

ALIMENTATION
NOTRE MODÈLE
A DEL'AVENIR

L'ANCRAGE TERRITORIAL
ET LA MISE EN VALEUR
DU PATRIMOINE



Comment promouvoir
l'approvisionnement local
en restauration collective ?

Novembre 2014

ALIMENTATION NOTRE MODÈLE A DEL'AVENIR

La restauration collective est au cœur de notre société : elle concerne les établissements scolaires, les entreprises, les hôpitaux, les administrations, les maisons de retraite, les crèches, etc.

Elle a une fonction sociale puisqu'elle vise à proposer à ses convives des repas équilibrés et de qualité à des prix maîtrisés autant que possible. Mais c'est aussi un maillon fondamental d'une chaîne économique.

À l'heure où une large majorité des consommateurs français souhaite contribuer, par l'orientation de ses achats, au soutien de produits locaux, la restauration collective a un rôle majeur à jouer vis-à-vis de l'approvisionnement de proximité, garant de la diversité des produits, du respect de leur saisonnalité, et du développement économique et social des territoires : elle représente un levier pour structurer l'offre et créer une dynamique collective sur un même territoire, en consolidant le lien social entre producteurs et citoyens. La loi d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt du 13 octobre 2014 a ainsi fait de l'ancrage territorial de la production, de la transformation et de la commercialisation des produits agricoles l'une des finalités de la politique en faveur de l'agriculture et de l'alimentation.

Trop souvent malheureusement, les donneurs d'ordre ou les décideurs considèrent ne pas pouvoir donner toute leur place aux approvisionnements de proximité, en raison notamment des règles du code des marchés publics.

Certes, en application du principe d'égal accès à la commande publique et de non-discrimination, un critère d'attribution fondé sur l'origine du bien acheté est prohibé, tout comme la mise en place d'un ensemble de critères dont l'objet serait de fonder l'attribution d'un marché sur l'origine géographique du produit. Mais il existe plusieurs leviers prévus par le code des marchés publics, qui sont mobilisables, aux différentes étapes de la commande publique. Ils méritent d'être mieux connus.

C'est l'objet de ce fascicule et du guide pratique *Favoriser l'approvisionnement local et de qualité en restauration collective*, plus complet, et disponible sur le site du ministère de l'agriculture, de l'agro-alimentaire et de la forêt.

Stéphane Le Foll

Ministre de l'Agriculture, de l'Agroalimentaire et de la Forêt

Comment promouvoir l'approvisionnement local en restauration collective



I. AU STADE DE LA DÉFINITION DES BESOINS ET DE LA RÉDACTION DES PIÈCES DU MARCHÉ

➔ En définissant précisément ses besoins

L'article 5 du code des marchés publics prévoit l'obligation pour l'acheteur public de définir « avec précision (...) en prenant en compte des objectifs de développement durable » ses besoins. La définition des besoins permet à la personne de définir l'objet du marché qui en est la traduction. Il permettra de justifier tant ses critères d'attribution que ses critères d'exécution, et doit être rédigé dans cette optique.

Lors de cette phase de préparation du marché, l'acheteur public peut ainsi s'attacher à identifier les attentes des usagers du service de restauration collective, au regard notamment de la saisonnalité ou de la fraîcheur des produits.

Il peut également définir ses besoins de telle sorte qu'ils puissent permettre le recours à des critères environnementaux, ayant trait à la qualité, au goût et à la saisonnalité des produits ou à des délais de livraison rapides. À titre d'exemple, on peut définir ainsi l'objet d'un marché : « la fourniture de denrées alimentaires issus d'un mode de production respectueux de l'environnement et destinés à réduire les impacts environnementaux de la consommation alimentaire ».

L'acheteur public se doit également d'identifier ses besoins au regard de son environnement économique. Il peut être ainsi tout à fait utile pour l'acheteur public de connaître les types de production et les opérateurs de son environnement proche, de façon à pouvoir, dès la définition de ses besoins, s'assurer que ceux-ci pourront également être satisfaits par des fournisseurs locaux.

Différents outils peuvent permettre d'accompagner une telle démarche qui a vocation à se dérouler en partenariat avec les acteurs économiques du territoire : **il est ainsi possible de s'appuyer sur des « projets alimentaires territoriaux » créés par la loi d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt, ou sur les plateformes d'approvisionnement collectif** (un guide du ministère de l'Agriculture, de l'Alimentation et de la Forêt pour faciliter la mise en place de ces plateformes sera finalisé d'ici la fin de l'année).

➔ En allotissant finement les marchés

L'article 10 du code des marchés publics pose le principe de l'obligation de la division des marchés en lots, pour susciter la plus large concurrence entre les entreprises et leur permettre, quelle que soit leur taille, d'accéder à la commande publique. Il ne s'agit pas ici de favoriser les acteurs locaux pour l'obtention d'un marché mais de lever les freins procéduraux qui pourraient les évincer de ce type de procédures, pour leur donner toutes leurs chances face à de plus grosses structures.

L'acheteur de denrées alimentaires peut avoir intérêt à découper son marché en lots très fins, ce qui permettra aux acteurs de taille réduite et spécialisés de participer à ces marchés.

Il est ainsi possible :

- ▶ D'allotir par type de denrées (légumes, volaille, fruits, ...);
- ▶ D'allotir par secteur géographique lorsque le marché concerne plusieurs sites;
- ▶ D'allotir selon la nature des produits (fruits de saison, légumes frais, ...).

Là encore, une connaissance préalable de l'environnement économique est de nature à favoriser un découpage adapté.

➔ En définissant des conditions d'exécution adaptées

L'article 14 du code des marchés publics rend possible l'insertion, dans le cahier des charges, de conditions d'exécution du marché liées à son objet, qui prennent en compte l'impact de cette exécution sur l'environnement et, indirectement, constituent autant de moyens efficaces de privilégier certains modes d'approvisionnement.

Il sera possible dans ce cadre, par exemple, de prévoir la réduction des déplacements des véhicules de livraison, de manière à limiter la production des émissions de gaz à effet de serre. Toutefois, dès lors que l'acheteur public ne saurait prévoir des conditions d'exécution discriminatoires, il est impératif de pouvoir démontrer le lien entre de telles conditions d'exécution et l'objet du marché.

II. AU STADE DE LA PUBLICITÉ SUR LA COMMANDE PUBLIQUE, EN S'ASSURANT QUE LES OPÉRATEURS LOCAUX ONT CONNAISSANCE DU MARCHÉ

Les obligations en matière de publicité et de procédure de mise en concurrence sont régies par le code des marchés publics, qui fixe des seuils auxquels correspondent des procédures obligatoires auxquelles l'acheteur public ne peut se soustraire (article 26 et 40 du code des marchés publics).

Toutefois, l'acheteur public peut à sa convenance prévoir une publicité qui aille au-delà de ses obligations réglementaires, permettant ainsi l'information d'opérateurs locaux qui n'accèdent pas aux publications officielles telles que le Bulletin officiel des annonces de marchés publics. Un affichage supplémentaire des publicités relatives aux marchés sur des panneaux communaux est également possible.

Enfin, dans le cas d'un marché alloti, l'acheteur public pourra adapter la publicité de chaque lot à ses spécificités propres.

III. AU STADE DE LA SÉLECTION DES CANDIDATS ET DES OFFRES

➔ En n'évincant pas les petits candidats

L'article 52 du code des marchés publics impose à l'acheteur public de ne retenir que les offres des candidats qui justifient des capacités professionnelles, techniques et financières mentionnées dans l'avis d'appel public à la concurrence ou dans le règlement de la consultation.

L'acheteur public doit cependant veiller à ce que les capacités exigées soient limitées au strict nécessaire, et non disproportionnées par rapport à l'objet du marché de façon à ne pas évincer des candidats qui auraient pourtant été en mesure de présenter des offres valables.

Afin de donner toutes leurs chances aux petits fournisseurs, les exigences en la matière sont plafonnées depuis l'entrée en vigueur du décret n° 2014-1097 du 26 septembre 2014 portant mesures de simplification applicables aux marchés publics. L'article 45 du code des marchés publics précise désormais que lorsque le pouvoir adjudicateur demande un chiffre d'affaires annuel minimal donné, ce niveau minimal ne peut être supérieur à deux fois le montant estimé du marché ou du lot, sauf justifications liées à l'objet du marché ou à ses conditions d'exécution.

➔ En utilisant une pluralité de critères pour choisir les offres

L'article 53 du code des marchés publics prévoit une pluralité de critères sur lequel l'acheteur public peut se fonder pour attribuer le marché au candidat ayant présenté la meilleure offre.

La définition et le choix de la pondération de ces critères fournissent alors l'occasion à l'acheteur public, qui estime que ces produits sont à même de satisfaire au mieux ses besoins, de prévoir des critères qui valorisent indirectement les produits locaux, non pas du fait de leur origine, mais du fait de leurs autres caractéristiques propres.

Ainsi peuvent être mis en avant des critères environnementaux, ceux ayant trait à la qualité, au goût et à la saisonnalité des produits, à

des délais de livraison rapides, dès lors toutefois qu'ils sont en adéquation avec l'objet du marché.

Surtout, depuis l'adoption du décret n° 2011-1000 du 25 août 2011, « les performances en matière de développement des approvisionnements directs de produits de l'agriculture » sont un critère qui peut être pris en compte comme critère d'attribution des marchés publics.

Ce critère, auquel un certain poids peut être donné même s'il ne peut être le critère principal d'attribution des marchés, pourra utilement être institué par l'acheteur public qui considère qu'il est en adéquation avec ses besoins.

Ainsi, le producteur, groupement de producteurs ou l'opérateur se fournissant auprès de ceux-ci bénéficiera d'un avantage sur ses concurrents et, à offre égale par ailleurs, sera regardé comme le « mieux-disant » et devra être choisi.

➔ En utilisant la possibilité de négocier dans le cas de marché ressortant de procédures adaptées

Lorsque le marché ressort d'une procédure adaptée, les articles 28 et 30 du code des marchés publics autorisent les pouvoirs adjudicateurs à négocier avec les candidats ayant présenté une offre. Cette possibilité permet aux candidats d'adapter des offres aux besoins exacts de l'acheteur public et de permettre aux opérateurs peu habitués à ce type de procédures de candidater utilement.

Pour la personne publique, cette procédure permet de mettre effectivement en concurrence les entreprises capables de satisfaire ses besoins et non les seules capables d'appréhender immédiatement l'ensemble de ses besoins au regard des éléments contenus dans les mesures de publicité. Et là encore, les acteurs locaux peuvent y trouver un avantage.