%20%C3%A9cologique%20par%20l'alimentation.

Enfin, pour donner à voir ce que pourraient être les communs de l'alimentation en tant que projet politique, nous partageons ici la liste de 15 mesures proposées par J.L Vivero Pol pour soutenir l'alimentation en tant que bien commun en Europe [VIVERO POL, 2017c].

« 1. Une déclaration du Parlement européen considérant l'alimentation non plus comme une marchandise, mais comme un bien commun et public, et qui reconnaisse le principe de la souveraineté alimentaire comme un droit de l'homme à inclure dans les cadres juridiques nationaux et les politiques publiques.

2. La mise en place par l'Union européenne d'objectifs pour l'approvisionnement alimentaire en 2030 : 60% du secteur privé, 25% d'auto-production (actions collectives), 15% d'approvisionnement de l'Etat par le biais de la couverture alimentaire universelle (voir point 9).

3. Une Initiative citoyenne européenne considérant l'alimentation comme un droit humain, un bien public et commun, dans la politique et les cadres juridiques européens. Les priorités politiques devant être orientées vers la sauvegarde des moyens de subsistance des agriculteurs et les droits des personnes à disposer d'une alimentation suffisante et saine.

4. Les biens communs alimentaires et le droit à l'alimentation dans la réforme de la PAC — politique agricole commune— avec des références spécifiques et une reconnaissance de l'importance de la production de denrées alimentaires communes en Europe.

5. Des repas locaux, organiques et fraîchement préparés dans les écoles, gérés par les parents et le personnel scolaire.

6. La promotion de conseils locaux ruraux et urbains sur les politiques alimentaires par le biais de la démocratie participative, un financement pour la reconstitution du capital semencier et des lois pour mettre en œuvre ces mesures. Une fois qu'on aurait atteint une quantité suffisante de ces politiques, un Conseil de la politique alimentaire de l'UE pourrait être mis en place pour surveiller la réforme des politiques alimentaires.

7. Des agriculteurs et pêcheurs employés par l'État fourniraient régulièrement des denrées alimentaires pour satisfaire les besoins des hôpitaux, des écoles, l'armée, les ministères.

8. La garantie du pain quotidien pour tous. La mise en place de boulangeries publiques où chaque citoyen peut avoir accès à une miche de pain chaque jour (si nécessaire ou souhaité).

9. Une couverture alimentaire universelle pour garantir un volume minimum de nourriture à chaque citoyen de l'Union, semblable à la couverture de santé universelle et à l'éducation primaire universelle.

10. Le brevetage d'organismes vivants doit être interdit en tant que norme minimale éthique.

11. La spéculation sur l'alimentation doit être interdite, parce qu'elle ne contribue pas à améliorer le système alimentaire.

12. Des règles plus strictes et innovantes pour éviter le gaspillage alimentaire.

13. Toutes les recherches agricoles financées avec des fonds publics doivent rester dans le domaine public.

14. Les subventions liées à l'alimentation pour soutenir des actions citoyennes innovantes pour l'alimentation, telles que les territoires de biens communs, l'agriculture soutenue par la communauté, les groupements d'achats en commun, les connaissances sur l'agriculture ouvertes à tous.

15.- Le Parlement européen élabore une communication pour appeler à la création d'un réseau de banques alimentaires de l'Union qui serait universel, responsable, obligatoire et non volontaire, aléatoire et ciblé, qui abandonnerait une vision du don charitable de denrées alimentaires à la conception de l'alimentation comme un droit universel. »

Les communs de l'alimentation sont construits autour du constat de l'inefficacité écologique et sociale de nos systèmes alimentaires. Ils s'inscrivent dans un rapport oppositionnel aux prédatations marchandes du capitalisme et témoignent une aversion envers le système agroindustriel mondialisé. Pour autant, ils n'en sont pas moins vecteurs de contre-propositions. Celles-ci visent à réconcilier l'alimentation avec des systèmes alimentaires plus durables. A la manière de Polanyi qui propose de réencastrer l'économie dans la société, le projet politique porté par les communs de l'alimentation est de sortir du primat du marché pour réencastrer l'alimentation dans des rapports sociaux plus globaux.

Dans la partie suivante, nous allons explorer davantage ce lien entre commun et alimentation en alimentant notre réflexion avec le cas de la restauration scolaire Iséroise.

Partie 2 : La restauration scolaire iséroise au prisme des communs : analyse et perspectives

Les communs renvoient à une multitude d'entités théoriques et pratiques. La polysémie de la notion peut être source de confusion : ils peuvent être à la fois des ressources, des pratiques instituant, des récits inspirants, des modes de gouvernance, des principes politiques etc. Traitant des « *beni comuni* » en Italie, le philosophe et juriste Michele Spanò qualifiait les biens communs de « *signifiant vide* » en interpellant sur le flou planant derrière cette notion ne désignant « *ni chose ni qualité intrinsèque à la chose* » ; devenant « *“commune” à partir du moment où, et parce que, elle est revendiquée comme telle* » [NAPOLI, 2014].

Précisons-le dès maintenant : les communs en général et les communs de l'alimentation en particulier renvoient à une multitude de choses ; et ces choses ne doivent pas nécessairement faire l'objet d'une requalification uniformisante dans la mesure où celles-ci peuvent coexister. Pour autant, nous ferons l'exercice de comprendre dans quelles mesures la restauration scolaire peut s'inscrire dans le cadre des communs. Plus encore, nous soutenons que le référentiel d'analyse des communs et la richesse des thématiques qui y sont liées vont nous permettre de porter un regard original sur la restauration scolaire Iséroise.

a) Situer la restauration scolaire par rapport aux approches théoriques des communs

Reprenant les éléments de définition proposés précédemment concernant les communs de l'alimentation, il semblerait que le principal point de convergence entre la restauration scolaire et les principes des communs soit la démarchandisation de l'alimentation. Comme nous le faisons remarquer dans le premier chapitre, lorsque la collectivité prend en charge la restauration scolaire, celle-ci ne s'inscrit pas dans une logique de profit mais dans une logique d'intérêt général. Les repas sont servis à des coûts inférieurs à leur coûts de production : en moyenne, l'utilisateur du service public paye moins d'un quart du prix de son repas⁹³. Cette démarchandisation de l'alimentation s'observe également par la valorisation d'autres dimensions de l'alimentation : santé publique, justice sociale, citoyenneté, développement, éducation, environnement⁹⁴.

⁹³ Cour des Comptes, 2020. «les services communaux de la restauration collective : une maîtrise des coûts inégales, de nouvelles attentes »

⁹⁴ Conseil national de l'alimentation, 2017. «les enjeux de la restauration collective en milieu scolaire»

Peut-on pour autant qualifier la restauration scolaire de « commun » ? Si l'on se réfère aux deux grandes « *grandes formes de problématisation* » du commun, celles relatives aux stratégies « *économico-politique* » et « *politico-instituante* » proposées par Pierre Sauvêtre, on remarque que notre objet ne correspond pas idéalement à ces propositions. Pour autant, l'analyse à partir de cette grille de lecture permet de dégager des éléments de réflexion qui nous seront utiles par la suite.

La stratégie « *économico-politique* » est centrée sur les critères de la ressource et prône une forme d'auto gouvernance. Prenons la nourriture comme la ressource du système à gouverner. Suivant la typologie de Samuelson reprise par E.Ostrom [OSTROM, LAURENT, 2012] sur la catégorisation des biens, dans le cadre de la restauration scolaire, la nourriture correspond davantage à un bien public (non rival et faiblement excluable) plutôt qu'à un bien commun (rival et faiblement excluable). En effet, lorsqu'un élève consomme de la nourriture, il ne diminue pas la quantité de nourriture disponible pour les autres élèves : celle-ci est disponible en quantité égale pour tous. De la même manière, le service de restauration scolaire n'est pas marqué par l'excluabilité : au contraire, le but est de garantir l'accès au plus grand nombre. La tarification à 2 euros proposée par le département de l'Isère ou à la tarification sociale qui peut être proposée dans d'autres établissements scolaires vise justement à garantir un accès universel à la restauration scolaire. Pour que la restauration scolaire soit un bien public pur, il faudrait que ce service soit obligatoirement assuré par les collectivités et entièrement gratuit.

Il n'est pas non plus question d'auto-gouvernance : la communauté qui est au cœur de l'usage de la ressource (les collégiens) n'est pas impliquée dans la production des règles qui régissent la restauration scolaire. Les élèves et les parents sont informés mais ne contribuent pas directement à la gouvernance de cette politique (si ce n'est par le biais de la démocratie représentative, avec l'élection de représentants nationaux et locaux).

L'affiliation de la nourriture à la catégorie de « bien public » dans le cadre de la restauration scolaire est cependant révélatrice du caractère construit de la nature des biens. Raisonnons de manière strictement quantitative : puisque la quantité de nourriture disponible est finie, alors celle-ci est nécessairement rivale. Autrement dit, si un agent consomme une certaine quantité de nourriture, alors mécaniquement celle-ci ne sera plus disponible pour un autre agent. Pourtant, en considérant l'alimentation dans un rapport social particulier (celui de la restauration scolaire), l'organisation politique, économique, juridique etc. exprimée par ce

système permet à l'alimentation de prendre la forme d'un bien public. En somme, la forme « bien public » de l'alimentation dépend du contexte et résulte de choix collectifs : c'est parce que la société considère qu'il est important que les élèves aient accès à un service de restauration scolaire que les élèves y ont effectivement accès.

La stratégie « politico-instituante » renvoie à la dimension instituante des communs, du faire en commun, avec une relativisation de l'État au profit d'une construction participative des règles de gouvernance. Bien que la restauration scolaire soit une préoccupation pour les élèves, les parents d'élèves, les agents des collèges et le personnel administratif chargé de sa mise en œuvre, sa gouvernance est traditionnellement organisée suivant une logique de politique publique *top-down*. Les représentants élus décident des lois et orientations que l'administration applique ; et les espaces participatifs et de co-construction de l'action en matière de restauration scolaire ne sont pas déterminants dans l'orientation prise par la politique.

Néanmoins, certaines initiatives témoignent d'une volonté d'appropriation collective du service de restauration scolaire par la communauté concernée. C'est le cas par exemple du projet d'administration porté par l'animateur réseau satellite d'une des CMC du département de l'Isère. Faisant le constat de la détérioration du rapport à l'alimentation d'une partie des collégiens (peu de composantes prise sur les plateaux, manque de considération pour la nourriture servie, gaspillage alimentaire etc.), le porteur de projet a décidé de réunir un spectre d'acteurs le plus large possible (parents d'élèves, psychologue, professeurs, gestionnaire d'établissement, agents des cuisines, éco-délégués etc.) pour construire un espace de réflexion collectif en dehors des espaces traditionnellement dédiés. Les parties prenantes volontaires témoignent d'une volonté d'imaginer et de construire des solutions en commun. Le projet initié en février 2023 a permis aux membres de se réunir à plusieurs reprises et de constituer des groupes de travail sur des thématiques spécifiques en fonction des compétences et appétences de chacun. Ce projet collectif est un exemple de déclinaison de la gouvernance de la politique de restauration scolaire à un échelon plus opérationnel⁹⁵.

⁹⁵ Nous reviendrons plus en détail sur le lien entre la gouvernance de la politique de restauration scolaire et les communs dans une sous partie dédiée à la gouvernance. Il est ici simplement intéressant de noter la présence d'espaces de concertation incluant une diversité d'acteurs concernés par la restauration scolaire, dont les parents et les élèves eux même.

Enfin, la stratégie politico-instituante « *se caractérise par l'enjeu central de l'institution d'un droit d'usage hors propriété* » [SAUVÊTRE, 2016]. Une approche de ce découplage entre droit d'usage et propriété est fournie par Elinor Ostrom dans sa formalisation de la propriété conçue comme un ensemble de faisceaux de droits. S'inspirant des travaux de l'économiste John Commons, E.Ostrom conceptualise les systèmes de propriété à partir de plusieurs « *faisceaux de droit* » plutôt qu'un droit unique de propriété. La conceptualisation qu'elle propose s'établit à partir de 5 faisceaux de droits indépendants associés à 4 types de détenteurs desdits faisceaux (voir tableau ci-dessous).

	Pro- prié- taire (Ow- ner)	Propriétaire sans droit d'aliénation (Proprietor)	Détenteur de droits d'usage et de gestion (Claimant)	Utilisateur autorisé (Authori- zed User)
Accès et pré- lèvement (Access and Withdrawal)	x	X	x	x
Gestion (Manage- ment)	x	X	x	
Exclusion	x	X		
Aliénation	x			

Tableau n°1 : Faisceaux de droits associés aux positions

Source : [ORSI, 2013] à partir de Schlager et Ostrom, 1992 dans

Cette classification permet en outre de rendre compte de la complexité des systèmes de propriété et de dépasser les catégories de propriété privée, propriété d'état et propriété collective. Les 5 faisceaux de droits décomposant la propriété sont les suivants : le droit d'accès, le droit de prélèvement, le droit de gestion, le droit d'exclure et le droit d'aliéner. Ces cinq faisceaux correspondent à deux niveaux hiérarchiques distincts. Le premier est le niveau « opérationnel », composé des droits d'accès et de prélèvement lié à la ressource. Disposer d'au moins un de ces deux faisceaux relève du droit d'usage. Le second, qualifié de « choix collectif », correspond à l'espace de production des règles qui seront appliquées au niveau opérationnel (il s'agit des droits de gestion, d'exclusion et d'aliénation⁹⁶) [ORSI, 2013] ; [ORSI, 2014].

⁹⁶ Concernant les règles de choix collectif, selon Fabienne Orsi :

Considérant la restauration scolaire à partir de cette conception de la propriété, on constate que les élèves bénéficient d'un droit d'usage (avec accès et prélèvement) du service public de restauration scolaire. On appelle d'ailleurs "usager" la "personne qui utilise un service public" et qui dispose d'un « *droit réel d'usage* » [BORDONE, 2003]. Ainsi, il y a bien un droit d'usage disjoint de la propriété dans la restauration scolaire. Le public-cible de ce service public ne dispose cependant que des droits opérationnels : les droits du niveau de choix collectif sont détenus par le personnel politique.

En définitive, même si la restauration scolaire relève bien d'une forme de démarchandisation de l'alimentation, elle ne s'inscrit cependant pas idéalement dans une des stratégies du commun comme projet politique identifiée par P. Sauvêtre. En revanche, confronter la restauration scolaire à ces deux formes idéal-typiques de problématisation des communs permet de faire surgir des éléments clés pour poursuivre notre réflexion : le lien entre les communs et les politiques et services publics ainsi que la question de la gouvernance des communs.

b) Acteurs publics et mise en commun de l'alimentation par la restauration scolaire

Le fait que la restauration scolaire soit mise en place par une structure publique n'est-il pas antinomique avec l'idée d'action collective ou d'auto-organisation, centrale chez E. Ostrom [RANVILLE, 2018] ? N'est-ce pas une des préoccupations majeures de la littérature du champ académique des communs que de tester et de démontrer l'efficacité des modes de gouvernance non centralisés et plus horizontaux pour la gestion de choses désignées comme relevant du commun ?

Dans ses travaux, Elinor Ostrom remet en question l'idée selon laquelle il existerait deux formes optimales d'organisation, le marché et l'Etat. Il existe cependant un contresens quant à l'interprétation de cette proposition dans la littérature portant sur les communs ; une interprétation selon laquelle les communs seraient une « *troisième voie* », alternative au marché

"Le droit de gestion est le droit à réguler les conditions d'utilisation de la ressource ainsi que les changements nécessaires à son amélioration. Il s'agit ici plus spécifiquement du droit à déterminer les règles de prélèvement de la ressource.

Le droit d'exclure concerne le droit de déterminer qui va bénéficier du droit d'accès et comment ce droit lui-même à l'accès peut (ou non) être transféré.

Enfin, le droit d'aliéner est défini comme étant le droit de vendre ou de céder entièrement ou partiellement l'un ou les deux droits d'exclure et de gestion." [ORSI, 2013])

et à l'Etat [CHANTEAU, LABROUSSE, 2013]. Au contraire, l'institutionnalisme développé par Elinor Ostrom préconise une logique combinatoire faite d'arrangements institutionnels dans laquelle la « réussite repose sur « une riche combinaison d'instruments publics et privés » » [Weinstein, 2013].

Nous soutenons que dans le cadre de la restauration scolaire, c'est précisément la combinaison d'instruments publics et privés au service d'un projet alimentaire durable qui permet d'obtenir des résultats convaincants. Si tant est que l'on considère le service de restauration scolaire comme une forme de mise en commun de l'alimentation, alors on peut ici avancer que cette réussite repose à la fois sur l'intervention de pouvoirs publics volontaires et sur les partenariats noués avec des acteurs du secteur privé.

Penser le lien entre l'acteur public et les communs suppose d'interroger le rôle de l'État et des services publics dans la réponse aux besoins sociaux. Pierre Dardot et Christian Laval posent le problème de la manière suivante :

« Les services publics sont-ils des institutions de la société ou des instruments de la puissance publique ? À l'instar de la protection sociale, [...] la forme étatique n'épuise pas la signification historique des services publics, de sorte qu'on doit les considérer non pas seulement comme des instruments de domination politique mais comme des services communs de la société qui n'ont pu trouver historiquement les moyens de leur essor que dans la puissance administrative chargée de l'ordre public et de la « police générale » de la population. D'où la double nature de ces services : à la fois instrument de la puissance publique et institution sociale destinée à assurer la satisfaction des droits d'usage et des besoins de la population. Autant dire que ces services sont des lieux de tensions et de luttes et qu'ils ne peuvent être regardés unilatéralement ni comme des « appareils d'État » au service de la domination bourgeoise, ni comme des organes d'ores et déjà pleinement au service de la société. » [DARDOT, LAVAL 2015]

Les services publics sont des institutions qui permettent la satisfaction de besoins identifiés comme relevant de l'intérêt général. Lorsque l'acteur public met en place un service public, il incarne à la fois la « puissance publique » et « l'institution sociale » ; et c'est de la première forme qu'il tient sa légitimité et sa capacité à représenter la seconde. Pour autant, en se positionnant de la sorte, il se substitue à la communauté qu'il représente et la dépossède de sa souveraineté sur l'institution gouvernée, relevant dès lors du « public » plutôt que du « commun ».

La démocratisation de la gouvernance des services publics est un élément clé de l'appropriation des services publics par leurs usagers. Dans cette optique, Dardot et Laval soutiennent que « *les services publics doivent devenir des institutions des communs* ». Ils préconisent pour cela d'associer la population à la construction des politiques publiques, de favoriser « *d'autres formes de démocratie* » (participative, de proximité, directe etc.) et d'adopter cette exigence non seulement à l'échelle locale, mais aussi régionale, nationale et supranationale.

Une autre manière de penser cette articulation entre public et commun consiste non pas dans la transformation ou l'assimilation du public en commun, mais dans la coopération entre public et commun. Le consortium « *enacting the commons* », qui vise à explorer « *comment les communs transforment l'action publique en Europe* », a élaboré une typologie des postures de l'acteur public face aux communs⁹⁷. La liste produite par le consortium permet de rendre compte que les partenariats public-communs existent d'ores et déjà et que ceux-ci peuvent adopter plusieurs modalités, allant du producteur ou du partenaire des communs à l'opposant aux communs.

- 1- Posture de partenaire : l'acteur public s'implique directement, de manière horizontale avec d'autres acteurs, pour assurer la cogestion d'un commun. La gestion en commun de l'eau réalisée par la ville de Naples illustre cette posture.
- 2- Posture de producteur : l'acteur public décide d'une mise en commun d'une ressource qu'il produit ou qu'il possède. La ville de Barcelone a par exemple impulsé la plateforme numérique « Decidim » afin de faciliter la co-construction de son action avec les citoyens.
- 3- Posture de régulateur : l'acteur public joue un rôle de facilitateur pour l'émergence de commun via la mise en place de régulation les encourageant sur son territoire ou dans son administration. Ada Colau, élue maire de Barcelone en 2015, a développé des normes éthiques et transparentes adéquates aux communs concernant les projets numériques de la ville.
- 4- Posture d'aidant : l'acteur public met à disposition des communs des outils ou des ressources pour les aider. Le consortium donne l'exemple d'un projet de ferme participative et écologique devant s'implanter à Bruxelles qui a bénéficié de la mise à disposition d'un lieu ainsi que de financement.

⁹⁷ <https://enactingthecommons.la27eregion.fr/>

- 5- Posture d'entremetteur : l'acteur public joue le rôle d'intermédiation entre les parties prenantes sur son territoire. C'est par exemple le cas à Gand en Belgique où a été créé le « *Policy Participation Unit* », dans lequel des responsables de quartier ont pour mission de mettre en relation les initiatives venant des citoyens avec l'administration.
- 6- Posture performative : l'acteur public se saisit de la philosophie des communs pour la promouvoir et l'intégrer dans sa politique. C'est le cas à Gand en Belgique, où le maire a fait appel à un acteur des communs pour cartographier les communs de la ville et organiser une transition vers les communs.
- 7- Posture d'indifférent : l'acteur public ne s'implique pas plus qu'il ne s'oppose aux projets. C'est par exemple le cas pour les AMAP (association pour le maintien d'une agriculture paysanne), où il laisse faire le partenariat entre les consommateurs et l'exploitation sans participer.
- 8- Posture d'opposant : l'acteur public se pose en obstacle à l'initiative des *commoners*. Il invoque généralement des raisons liées à la responsabilité des pouvoirs publics, la propriété privée ou la sécurité. Le mouvement social autour de la ZAD de Notre-Dame des Landes, où s'exerçait un modèle alternatif de production agricole et la protection d'un espace naturel, a été combattu par la puissance publique.

L'État (et son incarnation locale dans les collectivités territoriales) assure son rôle de producteur d'institution sociale par l'organisation de services publics de restauration scolaire. En instaurant un cadre réglementaire exigeant qui encadre les aspects sanitaires, nutritionnels, éducatifs, environnementaux ou encore les conditions d'accès au service, il met à disposition des usagers un bien public alimentaire. Pour respecter le dispositif normatif établi au niveau national et atteindre ses objectifs déterminés localement, le département de l'Isère ne peut agir seul. En effet, différents acteurs économiques contribuent à l'atteinte de ces aspirations.

c) Des arrangements institutionnels avec des acteurs de l'économie sociale et solidaire

Pour s'approvisionner en denrées alimentaires, les CMC de la collectivité peuvent d'appuyer sur des groupements de producteurs isérois. Le département de l'Isère a accompagné la structuration des filières agricoles en plateformes locales dans le but de fournir aux élèves des produits locaux issus de l'agriculture biologique et de l'agriculture conventionnelle. Les trois groupements de producteurs constitués avec l'aide du département de l'Isère sont la SCIC

Mangez Bio Isère, la SCIC Isère à saisonner-légumerie AB Epluche et l'association ReColTer. Ces acteurs économiques locaux ont pu répondre à des appels d'offres d'achats de fournitures alimentaires et d'animations pédagogiques formulés par le département de l'Isère. Une bonne interconnaissance a permis de rédiger des appels d'offres adaptés aux producteurs locaux⁹⁸.

« Le Département de l'Isère a élaboré des appels d'offres adaptés, dans le respect du Code des marchés publics, pour rendre sa commande publique accessible aux groupements de producteurs de l'Isère, avec différents lots techniques pour chaque filière agricole (fruits, légumes, produits laitiers et fromages, viandes et produits carnés...) et leurs modes de production (agriculture conventionnelle ou biologique), et répartis en lots géographiques cohérents avec les périmètres de livraison des plateformes locales. Ces marchés sont renouvelés tous les quatre ans. »⁹⁹

Bien entendu, le département travaille avec de nombreux autres fournisseurs pour subvenir aux besoins de la restauration scolaire : les produits cuisinés par les cuisiniers du département sont très nombreux, et, dans leur diversité, ils doivent répondre à diverses exigences (critères de qualité, de localité, de prix, du goût des élèves etc.) pour intégrer les menus. C'est l'hétérogénéité des fournisseurs actuellement retenus par les marchés publics qui permet à la restauration scolaire de fonctionner telle qu'elle fonctionne actuellement. Nous ferons dans cette sous-partie une focale sur les groupements de producteurs locaux que nous avons cité précédemment, avec qui le département de l'Isère collabore étroitement. Pour rappel, en 2022, les produits locaux représentent 43% de l'approvisionnement des CMC iséroises (en valeur d'achat hors taxes).

Comment est-ce que les communs peuvent s'articuler avec le monde de l'entreprise ?

C'est à cette question épineuse que nous allons nous employer à répondre à l'aide de l'exemple des groupements de producteurs.

Dans son analyse des communs d'Elinor Ostrom, Olivier Weinstein évoque l'homologie des systèmes droits observée par E. Ostrom et C. Hess entre un commun et une société privée

⁹⁸ Dans la mesure où le code des marchés publics interdit de favoriser explicitement le critère du local, une bonne connaissance des acteurs locaux conjuguée à l'usage d'astuces juridiques par l'acheteur public permet de favoriser en toute légalité un approvisionnement plus local.

⁹⁹ Candidature du Département au label national Projet alimentaire territorial, 2021

moderne [WEINSTEIN, 2013]. En effet, la société par action constitue une forme d'action collective majeure de notre époque, au sein de laquelle s'exerce une configuration particulière de la propriété commune telle que théorisée à partir des faisceaux de droits : « *droit de gestion donné aux managers ; droit de contrôle donné aux actionnaires, ou au conseil d'administration, droit de nomination des membres du CA donné aux actionnaires ; droit de cession des titres donnés aux actionnaires...* ». Dans cet exemple, la distribution des droits en fonction des rôles et positions de chacun dans l'entreprise conduit E. Ostrom à faire une analogie entre un commun et une entreprise. Suivant ce raisonnement, il en résulte une conception du commun particulièrement large, pouvant adopter une grande variété de configurations institutionnelles et de répartition des faisceaux de droits. Cette analyse brouille les frontières entre l'entreprise classique et celle qui pourrait traduire une forme d'éthique du commun. O.Weinstein souligne alors [Ibid] :

« L'entreprise, et notamment la grande société par actions, constitue bien une des formes majeures d'action collective dans nos sociétés, mais on peut douter que ceux qui aujourd'hui se font les promoteurs de communs, contre l'extension de la propriété privée et du marché (notamment dans le domaine de l'information et de la connaissance) se retrouvent dans l'idée d'y voir une forme de commun ou même de semi-commun. Il manque chez Ostrom une réflexion, et une position claire sur les rapports entre communs et marchés, alors même que l'extension sans limite du marché est clairement au cœur des réflexions actuelles sur les communs et la recherche de nouvelles formes d'organisation sociale. »

Une conception plus restrictive de l'entreprise ou de l'organisation comme un commun consisterait donc à considérer comme tel plutôt celles qui adopteraient un fonctionnement où la logique marchande ne serait pas prédominante et où l'inclusion des parties prenantes dans le processus décisionnel serait davantage égalitaire. C'est dans cette optique que nous allons considérer l'économie sociale et solidaire (ESS) comme une proposition alternative intéressante. A la manière des communs, l'ESS constitue une voie alternative faite de combinaisons entre des aspects émanant de la configuration publique et d'autres de la sphère marchande.

Les groupements de producteurs auxquels nous nous intéressons appartiennent tous les trois à l'économie sociale et solidaire. L'ESS est souvent présentée comme « *une autre économie* », comme « *l'une des voies de l'alternative au capitalisme* », qui, dans son interrogation identitaire quant à son positionnement « *dans et par rapport à l'économie classique* », affirme

sa finalité de « *servir l'émancipation de tous par la mise en œuvre d'une économie démocratique* » [LACROIX, STILINE, 2023].

Cette économie rassemble une grande diversité d'organisations de par leurs finalités, formes juridiques, tailles, fonctionnement, domaine d'activité, relations à leurs membres, rapports au territoire etc. Les trois organisations que nous étudions appartiennent aux acteurs historiques statutaires, pionniers dans les réponses aux besoins sociaux, constitués des mutuelles, coopératives, associations et fondations. Ces institutions incarnent des modes de fonctionnement particuliers déterminés par des principes contraignants inscrits dans leurs statuts qui conditionnent la satisfaction de leur utilité sociale¹⁰⁰.

Plutôt que de concevoir ce « *tiers secteur* » (ni secteur public, ni secteur privé lucratif) par la négative comme le fait la vision anglosaxonne avec le concept de « *non profit organizations* » ou de « *non profit sector* » [PERSAIS, 2017], notre approche va consister à appréhender les organisations de l'économie sociale et solidaire à partir leurs principes communs. Ces principes sont divers ne font pas toujours l'objet d'une appréciation consensuelle. Nous retenons ici les principes suivants [Chopart, Neyret, Rault, 2006] :

- L'adhésion et l'engagement volontaire : les membres adhèrent librement aux principes de l'organisation qui ne peut les y contraindre. Par cette adhésion, ils participent à la réalisation du projet politique porté par l'organisation. Cette liberté d'adhésion sans contraintes règlementaires rompt avec la tradition des institutions de l'État providence.

- Égalité entre les membres : c'est l'idée qui peut se traduire par le principe « une personne = une voix ». Tous les membres sont égaux en droit et peuvent participer démocratiquement aux prises de décisions, quel que soit leur apport en capital ou leur participation à l'activité. En faisant la distinction entre une société de personne et une société de capitaux, l'ESS développe une spécificité qui marque une rupture avec l'économie capitaliste.

¹⁰⁰ L'utilité sociale est une notion floue dont le sens ne fait pas toujours consensus. La LOI n° 2014-856 du 31 juillet 2014 relative à l'économie sociale et solidaire, dite « loi Hamon », tente de circonscrire cette notion, qui reste malgré tout particulièrement vaste. On peut considérer plus généralement que l'utilité sociale renvoie à la multidimensionnalité de la valeur créée par l'organisation au bénéfice de la société, du territoire et des individus [MOUNIER, 2019].

- Lucrativité limitée ou non lucrativité : à la différence d'une société où l'objectif premier est de dégager des bénéfices qui sont appropriables individuellement, l'organisation de l'ESS veille avant tout à satisfaire son objet social ; et s'il y a des bénéfices, alors ils deviennent la propriété commune de l'organisation. L'attribution des excédents est réalisée à partir d'instances démocratiques. Ils peuvent par exemple être réinvestis dans l'activité, servir à financer un projet ou être partagés équitablement entre les sociétaires sous forme de « ristourne ». La réalisation de bénéfice n'est bien entendu pas interdite puisque nécessaire au développement de l'activité, mais à la différence de l'entreprise capitaliste, la valorisation du capital n'est pas une fin en soi.

- Double qualité : les organisations sont mues par et pour les personnes, considérant que les individus concernés sont les mieux placés pour répondre à leurs besoins. Chaque membre est ainsi indissociablement sociétaire et travailleur (coopérative de production) ; sociétaire et consommateur (coopérative de consommation) ; sociétaire et assuré (mutuelle) ou encore adhérent et usager (association). Ce principe permet de dépasser les conflits d'intérêts pour mieux défendre les intérêts collectifs des membres. La double qualité favorise l'émancipation et marque notamment une rupture avec l'assistance publique et la relation entre aidants et aidés.

La combinaison de ces quatre principes consacre les différences entre les organisations de l'ESS, les institutions publiques et les entreprises strictement marchandes. Ces fondements traduisent une volonté de réencastrer le social dans l'économie en faisant de l'économie un outil au service de l'Homme. Une fois inscrits dans les statuts de l'organisation, ils conditionnent son fonctionnement et s'expriment par la réalisation de performances qui ne sont pas seulement économiques, mais aussi d'utilité sociale. Cette tradition de l'économie sociale et solidaire qui engendre des institutions relevant du secteur privé, œuvrant sur les marchés, marqués par une démocratisation des pratiques économiques et un détachement vis-à-vis de la logique de profit entre en résonance avec l'idée d'une entreprise en commun.

d) Coopérative et communs : le cas de Mangez Bio Isère

Pour Pierre Dardot et Christian Laval, faire entrer la démocratie dans l'entreprise est le principal objectif de l'institution de l'entreprise commune [DARDOT, LAVAL 2015]. Seulement, la souveraineté du propriétaire sur son entreprise, principe fondamental du capitalisme, est en

profonde contradiction avec cette démocratisation. Pour ces deux auteurs, le nœud du problème réside dans le fait que « *le lien de subordination du salarié qui le lie à l'entreprise permet de le priver de ses droits tant qu'il est sous l'empire du propriétaire* » puisque le « *salarié dit « libre » perd en réalité une grande partie de sa liberté en se soumettant à cette autorité souveraine comme l'indique l'article L. 122-35 du Code du travail français, lequel dispose que les droits des personnes et les libertés individuelles ou collectives peuvent y subir toutes les restrictions que justifie l'exécution du travail.* » [Ibid]. Au-delà de la répartition de la valeur entre le capital et le travail, l'enjeu se situe pour eux dans la répartition du pouvoir au sein de l'entreprise.

Parmi les organisations de l'économie sociale et solidaire, ce sont les coopératives qui retiennent le plus notre attention en tant qu'entreprise commune. Pour Edouard Jourdain, elles « *constituent une forme de commun dans la mesure où elles concernent une communauté de travailleurs qui établissent eux-mêmes leurs règles pour gérer leur production et leur travail dans la perspective d'un intérêt commun.* » [JOURDAIN, 2021]. En respectant le principe « *une personne = une voie* », la coopérative met à égalité les parties prenantes dans le processus décisionnel. Dans cette configuration institutionnelle, la détention de capitaux ou de titres n'est pas un motif légitimant la détention de faisceaux de droits dits de niveau « *choix collectifs* ».

Un autre aspect essentiel des coopératives qui lie leur fonctionnement aux communs réside dans la non lucrativité/lucrativité limitée. Dans les coopératives, la finalité première n'est pas de réaliser des bénéfices : les excédents sont mis en réserve impartageable et la rémunération des apports est statutairement limitée. Elles veillent plutôt à satisfaire l'intérêt conjoint de tous les sociétaires. Ainsi, détournée du primat de la logique de profit, la coopérative peut produire de la valeur à d'autres fins que la rémunération du capital.

Les sociétés coopératives d'intérêt collectif (SCIC) ont vu le jour au début des années 2000 dans un contexte marqué par la volonté de créer des « *entreprises à but social* ». A cette époque, l'Europe voit fleurir un peu partout des « *coopératives sociales* », et c'est la forme coopérative qui est également retenue en France par la loi du 17 juillet 2001¹⁰¹ créant « *de facto et de jure, une nouvelle forme d'entreprise, commerciale, mais d'intérêt collectif, reposant sur le multi-sociétariat des parties prenantes.* » [SIBILLE, 2012].

¹⁰¹ LOI n° 2001-624 du 17 juillet 2001 portant diverses dispositions d'ordre social, éducatif et culturel

Les SCIC ont connu durant leur première décennie un succès très relatif puis se sont progressivement développées, servant à la fois l'intérêt collectif de ses membres (en particulier les salariés et les usagers, « *intérêt collectif interne* ») et l'intérêt du territoire (« *intérêt collectif externe* ») [DRAPERI, MARGADO, 2016]. En outre, les principaux repères à connaître pour comprendre les SCIC sont [THOMAS, 2008] :

« • *L'objet social de la Scic se définit par « la production ou la fourniture, à des personnes physiques ou morales, de biens ou de services d'intérêt collectif qui présentent un caractère d'utilité sociale ».*

• *Il faut obligatoirement et au minimum trois types d'associés pour fonder une Scic:*

1° des salariés de la coopérative ;

2° des bénéficiaires ;

3° toute autre personne physique ou morale qui contribue par tout autre moyen à l'activité de la coopérative (notamment des collectivités publiques, des entreprises, des associations, des collectivités territoriales dans la limite de 20 % du capital social de la Scic, des bénévoles...).

• *Les tiers non associés peuvent bénéficier sans limites des produits et services de la Scic.*

• *Les associés peuvent être répartis en collèges, chaque collège disposant d'un nombre de voix défini librement dans les statuts (10 % des voix au minimum et 50 % des voix au maximum).*

• *Un agrément est attribué pour une période de cinq ans par le préfet du département.*

• *57,5 % minimum des excédents nets annuels sont affectés à des réserves impartageables. »*

C'est cette forme organisationnelle qu'a adopté le groupement de producteur Mangez Bio Isère (MBI) en 2015, après 10 années passées sous forme associative¹⁰². L'activité et le projet porté par la SCIC MBI sont décrit de la manière suivante sur la page d'accueil de leur site internet :

« *Nous sommes une coopérative de producteurs et transformateurs bio et locaux basée à Grenoble. Notre mission : distribuer les délicieux produits de nos fermes locales auprès de la restauration collective du département, des restaurateurs et des distributeurs de notre territoire et participer à la transition alimentaire tout en offrant une rémunération juste à nos producteurs.* » avec pour devise « *Pour une alimentation bio locale de qualité au service de notre territoire* ».

¹⁰² La rédaction de cette partie s'appuie sur le site internet de Mangez Bio Isère (<https://www.mangezbioisere.fr/>), des documents interne et publics relatifs au PAT de l'Isère et sur un entretien auprès du chef de projet alimentation et circuits courts au département de l'Isère.

Le réseau compte aujourd'hui près de 60 producteurs associés. Pour eux, l'organisation collective permet de mutualiser les coûts de gestion administrative et logistique, de répondre aux exigences de la commande publique et d'adopter une organisation collégiale par filière afin de fixer les prix en tenant compte des coûts de production des membres.

Le développement économique de la SCIC a été très rapide, passant de 1,5M d'euros de chiffres d'affaire pour 5 salariés en 2016¹⁰³ à plus de 6,4M d'euros de CA pour plus de vingt salariés en 2022. Actuellement, la restauration scolaire Iséroise représente environ 31% du chiffre d'affaires, les ventes par les marchés publics près de 50%. La clientèle s'est progressivement diversifiée, touchant bien entendu le secteur de la restauration scolaire, mais aussi la restauration d'entreprise, les magasins spécialisés, le secteur médico-social, la petite enfance ou encore la restauration commerciale.

En matière de gestion démocratique dans la SCIC MBI, le multi sociétariat ouvre la porte à des acteurs variés qui sont répartis en 4 collèges de vote :

- Un collège des producteurs et des transformateurs ;
- Un collège des salariés ;
- Un collège des développeurs de la bio ;
- Un collège des soutiens

Ces collèges décident annuellement de leurs représentants lors de l'assemblée générale. Une fois élues, ces personnes siègent au conseil coopératif, l'instance chargée de la mise en œuvre de la stratégie de MBI. Les statuts de la SCIC accordent 50% du pouvoir de vote au collège des producteurs afin que ceux-ci « *gardent la main sur les orientations stratégiques de la coopérative et s'assurent de la cohérence de celles-ci avec les valeurs qui fondent la SCIC.* ».

La SCIC emploie vingt salariés aux compétences et métiers variés afin d'assurer le lien entre l'offre de MBI et la demande des professionnels de l'alimentation. On compte parmi les partenaires des partenaires techniques (disposant de compétences commerciales, administratives, dans le domaine du transport et de la logistique), des membres du réseau (collectifs d'agriculteurs biologiques des départements limitrophes, de la région, l'agence un plus bio et le réseau manger bio) et des collectivités (la région Auvergne Rhône-Alpes, le département de l'Isère, la Métropole de Grenoble et l'Union Européenne).

¹⁰³ <https://www.banquedesterritoires.fr/manger-bio-isere-la-societe-cooperative-dinteret-collectif-qui-vise-structurer-la-filiere-bio-dans>

Jusqu'en 2012, lorsque le groupement était encore sous forme associative, le département de l'Isère participait à la gouvernance de la structure et lui versait des subventions directes. Quand l'association a obtenu ses premiers contrats avec la commande publique Iséroise, sa relation avec la collectivité a changé : « *On est plus dans la gouvernance depuis les marchés publics, on ne leur apporte plus de subventions de fonctionnements. [...] On ne verse pas d'aide directe, il faut laisser jouer la concurrence. Avec les marchés publics, on a coupé le cordon*¹⁰⁴ ». Depuis, la collaboration a pris une autre forme, avec le levier de la commande publique, la mise en relation avec les producteurs ou plus récemment l'attribution d'aides au projet de responsabilité sociétale des entreprises (RSE) de MBI obtenues grâce au PAT de la collectivité dans le cadre du plan de relance.

La SCIC revendique pratiquer une gestion désintéressée et ne pas rémunérer le capital. Elle réinvestit à cet effet 100% des bénéfices réalisés dans son développement. Par-delà cet engagement concernant l'attribution de la valeur économique produite par les membres, MBI s'est engagée depuis 2019 dans une démarche de RSE.

Dans leur ouvrage « *l'entreprise comme commun. Au-delà de la RSE* », Swann Bommier et Cécile Renouard proposent une approche complémentaire de l'entreprise comme commun en s'appuyant sur la responsabilité sociétale des entreprises [BOMMIER, RENOUEAU, 2018].

Pour eux, l'entreprise n'est pas un simple acteur économique guidé par une rationalité instrumentale visant la maximisation du profit. Celle-ci y est plutôt conçue comme un collectif mu par une multiplicité d'intérêts internes et externes interconnectés par les relations que les membres entretiennent avec d'autres communautés. Pour eux, a contrario de ce que suggère le cadre d'analyse néoclassique, à l'instar de Milton Friedmann pour qui « *peu de tendances peuvent davantage menacer les fondations mêmes de notre société libre que l'acceptation, par le management des entreprises, d'une quelconque responsabilité autre que celle de faire le plus d'argent possible pour leurs actionnaires* » [FRIEDMAN, 1962 cité dans BOMMIER, RENOUEAU, 2018], le profit n'a de sens que s'il est subordonné à une responsabilité supérieure définie par un processus démocratique.

Pour qualifier cette responsabilité, les auteurs s'appuient sur le courant « citoyen » de la responsabilité d'entreprise. Avec une approche éthique et politique de l'entreprise, cette vision

¹⁰⁴ Entretien avec le Chef de projet alimentation et circuits courts au département de l'Isère.

propose une conception holistique qui étudie le rôle contributif de l'entreprise à un projet de société dans un contexte donné. Quatre axes structurent cette approche :

- *La responsabilité « économique et financière », qui concerne les enjeux de création et de partage de la valeur ;*
- *La responsabilité « sociale envers les employés », qui concerne les droits sociaux des travailleurs impliqués dans la chaîne de valeur ;*
- *La responsabilité « sociétale et environnementale », qui concerne la gestion des dommages collatéraux en reprenant la perspective d'impact sur les populations et l'environnement ;*
- *La responsabilité « politique », qui s'interroge sur la gouvernance des entreprises et la capacité de celles-ci à préserver les biens communs mondiaux¹⁰⁵.*

Cette approche par la responsabilité sociétale permet la prise en compte des enjeux internes et externes à l'entreprise en intégrant les dimensions économiques, humaines et environnementales.

Le projet de RSE porté par MBI s'inscrit dans cette logique autour de 4 axes majeurs : « *Agir pour le territoire* », « *Promouvoir une alimentation bio de qualité pour tous* », « *Des salariés impliqués* » et « *Des producteurs au cœur du projet* »¹⁰⁶ (voir annexe 9). Cette démarche a conduit à l'obtention d'un label « Bio Entreprise Durable » décerné par ECOCERT en 2020. Avec l'obtention de ce label, la SCIC s'engage dans un « *processus d'amélioration continu portant sur tous les compartiments de l'activité* » et souhaite « *ancrer définitivement les enjeux de développement durable* » dans sa stratégie d'entreprise.

La démarche RSE portée par MBI confirme la défense des intérêts collectifs internes et externes de la SCIC. Celle-ci œuvre dans l'intérêt de ses membres, de ses usagers et du territoire. Elle participe à un projet territorialisé promouvant une alimentation bio, locale et de qualité. Plus largement, elle contribue à son échelle au projet de société porté par le développement durable. Enfin, il nous semble important de souligner le fait que la SCIC Mangez Bio Isère relève le défi de concilier gouvernance démocratique, utilité sociale et performance économique.

¹⁰⁵ Cet ouvrage propose de définir les biens communs mondiaux comme « *l'ensemble des biens rivaux et non exclusifs auxquels toute personne devrait pouvoir accéder, aujourd'hui et demain* » [BOMMIER, RENOARD, 2018]. Il opère une distinction entre les biens matériels (climat, air, eau, sol, biodiversité etc.) et les biens immatériels (idéal démocratique, lien social, droits humains fondamentaux etc.). Les premiers sont des ressources et les seconds des valeurs qui, ensemble, font les fondations de nos sociétés.

¹⁰⁶ La brochure de démarche RSE est disponible sur le site de Mangez Bio Isère et en annexe. Les 4 axes y sont développés et illustrés par la présentation d'orientations stratégiques et d'actions concrètes.

e) La gouvernance polycentrique du système alimentaire de la restauration scolaire

L'étude de la gouvernance de notre système alimentaire territorialisé suppose dans un premier temps d'identifier quels en sont les acteurs. L'ampleur de la tâche commande de faire preuve de modestie : à l'échelle du territoire, le nombre d'organisations privées et publiques impliqué dans le système est considérable. Nous étudierons ici simplement les relations entre les principaux acteurs qui gravitent autour de la restauration scolaire.

Du côté des acteurs publics, on retrouve bien entendu le département de l'Isère, porteur du PAT isérois, organisateur du service de restauration scolaire, responsable de l'approvisionnement des collèges et disposant du levier de la commande publique pour participer activement à la structuration locale des filières agricoles qu'il prône.

Au-delà du conseil départemental comme acteur central, on retrouve un millefeuille d'initiatives publiques. La coexistence de différents projets alimentaires territoriaux (le PAT porté par l'Isère mais aussi le PAiT du bassin de vie Grenoblois regroupant 9 territoires, le PAT de la Matheysine, le PAT de Entre Bièvre et Rhône et le PAT des Vals du Dauphiné) peut brouiller la compréhension des rôles de chacun. Ces projets alimentaires territoriaux se concentrent sur des zones géographiques moins étendues que celui du département, renvoyant plutôt aux bassins de consommation et aux circuits courts de consommation. Plusieurs chambres consulaires sont également impliquées : la chambre d'agriculture, la chambre de commerce et d'industrie et la chambre de métiers et d'artisanat.

Du côté des acteurs privés, on retrouve les 4 groupements d'agriculteurs¹⁰⁷ et les 9 artisans locaux retenus par les marchés publics de la restauration scolaire. D'autres acteurs locaux fournissent de manière ponctuelle certaines cuisines.

Un autre acteur joue un rôle essentiel dans le développement du système alimentaire territorial : il s'agit du Pôle Agroalimentaire de l'Isère. Impulsé en 2016 par le département et la chambre d'agriculture et constitué sous forme associative depuis 2018, c'est la structure historique motrice qui joue aujourd'hui encore un rôle majeur dans la gouvernance territoriale de

¹⁰⁷ Les trois groupements de producteurs ayant bénéficié du soutien du département (Mangez Bio Isère, ReColTer et AB épluce) ainsi que l'association des Eleveurs de saveurs Iséroises regroupant des éleveurs de bovins localisés en Isère

l'alimentation en Isère. Pour le département, il s'agit de la principale instance partenariale de gouvernance de sa politique alimentaire¹⁰⁸.

En 2020, une équipe de chercheurs a publié un article sur le pôle agroalimentaire de l'Isère dans une revue d'économie territoriale [FOURNIER, LE VELLY, LAFOSSE, CHAZOULE, DESOLE, 2020]. Ce travail collaboratif présente l'association comme un « *dispositif d'intermédiation territoriale publique* » matérialisant un « *compromis et une troisième voie réaliste pour la construction de territoires* », « *entre dispositif top-down et bottom-up* ».

L'intermédiation territoriale renvoie à « *une dynamique relationnelle et organisationnelle entre acteurs locaux, variable dans le temps et dans l'espace* » [NADOU, 2013]. Le dispositif est qualifié de « *compromis* » ou de « *troisième voie* » puisqu'il ne rentre pas dans les schèmes classiques de la dichotomie « *bottom-up* » ou « *top-down* ». Ici, ce sont les pouvoirs publics qui ont suscité cette dynamique entre les acteurs de l'alimentation du territoire. L'objectif du pôle n'est pas d'imposer une organisation par le haut mais bien de favoriser l'entente entre les acteurs économiques locaux pour que ceux-ci puissent par la suite s'engager d'eux même dans des processus coopératifs favorables à leur développement. Le pôle agroalimentaire vise donc à mettre en réseau et institutionnaliser les relations entre les acteurs économiques de l'amont et de l'aval de la filière agricole pour faire structurer un système alimentaire du milieu¹⁰⁹ (SYAM). A l'origine, le département et les chambres consulaires désiraient que les acteurs économiques s'auto organisent pour créer le pôle. En raison du coût financier, de l'appréhension du risque, de la crainte de voir émerger des passagers clandestins et des difficultés à concevoir une gouvernance égalitaire, les entreprises ne se sont pas saisies du projet. Le département et ses partenaires ont donc décidé d'assumer la création du pôle.

¹⁰⁸ La fiche de présentation du projet du PAT Isérois affirme que « *de nombreuses actions de la politique alimentaire du Département sont déjà travaillées et mises en œuvre de manière partenariale, avec leur propre système de gouvernance, effectif et efficient : ces instances ont vocation à perdurer* ». Il s'agit essentiellement des instances du pôle.

¹⁰⁹ Pour ces auteurs, « L'idéal-type d'un SYAM est ainsi un système réussissant à combiner (i) l'efficacité collective d'un système localisé au sein duquel les proximités entre acteurs et les relations de confiance associées permettent une réduction des coûts de transaction et une capacité d'innovation, et (ii) l'efficacité logistique et les volumes importants des circuits longs, permettant des économies d'échelle et une rationalisation des flux. »

En 2018, deux ans après sa création, le pôle regroupe le département, 4 EPCI ¹¹⁰ et 3 chambres consulaires¹¹¹. Le comité de pilotage est composé d'élus, présidents des collectivités territoriales et des chambres consulaires. Des acteurs économiques montrent leur intérêt pour la démarche. Le passage sous forme associative cette même année témoigne de la volonté d'ouvrir la voie à une gestion partagée du pôle. Malgré cela, le financement reste majoritairement le fait des collectivités et les statuts adoptés par le pôle traduisent le désir des collectivités de garder le contrôle de l'association :

« Six collèges sont créés pour structurer l'association : agriculteurs (collège 1), transformateurs (collège 2), distributeurs (collège 3), collectivités (collège 4), chambres consulaires (collège 5) et un sixième collège pour les membres d'autres natures (Marché d'Intérêt National de Grenoble, associations de consommateurs, transporteurs...). L'Assemblée Générale (AG) reste le socle de l'association et fonctionne bien sur le principe « un membre, une voix » (majorité simple), mais pour les points touchant au budget, aux statuts et aux grandes orientations, il est requis une triple majorité absolue, au sein du collège des collectivités, au sein du collège des chambres consulaires et enfin au sein d'un ensemble regroupant les trois premiers collèges. De même, les sièges du Conseil d'Administration ont été répartis de façon à ce que les opérateurs privés ne puissent en prendre le contrôle seul : les collèges 1, 2 et 3 ne sont représentés que par deux administrateurs chacun, tandis que le collège des collectivités a également six sièges, de même que celui des chambres consulaires. L'élection des membres du Bureau se fait sur un principe similaire » [FOURNIER, LE VELLY, LAFOSSE, CHAZOULE, DESOLE, 2020]

La composition du comité de pilotage, constituée uniquement de représentants publics, est également conservée.

Pour les auteurs, cette intermédiation a été nécessaire et efficiente. Elle a permis de faire émerger une coopération territoriale qui n'aurait pas eu lieu spontanément. Le contrôle de l'association par des acteurs publics permet une répartition plus équitable des subventions et de la commande publique. S'il avait été exercé par des acteurs privés, il aurait pu conduire à une *« dérive vers un fonctionnement de type « club », qui pourrait réduire les impacts du Pôle sur le développement territorial dans l'Isère. »*. La présence et le contrôle du pôle par les acteurs

¹¹⁰ Grenoble Alpes Métropole, de la communauté d'agglomération du pays Voironnais, de la communauté de commune du Grésivaudan et d'entre Bievre et Rhône

¹¹¹ La chambre d'agriculture, la chambre de commerce et d'industrie et la Chambre de métiers et d'artisanat

publics est perçue comme garante d'équité et d'accès partagé à la ressource que constitue le pôle. Le succès et la légitimité de ce mode de gouvernance repose notamment dans le maintien perpétuel de concertation entre les parties prenantes et dans la capacité des chambres consulaires à se constituer en porte-voix des acteurs économiques locaux.

Enfin, les auteurs tiennent à mettre en exergue le caractère non neutre du pôle. En effet :

« Un tel dispositif n'est cependant pas une simple « facilitation », le catalyseur d'un processus qui pourrait se développer spontanément. Face à une pluralité de trajectoires possibles, il induit une échelle spécifique, sélectionne des parties prenantes et oriente les actions. L'intermédiation territoriale publique est mue par un projet ; elle suscite des arbitrages entre la recherche d'efficacité et la volonté d'inclusion ». Selon eux, le dispositif d'intermédiation a été et demeure encore nécessaire¹¹². Il doit cependant progressivement laisser une place grandissante aux dynamiques qui émaneraient directement des acteurs économiques locaux.

Dans le cas du pôle agroalimentaire, la gouvernance au service de la collaboration et du développement du système alimentaire territorial est impulsée par les acteurs publics et le contrôle de celle-ci demeure principalement aux mains de ces mêmes acteurs. En l'Isère, le département et ses partenaires publics ont un rôle essentiel à jouer dans la structuration des filières et la mise en relation des différents acteurs, que ce soit par l'intermédiation territoriale ou l'accompagnement des groupements de producteurs. L'inclusion et l'ouverture des instances de gouvernance aux acteurs économiques est somme toute relative. Les dispositifs institués par les pouvoirs publics (le PAT, le Pôle agroalimentaire ou le service de restauration scolaire) sont gouvernés par des logiques essentiellement *top-down*, bien qu'il existe des espaces de concertation avec les membres concernés de la communauté.

« Pour survivre et se développer, les communs doivent faire face à un véritable enjeu qui consiste à pouvoir articuler différents niveaux d'échelle » [JOURDAIN, 2021]. De la même manière, pour que le service de restauration scolaire puisse satisfaire ses objectifs, il est nécessaire de penser l'articulation entre plusieurs parties prenantes de différents niveaux. Le système alimentaire territorialisé sur lequel s'appuie la restauration scolaire pour fonctionner est un système complexe. Il est composé de nombreux acteurs, publics et privés, disposant

¹¹² Il est à noter que l'article date de 2020.

chacun de leurs intérêts propres et relevant de niveaux différents. L'approche à partir du concept de polycentrisme développé par Elinor Ostrom permet d'appréhender ces enjeux.

« Le terme 'polycentrique' caractérise une situation dans laquelle de nombreux centres de prise de décision sont formellement indépendants les uns des autres. Qu'ils fonctionnent réellement de manière indépendante, ou au contraire forment un système interdépendant de relations, est une question empirique qui doit être étudiée pour des cas particuliers. Dans la mesure où elles se prennent mutuellement en compte dans leurs rapports de concurrence, entrent en relation dans divers engagements contractuels et coopératifs ou ont recours à des mécanismes centralisés pour résoudre leurs conflits, les différentes juridictions politiques d'une zone métropolitaine peuvent fonctionner d'une manière cohérente et selon des logiques de comportements d'interaction prévisibles. Dans la mesure où ces traits sont rassemblés, on peut dire qu'elles fonctionnent comme un 'système' ». [OSTROM, LAURENT, 2012]

Pour Olivier Weinstein, cette approche s'inscrit dans le cadre de la nouvelle économie institutionnelle. L'un des aspects les plus fondamentaux de ce courant est d'accorder *« une place essentielle à la question de l'efficacité comparée de différents modes de gouvernance, de différents systèmes de droits de propriété, ou de différentes formes institutionnelles, et des conditions qui assurent l'émergence et la sélection des formes les plus efficaces (ou jugées telles). » [WEINSTEIN, 2013].*

Dans une analyse de l'institutionnalisme développée par Elinor Ostrom, Jean-Pierre Chanteau et Agnès Labrousse suggèrent des solutions analytiques pour caractériser la gouvernance de *« systèmes imbriqués complexes » [CHANTEAU & LABROUSSE, 2013].* La notion de polycentricité est cruciale pour comprendre ces enjeux. Elle rend compte de l'imbrication entre des systèmes et des sous-systèmes qui interagissent entre eux, avec des systèmes multiniveaux (comme l'État qui se décline en région, département etc.), des systèmes de même niveau (comme des États ou des villes voisines) et une diversité de nature des acteurs (publics, privés, associatifs etc.) qui résulte en une *« multiplicité des centres de décision » [Ibid].*

Olivier Weinstein explique l'importance de considérer ces rapports institutionnels à partir de deux axes, horizontal et vertical [WEINSTEIN, 2013]. L'axe horizontal est caractérisé par diverses *« arènes d'action »* qui sont dans des rapports de compétition ou de coordination. Les arènes d'action sont définies comme *« des espaces sociaux où des participants dotés de préférences diverses interagissent, échangent des biens et services, résolvent des problèmes, exercent une domination les uns sur les autres (dominate one another), ou se combattent »*

(Ostrom, 2005, p. 14) » [OSTROM, cité dans CHANTEAU & LABROUSSE, 2013] Les arènes d'action renvoient donc à des entités collectives de tailles diverses, formelles ou informelles, au sein desquelles sont produites par délibération des règles de fonctionnement. Les organisations disposent généralement de plusieurs arènes d'actions et les rapports dans lesquelles elles s'engagent sont intimement liés à leur environnement puisque « *les communs n'existent pas dans un vide institutionnel.* » [ALLAIRE, 2019].

L'axe vertical sous-tend l'imbrication entre les différentes échelles micro et macro institutionnelles portant sur les niveaux de règles. Les arènes d'actions qui produisent ces règles ne disposent pas du même pouvoir instituant, c'est pourquoi on parle d'imbrication, dans le sens où l'arène de niveau n-1 doit s'accorder par rapport au niveau n. Les règles qui ont une valeur constitutionnelle ne sont ainsi pas à mettre sur le même plan que les règles élaborées par une communauté pour la gestion d'une ressource puisque les dernières doivent être en accord avec les premières.

Elinor Ostrom critique la « *monoculture institutionnelle* » [CHANTEAU & LABROUSSE, 2013] en soulignant le problème d'une institution centrale qui n'aurait pas vraiment conscience des problématiques locales et souligne au contraire l'importance de faire vivre cette polycentricité. Pour elle, peu importe le niveau de l'acteur impliqué dans le commun, son action est importante : attendre une coopération entre tous les centres de décisions peut s'avérer contre-productif. « *La force de systèmes de gouvernance polycentrique est que chaque sous-unité dispose d'une autonomie considérable pour expérimenter avec des règles diverses pour un type particulier de ressources et avec différentes capacités de réponse à des chocs externes. En expérimentant avec des combinaisons de règles au sein d'unités à des échelles plus réduites, les citoyens et les agents gouvernementaux ont accès aux connaissances locales, obtiennent un retour (feedback) rapide de leurs propres changements de politique et peuvent apprendre des expériences d'autres unités parallèles. Au lieu de constituer un obstacle majeur à la performance systémique, la redondance permet de construire des capacités considérables* [E.Ostrom in Aligica, 2003, p. 13]. » [OSTROM, cité dans CHANTEAU, LABROUSSE, 2013].

Ces éléments théoriques peuvent nous aider à analyser les arrangements institutionnels et les logiques combinatoires à l'œuvre dans notre système. Plusieurs niveaux de règles cohabitent. Pour la restauration scolaire, du côté des acteurs publics, on retrouve une multiplicité des centres de décisions instituants des règles hiérarchisées : loi nationale encadrant le

fonctionnement de la restauration scolaire, grandes orientations de la politique de restauration scolaire votées par le Conseil Départemental, arbitrage décidé en comité de pilotage, instances de concertation à l'échelle du territoire, choix des menus à l'échelle de la cuisine etc. Il y a là une forme de prolongement du principe de subsidiarité, de l'état jusqu'à la cuisine.

Cette déclinaison des niveaux de règle existe également du côté des acteurs privés. La loi encadre les statuts et le mode de fonctionnement que peuvent adopter les formes organisationnelles choisies par les acteurs. Si des acteurs individuels décident de se regrouper, par exemple en SCIC ou sous forme associative, ils devront accepter un système de règles qu'ils auront élaboré plus ou moins collectivement. De la même façon, ces acteurs individuels ou collectifs peuvent se rapprocher d'autres macro structures comme le pôle agroalimentaire de l'Isère et seront à nouveau encadrés par un système de règles spécifiques.

Par-delà ces imbrications verticales entre des arènes d'actions de différents niveaux, on remarque que certaines créations macro institutionnelles (qui regroupent plusieurs unités fonctionnelles de taille inférieure) que nous avons étudié -la SCIC Mangez Bio Isère et le Pôle agroalimentaire de l'Isère- visent à créer de la coordination entre les acteurs du territoire. Elles peuvent créer de la coordination entre des acteurs de même niveau (agriculteurs, transformateurs, distributeurs etc.) et des acteurs de niveaux différents (producteurs, groupement de producteurs, pouvoirs publics etc.) Ces créations institutionnelles et l'enrôlement en leur sein des membres qui les composent reposent sur le postulat que la coordination entre les sous-systèmes est plus efficace que la compétition pour parvenir à la finalité qui anime l'institution de l'action collective ; que ce soit d'accéder aux marchés publics, de créer un SYAM, de proposer des produits locaux et bio aux collégiens ou encore de participer au développement durable.

f) L'apport de notre approche par les communs : la durabilité par la richesse institutionnelle et le soutien des pouvoirs publics

Le service public de restauration scolaire permet de démarchandiser l'alimentation et de valoriser d'autres dimensions essentielles pour le collégien. Faisant de la nourriture un bien public, il lui accorde un droit d'usage du service de restauration scolaire. La poursuite et l'atteinte des objectifs de la restauration scolaire repose sur la coopération entre des pouvoirs publics volontaires et des acteurs privés. Les groupements de producteurs locaux auprès

desquels s’approvisionnent la restauration scolaire appartiennent à l’ESS. L’étude du groupement « Mangez Bio Isère » nous a permis de constater qu’il était possible de concilier efficacité économique, fonctionnement démocratique et utilité sociale. Le département de l’Isère et ses partenaires publics jouent un rôle important dans la gouvernance du système alimentaire qui alimente la restauration scolaire en produits locaux. Qu’il s’agisse de la gouvernance de la politique de restauration scolaire ou de la politique agricole et alimentaire qu’il déploie sur le territoire, le département s’appuie sur des instances de gouvernance peu ouvertes, composées d’élus, de techniciens et de partenaires publics.

Nous avons vu dans le premier chapitre que la politique de restauration scolaire iséroise s’inscrit dans une démarche d’amélioration permanente pour être plus vertueuse écologiquement. Pour pouvoir s’approvisionner localement en produits bio et de qualité, il est nécessaire de s’appuyer sur un tissu agricole structuré et capable de répondre aux exigences de la commande publique. Le département de l’Isère a beaucoup œuvré pour cela. Il a notamment soutenu la création de groupement de producteurs et a institué des dispositifs comme le pôle agroalimentaire de l’Isère et son Projet Alimentaire Territorial. En faisant cela, il favorise la coopération entre des acteurs économiques locaux qui, comme nous l’avons vu pour le cas du pôle agroalimentaire de l’Isère, ne l’aurait pas forcément fait de leur propre initiative. Selon les économistes de la proximité, pour qu’un système de production local soit efficace, il doit reposer sur une « *combinaison de relation de proximités géographique et organisé* » [TORRE, TALBOT, 2018]. C’est précisément ce qui a été fait pour relocaliser les filières agricoles et développer des systèmes alimentaires territoriaux capables, entre autres, d’approvisionner la restauration scolaire en produits locaux de qualité. Aussi, dans le cadre d’instance de gouvernance comme celle du pôle, le rôle d’arbitre des pouvoirs publics, garant de l’équité entre les acteurs économiques, semble essentiel et accepté par ceux-ci.

Tous ces éléments nous amènent au constat que l’acteur public a un rôle primordial à jouer dans la transition vers des systèmes alimentaires plus durables. La démocratie alimentaire, entendue comme les « *actions permettant à tous les habitants de reprendre la main sur leur alimentation pour avoir accès à une alimentation décente, abordable et bénéfique pour la santé, produite, transformée et distribuée dans des conditions en lesquelles ils peuvent avoir confiance, tout en garantissant leur participation et leur pouvoir d’agir.* » [PATUREL, NDIAYE, 2022] semble certes inachevée au regard de la participation des citoyens et des acteurs économiques locaux,

mais il est tout de même important de souligner que les postures de partenaire, d'entremetteur et d'aidant¹¹³ endossées par le département ont permis de catalyser les initiatives des acteurs économiques locaux. On reconnaît là une forme de démocratie alimentaire « par le haut », émanant des pouvoirs publics, plutôt que d'une initiative citoyenne « par le bas » [CHIFFOLEAU, PATUREL, BIENABE, MILLET-ARMANI, AKERMANN, 2017].

Bien que les initiatives citoyennes et communautaires (AMAP, jardins partagés, groupements d'achats etc.) soient indispensables dans la reprise en main des systèmes alimentaires [PATUREL, NDIAYE, 2022], les pouvoirs publics doivent aussi accompagner les organisations dans leur transition, valoriser des dimensions que le marché n'est pas en mesure de faire (santé, sécurité alimentaire, services écosystémiques etc.), et, au contraire, ne pas encourager les initiatives défavorables qui ont un coût social et environnemental [CROWDERA, REGANOLDB, 2015].

Nous avons vu précédemment que nos systèmes alimentaires avaient un impact considérable sur l'équilibre de notre système planétaire¹¹⁴ en dégradant les biens communs mondiaux tels que le climat, l'air, l'eau, les sols, la biodiversité etc. La préservation de ces biens communs implique de changer d'échelle et d'agir à tous les niveaux. Face au défi du changement climatique, Elinor Ostrom rappelait que l'attentisme d'une coopération mondiale était vain et que la solution était à trouver dans la multiplication des actions à toutes les échelles (locales, régionales, nationales, internationales) en combinant des actions collectives citoyennes, d'entreprises et des pouvoirs publics articulées par des unités de gouvernances de petites et moyennes tailles [OSTROM, 2010]. Pour le géographe David Harvey, résoudre de tels problèmes de gestion des ressources implique de faire un « saut d'échelle » par rapport aux structures de gouvernances de petites tailles impliquées dans la gestion de ressources naturelles :

« Les leçons tirées de la gestion des ressources naturelles à travers l'expérience des petites communautés d'économie solidaire ne peuvent pas être traduites en solution mondiale, à moins, une nouvelle fois, d'avoir recours à une structure hiérarchique de prise de décision. »

¹¹³ Voir la typologie des postures de l'acteur public face aux communs proposée par le consortium enacting the commons reprise dans le chapitre 2, partie 2 « b) Acteurs publics et mise en commun de l'alimentation par la restauration scolaire »

¹¹⁴ Chapitre 2, partie 1 section 2 « a) Le système alimentaire mondial : une force motrice majeure dans la transformation du milieu planétaire »

Malheureusement, de nos jours, « hiérarchie » est un anathème pour une grande partie de la gauche radicale.

Le fétichisme associé à une préférence organisationnelle (la pure horizontalité, par exemple) empêche trop souvent de réfléchir à des solutions plus appropriées et plus efficaces. Précisons que je n'insinue absolument pas que l'horizontalité est mauvaise – je pense au contraire qu'elle est un excellent objectif –, mais je pense qu'il est important de reconnaître ses limites en tant que principe organisationnel hégémonique afin d'être prêt à adopter de nouveaux modèles d'organisation quand cela est nécessaire. » [HARVEY, 2012].

Pour ces deux auteurs, la solution au défi posé par le développement durable est à trouver dans la diversité des solutions et des modes de gouvernance ; au contraire d'une monoculture institutionnelle qui s'illustrerait par une unique institution centrale planificatrice ou d'un oligopole mercantile.

Nous avançons précédemment que l'hétérogénéité des fournisseurs de la restauration scolaire était un facteur clé de son bon fonctionnement. De la même manière, il semblerait que la coexistence, l'hybridation et la combinaison « *d'une diversité de modèles alimentaires au sein d'un système alimentaire concret* » puisse favoriser la sécurité alimentaire [FOURNIER, TOUZARD, 2014]. La diversité des modèles alternatif¹¹⁵ assure une panoplie de fonctions complémentaires au modèle agroindustriel. Elle permet notamment une plus forte résilience et une meilleure sensibilisation aux enjeux de durabilité de l'alimentation. Face à l'importance du défi de la durabilité et à la progression (au niveau mondial) du modèle agroindustriel, il importe « *de renforcer les politiques publiques et dispositifs de gouvernance alimentaire pour qu'ils exercent une sorte de « discrimination positive » sur des innovations renouvelant les modèles alternatifs.* » [Ibid].

Finalement, l'ensemble de ces éléments nous amènent à considérer que la clé pour des systèmes plus durables se trouve dans la richesse des systèmes alternatifs et le soutien des pouvoirs publics à ceux-ci. La sensibilisation aux enjeux de l'alimentation durable est essentielle pour favoriser un enrôlement du plus grand nombre dans des pratiques alimentaires plus responsables et transformer les systèmes alimentaires. En ce sens, le récit des communs trouve sa place au côté d'autres discours comme ceux de la souveraineté alimentaire, de l'agroécologie, de la transition écologique ou encore de la décroissance [VIVERO POL, 2017b].

¹¹⁵Les auteurs présentent succinctement les modèles « domestique », « de proximité », « commodités/filières vivrières » et « de qualité différencié » par l'origine, naturaliste ou éthique.

Après avoir pu examiner les catégories des « communs » et des « communs de l'alimentation », cette seconde partie nous a permis de faire un rapide tour d'horizon des éléments qui structurent la restauration scolaire par les prismes d'analyse que nous avons développé. Progressivement, nous avons dressé les contours de ce que pourrait être un système alimentaire en commun (SYAC). Ainsi, pour nous, l'idéal-type d'un système alimentaire en commun serait :

« Un système alimentaire durable et territorialisé orchestré par une gouvernance polycentrique partagée entre des citoyens et des pouvoirs publics volontaristes partenaires d'acteurs privés capables de concilier fonctionnement démocratique, utilité sociale et efficacité économique. »

Pierre angulaire de notre travail de recherche, nous soutenons que la restauration scolaire est un puissant levier pour instituer des systèmes alimentaires en commun. *In-fine*, les élèves ont un droit d'usage du système grâce à cette institution sociale qui fait de l'alimentation un bien public.

CONCLUSION

De la même manière qu'il est à nos yeux impossible de dresser un périmètre limpide autour des communs, il est délicat de circonscrire précisément la restauration scolaire. Où et quand démarre-t-elle ? Où et quand s'arrête-t-elle ? Au cours de la rédaction de ce mémoire, nous avons fait le choix de l'étudier à travers ses lois, sa gouvernance, le système alimentaire qui l'approvisionne et qu'elle participe à structurer, ses performances et ses difficultés face au défi de l'alimentation durable, son rapport avec les communs... Et finalement, nous n'avons que peu parlé des collégiens, à qui elle est destinée.

Eux, ils attendent leur tour, puis ils font la queue, composent leur plateau, saluent parfois la personne qui les sert, s'installent, discutent, mangent ce qu'ils veulent, débarrassent et s'en vont. Pour certains, c'est un moment de plaisir, pour d'autres, une corvée. Ou tout simplement un passage nécessaire. Ils aiment, ils n'aiment pas, ils dévorent, dégustent, se débectent. Puis ils reviennent le lendemain, et le manège recommence. Mais derrière cette entreprise se cache une formidable organisation. En intégrant le département de l'Isère, investi de ma mission d'évaluateur de la politique de restauration scolaire, j'ai découvert une ingénierie d'une complexité que je n'aurai pas soupçonné. De la fourche à la fourchette, les cerveaux s'échauffent. Plus qu'une mécanique bien rodée et orchestrée par une institution centrale omnisciente, la restauration est le fruit d'une division du travail politique et social façonnée par une multiplicité de centre de décision disposant de pouvoir d'influence réciproque plus ou moins importants.

La restauration scolaire est une politique publique intersectorielle qui organise l'alimentation des élèves durant la pause méridienne à l'échelle des territoires. Elle vise avant tout à répondre aux besoins physiologiques et nutritionnels des élèves. D'autres enjeux centrés sur le jeune et sur le contexte politique local lui sont associés. Depuis 2018, les lois EGalim, AGECE et Climat et résilience y intègrent des objectifs liés à l'alimentation durable.

Le département de l'Isère organise ce service public en adoptant une position volontariste qui ambitionne de proposer d'ici à 2028, en plus de répondre à toutes les exigences réglementaires, des repas 100% locaux et/ou bio. Il s'appuie pour cela sur un tissu agricole qu'il prend soin d'accompagner et de développer. Depuis 2021, la politique agricole et alimentaire qu'il mène est inscrite dans son PAT, dont un des 5 volets est spécifiquement dédié à la restauration scolaire. Cette politique entretient de fait une relation symbiotique avec la restauration scolaire :

la structuration des filières agricoles permet un approvisionnement des cuisines en produits locaux de qualité tandis que la commande publique sert de levier à cette structuration. Aujourd'hui, le département de l'Isère mène une politique de restauration scolaire qui, malgré quelques freins et difficultés, s'inscrit pleinement dans le cadre de l'alimentation durable tel qu'énoncé par l'ADEME.

Les communs et les communs de l'alimentation offrent une grille de lecture pertinente pour analyser la restauration scolaire. En tant que service public, la restauration scolaire opère une forme de démarchandisation de l'alimentation au profit des élèves. Elle veille également à valoriser d'autres dimensions de l'alimentation que sa forme marchandise comme la santé publique, la justice sociale, la citoyenneté, l'éducation ou encore l'environnement. En ce sens, elle propose une forme de mise en commun de l'alimentation.

Cependant, au regard de l'approche par les critères économiques visant à catégoriser les biens, la restauration scolaire est un bien public. La configuration institutionnelle particulière adoptée soustrait la nourriture au critère de rivalité et diminue son excluabilité par sa politique tarifaire. Au regard de l'approche politico-instituante, sa gouvernance n'est pas suffisamment ouverte pour être qualifié de commun. Elle est une institution sociale, instituée et gouvernée par la forme étatique.

Pour mener à bien sa politique et atteindre ses objectifs, le département de l'Isère ne peut agir seul. Il doit pour cela s'appuyer sur des acteurs économiques privés. Nous avons vu que les 4 groupements de producteurs locaux titulaires des marchés publics de la restauration scolaire font partie de l'économie sociale et solidaire. En inscrivant dans leurs statuts des principes contraignants qui réencastrent l'économie dans le social, ces organisations expriment ensuite par leurs performances une utilité sociale qui dépasse la seule valeur marchande. Ces institutions appartenant au secteur privé, marquées par une démocratisation de leurs pratiques économiques et un certain détachement vis-à-vis de la logique de profit font écho à l'idée d'une entreprise en commun. L'étude de la SCIC Mangez Bio Isère, nous a conduit à constater qu'il est tout à fait possible de concilier gouvernance démocratique, utilité sociale et performance économique.

En l'Isère, le département et ses partenaires publics ont un rôle essentiel à jouer dans la structuration des filières et la mise en relation des différents acteurs, que ce soit par l'intermédiation territoriale ou l'accompagnement des groupements de producteurs. Par ses actions, il favorise les proximités géographiques et organisées entre les acteurs économiques du

territoire. Les pouvoirs publics ont un rôle majeur à jouer en accompagnant les organisations dans leurs transitions. Plus généralement, face au défi de la préservation des biens communs mondiaux, agir à tous les niveaux semble nécessaire.

L'approche par les communs nous a finalement permis de dégager une proposition conceptuelle originale, celle d'un système alimentaire en commun (SYAC). Il s'agit pour nous d'un système alimentaire durable et territorialisé, orchestré par une gouvernance polycentrique partagée entre des citoyens et des pouvoirs publics volontaristes partenaires d'acteurs privés capables de concilier fonctionnement démocratique, utilité sociale et efficacité économique. Nous soutenons que **la mise en œuvre d'un service public de restauration scolaire répondant aux enjeux de durabilité à l'échelle du territoire Isérois a favorisé l'émergence et le développement d'un système alimentaire en commun.** *In-fine*, les élèves disposent d'un droit d'usage de ce SYAC grâce à cette institution sociale qui fait de l'alimentation un bien public : la restauration scolaire.

Notre proposition de SYAC est un idéal-type : dans le cas isérois par exemple, la gouvernance n'est pas ouverte aux citoyens. Mais, encore une fois, l'approche par les communs nous enseigne quelque chose d'essentiel : la diversité est un atout pour améliorer la performance des systèmes. Nous rappelons que selon E. Ostrom :

« En expérimentant avec des combinaisons de règles au sein d'unités à des échelles plus réduites, les citoyens et les agents gouvernementaux ont accès aux connaissances locales, obtiennent un retour (feedback) rapide de leurs propres changements de politique et peuvent apprendre des expériences d'autres unités parallèles. Au lieu de constituer un obstacle majeur à la performance systémique, la redondance permet de construire des capacités considérables [E.Ostrom in Aligica, 2003, p. 13]. » [OSTROM, cité dans CHANTEAU, LABROUSSE, 2013]. »

Ainsi, il nous paraît intéressant que de futures recherches étudient des systèmes alimentaires similaires à l'échelle d'autres collectivités. Cela permettrait tout d'abord de constater dans quelles mesures la configuration institutionnelle qui s'est structurée en Isère est singulière. Par la même occasion, nous pourrions obtenir des éléments de comparaison pour déterminer quels sont les critères décisifs dans l'efficacité de ces systèmes alimentaires et comment les faire varier pour améliorer leurs performances. Il serait également judicieux d'analyser des systèmes de tailles diverses (restauration communale, EPCI, département ou région) afin d'étudier la

question de l'échelle pertinente des SYAC. Un travail à partir d'un corpus de PAT pourrait nous permettre d'identifier et de sélectionner les systèmes pertinents à étudier. Nous pourrions aussi enrichir notre compréhension à partir de l'analyse empirique d'autres organisations de l'économie sociale et solidaire intégrant des SYAC. Leurs diversités statutaires et leurs modes d'intégration aux systèmes alimentaires territoriaux apporteraient eux-aussi des éléments de compréhension.

Bibliographie

Ouvrages :

- BAUD P., BOURGEAT S., BRAS C., (2003) « Dictionnaire de géographie », Hatier, coll. « Initial »
- BOLLIER D. (2002) « Silent theft : the private plunder of our common wealth », Routledge
- BOLLIER D. (2014) « La Renaissance des communs. Pour une société de coopération et de partages » Éditions Charles Léopold Mayer
- BOMMIER S., RENOUARD C. (2018) « L'entreprise comme commun. Au-delà de la RSE », Éditions Charles Léopold Mayer
- CHOPART J.N., NEYRET G., RAULT D. (2006) « Les dynamiques de l'économie sociale et solidaire », La Découverte, coll "Recherches"
- DARDOT P., LAVAL C (2015) « Commun. Essai sur la révolution au XXI^e siècle », La Découverte, coll "Poche / Sciences humaines et sociales"
- ESPING-ANDERSEN G. (1999) « Les trois mondes de l'État providence », PUF
- FRIEDMAN M. (1962) « Capitalism and freedom », The University of Chicago Press
- JOURDAIN E. (2021) « Les communs », Paris, Humensis, coll "Que sais-je?"
- LACROIX G., STILINE R. (2023) « L'économie sociale et solidaire », Presses Universitaires de France, coll "Que sais-je?"
- MALASSIS L. (1993) « Nourrir les hommes », Flammarion coll. "Dominos" Paris
- MARX K. (1867) « Le Capital », Livre 1. Marxists Internet Archive
- MAUSS M (1923-1924) « Essai sur le don. Forme et raison de l'échange dans les sociétés primitives », édition électronique réalisée par J.M TREMBLAY, professeur de sociologie au Cégep de Chicoutimi, 2002
- MULLER P. (2018) « Les politiques publiques », Presses Universitaires de France, coll "Que sais-je?"
- MENY Y., THOENIG J.C. (1989) « Politiques publiques », Paris, Presses Universitaires de France.
- OSTROM E. (1990) « Gouvernance des biens communs, pour une nouvelle approche des ressources naturelles », Editions De Boeck, 1990, trad. française 2010.

POLANYI K. (1944) « La grande transformation ; aux origines politiques et économiques de notre temps ». trad. fr. Gallimard, coll. « Bibliothèque des sciences humaines », 1983

SINTOMER Y., CARSTEN H., RÖCKE A. (2008) « Les budgets participatifs en Europe. Des services publics au service du public », Paris, La Découverte, coll. “Recherches”.

Chapitres d’ouvrage collectif :

JACQUOT S., HALPERN C. (2015) « Aux frontières de l’action publique : L’instrumentation comme logique de (dé)sectorisation » Dans BOUSSAGUET ; JACQUOT ; RAVINET. Une French touch dans l’analyse des politiques publiques ?, Presses de Sciences Po, pp.57 - 84, 2015

TIRADO C. (2019) « Climate change, the food commons and human health » dans J.L VIVERO POL et al, Routledge Handbook of Food as a commons

Articles :

ALLAIRE G (2019) « L’ambivalence des communs », *Développement durable et territoires*, Vol. 10, n°1 Avril 2019

BODIGUEL L., BREGER T., MARECHAL G, ROCHARD C (2021) « L’action publique en matière d’alimentation locale. Les compétences accordées par la loi et les règlements aux collectivités locales (régions, départements, communes) dans le domaine de la production, la transformation et la consommation d’aliments locaux », CNRS UMR

BONET L. (2011). « Compte rendu de [Gouvernance des biens communs, pour une nouvelle approche des ressources naturelles, Elinor Ostrom. Éditions De Boeck, 1990, trad. Française 2010] », *Revue internationale de l’économie sociale*, (320), 116–118

BORDONE J. (2003) « Le droit des usagers des services publics », *Journal du droit des jeunes* 2003/3 (N° 223), pages 26 à 29

BOURDIEU P. (1998) « L’essence du néolibéralisme », *Le Monde diplomatique*, mars 1998, page 3

BROCA S., CORIAT B. (2015) « Le logiciel libre et les communs. Deux formes de résistance et d’alternative à l’exclusivisme propriétaire », *Revue internationale de droit économique* (n°29), pages 265 à 284.

CHAMBAT P. (1990), « service public et néolibéralisme », *Annales*, 45-3, p 615-647

- CHANTEAU J.P, LABROUSSE A (2013) « L'institutionnalisme méthodologique d'Elinor Ostrom : quelques enjeux et controverses », *Revue de la régulation*, (n°14)
- CHAZOULE C., LAFOSSE G., BRULARD N., CROSNIER M., CUNG V.D., DESOLE M., FLEURY P., FOURNIER S., JOYET L., LE VELLY R., MOLEGNANA F., PARIS J.L., TABAÏ S., TRAVERSAC J.B., TROGNON L., DEVISE O. (2019) « Produire et échanger dans le cadre de systèmes alimentaires du milieu. Des incertitudes aux partenariats », *Pour* 2018/2-3 (N° 234-235), pages 143 à 150
- CHIFFOLEAU Y. (2019) « Relocaliser l'alimentation. Pour une transition écologique, sociale et économique », *DARD/DARD* 2019/2 (N° 2), pages 32 à 42
- CORIAT B., LEGROUX N., LE GUEN N., LEYRONAS S., TORO M. (2019) « Faire de l'alimentation un « bien commun » : les enseignements tirés de trois expériences de lutte contre la malnutrition », *Papiers de recherche*, pages 1 à 29
- CROWDERA D., REGANOLDB J. (2015) « Financial competitiveness of organic agriculture on a global scale », *Proceedings of the National Academy of Sciences*, vol 112, n°24
- DARDOT P., LAVAL C. (2010) « Du public au commun », *Revue du MAUSS* (n°35), pages 111 à 122
- DARROT C., MARECHAL G., BREGER T. (2019) « Rapport sur les Projets Alimentaires Territoriaux (PAT) en France. État des lieux et analyse, » Agrocampus Ouest, Rennes, Cabinet Territoires et Alimentation Terralim
- DORE G. (2018) « La proximité au prisme du débat entre « conventionnalistes » et « régulationnistes » Un institutionnalisme sans institutions ? », *Revue d'Économie Régionale & Urbaine* 2018/5-6 (Décembre), pages 967 à 991
- DRAPERI J.F, MARGADO A. (2016), « Les SCIC, des entreprises au service des hommes et des territoires », *Recma* n°340, 23-25
- DREVET J.F (2022), « L'Europe, la France et la gouvernance multiniveau », *Futuribles* 2022/3 (N° 448), pages 87 à 95
- DUCHESNE J (2018) « Une nécessité bien plus que biologique » *Manger, Communio* 2018/5 (N° 259), pages 7 à 14
- FESTA D (2016) « Les communs urbains. L'invention du commun », *Tracés. Revue de Sciences humaines* (n°16), hors-série 2016 traduire et introduire, p233-256
- FOURNIER S., LE VELLY R., LAFOSSE G., CHAZOULE C., DESOLE M. (2020) « L'intermédiation territoriale publique, une troisième voie entre dispositifs *top-down* et

bottom-up ? Le cas du Pôle agroalimentaire de l'Isère », *Géographie, économie, société* 2020/3-4 (Vol. 22), pages 329 à 346

FOURNIER S., TOUZARD J.M, (2014) « La complexité des systèmes alimentaires : un atout pour la sécurité alimentaire ? » *Vertigo. La revue électronique en sciences de l'environnement*, Dossier : Des systèmes alimentaires articulés et transversaux pour une sécurité alimentaire, vol 14 n°1

GAIDET N., AUBERT S. (2019) « Écologie et régulation des relations homme-faune : repenser la conservation de la biodiversité par les Communs », *Vertigo. La revue électronique en sciences de l'environnement*, Vol 19 n°1

GUIOMAR X. (2011) « Les collectivités locales à la recherche d'une agriculture de proximité », *Pour* 2011/2-3 (N° 209-210), pages 169 à 183.

HARDIN G.J (1968) « The tragedy of the commons. » *Science* 162 (3859), 1243–1248

HARVEY D (2012) « Quel avenir pour les communs ? », Traduit de l'anglais par Aurélien Blanchard, *Revue des Livres*, n° 3, Janvier/Février 2012.

HEAULT-FOURNIER C., MERLE A., PRINGENT-SIMONIN A.H (2012) « Comment les consommateurs perçoivent-ils la proximité à l'égard d'un circuit court alimentaire ? », *Management & Avenir* 2012/3 (n° 53), pages 16 à 33

JOUMARD R. (2009) « Le concept de gouvernance », *rapport INRETS n°LTE 0910*

KLEIN N. (2001) « Reclaiming the commons », *New Left Review*, n°9, mai-juin 2001

LAFAILLE F. (2018) « In Memoriam », *Revue française de droit constitutionnel* 2018/1 (N° 113), pages 245 à 249

LE CROSNIER H (2018) « Une introduction aux communs de la connaissance » *TIC & Société*, Vol. 12, n° 1 : Communs numériques et communs de la connaissance p 13-41

LOCHER F. (2018) « La tragédie des communs était un mythe », *Journal du CNRS*

LUCARELLI A. (2018) « Biens communs. Contribution à une théorie juridique ». Traduit de l'italien par Jérémy Mercier, Thomas Perroud, relecture d' Eleonora Bottini, *Droit et société* 2018/1 (N° 98), pages 141 à 157

MARECHAL G., NOEL J., WALLET F. (2018) « Les projets alimentaires territoriaux (PAT) : entre rupture, transition et immobilisme ? », *Pour* 2018/2-3 (N° 234-235), pages 261 à 270

MAUCOURANT J., PLOCINICZAC S. (2011) « Penser l'institution et le marché avec Karl Polanyi. Contre la crise (de la pensée) économique », *Revue de la régulation* n°10 Post-keynésianisme et théorie de la régulation : des perspectives communes)

- MOUNIER B. (2019) « L'évaluation de l'utilité sociale comme mesure de la spécificité de l'ESS », *Informations sociales* 2019/1 (n° 199), pages 72 à 79
- MUCHNIK J., REQUIER-DESJARDINS D., SAUTIER D., TOUZARD J.M (2007) « Les systèmes agroalimentaires localisés (SYAL) : introduction » *Economies et Sociétés* (29)
- NAPOLI P. (2014) « Indisponibilité, service public, usage. Trois concepts fondamentaux pour le « commun » et les « biens communs » », traduction de Arnaud Fossier Tracés, *revue de sciences humaines*, n°27 penser avec le droit
- NOUGAREDES B., GIRAUD S., CLEMENT C., RUAULT C., LAMBERT C., RIXEN A. (2022) « Construire un système alimentaire territorial durable. Chronique d'une concertation territoriale en pays cœur d'Hérault, France », *Norois* 2022/1 (n° 262), pages 79 à 99
- ORSI F. (2013) « Elinor Ostrom et les faisceaux de droits : l'ouverture d'un nouvel espace pour penser la propriété commune », *Revue de la régulation*, (n°14)
- ORSI F. (2014) « Réhabiliter la propriété comme *bundle of rights* : des origines à Elinor Ostrom, et au-delà ? », *Revue internationale de droit économique* 2014/3 (t. XXVIII), pages 371 à 385
- OSTROM E. (2010) « A Multi-Scale Approach to Coping with Climate Change and Other Collective Action Problems », *Solutions. For a sustainable and desirable future*
- OSTROM E. (2015) « Des individus rationnels sont-ils désespérément piégés dans des dilemmes sociaux ? L'analyse d'Elinor Ostrom » ; traduction et introduction par Eloi Laurent, *Annales des Mines - Responsabilité et environnement* 2015/3 (N° 79), pages 31 à 35
- OSTROM E., LAURENT E (2012) « Par-delà les marchés et les États. La gouvernance polycentrique des systèmes économiques complexes » *Revue de l'OFCE* (n° 120), pages 13 à 72
- PATUREL D., NDIAYE P. (2022) « Le droit à l'alimentation durable en démocratie », *Rhizome* 2022/1 (N° 82), pages 7 à 8
- PERSAIS E. (2017) « L'Entreprise Sociale et Solidaire, ou la nécessité de changer de paradigme », *Annales des Mines - Gérer et comprendre* 2017/2 (N° 128), pages 79 à 92
- PERSSON L & al (2022) « Outside the Safe Operating Space of the Planetary Boundary for Novel Entities », *Environmental Science & Technology* 2022 56 (3), 1510-1521
- PILCZER J.S (2010), « La notion de service public », *informations sociales* n°158, pages 6 à 9

- PRALY C., CHAZOULE C., DELFOSSE C., MUNDLER P. (2014) « Les circuits de proximité, cadre d'analyse de la relocalisation des circuits alimentaires », *Géographie, économie, société* (Vol. 16), pages 455 à 478
- QUENTIN M. (2019) « Loi Egalim. Enième coup d'épée dans l'eau ? », *Paysans & société* (N° 373), pages 5 à 10
- RANVILLE A (2018) « Mieux comprendre les facteurs de succès de la coopérative avec la théorie de l'auto-organisation d'Elinor Ostrom », *RECMA 2018/1* (N° 347), pages 92 à 110
- RASSE P., DEBOS F. (2006) « L'alimentation, fait total de la société de communication planétaire », *Communication*, vol 25, p 179-194
- RASTOIN J.L (2015) « Les systèmes alimentaires territorialisés : le cadre conceptuel », *journal RESOLIS* n°4
- ROCKSTRÖM J. & al (2009) « A safe operating space for humanity », *Nature* 461
- SAMUELSON P.A (1954). « The Pure Theory of Public Expenditure » *Review of Economics and Statistics* (The MIT Press) vol 36 n°4, pages 387 à 389
- SAUVÊTRE P. (2016) « Quelle politique du commun ? Les cas de l'Italie et de l'Espagne », *SociologieS*, Dossiers, Des communs au commun : un nouvel horizon sociologique ?
- SCHERER P. (2022) « Des tiers-lieux au service de nouvelles solidarités alimentaires », *Cahiers de l'action* 2022/1 (N° 58), pages 16 à 26
- SIBILLE H. (2012) « Contexte et genèse de la création des sociétés coopératives d'intérêt collectif (Scic) », *RECMA 2012/2* (N° 324), pages 110 à 117
- STAVRIDES S. (2013) « Re-inventing Spaces of Commoning: Occupied Squares in Movement », *Quaderns-e*, vol. 18, n° 2, pp. 40-52
- THOMAS F. (2008) « Scic et agriculture : le temps des défricheurs », *Revue internationale de l'économie sociale*, (310), 17–30.
- TORRE A, TALBOT D. (2018) « Proximités : retour sur 25 années d'analyse » *Revue d'Économie Régionale & Urbaine* 2018/5-6 (Décembre), pages 917 à 936
- VAN LAERHOVEN F., OSTROM E. (2007) « Traditions and Trends in the Study of the Commons », *International Journal of the Commons* Vol 1, no 1 October 2007, pp. 3-28
- VIVERO POL J.L (2015) « Food is a public good », *World Nutrition* Vol 6, n° 4
- VIVERO POL J.L (2017a) « The idea of food as commons or commodity in academia. A systematic review of English scholarly texts. » *Journal of Rural Studies* Vol 53, Pages 182-201

VIVERO POL J.L (2017b) « Food as Commons or Commodity ? Exploring the Links between Normative Valuations and Agency in Food Transition », *Sustainability* 2017, 442

VIVERO POL J.L (2017c) « Valoriser et gérer l'alimentation comme un bien commun en Europe à travers quinze mesures politiques, juridiques et financières ». *Revue Antipodes*, Les biens communs, Une vague d'activisme et de projets novateurs axés sur les biens communs gagne du terrain dans le monde, n° 216

VIVERO POL J.L (2019) « Food as a new old commons », *World Nutrition*

WANG-ERLANDSSON L., TOBIAN A., VAN DER ENT R.J & al, 2022 « A planetary boundary for green water », *Nature Review Earth & Environment* 3, 380–392 (2022)

WEINSTEIN O. (2013) « Comment comprendre les « communs » : Elinor Ostrom, la propriété et la nouvelle économie institutionnelle » *Revue de la régulation* (n°14)

WINKLER K. (2021) « Global land use changes are four times greater than previously estimated », *Nature communications* n°12 articles 2501

Thèses de doctorat :

NADOU F. (2013) « Intermédiation territoriale et spatialisation des activités économiques : cohérences et contradictions de l'action publique locale : investigation par la planification stratégique », thèse de doctorat en aménagement de l'espace et urbanisme, sous la direction de Christophe Demazière, Tours, Université François-Rabelais de Tours

Actes de colloque :

CHIFFOLEAU Y., PATUREL D., BIENABE E., MILLET-ARMANI S., AKERMANN G. (2017) (UMR Innovation, Inra), « La construction sociale de la démocratie alimentaire : quels enjeux pour la recherche ? », in GIS Démocratie et Participation, Actes du Colloque « Les expérimentations démocratiques aujourd'hui. Convergences, fragmentations, portées politiques », Saint-Denis, 26-28 janvier 2017

CORIAT B. (2013) « Des communs “fonciers” aux communs informationnels, Traits communs et différences », colloque

HESS C. (2008) « Mapping the New Commons », Présenté à “Governing Shared Resources: Connecting Local Experience to Global Challenges;” the 12th Biennial Conference of the International Association for the Study of the Commons, University of Gloucestershire, Cheltenham, England,

Rapports et autres documents :

ADEME, 2016. État des masses des pertes et gaspillage alimentaires : état des lieux par étapes de la chaîne alimentaire

ADEME, 2018. Analyse des enjeux économiques et sociaux d'une alimentation plus durable : état des lieux

ADEME, 2019. Réduire le gaspillage alimentaire en restauration collective : recommandations et bonnes pratiques pour ajuster les grammages des portions

ADEME, A(R)GILE, Biens Communs, Framhein, Effet2Levier, Maiom, 2021. Freins et leviers pour une restauration scolaire plus durable, volet 1. 72p.

Agence bio, 2017. Observatoire des produits biologiques en restauration collective

AGORES, 2019. Livre blanc acte 1, points clés "Les alternatives aux conditionnements en plastique dans la restauration collective"

AGORES, 2022. Livre blanc acte 2, points clés "La suppression des conditionnements en plastique"

Alim'agri, magazine du ministère de l'agriculture et de l'alimentation, 2017. "les états généraux de l'alimentation", numéro 1566

Assemblée nationale, 2015. Rapport d'information de l'assemblée nationale n°2942 sur les circuits courts et la relocalisation des filières agricoles et alimentaires

Association des maires de France et des présidents d'intercommunalité, 2020. Enquête 2020 - Panorama de la restauration scolaire après la loi EGalim

Banques alimentaires, 2023. Etude « Profils » : qui sont les personnes accueillies à l'aide alimentaire ?

Comité des droits économiques, sociaux et culturels 1999. Observation générale No.12: Le droit à une nourriture suffisante (Article 11).

Comité national de coordination de la lutte contre la précarité alimentaire (COCOLUPA), mars 2021. Note de presse rapporté par la Direction générale de la cohésion sociale (DGCS)

Commissariat général au développement durable, 2017. Acidification des océans

Commissariat général au développement durable, 2019. Appauvrissement de l'ozone stratosphérique

Commissariat général au développement durable, 2019. Augmentation des aérosols dans l'atmosphère

Conseil d'État, 1999. Réflexions sur l'intérêt général, rapport public, EDCE n° 50, La Documentation française

Conseil national de l'alimentation, 2017. "Les enjeux de la restauration collective en milieu scolaire"

Cour des Comptes, 2020. Les services communaux de la restauration collective : une maîtrise des coûts inégales, de nouvelles attentes

CREDOC (Centre de recherche pour l'étude et l'observation des conditions de vie), 2023. « En forte hausse, la précarité alimentaire s'ajoute à d'autres fragilités » Marianne Bléhaut, Mathilde Gressier, Consommation & Modes de Vie N°CMV329

Direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes, 2020. Fiche pratique "agriculture biologique"

Direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes, janvier 2023. Fiche pratique "restauration scolaire"

Emploi-collectivité.fr, 2023. Le cadre d'emploi (emploi fonctionnel) de directeur général des services (dgs) des collectivités territoriales [archive], fiche pratique n° 871/2165

Food and Agriculture Organization of the United Nations (FAO), 2022. Statistical yearbook

Groupe de travail « circuits courts de commercialisation », 2009. Rapport

Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat. 2023. SYNTHESIS REPORT OF THE IPCC SIXTH ASSESSMENT REPORT (AR6) Longer Report.

Groupement d'Etude des Marchés en Restauration collective et Nutrition (GEM-RCN), 2015 recommandation nutrition

INSEE, 2019. Recensement de la population

Institut de Recherches Economiques et Sociales (IRES), Document de travail, n° 01-2019 L'accès à la cantine scolaire pour les enfants de familles défavorisées – Un état des lieux des enjeux et des obstacles

Ministère de l'agriculture et de la souveraineté alimentaire, 2019. Programme National pour l'alimentation, Territoires en action 2019-2023

Observatoire National des Projets Alimentaires Territoriaux, 2022. Le deuxième cycle de PAT entre 2021 à aujourd'hui : quels impacts des nouvelles normes et du plan France relance sur les dynamiques des PAT ? Les notes de l'Observatoire national des Projets Alimentaires Territoriaux (OnPAT)

ONU (Organisation des Nations Unies), 1987. Rapport Bruntland

Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO) et Institut national de recherche pour l'agriculture, l'alimentation et l'environnement (INRAE) (2020) systèmes alimentaires durable, un manuel pour s'y retrouver. Rome

Pacte de Milan de politique alimentaire urbaine, 15 octobre 2015

REALISAB, 2014. "Coût global du repas Restauration collective et Approvisionnement Local : Les clés de réussite"

Réseau national des Projets Alimentaires Territoriaux, 2021. La gouvernance des projets alimentaires territoriaux. Les notes de l'Observatoire national des Projets Alimentaires Territoriaux (OnPAT)

Société Française d'évaluation, 2006. Charte de l'évaluation des politiques publiques et des programmes publics

Terres en ville, 2016. Glossaire sur la gouvernance alimentaire

Un Plus Bio, 2021. Rapport de l'observatoire

Article de presse :

Sandrine Anselmetti, « Restaurants des collèges : la chasse au gaspi ! », Isère magazine, n°143, avril 2014, p14-15

Références juridiques :

LOI 2004-808 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales

Arrêté du 21 décembre 2009 relatif aux règles sanitaires applicables aux activités de commerce de détail, d'entreposage et de transport de produits d'origine animale et denrées alimentaires en contenant

Décret n° 2019-351 du 23 avril 2019 portant sur la composition des repas servis dans les restaurants collectifs en application de l'article L. 230-5-1 du code rural et de la pêche maritime

Décret n° 2011-1227 du 30 septembre 2011 relatif à la qualité nutritionnelle des repas servis dans le cadre de la restauration scolaire

Circulaire n° 2011-216 du 2 décembre 2011 définissant la politique éducative de santé dans les territoires académiques

Circulaire n° 2015-117 du 10 novembre 2015 portant sur la politique éducative sociale et de santé en faveur des élèves

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 du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets

LOI n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République

LOI n° 2010-874 du 27 juillet 2010 de modernisation de l'agriculture et de la pêche

LOI n° 2014-1170 du 13 octobre 2014 d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt

Code rural et de la pêche - Article L111-2-2

Code de l'environnement, Article L541-15-4

Déclaration universelle des droits de l'homme, 1948, art 25

Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, 1966, art 11

LOI n° 2001-624 du 17 juillet 2001 portant diverses dispositions d'ordre social, éducatif et culturel

Sitographie :

<https://agriculture.gouv.fr/plaisir-la-cantine-un-programme-pour-les-collegiens-mais-pas-que>

<https://www.ecologie.gouv.fr/loi-anti-gaspillage-economie-circulaire>

<https://www.ecologie.gouv.fr/loi-climat-resilience>

<https://ma-cantine.agriculture.gouv.fr/mesures-phares/qualite-des-produits>

<https://www.isere.fr/actualites/isere-une-nouvelle-organisation-des-territoires>

La collectivité - Département de l'Isère (isere.fr)

<https://www.isere.fr/nos-colleges>

<https://www.ecocert.com/fr-FR/certification/referentiel-en-cuisine>

<https://www.education.gouv.fr/la-restauration-scolaire-6254>

<https://agriculture.gouv.fr/la-restauration-collective-en-mutation>

<https://www.ecologie.gouv.fr/gaspillage-alimentaire>

<https://solidarites.gouv.fr/cantine-1-euro-plus-de-10-millions-de-repas-un-euro-ou-moins-servis-dans-les-ecoles>

<https://www.economie.gouv.fr/daj/oeap-archives-guide-des-contrats-publics-restauration-collective-ndeg-j4-05-31-mars-2005> ;

<https://www.economie.gouv.fr/dgccrf/Publications/Vie-pratique/Fiches-pratiques/Restauration-scolaire>

<https://optigede.ademe.fr/alimentation-durable>

<https://www.isere.fr/agriculture>

<https://www.isere.fr/alimentation>

<https://www.banquedesterritoires.fr/menus-vegetariens-en-restauration-scolaire-je-suis-favorable-la-nuance-et-la-diversite>

<https://www.lagazettedescommunes.com/843137/option-vegetarienne-quotidienne-a-la-cantine-bientot-la-fin/>

<https://www.ecologie.gouv.fr/gaspillage-alimentaire>

https://wiki.lescommuns.org/wiki/Communs_de_1%27alimentation

https://wiki.remixthecommons.org/index.php/%C3%89cole_des_communs_de_1%27alimentation#:~:text=L'%C3%89cole%20des%20communs%20propose,transition%20%C3%A9cologique%20par%20l'alimentation.

<https://enactingthecommons.la27eregion.fr/>

<https://www.mangezbioisere.fr/>

<https://www.banquedesterritoires.fr/manger-bio-isere-la-societe-cooperative-dinteret-collectif-qui-vise-structurer-la-filiere-bio-dans>

Cartes, figures, graphiques et tableaux

Carte n°1 : Le département de l'Isère et ses 13 territoires

Figure n°1 : Sociogramme des acteurs de la politique de restauration scolaire

Figure n°2 : Les trois pôles de la gouvernance alimentaires

Graphique n°1 : Evolution du taux de local et/ou bio dans les CMC entre 2015 et 2022

Figure n°3 : Les nouveaux communs

Figure n°4 : Les 6 dimensions de l'alimentation selon J.L Vivero Pol

Tableau n°1 : Faisceaux de droits associés aux positions

Liste des abréviations, signes et acronymes

ADEME : Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie

AGEC : Anti-gaspillage pour une économie circulaire

AMAP : Association pour le maintien d'une agriculture paysanne

COPEPP : Comité permanent d'évaluation des politiques publiques

CMC : Cuisine mutualisée des collègues

CNA : Conseil national de l'alimentation

DAJAM : Direction des affaires juridiques, achat, marchés, contrats complexes

DAM : Direction de l'aménagement

DEJS : Direction de l'éducation jeunesse et sport

ESS : Economie sociale et solidaire

DPM : Direction de la Performance et de la Modernisation des services au public

ENT : Environnement numérique de travail

EPCI : Etablissement public de coopération intercommunale

MCO : Moyen des collègues

ODE : Observation, documentation, évaluation des politiques publiques

PAA : Pôle agroalimentaire de l'Isère

PAT : Projet alimentaire territorial

PICC : Pass isérois collégien citoyen

PNA : Programme national pour l'alimentation

QVCT : Qualité de vie et condition de travail

SAD : Système alimentaire durable

SAT : Système alimentaire territorialisé

SYAC : Système alimentaire en commun

SYAL : Système agroalimentaire localisé

SYAM : Système alimentaire du milieu

SIQO : Signes officiels de la qualité et de l'origine

TAG : Territoire de l'agglomération grenobloise

VP : Vice-président

ANNEXES

ANNEXE 1 : Assemblée départementale 2021-2028

2022

ASSEMBLÉE DÉPARTEMENTALE DE L'ISÈRE

58 CONSEILLERS DÉPARTEMENTAUX SUR TOUT LE TERRITOIRE ISÉROIS

<p>1 BIÈVRE</p> <p>CLAIRE DEBOST</p> <p>JEAN-PIERRE BARBIER</p>	<p>2 BOURGOIN-JALLIEU</p> <p>MIRIELLE BLANC-VOUTIER</p> <p>VINCENT CHIROUH</p>	<p>3 CHARTREUSE-GUIERS</p> <p>CÉLINE DOLGOPATOFF BURLET</p> <p>ROGER MARCEL</p>	<p>4 CHARVIEU-CHAVAGNEUX</p> <p>ANNICK MEILE</p> <p>GERARD DECAPITE</p>	<p>5 ECHIROLLES</p> <p>AMANDINE GRANGERE</p> <p>DANIEL BESSON</p>	<p>6 FONTAINE-SEYSSINET</p> <p>ANNE-SOPHIE CHARBON</p> <p>CHRISTOPHE FEVIL</p>	<p>7 FONTAINE-VERCORS</p> <p>NATHALIE FAURE</p> <p>FRANCK LONGO</p>	<p>8 LE GRAND-LEMPIS</p> <p>ISABELLE MUONIER</p> <p>CYRILLE MADRIER</p>	
<p>9 GRENOBLE 1</p> <p>SOPHIE RICHERA</p> <p>THIERRY BADOILLARD</p>	<p>10 GRENOBLE 2</p> <p>ÉLÉONORE MAZZIANI BALESTAS</p> <p>JÉRÔME CUCAROLLO</p>	<p>11 GRENOBLE 3</p> <p>PAULINE COUVENT</p> <p>SIMON BILLOIET</p>	<p>12 GRENOBLE 4</p> <p>AMANDINE GERMAIN</p> <p>PIERRE-DIDIER TICHETCHE</p>	<p>13 LE HAUT-GRÉSIVAUDAN</p> <p>MARTINE RICHLY</p> <p>CHRISTOPHE BORG</p>	<p>14 L'ISLE-D'AREAU</p> <p>CATHY SIMON</p> <p>JEAN PAPAPOPOULOS</p>	<p>15 MATHÈYSINE-TRIÈVES</p> <p>FRÉDÉRIQUE PUSSAT</p> <p>FABIEN HULVYN</p>	<p>16 MEYLAN</p> <p>JOËLLE HOUES</p> <p>FRANCK BENHAMOU</p>	
<p>17 MORESTEL</p> <p>ANNE POURTIER</p> <p>OLIVIER BONNARD</p>	<p>18 LE MOYEN-GRÉSIVAUDAN</p> <p>ANNICK GUICHARD</p> <p>CHRISTOPHE SUVIZLO</p>	<p style="font-size: 8px; margin-top: 5px;"> ■ MAJORITÉ POUR L'ISÈRE : DROITE, CENTRE, SOCIÉTÉ CIVILE ■ OPPOSITION : EELV, PCF, PS, LFI </p>				<p>19 OISANS-ROMANICHE</p> <p>MARIE QUESTIAUX</p> <p>GILLES STRAPPAZZON</p>	<p>20 LE PONT-DE-CLAIX</p> <p>SANDRINE MARTIN-GRAND</p> <p>MICHEL DOFFAGNE</p>	<p>21 ROUSSILLON</p> <p>CHRISTELLE GRANGÉOT</p> <p>ROBERT DURANTON</p>
<p>22 SAINT-MARTIN-D'HERES</p> <p>FRANÇOISE GERBER</p> <p>DAVID QUEROS</p>	<p>23 LE SUD-GRÉSIVAUDAN</p> <p>IMEN SMEDY</p> <p>BERNARD PERAZIO</p>	<p style="font-size: 8px; margin-top: 5px;"> ■ MAJORITÉ POUR L'ISÈRE : DROITE, CENTRE, SOCIÉTÉ CIVILE ■ OPPOSITION : EELV, PCF, PS, LFI </p>				<p>24 LA TOUR-DU-PIN</p> <p>DELPHINE HARTMANN</p> <p>FABIEN RAJON</p>	<p>25 TULLINS</p> <p>AMÉLIE GIRERD</p> <p>ANDRÉ VALLINI</p>	
<p>26 LA VERPILLIÈRE</p> <p>AURÉLIE VERNAY</p> <p>DAMIEN MICHALLET</p>	<p>27 VIENNE 1</p> <p>MARTINE FAÏTA</p> <p>CHRISTOPHE CHARLES</p>	<p style="font-size: 8px; margin-top: 5px;"> ■ MAJORITÉ POUR L'ISÈRE : DROITE, CENTRE, SOCIÉTÉ CIVILE ■ OPPOSITION : EELV, PCF, PS, LFI </p>				<p>28 VIENNE 2</p> <p>ISABELLE DUGUA</p> <p>PATRICK CURTAUD</p>	<p>29 VOIRON</p> <p>ANNE GERIN</p> <p>JULIEN POLAT</p>	

ANNEXE 2 : Organisation du département



ORGANISATION DU DÉPARTEMENT



Président du Département
Jean-Pierre Barbier



Directeur du cabinet
Édouard Jousselein

Cabinet du Président



Directrice générale des services
Séverine Battin

- Performance et modernisation du service au public
Agnès Bachelot-Journet
- Relations extérieures
Richard Marchand

● Pôle attractivité et transitions



Directeur général adjoint
Laurent Lambert

- Aménagement
Jacques Henry
- Culture et patrimoine
Aymeric Perroy
- Mobilités
Marie-Pierre Fléchon
- ▶ Mission attractivité du territoire
Isabelle Pissard

- Cellule des assemblées
Anne-Sophie Armani
- ▶ Mission déontologie
Jacqueline Mouton

● Pôle famille



Directeur général adjoint
Alexis Baron

- Autonomie
Fabien Calonego
- Éducation, jeunesse et sport
Philippe Gallien
- Solidarités
Angélique Chapot
- Service Inspection
Laurent Fournier
- ▶ Mission citoyenneté
Julien Saint-Aman

- ▶ Mission management du risque
Stéphane Bowie
- ▶ Mission médiation des usagers
Marie-Pierre Cohen

● Pôle ressources



Directeur général adjoint
Hervé Monnet

- Affaires juridiques, achats, marchés, contrats complexes
Véronique Amat-Scholastique
- Constructions publiques et environnement de travail
Sophie Prault
- Finances
Sandrine Teissier
- Innovation numérique et systèmes d'information
Vincent Arnaud
- Ressources humaines
Etienne Chevalier

● Pôle équité territoriale



Directrice générale adjointe
Louisa Slimani

- Agglomération grenobloise
Éducation et action territoriale
Pascale Callec
- Agglomération grenobloise
Social
Stéphane Césari

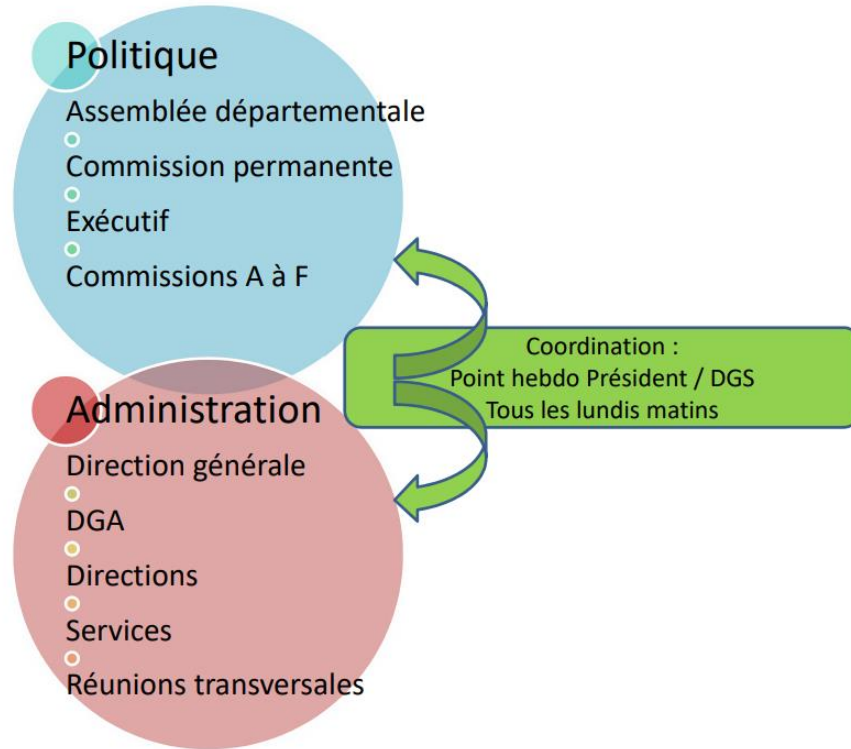
- Bièvre
Gilles Laperrousaz
- Grésivaudan
Annick Prigent
- Haut-Rhône dauphinois
Olivier Liberelle
- Isère rhodanienne
Corine Brun
- Matheysine
Michaël Diaz

- Oisans
Yves Tixier
- Porte des Alpes
Sébastien Goethals
- Sud-Grésivaudan
François Balayé
- Trièves
Olivier Tournoud
- Vals du Dauphiné
Jean-Philippe Ziotti

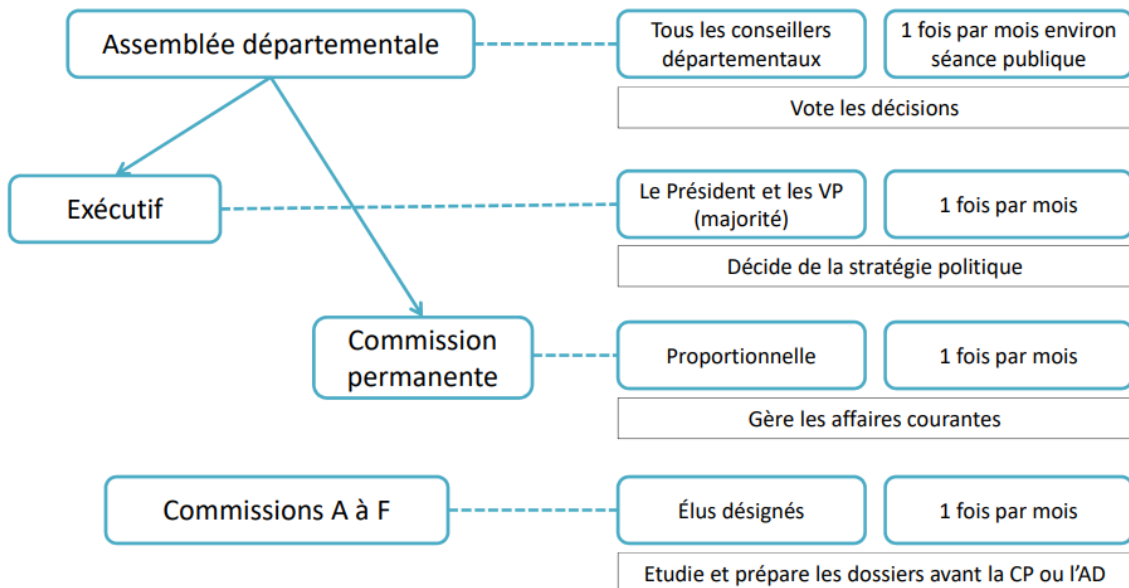
- Vercors
David Martin
- Voironnais-Chartreuse
Patrick Garel
- Développement
Régine Bourgeois

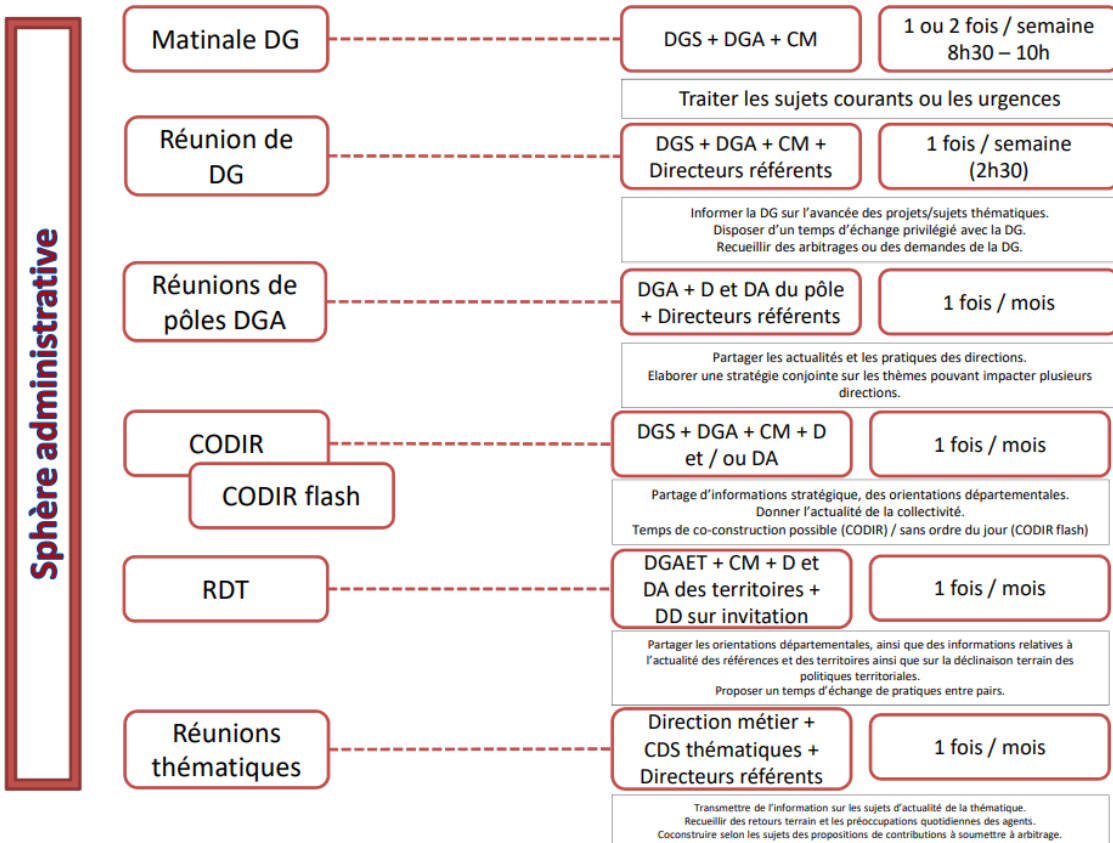
11/01/2023

ANNEXE 3 : Cartographie des instances

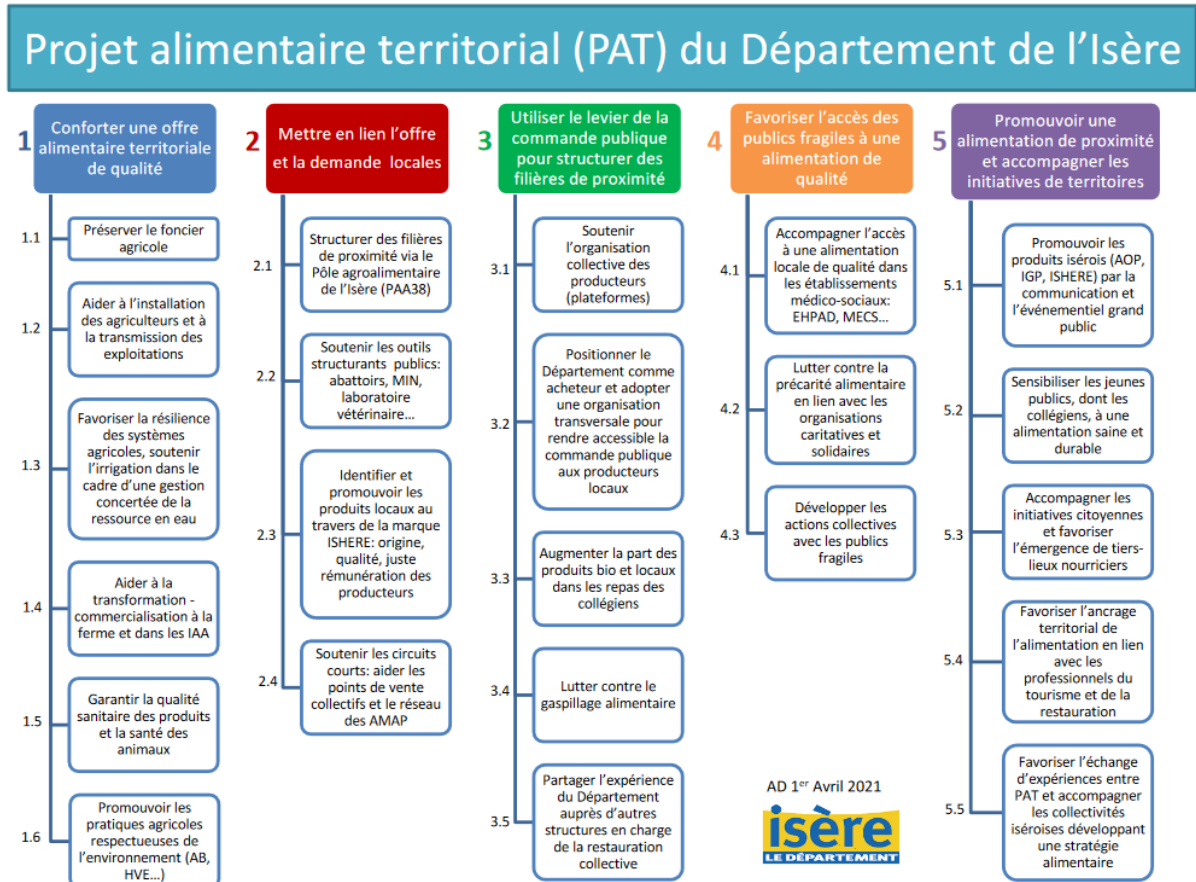


Sphère politique






ANNEXE 4 : Synthèse PAT Isère




ANNEXE 5 : Méthodologie évaluation parcours 100% et circuit-court



MÉTHODOLOGIE D'ÉTUDE « PARCOURS 100% » → Mai - Juin 2022






















- **Entretiens exploratoires**
 - Equipe projet de l'expérimentation 100% (J Laffargue et C Bosch-Franchino)
 - CMC : Phillipe Redon, Cédric Basset
- **Protocole convive**
 - Approche comparative entre 2 collèges sur 3 jours (10, 13 et 14 juin)
 - ▶ tailles similaires mais très différents en terme de sociologie : Fantin Latour et Fernand Leger
 - 1 analyse plateau (2 collèges sur 3 jours) des composantes par sexe et classe
 - 1 analyse qualitative de la satisfaction des convives : 55 élèves répondant de tous niveaux
 - Entretien avec le gestionnaire : 30-45 minutes environ
 - Entretien avec le référent cuisine satellite : 30-45 minutes environ
 - Entretien avec les agents départementaux « restauration » : en collectif ou au fil de l'eau



MÉTHODOLOGIE D'ÉTUDE « CIRCUIT-COURT » → Novembre - Décembre 2022

- **Entretiens exploratoires**
 - Equipe projet de l'expérimentation (O Ferrand ; J Laffargue)
- **Approches auprès des collégiens (questionnaires et échanges), des responsables de cuisine satellite et des gestionnaires (entretiens) de 6 collèges participants**
- **Entretiens auprès de l'ensemble des chefs de CMC impliqués**
- **Entretiens auprès de 12 structures locales ayant assuré les animations « Circuit-court »**

ANNEXE 6 : Menu type parcours 100%

		
EXEMPLE DE MENUS TYPE PARCOURS 100%		
<p>Bonne fête Landry</p> <p style="text-align: right;">vendredi 10 juin 2022</p> <p>Duo de perles au saumon fumé Taboulé à la menthe Salade de blé Bio </p> <p> Sauté de mouton Bio à la crème d'ail Filet de lieu au safran</p> <p>Ratatouille de légumes Bio et locaux </p> <p> Jardinière de légumes Bio</p> <p>Emmental Bio </p> <p> Fromage blanc Bio</p> <p>Cerises locales </p>	<p>Bonne fête Norbert</p> <p style="text-align: right;">lundi 13 juin 2022</p> <p>Gaspacho Melon charentais Pomelos Bio </p> <p>Colombo de porc Bio* </p> <p> Curry de légumes Bio</p> <p>Riz basmati Bio </p> <p> Pomme Vapeur Bio</p> <p>Bournette Bio </p> <p>Pont l'évêque</p> <p> Compote pommes Bio</p>	<p>Bonne fête Gilbert</p> <p style="text-align: right;">mardi 14 juin 2022</p> <p> Tomate Bio mozzarella Avocat vinaigrette Pastèque</p> <p>Sauté de veau grand-mère* </p> <p> Omelette Bio</p> <p>Salsifis à la tomate  Epinards Bio à la crème</p> <p>Cendré de belledonne Bio </p> <p>Fromage blanc battu</p> <p> Brownies maison Bio aux noix de l'Isère Tropézienne</p>

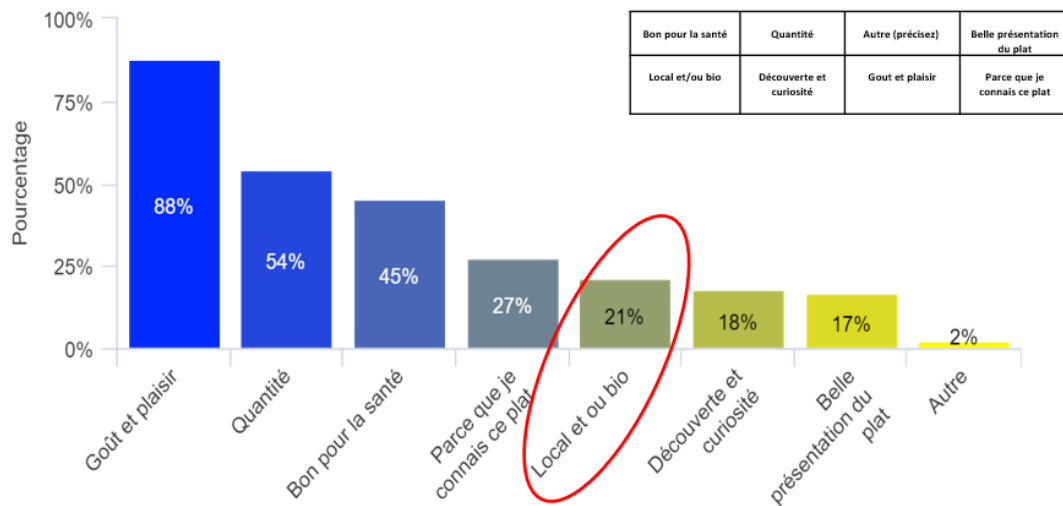
ANNEXE 7 : Critères de choix du menu

isère
LE DÉPARTEMENT

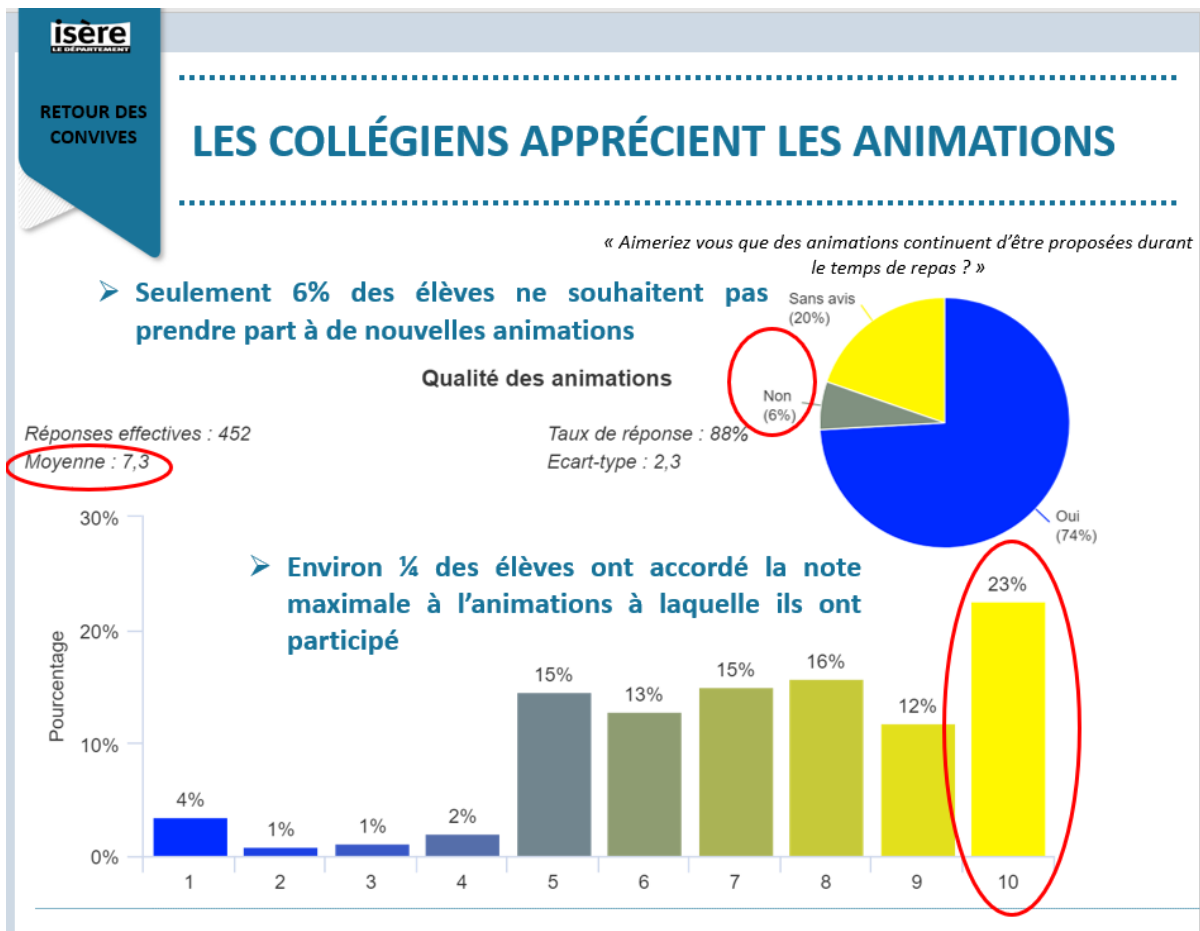
RETOUR DES
CONVIVES

CRITÈRES DE CHOIX DU MENU : LE LOCAL ET/OU BIO IMPORTE PEU

« Quels sont vos priorités et critères pour faire votre choix de menu ? Entourez les 3 critères les plus importants »



ANNEXE 8 : Appréciation des animations





POUR UNE ALIMENTATION BIO LOCALE DE QUALITÉ AU SERVICE DE NOTRE TERRITOIRE



À Manger Bio Isère, nous nous sommes lancés dans une démarche de Responsabilité Sociétale de l'Entreprise (RSE) afin de mettre en avant les particularités de notre coopérative. Depuis nous travaillons sur les différentes catégories du référentiel de labellisation Bio Entreprise Durable. Par cette démarche, nous souhaitons ancrer définitivement les enjeux de développement durable dans notre stratégie d'entreprise.



Agir pour le territoire

- **Elaborer des solutions** d'approvisionnements durables avec les clients et les producteurs.
- **Dynamiser les filières** et la consommation bio locale.
- **Fédérer les acteurs** du territoire grâce à notre culture coopérative.



Promouvoir une alimentation bio de qualité pour tous

- **Défendre** une démarche bio exigeante et de qualité au cœur de la transition alimentaire.
- **Accompagner** nos clients dans l'évolution de leurs pratiques d'approvisionnement.
- **Continuer** la sensibilisation des consommateurs aux enjeux de développement durable en augmentant le nombre d'interventions en restaurant.



des salariés impliqués

- **Susciter l'implication** de tous les salariés dans la vie de la coopérative au travers d'un parcours d'intégration complet.
- **Miser sur les compétences et la formation** des collaborateurs pour asseoir notre projet de territoire.
- **Elaborer une stratégie RH** avec la création d'un pôle RH d'ici fin 2021.



des producteurs au cœur du projet

- **Rassembler** les producteurs autour d'une démarche collective de commercialisation.
- **Mutualiser** les moyens pour renforcer l'offre et améliorer le service.
- **Pérenniser** les relations avec nos producteurs et leur garantir une juste rémunération grâce à une convention de partenariat.
- **Soutenir** encore plus l'installation, la conversion et l'innovation en AB en 2020.





www.mangezbioisere.fr

NOS ACTIONS CONCRÈTES AU VERSO



POUR UNE ALIMENTATION BIO LOCALE DE QUALITÉ AU SERVICE DE NOTRE TERRITOIRE

Agir pour le territoire



- Au moins 6 rendez-vous clients-producteurs par an.
- Participer aux dynamiques territoriales de développement alimentaire (PAA, PaiT...).
- Accompagner et aider à la constitution de 15 groupements d'achats de particuliers en 2021.



Promouvoir une alimentation bio de qualité pour tous

- Contacter l'ensemble des communes du département arrivant à échéance de leur contrat avec leurs prestataires de restauration en 2021, pour les aider à prendre le virage de la loi EGalim.
- Mettre en place une offre de formation annuelle pour les clients pour leurs proposer 3 formations en 2021 et 5 en 2022.
- Travailler avec 10 à 15 nouveaux clients sur le secteur de la petite enfance ou du médico-social en 2021.



Des salariés impliqués



- 100 % des salariés bénéficieront de la formation « Bienvenue en SCIC » et visiteront une exploitation agricole d'ici à 2022.
- Mise en place d'un plan de gestion des compétences pour 100 % des salariés.
- Réaliser entre 5 et 10 formations par an.



Des producteurs au cœur du projet



- Diffuser le livret d'accueil des nouveaux sociétaires à 100 % des nouveaux entrants dans la SCIC.
- Atteindre 100 % des producteurs associés signataires de la convention de partenariat en 2022.
- Intégrer 5 à 10 nouveaux producteurs sociétaires à la SCIC par an.

www.mangezbioisere.fr

Résumé

Mots clés : restauration scolaire, alimentation durable, communs, système alimentaire, Isère

Depuis 2018, avec l'arrivée des lois EGalim, AGEF et Climat et Résilience, la restauration scolaire fait face au défi de l'alimentation durable. Ce mémoire explore ces nouveaux enjeux en s'appuyant sur les ressources théoriques du champ académique des communs. Deux grandes parties structurent cette recherche. La première présente le service public de restauration scolaire mis en place par le département de l'Isère à partir de l'évaluation de cette politique publique. La seconde analyse la restauration scolaire et le système alimentaire territorial qui l'approvisionne en produits locaux par le prisme des communs. Faisant tout d'abord le constat d'une relation symbiotique entre ces deux objets, l'étude dégage ensuite progressivement un idéal-type de système alimentaire en commun (SYAC). Celui-ci consiste en « un système alimentaire durable et territorialisé orchestré par une gouvernance polycentrique partagée entre des citoyens et des pouvoirs publics volontaristes partenaires d'acteurs privés capables de concilier fonctionnement démocratique, utilité sociale et efficacité économique. ». Selon nous, la mise en œuvre d'un service public de restauration scolaire répondant aux enjeux de durabilité est un levier permettant de structurer de tels systèmes. *In-fine*, les élèves disposent d'un droit d'usage des SYAC grâce à cette institution sociale qui fait de l'alimentation un bien public.

Abstract

Keywords : school catering, sustainable food, commons, food system, Isère

Since 2018, with the advent of the EGalim, AGEF, and Climate and Resilience Acts, school catering service faces the challenge of sustainable food. This dissertation explores these new issues by drawing on theoretical resources from the academic field of the commons. Two main parts structure this research. The first part presents the public school catering service set up by the Isère department, based on the evaluation of this public policy. The second part analyzes school catering and the territorial food system that supplies it with local products through the prism of the commons. First, the study notes a symbiotic relationship between these two objects, and then progressively identifies an ideal type of commons food system (SYAC). This consists of "a sustainable and territorialized food system orchestrated by a polycentric governance shared between citizens and voluntary public authorities in partnership with private actors capable of reconciling democratic functioning, social utility and economic efficiency. In our opinion, the implementation of a public school catering service that meets the challenges of sustainability is a lever for structuring such systems. Ultimately, students have a right to use SYAC thanks to this social institution that makes food a public good.