

MÉMOIRE

Présenté par : GRAVIÈRE Camille

Dans le cadre de la **dominante d'approfondissement** :



Alternance effectuée du : 01/09/2025 au 06/09/2026

À : DRAAF Bourgogne-Franche-Comté

5 voie Gisèle Halimi, 25000 Besançon

Sur le **thème** : La restauration collective, catalyseur des filières fruits et légumes en Bourgogne-Franche-Comté : les conditions d'une structuration adaptée à la diversité territoriale et le rôle de l'action publique

Eventuellement : rapport confidentiel : ☐

Date d'expiration de confidentialité : ... /...../.....

Pour l'obtention du :
DIPLÔME D'INGÉNIEUR D'AGROPARISTECH

Enseignant/e-tuteur responsable de l'alternance : Madame Blatrix Cécile

Maître de stage : Madame van Elst Odile

Soutenu le : 17/09/2026

Page de remerciements

Je tiens tout d'abord à remercier ma famille et mes amis d'enfance, qui m'ont accompagné et soutenu dans ma réorientation en école d'ingénieur.

Je remercie également mes amis rencontrés à AgroParisTech. Issu d'un parcours différent, j'ai beaucoup appris à leurs côtés, notamment grâce à leurs connaissances plus aguerries du monde agricole et à leurs expériences diverses. Les nombreux échanges que nous avons pu avoir, aussi bien dans le cadre de l'école qu'en dehors, ont largement contribué à enrichir ma compréhension de ce milieu.

Je souhaite également remercier l'ensemble des enseignants de la spécialité Sciences politiques, écologie et stratégie pour la qualité de leurs enseignements, leur disponibilité et les connaissances qu'ils nous ont transmises.

Mes remerciements vont également à la Direction régionale de l'Alimentation, de l'Agriculture et de la Forêt de Bourgogne-Franche-Comté, et plus particulièrement aux membres du Service régional de l'Alimentation basés sur le site de Besançon, pour leur accueil et leur bienveillance tout au long de cette dernière année d'alternance. Cette expérience m'a permis d'approfondir encore davantage ma compréhension du fonctionnement d'un service déconcentré de l'État et des enjeux liés à la mise en œuvre des politiques publiques de l'alimentation.

Je tiens tout particulièrement à remercier Madame van Elst Odile pour son accompagnement tout au long de cette alternance, pour la confiance qu'elle m'a accordée, ainsi que pour ses conseils et sa disponibilité dans la réalisation de ce travail.

Enfin, je remercie Madame Blatrix Cécile pour son accompagnement académique, ses conseils et le regard qu'elle a porté sur mon travail. Ses remarques m'ont notamment permis de prendre du recul sur mon sujet et de faire progressivement évoluer ma réflexion au cours de la réalisation de ce mémoire.

À toutes les personnes qui ont contribué, de près ou de loin, à cette dernière étape de mon long parcours étudiant, j'adresse mes sincères remerciements.

Table des sigles

ADEME : Agence de la transition écologique

AOC : Appellation d'origine contrôlée

AOP : Appellation d'origine protégée

BFC : Bourgogne-Franche-Comté

CECAFiTer : Capitalisation d'Expériences pour la Construction et l'Animation des Filières Territorialisées

CERD : Centre d'Études et de Ressources sur la Diversification

CESE : Conseil économique, social et environnemental

CGAAER : Conseil général de l'alimentation, de l'agriculture et des espaces ruraux

DAAF : Direction de l'Alimentation, de l'Agriculture et de la Forêt

DDT : Direction départementale des territoires

DRAAF : Direction régionale de l'Alimentation, de l'Agriculture et de la Forêt

DRIAAF : Direction régionale et interdépartementale de l'Alimentation, de l'Agriculture et de la Forêt

EHPAD : Établissement d'hébergement pour personnes âgées dépendantes

EPLEFPA : Établissement public local d'enseignement et de formation professionnelle agricoles

ESAT : Établissement et service d'accompagnement par le travail

GHT : Groupement hospitalier de territoire

LOAAF : Loi d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt

MAASA : Ministère de l'Agriculture, de l'Agro-alimentaire et de la Souveraineté alimentaire

PAT : Projet alimentaire territorial

PNA : Programme national pour l'alimentation

PNNS : Programme national nutrition santé

SCIC : Société coopérative d'intérêt collectif

SIQO : Signes d'identification de la qualité et de l'origine

SNANC : Stratégie nationale pour l'alimentation, la nutrition et le climat

SRAI : Service régional de l'Alimentation

SREAF : Service régional de l'Économie agricole et forestière

SRFAM : Service régional FranceAgriMer

SRFD : Service régional de la Formation et du Développement

SRISE : Service régional de l'Information statistique et économique

SyAM : Systèmes alimentaires du milieu

TABLE DES MATIERES :

Page de remerciements	1
Table des sigles.....	2
Résumé synthétique.....	6
Introduction	7
Présentation synthétique de la structure d'accueil.....	9
Problématisation et méthodologie.....	10
1. Problématisation et clarification des termes employés.....	10
2. Etat de l'art.....	12
I. L'alimentation territoriale : un objet de recherche pluridisciplinaire	12
II. La restauration collective en France : organisation et leviers publics.....	13
III. Les obligations réglementaires de la restauration collective	15
IV. La notion de filière	17
V. Territorialisation et gouvernance des politiques alimentaires.....	20
VI. L'émergence du dispositif PAT.....	21
VII. Etudes dans le périmètre de la Bourgogne-Franche-Comté	22
3. Méthodes d'enquêtes	24
i. Critères pour le choix des acteurs	24
ii. Construction du guide d'entretien et conduite des entretiens	24
iii. Analyse des entretiens.....	25
PARTIE 1 – Un territoire aux ressources contrastées : comprendre les fondements de l'approvisionnement en fruits et légumes en Bourgogne-Franche-Comté.....	27
1.1 État des lieux de la production, de la transformation et de l'approvisionnement en Bourgogne-Franche-Comté	27
1.2. Une filière historique des légumes de plein champ en recomposition.....	31
1.3. Des filières fruits et légumes multiples mais encore faiblement structurées	33
Partie II – Une rencontre incertaine entre offre et demande : des contraintes professionnelles aux défauts de coordination.....	39
2.1. Des temporalités, des contraintes et des modèles professionnels difficiles à concilier	39
2.1.1. Une offre agricole confrontée aux incertitudes liées au vivant et difficilement programmable	39
2.1.2. Des cuisines collectives soumises à des contraintes humaines, matérielles et budgétaires	40
2.1.3. Une relation fragilisée par la méconnaissance réciproque	42
2.2. La restauration collective : un débouché structurant, mais ni garanti ni nécessairement stabilisateur.....	43
2.2.1. Une demande susceptible de fournir de la visibilité et des volumes	43
2.2.2. Des engagements encore ponctuels, fragiles et asymétriques.....	44
2.2.3. La contractualisation entre sécurisation recherchée et rigidité redoutée.....	45

2.3. Une pluralité de modalités d'achat répondant à des besoins différents	46
2.4. Des intermédiaires indispensables mais diversement légitimés	49
2.4.1. <i>Le grossiste : concurrent des producteurs ou opérateur logistique indispensable ?</i>	49
2.4.2. <i>La logistique et la commercialisation comme métiers à part entière.....</i>	50
Partie III – Structurer sans uniformiser : des leviers complémentaires, territorialisés et débattus	53
3.1. Sécuriser progressivement la rencontre entre l'offre et la demande	53
3.1.1. <i>Planifier et sécuriser la demande sans rigidifier les engagements</i>	53
3.1.2. <i>Organiser collectivement l'offre et mutualiser certaines fonctions.....</i>	55
3.1.3. <i>Diversifier les débouchés pour ne pas dépendre de la seule restauration collective</i>	56
3.1.4. <i>Mieux qualifier l'offre régionale pour articuler approvisionnement local et objectifs EGAlim.....</i>	56
3.2. Dimensionner les outils aux besoins réels des territoires.....	57
3.2.1. <i>Transformer et stocker lorsque ces fonctions répondent à une demande identifiée.....</i>	57
3.2.2. <i>Organiser la logistique à l'échelle des flux plutôt que des frontières administratives</i>	59
3.2.3. <i>Partir de l'existant et expérimenter avant d'investir.....</i>	60
3.3. Construire une gouvernance capable de coordonner sans uniformiser	61
3.3.1. <i>Clarifier les responsabilités entre acteurs publics et économiques</i>	61
3.3.2. <i>Pérenniser l'animation et les projets au-delà des personnes et des mandatures</i>	63
3.3.3. <i>Raisonner à l'échelle des bassins alimentaires.....</i>	64
Conclusion générale	68
ANNEXE 1 : Liste des acteurs identifiés en amont des entretiens.....	70
ANNEXE 2 : Guide d'entretien.....	72
Bibliographie.....	75

Résumé synthétique

Ce mémoire s'intéresse à l'approvisionnement en fruits et légumes de la restauration collective en Bourgogne-Franche-Comté et cherche à mieux comprendre les conditions qui pourraient favoriser sa structuration, ainsi que la place que peut occuper l'action publique dans cette dynamique.

À partir d'un état de l'art et de 29 entretiens réalisés auprès d'acteurs régionaux aux profils variés, l'étude met en évidence que les difficultés rencontrées ne semblent pas pouvoir être expliquées uniquement par un manque de production. Elles tiennent également aux différences de fonctionnement entre les acteurs. Les producteurs doivent composer avec la saisonnalité, les aléas climatiques et la nécessité d'anticiper leurs cultures, tandis que les cuisines collectives sont confrontées à des contraintes budgétaires, humaines, matérielles et réglementaires. La transformation, le stockage, la commercialisation et la logistique apparaissent également comme des éléments importants pour permettre la rencontre entre l'offre et la demande.

Les entretiens montrent que la restauration collective peut contribuer à la structuration de l'approvisionnement en apportant certains volumes et une meilleure visibilité aux producteurs. Elle ne semble toutefois pas pouvoir constituer, à elle seule, un débouché suffisant pour structurer durablement les filières. Plusieurs leviers ressortent du travail réalisé, notamment une meilleure anticipation des besoins, l'organisation collective de l'offre, la mutualisation de certaines fonctions, la diversification des débouchés et l'utilisation d'outils de transformation ou de logistique lorsqu'un besoin est réellement identifié.

Ce mémoire conduit ainsi, moins à proposer un modèle unique, qu'à souligner la nécessité d'adapter les réponses aux réalités de chaque territoire. La structuration pourrait davantage reposer sur une meilleure articulation des initiatives et des ressources déjà présentes. Dans cette perspective, les collectivités disposent de leviers directs, notamment à travers la restauration collective et leurs politiques alimentaires, tandis que l'État peut contribuer à l'accompagnement, à la mise en relation des acteurs et à la coordination entre les différentes échelles. Ces résultats restent néanmoins issus d'une enquête qualitative et constituent avant tout des pistes de réflexion, pour mieux comprendre les conditions d'une structuration adaptée à la diversité de la Bourgogne-Franche-Comté.

Introduction

L'alimentation est devenue au cours des dernières années un objet majeur de politique publique. Aux enjeux historiques de production agricole et de sécurité sanitaire s'ajoutent désormais ceux de souveraineté alimentaire, de transition écologique, de renouvellement des générations agricoles, d'accessibilité économique et de qualité de l'alimentation. Dans ce contexte, les politiques agricoles et alimentaires françaises poursuivent une ambition qui dépasse la seule capacité à produire : permettre à chacun d'accéder à une alimentation saine, sûre, durable et de qualité, tout en maintenant des filières agricoles et alimentaires capables de répondre aux besoins des territoires.

Cette ambition s'est progressivement traduite dans le droit et dans l'action publique. La loi EGalim de 2018, complétée notamment par la loi Climat et Résilience de 2021, a renforcé les exigences applicables à la restauration collective en matière d'approvisionnement durable et de qualité. Plus récemment, la publication de la Stratégie nationale pour l'alimentation, la nutrition et le climat (SNANC), le 11 février 2026, est venue inscrire ces objectifs dans une réflexion plus large sur la transformation et la résilience des systèmes alimentaires.

La restauration collective occupe, à ce titre, une position particulière. Chaque année, 3,7 milliards de repas sont servis en France dans les établissements scolaires, les hôpitaux, les établissements médico-sociaux, les administrations ou encore les entreprises (Tendil, s. d. ; Esnault, 2023). En Bourgogne-Franche-Comté, plus de 130 millions de repas ont été servis en 2024 (ma cantine, 2024). Par l'importance des volumes concernés et par la régularité potentielle de ses achats, la restauration collective constitue ainsi un débouché susceptible d'accompagner la transformation des systèmes alimentaires. Lorsqu'elle relève d'acteurs publics, elle présente en outre une particularité : les pouvoirs publics sont à la fois porteurs d'objectifs en matière d'alimentation durable et par l'intermédiaire des établissements dont ils ont la charge, acteurs de leur mise en œuvre.

Cette situation fait cependant apparaître un paradoxe. Fixer des objectifs d'approvisionnement ne suffit pas à faire émerger les produits permettant de les atteindre. Encore faut-il que les territoires disposent d'exploitations capables de produire les volumes attendus, d'outils permettant de stocker et de transformer les denrées, d'organisations logistiques adaptées et, surtout, de relations suffisamment structurées entre producteurs, intermédiaires, acheteurs et acteurs publics.

Ce constat prend une dimension particulière en Bourgogne-Franche-Comté. Région à dominante rurale dont l'agriculture est historiquement marquée par l'élevage et les grandes cultures, elle se caractérise par une production de fruits et légumes relativement faible. Les exploitations maraîchères y sont souvent de petite taille, diversifiées et orientées vers les circuits courts, tandis que l'arboriculture demeure peu développée. À ces caractéristiques productives s'ajoute un maillage limité des outils de stockage et de transformation. Pourtant, les collectivités expriment une volonté croissante de renforcer leurs approvisionnements régionaux. La difficulté réside donc moins dans l'existence d'une demande que dans la capacité à organiser sa rencontre avec une offre agricole elle-même fragmentée.

C'est dans ce cadre qu'a été réalisé ce mémoire au sein du pôle Animation de la Politique de l'Alimentation du Service Régional de l'Alimentation de la Direction Régionale de l'Alimentation, de l'Agriculture et de la Forêt de Bourgogne-Franche-Comté (DRAAF BFC). Mon intégration au sein de ce service, en qualité d'alternante chargée de mission, m'a permis d'observer de l'intérieur la déclinaison territoriale des politiques alimentaires et les relations entretenues avec les différents acteurs régionaux. Elle m'a également permis de consacrer une part importante de mon temps à ce travail, depuis la construction de la problématique jusqu'à la conduite, la retranscription et l'analyse des entretiens.

À partir de cette immersion et des premiers constats établis sur le territoire, la réflexion a conduit à formuler la problématique suivante : comment structurer l'approvisionnement en fruits et légumes de la restauration collective en Bourgogne-Franche-Comté, dans un territoire à dominante rurale caractérisé par des filières maraîchères encore peu développées, et quelle place l'action publique peut-elle occuper dans cette structuration ?

Pour y répondre, ce mémoire s'appuie sur un état de l'art consacré à la restauration collective, aux filières alimentaires et aux dispositifs territoriaux, complété par une enquête qualitative menée auprès de 29 acteurs de Bourgogne-Franche-Comté. Producteurs, acteurs de la transformation, structures collectives, distributeurs, responsables de restauration collective, chargés de mission de Projets Alimentaires Territoriaux (PAT) et acteurs institutionnels ont ainsi été interrogés afin de confronter leurs pratiques, leurs contraintes et leurs représentations.

L'analyse suivra trois temps. Une première partie dressera un état des lieux des ressources et de l'organisation des filières fruits et légumes en Bourgogne-Franche-Comté, afin de comprendre les fondements territoriaux sur lesquels peut reposer leur structuration. Une deuxième partie analysera la rencontre encore incertaine entre l'offre agricole et la demande de la restauration collective, en mettant en évidence les contraintes propres aux différents métiers, les difficultés de coordination et le rôle des intermédiaires. Enfin, une troisième partie examinera les leviers susceptibles de renforcer cette structuration, depuis la sécurisation progressive de l'offre et de la demande jusqu'au dimensionnement des outils de transformation et de logistique, en interrogeant plus particulièrement les formes de gouvernance et la répartition des responsabilités entre acteurs publics et économiques.

Présentation synthétique de la structure d'accueil

La Direction Régionale de l'Agriculture de l'Alimentation et de la Forêt (DRAAF) est un service déconcentré du Ministère de l'Agriculture de l'Agro-alimentaire et de la Souveraineté Alimentaire (MAASA) ayant pour mission de mettre en œuvre au niveau régional, et sous l'autorité du préfet de région, la politique du ministère concernant l'agriculture, l'alimentation et la forêt. Initialement au nombre de 22, les DRAAF sont depuis la loi relative à la délimitation des régions du 16 janvier 2015, au nombre de 13 en métropole. Les territoires d'outre-mer disposent de DAAF (Directions de l'Alimentation, de l'Agriculture et de la Forêt), situées en Guadeloupe, en Martinique, en Guyane, à La Réunion et à Mayotte. La région Île-de-France présente une organisation particulière avec la présence d'une DRIAAF (Direction régionale et interdépartementale de l'Alimentation, de l'Agriculture et de la Forêt). Sa spécificité ne réside pas dans le nombre de départements que compte la région, mais dans son organisation administrative : outre ses missions à l'échelle régionale, la DRIAAF exerce directement certaines missions départementales et interdépartementales, selon une organisation propre à l'Île-de-France.

Chaque direction est organisée en plusieurs services spécialisés, permettant de coordonner et de mettre en œuvre les différentes politiques publiques portées par le ministère chargé de l'Agriculture.

La DRAAF Bourgogne-Franche-Comté est composée de 167 agents répartis au sein de cinq services régionaux, dont le secrétariat général. À cette organisation s'ajoute le Service régional FranceAgriMer (SRFAM), implanté au sein de la DRAAF mais relevant de FranceAgriMer au niveau national.

- Le Service Régional de la Formation du Développement (SRFD) porte, en compétence partagée avec le conseil régional, la responsabilité de l'enseignement, de la formation professionnelle et de l'apprentissage agricole ;
- Le Service Régional de l'Information Statistique et Economique (SRISE) réalise des enquêtes auprès des exploitations agricoles et entreprises agro-alimentaires afin de répondre aux besoins de connaissances exprimés par le ministère ;
- Le Service Régional de l'Economie Agricole et Forestière (SREAF) met en œuvre, pilote et anime régionalement les politiques agricoles, agro-alimentaire et forestières ;
- Le Service Régional FranceAgriMer accompagne les différentes filières présentes sur le territoire en assurant la gestion des aides financières ;
- Finalement le Service Régional de l'Alimentation (SRAI), composé de 42 personnes et de 5 pôles, assure la sécurité sanitaire végétale et animale, ainsi que le pilotage des politiques incitatives que sont la réduction de l'emploi des pesticides et la qualité de l'alimentation. Cette dernière est portée par le pôle animation de la politique alimentaire, auquel je suis rattachée. Composé de trois chargés de missions (avec un départ en juin non renouvelé), d'une gestionnaire technique et d'une cheffe de pôle, Madame van Elst Odile, tutrice de mon apprentissage.

Problématisation et méthodologie

1. Problématisation et clarification des termes employés

Ce mémoire accordera ainsi une attention particulière aux relations entre la fonction publique de l'État et la fonction publique territoriale, afin d'analyser la manière dont leurs missions, leurs compétences et leurs outils peuvent se compléter dans la structuration de l'approvisionnement en fruits et légumes en Bourgogne-Franche-Comté. Cette articulation permettra, dans la suite du mémoire, d'interroger plus précisément la place de l'État en région, ses moyens d'action et ses relations avec les collectivités territoriales et les autres acteurs locaux, notamment en département. Les travaux consacrés à la territorialisation de l'action publique alimentaire permettront dans un premier temps de préciser ces relations dans l'état de l'art. Leur traduction concrète en Bourgogne-Franche-Comté sera ensuite analysée dans la troisième partie du mémoire à partir des entretiens réalisés auprès des acteurs institutionnels et territoriaux.

L'expression « filières maraîchères peu développées » désigne les difficultés rencontrées par la production de fruits et légumes en Bourgogne-Franche-Comté, caractérisées notamment par un nombre limité d'exploitations spécialisées, mais également par le faible nombre d'exploitations céréalières ou de polyculture-élevage ayant développé, en complément de leur activité principale, un atelier arboricole ou de production de légumes. À cela s'ajoutent des volumes de production parfois insuffisants, une organisation collective encore fragile ainsi que des capacités de stockage, de transformation et de commercialisation qui restent à renforcer. Ces contraintes peuvent limiter la capacité des producteurs locaux à répondre aux besoins spécifiques de la restauration collective, notamment en matière de régularité des approvisionnements, de volumes disponibles et de diversité des produits proposés.

L'expression « peu développées » ne renvoie donc pas uniquement au niveau de la production agricole. Elle désigne plus largement une structuration encore limitée ou inégale des différents maillons nécessaires à l'approvisionnement, depuis l'organisation collective de l'offre jusqu'aux capacités de stockage, de transformation, de commercialisation et de logistique. Elle ne signifie pas pour autant une absence de production ou d'initiatives sur le territoire. La Bourgogne-Franche-Comté compte au contraire différents producteurs, collectifs, intermédiaires et outils de transformation, mais ceux-ci sont répartis de manière inégale et ne sont pas toujours articulés entre eux. Cette organisation territoriale de la production, de la transformation et de l'approvisionnement sera présentée plus précisément dans la première partie du mémoire.

Cette problématique vise ainsi à comprendre comment l'action combinée de l'État en région, des collectivités territoriales et des outils de gouvernance alimentaire tels que les projets alimentaires territoriaux (PAT), ainsi que les opportunités créées par les évolutions réglementaires applicables à la restauration collective, peuvent contribuer à structurer durablement des filières fruits et légumes adaptées aux spécificités rurales de la Bourgogne-Franche-Comté.

La notion de « structuration » est ici entendue comme la capacité à organiser et à articuler les différents maillons nécessaires à l’approvisionnement : production, regroupement de l’offre, stockage, transformation, logistique, commercialisation et achat. Il ne s’agit donc pas nécessairement de construire une filière régionale unique, mais d’interroger les différentes formes d’organisation susceptibles de relier durablement l’offre agricole aux besoins de la restauration collective. Les notions de filière et de système alimentaire territorial, qui permettent d’éclairer ces différentes formes d’organisation, seront précisées dans l’état de l’art. Leur traduction concrète sur le territoire régional sera ensuite étudiée dans les différentes parties consacrées aux résultats de l’enquête.

La restauration collective constitue en effet un débouché particulier. Si elle peut représenter des volumes réguliers et offrir une certaine visibilité aux producteurs, son approvisionnement répond également à des contraintes spécifiques en matière de volumes, de régularité, de prix, de logistique, de préparation des produits ou encore de commande publique. La rencontre entre les caractéristiques de l’offre agricole régionale et les besoins des cuisines collectives ne peut donc pas être considérée comme automatique. Cette question constituera le cœur de la deuxième partie du mémoire, consacrée aux conditions de rencontre entre l’offre et la demande.

Enfin, la SNANC (Stratégie nationale pour l’alimentation, la nutrition et le climat) constitue le cadre stratégique national dans lequel s’inscrit cette réflexion. Lancée en 2023 dans le cadre de la planification écologique, et officiellement publiée le 11 février 2026, elle vise à renforcer la cohérence des politiques publiques relatives à l’alimentation, à la nutrition et aux enjeux climatiques. Elle s’inscrit dans la continuité du Programme national pour l’alimentation (PNA) et du Programme national nutrition santé (PNNS), en cherchant notamment à favoriser une alimentation saine, durable et accessible, ainsi qu’à accompagner la transformation des systèmes alimentaires. Sa mise en œuvre repose notamment sur une déclinaison territoriale portée par les services de l’État en région, en lien avec les collectivités et les acteurs économiques, afin d’adapter les objectifs nationaux aux réalités locales.

L’existence d’objectifs et de dispositifs nationaux ne conduit toutefois pas mécaniquement à la structuration de filières territoriales. Leur mise en œuvre dépend des ressources disponibles, des caractéristiques agricoles et alimentaires de chaque territoire, mais également de la capacité des différents acteurs à coordonner leurs interventions. Cette articulation entre cadre national et réalités territoriales constitue ainsi l’un des fils directeurs du mémoire.

À partir de cette problématisation, trois dimensions complémentaires guideront l’analyse : les ressources productives et les infrastructures disponibles sur le territoire ; l’organisation des relations entre l’offre agricole et la demande de la restauration collective ; et, enfin, le rôle des acteurs publics et des dispositifs de gouvernance dans la coordination de ces différents maillons. L’état de l’art qui suit vise à replacer ces questions dans les travaux scientifiques existants sur les filières, les systèmes alimentaires territoriaux, la restauration collective et la territorialisation des politiques alimentaires. La première partie reviendra ensuite sur les caractéristiques propres

de la Bourgogne-Franche-Comté avant que les deuxième et troisième parties n'analysent, à partir des entretiens, les conditions de rencontre entre l'offre et la demande, puis les modalités possibles de structuration et de gouvernance de l'approvisionnement.

2. Etat de l'art

I. L'alimentation territoriale : un objet de recherche pluridisciplinaire

Les questions relatives à l'approvisionnement alimentaire territorial et à la restauration collective se situent au croisement de plusieurs champs de recherche. L'alimentation constitue en effet un objet qui ne peut être appréhendé uniquement à travers la production agricole ou les pratiques de consommation. Son étude conduit également à s'intéresser aux flux de produits, à l'organisation des filières, aux caractéristiques des territoires, aux politiques publiques et aux relations entre les acteurs participant à la production, à la transformation, à la distribution et à la consommation. Les travaux mobilisés dans ce mémoire relèvent ainsi principalement de la géographie, de la science politique et de la sociologie de l'action publique, mais également de l'économie agricole et des sciences agronomiques.

La géographie s'intéresse aux relations entre alimentation et territoire, aux flux alimentaires et aux rapports entre espaces de production et de consommation. Les travaux de Darrot et al. (2020) sur les systèmes alimentaires urbains ou ceux de Morgane Esnault (2023) sur l'approvisionnement de la restauration scolaire dans les espaces non centraux illustrent cette approche. La thèse d'Esnault se présente plus précisément comme une contribution à une géographie sociale de l'alimentation et montre l'intérêt d'étudier l'approvisionnement non seulement à partir des produits échangés, mais également des caractéristiques des territoires et des relations entre les acteurs qui y interviennent.

La science politique et la sociologie de l'action publique abordent davantage la construction et la mise en œuvre des politiques alimentaires. Elles permettent notamment d'interroger les relations entre l'État et les collectivités territoriales, les instruments d'action publique mobilisés ainsi que les effets de la territorialisation des politiques nationales. Les travaux de Guillot et Blatrix (2021) sur les Projets Alimentaires Territoriaux (PAT), ou encore ceux de Jeanne Pahun sur les politiques alimentaires locales, s'inscrivent dans cette perspective. L'économie agricole et les sciences agronomiques permettent quant à elles d'analyser plus directement l'organisation des filières, les relations entre leurs différents maillons et les conditions économiques de leur structuration.

II. La restauration collective en France : organisation et leviers publics

En France, 3,7 milliards de repas sont servis chaque année en restauration collective (Tendil, s. d.). La restauration collective désigne tous repas équilibrés servis pour le plus grand nombre et sans distinction d'origine sociale dans des établissements publics ou privés, écoles, hôpitaux, Établissement d'hébergement pour personnes âgées dépendantes (EHPAD, entreprises, administrations (Esnault, 2023). À l'échelle régionale, la Bourgogne-Franche-Comté a servi plus de 130 millions de repas en restauration collective en 2024 (ma cantine, 2024). Soumise à de nombreuses contraintes (achat public, recommandations nutritionnelles, régularité etc.), la restauration collective est souvent qualifiée de « *pauvre, à budget contraint* » (Rapport du CGAAER, 2017). La Bourgogne-Franche-Comté, qui se caractérise par une production de fruits et légumes particulièrement faible à l'échelle nationale (Jeauneau et al., 2026), constitue à ce titre un terrain particulièrement intéressant pour interroger la capacité de la restauration collective à stimuler la structuration d'un approvisionnement territorial.

A) Le fonctionnement de la restauration collective

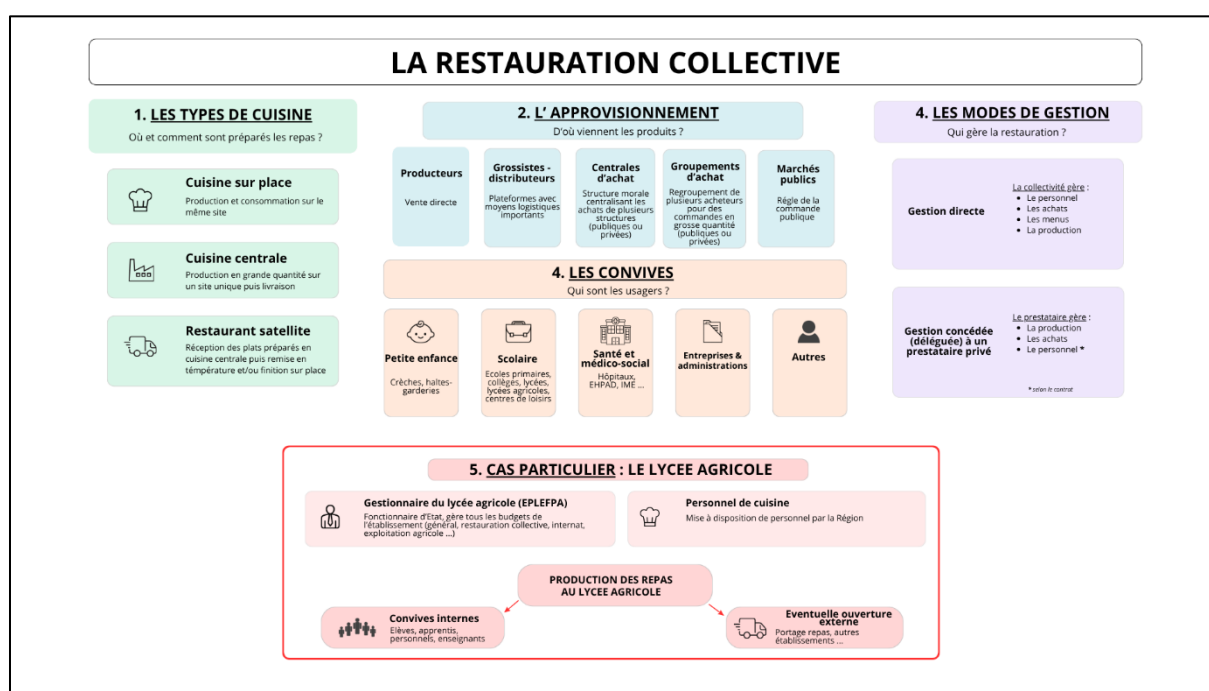


Illustration n°1 : Schéma du fonctionnement général de la restauration collective en France.
Source : Camille Gravière

Une restauration collective a pour but d'organiser la production et la distribution de repas pour un public déterminé dans un cadre réglementé. Son fonctionnement repose sur trois aspects spécifiques : la production des repas, les circuits d'approvisionnement des denrées et le mode de gestion du service.

Il existe deux grands types de cuisine en restauration collective. Soit le repas est produit et consommé sur place, soit celui-ci est dans un premier temps produit dans une cuisine centrale,

en grande quantité, avant d'être réparti dans des restaurants satellites qui se chargeront de la remise en température et du service aux convives. Ces différents types de cuisine peuvent eux-mêmes avoir des modes de gestion différents. La collectivité en charge de la restauration collective peut être en gestion directe (régie directe), lui permettant de décider en autonomie du personnel, des achats, des menus ou encore du type de production. Ou alors, la collective peut déléguer une ou plusieurs composantes à un prestataire : on parle alors de gestion concédée.

L'approvisionnement est identique aux deux types de cuisine. En effet, celles-ci peuvent se procurer les denrées nécessaires à la production des repas en passant par des grossistes ou producteurs en direct (*via* des plateformes par exemple) ou alors par l'intermédiaire de centrales d'achats, de groupements d'achats.

Toutes ces composantes ont pour unique but de servir les convives qui sont les usagers finaux du service de restauration collective, mais dont les besoins peuvent être plus ou moins spécifiques selon les secteurs (scolaire, médico-social, administratif, carcéral etc.). Ainsi le fonctionnement d'une restauration collective nécessite la coordination entre plusieurs acteurs : publics (Etat, collectivités), opérationnels et économiques. Dans certains cas, l'organisation de la restauration collective peut prendre la forme d'un modèle hybride, où différents acteurs publics sont chargés du bon fonctionnement de la restauration collective dans un seul et même établissement. C'est spécifiquement le cas pour les Établissements Publics Locaux d'Enseignement et de Formation Professionnelle Agricoles (EPLEFPA) où la restauration collective est gérée par le gestionnaire du lycée agricole, dépendant du Ministère de l'Agriculture, mais dont le personnel de cuisine est mis à disposition par la Région.

Cette multiplicité des compétences entre Etat et collectivités territoriales concernant le champ de l'alimentation est souligné dans la thèse de Jeanne Pahun (2020). Elle précise que l'État intervient à l'échelle régionale principalement par ses services déconcentrés, à travers ses Directions Régionales Alimentation Agriculture Forêt (DRAAF), chargées de mettre en œuvre les politiques agricoles et alimentaires nationales. Pahun souligne notamment que les marges d'interprétation dans la mise en œuvre des politiques nationales contribuent à des modalités d'action différenciées selon les territoires. Et que parallèlement à cela, les collectivités territoriales développent leurs propres politiques alimentaires, parfois de manière autonome vis-à-vis de l'État, contribuant à un maillage de l'organisation territoriale de l'alimentation encore plus complexe.

Cet exemple illustre l'imbrication des compétences qui caractérise l'action publique alimentaire. La restauration collective ne relève donc pas uniquement d'une relation économique entre un fournisseur et un acheteur : son fonctionnement dépend également de la répartition des compétences entre institutions et collectivités. Cette question de l'articulation entre acteurs publics sera approfondie dans la partie consacrée à la territorialisation de l'action publique.

B) Les dispositifs publics de soutien et de suivi pour la restauration collective

Afin d'améliorer la qualité de l'alimentation en restauration collective, l'État français a mis en place plusieurs dispositifs de suivi et d'accompagnement des établissements. Parmi eux,

PILOTE, lancé en 2021, est un outil interministériel de pilotage des politiques prioritaires du gouvernement. En complément, la plateforme *ma cantine*, disponible depuis février 2021, est spécifiquement consacrée au suivi et à l'accompagnement de la mise en œuvre des dispositions de la loi EGalim en restauration collective. Cet observatoire permet à l'État, aux établissements de restauration collective, ainsi qu'au grand public, de suivre l'atteinte des objectifs fixés par la loi. Il constitue également une ressource d'accompagnement pour les structures, en mettant à disposition des outils et des informations destinés à faciliter la mise en œuvre des objectifs EGalim.

La plateforme *ma cantine* peut ainsi être considérée non seulement comme un outil de suivi, mais également comme un instrument de mise en œuvre de la politique publique de l'alimentation : elle produit des données sur les pratiques d'approvisionnement, accompagne les établissements et permet à l'État de suivre la traduction des objectifs nationaux dans les restaurants collectifs. À notre connaissance, la plateforme elle-même semble cependant encore peu étudiée en tant qu'objet de recherche : les ressources identifiées à son sujet relèvent principalement de la documentation institutionnelle, des données issues de la plateforme ou de travaux utilisant ces données, davantage que d'analyses scientifiques consacrées au fonctionnement de l'instrument lui-même.

De plus, plusieurs aides financières et programmes nationaux soutiennent l'approvisionnement de fruits et légumes. Le programme européen « Lait et Fruits à l'école », financé par l'Union européenne et mis en œuvre en France par FranceAgriMer, encourage la distribution de fruits, légumes et produits laitiers dans les établissements scolaires jusqu'au lycée, afin de promouvoir une alimentation plus saine chez les élèves. Principalement sollicité pour le déjeuner (mais également possible pour le petit-déjeuner, la collation ou le dîner) ce dispositif contribue également aux objectifs de la loi EGalim en absorbant une partie du surcoût engendré par l'atteinte des objectifs EGalim pour les collectivités.

En complément, le dispositif de la « cantine à 1 euro » permet aux familles les plus modestes d'accéder à des repas équilibrés à moindre coût. Mis en place depuis 2019, ce système repose sur une aide financière de l'État destinée aux petites communes rurales mettant en place une tarification sociale de la restauration scolaire. Ainsi, pour chaque repas facturé un euro aux familles éligibles, l'État verse une aide de trois euros à la collectivité.

Par ailleurs, un bonus supplémentaire d'un euro par repas peut être accordé lorsque la commune rurale respecte les objectifs fixés par la loi EGalim et est inscrite sur la plateforme *ma cantine*.

III. Les obligations réglementaires de la restauration collective

A) La législation sur l'approvisionnement de qualité et de proximité

En 2007, le Grenelle de l'environnement encadre l'approvisionnement des restaurations collectives avec un objectif de 6 % de produits labellisés agriculture-biologique, augmenté à 20 % en 2012. En 2016, la députée Brigitte Allain (membre de Europe Écologie Les Verts, agricultrice et ancienne porte-parole de la Confédération paysanne) propose une loi pour

« l'introduction dans la restauration collective publique dès 2020, de 40 % de produits de l'alimentation durable, locaux, de saison, signes de qualité, dont biologique ». Cette initiative législative n'a toutefois pas abouti¹. A la suite des Etats généraux de l'alimentation (2017), la Loi pour l'équilibre des relations commerciales dans les secteurs agricole et alimentaire et une alimentation saine, durable et accessible à tous ou Loi alimentation 2018 ou Loi EGalim est votée en 2018 et promulguée le 30 octobre 2018 avec l'objectif pour l'approvisionnement des restaurations collectives d'atteindre au moins 50 % d'achats durables et de qualité, dont au moins 20 % issus de l'agriculture biologique (*Loi EGalim*, s. d.).

L'approvisionnement des restaurants collectifs publics gérés en régie directe est encadré par le Code de la commande publique, qui fixe notamment des règles de mise en concurrence des opérateurs selon la nature et le montant des achats. En revanche, lorsque la gestion de la restauration est concédée à un prestataire privé, celui-ci n'est pas nécessairement soumis aux mêmes obligations du Code de la commande publique pour ses propres achats de denrées alimentaires. Il convient ainsi de distinguer les modalités d'approvisionnement selon le mode de gestion de la restauration collective (Esnault, 2023)

B) L'application

La préférence locale est donc interdite par le Code de la commande publique. La littérature (Le Velly, 2012 ; Marty, 2014) souligne les difficultés qu'engendre le passage obligatoire par un marché public, notamment la nécessité de recourir à des fournisseurs capables de répondre aux appels d'offre d'un point de vue administratif. Le passage par un marché public est caractérisé par Morgane Esnault comme « *un frein à l'approvisionnement de proximité* » résultant « *des régulations exercées par l'Etat français et l'Union Européenne* ». Et ce, malgré des évolutions législatives en faveur de la hausse des seuils des marchés publics (Esnault, 2023).

Dans l'application, le Ministère de l'Agriculture, de l'agroalimentaire et de la souveraineté alimentaire a publié en 2025 « Les guides pratiques pour un approvisionnement durable et de qualité – Marchés publics – Restauration collective en régie directe et en prestation de service », dans lequel il recommande d'inclure d'autres critères logistiques, tels que la livraison à moins de deux heures de la production ou la prise en compte des « externalités environnementales », permettant de contourner l'interdiction légale de la préférence locale.

Il existe ainsi une tension entre, d'une part, des politiques publiques encourageant la relocalisation et la durabilité des approvisionnements et, d'autre part, un droit de la commande publique qui ne permet pas de retenir directement l'origine locale comme critère de sélection. Cette tension est importante pour la suite du mémoire : elle contribue à expliquer pourquoi le développement d'un approvisionnement territorial ne dépend pas uniquement de l'existence

¹ La proposition de loi portée par Brigitte Allain en 2016 a été censurée par le Conseil constitutionnel. Des dispositions poursuivant des objectifs similaires ont ensuite été introduites dans la loi relation à l'égalité et à la citoyenneté, adoptée en 2016, mais également été censurées par le Conseil constitutionnel (Esnault, 2023).

d'une production de proximité, mais également de la capacité des producteurs et des acheteurs à construire des modalités d'achat compatibles avec le cadre réglementaire.

C) La souveraineté alimentaire

Le concept de souveraineté alimentaire apparaît dans les années 1990 s'opposant à une vision purement marchande de l'alimentation. Le mouvement altermondialiste international *La Via Campesina* définit la souveraineté alimentaire comme « *le droit des peuples à définir leurs propres politiques agricoles et alimentaires, en fonction de leurs besoins sociaux, culturels et environnementaux* ». Les arènes internationales s'emparent du concept au début des années 2000, passant progressivement d'un concept militant à un outil de politique publique basé sur la mise en avant de la sécurité alimentaire et intégrant des logiques de développement. La publication en février 2026 de la Stratégie nationale pour l'alimentation, la nutrition et le climat (SNANC) marque un tournant macro-économique dans la définition du concept. La stratégie nationale énonce alors que la « *souveraineté [...] pourra se maintenir si la résilience économique des exploitations agricoles et des filières est maintenue, gage de leur compétitivité à l'exportation* ». De ce fait, la SNANC qui constitue le cadre commun des volets opérationnels (PNNS 5 et PNA 4), permet de se questionner sur la notion de filières et plus précisément de leurs structurations plus favorables à l'exportation qu'aux débouchés locaux.

IV. La notion de filière

A) Apparition dans la littérature

La notion de filière s'est répandue dans la seconde moitié du XXème siècle dans le secteur économique de l'industrie, puis dans celui de l'économie agricole et agro-alimentaire (Baritoux & Nozières-Petit, 2024). En 1968, Golbert propose une définition de « l'approche filière » agricole qu'il définit tel que « *tous les participants impliqués dans la production, la transformation et la commercialisation d'un produit agricole. Elle inclut les fournisseurs de l'agriculture, les agriculteurs, les entrepreneurs de stockage, les transformateurs, les grossistes et les détaillants permettant au produit brut de passer de la production à la consommation. Elle concerne enfin toutes les « institutions », telles que les institutions gouvernementales, les marchés, les associations de commerce qui affectent et coordonnent les niveaux successifs sur lesquels transitent les produits.* » (Goldberg, 1968). Le concept de filière n'est cependant pas cantonné au domaine de la recherche, puisque des acteurs du monde économique ou politique se l'approprient, comme en témoigne l'élaboration des « Plan de filières » sur demande du Président de la République en 2018.

Cette définition est particulièrement utile pour ce mémoire puisqu'elle permet de ne pas réduire la filière à la seule production agricole. Elle conduit au contraire à intégrer les fonctions de stockage, de transformation, de distribution et de commercialisation, ainsi que les institutions susceptibles d'influencer leur organisation. Elle permet donc d'appréhender

l'approvisionnement de la restauration collective comme le résultat de relations entre plusieurs maillons interdépendants.

B) Filière locale

La littérature met en avant plusieurs interprétations du qualificatif « local » d'une filière, la proximité kilométrique avec la distance des 150 km est l'interprétation la plus largement rependue (Esnault, 2023), alors que dans certains cas le périmètre du département ou du Projet Alimentaire Territorialisé (PAT) en est la limite (Jeauneau *et al.*, 2026). Cependant, le fait qu'un produit soit local ne garantit en rien sa qualité, même si cette idée est fréquemment avancée (Marty, 2014 ; Gatien-Tournat *et al.*, 2016).

De plus une confusion existe entre la notion de « circuit court », où il y a de zéro (vente directe) à un intermédiaire maximum ; et « approvisionnement local ».

C) Filière de qualité

Un produit « de qualité » peut se définir par de nombreux critères : environnementaux (saisonnalité, bilan carbone etc.), relatifs aux conditions de production (Label Rouge, agriculture biologique etc.), de bien-être animal, de qualité des emplois générés, de qualité nutritionnelle ou encore en référence à des labels encadrés (Signes d'Identification de la Qualité et de l'Origine, Nature&Progrès, Haute Valeur Environnementale, pêche durable etc.).

Il existe une confusion entre les produits de « qualité » et les produits « durables », qui sous-entendant une soutenabilité environnementale. Or ces deux catégories regroupent des produits aux exigences environnementales très hétérogènes (Chaire UNESCO Alimentations du monde N°33, 2026).

Dans le cadre de la restauration collective et plus précisément de la loi EGalim, un produit est considéré de qualité lorsqu'il répond à certains critères officiels liés à la traçabilité, à l'origine et aux modes de production durables. Cela inclut notamment les produits issus de l'agriculture biologique, ainsi que les signes officiels de qualité et d'origine (SIQO), tels que l'AOP ou le Label Rouge. En revanche, les produits locaux ou régionaux ne sont pas automatiquement comptabilisés dans ces critères. C'est depuis la Loi Climat et Résilience du 22 août 2021, qu'une catégorie spécifique permet d'intégrer certains produits, à condition que leur acquisition repose principalement sur « *leurs performances en matière de protection de l'environnement et de développement des approvisionnements directs* » auprès des producteurs agricoles, et sous réserve de la mise en place d'une procédure adaptée (*ma cantine*, 2025).

D) Des systèmes alimentaires au systèmes alimentaires territoriaux

Si la notion de filière permet de suivre les relations entre les différents maillons participant à la circulation d'un produit, elle ne permet pas toujours de rendre compte de l'ensemble des interactions qui structurent l'alimentation à l'échelle d'un territoire. La notion de système alimentaire propose une lecture plus large en intégrant non seulement les activités de production, transformation, distribution et consommation, mais également les acteurs, les institutions et les relations qui les organisent.

La territorialisation de cette approche conduit à considérer que l'alimentation s'inscrit dans des espaces caractérisés par des ressources agricoles, des infrastructures, des marchés et des configurations institutionnelles spécifiques. Les travaux de Lamine et al. (2012) montrent notamment que les territoires peuvent constituer des échelles pertinentes pour penser conjointement les transformations des systèmes agroalimentaires et les mécanismes de gouvernance. Darrot et al. (2020) proposent également d'analyser les systèmes alimentaires à travers les flux, les systèmes d'acteurs et leur inscription spatiale.

Cette approche est particulièrement importante dans le cadre de ce mémoire. Une région administrative ne constitue pas nécessairement un système alimentaire homogène : différents bassins de production et de consommation peuvent coexister et entretenir des relations avec des territoires voisins. La Bourgogne-Franche-Comté peut donc être envisagée non comme un espace dans lequel devrait nécessairement être construite une filière unique, mais comme un ensemble de systèmes territoriaux dont les ressources, les infrastructures et les relations entre acteurs différents. Cette hypothèse sera confrontée aux résultats de l'enquête dans les parties suivantes.

E) Les systèmes alimentaires du milieu : dépasser l'opposition entre filières et circuits courts

Les travaux de Chazoule et al. (2020) invitent à dépasser une lecture des transformations des systèmes alimentaires reposant uniquement sur la notion de filière. En effet, celle-ci décrit principalement les relations verticales entre les différents maillons d'une chaîne de production, sans toujours rendre compte des formes d'organisation hybrides qui se développent entre circuits courts de proximité et filières agroalimentaires conventionnelles. Dans cette perspective, le projet de recherche SyAM (Systèmes Alimentaires du Milieu), présenté par Chazoule et al. (2020), propose une lecture intermédiaire des dynamiques alimentaires.

Les SyAM désignent des organisations collectives qui cherchent à concilier des objectifs économiques, sociaux et environnementaux, tout en conservant une taille suffisante pour répondre à des débouchés importants, comme la restauration collective. Ils reposent sur la coopération entre les différents acteurs du système alimentaire (producteurs, transformateurs, distributeurs, collectivités ou encore entreprises de restauration), la création de valeur au sein du territoire et une gouvernance favorisant des relations durables entre partenaires. L'objectif n'est donc pas uniquement de rapprocher producteurs et consommateurs, mais de construire des

filières intermédiaires capables d'articuler ancrage territorial, volumes suffisants et viabilité économique.

Cette approche apparaît particulièrement pertinente pour analyser les enjeux de l'approvisionnement en fruits et légumes en Bourgogne-Franche-Comté. Dans un territoire où la production maraîchère demeure limitée, où les infrastructures de transformation sont peu nombreuses et où les besoins de la restauration collective nécessitent des volumes réguliers, la question ne se résume pas à développer des circuits courts. Elle consiste davantage à organiser des formes de coopération permettant de mutualiser les productions, de sécuriser les débouchés et de structurer des outils intermédiaires tels que les plateformes logistiques ou les légumeries adaptées aux besoins de la restauration collective.

Cette approche rejoint celle des Projets Alimentaires Territoriaux, qui visent également à coordonner les acteurs d'un territoire autour d'un projet alimentaire partagé. Les PAT peuvent ainsi être considérés comme un cadre institutionnel susceptible de favoriser l'émergence ou la consolidation de systèmes alimentaires du milieu.

V. Territorialisation et gouvernance des politiques alimentaires

Les systèmes alimentaires territoriaux ne reposent pas uniquement sur l'organisation des acteurs économiques et des flux de produits. Leur structuration conduit également à interroger le rôle des acteurs publics et la manière dont les politiques alimentaires sont mises en œuvre à différentes échelles. En France, celles-ci impliquent à la fois l'État, ses services déconcentrés et les collectivités territoriales, auxquels s'ajoutent des acteurs professionnels et économiques. La territorialisation des politiques alimentaires pose ainsi la question de l'articulation entre des orientations définies à l'échelle nationale et leur appropriation par les acteurs territoriaux.

Cette question est notamment étudiée par Jeanne Pahun dans sa thèse de science politique soutenue en 2020, intitulée *L'agriculture face aux politiques alimentaires : une analyse comparée dans trois régions françaises*. Son travail porte sur neuf politiques alimentaires locales étudiées dans trois régions françaises, la Bretagne, le Grand Est et l'Occitanie. Sa démarche comparative permet d'étudier la manière dont les politiques alimentaires sont construites et mises en œuvre dans des configurations territoriales différentes. Plutôt que d'étudier un seul territoire, elle confronte plusieurs configurations afin d'identifier ce qui relève des caractéristiques propres à chaque territoire et ce qui renvoie à des mécanismes plus généraux de territorialisation de l'action publique alimentaire.

Les travaux de Pahun permettent ainsi de nuancer une lecture descendante de l'action publique dans laquelle les orientations seraient définies par l'État puis simplement appliquées par les acteurs locaux. La territorialisation produit au contraire des formes d'appropriation différenciées selon les territoires, les compétences détenues par les collectivités, les ressources disponibles et les relations existant entre les différents acteurs. L'action publique alimentaire

peut dès lors être appréhendée comme le résultat d'interactions entre plusieurs niveaux d'intervention plutôt que comme celui d'un pilotage institutionnel unique.

Cette approche rejoint la notion de gouvernance alimentaire territoriale. Dans ce mémoire, celle-ci désigne les modalités de coordination et de répartition des rôles entre les acteurs publics, professionnels et économiques participant à l'organisation du système alimentaire. La question n'est donc pas uniquement de déterminer quel acteur est compétent pour structurer une filière, mais de comprendre comment les compétences et les capacités d'action de l'État, des collectivités et des acteurs économiques peuvent s'articuler.

Les résultats de Pahun ne peuvent cependant pas être transposés directement à la Bourgogne-Franche-Comté. Les trois régions qu'elle étudie présentent des caractéristiques agricoles, institutionnelles et territoriales qui leur sont propres et la Bourgogne-Franche-Comté ne fait pas partie de ses terrains d'enquête.

VI. L'émergence du dispositif PAT

Le 13 octobre 2014, les PAT ont été inscrits dans la Loi d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt (LOAAF) comme suit :

« Les projets alimentaires territoriaux [...] 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 des filières territorialisées et au développement de la consommation de produits issus de circuits courts, en particulier relevant de la production biologique.

[...] ils répondent aux objectifs définis dans le plan régional de l'agriculture durable et sont formalisés sous la forme d'un contrat entre les partenaires engagés. 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 ».

Le reste de la loi mentionne explicitement la volonté de favoriser « l'ancrage territorial de la production, de la transformation et de la commercialisation des produits agricoles, y compris par la promotion de circuits courts (Darrot *et al.*, 2019).

Les territoires, en raison de leur capacité à articuler production, transformation, distribution et consommation sont considérés comme des échelles pertinentes pour organiser les systèmes alimentaires (Lamine *et al.*, 2012). Les PAT visent à relocaliser l'alimentation, structurer les filières locales et renforcer les liens entre les acteurs (*Tout Savoir Sur les Projets Alimentaires Territoriaux (PAT)*, s. d.) tout en permettant la déclinaison locale des orientations nationales (Guillot & Blatrix, s. d.). Et à la suite d'une instruction technique, les DRAAF veillent désormais à la bonne intégration de l'axe « restauration collective » lors de la labellisation des PAT régionaux.

La littérature distingue deux catégories de PAT : les PAT « agri-alimentaires » et les PAT « systémiques » (Hazard et al., 2021). Les premiers sont principalement centrés sur les acteurs et les dynamiques agricoles et alimentaires, tandis que les seconds adoptent une approche plus transversale du système alimentaire, intégrant davantage les enjeux liés aux « mangeurs ». Cette distinction ne doit toutefois pas être confondue avec les deux niveaux de labellisation institutionnelle des PAT, qui correspondent à leur degré de maturité. Le niveau 1 concerne les projets en phase d'émergence et de structuration, notamment autour de la réalisation de diagnostics agricole et alimentaire, tandis que le niveau 2 correspond à des projets plus matures et opérationnels, disposant d'un plan d'actions intégrant de manière systémique différentes dimensions telles que la santé, l'environnement, la justice sociale ou encore l'accessibilité alimentaire.

Dans le cadre de la structuration de l'approvisionnement, le rôle des PAT doit néanmoins être distingué de celui des acteurs économiques. Les PAT ne produisent, ne transforment, ne transportent ou ne commercialisent pas directement les denrées. Leur rôle peut davantage résider dans la réalisation de diagnostics, l'animation territoriale, la mise en relation des acteurs ou l'accompagnement de projets collectifs. Ils peuvent ainsi contribuer à créer les conditions nécessaires à la structuration sans pour autant se substituer aux producteurs, transformateurs, grossistes ou autres opérateurs assurant concrètement les différentes fonctions de la filière.

À l'échelle de la Bourgogne-Franche-Comté, l'animation des 33 PAT actuels (dont 26 de niveau 2) s'appuie sur un réseau régional porté par la DRAAF, l'ADEME et le Conseil régional et animé par le bureau d'étude Soliance Alimentaire en 2024-2025. Il est appelé Teradi, pour Territoire d'échanges et de ressources en alimentation durable et inspirante. Compte tenu de l'arrêt de l'animation par Soliance Alimentaire, l'intérim de l'animation du réseau est réalisé à ce jour par l'ADEME, le Conseil Régional et la DRAAF, qui relancent un nouveau marché d'animation en 2026.

VII. Etudes dans le périmètre de la Bourgogne-Franche-Comté

Plusieurs enquêtes et études ont été réalisées sur le territoire de la Bourgogne-Franche-Comté, concernant de près ou de loin la restauration collective et la filière fruits et légumes et mettant notamment en évidence les freins structurels.

Dès 2010, une enquête de l'association interprofessionnelle de la filière biologique en Franche-Comté montre que la demande en produits locaux et biologiques existe dans les cantines scolaires, mais que l'offre reste peu structurée et insuffisante pour répondre aux besoins des établissements (Interbio Franche-Comté, 2010). Des études menées en 2017 par Opéra Connaissances et la Chambre régionale d'agriculture confirment que la pratique d'achat de proximité est limitée et que le rapprochement entre l'offre agricole locale et la demande des cantines reste difficile. Des études menées en 2017 par Opéra Connaissances et la Chambre régionale d'agriculture confirment que la pratique d'achat de proximité est limitée et que le rapprochement entre l'offre agricole locale et la demande des cantines reste difficile, le principal

frein identifié résidant moins dans l'existence de la demande que dans l'organisation et la structuration des filières (CERD, 2017). Ce constat est repris en 2020 dans le rapport du Conseil économique, social et environnemental régional (CESE, 2020). Par ailleurs, l'étude menée par Simonin et al. (2024) sur trois cuisines régionales révèle que, faute de légumes disponibles localement, les gestionnaires de légumeries se tournent régulièrement vers des grossistes de dépannage, mettant en évidence le décalage entre l'offre disponible et la demande des établissements. En 2023, une étude régionale d'Agreste énonce que seulement 20 % des fruits et légumes proviennent du même département que l'établissement ou d'un département limitrophe (Agreste, avril 2023).

Entre 2022 et 2025, le projet CECAFiTer ainsi que le stage de fin d'étude d'une étudiante réalisé au sein de la Chambre régionale d'agriculture, ont permis d'analyser les filières territorialisées mettant en évidence l'articulation entre l'offre, la demande et les politiques publiques. Bien que ces travaux ne soient pas directement centrés sur la restauration collective, ils permettent de comprendre les enjeux liés à la qualité des produits, à la structuration des filières et à la consommation locale, des éléments qui conditionnent indirectement la capacité des restaurations collectives à s'approvisionner en fruits et légumes locaux.

Ces différents travaux montrent que les difficultés liées à l'approvisionnement local de la restauration collective sont identifiées depuis plusieurs années en Bourgogne-Franche-Comté. Malgré la diversité des études mobilisées, plusieurs constats convergent : une demande pour les produits locaux existe, mais l'offre disponible peine à être mobilisée de manière suffisamment organisée et régulière pour répondre aux besoins des établissements. La question de la structuration apparaît donc de manière récurrente. Ces recherches invitent également à ne pas interpréter la difficulté d'approvisionnement uniquement comme une insuffisance quantitative de production. La capacité à regrouper l'offre, à transformer les produits, à assurer leur stockage et leur logistique et à organiser leur commercialisation constitue également un enjeu. Cette lecture rejoint ainsi les approches par les filières, les systèmes alimentaires territoriaux et les SyAM présentés précédemment.

Morgane Esnault, en 2023, dans sa thèse sur l'approvisionnement de la restauration scolaire en Normandie, constate une interconnaissance faible des cuisines dépendantes de la même collectivité et se questionne sur la question de savoir comment susciter une gouvernance alimentaire locale, si les acteurs ne se connaissent pas. Bien que son étude porte sur la Normandie, cette observation permet de formuler une hypothèse pertinente pour la Bourgogne-Franche-Comté : les difficultés de structuration peuvent également provenir d'une faible interconnaissance entre des acteurs susceptibles de travailler ensemble. L'organisation d'un approvisionnement territorial dépendrait alors non seulement de la présence de producteurs et d'infrastructures, mais également de la capacité des acteurs à se connaître, à identifier leurs besoins respectifs et à construire des relations durables. Cette question sera notamment approfondie dans la deuxième partie du mémoire.

Ainsi l'étude du territoire de Bourgogne-Franche-Comté permettrait de mettre en avant le rôle des collectivités et le rôle de l'Etat dans l'organisation et l'aménagement des espaces à dominantes rurales pour l'organisation de la filière fruits et légumes, de sorte à organiser l'existant, en facilitant la planification de la production, la mutualisation des volumes et le

développement d'outils intermédiaires (plateformes, légumeries). La restauration collective pourrait alors agir comme un catalyseur, en fournissant des débouchés stables, en complémentarité avec d'autres circuits et en favorisant une meilleure organisation de l'offre en fruits et légumes en Bourgogne-Franche-Comté.

3. Méthodes d'enquêtes

i. Critères pour le choix des acteurs

La liste des acteurs à rencontrer a été co-construite avec Madame van Elst Odile, cheffe du pôle Animation de la politique de l'alimentation de la DRAAF Bourgogne-Franche-Comté, également tutrice de mon apprentissage. Neuf catégories d'acteurs ont été identifiées, chacune correspondant à une partie de la chaîne de production et de consommation des fruits et légumes au sein de la restauration collective régionale.

Cette co-construction était indispensable en raison de ma méconnaissance des acteurs spécifiques au territoire. J'avais initialement identifié les grandes catégories d'acteurs qui me semblaient, à l'issue de la réalisation de l'état de l'art, indispensables à rencontrer. Madame van Elst m'a ensuite permis d'identifier et de nommer les structures correspondant à chacune de ces catégories.

J'ai eu la chance de bénéficier des coordonnées de la grande majorité des personnes identifiées, soit grâce aux carnets de contacts internes de la DRAAF (notamment concernant les chargés de mission PAT), soit directement par l'intermédiaire de Madame van Elst.

Pour les quelques acteurs dont je ne disposais pas directement des coordonnées, je me suis appuyée sur le réseau des chargés d'alimentation des Directions départementales des territoires (DDT), et plus particulièrement sur Madame Marine Augé, de la DDT du Doubs.

Les catégories d'acteurs identifiées sont les suivantes : les producteurs (maraîchers et arboriculteurs), les légumeries et autres outils de transformation alimentaire, les structures de coopération à l'initiative des producteurs, les distributeurs et grossistes, les chargés de mission PAT, les acteurs de l'échelle régionale regroupant différentes structures, les lycées agricoles et, enfin, les cuisiniers et chefs cuisiniers de la restauration collective.

La liste complète des acteurs identifiés en amont des entretiens est présentée en annexe 1 (page 17).

ii. Construction du guide d'entretien et conduite des entretiens

Les mois de mars et d'avril ont été consacrés à l'acclimatation au sein de la structure d'accueil, à la découverte des spécificités du territoire, ainsi qu'aux premières réflexions relatives au mémoire. C'est au cours de cette période qu'ont été élaborés la problématique de recherche ainsi

que le guide d'entretien. Présenté en annexe 2, ce guide est structuré en onze thématiques, chacune comprenant plusieurs questions. Il ne constituait toutefois pas une trame figée. Avant chaque entretien, je prenais le temps de l'adapter aux spécificités de la personne rencontrée. Par ailleurs, au fil des entretiens, certaines questions ont été modifiées, ajoutées ou reformulées afin d'approfondir les éléments qui me semblaient les plus pertinents pour répondre à la problématique de recherche.

Les entretiens se sont déroulés sur une période de sept semaines, entre les mois de mai et de juin. Au total, 29 entretiens ont été réalisés. Leur durée moyenne était de 48 minutes, l'entretien le plus court ayant duré 30 minutes et le plus long 2h05 heures. Après avoir recueilli le consentement préalable des personnes interrogées, chacun des entretiens a été enregistré à l'aide du dictaphone de mon téléphone professionnel. Tous ont également fait l'objet d'une prise de notes manuscrites, me servant principalement d'un aide-mémoire pour poser la prochaine question en rebondissant sur un élément mentionné par la personne.

Parmi les neuf catégories d'acteurs initialement identifiées, seules sept ont finalement pu être rencontrées. Malgré plusieurs relances par courriel et par téléphone, les deux personnes identifiées au Conseil régional ainsi que les représentants des deux lycées agricoles sollicités n'ont pas donné suite à ma demande d'entretien.

Sur les 29 entretiens réalisés, 18 se sont déroulés en présentiel et 11 en visioconférence. Dans la mesure du possible, j'ai privilégié les rencontres en présentiel, en me déplaçant directement au sein des structures. Toutefois, les importantes distances géographiques, les difficultés à concilier les agendas des différents interlocuteurs, ainsi qu'une récente note ministérielle invitant les agents à limiter leurs déplacements professionnels ont conduit à privilégier la visioconférence pour une partie des entretiens, notamment les derniers réalisés.

J'ai également essayé de privilégier au maximum les entretiens en tête-à-tête, n'hésitant pas à multiplier les entretiens au sein d'une même structure, lorsque plusieurs personnes m'étaient proposées lors de la prise de contact.

iii. Analyse des entretiens

Tous les entretiens ont été retranscrits manuellement et intégralement, sans recours à une intelligence artificielle. Ce choix avait pour objectif de faciliter l'identification des éléments qui me semblaient les plus importants et de permettre une première analyse du contenu des échanges lors de la retranscription.

Tous les entretiens n'ont cependant pas été retranscrits de manière exhaustive dans un premier temps. Après un point d'étape avec Madame Cécile Blatrix, j'ai choisi de retranscrire également la petite dizaine d'entretiens qu'il me restait uniquement sous forme de prises de notes.

Toutes les cinq retranscriptions, je réalisais une première phase d'analyse en élaborant une carte mentale regroupant les idées principales, les leviers et les freins identifiés, ainsi que les éléments qui apparaissaient au contraire comme spécifiques ou divergents. Au fur et à mesure de ces différentes phases d'analyse, j'ai pu proposer une première ébauche de plan de mémoire, qui a ensuite été modifiée puis validée avant le début de la rédaction de celui-ci.

PARTIE 1 – Un territoire aux ressources contrastées : comprendre les fondements de l’approvisionnement en fruits et légumes en Bourgogne-Franche-Comté

L’état de l’art a montré que la structuration de l’approvisionnement de la restauration collective ne dépend pas uniquement de la présence d’une production agricole. Elle repose également sur l’existence de fonctions de stockage, de transformation, de logistique et de commercialisation, ainsi que sur la capacité des acteurs économiques et publics à articuler leurs interventions. Il convient donc désormais de replacer ces différents éléments dans les caractéristiques propres à la Bourgogne-Franche-Comté.

Cette première partie vise à caractériser le territoire sur lequel porte l’enquête. Elle présente tout d’abord les principales caractéristiques de la production régionale de fruits et légumes ainsi que les infrastructures disponibles. Elle revient ensuite sur le cas particulier du légume de plein champ, qui renvoie à une histoire productive spécifique de la région. Enfin, deux schémas permettront de synthétiser, d’une part, les principales modalités selon lesquelles les fruits et légumes peuvent parvenir jusqu’à la restauration collective et, d’autre part, les différentes échelles d’intervention des acteurs publics et professionnels.

1.1 État des lieux de la production, de la transformation et de l’approvisionnement en Bourgogne-Franche-Comté

Cette première section vise à caractériser les ressources et les principaux maillons des filières fruits et légumes en Bourgogne-Franche-Comté. Les entretiens montrent que le territoire présente une situation contrastée. Si certaines dynamiques de développement sont observées, notamment dans le maraîchage diversifié, elles demeurent insuffisantes pour répondre aux besoins croissants de la restauration collective. À l’inverse, l’arboriculture reste peu développée à l’échelle régionale, avec des outils de transformation encore peu nombreux et économiquement fragiles. L’analyse des entretiens met ainsi en évidence que les difficultés rencontrées ne relèvent pas uniquement du niveau de production mais plus largement de l’organisation de la filière et de la capacité à relier l’offre et la demande.

Le maraîchage constitue aujourd’hui le principal secteur de production de fruits et légumes frais en Bourgogne-Franche-Comté. Toutefois, les acteurs interrogés soulignent que cette production repose majoritairement sur un modèle de maraîchage diversifié de petite taille, en agriculture biologique et fortement orienté vers les circuits courts. Les exploitations commercialisent prioritairement leurs productions en vente directe, sur les marchés, auprès des AMAP² ou des magasins de producteurs, où la valorisation économique est généralement plus intéressante que dans la restauration collective. Plusieurs personnes interrogées rappellent ainsi que les coûts de main-d’œuvre du maraîchage diversifié rendent difficile la fourniture régulière

² Associations pour le Maintien de l’Agriculture Paysanne

de volumes importants à destination des cuisines collectives, d'autant plus lorsque les producteurs disposent déjà des débouchés rémunérateurs.

Cette orientation vers les circuits courts est également liée au profil des nouveaux installés. Les entretiens mettent en évidence que de nombreux porteurs de projets sont issus d'une reconversion professionnelle, souvent diplômés de l'enseignement supérieur, qui recherchent avant tout une activité porteuse de sens. Ils développent fréquemment des exploitations peu mécanisées, privilégiant la diversité des cultures, les pratiques agroécologiques et une relation directe avec les consommateurs. Cette évolution contribue au renouvellement du maraîchage régional mais limite, dans certains cas, la capacité à répondre aux exigences de la restauration collective en matière de volumes, de régularité des approvisionnements ou encore de standardisation des produits. Dans ce modèle, la restauration collective peut apparaître économiquement moins attractive que la vente directe, mais également éloignée du projet professionnel porté par certains maraîchers. Un responsable de restauration collective estime ainsi que, pour une partie des nouveaux installés, le simple fait de « travailler avec la restauration collective, c'est déjà connoté »³. Il souligne toutefois que cette représentation repose aussi sur une assimilation parfois excessive de la restauration collective à de très grosses unités de production, alors que les besoins diffèrent fortement d'un établissement à l'autre.

Pour autant, cette image apparaît souvent davantage liée à une méconnaissance réciproque qu'à une incompatibilité réelle entre les deux mondes. Plusieurs structures d'accompagnement soulignent que les échanges entre producteurs et cuisiniers permettent fréquemment de déconstruire certains préjugés. Les établissements de restauration collective ne recherchent pas systématiquement des volumes industriels et peuvent adapter leurs menus à la saisonnalité ou aux aléas climatiques lorsque le dialogue est instauré. À l'inverse, les cuisiniers découvrent également les contraintes techniques du maraîchage, notamment l'incertitude liée aux conditions météorologiques ou les difficultés de planification propres aux cultures légumières. Les expériences menées dans différents PAT du territoire montrent ainsi que la mise en relation des acteurs constitue un levier essentiel pour construire des relations commerciales durables. Cette réflexion sera plus largement approfondie dans la section 2.1.3. *Une relation fragilisée par la méconnaissance réciproque.*

Les entretiens font également apparaître un paradoxe temporel. La demande scolaire diminue précisément pendant une partie de la période où les volumes de légumes sont les plus importants. Cette difficulté nourrit les réflexions sur la conservation et la transformation des surplus estivaux. Un responsable de légumerie résume ainsi la situation par l'existence de « beaucoup trop de légumes l'été et [de] personne pour les consommer »⁴, ce qui conduit sa structure à envisager des solutions de conservation permettant de reporter leur utilisation dans l'année.

À l'inverse du maraîchage, l'arboriculture demeure peu développée en Bourgogne-Franche-Comté. Les différents entretiens convergent pour souligner que la production régionale se concentre principalement sur les pommes et les poires, tandis que les autres espèces fruitières

³ Entretien le 9 juin 2026.

⁴ Entretien le 6 mai 2026.

restent marginales. Les petits fruits connaissent certes un développement progressif, notamment dans le Jura, mais leurs volumes demeurent limités et leurs coûts de production rendent difficile leur intégration dans la restauration collective. Un maraîcher rencontré rappelle que la création d'un verger constitue un investissement particulièrement risqué puisque plusieurs années sont nécessaires avant les premières récoltes commercialisables. Cette rentabilité différée constitue un frein important à l'installation de nouveaux arboriculteurs et explique en partie la faible structuration de cette filière régionale.

Afin de compléter cette caractérisation de la production, il convient également d'observer les infrastructures permettant le stockage et la transformation des produits. Plus récemment, suite au besoin de cartographier les dispositifs et infrastructures liés à l'alimentation à l'échelle régionale, le Service régional de l'information statistique et économique (SRISE) et le pôle Animation de la Politique de l'Alimentation de la DRAAF ont développé plusieurs cartographies en fonction des besoins identifiés.

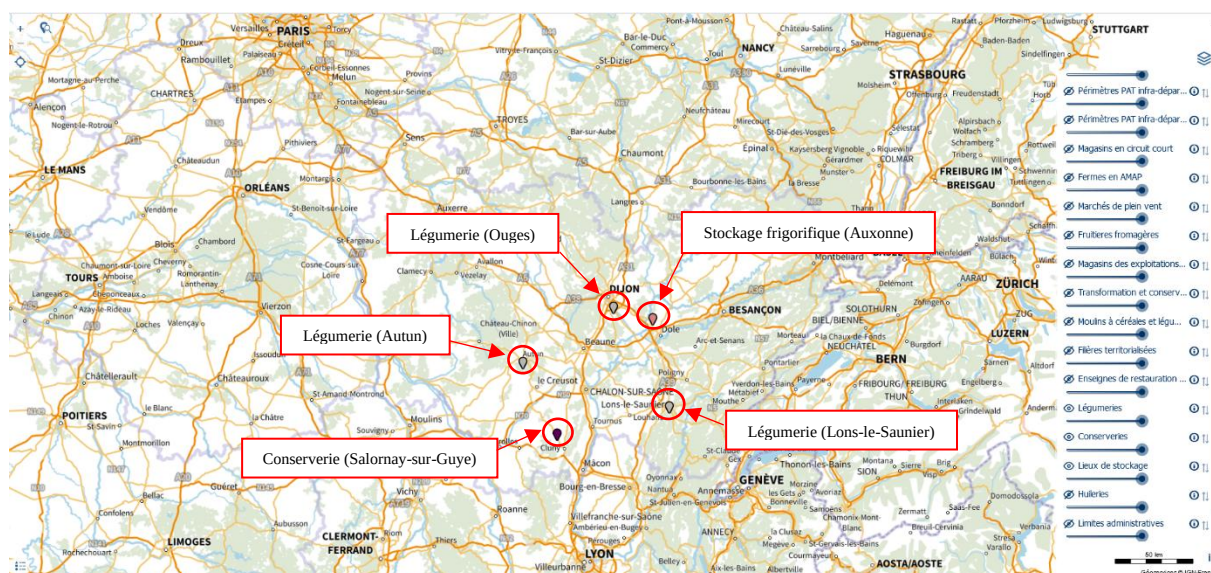


Illustration n°2 : Carte régionale des infrastructures de stockage et de transformation pour les fruits et légumes.

Source : Cartes interactives sur l'alimentation en Bourgogne-Franche-Comté sur le site de la DRAAF BFC, légendée par Camille Gravière

La carte des infrastructures et filières de l'alimentation de proximité consacrée aux infrastructures de transformation et de conservation des fruits et légumes révèle un maillage relativement restreint en infrastructures de transformation et de stockage, avec un site de stockage frigorifique identifié à l'échelle régionale, le bâtiment collectif porté par le Groupement d'Intérêt Économique Bio Froid et Collectif à Auxonne (Côte-d'Or), trois légumeries, la légumerie Sicopal à Lons-le-Saunier (Jura), Autun Morvan Initiatives à Autun (Saône-et-Loire) et la légumerie de Dijon Métropole à Ouges (Côte-d'Or), ainsi qu'une

conserverie offrant également des services de légumerie, le laboratoire de transformation alimentaire de Salornay-sur-Guye (Saône-et-Loire), créé par la Communauté de communes du Clunisois.

Au-delà de la production, les entretiens mettent en évidence que la transformation représente aujourd'hui l'un des principaux maillons faibles de la filière. Si plusieurs initiatives émergent tels que des légumeries, des outils de transformation ou des projets de surgélation, les capacités régionales demeurent encore limitées face aux besoins de la restauration collective. Les légumeries existantes fonctionnent souvent grâce à un fort soutien politique et financier, leur équilibre économique restant difficile à atteindre. Plusieurs responsables de légumeries rencontrés soulignent qu'une activité exclusivement tournée vers la restauration collective ne permet généralement pas d'assurer la rentabilité de ces équipements.

Cette fragilité économique explique également le recours fréquent à des structures d'insertion ou à des ESAT⁵ pour réaliser les opérations de lavage, d'épluchage ou de découpe, activités particulièrement consommatrices de main-d'œuvre. Si ces choix permettent de réduire les coûts tout en poursuivant des objectifs sociaux, plusieurs personnes rencontrées lors de cette étude s'interrogent sur la pérennité de modèles économiques reposant largement sur ce type de main-d'œuvre. D'autres insistent sur la nécessité de concevoir des outils multifonctionnels, capables de travailler pour différents débouchés (restauration collective, magasins de producteurs, restauration commerciale ou transformation artisanale), afin d'améliorer leur viabilité économique.

Cette fragilité pose également la question du portage des outils de transformation. Selon les configurations territoriales, leur développement peut relever d'un portage public, privé ou mixte, avec des conséquences différentes en matière d'investissement, de prise de risque et de pérennité économique.

Enfin, les entretiens montrent que l'approvisionnement de la restauration collective demeure largement assuré par des intermédiaires. Les grossistes conventionnels ou d'envergure nationale conservent une place centrale dans l'organisation des flux alimentaires, en raison de leur capacité à garantir la continuité des approvisionnements, à mutualiser la logistique et à proposer une gamme diversifiée de produits tout au long de l'année. Toutefois, le recours aux grossistes ne s'oppose pas nécessairement à une logique de relocalisation : certaines structures, à l'image de Manger Bio, assurent également une fonction de grossiste tout en privilégiant l'approvisionnement auprès de producteurs du territoire. Cette situation reflète ainsi la diversité des formes d'intermédiation et les limites actuelles de l'offre régionale, notamment pour certaines références ou durant les périodes de faible production. Dans ce contexte, les plateformes collectives, les structures coopératives et les outils de transformation apparaissent progressivement comme des intermédiaires complémentaires, permettant de rapprocher l'offre des producteurs régionaux des besoins de la restauration collective, sans pour autant se substituer totalement aux circuits d'approvisionnement conventionnels ou nationaux.

⁵ Établissement et Service d'Accompagnement par le Travail.

1.2. Une filière historique des légumes de plein champ en recomposition

Contrairement au maraîchage diversifié, la production de légumes de plein champ renvoie à une histoire agricole ancienne en Bourgogne-Franche-Comté. Les entretiens rappellent qu'une véritable filière structurée existait jusqu'aux années 1990-2000, notamment autour de la coopérative D'Aucy qui collectait et transformait une partie importante des productions régionales. La disparition progressive de cette organisation constitue aujourd'hui un élément central pour comprendre les difficultés rencontrées dans le développement d'un approvisionnement local de la restauration collective.

La disparition de cette filière ne s'explique pas uniquement par la fermeture d'un outil industriel mais résulte d'une transformation plus profonde des systèmes agricoles régionaux. Les exploitations anciennement spécialisées dans les légumes de plein champ se sont progressivement réorientées vers des productions considérées comme plus rentables ou moins risquées, notamment les grandes cultures céréalières et l'élevage. Cette évolution s'inscrit dans un contexte plus large de spécialisation agricole encouragée par les politiques agricoles successives et par la recherche d'économies d'échelle. Plusieurs personnes interrogées estiment ainsi que les filières agricoles se sont progressivement organisées autour de productions standardisées destinées à de grands marchés nationaux ou internationaux, au détriment de cultures plus diversifiées destinées à l'alimentation locale.

Les conséquences de cette spécialisation restent aujourd'hui visibles. Dans plusieurs territoires, les compétences techniques liées aux légumes de plein champ se sont largement perdues. Les infrastructures de stockage, de lavage, de calibrage et de conditionnement ont été abandonnées. Le problème ne se réduit en effet pas au nombre d'hectares cultivés. Les entretiens renvoient simultanément aux besoins de matériel, de stockage, de main-d'œuvre et de débouchés. Un grossiste régional résume cette accumulation de contraintes en indiquant que, si le problème concernait seulement la production, « cela pourrait se régler », mais que l'absence de moyens d'investissement et de main-d'œuvre ajoute plusieurs barrières successives⁶. C'est l'ensemble de l'écosystème qui doit être reconstitué : matériels spécifiques, compétences agronomiques, débouchés sécurisés, logistique et outils de transformation. La relance d'une telle production suppose ainsi des investissements importants qui ne peuvent être envisagés sans visibilité économique à moyen terme.

À cette fragilité productive s'ajoute un enjeu de qualification de l'offre. Les éléments recueillis mettent en évidence le faible nombre de signes officiels de qualité mobilisables pour les fruits et légumes régionaux, en dehors de l'agriculture biologique. Cette situation limite les possibilités de valoriser certaines productions locales dans le cadre des objectifs fixés à la restauration collective par la loi EGalim, et renforce la tension entre recherche de volumes, accessibilité économique et montée en gamme des approvisionnements.

⁶ Entretien le 4 juin 2026.

Pour autant, la question du légume de plein champ connaît depuis quelques années un regain d'intérêt. Les entretiens montrent que ce sujet revient régulièrement dans les discussions entre collectivités, chambres d'agriculture, opérateurs économiques et acteurs des Projets Alimentaires Territoriaux. Plusieurs facteurs expliquent ce retour. D'une part, la restauration collective recherche des volumes importants de légumes de base (tel que les carottes, les pommes de terre, les poireaux, les courges ou les oignons) que le maraîchage diversifié peine à fournir de manière régulière et en quantité suffisante. D'autre part, plusieurs opérateurs privés, notamment de la distribution alimentaire, expriment également des besoins pour ce type de production.

Ces réflexions se sont également prolongées dans le cadre des conférences de souveraineté alimentaire (organisées le jeudi 16 avril 2026 et le mardi 2 juin 2026 en Bourgogne-Franche-Comté), où le redéveloppement de légumes conventionnels de plein champ a été discuté comme une piste de sécurisation des volumes et de souveraineté alimentaire nationale. Cette orientation fait toutefois apparaître une contradiction structurante : les productions conventionnelles peuvent répondre plus facilement à une logique de massification et de régularité, mais elles ne permettent pas toujours de satisfaire les objectifs de qualité poursuivis par EGalim. La relance du plein champ ne peut donc être pensée uniquement comme une réponse quantitative : elle suppose d'articuler des objectifs qualitatifs et quantitatifs.

La relance d'une production de légumes de plein champ est notamment défendue par certains acteurs chargés de la structurer. Une chargée de mission impliquée dans un projet départemental identifie explicitement que « le maillon manquant c'est le légume de plein champ »⁷. Dans cette perspective, le développement d'exploitations plus mécanisées ou de demi-gros permettrait de sécuriser certaines références de base difficiles à fournir par le seul maraîchage diversifié.

À l'inverse, certains représentants du monde agricole invitent à ne pas reconstruire mécaniquement une organisation fondée sur la spécialisation et les économies d'échelle. Un conseiller d'une Chambre d'agriculture estime ainsi que le problème tient aussi au fait que l'on « ne remet pas en question un système agricole » existant et que l'on continue à le prolonger⁸. Cette position ne conduit pas nécessairement à refuser toute production de demi-gros, mais à interroger le modèle agricole dans lequel sa relance prendrait place.

Cette opposition entre production diversifiée et production de plein champ apparaît toutefois plus nuancée dans les entretiens. Plusieurs interlocuteurs estiment qu'il ne s'agit pas de choisir entre les deux modèles mais plutôt de construire leur complémentarité. Le maraîchage diversifié répond à des attentes fortes en matière de qualité, de diversité alimentaire et d'ancrage territorial, tandis que le plein champ permettrait d'assurer les volumes nécessaires sur certaines références incontournables de la restauration collective. Cette complémentarité suppose néanmoins une meilleure coordination entre les producteurs, les collectivités et les opérateurs économiques, afin d'éviter la concurrence entre modèles agricoles et de construire des débouchés sécurisés.

⁷ Entretien réalisé le 19 juin 2026.

⁸ Entretien réalisé le 28 mai 2026.

Au-delà des questions techniques, les entretiens mettent finalement en évidence que la relance éventuelle du légume de plein champ constitue avant tout une question de gouvernance. Plusieurs acteurs regrettent la multiplication des études, diagnostics et projets expérimentaux qui peinent à déboucher sur des réalisations concrètes. Ils soulignent que les débats restent souvent focalisés sur la création de nouveaux outils, alors que des marges de progression importantes existent déjà dans la mutualisation des équipements, la coordination logistique ou le renforcement des structures existantes. Cette prudence face à la création de nouveaux dispositifs est également exprimée par un conseiller d'une Chambre d'agriculture, qui critique le fait de « constamment [faire] des états des lieux de tout sans passer dans le concret » et défend une autre logique : plutôt que « reconstruire une structure entière », il s'agirait de « densifier ce que l'on a » et, lorsqu'un territoire ne dispose pas encore d'outil, de commencer par « recourir à de la prestation afin de tester avant d'investir »⁹.

Ainsi, loin d'opposer agriculture conventionnelle et agriculture diversifiée, les entretiens montrent que la question du légume de plein champ renvoie plus largement aux choix de développement agricole que souhaite porter la Bourgogne-Franche-Comté. Entre recherche de volumes suffisants pour répondre aux besoins de la restauration collective, maintien d'une agriculture de proximité et objectifs de transition alimentaire, les acteurs interrogés s'accordent sur un point : la reconstruction d'une filière régionale ne pourra être envisagée qu'à travers une stratégie collective de long terme, dépassant les logiques sectorielles et les temporalités politiques.

1.3. Des filières fruits et légumes multiples mais encore faiblement structurées

Au-delà des caractéristiques propres à la production agricole, les entretiens mettent en évidence une autre réalité majeure : la Bourgogne-Franche-Comté ne dispose pas d'une filière régionale des fruits et légumes véritablement structurée. Si de nombreuses initiatives locales existent et témoignent d'un réel dynamisme des acteurs, celles-ci restent souvent dispersées, portées à des échelles territoriales différentes et insuffisamment coordonnées entre elles. Les difficultés d'approvisionnement de la restauration collective apparaissent ainsi moins liées à une absence totale de production qu'à une faible organisation des différents maillons de la chaîne alimentaire. Producteurs, transformateurs, plateformes logistiques, distributeurs et acheteurs publics fonctionnent encore largement selon des logiques distinctes, limitant la construction d'une offre régionale cohérente.

Cette fragmentation renvoie aussi à la coexistence de filières aux logiques très différentes : maraîchage diversifié et légumes de plein champ, arboriculture, agriculture biologique et agriculture conventionnelle ne reposent ni sur les mêmes volumes, ni sur les mêmes calendriers, ni sur les mêmes circuits de commercialisation. Parler d'une seule « filière fruits et légumes » masque donc une pluralité de systèmes productifs dont les besoins de structuration ne sont pas identiques.

⁹ Entretien le 28 mai 2028.

Cette faible structuration tient d'abord à l'histoire agricole de la région. Contrairement à d'autres bassins de production français spécialisés dans les fruits ou les légumes, la Bourgogne-Franche-Comté ne bénéficie pas d'une interprofession régionale forte capable de fédérer l'ensemble des acteurs autour d'une stratégie commune. Les productions sont dispersées, les exploitations présentent des profils très hétérogènes et les territoires connaissent des réalités agricoles extrêmement contrastées. Cette diversité constitue une richesse mais rend également plus complexe l'émergence d'organisations collectives capables de mutualiser les moyens de production, de commercialisation ou de logistique.

Cette structuration peut être représentée à partir des différentes fonctions nécessaires pour faire parvenir les produits agricoles jusqu'à la restauration collective. Le schéma suivant ne représente pas un circuit unique, mais les principales voies d'approvisionnement susceptibles de coexister sur le territoire.

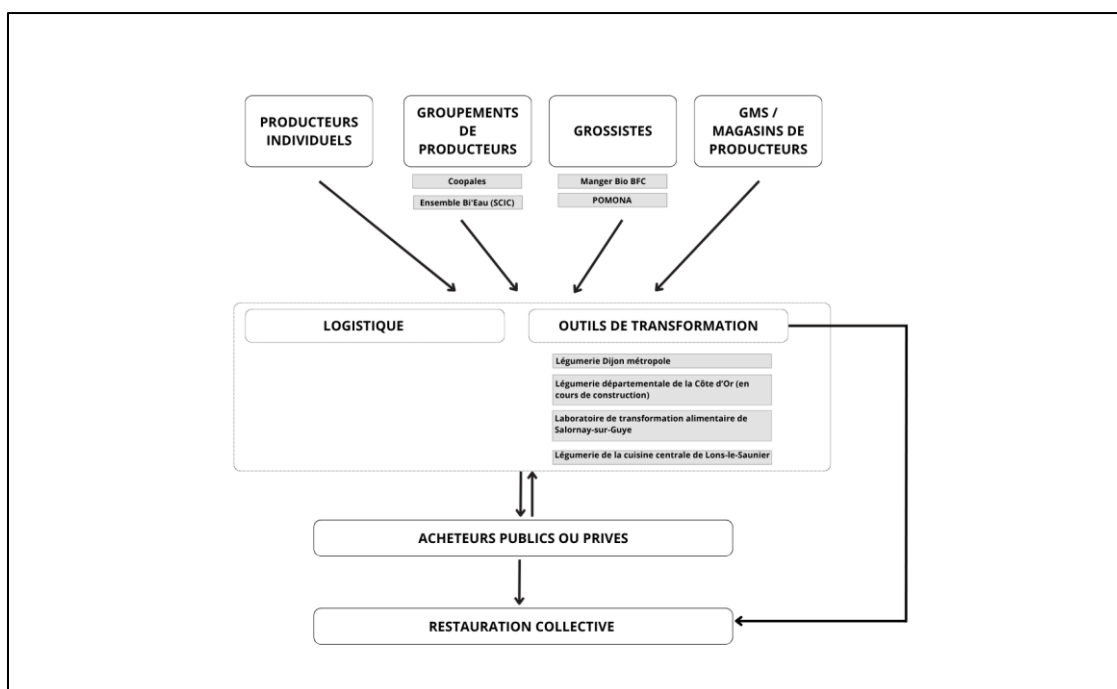


Illustration n°3 : Organisation fonctionnelle de l'approvisionnement en fruits et légumes de la restauration collective.

Source : Camille Gravière

Le schéma distingue plusieurs voies possibles entre la production et la restauration collective. Un producteur peut fournir directement un établissement, mais les produits peuvent également passer par un groupement de producteurs, un grossiste ou une plateforme. Selon les besoins des cuisines, des fonctions intermédiaires de stockage, de logistique ou de transformation peuvent également être nécessaires. Il ne s'agit donc pas d'une chaîne linéaire dans laquelle tous les

produits suivraient le même parcours, mais de différentes modalités d'organisation susceptibles de se combiner.

Cette représentation permet surtout de montrer que la structuration de l'approvisionnement ne repose pas uniquement sur la mise en relation entre producteurs et cuisines. Des fonctions d'agrégation des volumes, de transformation, de commercialisation et de logistique doivent également être assurées. Les intermédiaires ne sont donc pas nécessairement contradictoires avec la relocalisation de l'approvisionnement : leur rôle dépend des fonctions qu'ils assurent et de leur capacité à intégrer les productions du territoire.

Les entretiens montrent d'ailleurs que les initiatives de structuration existent déjà, mais qu'elles se développent souvent indépendamment les unes des autres. Agrilocal, Manger Bio Bourgogne-Franche-Comté, les groupements d'achats régionaux, les plateformes territoriales issues des PAT, les coopératives de producteurs ou encore les projets de légumeries répondent chacun à une partie des besoins sans toujours être articulés entre eux. Plusieurs acteurs regrettent ainsi une multiplication des dispositifs qui peut parfois devenir source de confusion pour les producteurs comme pour les acheteurs. Plutôt que de construire un outil unique, nombre d'entre eux défendent l'idée d'une complémentarité entre ces différents dispositifs, chacun répondant à une typologie d'établissements, de territoires ou de volumes spécifiques.

Cette question de la complémentarité apparaît comme un résultat fort des entretiens. Les acteurs ne remettent généralement pas en cause l'utilité des plateformes existantes ; ils ne soulignent plutôt qu'aucune d'entre elles ne peut répondre seule à l'ensemble des situations rencontrées en Bourgogne-Franche-Comté.

Agrilocal bénéficie ainsi, de prime abord, d'une appréciation positive de la part des acteurs interrogés. Il constitue notamment un outil pertinent pour mettre en relation de petits producteurs et des acheteurs publics, en facilitant la réalisation d'achats de gré à gré. Son fonctionnement repose sur une organisation à l'échelle départementale. Agrilocal est porté par une association nationale à laquelle adhèrent les Départements, qui assurent ensuite le déploiement et l'animation du dispositif sur leur territoire. L'adhésion du Département, financée par une cotisation annuelle versée à l'association nationale, permet aux acheteurs et aux fournisseurs d'accéder gratuitement à la plateforme. Les acheteurs publics peuvent y publier leurs besoins sous la forme de consultations, tandis que les fournisseurs référencés peuvent en prendre connaissance et y répondre. Un système de géolocalisation facilite la mise en relation avec les fournisseurs de proximité. Le dispositif permet ainsi d'ouvrir plus facilement l'accès à la commande publique à des producteurs locaux, notamment à ceux qui ne disposent pas nécessairement des moyens ou de la structuration suffisante pour répondre à des marchés plus complexes.

Cette appréciation positive doit néanmoins être nuancée au regard des usages concrets de l'outil et des objectifs de structuration des approvisionnements. Plusieurs limites ressortent en effet des entretiens, tenant notamment aux modalités de passation des commandes et au temps nécessaire à la réalisation des consultations. L'outil atteint également plus rapidement ses limites lorsque les volumes deviennent importants ou lorsque les établissements recherchent

une offre complète et régulière tout au long de l'année. Ces éléments seront examinés plus précisément dans la partie 2.3.1. *Une pluralité de modalités d'achat répondant à des besoins différents.*

À l'inverse, les plateformes de massification permettent de sécuriser les approvisionnements des grandes cuisines centrales, mais peinent parfois à intégrer les producteurs les plus modestes. Plusieurs interlocuteurs insistent ainsi sur la nécessité de ne pas opposer ces dispositifs, mais de les articuler afin de répondre à la diversité des besoins des établissements de restauration collective.

Au sein de cette organisation encore fragmentée, les grossistes continuent d'occuper une place essentielle. Si leur rôle est parfois perçu comme contradictoire avec les objectifs de relocalisation alimentaire, les entretiens montrent qu'ils constituent aujourd'hui un maillon difficilement contournable. Leur capacité à regrouper les commandes, assurer des livraisons fréquentes, garantir la continuité de l'approvisionnement et proposer une gamme complète de produits correspond aux contraintes de fonctionnement des cuisines collectives. Plusieurs acteurs reconnaissent ainsi que les grossistes remplissent actuellement des fonctions logistiques que toutes les organisations de producteurs ne sont pas encore en mesure d'assurer de façon généralisée.

La logistique constitue d'ailleurs l'un des principaux verrous identifiés par l'ensemble des personnes interrogées. Dans une région à dominante rurale, où les distances entre exploitations, outils intermédiaires et lieux de consommation peuvent être importantes, les difficultés ne concernent pas uniquement le transport, mais également la planification des commandes, la fréquence des livraisons, le stockage, la mutualisation des flux et la coordination entre producteurs. Les établissements de restauration collective travaillent souvent en flux tendus et disposent de capacités de stockage limitées, les conduisant à privilégier des fournisseurs capables d'assurer plusieurs livraisons hebdomadaires. À l'inverse, les maraîchers cherchent à optimiser leurs tournées et ne peuvent consacrer une journée entière à livrer quelques dizaines de kilogrammes de légumes à plusieurs établissements différents. Cette inadéquation entre l'organisation de l'offre et celle de la demande explique largement le maintien des circuits traditionnels d'approvisionnement.

Les entretiens mettent également en évidence l'importance des différences territoriales. La Bourgogne-Franche-Comté apparaît comme une région particulièrement hétérogène, tant du point de vue des productions agricoles que des conditions pédoclimatiques ou des dynamiques économiques locales. Certains territoires disposent d'un maraîchage relativement développé, tandis que d'autres présentent une offre très limitée. Les contraintes foncières varient également fortement. Dans plusieurs secteurs, les terres agricoles sont déjà fortement mobilisées par des productions bénéficiant d'appellations d'origine ou par l'élevage. C'est notamment le cas dans la zone AOP Comté, où les surfaces agricoles sont largement consacrées à l'élevage laitier, ainsi que dans les territoires viticoles de la région, où la forte valorisation du foncier peut limiter les possibilités de développement du maraîchage. À l'inverse, d'autres territoires disposent d'un

potentiel foncier plus favorable mais peinent à attirer de nouveaux producteurs. Cette diversité conduit plusieurs acteurs à rejeter l'idée d'une réponse uniforme à l'échelle régionale. Les solutions jugées pertinentes dans la métropole bisontine, dans le Jura ou en Côte-d'Or ne sont ainsi pas nécessairement transposables dans la Nièvre ou dans l'Yonne.

La question foncière apparaît d'ailleurs comme un frein transversal à la structuration de la filière. Les entretiens soulignent que l'accès au foncier demeure complexe pour les nouveaux maraîchers, notamment dans les territoires où les terres sont convoitées par d'autres productions agricoles plus rémunératrices. Plusieurs acteurs évoquent également les difficultés à mobiliser les différents opérateurs du foncier agricole, afin de faciliter l'installation de nouveaux producteurs. Au-delà de la disponibilité des terres, leur qualité agronomique, leur accès à l'eau et leur proximité avec les bassins de consommation deviennent des critères déterminants dans un contexte marqué par le changement climatique et la nécessité de sécuriser les productions légumières.

Ces contraintes foncières prennent toutefois des formes différentes selon les territoires. Dans certains secteurs, le maraîchage entre en concurrence avec des productions à forte valeur ajoutée bénéficiant d'AOP ou d'AOC. L'exemple du Comté illustre cette tension : l'évolution de son cahier des charges accroît les besoins en surfaces en herbe, ce qui peut réduire les marges de manœuvre foncières pour d'autres productions. La Haute-Saône présente une configuration différente, puisque le développement du maraîchage peut aussi y être freiné par une perception locale parfois défavorable de cette activité, malgré les besoins exprimés en matière de relocalisation alimentaire. Ainsi, le foncier constitue un verrou récurrent, mais les mécanismes qui l'expliquent varient fortement d'un bassin à l'autre.

Au-delà de ces différences territoriales, la structuration de l'approvisionnement mobilise également une pluralité d'acteurs publics et professionnels intervenant à différentes échelles. Le schéma suivant permet de distinguer leurs principaux niveaux d'intervention et leurs fonctions dans l'orientation, l'accompagnement ou l'animation des politiques agricoles et alimentaires.

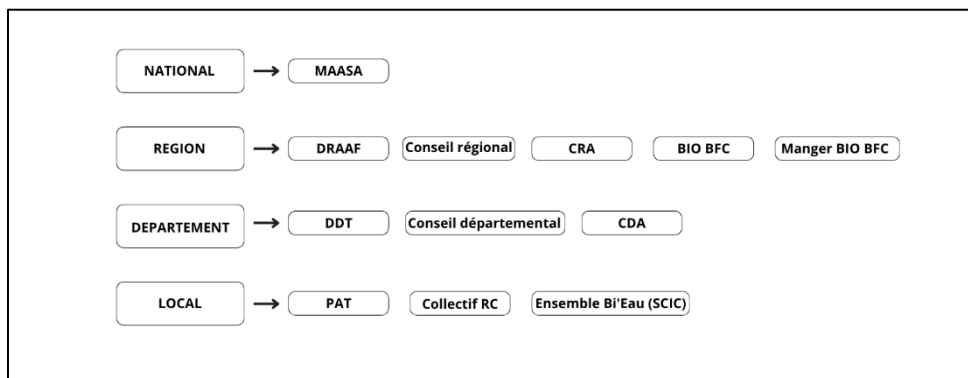


Illustration n°4 : Rôles politiques, d'animation et de gouvernance dans la structuration de l'approvisionnement de la restauration collective

Source : Camille Gravière

À l'échelle nationale, le ministère chargé de l'Agriculture définit les principales orientations des politiques agricoles et alimentaires, dont la mise en œuvre territoriale mobilise notamment la DRAAF à l'échelle régionale et les DDT à l'échelle départementale. Les collectivités territoriales interviennent parallèlement dans leurs champs de compétences respectifs, depuis la Région et les Départements jusqu'aux intercommunalités et aux communes. Les Chambres d'agriculture assurent quant à elles des fonctions de représentation et d'accompagnement du monde agricole. Enfin, les PAT sont portés à des échelles territoriales variées, de l'intercommunalité au Département, et occupent une fonction plus transversale d'animation, de diagnostic et de mise en relation des acteurs.

Ce schéma ne représente donc pas une hiérarchie unique. Il met en évidence plusieurs chaînes d'acteurs qui se croisent autour de la question alimentaire : services de l'État, collectivités territoriales, organismes professionnels et dispositifs territoriaux. Cette organisation rejoint les travaux de Jeanne Pahun présentés dans l'état de l'art, qui montrent que la territorialisation des politiques alimentaires repose sur l'articulation de plusieurs niveaux d'action.

Enfin, les entretiens montrent que la structuration de la filière relève avant tout d'un enjeu de gouvernance. Si l'ensemble des acteurs partage l'objectif de développer l'approvisionnement local de la restauration collective, les stratégies poursuivies restent parfois insuffisamment coordonnées. Plusieurs personnes interrogées regrettent la juxtaposition de projets portés par différentes institutions, chacun répondant à ses propres priorités sans véritable espace de coordination régional. Les temporalités politiques, les cloisonnements administratifs et la multiplicité des dispositifs compliquent la construction d'une vision commune. Dans ce contexte, plusieurs interlocuteurs plaident moins pour la création de nouvelles structures que pour un renforcement de la coopération entre celles qui existent déjà, une meilleure mutualisation des compétences et une gouvernance capable de dépasser les logiques institutionnelles.

Ainsi, les difficultés rencontrées par la filière fruits et légumes en Bourgogne-Franche-Comté ne relèvent pas uniquement d'un déficit de production. Elles traduisent avant tout une structuration encore incomplète des relations entre les différents acteurs, dans une région où la diversité des territoires constitue autant une richesse qu'un défi organisationnel.

Partie II – Une rencontre incertaine entre offre et demande : des contraintes professionnelles aux défauts de coordination

La première partie a permis de montrer que la Bourgogne-Franche-Comté dispose de ressources productives et d'initiatives territoriales réelles, mais inégalement réparties et encore faiblement structurées. Il ne s'agit donc plus ici de dresser un nouvel état des lieux de la production, des outils de transformation ou des dispositifs d'approvisionnement. Cette deuxième partie cherche plutôt à comprendre pourquoi ces ressources ne se traduisent pas par une rencontre régulière et durable entre les producteurs de fruits et légumes et la restauration collective.

2.1. Des temporalités, des contraintes et des modèles professionnels difficiles à concilier

2.1.1. *Une offre agricole confrontée aux incertitudes liées au vivant et difficilement programmable*

La production de fruits et légumes est de prime abord soumise à une incertitude biologique et climatique qui limite la possibilité de garantir des quantités précises à des dates fixes. Un chargé du dispositif départemental de mise en relation entre producteurs locaux et restauration collective du Doubs résume cette spécificité en soulignant qu'il est « plus aléatoire de faire des légumes que de faire des yaourts »¹⁰. La formule met en évidence l'écart entre une production vivante, dépendante de la météo, et une organisation de restauration collective fondée sur la régularité des approvisionnements. Dans le même entretien, la saisonnalité et la dépendance aux conditions climatiques sont présentées comme deux des raisons expliquant la place encore dominante des grossistes dans les achats de légumes frais des collèges du Doubs.

A cette incertitude s'ajoute le travail de planification des cultures, des variétés et des surfaces effectués plusieurs mois avant la récolte. Pour ajuster leurs plantations à la demande de la restauration collective, les maraîchers auraient donc besoin d'une connaissance suffisamment précoce des volumes recherchés. Une chargée de mission spécialisée dans l'accompagnement de la restauration collective pour le BIO observe toutefois que peu d'établissements sont capables d'évaluer précisément leurs consommations annuelles¹¹. Certains ne disposant pas des outils informatiques permettant de consolider leurs achats, d'autres n'ayant pas l'habitude de raisonner à cette échelle temporelle. Le producteur est alors invité à anticiper sa production sans disposer d'une prévision équivalente du côté de l'acheteur.

La difficulté est renforcée par le caractère non garanti de la récolte. Même lorsque la restauration collective annonce à l'avance son intention d'utiliser un légume donné, le producteur ne peut être certain de disposer du volume prévu au moment voulu. La chargée de

¹⁰ Entretien le 1^{er} juin 2026.

¹¹ Entretien le 29 juin 2026.

mission rappelle ainsi qu'un maraîcher peut avoir prévu une culture pour une semaine déterminée sans être en mesure d'honorer entièrement la commande en raison de conditions météorologiques défavorables. Certaines collectivités choisissent d'ailleurs de développer une production en régie, afin d'exercer davantage de contrôle sur leur approvisionnement, mais cette internalisation ne supprime pas les aléas : « cela reste du vivant dans tous les cas » (chargée de mission restauration collective, entretien du 29 juin 2026).

Enfin, la relation avec la restauration collective exige des producteurs qu'ils assurent des fonctions qui dépassent la production agricole. Préparer une mercuriale, répondre à une consultation, conditionner les produits, éditer des bons de livraison, facturer plusieurs établissements et organiser des tournées représente un travail commercial et administratif supplémentaire. La mise en relation ne suffit donc pas si aucune organisation n'assume les fonctions situées entre la parcelle et la cuisine. Cette difficulté est résumée par une chargée de mission PAT, qui souligne l'intérêt de réunir « les producteurs et les mangeurs », tout en constatant qu'« il manque un maillon » entre ces acteurs¹².

2.1.2. Des cuisines collectives soumises à des contraintes humaines, matérielles et budgétaires

La restauration collective ne forme pas un ensemble homogène. Les écoles primaires, collèges, lycées, universités, hôpitaux, EHPAD et établissements médico-sociaux dépendent d'autorités différentes et disposent de marges de manœuvre très variables. Ainsi le fonctionnement d'un établissement dépend à la fois de sa tutelle, de son caractère public ou privé, de son mode de gestion et du nombre de repas servis. Une solution adaptée à une cuisine centrale métropolitaine ne peut donc pas être automatiquement transposée à un petit établissement médico-social ou à un collège rural.

Malgré cette diversité, le manque de personnel apparaît comme une contrainte récurrente. Travailler des légumes bruts demande du temps pour la réception, le lavage, l'épluchage, la découpe et la cuisson. En effet 60 % des établissements médico-sociaux de la région Bourgogne-Franche-Comté utiliseraient des légumes surgelés¹³. Cette pratique ne traduit pas nécessairement un refus des produits frais, mais une adaptation à la taille insuffisante des équipes, des équipements et du temps disponible. Certains professionnels souhaiteraient recommencer à cuisiner davantage de légumes bruts, mais tous les établissements ne disposent pas des moyens de le faire.

¹² Entretien le 27 mai 2026.

¹³ Pourcentage communiqué lors d'un entretien avec une chargée de mission restauration collective et issu, selon cette dernière, d'une étude réalisée par Bio Bourgogne-Franche-Comté. Cette étude n'a pas pu être consultée directement dans le cadre de ce mémoire.

Un chef cuisinier interrogé estime consacrer environ trois heures par jour à des tâches administratives, notamment en raison de l'absence de magasinier¹⁴. Il souligne également l'augmentation des responsabilités sanitaires, administratives et managériales sans progression équivalente de la reconnaissance professionnelle. Il précise même que certains chefs cuisiniers de lycées publics demandent à être déclassés, l'écart de rémunération ne compensant pas la charge supplémentaire attachée à la fonction.

Cette évolution du métier limite le temps que les cuisiniers peuvent consacrer à la prospection de nouveaux producteurs et à la gestion de plusieurs fournisseurs. Le grossiste ou la centrale d'achats apporte alors une simplification importante : un interlocuteur unique, une commande regroupée, une facturation rationalisée et une livraison rapide. Dans l'Yonne, le chargé de mission du PAT départemental compare les deux temporalités : avec un grossiste, un appel peut suffire pour être livré en moins d'une semaine, tandis qu'une consultation type Agrilocal nécessite parfois deux à trois semaines¹⁵. Le développement d'un approvisionnement local suppose ainsi un changement des pratiques professionnelles, mais aussi la disponibilité de temps humain pour accomplir ce changement.

Les contraintes matérielles sont tout aussi déterminantes. De nombreuses cuisines ne disposent pas de capacités de stockage suffisantes, ce qui les conduit à demander des livraisons fréquentes. Mais en parallèle un maraîcher de petite surface peut difficilement répondre à cette fréquence, surtout lorsque les volumes commandés à chaque livraison sont faibles. L'insuffisance du stockage dans les cuisines se répercute donc directement sur l'organisation logistique des exploitations.

La souplesse des menus peut partiellement réduire cette difficulté, mais elle dépend fortement de l'engagement des équipes. Un des cuisiniers rencontrés explique qu'il accepte de remplacer un légume en cas de problème de commande et qu'il modifie parfois ses menus au dernier moment. Cette flexibilité repose toutefois sur une équipe qui accepte les changements et sur un chef disposant d'une certaine autonomie. Elle ne peut être tenue pour acquise dans l'ensemble des établissements, notamment lorsque les menus sont validés longtemps à l'avance.

Enfin, le budget alimentaire reste une contrainte structurante. La restauration collective peut afficher une volonté d'achat local, mais cette volonté entre en concurrence avec les objectifs de maîtrise des coûts. L'acheteur public pour la restauration collective du département du Doubs rappelle qu'un légume acheté directement à un producteur demeure généralement plus cher que son équivalent auprès d'un grossiste¹⁶. Le Département a ainsi fait le choix de fixer, pour ses collègues, un coût denrée supérieur à celui observé dans d'autres territoires afin de favoriser l'achat de produits locaux. Une telle orientation repose toutefois sur un arbitrage politique explicite et suppose la mobilisation de moyens budgétaires correspondants.

¹⁴ Entretien le 11 juin 2026.

¹⁵ Entretien le 25 mai 2026.

¹⁶ Entretien le 1^{er} juin 2026.

Cette contrainte est particulièrement forte dans les secteurs sanitaire et médico-social, où les achats alimentaires peuvent être intégrés à des groupements comprenant aussi du matériel, des médicaments ou tout autres fournitures (Groupement hospitalier de territoire ou GHT). Bio Bourgogne-Franche-Comté souligne que sortir de ces groupements pour acheter directement auprès de producteurs constitue une démarche supplémentaire, jugée fastidieuse par des établissements déjà soumis à de nombreuses contraintes. L'alimentation risque alors d'être traitée comme une variable d'ajustement, plutôt que comme une politique autonome.

2.1.3. Une relation fragilisée par la méconnaissance réciproque

Au-delà des contraintes objectives, les entretiens mettent en évidence une connaissance encore partielle des métiers de l'autre. Certains producteurs associent la restauration collective à de très gros volumes, à une mécanisation poussée et à une perte du lien avec les consommateurs. L'acheteur du département du Doubs relève ainsi que des maraîchers craignent de devoir fournir des quantités considérables, alors que les besoins de deux ou trois collègues pourraient parfois rester compatibles avec les capacités de leur exploitation. Cette représentation conduit certains producteurs à écarter le débouché, avant même d'en avoir évalué précisément les exigences.

Les cuisines peuvent, de leur côté, méconnaître les conditions pratiques de la production et de la livraison. C'est l'exemple d'un maraîcher proposant de livrer le vendredi après-midi, car ce créneau correspond à un moment plus disponible dans son organisation. Pour la cuisine, cette livraison est impossible, l'établissement étant fermé ou en service réduit pendant le week-end. Le désaccord ne porte ni sur le produit ni sur le prix, mais sur l'absence de compatibilité entre deux emplois du temps professionnels.

Le fonctionnement par mercure illustre également cette distance entre les métiers. Les cuisines sont habituées à recevoir des catalogues actualisés, indiquant les produits disponibles, leur prix et les modalités de livraison. Peu de producteurs disposent du temps nécessaire pour préparer régulièrement ces documents. La cuisine tend alors à choisir le fournisseur dont l'offre est la plus facile à consulter et à commander. La performance commerciale des distributeurs ne tient donc pas seulement à leurs prix, mais à leur capacité à réduire le travail de l'acheteur.

L'expérience d'un cuisinier de lycée rencontré montre néanmoins que la confiance et la connaissance des fournisseurs peuvent permettre de dépasser certains obstacles. Le chef travaille avec plusieurs opérateurs, dont un fournisseur en agriculture biologique et local et un petit primeur. Sa capacité à accepter des substitutions et à réorganiser ses menus facilite cette relation. Cependant, il souligne que le changement d'un gestionnaire pourrait remettre en cause son organisation, montrant que les relations construites restent souvent dépendantes de personnes particulières, plutôt que pleinement intégrées au fonctionnement institutionnel de l'établissement.

L'interconnaissance ne doit donc pas être réduite à une action de sensibilisation ponctuelle. Elle suppose de construire des règles de fonctionnement partagées : délais de commande, plages de livraison, conditions de remplacement d'un produit, fourchettes de volume, modalités de fixation du prix et personnes à contacter en cas d'aléa. Les entretiens suggèrent que la relation fonctionne mieux lorsque les acteurs acceptent une part de flexibilité, mais cette flexibilité doit être réciproque. Elle ne peut consister uniquement à demander au producteur de garantir les volumes ou au cuisinier de modifier constamment ses menus.

Certaines collectivités cherchent à réduire leur dépendance aux fournisseurs extérieurs en soutenant la structuration de formes d'approvisionnement reposant davantage sur les producteurs locaux. C'est notamment le cas à Nevers avec Coopales (Coopération pour une alimentation locale et solidaire), qui repose sur l'approvisionnement de la restauration collective par sept producteurs locaux engagés en agriculture biologique. Il ne s'agit donc pas d'une production agricole directement internalisée par la collectivité, mais d'une organisation visant à rapprocher l'offre agricole locale des besoins de la restauration collective. Le dispositif permet de structurer les relations entre producteurs et acheteurs et de renforcer la place des produits locaux dans les approvisionnements. Coopales est désormais intégré à la plateforme Rungis Local, inscrivant cette initiative dans une organisation plus large de mutualisation et de distribution des produits. Cet exemple montre ainsi que la recherche d'une plus grande maîtrise de l'approvisionnement ne passe pas nécessairement par l'internalisation de la production, mais peut également reposer sur la coordination de producteurs locaux et sur la structuration d'outils intermédiaires capables d'organiser l'offre et sa commercialisation.

À ces difficultés s'ajoute un enjeu de formation. Le recours accru aux produits bruts et locaux ne dépend pas uniquement de leur disponibilité : il suppose également que les équipes disposent des compétences et du temps nécessaires pour travailler des légumes de saison, adapter les techniques culinaires et faire évoluer les menus. Le manque de formation peut ainsi renforcer les contraintes humaines déjà identifiées et limiter la capacité des établissements à modifier durablement leurs pratiques d'approvisionnement.

2.2. La restauration collective : un débouché structurant, mais ni garanti ni nécessairement stabilisateur

2.2.1. Une demande susceptible de fournir de la visibilité et des volumes

La restauration collective est régulièrement présentée comme un levier de structuration des filières agricoles locales. Par la récurrence des repas servis, elle peut théoriquement fournir des volumes prévisibles et offrir aux producteurs un débouché moins dépendant de la fréquentation des marchés ou des comportements individuels des consommateurs. Dans l'Yonne, le Département cherche ainsi à élargir l'utilisation d'Agrilocal au-delà des collèges, notamment vers les hôpitaux et les EHPAD, qui servent des repas tous les jours de l'année.

Cette diversification permettrait de compenser la fermeture estivale des établissements scolaires et de rendre la demande plus régulière.

La restauration collective peut aussi ouvrir un débouché à des produits qui correspondent moins aux attentes de la vente directe, sous réserve que les exigences de calibrage restent compatibles avec la production. Elle peut absorber des volumes importants de légumes courants, contribuer à la planification de certaines surfaces et favoriser la création de collectifs de producteurs.

Cette capacité structurante ne résulte toutefois pas de la seule existence d'une demande théorique. L'entretien avec la chargée de mission spécialisée dans l'accompagnement de la restauration collective met clairement en évidence cette relation : « l'offre ne poussera pas une implantation, mais la demande commerciale peut pousser une implantation » (entretien du 29 juin 2026). Autrement dit, l'installation ou la diversification d'un producteur suppose un débouché identifiable et crédible. Une déclaration générale d'intérêt pour les produits locaux ne suffit pas ; elle doit être traduite en commandes, en prix et en engagements suffisamment lisibles.

2.2.2. Des engagements encore ponctuels, fragiles et asymétriques

Les entretiens montrent cependant que les commandes de la restauration collective oscillent fréquemment entre deux niveaux peu adaptés aux exploitations. Lorsqu'elles sont trop faibles, le coût du transport, du conditionnement et du temps administratif peut dépasser l'intérêt économique de la vente. Lorsqu'elles sont trop importantes, un producteur seul ne peut pas répondre sans connaître les besoins suffisamment à l'avance ou sans disposer de partenaires. Un chargé de mission de PAT résume cette tension : « les faibles commandes ne sont pas intéressantes pour le producteur, alors que de l'autre côté les gros volumes dépassent les capacités d'une exploitation de taille modeste » (entretien du 26 mai 2026)¹⁷.

La stabilité de la restauration collective dépend aussi des établissements concernés. Les collèges et lycées ne commandent pas pendant les vacances et peuvent présenter une faible consommation des légumes disponibles en été. Les établissements de santé et les EHPAD offrent une demande plus continue, mais leurs budgets et leurs groupements d'achat peuvent limiter l'accès direct aux producteurs. Il n'existe donc pas de catégorie d'acheteurs cumulant automatiquement continuité, simplicité d'achat, prix rémunérateur et autonomie de décision.

¹⁷ Entretien le 26 mai 2026.

La dépendance aux personnes fragilise également les débouchés. Le chef cuisinier du lycée¹⁸ indique que son engagement en faveur du biologique et du local est rendu possible par une bonne entente avec le gestionnaire financier du lycée où il travaille. Si celui-ci était remplacé par une personne ne partageant pas les mêmes priorités, le chef ne serait pas certain de pouvoir maintenir sa politique d'achat. L'établissement apparaît alors comme un débouché stable du point de vue de son nombre de repas, mais instable du point de vue de sa stratégie d'approvisionnement.

La volonté politique joue un rôle comparable à l'échelle territoriale. Manger Bio Bourgogne-Franche-Comté explique avoir envisagé une implantation dans l'Yonne, avant d'abandonner le projet faute de soutien des élus. La structure affirme ne pas s'implanter dans un territoire sans sollicitation politique, considérée comme une condition de base de son développement. La demande ne dépend donc pas uniquement des cuisines : elle résulte aussi du portage institutionnel et de la capacité des collectivités à inscrire les projets dans la durée.

2.2.3. La contractualisation entre sécurisation recherchée et rigidité redoutée

Face à cette fragilité, la contractualisation est souvent présentée comme une solution permettant de sécuriser simultanément le débouché du producteur et l'approvisionnement de la cuisine. Dans le Doubs, la création d'un groupement d'achats pour les collèges répondait notamment à la volonté de s'engager de manière plus durable auprès des producteurs. Contrairement à une consultation renouvelée à chaque commande, le groupement permet de travailler sur une période plus longue et réduit le travail administratif des cuisiniers.

La contractualisation peut également offrir une meilleure maîtrise du prix, car dans le cas du Doubs, il repose sur un ajustement régulier des tarifs plutôt que sur une formule automatique de révision. Cette solution cherche à préserver la capacité des producteurs à déterminer leurs prix et à tenir compte de l'évolution réelle de leurs coûts. Elle montre que le contrat n'est pas seulement un engagement sur les volumes : il porte aussi sur la répartition du pouvoir de fixation du prix entre acheteurs et fournisseurs.

Toutefois, les entretiens ne font pas apparaître un consensus en faveur d'une contractualisation rigide. En effet, comme cela a pu être mis en avant, les contrats de longue durée proposés par certaine plateforme sont parfois peu utilisés, car les acteurs des deux côtés hésitent à s'engager. Les producteurs craignent de ne pas pouvoir fournir les produits le moment venu en raison des aléas climatiques ; les acheteurs ne sont pas encore habitués à anticiper leurs besoins sur une année. Un responsable d'exploitation maraîchère estime ainsi qu'« un accord-cadre annuel est encore prématuré pour certains établissements » (entretien du 12 mai 2026).

¹⁸ Entretien le 11 juin 2026.

L'enjeu consiste, dès lors, moins à imposer des quantités fixes, qu'à construire des engagements adaptables : fourchettes de volumes, calendriers indicatifs, possibilité de substitutions, ajustement périodique des prix et organisation collective permettant à un producteur d'être remplacé en cas d'aléa. La contractualisation ne peut stabiliser la filière que si le risque est partagé. Un contrat qui obligerait le producteur à fournir un volume précis sans garantir un prix rémunérateur ni prévoir les conséquences d'une mauvaise récolte déplacerait le risque vers l'amont sans résoudre la fragilité de la relation.

2.3. Une pluralité de modalités d'achat répondant à des besoins différents

Les entretiens font apparaître une grande diversité de modalités d'achat mobilisées par les établissements de restauration collective. Celles-ci vont de l'achat de gré à gré à des formes plus structurées et mutualisées de commande publique. Cette diversité ne constitue pas nécessairement un dysfonctionnement : les établissements ne présentent ni les mêmes besoins, ni les mêmes volumes, ni les mêmes moyens humains pour organiser leurs achats.

Le gré à gré constitue la modalité la plus souple. Dans les cas où le Code de la commande publique autorise la conclusion d'un marché sans publicité ni mise en concurrence préalables, notamment en dessous de certains seuils, l'acheteur peut s'adresser directement à un fournisseur pour répondre à un besoin déterminé. Cette modalité peut être particulièrement adaptée à des achats ponctuels et de faible montant et faciliter le recours à de petits producteurs. Elle ne dispense toutefois pas l'acheteur du respect des principes généraux de la commande publique et ne doit notamment pas conduire à contracter systématiquement avec un même opérateur lorsqu'une pluralité d'offres est susceptible de répondre au besoin.

Lorsque les besoins sont plus importants ou nécessitent une procédure de mise en concurrence, les établissements peuvent recourir à des marchés publics. Un marché peut par exemple porter sur la fourniture d'une quantité déterminée de produits pendant une période donnée, selon les conditions prévues dans les documents contractuels. Il peut être divisé en plusieurs lots (produits laitiers, viandes, fruits et légumes, épicerie, etc.) afin de distinguer les différentes catégories de denrées et de permettre à des fournisseurs spécialisés de candidater sur une partie seulement du marché.

Lorsque les quantités exactes ne peuvent pas être déterminées à l'avance, les acheteurs peuvent également recourir à un accord-cadre exécuté au moyen de bons de commande. Les fournisseurs sont alors sélectionnés pour une période déterminée, tandis que les commandes sont passées progressivement en fonction des besoins effectifs de l'établissement. Ce fonctionnement est particulièrement adapté à la restauration collective, où les volumes consommés peuvent varier au cours de l'année. Il permet ainsi de sécuriser une relation contractuelle avec un ou plusieurs fournisseurs sans imposer à l'établissement de déterminer précisément, dès la passation du marché, l'ensemble des quantités qui seront commandées.

À une autre échelle, plusieurs établissements peuvent choisir de mutualiser leurs achats au sein d'un groupement de commandes. Plusieurs acheteurs publics se regroupent alors pour organiser conjointement tout ou partie de leurs procédures d'achat. Cette mutualisation permet notamment d'alléger certaines tâches administratives, de regrouper les volumes et de renforcer la capacité de négociation des acheteurs. Elle peut cependant conduire à constituer des marchés de taille plus importante, auxquels certains petits producteurs ne disposent pas toujours des volumes, de la gamme de produits ou des capacités logistiques nécessaires pour répondre.

Les acteurs rencontrés mentionnent également le recours à des marchés organisés à une échelle plus large, notamment départementale ou régionale, ainsi qu'aux grossistes. Ces derniers jouent un rôle d'intermédiaire entre les producteurs ou les entreprises agroalimentaires et les établissements de restauration collective. Ils permettent de regrouper une offre diversifiée, d'assurer des volumes importants et des livraisons régulières. Cette capacité de massification répond notamment aux besoins des grandes cuisines centrales, mais elle peut également augmenter le nombre d'intermédiaires entre le producteur et l'établissement.

Les plateformes départementales relèvent d'une logique différente. Elles cherchent notamment à faciliter la rencontre entre une offre agricole présente sur un territoire et les besoins des acheteurs de la restauration collective. Agrilocal constitue l'un des principaux exemples rencontrés au cours de l'enquête. Contrairement à un grossiste, la plateforme n'achète pas elle-même les produits pour les revendre aux établissements : elle constitue un outil de mise en relation entre acheteurs et fournisseurs et accompagne la formalisation de la procédure d'achat.

Cette diversité des modalités d'achat doit être replacée dans le cadre réglementaire qui oriente les stratégies d'approvisionnement des établissements. Pour rappel, le 1er janvier 2022, la loi EGalim impose à la restauration collective concernée d'atteindre au moins 50 % de produits durables et de qualité dans ses approvisionnements, dont au moins 20 % de produits issus de l'agriculture biologique. La loi Climat et Résilience a renforcé ces objectifs, notamment pour les viandes et les produits de la pêche. Ces obligations ne constituent toutefois pas directement des objectifs d'approvisionnement local : la provenance géographique d'un produit ne suffit pas, à elle seule, à le faire entrer dans les catégories de produits durables et de qualité définies par la réglementation.

Cette distinction est importante pour comprendre les arbitrages réalisés par les acheteurs. Ceux-ci doivent simultanément respecter les règles de la commande publique, atteindre les objectifs fixés par les lois EGalim et Climat et Résilience, maîtriser leurs coûts et sécuriser leurs approvisionnements. À ces obligations peut s'ajouter une volonté politique de soutenir les producteurs du territoire. Or, le critère de l'origine géographique ne peut pas être utilisé directement pour réserver un marché aux fournisseurs locaux. Les acheteurs doivent donc mobiliser d'autres leviers dans la définition de leurs marchés, notamment l'allotissement, la qualité des produits, certaines caractéristiques environnementales ou encore les conditions d'exécution et de livraison, dans les limites fixées par le droit de la commande publique.

Agrilocal répond donc à une partie de ces enjeux en proposant un outil de mise en relation et de formalisation administrative. La plateforme permet aux acheteurs de publier un

besoin précis, d'identifier les fournisseurs susceptibles d'y répondre et de comparer les offres selon plusieurs critères. Elle formalise également les règlements de consultation, les bons de commande, les bons de livraison et, dans certains cas, les éléments de facturation. Elle réduit ainsi la complexité administrative pour des établissements qui disposent de peu de compétences internes en commande publique.

Cette contribution doit néanmoins être nuancée par plusieurs limites qui ressortent des entretiens et qui ont brièvement été mentionnée dans la partie 1.3. *Des filières fruits et légumes multiples mais encore faiblement structurées*. La première concerne la temporalité des achats réalisés par l'intermédiaire de la plateforme. Agrilocal permet notamment de procéder à des commandes ponctuelles en gré à gré, mais également de mettre en place des accords-cadres à bons de commande. Dans le premier cas, si cette souplesse facilite la mise en relation entre de petits acheteurs et de petits producteurs, elle ne permet pas nécessairement de construire des débouchés réguliers et contractualisés sur le long terme. Pour les producteurs, la succession de commandes ponctuelles offre en effet moins de visibilité sur les volumes qui seront effectivement écoulés au cours de l'année.

Les entretiens font également apparaître une limite plus opérationnelle liée au fonctionnement par consultations. Pour certains acheteurs, notamment lorsque les besoins sont fréquents et portent sur plusieurs familles de produits, la multiplication des consultations peut devenir chronophage. À cela s'ajoutent les limites déjà identifiées concernant les volumes : lorsque les quantités recherchées deviennent importantes ou que les établissements ont besoin d'une gamme étendue de produits et d'un approvisionnement régulier tout au long de l'année, les producteurs présents sur Agrilocal ne sont pas toujours en mesure de répondre seuls à la demande. Le recours à des marchés plus structurés, à des groupements de commandes ou à des grossistes peut alors devenir nécessaire.

Une autre limite apparaît lorsque l'on confronte l'objectif de relocalisation des approvisionnements aux critères fixés par la loi EGalim. Un produit local n'est pas automatiquement considéré comme un produit durable et de qualité au sens de la réglementation. Pour être comptabilisé dans l'objectif des 50 %, il doit répondre à l'une des catégories reconnues par la loi, parmi lesquelles figurent notamment les produits issus de l'agriculture biologique ou bénéficiant de certains signes officiels d'identification de la qualité et de l'origine (SIQO). Cette distinction prend une importance particulière en Bourgogne-Franche-Comté puisque l'offre régionale en fruits et légumes bénéficiant de SIQO reste limitée. Dès lors, un établissement peut s'approvisionner en fruits et légumes auprès de producteurs locaux par l'intermédiaire d'Agrilocal sans que ces achats contribuent nécessairement à l'atteinte de son objectif de 50 % de produits durables et de qualité. À l'inverse, il peut être amené à rechercher hors du territoire certains produits répondant aux catégories reconnues par EGalim afin d'améliorer son taux.

Cette situation met en évidence une tension plus générale entre deux objectifs qui sont souvent associés dans les politiques alimentaires territoriales, mais qui ne se recouvrent pas

nécessairement : relocaliser les approvisionnements et atteindre les objectifs de qualité fixés par EGalim. Pour les acheteurs, privilégier un produit issu d'une exploitation proche ne constitue donc pas systématiquement le choix le plus favorable au regard de leurs indicateurs EGalim. La commande publique devient ainsi un espace d'arbitrage entre soutien aux filières locales, qualité réglementaire des produits, prix, volumes disponibles et sécurisation des approvisionnements.

2.4. Des intermédiaires indispensables mais diversement légitimés

2.4.1. *Le grossiste : concurrent des producteurs ou opérateur logistique indispensable ?*

Les grossistes occupent une place centrale dans l'approvisionnement des cuisines collectives. Dans le Doubs, 87 % des légumes frais achetés par les collèges en 2025 provenaient de grossistes, selon les données communiquées par l'acheteur public du Département lors de l'entretien.¹⁹ Cette domination s'explique par les prix, mais aussi par la régularité des approvisionnements, la largeur de gamme proposée et la capacité de remplacement en cas de rupture. Le grossiste peut regrouper plusieurs références, assurer des livraisons fréquentes et fournir rapidement un produit de substitution lorsqu'un produit initialement prévu n'est plus disponible.

Du point de vue des producteurs locaux, cette organisation crée une concurrence difficile. Les grossistes bénéficient d'économies d'échelle et peuvent s'approvisionner dans des régions spécialisées ou à l'étranger. Le producteur local doit, quant à lui, intégrer dans son prix le temps de préparation des commandes, la livraison et le coût lié aux faibles volumes commercialisés. La comparaison directe des prix ne tient donc pas toujours compte ni des différences de modèle économique, ni des services associés à la prestation du grossiste.

L'intégration dans les circuits des grossistes suppose également de répondre à leurs propres exigences commerciales et logistiques. Lorsqu'un grossiste contractualise avec un producteur, il peut lui imposer un cahier des charges portant notamment sur le calibrage, le conditionnement, la qualité visuelle, les volumes ou encore la régularité des livraisons. Ces exigences participent à une forme de standardisation des produits destinée à garantir une offre homogène aux clients du grossiste. Elles peuvent toutefois constituer une barrière à l'entrée pour certaines petites exploitations, qui ne disposent ni des volumes ni des équipements nécessaires pour répondre à ces standards. Une partie de la production locale peut ainsi rester à l'écart de ces circuits, non pas nécessairement en raison de sa qualité, mais parce qu'elle ne correspond pas aux caractéristiques logistiques et commerciales attendues.

Cette standardisation fait apparaître une autre tension. Le grossiste facilite la massification et sécurise les approvisionnements des établissements, mais cette efficacité

¹⁹ Entretien le 1^{er} juin 2026.

repose en partie sur une homogénéisation de l'offre qui peut être difficilement compatible avec l'hétérogénéité des productions agricoles locales. Des produits disponibles localement peuvent ainsi être plus difficiles à intégrer lorsqu'ils présentent des calibres irréguliers, des volumes fluctuants ou une saisonnalité forte.

Toutefois, réduire le grossiste à un adversaire de la relocalisation conduirait à ignorer les fonctions qu'il remplit. Les entretiens montrent que les producteurs ne peuvent pas tous assurer seuls le stockage, la préparation des commandes, la facturation, la livraison et le remplacement des produits. Ces fonctions doivent nécessairement être prises en charge par un acteur, qu'il s'agisse d'un grossiste traditionnel, d'une plateforme de producteurs, d'une coopérative ou d'un logisticien spécialisé.

Le caractère ouvert de la commande publique implique d'ailleurs que des grossistes puissent répondre aux consultations publiées sur Agrilocal. Comme le rappelle l'acheteur public du Département du Doubs « la plateforme n'est pas juridiquement réservée qu'aux agriculteurs ». Cela montre que la distinction entre approvisionnement direct auprès des producteurs et approvisionnement faisant intervenir un intermédiaire est moins nette qu'il n'y paraît : un outil conçu pour rapprocher producteurs et acheteurs peut également accueillir des opérateurs commerciaux, dès lors qu'ils respectent les conditions requises pour répondre aux consultations.

L'enjeu ne consiste donc pas nécessairement à supprimer les grossistes, mais à distinguer les différentes formes d'intermédiation et leur rapport au territoire. Les grossistes conventionnels ou d'envergure nationale répondent principalement à des enjeux de massification des volumes, de diversité de l'offre et de continuité des approvisionnements, tandis que des grossistes davantage territorialisés, tels que Manger Bio, s'inscrivent dans une logique différente, fondée notamment sur l'intégration et la valorisation des productions régionales. L'un des leviers pourrait ainsi consister à encourager une plus grande intégration des productions régionales dans les circuits des grossistes conventionnels et à améliorer la lisibilité de leur origine. Cette orientation ne fait cependant pas consensus. Certains acteurs craignent que le recours à un intermédiaire éloigne les producteurs des acheteurs finaux et réduise leur capacité à négocier les prix ou à participer au projet alimentaire. La question porte donc moins sur la présence ou non d'intermédiaires que sur leur nature, les fonctions qu'ils assurent, leur ancrage territorial et les conditions de répartition de la valeur entre les différents acteurs.

2.4.2. La logistique et la commercialisation comme métiers à part entière

La livraison constitue une difficulté récurrente dans le développement des approvisionnements locaux en restauration collective. Pour un producteur, vendre à un établissement ne consiste pas uniquement à produire et à fixer un prix : il faut également préparer la commande, la conditionner, organiser son transport, respecter les horaires de réception de l'établissement et assurer le suivi administratif. Lorsque les commandes sont

faibles et les établissements dispersés géographiquement, le temps consacré à ces tâches peut devenir important au regard de la valeur des produits livrés.

Cette contrainte contribue à expliquer le décalage qui peut exister entre la présence d'une offre agricole sur un territoire et sa capacité à approvisionner effectivement la restauration collective. La proximité géographique entre une exploitation et un établissement ne suffit pas à rendre l'échange économiquement viable. Encore faut-il que les volumes commandés, la fréquence des livraisons et l'organisation des tournées permettent au producteur de couvrir le temps et les coûts associés à la commercialisation. À l'inverse, augmenter fortement les volumes commandés ne constitue pas systématiquement une solution, puisqu'une demande trop importante peut dépasser les capacités de production ou de livraison d'une petite exploitation.

Une piste consiste alors à rechercher un niveau intermédiaire entre les commandes individuelles de faibles volumes et la massification complète des achats. La réflexion engagée dans le pays de Bresse en fournit un exemple. L'objectif serait de coordonner certains besoins de plusieurs établissements sans leur imposer des menus identiques. Plusieurs cuisines pourraient, par exemple, prévoir l'utilisation d'un même légume au cours d'une période commune et organiser sa livraison le même jour. Chacune conserverait la maîtrise de son menu et de la manière de cuisiner le produit, mais leurs commandes pourraient être regroupées afin de rendre la livraison plus intéressante pour le producteur.

L'intérêt d'un tel fonctionnement tient au fait que la mutualisation porte avant tout sur l'organisation des flux. Un producteur qui doit livrer quelques dizaines de kilogrammes à plusieurs établissements à des jours différents multiplie les déplacements et le temps consacré à la livraison. Si ces établissements coordonnent leurs besoins et leurs jours de réception, plusieurs commandes peuvent au contraire être intégrées dans une même tournée. Le volume total livré augmente alors sans qu'un établissement ait besoin de commander davantage et sans qu'un producteur soit contraint de répondre seul à un marché fortement massifié. Ce type d'organisation cherche ainsi à adapter la demande aux contraintes des exploitations plutôt qu'à demander uniquement aux producteurs de s'adapter au fonctionnement de la restauration collective.

Cette organisation suppose toutefois un travail en amont. Les établissements doivent être capables d'anticiper une partie de leurs besoins et de transmettre suffisamment tôt leurs prévisions, tandis que les producteurs doivent pouvoir indiquer les produits, les volumes et les périodes de disponibilité. La question logistique rejoint donc directement celle de la planification entre production agricole et restauration collective. Plus les besoins sont connus à l'avance, plus il devient possible pour les producteurs d'organiser leur production et leurs livraisons et pour les cuisines d'adapter leurs menus à l'offre disponible.

Lorsque le nombre d'établissements et les volumes augmentent, cette organisation devient néanmoins difficile à assurer uniquement par des relations directes entre producteurs et cuisines. Des fonctions supplémentaires apparaissent : regrouper les commandes, réceptionner les produits, constituer les commandes de chaque établissement, organiser les tournées, gérer les factures ou encore assurer le suivi commercial. Le développement de Manger Bio

Bourgogne-Franche-Comté illustre cette évolution. La structuration de son activité et le développement de nouveaux points de distribution nécessitent des personnes spécifiquement chargées de la réception, de la préparation des commandes, de la logistique ou de la relation commerciale. Ces tâches ne constituent donc plus des fonctions périphériques de l'approvisionnement, mais des activités indispensables à son fonctionnement.

Ce constat permet également de reconsidérer la place des intermédiaires. Le développement des circuits locaux n'implique pas nécessairement leur disparition. Dès lors que les volumes augmentent et que plusieurs producteurs approvisionnent plusieurs établissements, une partie des fonctions traditionnellement assurées par les grossistes doit être prise en charge par d'autres acteurs. Une plateforme de producteurs, une coopérative ou une structure telle que Manger Bio peut ainsi assurer des fonctions d'agrégation de l'offre et d'organisation logistique tout en maintenant un lien plus direct avec les producteurs du territoire.

La question centrale devient alors celle du financement de ces fonctions. Stocker, préparer, transporter et commercialiser les produits représentent un coût qui doit être intégré au prix final ou pris en charge par un autre acteur. Si ce coût n'est pas identifié, il tend à être reporté sur les producteurs, à travers du temps de livraison peu ou pas rémunéré, sur les personnels de cuisine, par une charge supplémentaire d'organisation, ou encore sur les collectivités, lorsque celles-ci financent l'animation et la coordination des dispositifs.

La relocalisation des approvisionnements ne dépend donc pas uniquement de la capacité à mettre en relation producteurs et acheteurs. Elle suppose également de construire une organisation capable de faire circuler les produits entre eux dans des conditions économiquement soutenables. Les entretiens conduisent ainsi à considérer la logistique et la commercialisation comme des fonctions à part entière de la structuration des filières locales. L'enjeu n'est pas nécessairement de supprimer les intermédiaires, mais de déterminer quelles fonctions d'intermédiation sont nécessaires, qui doit les assurer et selon quel modèle économique.

Partie III – Structurer sans uniformiser : des leviers complémentaires, territorialisés et débattus

Les deux premières parties ont montré que les difficultés d’approvisionnement de la restauration collective en fruits et légumes régionaux ne résultent ni d’un manque uniforme de production, ni d’un obstacle unique qu’un nouvel outil permettrait de résoudre. Elles procèdent davantage de décalages entre les volumes disponibles et demandés, les temporalités agricoles et celles des cuisines, les contraintes de la commande publique, les capacités logistiques et les caractéristiques très différentes des territoires de Bourgogne-Franche-Comté.

Les entretiens font apparaître de nombreux leviers : contractualisation, planification des besoins, collectifs de producteurs, plateformes logistiques, outils de transformation, groupements de commandes, accompagnement des cuisines ou encore renforcement des Projets Alimentaires Territoriaux. Pris isolément, aucun de ces instruments ne semble toutefois en mesure de structurer durablement l’approvisionnement régional. Leur efficacité dépend des conditions dans lesquelles ils sont mobilisés et, surtout, de leur articulation.

À partir de ces constats, cette troisième partie adopte un statut explicitement propositionnel. Les pistes présentées ne constituent pas un modèle normatif à appliquer uniformément à la Bourgogne-Franche-Comté : elles correspondent à des recommandations construites à partir de la mise en regard des situations observées et des propositions formulées par les personnes interrogées. Leur pertinence dépend donc des caractéristiques productives, économiques et institutionnelles de chaque territoire.

Pour chacune de ces recommandations, l’analyse cherchera à préciser autant que possible les acteurs principalement concernés, le niveau de pilotage pertinent, les modalités possibles de mise en œuvre et les principales difficultés prévisibles. Une attention particulière sera portée à la répartition des responsabilités entre acteurs économiques, collectivités territoriales et services de l’État. Il ne s’agit donc plus seulement d’identifier ce qui pourrait favoriser la structuration de l’approvisionnement, mais de discuter les conditions concrètes dans lesquelles l’action publique peut contribuer à faire émerger, coordonner ou sécuriser ces dynamiques.

3.1. Sécuriser progressivement la rencontre entre l’offre et la demande

3.1.1. Planifier et sécuriser la demande sans rigidifier les engagements

La première condition de structuration concerne la visibilité donnée aux producteurs. Comme l’a montré la partie II, la restauration collective représente potentiellement un débouché important, mais l’existence d’un besoin ne suffit pas à déclencher une augmentation de la production. Pour décider de nouvelles cultures, acquérir du matériel ou consacrer davantage de surfaces à certains légumes, les exploitants doivent disposer d’une perspective suffisamment crédible sur les volumes susceptibles d’être achetés.

Cette visibilité suppose d’abord un travail du côté de la demande. Les établissements pourraient davantage consolider leurs consommations passées et transmettre des prévisions portant sur

quelques familles de produits, des périodes et des ordres de grandeur. Il ne s'agirait pas d'établir plusieurs mois à l'avance des quantités exactes, difficilement compatibles avec les aléas de la production agricole, mais de fournir des indications suffisamment précises pour permettre aux producteurs d'anticiper leurs cultures.

La sécurisation de la demande ne doit donc pas être confondue avec sa rigidification. Les réserves exprimées au cours des entretiens à propos de certains engagements de longue durée montrent les limites d'une contractualisation qui ferait peser l'essentiel du risque sur le producteur. Des fourchettes de volumes, des calendriers indicatifs, des possibilités de substitution et des mécanismes réguliers d'ajustement des prix apparaissent plus compatibles avec le caractère vivant de la production agricole.

Cette démarche peut également être progressive. Plutôt que de rechercher immédiatement une relocalisation de l'ensemble des fruits et légumes consommés, plusieurs acteurs proposent d'identifier quelques produits pour lesquels une rencontre entre potentiel agricole et demande de la restauration collective semble possible. Les pommes de terre, certains légumes de garde ou d'autres productions adaptées aux conditions locales pourraient ainsi faire l'objet d'une planification prioritaire. L'objectif serait de consolider progressivement des flux suffisamment réguliers avant d'élargir la gamme.

Une telle organisation suppose enfin que producteurs et cuisines disposent d'espaces réguliers de dialogue. Les actions d'interconnaissance, les visites d'exploitations ou de cuisines et les formations conservent ici leur utilité, mais elles ne constituent pas une finalité. Leur intérêt réside dans leur capacité à produire des règles de fonctionnement concrètes : périodes de disponibilité, délais de commande, conditions de livraison, possibilités de remplacement et volumes envisageables. L'interconnaissance devient ainsi un outil de planification plutôt qu'une simple action de sensibilisation.

La mise en œuvre de cette planification suppose cependant l'existence d'une fonction d'animation. Lorsque plusieurs cuisines et plusieurs producteurs sont concernés, il paraît peu réaliste de faire reposer cette coordination sur leurs seules relations bilatérales. Le PAT ou la collectivité compétente en matière de restauration collective peut ici jouer un rôle de tiers organisateur : consolider les consommations passées, identifier quelques produits sur lesquels une anticipation est possible, réunir producteurs et cuisines avant la préparation des plans de culture et formaliser des ordres de grandeur de volumes. Il ne s'agit pas pour l'acteur public de définir les productions à la place des exploitants, mais de rendre la demande suffisamment lisible pour permettre aux producteurs de prendre leurs décisions.

Une expérience évoquée au cours des entretiens illustre cette fonction. À l'initiative d'un PAT, la mise en relation régulière d'un chef cuisinier et de plusieurs producteurs permet aux maraîchers de connaître suffisamment tôt les besoins annuels de la cuisine et de se répartir certaines productions. L'action publique intervient alors moins comme acheteur ou producteur que comme organisateur de la relation économique.

3.1.2. Organiser collectivement l'offre et mutualiser certaines fonctions

La sécurisation de la demande ne suffit cependant pas si l'offre reste entièrement atomisée. Plusieurs entretiens montrent qu'un producteur isolé peut difficilement répondre simultanément aux exigences de production, de commercialisation, de livraison et de gestion administrative de plusieurs établissements. L'organisation collective constitue alors un moyen d'augmenter la capacité de réponse sans nécessairement augmenter fortement la taille des exploitations.

Cette coopération peut prendre des formes relativement simples. Quelques producteurs peuvent répartir certaines cultures, partager un calendrier de production, mutualiser du matériel, organiser une tournée commune ou confier la facturation et la commercialisation à une même personne. La création immédiate d'une coopérative ou d'une organisation fortement intégrée ne constitue donc pas nécessairement un préalable. Le degré de formalisation peut évoluer avec les volumes, les fonctions mutualisées et la confiance entre les exploitants.

L'expérience de Manger Bio Bourgogne-Franche-Comté illustre cette logique progressive. La structure s'est développée à partir d'un nombre limité de producteurs qui fournissaient déjà la restauration collective mais assuraient individuellement leurs livraisons. La mutualisation a progressivement permis de prendre en charge des fonctions de stockage, de livraison, de commercialisation et de gestion des commandes. L'intérêt du collectif ne réside donc pas uniquement dans l'agrégation des volumes : il consiste également à éviter que chaque exploitant doive devenir simultanément producteur, logisticien, commercial et spécialiste de la commande publique.

L'émergence de telles formes d'organisation peut être accompagnée par l'action publique, sans que celle-ci ait vocation à en assurer durablement le fonctionnement économique. Les acteurs publics territoriaux peuvent notamment contribuer à l'animation des premières rencontres entre producteurs, faciliter l'identification de besoins communs ou accompagner l'expérimentation de certaines formes de mutualisation. Une fois le collectif constitué, la répartition des productions, la fixation des prix et l'organisation commerciale relèvent en revanche des producteurs ou de l'opérateur économique qu'ils choisissent. L'intervention publique se situe ainsi davantage dans une fonction d'impulsion et de facilitation que dans la gestion directe de l'activité économique.

Un dispositif territorial étudié illustre cette dynamique. La coopération développée entre plusieurs maraîchers autour de l'approvisionnement de la restauration collective a favorisé des relations qui ont ensuite contribué à la création d'une CUMA. Cet exemple montre que l'accompagnement initial d'une dynamique collective peut produire des formes de coopération dépassant le seul débouché de la restauration collective.

Cette structuration collective ne doit toutefois pas conduire à imposer un modèle agricole unique. Les entretiens font apparaître des positions différentes concernant la mécanisation ou le développement des légumes de plein champ. Certaines productions plus spécialisées peuvent

être nécessaires pour répondre aux volumes importants demandés par les cuisines centrales, tandis que le maraîchage diversifié reste pertinent pour des établissements de proximité, des volumes plus faibles ou des productions spécifiques. L'objectif consiste donc moins à transformer l'ensemble des exploitations qu'à organiser leur complémentarité.

3.1.3. Diversifier les débouchés pour ne pas dépendre de la seule restauration collective

La restauration collective peut contribuer à la structuration de la production régionale, mais elle ne peut constituer à elle seule le socle économique de l'ensemble de la filière. Ses commandes restent dépendantes des calendriers scolaires, des budgets publics, des procédures de marché et des orientations politiques des collectivités. Une stratégie de structuration doit donc inscrire ce débouché dans un ensemble plus large.

Les exploitations et les structures collectives peuvent ainsi articuler restauration scolaire, établissements sanitaires et médico-sociaux, restauration d'entreprises, magasins spécialisés, grande distribution, vente directe ou encore transformation. Cette diversification permet d'écouler des produits différents selon leurs volumes, leurs calibres, leur saisonnalité et leur niveau de transformation. Elle permet également de limiter la dépendance économique à un seul acheteur.

Le choix et la diversification de ces débouchés relèvent en premier lieu des stratégies économiques des exploitations et des opérateurs. L'action publique peut néanmoins contribuer à mieux articuler les différentes composantes de la demande relevant de la restauration collective, notamment en favorisant les relations avec des établissements dont les calendriers de fonctionnement sont complémentaires. Les établissements scolaires connaissent par exemple une interruption ou une forte diminution de leur activité durant l'été, tandis que les établissements sanitaires et médico-sociaux fonctionnent tout au long de l'année. L'enjeu pour les acteurs publics consiste donc moins à organiser la stratégie commerciale des producteurs qu'à faciliter la mise en relation avec une demande plus diversifiée et plus régulière.

La restauration collective doit ainsi être considérée comme un débouché structurant parmi d'autres. Sa capacité à accompagner le développement agricole dépend précisément de son articulation avec d'autres marchés capables d'absorber les variations de production et de maintenir une activité économique tout au long de l'année.

3.1.4. Mieux qualifier l'offre régionale pour articuler approvisionnement local et objectifs EGAlim

La structuration de l'offre régionale ne dépend pas uniquement de l'augmentation des volumes disponibles ou de leur organisation collective. Elle pose également la question de la qualification des produits. Comme cela a été montré dans la partie II, les objectifs de

relocalisation portés par les collectivités et ceux issus de la loi EGalim ne se superposent pas nécessairement. Le caractère local d'un produit ne suffit pas, à lui seul, à le faire entrer dans les catégories de produits durables et de qualité comptabilisées dans les objectifs réglementaires.

Cette situation est particulièrement importante pour les fruits et légumes. D'après plusieurs acteurs interrogés, l'offre régionale bénéficiant de signes officiels d'identification de la qualité et de l'origine reste limitée pour cette famille de produits en Bourgogne-Franche-Comté. Un établissement peut donc acheter des fruits et légumes auprès d'un producteur situé à proximité sans que ces achats contribuent nécessairement à l'atteinte de ses objectifs EGalim. À l'inverse, la nécessité d'améliorer ses indicateurs peut l'inciter à rechercher des produits répondant aux catégories réglementaires, y compris lorsque ceux-ci proviennent d'un territoire plus éloigné.

Dans ce contexte, le premier levier ne semble pas nécessairement résider dans la création de nouveaux signes officiels de qualité. Une telle démarche peut présenter un intérêt pour certaines productions, mais elle s'inscrit dans un temps long et ne paraît ni adaptée ni généralisable à l'ensemble des fruits et légumes régionaux. À plus court terme, l'enjeu consiste davantage à améliorer la connaissance et la lisibilité de l'offre régionale déjà susceptible de répondre aux catégories de produits durables et de qualité prévues par EGalim.

L'action publique peut jouer un rôle dans cette mise en lisibilité. À l'échelle régionale, la DRAAF pourrait notamment contribuer, en lien avec les structures professionnelles et les collectivités, à identifier les productions concernées, à clarifier auprès des acheteurs les critères mobilisables et à diffuser une information commune sur les possibilités existantes. Les collectivités et établissements resteraient ensuite responsables de la traduction de ces possibilités dans leurs stratégies d'approvisionnement et leurs procédures d'achat. L'intervention de l'État relèverait ainsi principalement d'une fonction d'information, d'accompagnement et de mise en cohérence, plutôt que de la création ou du pilotage direct de nouvelles démarches de qualité.

Cette clarification apparaît d'autant plus importante que les entretiens montrent que les possibilités offertes par le cadre réglementaire ne sont pas toujours aisément appropriées par les acheteurs. Une animatrice d'une plateforme départementale d'approvisionnement souligne par exemple la possibilité de « mobiliser [conjointement] des critères liés aux performances environnementales et à l'approvisionnement direct », permettant à certains achats de répondre aux catégories recherchées²⁰. Cet exemple montre que l'enjeu ne réside pas seulement dans l'existence d'une offre régionale, mais également dans la capacité des acheteurs à identifier et à mobiliser les caractéristiques permettant de la valoriser dans le cadre réglementaire.

3.2. Dimensionner les outils aux besoins réels des territoires

3.2.1. Transformer et stocker lorsque ces fonctions répondent à une demande identifiée

²⁰ Entretien le 12 mai 2026.

Le développement d'outils de transformation apparaît régulièrement dans les entretiens comme une réponse aux difficultés rencontrées par les cuisines. Les légumeries, conserveries ou équipements de surgélation peuvent rendre les productions locales plus compatibles avec des établissements disposant de peu de personnel, en proposant des légumes lavés, épluchés, découpés ou transformés. Ils peuvent également contribuer à réduire le décalage entre le calendrier agricole et celui de la restauration scolaire en permettant de conserver une partie des productions estivales.

Pour autant, l'existence d'un besoin technique ne garantit pas la viabilité économique d'un équipement. La transformation génère elle-même des coûts de personnel, d'énergie, de conditionnement, de stockage et de transport. Plusieurs expériences étudiées montrent ainsi qu'un outil devient particulièrement fragile lorsqu'il ne dispose pas de volumes suffisants ou d'un acheteur capable de lui garantir un socle d'activité.

L'exemple de la légumerie de Dijon Métropole illustre cette condition. Son fonctionnement est étroitement lié à l'existence d'une cuisine centrale importante capable d'absorber une part majeure de sa production. Cette configuration ne peut être reproduite automatiquement dans des territoires où les établissements sont plus petits et dispersés.

La question à poser avant la création d'un équipement n'est donc pas seulement celle de son utilité théorique, mais celle des flux qui permettront de le faire fonctionner : quels producteurs l'approvisionneront, quels établissements commanderont effectivement, à quel prix, pendant quelles périodes et pour quels volumes ?

Pour les acteurs publics envisageant de soutenir un nouvel équipement, la réponse à ces questions devrait constituer un préalable à toute décision d'investissement importante. Il s'agirait notamment d'identifier les volumes susceptibles d'être effectivement mobilisés, les acheteurs prêts à s'engager, l'opérateur chargé du fonctionnement de l'équipement ainsi que les modalités de couverture de ses coûts récurrents. Cette démarche permettrait de distinguer le soutien public à l'investissement initial de la prise en charge durable du fonctionnement, qui ne peut reposer sur le seul financement public.

Cette prudence rejoint le constat formulé par un responsable de cuisine centrale et d'un outil de transformation, selon lequel « tout le monde veut y aller de son outil de transformation »²¹. Il souligne parallèlement l'existence d'équipements déjà disponibles qui pourraient être mobilisés avant d'en construire de nouveaux. L'intervention publique gagnerait ainsi à privilégier l'identification et l'utilisation des capacités existantes, puis à envisager un nouvel investissement lorsque les besoins non couverts et les conditions de fonctionnement économique sont suffisamment établis.

²¹ Entretien le 6 mai 2026.

3.2.2. Organiser la logistique à l'échelle des flux plutôt que des frontières administratives

La même logique vaut pour l'organisation logistique. Les besoins diffèrent fortement entre une métropole disposant d'une cuisine centrale importante et un territoire rural composé de petits établissements dispersés. Une plateforme physique et des tournées régulières peuvent être pertinentes dans le premier cas sans être économiquement viables dans le second.

Dans le Pays de Bresse, territoire situé à cheval entre plusieurs départements de Bourgogne-Franche-Comté et d'Auvergne-Rhône-Alpes, une expérimentation envisage une coordination entre plusieurs établissements de restauration collective afin de regrouper une partie de leurs besoins en légumes. Concrètement, il ne s'agirait pas de réaliser une commande commune ni d'imposer les mêmes menus aux établissements. Les cuisines identifieraient en amont un légume qu'elles souhaitent commander sur une même période, puis coordonneraient le jour de livraison. Chaque établissement resterait ainsi responsable de sa propre commande, des quantités achetées et de la manière dont le produit est intégré à son menu. Pour le producteur, cette coordination permettrait de regrouper plusieurs commandes individuelles au sein d'une même tournée. Il pourrait, par exemple, livrer successivement plusieurs cuisines du territoire le même jour plutôt que d'effectuer plusieurs déplacements pour de faibles volumes à des dates différentes. La mutualisation porterait alors sur les flux plutôt que sur l'ensemble des pratiques d'achat.

Cette organisation présente un double intérêt. Du côté des producteurs, elle permet de réduire le nombre de déplacements nécessaires pour des commandes parfois trop faibles pour justifier individuellement une livraison. Du côté des établissements, elle conserve une autonomie dans la construction des menus tout en facilitant l'accès à une offre locale. L'expérimentation du Pays de Bresse illustre ainsi une forme de mutualisation relativement souple : plutôt que de mutualiser les achats eux-mêmes, les établissements coordonnent suffisamment leur demande pour permettre au producteur d'optimiser sa logistique. La coordination de la demande peut ainsi rendre économiquement viable une livraison qui ne le serait pas si chaque cuisine raisonnait isolément.

Dans ce type d'organisation, le rôle de l'action publique se situe principalement dans la coordination plutôt que dans la réalisation des opérations logistiques. Selon la configuration territoriale, un PAT ou une collectivité territoriale peut faciliter la mise en relation des établissements, organiser les temps d'échange nécessaires et favoriser la synchronisation d'une partie de leurs besoins. La réalisation des tournées relève en revanche des producteurs organisés ou d'un opérateur logistique identifié, et son coût doit être intégré au modèle économique. L'intervention publique vise ainsi à créer les conditions de la mutualisation des flux sans se substituer durablement aux acteurs chargés du transport.

Cette logique conduit également à dépasser les frontières administratives. Un producteur situé dans un département voisin peut être géographiquement et logistiquement plus proche d'un établissement qu'un producteur appartenant au même département. L'échelle pertinente

pour organiser les flux logistiques ne correspond donc pas nécessairement au périmètre administratif de la collectivité ou du dispositif qui en accompagne la coordination. Elle dépend davantage de la localisation des producteurs et des établissements, des distances à parcourir, des volumes transportés et des équipements disponibles.

La notion de bassin alimentaire permet de rendre compte de cette réalité. Elle invite à raisonner à partir des distances, des axes de circulation, de la densité des établissements, des volumes disponibles et des équipements existants plutôt qu'à partir des seules limites départementales ou régionales.

3.2.3. Partir de l'existant et expérimenter avant d'investir

Cette approche conduit à remettre en question une logique consistant à répondre à chaque difficulté par la création d'un nouvel équipement. Plusieurs acteurs rencontrés insistent au contraire sur l'intérêt de mobiliser et de renforcer les capacités déjà présentes sur les territoires.

Avant de construire une plateforme logistique ou un nouvel outil de transformation, une collectivité peut par exemple tester les flux en louant temporairement un espace de stockage, en mutualisant un équipement existant ou en expérimentant une tournée entre quelques producteurs et établissements. Cette logique rejoint la proposition « commencer petit », formulé par un chargé de mission d'une Chambre d'agriculture départementale présentée dans la partie 1.2 Une filière histoire des légumes de plein champ. Celui-ci préconise de recourir dans un premier temps à la location d'un espace de stockage puis de manière progressive à des investissements plus conséquents.²² Une telle démarche permet ainsi de vérifier l'existence d'une demande réelle et la capacité des acteurs à travailler ensemble avant d'engager des investissements importants.

Elle permet également de distinguer un besoin exprimé d'un modèle économique effectivement viable. Le fait que des cuisines déclarent souhaiter davantage de légumes locaux transformés ne signifie pas nécessairement qu'elles pourront les acheter au prix permettant de couvrir les coûts de production, de transformation et de livraison.

Les équipements déjà présents doivent également être pris en compte avant tout nouvel investissement. La coexistence de plusieurs outils proches géographiquement peut résulter de logiques institutionnelles ou politiques davantage que d'une analyse des besoins réels. Leur mutualisation peut toutefois se heurter à des questions de gouvernance, de propriété, de personnel ou de répartition des coûts. L'utilisation de l'existant ne constitue donc pas toujours la solution la plus simple, mais elle doit au moins être examinée avant la création d'une nouvelle infrastructure.

Pour les acteurs publics susceptibles de soutenir financièrement ces projets, cette logique peut constituer un principe de décision. Lorsque les flux ne sont pas encore stabilisés, leur

²² Entretien le 28 mai 2026.

intervention peut prioritairement accompagner une phase d'expérimentation, par exemple en facilitant la location temporaire d'un espace, le recours à un équipement existant ou le test d'une organisation logistique. Le financement d'une nouvelle infrastructure interviendrait alors dans un second temps, une fois la réalité de la demande, les volumes mobilisables et les conditions de fonctionnement économique suffisamment éprouvés.

La structuration peut ainsi être envisagée comme un processus progressif : tester les flux, consolider les commandes, mutualiser certaines fonctions, puis investir lorsque le niveau d'activité le justifie. Cette logique réduit le risque de créer des équipements sous-utilisés et permet d'adapter progressivement les outils aux caractéristiques de chaque territoire.

3.3. Construire une gouvernance capable de coordonner sans uniformiser

3.3.1. Clarifier les responsabilités entre acteurs publics et économiques

La structuration de l'approvisionnement régional pose finalement la question de la répartition des responsabilités entre acteurs économiques et acteurs publics, mais également au sein même de l'action publique. Les difficultés mises en évidence dans les parties précédentes appellent en effet différents types d'intervention : produire, transformer et acheminer les denrées, mais aussi rendre la demande plus visible, accompagner les investissements, mettre en relation les acteurs ou assurer la cohérence des politiques menées. Ces fonctions ne peuvent cependant relever d'un même acteur.

Une première distinction est entre les fonctions économiques et les fonctions publiques. La production, la commercialisation, la transformation et la logistique doivent reposer sur des modèles capables d'identifier et de financer leurs coûts réels. L'action publique peut accompagner leur émergence, notamment en soutenant certains investissements ou en facilitant la rencontre entre offre et demande, mais elle ne peut se substituer durablement aux opérateurs économiques. Cette distinction est particulièrement importante pour les outils de transformation et de logistique : leur création peut bénéficier d'un soutien public, mais leur pérennité dépend ensuite de l'existence de volumes suffisants et d'un modèle économique permettant de financer leur fonctionnement.

Le choix du portage d'un outil doit donc être pensé en fonction des besoins plutôt qu'à partir de son statut. Une régie publique peut être pertinente lorsqu'une collectivité dispose de volumes importants et réguliers, tandis qu'une association, une coopérative ou un opérateur privé existant peut constituer une solution plus adaptée dans d'autres configurations. Les entretiens ne font ainsi pas apparaître de modèle de gouvernance systématiquement préférable, mais invitent davantage à interroger les fonctions à assurer, les compétences disponibles et la répartition du risque économique.

Cette distinction doit ensuite être prolongée au sein même de l'action publique. Les résultats de l'enquête conduisent à distinguer plusieurs responsabilités complémentaires. Les collectivités directement responsables de services de restauration collective disposent d'abord de leviers sur

la demande. Elles peuvent agir sur les orientations d'approvisionnement de leurs établissements, le budget consacré aux denrées, l'organisation de la commande publique, les moyens humains accordés aux cuisines ou encore leur capacité à anticiper les consommations. Ces différents leviers conditionnent directement la possibilité pour les établissements de faire évoluer leurs pratiques d'achat.

D'autres fonctions relèvent davantage de l'ingénierie et de l'animation territoriales. Selon leurs compétences et leur positionnement, des collectivités territoriales ou des dispositifs territoriaux tels que les PAT peuvent contribuer au diagnostic des besoins, à la mise en relation des acteurs, à l'accompagnement de dynamiques collectives ou à l'expérimentation de formes de mutualisation. Leur proximité avec les acteurs économiques et les établissements permet d'adapter les réponses aux caractéristiques locales. Elle peut toutefois également conduire à une juxtaposition des initiatives lorsque les diagnostics, les projets et les enseignements tirés des expérimentations circulent insuffisamment entre les territoires.

L'État en région occupe une fonction différente. La DRAAF n'a pas vocation à produire, transformer ou organiser directement les flux alimentaires. Les résultats de l'enquête font davantage apparaître des attentes concernant la circulation de l'information, l'explicitation du cadre réglementaire, la mise en réseau des territoires et la cohérence entre les politiques agricoles et alimentaires. Cette attente apparaît notamment dans le propos d'un responsable de restauration collective, qui regrette que « personne ne partage sa donnée » et qu'« aucune étude [ne soit] partagée »²³. Ce constat souligne que l'enjeu ne réside pas nécessairement dans la production de nouveaux diagnostics, mais également dans la capitalisation et la circulation des connaissances déjà produites.

Ce rôle de coordination, déjà exercé par la DRAAF directement ou à travers le réseau Teradi, pourrait être renforcé à mesure que les PAT gagnent en maturité et développent leurs propres expériences et outils. À l'échelle régionale, il pourrait notamment s'agir d'accentuer la mise en commun et la capitalisation des diagnostics, études et retours d'expérience produits ou soutenus par les acteurs publics, afin d'en faciliter la diffusion auprès des collectivités, des PAT et des autres acteurs concernés. La DRAAF pourrait également renforcer les échanges entre des territoires confrontés à des problématiques similaires. L'État agirait alors moins comme pilote opérationnel d'une filière régionale que comme acteur de mise en cohérence, de circulation de l'information et d'articulation entre les politiques agricoles et alimentaires.

Ainsi, l'étude ne conduit pas à identifier un acteur public unique qui devrait prendre en charge la structuration de l'approvisionnement régional. Elle invite plutôt à distinguer des responsabilités complémentaires : les acteurs économiques assurent la production, la transformation, la commercialisation et la logistique dans le cadre de modèles économiquement viables ; les collectivités responsables de la restauration collective disposent de leviers sur la demande et les conditions d'achat ; les acteurs territoriaux peuvent faciliter la coordination et l'expérimentation ; enfin, l'État en région peut contribuer à la circulation de la connaissance et

²³ Entretien le 13 mai 2026.

à la cohérence du cadre d'action. L'enjeu réside dès lors moins dans la désignation d'un pilote unique que dans la capacité de ces différents niveaux d'intervention à s'articuler sans se substituer les uns aux autres.

3.3.2. Pérenniser l'animation et les projets au-delà des personnes et des mandatures

La structuration d'une filière suppose également une continuité qui dépasse les temporalités individuelles et politiques. Plusieurs expériences analysées dans ce mémoire reposent fortement sur l'engagement d'un chef de cuisine, d'un technicien, d'un producteur ou d'un élu. Ces personnes peuvent jouer un rôle déterminant dans le lancement d'une initiative, mais cette dépendance constitue également une fragilité.

Le cas de Manger Bio Bourgogne-Franche-Comté illustre l'importance du soutien politique local. La structure explique notamment avoir abandonné un projet d'implantation dans l'Yonne en l'absence d'un soutien politique jugé suffisamment clair. Cet exemple montre qu'un opérateur peut difficilement engager des moyens humains et financiers sur un territoire lorsqu'il ne dispose pas d'une perspective minimale sur l'implication des collectivités et les débouchés susceptibles d'y être développés.

Les temporalités agricoles rendent cette question particulièrement importante. Une installation, la plantation d'un verger, l'acquisition de matériel ou la construction d'un outil de transformation s'inscrivent sur plusieurs années. Les producteurs ne peuvent prendre de telles décisions si les débouchés ou les dispositifs d'accompagnement risquent de disparaître à chaque changement de personnel, de financement ou de majorité politique.

La pérennisation suppose donc d'institutionnaliser progressivement les relations construites : conventions, engagements pluriannuels, instances régulières de dialogue, stratégies alimentaires territoriales et moyens d'animation identifiés. La formalisation ne doit pas rigidifier les relations, mais empêcher qu'elles disparaissent avec les personnes qui les ont initiées.

Cette animation constitue elle-même une fonction qui doit être financée. Mettre en relation les acteurs, consolider les besoins, suivre les projets, rechercher des producteurs ou coordonner plusieurs collectivités demande du temps et des compétences. Le recours permanent à des financements expérimentaux ou à des appels à projets peut difficilement assurer une fonction qui devient structurelle.

Cette difficulté conduit à distinguer le financement de l'émergence d'un projet de celui d'une fonction devenue structurelle. Les aides publiques et les appels à projets apparaissent adaptés pour réaliser un diagnostic, expérimenter une organisation ou amorcer une dynamique collective. En revanche, lorsqu'une fonction d'animation devient indispensable au fonctionnement courant d'un territoire, sa pérennisation ne peut reposer durablement sur une succession de financements temporaires. Elle pourrait progressivement être intégrée aux moyens ordinaires de la collectivité ou du groupement de collectivités qui en bénéficie. L'intervention de l'État conserverait alors un rôle important dans l'impulsion et

l'expérimentation, sans avoir nécessairement vocation à financer durablement une fonction territoriale devenue permanente.

Le décalage entre les temporalités des projets et celles des dispositifs d'accompagnement renforce cet enjeu. Une chargée de mission impliquée dans un dispositif territorial estime ainsi qu'un accompagnement de la structuration agricole devrait pouvoir s'inscrire sur « cinq à six ans »²⁴. Un responsable de restauration collective souligne de son côté que certains projets engagent leurs acteurs pour « au minimum [...] 10 ans »²⁵. Ces temporalités dépassent celles de nombreux financements expérimentaux et peuvent également traverser plusieurs mandatures. Elles rendent donc nécessaire une continuité de l'accompagnement qui ne dépende pas uniquement d'un appel à projets, d'un élu ou d'un technicien.

Les PAT peuvent contribuer à cette continuité en maintenant des espaces de coordination entre producteurs, collectivités, cuisines et opérateurs économiques. Leur contribution à la structuration des filières dépend toutefois de leur capacité à inscrire cette animation dans la durée, au-delà de la réalisation d'un diagnostic ou de la succession d'actions ponctuelles. L'enjeu n'est donc pas de pérenniser systématiquement les subventions, mais d'identifier progressivement les fonctions devenues indispensables et l'acteur public territorial en mesure de les intégrer durablement à son action.

3.3.3. Raisonner à l'échelle des bassins alimentaires

La diversité de la Bourgogne-Franche-Comté rend enfin peu pertinente la recherche d'un modèle régional unique. Les conditions de production, la densité de population, la présence d'outils de transformation et les capacités des cuisines diffèrent fortement d'un territoire à l'autre. Les entretiens invitent ainsi davantage à organiser la complémentarité entre plusieurs modèles qu'à rechercher leur uniformisation.

Les territoires urbains disposant de cuisines centrales importantes peuvent justifier des outils de transformation et des plateformes capables de traiter des volumes élevés. Dans les espaces ruraux, des collectifs de producteurs, des tournées mutualisées ou l'utilisation d'opérateurs existants peuvent constituer des solutions plus adaptées. Les territoires disposant d'une production insuffisante pour certaines références doivent quant à eux pouvoir élargir leur approvisionnement aux bassins voisins.

Dans cette perspective, l'échelle régionale conserve une fonction importante, mais celle-ci ne consiste pas nécessairement à centraliser les achats ou à créer une plateforme unique. Elle pourrait davantage contribuer à rendre visibles les ressources existantes, les capacités de transformation et de stockage, les besoins des territoires et les opérateurs disponibles. Une meilleure circulation de l'information permettrait ainsi aux dispositifs départementaux et locaux de fonctionner de manière complémentaire.

²⁴ Entretien le 19 juin 2026.

²⁵ Entretien le 9 juin 2026.

Cette organisation suppose également une meilleure articulation entre Région, Départements, intercommunalités et PAT. Les entretiens montrent que la juxtaposition de projets peut conduire à des investissements concurrents ou à des sollicitations répétées des mêmes producteurs. Les exemples observés autour de certains projets de cuisines centrales ou de légumeries montrent également que les frontières institutionnelles et les divergences politiques peuvent limiter des mutualisations pourtant envisageables sur le plan technique.

Une coordination plus forte ne signifie pas que chaque niveau doive abandonner ses compétences, mais suppose de partager les diagnostics, les besoins et les projets d'investissement avant la création de nouveaux dispositifs. À ce titre, l'échelle régionale ne relève pas du seul Conseil régional : la DRAAF, par sa connaissance des politiques agricoles et alimentaires et sa position de service déconcentré de l'État, peut également participer à cette mise en cohérence. Leur intervention ne consiste pas à définir une organisation unique pour l'ensemble de la Bourgogne-Franche-Comté, mais à rendre visibles les complémentarités ou les éventuelles concurrences entre projets. Les Départements, intercommunalités et PAT conserveraient quant à eux une capacité d'adaptation et d'animation au plus près des bassins alimentaires. Les producteurs doivent enfin conserver une place dans cette gouvernance. Leur participation ne signifie pas qu'ils doivent assumer l'ensemble des fonctions de coordination, mais que leurs contraintes doivent être intégrées aux décisions concernant les volumes, les prix, les calendriers, les équipements et l'organisation logistique. Une filière ne peut être structurée durablement si les producteurs restent uniquement considérés comme une offre qu'il faudrait adapter à une demande définie sans eux.

La structuration de l'approvisionnement en fruits et légumes en Bourgogne-Franche-Comté apparaît ainsi moins comme la construction d'une organisation régionale unique que comme l'articulation de plusieurs systèmes territoriaux. L'échelle régionale peut assurer leur mise en cohérence, tandis que les solutions opérationnelles doivent être définies au plus près des bassins de production et de consommation.

En conclusion de cette troisième partie, l'analyse des leviers envisagés par les acteurs montre qu'aucune solution ne peut à elle seule résoudre les difficultés identifiées dans les deux premières parties. La contractualisation n'est structurante que si une offre peut y répondre ; un collectif de producteurs n'est viable que s'il dispose de débouchés ; une légumerie ne peut fonctionner sans volumes suffisants ; et une organisation logistique ne trouve son équilibre que si les flux justifient son existence. De la même manière, le développement d'une production locale ne garantit pas à lui seul son intégration dans les objectifs de qualité de la restauration collective si les caractéristiques permettant sa valorisation dans le cadre d'EGalim ne sont pas réunies. Les différents leviers apparaissent ainsi interdépendants.

La structuration doit dès lors être envisagée comme un processus progressif plutôt que comme la création d'un dispositif définitif. Elle suppose d'abord de rendre la demande plus visible, puis d'organiser l'offre et les fonctions intermédiaires nécessaires pour y répondre, avant d'engager les investissements correspondant aux flux effectivement constitués. La qualification des productions peut compléter cette démarche lorsqu'elle permet de mieux valoriser l'offre

régionale et de rapprocher les objectifs de relocalisation des exigences de qualité portées par les politiques publiques. Cette progression permettrait de limiter le risque d'équipements sous-utilisés et de mieux répartir les risques entre producteurs, acheteurs, opérateurs et collectivités.

Elle conduit également à reconsidérer la place de la restauration collective. Celle-ci peut constituer un levier important de structuration en offrant des volumes et une certaine visibilité aux producteurs, mais elle ne peut porter seule le développement d'une filière régionale. Sa contribution dépend de son articulation avec d'autres débouchés et avec des politiques plus larges concernant la production, la reconnaissance de la qualité, la transformation, la logistique et l'aménagement du territoire.

L'enjeu pour la Bourgogne-Franche-Comté ne semble donc pas être de construire une filière uniforme à l'échelle régionale, mais de créer les conditions permettant à plusieurs organisations territoriales de se consolider et de coopérer. Structurer sans uniformiser signifie alors sécuriser les relations économiques sans nier les aléas agricoles, mutualiser certaines fonctions sans exclure les petites exploitations, mieux qualifier l'offre lorsque cela est pertinent, investir à partir de besoins démontrés et articuler l'action de l'État et des collectivités sans effacer les spécificités des territoires.

Une organisation multiniveau apparaît dès lors plus adaptée qu'un pilotage régional unique. À l'échelle régionale, la DRAAF et le Conseil régional peuvent contribuer, dans leurs champs de compétences respectifs, à mettre en commun les diagnostics, cartographier les capacités existantes, rendre visibles les projets d'investissement et identifier d'éventuelles concurrences ou complémentarités entre dispositifs. Cette fonction ne suppose pas de décider des modalités opérationnelles de chaque territoire.

À l'échelle des bassins de production et de consommation, les Départements, intercommunalités et PAT conserveraient une fonction d'animation et d'expérimentation, au contact des producteurs, des cuisines et des opérateurs économiques. L'échelle pertinente pourrait donc varier selon le problème traité : régionale pour la connaissance et la mise en cohérence, territoriale pour la coordination des acteurs, et économique pour l'organisation concrète des flux. Cette organisation rejoint le constat d'un chargé de mission PAT, qui appelle les services régionaux et départementaux à « y aller tous avec une même démarche » plutôt qu'à multiplier des dispositifs conçus indépendamment²⁶.

La coordination régionale ne signifie donc pas uniformisation. Elle porterait principalement sur l'information, la capitalisation et la cohérence des investissements, tandis que les solutions opérationnelles resteraient définies à l'échelle des bassins alimentaires.

L'illustration suivante synthétise cette proposition d'organisation multiniveau en distinguant les fonctions relevant de la coordination régionale, de l'animation à l'échelle des bassins alimentaires et de l'organisation économique des flux.

²⁶ Entretien le 25 mai 2026.

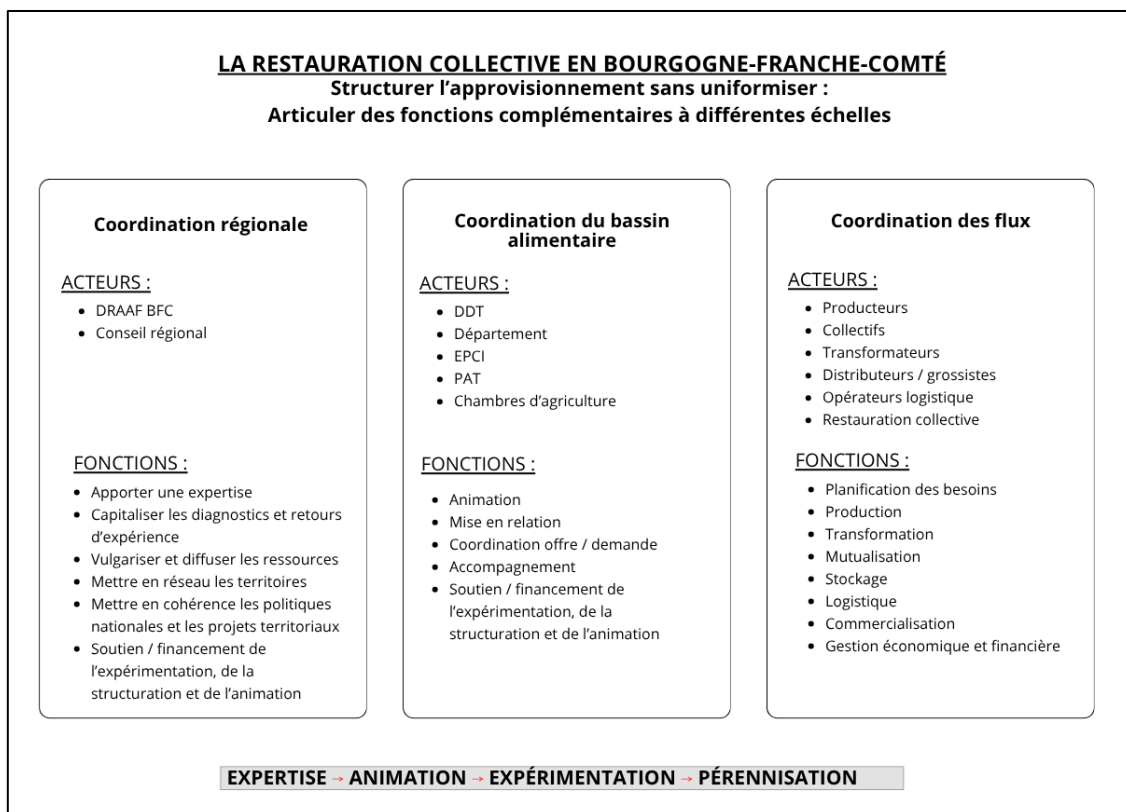


Illustration n°5 : Proposition d'une organisation multiniveau de la structuration de l'approvisionnement de la restauration collective en Bourgogne-Franche-Comté.
Source : Camille Gravière

Cette organisation s'inscrit dans une logique progressive allant de la production de connaissances et de l'animation à l'expérimentation, puis à la pérennisation des dispositifs lorsque leur pertinence et leur viabilité ont été démontrées.

Conclusion générale

L'approvisionnement de la restauration collective en fruits et légumes régionaux se situe à la rencontre de plusieurs enjeux : disposer d'une production adaptée aux besoins, organiser sa transformation et sa distribution, sécuriser les débouchés et coordonner des acteurs soumis à des contraintes différentes. À travers l'étude de la Bourgogne-Franche-Comté et les 29 entretiens réalisés, ce mémoire a cherché à identifier les conditions permettant de structurer cet approvisionnement dans un territoire à dominante rurale où les filières maraîchères restent encore peu développées, tout en interrogeant la place de l'action publique dans cette structuration.

Les résultats montrent tout d'abord que les difficultés rencontrées ne relèvent pas uniquement d'un manque de production. La Bourgogne-Franche-Comté dispose de ressources, mais celles-ci restent inégalement réparties et faiblement articulées. Le maraîchage repose largement sur de petites exploitations diversifiées, souvent orientées vers les circuits courts, tandis que l'arboriculture demeure plus limitée. Les capacités de stockage et de transformation sont également peu nombreuses et réparties de manière inégale. Ces caractéristiques diffèrent selon les territoires et rendent difficile la construction d'une filière régionale unique.

À cette organisation fragmentée s'ajoute un décalage entre les contraintes de la production agricole et celles de la restauration collective. Les producteurs composent avec la saisonnalité et les aléas du vivant, tandis que les cuisines doivent anticiper leurs menus, maîtriser leurs budgets, respecter la commande publique et assurer la continuité du service. La méconnaissance réciproque de ces contraintes peut renforcer les difficultés de mise en relation. Entre ces deux mondes, la transformation, le stockage, la commercialisation et la logistique apparaissent comme des fonctions indispensables, dont le coût et les compétences nécessaires doivent être pleinement intégrés à la structuration de l'approvisionnement.

La restauration collective constitue dans ce contexte un débouché susceptible de participer à cette structuration, mais elle ne peut la porter seule. La visibilité de ses besoins, la planification, la contractualisation ou les groupements de commandes peuvent contribuer à sécuriser une partie des débouchés et à faciliter l'organisation de l'offre. Ces mécanismes ne suppriment cependant ni les incertitudes agricoles ni la nécessité, pour les producteurs, de diversifier leurs débouchés. De même, la création d'une légumerie, d'une plateforme logistique ou d'un nouvel outil collectif ne constitue pas une réponse en soi. Les entretiens montrent au contraire l'interdépendance de ces leviers : les investissements doivent répondre à des volumes, des besoins et des flux préalablement identifiés.

La structuration apparaît ainsi comme un processus progressif : mieux connaître et rendre visible la demande, organiser l'offre et les fonctions intermédiaires nécessaires pour y répondre, puis dimensionner les investissements en fonction des flux réellement constitués. Elle suppose également de partir des ressources et des outils déjà présents plutôt que de rechercher systématiquement la création de nouvelles infrastructures. Dans une région caractérisée par une forte diversité territoriale, cette organisation gagne par ailleurs à être pensée à l'échelle de

bassins alimentaires cohérents, qui ne correspondent pas nécessairement aux frontières administratives.

Ces résultats permettent de préciser la place de l'action publique. Les collectivités territoriales disposent de leviers opérationnels à travers leur restauration collective, leur commande publique, leurs investissements et l'animation des politiques alimentaires locales. L'État occupe une position différente mais complémentaire. À travers ses services déconcentrés, et notamment la DRAAF à l'échelle régionale, il peut contribuer à décliner les orientations nationales, produire et partager de la connaissance, accompagner les acteurs et favoriser la mise en cohérence des dynamiques territoriales. Il n'a cependant pas vocation à organiser directement les flux économiques ni à se substituer aux producteurs, aux intermédiaires ou aux collectivités. L'enjeu réside donc davantage dans l'articulation de ces responsabilités et dans la pérennisation des espaces de coordination, afin que les dynamiques engagées ne dépendent pas uniquement de financements temporaires ou de l'investissement de quelques personnes.

Ce travail présente néanmoins certaines limites. Malgré la diversité des 29 acteurs rencontrés, toutes les catégories initialement identifiées n'ont pu être représentées, notamment le Conseil régional et les lycées agricoles. L'enquête demeure également qualitative et porte sur des dispositifs dont certains sont encore en évolution. Elle pourrait être complétée par une analyse quantitative régionale des volumes disponibles ainsi que par une étude plus précise des coûts liés à la transformation, au stockage et à la logistique toujours régionalement.

Finalement, ce mémoire ne conduit pas à proposer la création d'une filière régionale unique de fruits et légumes destinée à la restauration collective. Il met plutôt en évidence la nécessité de mieux relier, sécuriser et coordonner des ressources et des initiatives déjà présentes, en tenant compte des spécificités de chaque territoire. Structurer sans uniformiser suppose ainsi d'organiser les complémentarités entre offre, demande, fonctions intermédiaires et action publique.

Ces recommandations conduisent finalement moins à identifier un pilote unique qu'à préciser une répartition des fonctions. Les acteurs économiques doivent conserver la responsabilité de la production, de la commercialisation et du fonctionnement courant des outils de transformation et de logistique. Les collectivités disposant de compétences directement liées à la restauration collective peuvent agir sur la demande, la commande publique, les moyens des cuisines et les investissements territoriaux. Les PAT et collectivités territoriales peuvent assurer une fonction d'animation et d'expérimentation au plus près des bassins alimentaires. Enfin, l'État en région, notamment à travers la DRAAF, apparaît moins comme un opérateur de filière que comme un acteur de mise en cohérence : diffusion du cadre réglementaire, production et circulation de la connaissance, capitalisation des expériences et articulation entre politiques agricoles et alimentaires.

Structurer sans uniformiser signifie ainsi organiser cette complémentarité : intervenir publiquement lorsque l'absence de coordination empêche les acteurs économiques de se rencontrer ou d'expérimenter, sans substituer durablement l'action publique aux fonctions économiques de la filière.

Annexes

ANNEXE 1 : Liste des acteurs identifiés en amont des entretiens

Producteurs (maraîchers et arboriculteurs)

- Jardins Bio des Monts de Gy et CBio (portés par l'association AFSAME) – Marc Terraz (responsable d'exploitation)

Légumeries et autres outils de transformation alimentaire

- Laboratoire de transformation alimentaire de Salornay-sur-Guye – Laurent Dekeyser (directeur)
- Légumerie de Dijon – Stéphane De Lazzer (directeur)
- Légumerie départementale de Côte-d'Or (projet en cours de construction) – Vinciane Marin (chargée de mission)

Structures de coopération à l'initiative des producteurs

- Manger Bio Bourgogne-Franche-Comté – Camille Kippeurt (directrice)
- SCIC Ensemble Bi'Eau – Claire Tyvaert (intrapreneure territoriale)

Distributeurs et grossistes

- Pomona Terre Azur – Franck Davoine (directeur du site), Jean-François Leclerc (directeur des achats), Carine Fevre (responsable logistique)

Chargés de mission PAT

- PAT Nevers Agglomération – Coralie Nicard (chargée de mission)
- Rungis Rural – Laura Buck (chargée de mission)
- PAT Nièvre – Maëva Rzegoczan (chargée de mission)
- PAT Grand Besançon Métropole – Isabelle Berython (chargée de mission)
- PAT Cœur du Jura – Houria El Bakraoui (chargée de mission)
- PAT Grand Autunois Morvan – Marie-Amandine Latour (chargée de mission)
- PAT Cluny – Claire Pernet (chargée de mission)
- PAT département de l'Yonne – Pascal Arnac-Pautrel (chargée de mission)
- PAT Cap Val de Saône – Agathe Mathey (chargée de mission)

Acteurs de l'échelle régionale regroupant différentes structures

- *Conseil régional Bourgogne-Franche-Comté – (chargée de mission agriculture et alimentaire) ; entretien non réalisé*
- *Conseil régional Bourgogne-Franche-Comté – (acheteur pour le regroupement d'achat RADA) ; entretien non réalisé*
- Chambre d'agriculture Bourgogne-Franche-Comté – Philomène Viricel (chargée de mission valorisation des ressources locales et filières territoriales)
- Bio Bourgogne-Franche-Comté (Collège) – Emma Larue (animatrice territoriale dans le Jura)
- Bio Bourgogne-Franche-Comté (Dijon) – Anastasia Fragnaud (chargée de mission restauration collective)
- DDT du Doubs – Marine Augé (chargée de mission filières, alimentation et compensation collective agricole)
- Chambre d'agriculture du Jura – Vivien Bourgeon (conseiller développement local)
- Agrilocal – Conseil départemental du Doubs – Guillaume Berdys (acheteur)
- Agrilocal – Conseil départemental de Saône-et-Loire – Maylis Talmey (acheteuse)

Lycées agricoles

- *ENILEA Mamirolle – cuisinier et gestionnaire ; entretiens non réalisés*
- *Lycée agricole Granvelle – chef cuisinier ; entretien non réalisé*

Cuisiniers et chefs cuisiniers de la restauration collective

- Cuisine centrale de Lons-le-Saunier (SICOPAL) – Didier Thévenet (directeur)
- Conseil départemental de la Nièvre – Maëva Rzegoczan (chargée de mission alimentation de proximité)
- SCOP Carte Blanche – Romain Marion (co-fondateur)
- AGORES (Association nationale des responsables de la restauration territoriale) – Yannick Boyer (directeur enfance, jeunesse, petite enfance, restauration collective)
- Cuisine centrale départementale de Côte-d'Or (projet en cours de construction) – Agathe Mathey (chargée de mission alimentation de proximité)
- Cuisine centrale de Besançon – Anthony Pelleteret (responsable)
- Lycée Jules Haag – Romain Fiatte (chef cuisinier)

GRILLE ENTRETIENS POUR LES ACTEURS DU TERRITOIRE STRUCTURANT
D'UNE MANIERE OU D'UNE AUTRE L'APPROVISIONNEMENT EN FRUIT ET
LEGUMES SUR LE TERRITOIRE

Noir : questions à poser

Gris : relance au besoin (pas tout de suite)

GUIDE ENTRETIEN GENERAL

0. PRESENTEZ-VOUS : poste, depuis combien de temps dans la structure ... ?

1. GENÈSE ET INTENTIONS DU PROJET

Comment est né ce projet ?

(besoin identifié, diagnostic territorial, volonté politique, initiative de producteurs, etc.)

Quels étaient les principaux enjeux au moment de sa création ?

(difficulté d'approvisionnement, manque de structuration agricole, relocalisation alimentaire, etc.)

Quels acteurs ont été à l'origine du projet ?

(collectivités, chambres d'agriculture, producteurs, etc.)

Quel est son modèle juridique et pourquoi ce modèle a-t-il été choisi ?

(plateforme, légumerie, coopérative, PAT, outil mutualisé, etc.)

2. ORGANISATION DE LA FILIÈRE FRUITS ET LÉGUMES

2.1 Production

Comment est structurée la production de fruits et légumes sur votre territoire ?

(nombre de producteurs, organisation collective, absence de structuration, etc.)

Y a-t-il des dispositifs spécifiques d'accompagnement des producteurs ?

(espaces tests maraîchers, accompagnement technique, installation, aides financières, etc.)

Les producteurs sont-ils directement impliqués dans l'approvisionnement de la restauration collective ?

(oui directement / via groupement / indirectement / pas du tout)

2.2 Transformation et logistique

Existe-t-il des outils de transformation ou de logistique sur le territoire ?

(légumerie, conserverie, plateforme logistique, cuisine centrale, rien de spécifique)

Comment les fruits et légumes sont-ils transformés ou préparés avant livraison ?

(brut, lavé, découpé, conditionné, 4^e gamme, 5^e gamme etc.)

Comment s'organise la logistique d'approvisionnement ?

(livraison directe, tournées, plateforme, transport mutualisé, prestataire externe)

3. STRUCTURATION DE LA DEMANDE (RESTAURATION COLLECTIVE)

Comment décririez-vous aujourd'hui l'approvisionnement en fruits et légumes de la restauration collective sur votre territoire ?

4. FONCTIONNEMENT DU DISPOSITIF

Comment fonctionne concrètement votre dispositif au quotidien ?

(organisation des commandes, coordination, rôle des acteurs, etc.)

Comment les établissements passent-ils leurs commandes ?

(direct producteurs, plateforme, intermédiaire, mixte)

Quels types d'établissements sont concernés ?

Quels sont les principaux points de tension ou difficultés opérationnelles ?

(ruptures, logistique, volumes, prix, coordination, etc.)

Le système est-il stable aujourd'hui ?

(oui / plutôt / fragile / encore en construction ; économiquement, salarial ?)

5. MODÈLE ÉCONOMIQUE ET GOUVERNANCE

Comment est structuré économiquement le dispositif ?

(subventions, ventes, mixte, dépendance publique)

Le modèle est-il aujourd'hui équilibré financièrement ?

(oui / non / partiellement / dépend fortement des aides)

Comment les décisions sont-elles prises ?

(collectivité, coopérative, gouvernance partagée, pilotage technique, etc.)

6. IMPACTS SUR LE TERRITOIRE

Quels impacts observez-vous sur le territoire ?

Relances possibles :

- *Producteurs (revenus, installation, sécurité)*
- *Restauration collective (qualité, coûts, autonomie)*
- *Économie locale*
- *Structuration des filières*
- *Pratiques alimentaires*

7. FACTEURS DE RÉUSSITE

Qu'est-ce qui a permis au dispositif de fonctionner ou de se développer ?

Relances possibles :

- *Soutien politique*
- *Ingénierie territoriale*
- *Engagement des producteurs*
- *Financement public*
- *Structuration logistique*
- *Dynamique locale*

8. FREINS AU DÉVELOPPEMENT DES FRUITS ET LÉGUMES LOCAUX

Qu'est-ce qui limite aujourd'hui le développement des fruits et légumes locaux en restauration collective ?

Relances possibles :

- *Manque de volumes disponibles*
- *Saisonnalité trop forte*
- *Prix trop élevés*
- *Manque d'organisation collective*
- *Difficultés logistiques*
- *Rigidité des marchés publics*
- *Manque de transformation*

9. PERSPECTIVES FUTURES

Comment voyez-vous l'évolution du dispositif dans les prochaines années ?

(montée en puissance, stabilisation, extension fruits et légumes, diversification, etc.)

Une extension vers les fruits et légumes est-elle envisagée ou possible ?

10. REPRODUCTIBILITÉ DU MODÈLE

Pensez-vous que ce modèle est reproductible ailleurs ?

Quelles sont les conditions indispensables pour le reproduire ?

(relances possibles : financement, logistique, producteurs, demande, gouvernance, etc.)

11. VISION RÉGIONALE BFC

À l'échelle de la Bourgogne-Franche-Comté, quels seraient selon vous les leviers prioritaires pour améliorer l'approvisionnement de la restauration collective en fruits et légumes ?

Relances possibles :

- *Coordination entre PAT*

- *Plateformes logistiques régionales*
- *Structuration des filières*
- *Politique d'achat public*
- *Soutien à l'installation*
- *Transformation alimentaire*

MODULES A AJOUTER SELON ACTEURS

A. Légumerie / transformation

Pertes de production

Types de produits non transformés

Capacité de transformation

Contraintes techniques

Commandes hors marchés ?

B. Coopérative / plateforme (type Manger Bio BFC)

Nombre d'adhérents producteurs

Nombre de « clients »

Régularité des clients

Fonctionnement du catalogue de prix

Mutualisation logistique

Délais de livraison

C. PAT territorial

Rôle de la collectivité

Ingénierie mobilisée

Articulation avec politiques publiques

Impact des élus sur les dynamiques du PAT

Bibliographie

Baritau, V., & Nozières-Petit, M. (2024). *Les filières dans un contexte de reterritorialisation de l'alimentation : Des approches renouvelées ?* <https://hal.inrae.fr/hal-04825708>

CERD. (s. d.). *Approvisionnement de la restauration collective : Un marché en développement.* https://opera-connaissances.chambres-agriculture.fr/doc_num.php?explnum_id=194618

Chambre d'agriculture & Interbio Franche-Comté. (2010). *Enquête sur les besoins en produits locaux dont les produits issus de l'agriculture biologique dans la restauration collective en Franche-Comté.* <https://www.interbio-franche-comte.com/view.php/Resume-enquete-version2.pdf>

Chazoule, C., Désolé, M., Fournier, S., Le Velly, R., et al. (2020). *SyAM – Systèmes alimentaires du milieu : Des outils pour développer la durabilité des systèmes alimentaires.* Rapport de recherche. Isara, Montpellier SupAgro, Institut Pascal, AgroParisTech, Chambre d'agriculture Auvergne-Rhône-Alpes. <https://isara.hal.science/hal-03818200>

Conseil économique, social et environnemental. (2020). *Accompagner la transition vers une alimentation locale, bio et durable en restauration collective : Fédérer pour réussir en Bourgogne-Franche-Comté.* [https://u2pbfc.fr/upload/files/Accompagner%20la%20transition%20vers%20une%20alimentation%20locale%2C%20bio%20et%20durable%20en%20restauration%20collective%20\(rapport\)-1.pdf](https://u2pbfc.fr/upload/files/Accompagner%20la%20transition%20vers%20une%20alimentation%20locale%2C%20bio%20et%20durable%20en%20restauration%20collective%20(rapport)-1.pdf)

Darrot, C., Maréchal, G., & Bréger, T. (2019). *Rapport sur les projets alimentaires territoriaux (PAT) en France : État des lieux et analyse.* <https://hal.science/hal-02465471>

Darrot, C., Pecqueur, B., Marie, M., Bodiguel, L., Saleilles, S., Buyck, J., Noël, J., Maréchal, G., Margetic, C., Guillemin, P., Delfosse, C., Hochedez, C., & Baysse-Lainé, A. (2020). *Comprendre les systèmes alimentaires urbains : Flux alimentaires, systèmes d'acteurs et formes urbaines.* <https://shs.hal.science/halshs-02987347>

Esnault, M. (2023). *Approvisionner la restauration scolaire dans les espaces non centraux : L'exemple de la Normandie. Contribution à une géographie sociale de l'alimentation* [Thèse de doctorat]. <https://theses.hal.science/tel-04446165v1>

Fondation Nicolas Hulot, & Réseau Restau'Co. (2019). *Quels besoins d'investissement en restauration collective pour atteindre les objectifs de la loi EGAlim ?*

DRAAF Bourgogne-Franche-Comté. (2026, 23 avril). *Cartes interactives sur l'alimentation en Bourgogne-Franche-Comté.* Direction régionale de l'alimentation, de l'agriculture et de la forêt de Bourgogne-Franche-Comté. <https://draaf.bourgogne-franche-comte.agriculture.gouv.fr/cartes-interactives-sur-l-alimentation-en-bourgogne-franche-comte-a3547.html>

Golberg, R. A. (1968). *Agribusiness coordination: A systems approach to the wheat, soybean, and Florida orange economies.* Harvard University.

- Guillot, L., & Blatrix, C. (2021). Alimentation, État et territoires : Diffusion et reconnaissance des projets alimentaires territoriaux en France (2014–2021). *Géographie, Économie, Société*, 23(4), 437–459. <https://shs.cairn.info/revue-geographie-economie-societe-2021-4-page-437>
- Hazard, H., Mazerand, P., Parisse, J., & Porte, E. (2021). Les projets alimentaires territoriaux (PAT) au service d’une approche systémique ? *Cahiers de l’action*, (2), 58–66.
- Jeauneau, R., Nguyen, K., Richard, A., & Roussey, M. (2025). *Insertions des produits issus de circuits courts en restauration scolaire en Bourgogne-Franche-Comté*. L’Institut Agro Dijon – Projet d’ingénieur.
- Lamine, C., Renting, H., Rossi, A., Wiskerke, J., & Brunori, G. (2012). *Agri-food systems and territorial development: Innovations, new dynamics and changing governance mechanisms*. <https://hal.inrae.fr/hal-02810856>
- Le Velly, R. (2012). *Sociologie des systèmes alimentaires alternatifs*. Presses des Mines.
- FranceAgriMer. (s. d.). *Les filières fruits et légumes : Chiffres clés 2022*. <https://www.franceagrimer.fr/node/3017>
- Lépicié, D., Bourgeon, V., & Pham, H. V. (2022). *Les filières territoriales en Bourgogne-Franche-Comté : Recensement, études de cas et analyse*. Chambre d’agriculture Bourgogne-Franche-Comté. <https://hal.inrae.fr/hal-03759073v1/document>
- Marty, P. (2014). De la restauration scolaire à l’intégration de l’agriculture dans le projet de territoire : Vers une ville acteur normatif de la question agricole ? *Géocarrefour*, 89(1-2), 135–143. <https://journals.openedition.org/geocarrefour/9463>
- Ministère de l’Agriculture et de la Souveraineté alimentaire. (s. d.). *La catégorie EGalim « Produits dont l’acquisition a été fondée principalement sur les performances en matière de protection de l’environnement et de développement des approvisionnements directs de produits de l’agriculture »*. Ma cantine. <https://ma-cantine.crisp.help/fr/article/la-categorie-EGalim-produits-dont-lacquisition-a-ete-fondee-principalement-sur-les-performances-en-matiere-de-protection-de-lenviron-d2p7ph/>
- Ministère de l’Agriculture et de la Souveraineté alimentaire. (s. d.). *Loi EGalim*. <https://agriculture.gouv.fr/loi-EGalim>
- Ministère de l’Agriculture et de la Souveraineté alimentaire. (s. d.). *Marchés publics pour la restauration collective : Deux guides pratiques pour un approvisionnement durable et de qualité*. <https://agriculture.gouv.fr/marches-publics-pour-la-restauration-collective-deux-guides-pratiques-pour-un-approvisionnement>
- Ministère de l’Agriculture et de la Souveraineté alimentaire. (s. d.). *Tout savoir sur les projets alimentaires territoriaux (PAT)*. <https://agriculture.gouv.fr/projets-alimentaires-territoriaux>
- Pahun, J. (2020). *L’agriculture face aux politiques alimentaires : Une analyse comparée dans trois régions françaises* [Thèse de doctorat]. <https://theses.hal.science/tel-03117411v1>
- CGAER. (2017). *La restauration collective*. https://draaf.auvergne-rhone-alpes.agriculture.gouv.fr/IMG/pdf/rapport_restaurations_collective_CGAER_2017_cle0ca124.pdf

Simonin, H., Tanguy, C., Petit, G., & Lambert, C. (2024). La restauration collective, vecteur de reterritorialisation pour un approvisionnement durable ? *Économie rurale*, 387, 91–114. <https://doi.org/10.4000/economierurale.12425>

Tendil, M. (s. d.). Approvisionnement local dans les cantines : Régions et départements appellent l'État à la « cohérence ». *Banque des Territoires*. <https://www.banquedesterritoires.fr/approvisionnement-local-dans-les-cantines-regions-et-departements-appellent-letat-la-coherence>

Tournat, G. (2019). *Le goût de la proximité : Circuits courts et enjeux sociaux de l'alimentation*. Éditions du Seuil.

UNESCO Chaire. (s. d.). *L'approvisionnement « durable » de la restauration collective (...)*. <https://www.chaireunesco-adm.com/No33-L-approvisionnement-durable-de-la-restauration-collective-contribue-il-a>