



L'ANCRAGE TERRITORIAL
ET LA MISE EN VALEUR
DU PATRIMOINE



GUIDE PRATIQUE

Favoriser l'approvisionnement
local et de qualité
en restauration collective

Édito



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 nourrit des convives de tous âges, enfants, salariés, personnes âgées...

Sa fonction est avant tout sociale : proposer à ses convives des repas équilibrés et de qualité à des prix maîtrisés autant que possible. Promouvoir une restauration collective de qualité, c'est aussi une exigence de santé publique mais c'est encore bien plus que cela.

C'est notamment une belle opportunité de renforcer le lien entre l'agriculture, ses métiers, ses produits et l'ensemble des Français, notamment les plus jeunes, et de réaffirmer que l'alimentation est la finalité première de la production agricole.

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. C'est aussi une manière de structurer l'offre et de créer une dynamique collective sur un même territoire, tout en participant ensemble au redressement de notre économie. C'est redonner aux producteurs la légitime fierté de nourrir leurs concitoyens et plus particulièrement ceux de leur territoire.

De par l'importance de ses volumes, la restauration collective contribue également à orienter les marchés alimentaires et donc agricoles. Ses choix en termes de produits, conditionnements, signes de qualité, impactent en partie l'offre en produits agricoles.

Alors que l'agriculture française fait face à une concurrence internationale accrue, la restauration collective représente donc une réelle opportunité pour le secteur agricole de garantir localement des débouchés et de reconquérir une part de la valeur ajoutée de ses produits. Même si, bien sûr, tous les agriculteurs ne peuvent rentrer dans une démarche de circuits courts et de proximité, et que ceux-ci ne sont pas la solution à tous les problèmes, il s'agit d'une opportunité supplémentaire pour les agriculteurs qu'il convient de développer.

Conscient de l'importance de ces enjeux, le Président de la République a fixé le cap : atteindre 40% de produits de proximité dans la restauration collective à l'horizon 2017.

Déclinant cette orientation, la loi d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt du 13 octobre 2014 a 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. C'est donc logiquement une des quatre priorités de la nouvelle politique publique de l'alimentation présentée au conseil des Ministres du 8 octobre 2014.

.../...

Je veux aujourd'hui donner une nouvelle impulsion à l'approvisionnement de proximité dans la restauration collective et œuvrer pour que cet engagement fort puisse trouver une traduction concrète et opérationnelle.

J'ai donc souhaité élaborer un guide dans le but de favoriser l'approvisionnement de proximité et de qualité dans la restauration collective, pour aider les donneurs d'ordre publics partout en France dans leurs démarches. Ce travail s'appuie sur le guide réalisé par la Direction Régionale de l'Agriculture, de l'Alimentation et de la Forêt de Rhône-Alpes en 2010, et je souhaite saluer le travail de ce service du Ministère en région, comme des agents du Ministère qui l'ont repris, actualisé et complété.

Ce guide apportera des réponses aux nombreuses questions que se posent les gérants de la restauration collective pour prendre en compte les dispositions du code des marchés publics. Il propose des recommandations pratiques et juridiques à l'attention des gestionnaires et responsables de restaurants collectifs désireux de favoriser un approvisionnement local.

Il s'adresse d'abord aux acteurs de la restauration collective publique. Mais il intéressera aussi tous les fournisseurs souhaitant diversifier leurs marchés vers la restauration hors foyer, en les éclairant sur les contraintes spécifiques de ce secteur d'activité.

Je sais aussi que les difficultés ne sont pas seulement juridiques : la démarche volontaire de s'approvisionner en produits locaux suppose des changements significatifs dans les pratiques des différents acteurs de la restauration, depuis la conception des plans alimentaires jusqu'aux habitudes du gestionnaire qui doit modifier ses pratiques d'achat, au convive qui devra accepter de ne plus manger

ou de moins manger des salades de tomates ou de concombres en hiver...

C'est pourquoi il était important que ce guide aborde aussi, en préambule, les conditions de la réussite d'un projet de restauration de qualité et de proximité : il faut pouvoir accepter que le projet se construise pas à pas, en passant d'un approvisionnement ponctuel à des achats locaux significatifs. Il faut mettre en place une concertation interne et externe, entre les élus, les cuisiniers et gestionnaires, les convives, les fournisseurs potentiels qui doivent aussi s'organiser pour répondre à ce marché porteur.

Tout cela suppose aussi une meilleure organisation des filières, et nous les accompagnons sur cette voie. Il faut aussi mieux former les acteurs, et nous y travaillons avec les représentants du secteur.

Nous avons des outils, nous avons des filières agricoles et agroalimentaires de qualité. Je n'ai aucun doute sur la volonté d'avancer des élus, des gestionnaires et des cuisiniers et sur notre capacité à réussir.

Stéphane Le Foll
Ministre de l'agriculture,
de l'agroalimentaire
et de la forêt,
Porte-parole du Gouvernement





Remerciements

Ce guide se base sur un guide élaboré en 2010 par la direction régionale de l'Alimentation, de l'Agriculture et de la Forêt de Rhône-Alpes, avec la collaboration de l'Établissement public local d'enseignement et de formation professionnelle agricole « Les Sardières » à Bourg-en-Bresse (Ain). Ce travail de synthèse avait été possible grâce aux nombreux témoignages recueillis auprès d'élus, de collectivités, de gestionnaires, de cuisiniers, de fournisseurs locaux, d'organismes professionnels et interprofessionnels, etc.

La présente édition a été effectuée par les services du ministère de l'Agriculture, de l'Agroalimentaire et de la Forêt, en novembre 2014.



BIEN SE REPÉRER DANS LE GUIDE



Préambule – Les conditions de réussite

I - Connaître l'offre locale, un préalable incontournable à la mise en œuvre effective d'un approvisionnement local p.10

II - Adapter l'organisation de la restauration p.14

III - S'assurer de la qualité des produits p.16

IV - Passer d'un approvisionnement marginal à un approvisionnement significatif p.22

Le guide – Rédiger et organiser ses marchés

I - Le cadre général de l'achat public p.31

II - Comment organiser et rédiger ses marchés publics en vue de favoriser une restauration de proximité et de qualité p.45

III - Index et bibliographie p.89

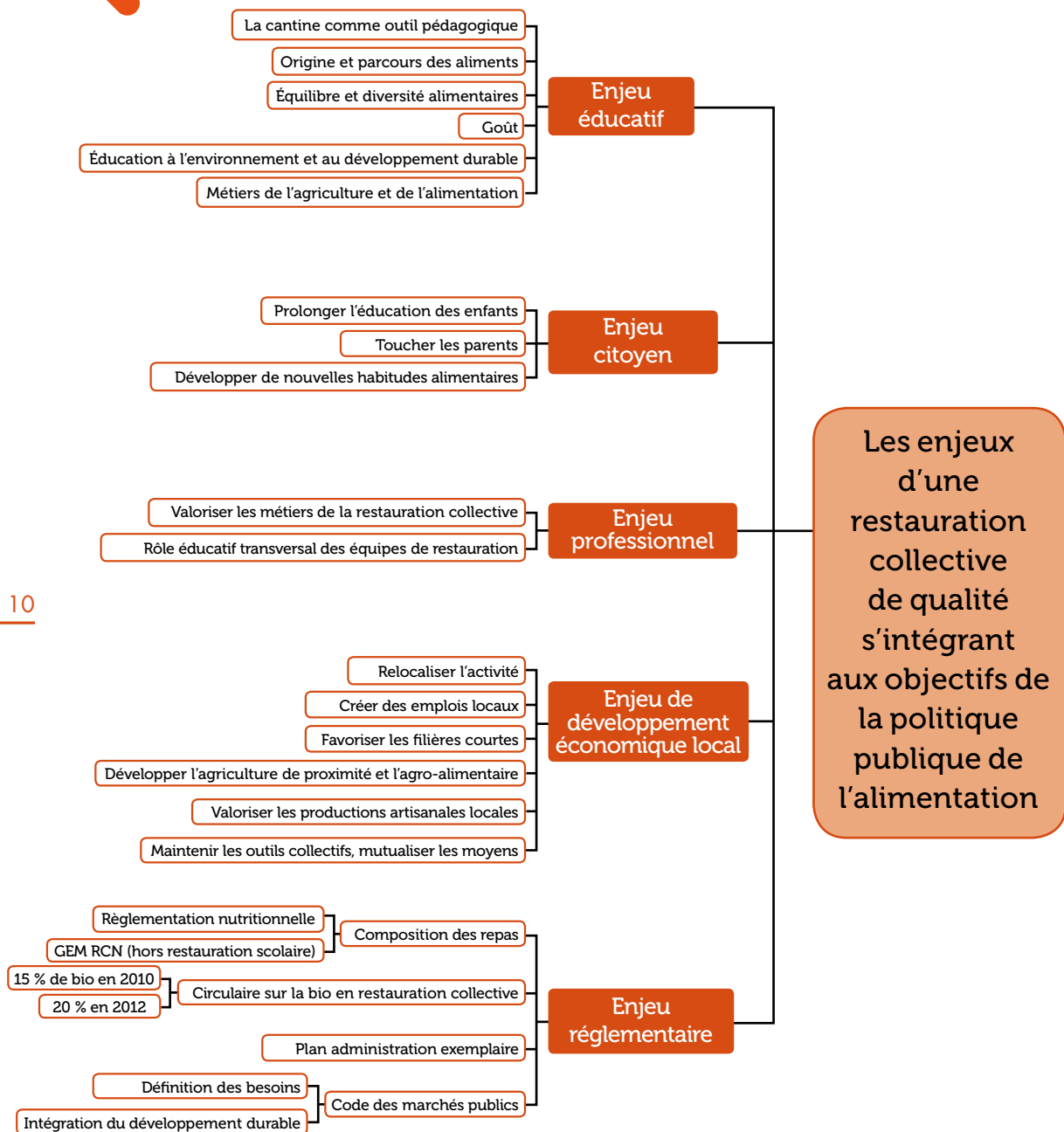




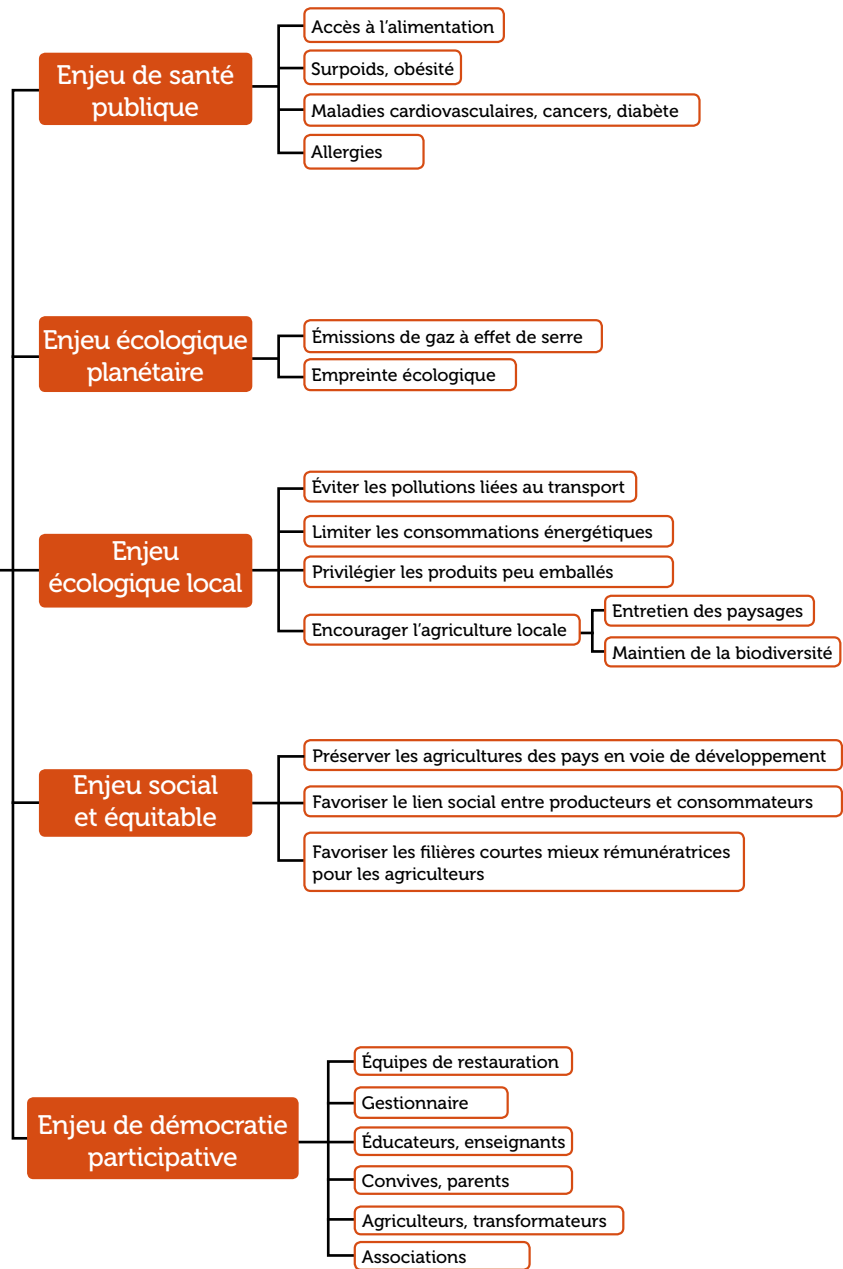
LES CONDITIONS DE RÉUSSITE



I - Connaître l'offre locale, un préalable incontournable à la mise en œuvre effective d'un approvisionnement local



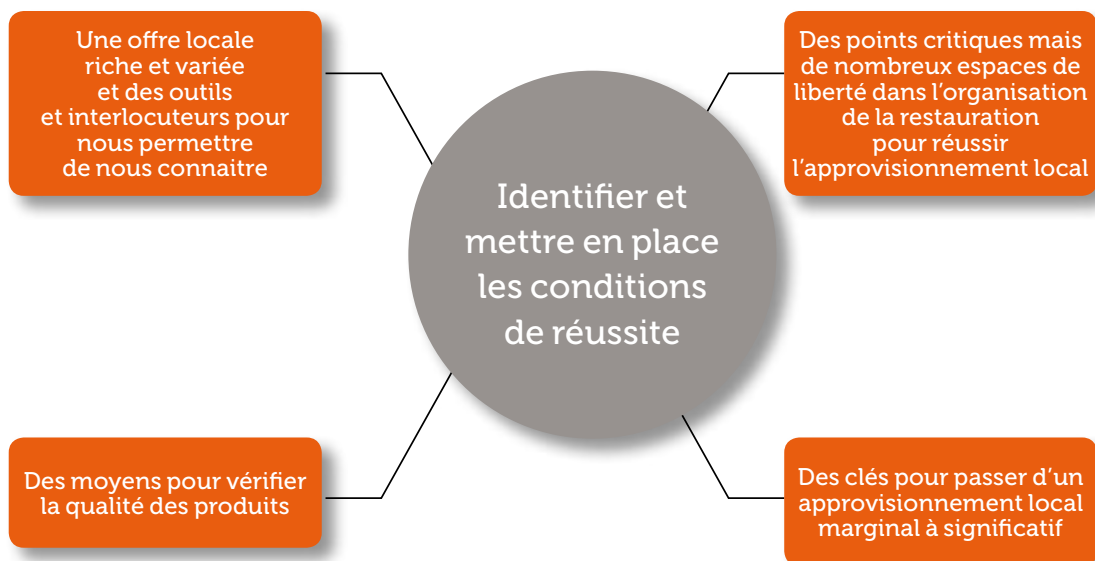
Encourager une restauration de qualité, respectueuse des Hommes, de leur santé et de l'environnement, est un projet « qui pense global et agit local »





Cette première partie du guide souhaite mettre en avant les conditions de réussite de toute démarche d'approvisionnement local en restauration collective :

- s'approprier la connaissance de l'offre locale, grâce à des outils et des interlocuteurs privilégiés ;
- identifier les points critiques dans son restaurant mais aussi les nombreux espaces de liberté qui existent dans son organisation pour y répondre ;
- s'assurer de la qualité des produits ;
- développer l'approvisionnement local grâce à la mise en place d'un véritable projet partenarial.



12

C'est la première étape dans les conditions de réussite, qui va être déterminante sur les contours de l'approvisionnement local possible à mettre en place.

1. POURQUOI EST-IL INDISPENSABLE DE BIEN CONNAÎTRE L'OFFRE LOCALE ?

À l'instar des autres catégories d'acheteurs, la restauration collective est aujourd'hui souvent déconnectée des réalités de l'agriculture et de l'agroalimentaire, d'une manière générale comme au niveau local.

Ainsi les achats de produits se font sans référence à des calendriers de saisonnalité, à un mode de production particulier, à une zone géographique de provenance ou encore moins à un coût de production « équitable » : les prix offerts par les distributeurs/fournisseurs habituels de la restauration collective sont généralement inférieurs à ceux pratiqués sur un marché local, compte-tenu des volumes commercialisés par ces spécialistes ; la gamme des produits proposés correspond souvent à une offre « standard », sans spécificité territoriale particulière.

Il faut pouvoir s'appuyer sur l'offre locale pour augmenter la part d'approvision-

nement local dans son restaurant : connaître, identifier les produits agricoles et agroalimentaires disponibles à proximité ainsi que leurs filières, puis organiser et rédiger ses marchés pour permettre aux TPE et PME locales d'y répondre.

Si l'on travaille avec une délégation de service public, cette appropriation sera tout autant nécessaire, pour peser sur les choix de son délégataire.

2. QUELLES INFORMATIONS ALLER CHERCHER ?

Bien connaître l'offre suppose de recenser les gammes et produits disponibles, les grammages et conditionnements, les quantités, les qualités, les périodes de disponibilité, les prix, les fournisseurs et leurs circuits de distribution (groupements de producteurs, plates-formes, intermédiaires possibles...). Ces circuits logistiques sont souvent déterminants pour permettre à des entreprises locales de répondre à une offre ou non.

Connaître le « prix local équitable » s'avère souvent bien difficile, tant les typologies d'entreprises agricoles et agroalimentaires et leurs logistiques associées entraînent des niveaux de prix très hétérogènes pour une même région de production. Toutefois, certaines plate-formes proposent des prix uniques par produit quel que soit le producteur local.

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 loi d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt, ou sur les plateformes d'approvisionnement collectifs (un guide de ministère de l'agriculture, de l'agroalimentaire et la forêt pour faciliter la mise en place de ces plateformes sera disponible fin 2014).



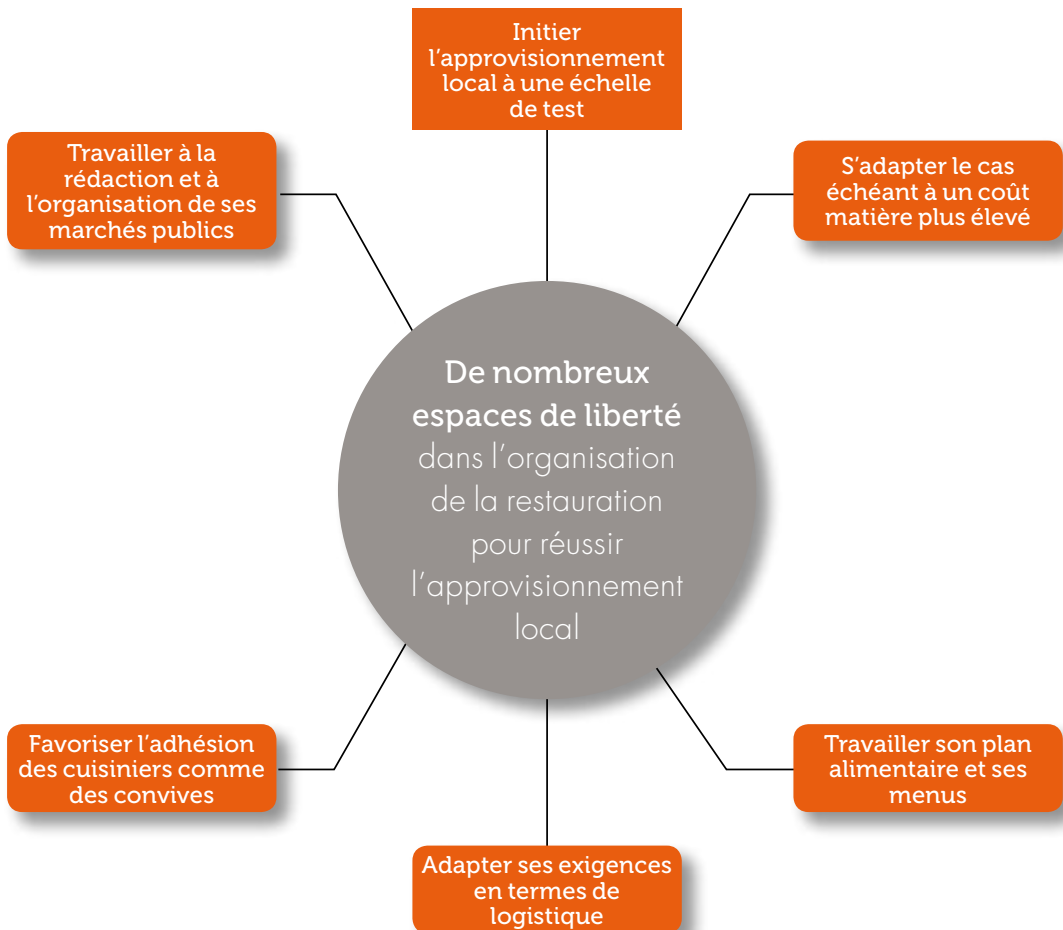


II - Adapter l'organisation de la restauration

Il serait illusoire de croire que s'approvisionner en produits locaux, dans une logique de qualité, peut se faire sans modifier l'organisation et le fonctionnement du restaurant.

En effet, et bien au-delà du seul renchérissement éventuel du coût des matières premières, la démarche d'approvisionnement local en restauration collective bouscule les schémas d'organisation habituels, depuis la rédaction des marchés publics jusqu'à la préparation et au service des repas, tout en modifiant également la conception des menus, les livraisons et le stockage...

Les restaurateurs engagés dans cette démarche d'approvisionnement local pointent des points critiques, comme le coût matière potentiellement plus élevé, mais témoignent des espaces de liberté à l'intérieur desquels chacun peut agir afin de rendre toute la démarche cohérente et économiquement tenable.







III - S'assurer de la qualité des produits

S'approvisionner en dehors des circuits traditionnels d'approvisionnement de la restauration collective et se tourner vers des producteurs locaux va exiger des restaurants de reconnaître et de s'assurer de la qualité des produits proposés ou achetés (modes de production et de fabrication, signes de qualité, sécurité sanitaire...).



Illustration tirée du « Guide des bonnes pratiques alimentaires dans le respect de l'environnement » - CERES - Centre d'Enseignement et de Recherche pour l'Environnement et la Santé - Université de Liège

Des moyens pour vérifier la qualité des produits

En identifiant les points de contrôle sous la responsabilité de l'acheteur

En demandant des fiches techniques les plus précises possibles aux fournisseurs, tout en s'adaptant à l'offre locale

En se référant aux signes ou marques de qualité

En sélectionnant en amont par des tests sur échantillons

En vérifiant l'agrément des producteurs pour une vente indirecte

En contrôlant les produits à la réception

1. EN IDENTIFIANT LES POINTS DE CONTRÔLE SOUS LA RESPONSABILITÉ DE L'ACHETEUR

L'acheteur est tenu de garantir aux convives la qualité des approvisionnements et des repas dans le respect de la réglementation (paquet hygiène en particulier) ; par ailleurs, le restaurant peut être soucieux d'appliquer les objectifs et recommandations du PNA, du PNNS et du GEMRCN (hors restauration scolaire régie par les décrets et arrêté du 30 septembre 2011 relatifs à la qualité nutritionnelle de repas servis dans le cadre de la restauration scolaire).

Cela implique la définition d'exigences pour les produits, et leur traduction en des spécifications techniques précises, mais également la mise en œuvre de mesures de contrôle et de maîtrise des points sur lesquels le service de restauration collective peut ou doit effectivement agir.

L'acheteur peut procéder lui-même à un certain nombre de vérifications avant le choix de ses fournisseurs (tests produits, mémoire technique), en cours d'exécution du marché, à réception des produits, à la mise en œuvre et après consommation.

Stade de contrôle	Objet du contrôle	Points de contrôle possibles
Avant l'achat	Soumissionnaire	Vérification des capacités techniques sur preuves documentaires
	Offre produit	Tests produits
Au cours de la vie du produit	Production	Respect des cahiers des charges de production, résultats des contrôles tierce partie
	Transformation	Respect des cahiers des charges de production, résultats des contrôles tierce partie
	Distribution	Contrôle à réception
	Préparation des repas	Contrôles en cours de préparation
	Restauration	Evaluation de la satisfaction

2. EN DEMANDANT DES FICHES TECHNIQUES LES PLUS PRÉCISES POSSIBLES AUX FOURNISSEURS, TOUT EN S'ADAPTANT A L'OFFRE LOCALE

S'approvisionner auprès de nouveaux fournisseurs qui eux-mêmes démarrent avec le marché de la restauration collective entraîne des adaptations nécessaires et réciproques.

Les restaurants s'appuient habituellement sur des fiches techniques qui précisent la qualité, la composition... des produits ; pour des produits qui sont nouvellement proposés sur ce marché, les fiches techniques n'existent pas toujours ; de plus, quand elles existent, elles ne précisent pas toujours la totalité des informations qui seraient mentionnées pour un produit équivalent proposé dans un circuit classique d'approvisionnement.

Ainsi les restaurants vont devoir à la fois faire valoir cette nécessité de fiches techniques, à laquelle les fournisseurs vont répondre petit à petit, tout en acceptant dans un premier temps qu'elles ne soient pas totalement conformes à leurs attentes.

3. EN SÉLECTIONNANT EN AMONT PAR DES TESTS SUR ÉCHANTILLONS

Pour connaître la qualité des produits proposés par différents fournisseurs, l'acheteur peut demander à tester les produits en amont de tout achat, ce qui peut se faire de manière ponctuelle ou systématique, par exemple en mettant en place des commissions de dégustation ; la fourniture d'échantillons tests par les candidats potentiels est alors rendue obligatoire au stade de la consultation (contrôle du comportement à la cuisson, de la qualité organoleptique et de la qualité gustative).

La sélection des fournisseurs et le choix de produits de meilleure qualité se font ainsi à partir d'éléments objectifs.

De plus, la réunion entre tous les acteurs agissant pour la restauration permet de sensibiliser les élus et les acheteurs à l'importance de la connaissance et de la qualité des produits.

Les tests gustatifs permettent souvent à des productions locales de prouver leur avantage par rapport à des produits standards.



4. EN SE RÉFÉRANT AUX SIGNES OU MARQUES DE QUALITÉ

Les signes d'identification de la qualité et de l'origine des produits constituent une « garantie » pour les consommateurs en termes de qualité, de savoir-faire, de protection de l'environnement, d'origine et de terroir.

Ils représentent également un outil essentiel de valorisation des productions pour les opérateurs économiques et participent à la pérennisation des tissus économiques ruraux en constituant des leviers importants pour le développement des territoires et de l'aménagement rural.

À ce titre, les signes d'identification de la qualité et de l'origine rencontrent un succès croissant auprès des acteurs économiques des filières de produits agricoles et alimentaires. D'après le recensement agricole de 2010, 49 000 exploitations agricoles réalisent au moins une production sous AOP, IGP ou label rouge, hors produits viticoles, auxquelles il faut ajouter 76 500 exploitations viticoles (vins et spiritueux) et plus de 25 000 exploitations engagées en agriculture biologique⁽¹⁾.

Au total près de 30 % des exploitations françaises sont concernées par les signes d'identification de la qualité et de l'origine.

Ce dispositif est encadré par le Ministère de l'Agriculture, de l'Agroalimentaire et de la Forêt (MAAF) qui définit la politique en matière de qualité alimentaire.

L'Institut national de l'origine et de la qualité (INAO), établissement public sous tutelle du MAAF, instruit les demandes de reconnaissance des appellations d'origine (AOC/AOP), IGP, STG et label rouge, assure le suivi des règles relatives à l'agriculture biologique et supervise l'ensemble des contrôles afférents aux signes.

L'Agence BIO, groupement d'intérêt public (GIP) sous tutelle du ministère en charge de l'agriculture, assure le développement et la promotion de l'agriculture biologique.

4.1 - Les différents signes d'identification de la qualité et de l'origine (SIQO)

Les signes d'identification de la qualité et de l'origine sont garantis, reconnus et contrôlés par l'Etat. Ils sont facilement reconnaissables par les logos nationaux et/ou européens. Ils permettent aux consommateurs de choisir leurs produits en connaissance de cause :



Le label rouge est un signe français qui désigne des produits qui, par leurs conditions particulières de production ou de fabrication, ont un niveau de qualité supérieure par rapport aux autres produits courants similaires.



L'appellation d'origine protégée (AOP) désigne un produit dont toutes les étapes de fabrication (la production, la transformation et l'élaboration) sont réalisées selon un savoir-faire reconnu dans une même zone géographique, qui donne ses caractéristiques au produit. C'est un signe européen qui protège le nom du produit dans toute l'Union européenne. **L'appellation d'origine contrôlée** désigne des produits répondant aux critères de l'AOP. Elle constitue une étape vers l'AOP et permet une protection de la dénomination sur le territoire français, en attendant son enregistrement et sa protection au niveau européen. Dans le secteur vitivinicole, l'AOC constitue également une mention traditionnelle⁽²⁾.

1. Fin 2013 - source : Agence Bio

2. Les mentions traditionnelles sont des mentions employées de manière traditionnelle et sont reconnues et protégées au niveau européen (Règlement UE n°1308/2013 du Parlement européen et du Conseil du 17 décembre 2013 portant organisation commune des produits agricoles).

L'indication géographique protégée (IGP) désigne un produit dont les caractéristiques sont liées au lieu géographique dans lequel se déroule au moins sa production ou sa transformation selon des conditions bien déterminées. C'est un signe européen qui protège le nom du produit dans toute l'Union européenne.

La spécialité traditionnelle garantie (STG) protège une recette traditionnelle au niveau de l'Union européenne. Sa qualité est liée à une pratique traditionnelle d'un mode de production, de transformation ou à l'utilisation de matières premières ou ingrédients traditionnellement utilisés dans l'élaboration d'une denrée alimentaire.

L'agriculture biologique (AB) garantit que le mode de production est respectueux de l'environnement et du bien-être animal. Les règles qui encadrent le mode de production biologique sont les mêmes dans toute l'Union européenne, et les produits importés sont soumis à des exigences équivalentes.



4.2 - Un système d'identification de la qualité et de l'origine encadré

Le système des signes d'identification de la qualité et de l'origine s'appuie sur l'engagement conjoint de l'Etat et des professionnels (agriculteurs, transformateurs, distributeurs, etc.) de façon à garantir aux consommateurs des aliments de qualité répondant à leurs attentes et éclairer leur choix.

Ce système repose sur les principes suivants :

Un engagement volontaire des professionnels

Le dispositif repose sur l'engagement volontaire des professionnels dans la mise en place et le suivi d'une démarche qualité, soit individuellement (agriculture biologique), soit collectivement (les autres signes).

L'élaboration de cahiers des charges (AOP/IGP/STG et label rouge) nécessite une organisation collective des producteurs et de leurs partenaires de l'aval en ce qui concerne la définition même du produit, de ses qualités et de ses processus de production. Cette capacité d'organisation collective contribue à une répartition équilibrée de la valeur générée entre les différents maillons des filières.

Un cahier des charges validé par les pouvoirs publics

La qualité d'un produit est impérativement définie par un cahier des charges élaboré par les professionnels, examiné par l'INAO et validé par les pouvoirs publics. Ce cahier des charges précise la spécificité du produit, l'aire de production (pour les produits AOC/AOP et IGP) et les règles de production et de transformation.

Pour les produits sous AOP/IGP/STG, le cahier des charges est transmis à la Commission européenne pour examen en vue de son approbation permettant l'enregistrement au niveau européen de la dénomination concernée.

Dans le cadre de l'agriculture biologique, le mode de production est encadré par des règlements européens. Les secteurs non couverts par ces règlements peuvent faire l'objet de cahiers des charges nationaux à l'initiative des professionnels.

Des contrôles réguliers des produits sous signes de qualité et de l'origine

Des organismes de contrôle, organismes tiers, impartiaux et indépendants, assurent le contrôle du respect des cahiers des charges spécifiques ou de la réglementation s'agissant de l'agriculture biologique. Ils font l'objet d'une accréditation délivrée par le comité français d'accréditation (COFRAC), unique instance nationale d'accréditation, et d'un agrément de l'INAO qui établit également les principes généraux des contrôles et approuve les plans de contrôle des cahiers des charges des produits sous signes de qualité.



Ainsi, pour l'agriculture biologique en 2012, le nombre total de visites de contrôles réalisées par les organismes de contrôle est de 35 000 chez les producteurs, près de 16 000 chez les transformateurs et près de 6 000 chez les distributeurs⁽³⁾.

Par ailleurs, la Direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (DGCCRF) s'attache, notamment en tant qu'autorité de surveillance des marchés, à la protection des consommateurs et à la sécurité des produits alimentaires en ce qui concerne leur composition, leur étiquetage général et nutritionnel, leurs allégations et le respect des conditions d'hygiène et de la chaîne du froid. En matière de produits sous signes de qualité et de l'origine, elle exerce un contrôle de ces produits sur le marché pour en vérifier la conformité et vérifie la loyauté de la communication réalisée.

Un système d'indication géographique qui bénéficie d'une protection juridique forte

L'INAO assure la défense des différentes appellations et veille, tant en France qu'au plan international, à prévenir les usurpations. L'INAO opère ainsi une surveillance des dépôts de marques et intervient dès qu'il a connaissance d'un dépôt de marque comportant une dénomination d'une AOC, AOP ou IGP, soit auprès de l'office de la propriété intellectuelle compétent, soit directement auprès du déposant. Il intervient également dès lors qu'il y a un détournement de notoriété ou un risque de banalisation du nom de l'appellation d'origine que ce soit en France ou à l'étranger.

Par ailleurs, l'Union européenne (UE) inclut, dans les négociations d'accords commerciaux qu'elle conduit avec les pays tiers, la défense des indications géographiques. Par exemple, l'accord « économique et commercial global » conclu en octobre 2013 entre l'UE et le Canada présente un résultat important du point de vue des indications géographiques puisque pour la première fois, le Canada s'est engagé à reconnaître plus d'une centaine d'indications géographiques.

Les pouvoirs publics assurent la promotion du système

L'Etat assure également la promotion des signes officiels de qualité auprès des consommateurs afin d'en développer la reconnaissance et la notoriété.

Parmi ces actions de promotion, figurait le « Mois de l'origine et de la qualité ». Après cinq éditions, le concept a évolué en 2014 pour laisser place à l'opération « Fête-moi Signes » qui s'est déroulée en mai 2014. Grâce à des animations sur tout le territoire, cette fête vise à faire découvrir ou mieux connaître aux consommateurs les produits sous signes officiels de qualité garantis par l'Union européenne et l'Etat français, et qui font la richesse du patrimoine alimentaire français. Cette opération est organisée par le MAAF et l'INAO en partenariat avec le Syndicat national de la restauration collective (SNRC), le Syndicat Restau'co et plusieurs enseignes du Groupe Flo dont Hippopotamus et les Grandes Brasseries.

L'Agence BIO mène également des opérations de promotion des produits bio auprès du consommateur tels que les événements du printemps bio chaque première quinzaine de juin, des minifilms diffusés à la télévision et sur internet, l'organisation de colloques et de séminaires.

4.3 – Les enjeux portés par les signes d'identification de la qualité et de l'origine

Assurer une meilleure valorisation des produits par les producteurs et les acteurs économiques

Les signes d'identification de la qualité et de l'origine permettent de créer de la valeur ajoutée tout au long de la chaîne alimentaire et les filières deviennent moteurs dans le développement de la diversité et la typicité des produits. Ces signes encouragent la variété ainsi que la diversification de la production. Ils protègent ainsi les bassins de production traditionnels, valorisent le savoir-faire des entreprises et permettent aux producteurs de commercialiser des produits différenciés ayant des caractéristiques spécifiques clairement identifiables.

Ils constituent donc un excellent instrument favorisant l'accès au marché, notamment pour les entreprises de taille modeste. Les produits concernés, qui bénéficient de la garantie du respect d'un cahier des charges, accèdent plus facilement à la grande distribution et au marché de l'exportation.

Par exemple, l'obtention de l'appellation d'origine pour la viande bovine « Fin gras du Mézenc » a permis de relancer la production de cette viande bovine persillée, issue d'animaux élevés sur des prairies à la flore particulièrement riche et diversifiée. D'une trentaine avant 2006, les éleveurs sont passés à une centaine, de quelques dizaines de bêtes commercialisées à plus de 600. Sa viande est vendue en moyenne de 20 à 25 % au-dessus des cours nationaux. Au-delà de l'aspect économique, cette démarche a également apporté un regain culturel et social, avec la création d'une maison du Fin-gras, qui contribue à faire revivre un territoire.

Favoriser l'aménagement rural et le développement des territoires

La politique en faveur des signes de qualité permet de maintenir la diversité des productions agricoles et par ce biais même la biodiversité, la variété des paysages et les ressources naturelles. Elle préserve l'emploi et le dynamisme des territoires ruraux notamment en rassemblant les producteurs locaux sur des projets communs et en les mobilisant autour de démarches collectives de progrès.

Les signes d'identification de la qualité et de l'origine constituent ainsi des outils essentiels de la politique agricole mais aussi des politiques publiques en faveur des territoires et de la pérennisation du tissu économique rural.

En matière d'emploi, par exemple, selon le Comité national des appellations d'origine laitières (Cnaol), les fromages au lait de vache sous appellation engendrent trois fois plus d'emplois par litre de lait que la moyenne des laiteries françaises.

Permettre une meilleure capacité pour les consommateurs de pouvoir choisir des aliments de qualité, typiques ou élaborés dans le respect de l'environnement et du bien-être animal

Dans le contexte de demande toujours plus forte du consommateur d'une information claire et sûre sur les produits qu'il consomme et de foisonnement de démarches privées utilisant le terme « qualité », l'implication de l'Etat apporte une garantie au consommateur. La présence de logos nationaux et/ou européens contribue également à éclairer le choix des consommateurs.

Garantir la reconnaissance des indications géographiques dans l'Union européenne et dans les pays tiers

La mise en œuvre d'une politique des signes d'identification de la qualité et de l'origine, que ce soit en France, en Europe ou plus largement dans le monde, contribue à la dynamique socioéconomique des communautés locales.

Elle se révèle ainsi être un instrument de premier plan pour permettre à de nombreux pays, notamment les pays en développement, de mieux valoriser certaines de leurs productions traditionnelles. La France appuie à travers le monde de multiples démarches de mise en place de ces instruments.



IV - Passer d'un approvisionnement marginal à un approvisionnement significatif

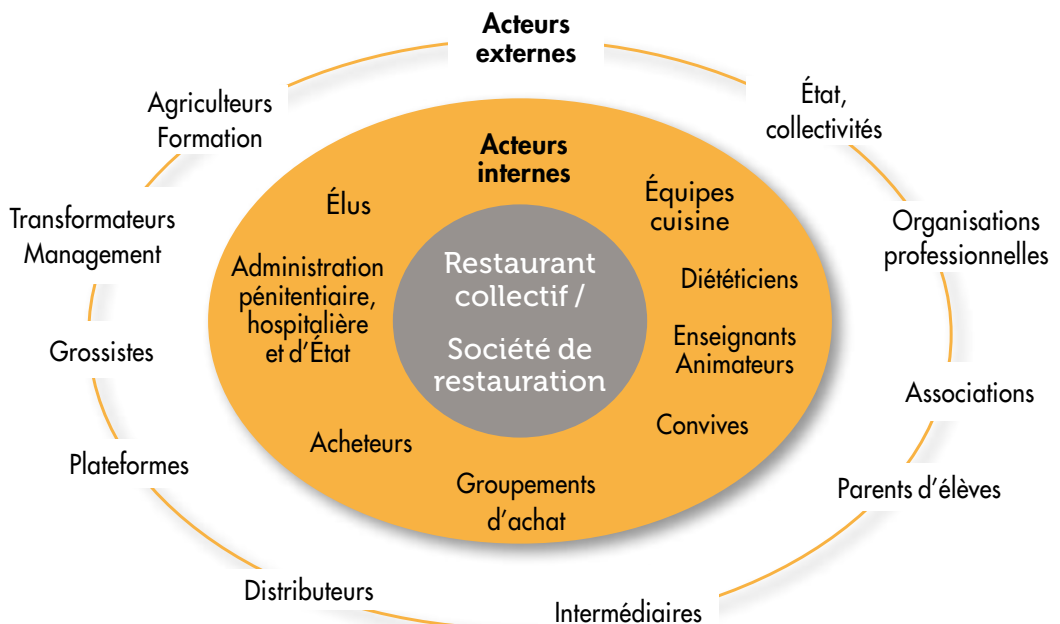
Cela a été souligné dès l'introduction de ce guide : la démarche d'approvisionnement local réussie et significative en volumes rassemble tous les acteurs locaux concernés, de l'élu à l'enfant, du responsable juridique des achats aux parents d'élèves, des cuisiniers aux gestionnaires, jusqu'aux fournisseurs locaux...

Si les points précédents mettent l'accent sur l'analyse de points critiques et les possibilités d'adaptation pour faciliter l'approvisionnement local, ce point-ci donne des clés pour passer d'un approvisionnement ponctuel à des achats locaux significatifs ; cela va supposer d'accepter que le projet se construise peu à peu, dans la concertation interne et externe, avec les fournisseurs potentiels, permettant ainsi à de nouvelles filières de s'organiser pour répondre à ce marché porteur.

En résumé, pour aller plus loin, il s'agit d'inscrire la démarche de la restauration collective dans une logique de projet en mobilisant plus largement, et dans la concertation, les acteurs concernés. Cette démarche s'inscrit étroitement dans un territoire donné.

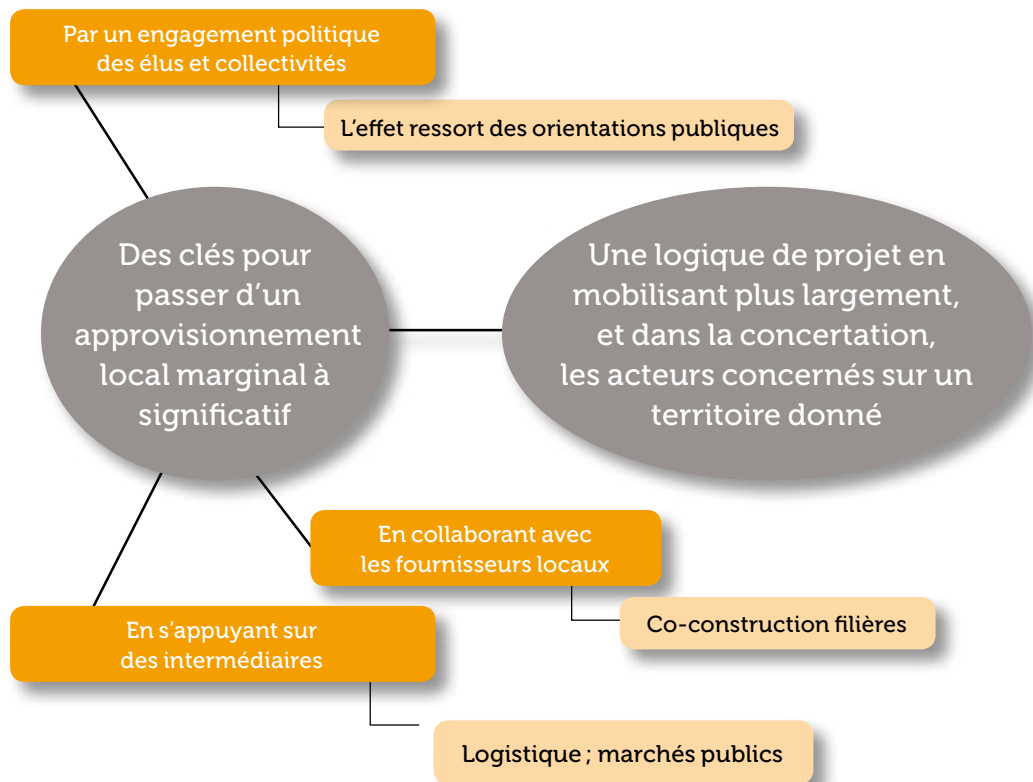
Une réflexion et des actions collectives sont donc nécessaires pour la mise en œuvre d'un projet global d'amélioration de la qualité de service de la restauration collective. Une grande diversité d'acteurs est concernée par la thématique de la restauration collective notamment scolaire.

La restauration collective au cœur d'une dynamique globale



Il sera souligné en particulier :

- le rôle moteur et fondamental des élus ;
- les grands bénéfices permis par la collaboration avec les fournisseurs locaux ;
- les possibilités de développer l’approvisionnement local en s’appuyant sur un réseau d’intermédiaires.



1. PAR UN ENGAGEMENT POLITIQUE

La restauration collective publique se divise en trois secteurs :

- l’enseignement (restauration scolaire et universitaire, crèches, centres de loisirs) ;
- la santé et le social (restauration hospitalière, maisons de retraite, établissements pénitentiaires) ;
- le travail (restauration d’entreprises et d’administrations).

Le service de restauration scolaire est un service public administratif local, annexé au service public de l’Éducation Nationale relevant quant à lui de l’État ; son fonctionnement repose donc sur des règles de droit public.

Pour les établissements d’enseignement public, les compétences en matière de restauration sont ainsi réparties entre les collectivités en fonction du niveau d’enseignement. Il est du ressort des communes pour les écoles publiques maternelles et élémentaires, des conseils généraux pour les collèges et du conseil régional pour les lycées, de financer et de gérer le personnel technique de cuisine.

Pour la restauration collective hospitalière et pénitentiaire, les crédits de fonctionnement et d’investissement sont de la responsabilité de l’État ; il en est de même pour la restauration administrative où le suivi du fonctionnement de chaque restaurant est confié à une association de type 1901 composée de représentants des administrations participantes et, à nombre égal, d’adhérents en tant qu’usagers.



Les élu et institutions ne réalisent pas directement les choix et les opérations d'approvisionnement. Pourtant, ils ont un rôle primordial à jouer en ce qui concerne les orientations du service public, notamment à travers les budgets qu'ils votent et leur politique de ressources humaines (recrutement, formation, qualification, remplacement...).

Cela est vrai tout autant pour un service de restauration géré en direct (ce qui implique des moyens adéquats) ou délégué à un prestataire (ce qui implique une certaine vigilance et des commandes précises quant aux prestations demandées).

2. EN COLLABORANT AVEC LES FOURNISSEURS LOCAUX

2.1 - Via des commandes régulières

Entreprendre une démarche d'approvisionnement local nécessite, comme on l'a dit, un investissement important des restaurants pour connaître l'offre, les filières et aussi pour adapter leur organisation et leur fonctionnement pour permettre l'introduction et l'utilisation de ces produits.

Réaliser des achats très ponctuels, par exemple, dans le cadre d'un repas à thème, (découverte d'une race bovine locale ou repas 100 % bio) demande beaucoup d'énergie pour obtenir des produits dans une qualité et une quantité données ; de plus, l'approvisionnement va être plus coûteux que dans le cadre d'achats réguliers et, au pire, les producteurs locaux ne pourront pas y répondre en totalité.

Parallèlement, pour que l'achat de produits de qualité puisse réellement être un levier pour encourager la production locale, il s'agit que la demande de la restauration collective soit régulière et « réaliste ». Des commandes anticipées et/ou régulières sont donc essentielles pour fiabiliser leur offre.

Quand bien même l'approvisionnement local se résumerait à quelques produits, sans s'inscrire dans une démarche de projet plus ambitieuse en termes de taux global d'approvisionnement local, il s'avère indispensable côté restaurants comme fournisseurs d'introduire certains produits régulièrement.

Ces achats réguliers permettent de simplifier significativement la démarche d'approvisionnement et de lisser les coûts, en particulier de matières premières et logistiques.

Cette demande pérenne garantit un débouché sur une période donnée pour les fournisseurs qui peuvent accepter dans ce contexte d'apporter des améliorations au niveau des modes de production, transformation, conditionnement, distribution, dans le sens de la demande de la restauration collective.

Ainsi la collaboration régulière permet une montée en puissance progressive de l'approvisionnement local et une « co-construction » de filières d'approvisionnements dédiées, dans une approche que l'on pourrait qualifier de « gagnant-gagnant ».

2.2 - Via des volumes adaptés

De petites quantités peuvent être adaptées à des échanges directs entre un restaurant et un producteur, mais elles ne permettent pas aux filières de s'organiser. Le regroupement de la demande peut ainsi offrir un débouché conséquent entraînant une filière.

La demande en quantité des collectivités ou des groupements d'achat est un moyen d'orienter et de stimuler des filières par les volumes. Face à cela, l'offre peut également s'organiser.

Le projet politique et la concertation doivent permettre de déterminer les exigences en quantité, qualité et surtout prix à des conditions qui permettent aux restaurants comme aux fournisseurs de pérenniser leur collaboration commerciale : aucune « recette » ne peut être transposable, les exigences vont vraiment être très différentes d'un territoire à l'autre ; certaines grosses demandes ne pourront être satisfaites localement sur certains territoires.

Via une augmentation des volumes demandés, il est ainsi possible de favoriser l'organisation des professionnels en fonction du marché particulier de la restauration collective.

N.B. Livrer de petites quantités peut ne pas être rentable pour un producteur local, sans compter l'impact environnemental négatif de la multiplication de petites livraisons.

2.3 - Travail en amont avec les fournisseurs potentiels et sur le long terme

La restauration peut contribuer à l'organisation des producteurs en assurant la régularité des commandes et en travaillant avec eux sur l'adéquation de leurs produits par rapport à la restauration collective.

Echanger directement avec les fournisseurs permet de faire évoluer leurs produits en fonction de ses besoins, mais aussi d'adapter les modalités d'organisation des livraisons, de stockage etc.

3. EN S'APPUYANT SUR DES INTERMÉDIAIRES

L'approvisionnement en direct de la restauration collective par des entreprises individuelles est parfois limité par des contraintes logistiques (nombre de livraisons, équipements...), financiers (pour les fournisseurs, risque de surcoût s'il faut livrer fréquemment en de nombreux points de petites quantités), techniques (produits bruts, non préparés) mais aussi juridiques (application du code des marchés publics).

De plus, certaines productions locales sont d'ores et déjà commercialisées en totalité par des intermédiaires régionaux très bien positionnés sur des approvisionnements locaux.

Ainsi, s'appuyer sur des intermédiaires peut faciliter la logistique et rendre parfois possible et viable un approvisionnement de proximité.

Des modalités diverses existent :

3.1 - Le rôle des négociants et grossistes

Les négociants et grossistes disposent de moyens logistiques adaptés ; ils peuvent être identifiés comme travaillant de manière privilégiée avec des entreprises locales.

Travailler avec ces intermédiaires peut s'avérer plus simple pour un restaurant collectif, voire nécessaire dans certains cas ; par exemple, de nombreuses petites entreprises artisanales ou agroalimentaires sont déjà référencées chez certains intermédiaires. Il leur sera difficile, voire impossible, de travailler en direct avec un ou plusieurs restaurants, car leur organisation commerciale n'est pas adaptée à de la vente sans intermédiaire spécialisé.



Parallèlement, ces intermédiaires jouent un rôle non négligeable pour valoriser la production locale : par exemple, cela peut permettre à des producteurs de viande de valoriser tous les morceaux ; ou bien permettre aux fournisseurs d'avoir d'autres débouchés et d'écouler ses produits pendant les périodes de vacances scolaires, si les acheteurs sont la restauration scolaire par exemple.

3.2 - Le rôle des groupements de producteurs

Certains groupements diversifient leurs débouchés de manière privilégiée vers la restauration collective.

Les groupements de producteurs agricoles jouent le même rôle favorable d'intermédiation et de valorisation des marchés auprès des fournisseurs ou de la restauration collective que les grossistes et négociants.

Ils présentent toutefois l'avantage pour des producteurs agricoles de limiter le nombre d'intermédiaires dans la négociation avec la restauration collective et donc de pouvoir obtenir une meilleure valorisation de leur production.

Par ailleurs, dans le cadre des marchés publics, un acheteur peut faire valoir le droit de préférence qui lui permettra, à égalité d'offre, de retenir celle présentée par un groupement de producteurs.

3.3 - Le rôle des plates-formes

Les plates-formes virtuelles permettent de mutualiser les moyens logistiques et administratifs et facilitent beaucoup l'approvisionnement pour les restaurants.

Le passage d'une plate-forme virtuelle à une plate-forme physique doit reposer sur une évaluation fine du marché et du calcul du seuil de rentabilité et du coût du service, ce dernier ne devant pas être exorbitant comparativement au coût produit pour permettre une plus-value aux producteurs et aux transformateurs.

Un guide du ministère de l'Agriculture, de l'Agroalimentaire et de la Forêt, visant à faciliter la mise en place de plateformes d'approvisionnement collectif est en cours de finalisation.

Des plateformes de ce type existent déjà :
alimentation.gouv.fr/les-autres-plateformes
alimentation.gouv.fr/agrilocal

3.4 - Le référencement de producteurs locaux par les titulaires de marchés publics

L'approvisionnement auprès de fournisseurs locaux est limité par le respect du code des marchés publics.

D'une part le code ne permet pas d'appeler ni de privilégier des offres en fonction de leur localisation géographique, d'autre part, il n'y a que très peu de possibilités pour s'approvisionner auprès d'autres fournisseurs que ceux qui sont titulaires des marchés (les montants financiers vont être dans ce cas très limités).

Ces titulaires de marchés vont jouer le rôle précédemment décrit pour les grossistes et négociants, et apporter des solutions et moyens logistiques généralement bien rodés aux attentes de la restauration collective.

Dans ce contexte juridique contraignant, il apparaît opportun pour un acheteur de travailler avec ses titulaires de marchés pour qu'ils référencent l'offre de producteurs locaux dans leur catalogue. Cela peut être une solution permettant d'augmenter significativement la part de ses approvisionnements locaux et l'augmentation des volumes écoulés par les filières locales.

Certes ce mode de référencement augmente le nombre d'intermédiaires et cela peut contribuer à confisquer une part de valeur ajoutée trop importante à des entreprises locales ; la négociation tripartite entre le restaurant, le titulaire du marché et le fournisseur devra permettre de répondre à la difficulté majeure de la définition d'un prix équitable ; des entreprises locales pourront y trouver des débouchés complémentaires mais aussi des solutions logistiques.

3.5 - Le recours à des sociétés de restauration en délégation de service public (DSP)

Le choix peut être fait de recourir à un prestataire pour assurer la préparation des repas.

La gestion de la restauration est ainsi concédée, et on peut être dans le cas d'une délégation de service public si le commanditaire est une collectivité.

Recourir à une DSP ne signifie pas pour autant abandonner l'objectif d'un approvisionnement de proximité en produits de qualité ; en particulier, il conviendra de formaliser son appel d'offre en mettant en avant systématiquement la prise en compte du développement durable, y compris sur les produits utilisés pour la préparation des repas. Cela constituera un appel très explicite à des offres de sociétés de restauration mettant en avant, entre autres actions, une part importante d'approvisionnement en produits locaux.

Le suivi d'exécution du marché et les négociations commerciales en cours d'exécution du marché donnent la possibilité à la collectivité de rappeler systématiquement ses exigences et d'en vérifier le bon suivi. Il s'avère judicieux dans un contexte d'approvisionnement local de mettre en place un comité de suivi, auquel participent des représentants de la profession (entreprises agricoles, industries agroalimentaires, organisations professionnelles ou interprofessionnelles...).





Ces éléments soulignent combien cette démarche d'approvisionnement local en restauration collective demande un investissement en temps, en énergie, en réflexion, en remises en cause... Du temps aussi pour mûrir avant d'agir, d'essayer à petite échelle, puis de travailler en mode projet pour développer plus significativement ses approvisionnements locaux.

De multiples possibilités se présentent pour mettre en œuvre un approvisionnement local de façon très variable selon le restaurant mais aussi selon le territoire : tous les territoires n'offrent pas les mêmes possibilités, en produits, en prix mais aussi en moyens logistiques... Il n'est donc pas possible de proposer d'organisation type à « copier coller ». De même, en ce qui concerne la rédaction des marchés publics adaptée à un approvisionnement de proximité et de qualité, la diversité de l'offre et des situations locales à prendre en compte nécessitera également de mettre en avant des critères « au cas par cas », pour que des entreprises locales puissent répondre aux marchés publics. Là encore, le « cahier des charges » type n'existe pas : c'est la connaissance très fine des marchés locaux qui va guider les exigences attachées à chaque lot.

Toutefois, l'exploration des possibilités offertes par le code des marchés publics pour favoriser un approvisionnement de proximité et de qualité guide sur les choix qu'un acheteur est prêt à faire (sélectionner ou non des produits grâce à une commission de dégustation, accorder une pondération significative pour le critère qualité ou développement durable, allouer très finement...) et oriente également les questionnements qu'il faudra avoir sur les produits, les entreprises, leurs possibilités logistiques, facilitant ainsi la démarche d'appropriation de l'offre locale.







LE GUIDE

**RÉDIGER
ET ORGANISER
SES MARCHÉS**

I - Le cadre général de l'achat public	35
1. SOURCES JURIDIQUES	36
2. PRINCIPES GÉNÉRAUX DES MARCHÉS PUBLICS	37
3. PARTIES CONCERNÉES PAR LES MARCHÉS PUBLICS	37
4. SEUILS ET PROCÉDURES	38
5. OBLIGATIONS DE PUBLICITÉ ET DE MISE EN CONCURRENCE	39
5.1 Obligations de publicité	39
5.2 Obligations de mise en concurrence	39
6. PRINCIPALES FORMES JURIDIQUES DE MARCHÉS DE PRODUITS ALIMENTAIRES	40
6.1 Marché passé sans publicité ni mise en concurrence préalables d'un montant inférieur à 15 000 € ht (article 28 dernier alinéa cmp)	40
6.2 Mapa : marché à procédure adaptée (articles 28 et 30)	40
6.3 Appel d'offres : procédure formalisée	41
6.4 Accord-cadre	41
6.4.1 - Définition	41
6.4.2 - Combinaison de l'accord-cadre avec d'autres outils :	42
6.4.2.1 - Accord-cadre et marché à bons de commande	42
6.4.2.2 - Accord-cadre et groupement de commandes	42
6.5 Marché à bons de commande	42
6.6 Système d'acquisition dynamique	42
7. DOCUMENTS TYPES D'UN APPEL D'OFFRES	43

II - Comment organiser et rédiger ses marchés publics en vue de favoriser une restauration de proximité et de qualité 45

1. UNE DÉMARCHE D'APPROVISIONNEMENT DE PROXIMITÉ ET DE QUALITÉ À RÉFLÉCHIR À CHAQUE ÉTAPE	50
1.1 Définir très précisément ses besoins et l'objet du marché	50
1.1.1 - Définition du besoin	50
1.1.1.1 - Besoin et seuils de procédure	50
1.1.1.2 - Besoin et cahiers des charges	51
1.1.2 - Détermination des besoins et lien avec le territoire et les filières	52
1.1.2.1 - Tenir compte des possibilités d'offre disponibles au niveau local	52
1.1.2.2 - Ne pas publier des marchés sans préciser le montant minimum	52
1.1.2.3 - Durée du marché et ouverture aux entreprises locales	53
1.1.3 - Définir l'objet du marché	53
1.1.4 - Exemple de rédaction liant objet, spécifications techniques et critères d'attribution	54
1.1.5 - Utiliser les atouts d'un groupement de commande	57
1.1.5.1 - Définition	57
1.1.5.2 - Des avantages	57
1.1.5.3 - Mais des inconvénients majeurs à maîtriser pour une politique d'achat de proximité et de qualité	58
1.1.5.4 - Exemples	58
1.2 Privilégier les marchés spécifiques et les marchés finement allotés	59
1.2.1 - Explorer toutes les possibilités de marchés spécifiques	59
1.2.2 - Allotir très finement ses marchés	60
1.2.2.1 - Définition	60
1.2.2.2 - Comment allotir et organiser sa publicité pour s'approvisionner en produits de qualité et durables ?	60
1.2.2.3 - Les petits lots	61
1.2.2.4 - Avantages et inconvénients de la pratique d'allotissement	61
1.2.2.5 - Exemples de formulation et analyses	62

1.3	Définir les conditions de sélection des candidatures et d'attribution du marché	65
1.3.1	Définir les critères de sélection des candidatures (art. 52 Cmp)	65
1.3.2	Définir les critères d'attribution du marché	66
1.3.2.1	Définition	66
1.3.2.2	Combiner critères d'attribution et conditions d'exécution	67
1.3.2.3	Choisir et justifier le choix des critères d'attribution	67
1.3.2.4	Pondérer les critères d'attribution	70
1.3.2.5	Apprécier les critères d'attribution	70
1.3.2.6	Exemples de formulation de critères d'attribution avec pondération	71
1.3.3	Autoriser les variantes	73
1.3.4	Exercer le droit de préférence, une disposition favorable aux groupements de producteurs agricoles	74
1.3.5	Utiliser la clause des marchés réservés	75
1.3.6	Négocier dans les marchés à procédure adaptée (articles 28 et 30 cmp)	76
1.4	Définir les conditions d'exécution du marché (spécifications techniques)	76
1.4.1	Définition	76
1.4.2	Conditions de mise en œuvre	76
1.4.3	Déclinaison des conditions d'exécution	77
1.4.4	Critères génériques	77
1.4.5	Critères sociaux	81
1.4.6	Critères particuliers par filière :	81
1.5	Organiser au mieux sa publicité	81
1.6	Mettre en place un suivi de l'exécution des marchés	83
1.6.1	Organisation	83
1.6.2	Exemple de fiche de réception	83
2.	UNE RÉFLEXION A ENGAGER SUR LE CHOIX ET LA GESTION DE LA FORME JURIDIQUE DE SES MARCHÉS	84
2.1	Marché passé sans publicité ni mise en concurrence préalable	84
2.2	Mapa (art. 28 Et 30 cmp)	84
2.3	L'appel d'offres (art. 57 A 64 cmp)	85
2.4	Accords cadre et marché à bons de commande (art. 76 Et 77 cmp)	85
2.4.1	Minimum et maximum	85
2.4.2	Durée de l'accord-cadre ou du marché à bons de commande et ouverture à des PME	86
2.4.3	Durée de l'accord-cadre ou du marché à bons de commande et ouverture à de nouveaux fournisseurs	86
2.4.4	Contenu de l'accord-cadre	86
2.4.5	Accord-cadre et clauses particulières	87
2.5	Système d'acquisition dynamique (sad) (art. 78 Cmp)	87



EURS
2009
2010

FOURNIERS
L-Z
01/04/2009
31/03/2010

SOCIÉTÉ
FSC
2009

2009

2009

2009

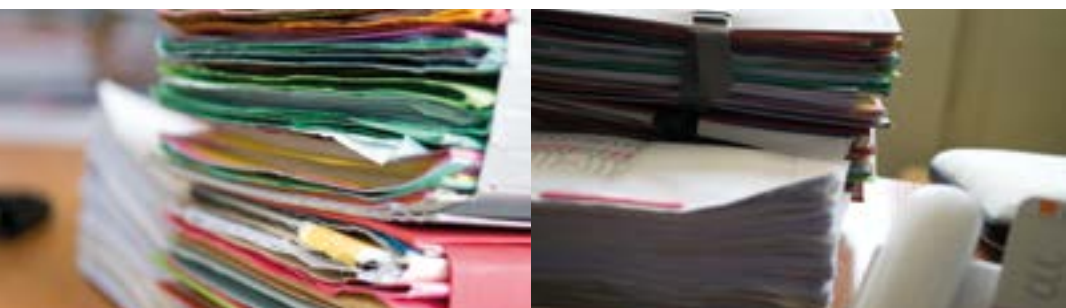
2009

2009

2009



I - LE CADRE GÉNÉRAL DE L'ACHAT PUBLIC





Le présent guide s'appuie sur le Code des Marchés Publics (CMP) de septembre 2006, dans sa version consolidée du 1^{er} octobre 2014.

Le code des marchés publics ne permet pas de sélectionner des produits sur le critère de provenance : en vertu du principe d'égalité de traitement des candidats, toute préférence géographique, directe ou indirecte, constituerait un délit de favoritisme.

Cependant, le code permet au pouvoir adjudicateur de rédiger et de communiquer sur ses marchés afin qu'un maximum d'entreprises puissent répondre aux appels d'offre, y compris des petites ou moyennes entreprises locales.

Il permet aussi de prendre en compte toutes les spécificités techniques, de qualité, sociales ou de développement durable que l'on souhaite associer à sa restauration collective.

Cette seconde partie de ce guide méthodologique va mettre en avant toutes les possibilités offertes par le code des marchés publics pour faciliter l'accès aux PME et intégrer des critères sociaux, de qualité ou de développement durable attachés aux produits, aux entreprises ou aux circuits de distribution.

1. SOURCES JURIDIQUES

Les normes communautaires sont aujourd'hui une source majeure du droit des marchés publics.

Elles peuvent être issues :

- du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE) lui-même (articles 34 et suivants relatifs à l'interdiction des restrictions quantitatives entre les Etats membres et articles 49 et 56 relatifs à la liberté d'établissement et de prestations de services) ;
- de la réglementation adoptée par les autorités européennes, telles que les directives édictées par le Parlement européen et le Conseil (Directive n° 2014/24/UE du Parlement européen et du Conseil du 26 février 2014 sur la passation des marchés publics et abrogeant la directive 2004/18/CE, qui doit faire l'objet d'une transposition avant le 18 avril 2016).

Références des textes français :

- Directive n° 2014/24/UE du Parlement européen et du Conseil du 26 février 2014 sur la passation des marchés publics et abrogeant la directive 2004/18/CE
- Code des marchés publics, édition 2006 dans sa version consolidée au 1^{er} octobre 2014 ;
- Ordonnance n° 2005-649 du 6 juin 2005 relative aux marchés publics passés par certaines personnes publiques ou privées non soumises au code des marchés publics ;
- Décret n° 2013-1259 du 27 décembre 2013 modifiant les seuils applicables aux marchés publics et autres contrats de la commande publique ;
- Guide de bonnes pratiques en matière de marchés publics mis à jour au 26 septembre 2014.

Les normes nationales sont essentiellement réglementaires. Le Code des marchés publics résulte de décrets, dont le dernier est celui du 1^{er} août 2006, entré en vigueur le 1^{er} septembre, même si certaines dispositions législatives, notamment issues du Code civil, telles que les conditions de validité d'une convention (article 1108) et certains principes généraux reconnus à valeur constitutionnelle (principes d'égalité d'accès à la commande publique et d'égalité de traitement des candidats) s'imposent à la matière des marchés publics.

Le code s'accompagne également d'un guide de bonnes pratiques en matière de marchés publics, publié sur le site de la direction des affaires juridiques des ministères financiers (www.economie.gouv.fr/daj/code-des-marches-publics).

Pour aller plus loin : Les pouvoirs adjudicateurs qui ne sont pas soumis au code des marchés publics peuvent néanmoins être soumis à l'ordonnance n°2005-649 du 6 juin 2005 relative aux marchés passés par certaines personnes publiques ou privées non soumises au code des marchés publics. Cette ordonnance permet d'appliquer le droit européen à des organismes publics ou privés auxquels le code ne s'applique pas : sociétés d'économie mixte, certaines associations financées ou contrôlées par des collectivités publiques... (Banque de France, Académie Française, Caisse des dépôts et des consignations...).

Le présent guide ne traitera pas du cas particulier de cette ordonnance n°2005-649 du 6 juin 2005.

2. PRINCIPES GÉNÉRAUX DES MARCHÉS PUBLICS

Le Code des Marchés Publics (CMP) rassemble les règles qui encadrent de manière générale les activités de commande et d'achat publics.

Ses principes fondamentaux renvoient au respect de la libre concurrence et s'énumèrent ainsi :

- la liberté d'accès aux marchés publics pour tout fournisseur ;
- l'égalité de traitement des candidats ;
- la transparence des procédures.

Faire jouer la concurrence dans l'acte d'achat public répond à un double objectif d'efficacité économique, en permettant d'obtenir l'offre la plus avantageuse et le contrôle du bon usage des deniers publics.

L'application de ces principes se traduit par des obligations concernant la mise en oeuvre de l'appel à candidatures et de la passation du marché (publicité des offres, mise en concurrence des fournisseurs, transparence des choix effectués, contrôles externes).

3. PARTIES CONCERNÉES PAR LES MARCHÉS PUBLICS

Les pouvoirs adjudicateurs soumis au code des marchés publics sont :

- l'État ;
- les établissements publics nationaux autres que ceux ayant un caractère industriel et commercial ;
- les collectivités locales et leurs groupements : communautés de communes, communautés d'agglomérations...
- les établissements publics locaux : Établissements Publics rattachés aux collectivités locales, qu'ils soient à caractère Administratif (EPA) ou à caractère Industriel et Commercial (EPIC).

N.B. Les établissements publics nationaux à caractère industriel et commercial tels que la SNCF ne sont pas, en principe, soumis au CMP.



4. SEUILS ET PROCÉDURES

Les articles 26 et 28 du Code des marchés publics déterminent des seuils à respecter.

C'est la valeur totale du marché public sur toute sa durée qui permet de définir la procédure à adopter.

Ces seuils de passation conditionnent les différents types de procédures de marchés publics et les modalités de publicité.

Plus les seuils sont élevés, plus les procédures sont lourdes et complexes.

Tableau des seuils correspondant aux différentes procédures de marchés publics et des modalités de publicité

- Attention à ne pas confondre les seuils de procédures et les seuils de publicité qui sont différents.
- Pour une collectivité :
 - l'achat de denrées alimentaires correspond à des frais de fournitures
 - l'achat de repas préparés à des services.

Acheteurs publics	Montant HT du marché de fournitures et de services			
Collectivités territoriales	Jusqu'à 15 000 €	De 15 000 € à 90 000 €	De 90 000 € HT à 207 000 €	> 207 000 €
tat	Jusqu'à 15 000 €	De 15 000 € à 90 000 €	De 90 000 € HT à 134 000 €	> 134 000 €
Procédures de marchés publics	Marchés sans publicité ni concurrence préalables	Marché à procédure adaptée (MAPA)		Procédure formalisée
Publicité et modalités correspondantes	Pas d'obligation de publication Il est recommandé aux acheteurs d'effectuer néanmoins une mise en concurrence préalable dès le premier euro dépensé (demande de devis auprès d'au moins 3 entreprises)	Publicité adaptée au montant et à l'objet du marché Ex : voie de presse locale, site de l'acheteur public ou tout site concentrateur d'annonces de marchés	BOAMP ou JAL + le cas échéant, presse spécialisée + profil acheteur (site internet)	BOAMP et JOUE + profil acheteur (site internet)

JOUE : Journal Officiel de l'Union Européenne

BOAMP : Bulletin Officiel des Offres et des Annonces des Marchés Publics

JAL : Journaux d'Annonces Légales

Au-delà de 750 000 euros HT pour les fournitures et les services, un avis de pré-information peut être, soit adressé pour publication à l'Office des publications officielles de l'Union européenne, soit publié sur le profil d'acheteur du pouvoir adjudicateur. Il est obligatoire si le pouvoir adjudicateur entend réduire les délais de réception des offres (article 39 du code des marchés publics).

5. OBLIGATIONS DE PUBLICITÉ ET DE MISE EN CONCURRENCE

5.1 Obligations de publicité

La publicité est un des principes fondamentaux du droit des marchés publics. Elle répond à une double utilité : le libre accès à la commande publique et la garantie de concurrence.

Le code des marchés publics laisse dans la plupart des cas une grande liberté aux acheteurs publics pour satisfaire à cette exigence.

Les modalités de publicité sont précisées à l'article 40 du code des marchés publics ; les exigences sont différentes suivant le montant du marché (Cf. tableau récapitulatif plus haut).

5.2 Obligations de mise en concurrence

La règle qui s'applique dans les marchés publics est de mettre en concurrence les entreprises candidates et de choisir de manière objective et motivée celle qui présente l'offre économiquement la plus avantageuse.

Comme pour les obligations de publicité, les modalités de mise en concurrence dépendent de la valeur totale du marché. L'article 26 du Code des marchés publics détermine des seuils (voir tableau plus haut).

Cette obligation de mise en concurrence impose des contraintes aux acheteurs et rend relativement longue (souvent plusieurs mois) la passation et l'attribution des contrats en cause.

Pour les marchés passés sans publicité ni mise en concurrence préalables et pour les MAPA, les modalités de mise en concurrence ne sont pas fixées, il n'en demeure pas moins que la concurrence doit être effective. Les pouvoirs adjudicateurs doivent donc mettre eux-mêmes en place une procédure de mise en concurrence.

Pour atteindre ce but, le guide de bonnes pratiques en matière de marchés publics conseille à l'acheteur public de respecter trois principes :

- la justification de la procédure de mise en concurrence adoptée et du choix opéré entre les offres reçues ;
- la conservation de l'ensemble des documents prouvant la rationalité du choix opéré entre les différents candidats
- l'efficacité de la publicité des besoins.

Les principes fondamentaux de liberté d'accès, d'égalité de traitement et de transparence s'appliquent à tous les marchés publics, quel que soit leur montant. Il n'y a pas de seuil minimum pour l'application du code des marchés publics (CMP) : en référence à l'arrêt du conseil d'Etat de janvier 2009, le code des marchés s'applique à partir du premier euro dépensé.

Suite à un recours exercé par un candidat non retenu ou n'ayant pas pu répondre, un juge peut constater le non respect des obligations de publicité et de mise en concurrence imposées par les textes ; cela peut non seulement conduire à l'annulation des procédures mais aussi à la mise en cause de la responsabilité pénale du pouvoir adjudicateur.



6. PRINCIPALES FORMES JURIDIQUES DE MARCHÉS DE PRODUITS ALIMENTAIRES

Comme le tableau présenté en page 94 le résume, on distingue plusieurs procédures de marchés publics en fonction des seuils :

- Les marchés passés sans publicité ni mise en concurrence préalables ;
- Les marchés à procédure adaptée (MAPA) passés en application des articles 27-III et 28 du CMP;
- Les procédures formalisées avec les appels d'offres.

Par ailleurs, l'acheteur public peut également procéder à un fractionnement dans le temps du marché. Il aura alors le choix pour des denrées alimentaires entre les marchés à bons de commande, les accords-cadres ou le système d'acquisition dynamique.

6.1 Marché passé sans publicité ni mise en concurrence préalables d'un montant inférieur à 15 000 euros HT (article 28 dernier alinéa CMP)

La procédure des marchés passés sans publicité ni mise en concurrence préalables concerne un marché homogène de moins de 15 000 €.

Il serait souhaitable de ne plus utiliser la notion de « marché de gré à gré » qui a disparu du code des marchés publics depuis 2001 et qui n'est pas non plus utilisée dans la directive communautaire 2004/18 ou la directive européenne 2014/24. Le dernier alinéa de l'article 28 parle uniquement de « marché passé sans publicité ni mise en concurrence préalables d'un montant inférieur à 15 000 € HT ».

Afin de respecter les principes de la commande publique, il est recommandé aux acheteurs d'effectuer néanmoins une mise en concurrence préalable dès le premier euro dépensé, par exemple par une demande de devis auprès d'au moins 3 entreprises. L'acheteur public doit toujours avoir à l'esprit qu'il doit pouvoir être en mesure de justifier de ses choix et d'assurer la traçabilité des achats effectués.

6.2 MAPA : Marché à Procédure Adaptée (articles 28 et 30)

La procédure est dite adaptée pour des marchés passés en dessous des seuils suivants (article 28 CMP) :

Pour les marchés de fournitures ou de services, deux seuils existent selon les acteurs (article 26-II du CMP) :

- 134 000 € HT dans le cas de l'Etat et des EPA nationaux.
- 207 000 € HT dans le cas des collectivités territoriales et des EP locaux.

Les marchés à procédures adaptées (MAPA) sont passés selon des modalités de mise en concurrence et de publicité déterminées par chaque acheteur public, et non par le Code des Marchés Publics (article 28 et 30 du Code des marchés publics).

Pour les marchés d'un montant compris entre 15 000 et 90 000 € HT, le pouvoir adjudicateur choisit librement les modalités de publicité.

Au-delà du seuil de 90 000 € HT, les modalités de publicité sont :

- publicité obligatoire sur le profil acheteur du pouvoir adjudicateur,
- publicité obligatoire soit au BOAMP, soit dans un journal d'annonces légales,
- publication de l'avis de publicité sur le profil acheteur,
- publicité éventuelle dans la presse spécialisée.

Il convient de noter que les marchés de services dans le domaine alimentaire sont des marchés à procédure adaptée passés en application de l'article 30 du code, et ce quel que soit leur montant. L'avantage de cette procédure, outre la négociation, est d'organiser une procédure moins rigide et plus rapide que celle d'un marché à procédure formalisée.

6.3 Appel d'offres : Procédure formalisée

Une procédure formalisée correspond à une procédure pour laquelle le mode de dévolution est entièrement régi par le code des marchés publics.

Elle s'applique au-delà des seuils suivants :

- 134 000 € HT dans le cas de l'Etat et des EPA nationaux.
- 207 000 € HT dans le cas des collectivités territoriales et des EP locaux.

La procédure d'appel d'offres entraîne de nombreuses exigences formelles détaillées dans les articles 57 à 64 du Code. Les modalités de publicité sont également très encadrées (article 40).

6.4 Accord-cadre

6.4.1 - Définition

L'accord-cadre est défini en droit européen par les directives du 31 mars 2004 (2004/17) et 18 et 26 février 2014 (2014/17 et 18) et en droit national par le code des marchés publics de 2006 (article 1-I. L'article 76 en précise le régime).

C'est un contrat qui établit les termes régissant les marchés à passer au cours d'une période donnée et par lequel l'acheteur public s'engage à passer des marchés auprès du ou des titulaires de l'accord-cadre, durant une période déterminée et pour des prestations définies.

L'accord-cadre permet ainsi de présélectionner des fournisseurs déterminés et de définir des prestations qui seront exécutées lors de la passation de marchés ; il est bien adapté à des prestations récurrentes, comme des achats alimentaires. Sa durée est de 4 ans au maximum. Il s'agit plus d'un instrument de planification et d'optimisation de l'achat que d'une façon de différer les commandes.

Le déroulement concret sépare deux phases :

- la première est celle de la passation de l'accord-cadre lui-même ; l'accord-cadre est passé selon les mêmes procédures et dans les mêmes conditions que les marchés publics et il est soumis aux mêmes seuils. C'est la phase de pré-sélection des fournisseurs.
- la seconde correspond à la phase de passation des marchés subséquents, à échéance fixée ou selon les besoins ; elle permet une remise en compétition des fournisseurs présélectionnés ; quand l'étape de passation de l'accord-cadre est terminée, la dévolution des marchés est fortement assouplie en terme d'exigence de formalisme. En cas de division en lots portant sur des produits ou des services différents, et si elle est effectuée lors de la survenance du besoin, cette remise en concurrence ne concerne que les titulaires des lots pour lesquels un besoin est constaté. Si elle est effectuée selon une périodicité définie, la remise en concurrence des titulaires des lots porte sur tous les lots.

L'accord-cadre présente l'avantage, pour un pouvoir adjudicateur qui ne connaît pas exactement la quantité ou l'étendue des besoins à satisfaire, de pouvoir les définir au fur et à mesure.

Le montant de l'accord-cadre correspond à la valeur maximale estimée du besoin pour la totalité de la durée de l'accord-cadre, alors même que le pouvoir adjudicateur n'aurait pas de visibilité quant au nombre effectif de marchés subséquents qui seront passés ou sur les quantités qui seront effectivement commandées.



L'accord-cadre comporte une exclusivité d'achat auprès des titulaires ; c'est un système fermé durant toute sa durée, aucun opérateur supplémentaire ne peut y adhérer (contrairement au système d'acquisition dynamique (SAD), forme dématérialisée de l'accord-cadre).

6.4.2 - Combinaison de l'accord-cadre avec d'autres outils

6.4.2.1 - Accord-cadre et marché à bons de commande

On peut, à l'intérieur d'un accord-cadre, passer des marchés à bons de commande, en remettant en compétition tous les titulaires de l'accord-cadre et en émettant des bons de commande au fur et à mesure de la survenance du besoin, durant la validité du marché subséquent associé (art. 76-VI CMP).

6.4.2.2 - Accord-cadre et groupement de commandes

Le groupement de commandes (régi par l'article 8 du CMP) est construit selon des règles précises, qui ne pourront pas évoluer une fois la procédure de passation de l'accord-cadre lancée. La convention constitutive du groupement, signée par chacun de ses membres, précise l'engagement de chacun à signer avec le cocontractant retenu un marché à hauteur de ses besoins propres, tels qu'il les a préalablement définis. En fonction de ce qui est prévu par la convention, l'accord-cadre lui-même pourra être signé par tous les membres du groupement, ou bien par le coordinateur désigné comme tel par la convention. Les marchés subséquents pourront n'être signés que par les membres du groupement, chacun pour ce qui le concerne, ou bien par le coordinateur du groupement, selon ce que la convention a prévu.

6.5 Marché à bons de commande

Si l'acheteur public n'est pas en mesure de connaître précisément à l'avance les quantités à commander ou s'il a des raisons de douter de la possibilité de réaliser en une seule fois l'ensemble d'un programme, il peut avoir recours à un marché à bons de commande, tel que défini à l'article 77 du CMP. Le marché à bons de commande permet de commander au fur et à mesure de la survenance du besoin.

Les marchés à bons de commande sont très répandus pour les achats alimentaires.

Les bons de commande, même si le marché a été conclu avec plusieurs opérateurs économiques, sont émis sans négociation ni remise en concurrence des titulaires. Ils sont répartis entre ces titulaires selon des modalités fixées par le marché. On peut désigner plusieurs fournisseurs pour des produits ou des prestations bien définis et commander alternativement à l'un ou à l'autre.

Les bons de commande déterminent la quantité des prestations ou des produits demandés. Ils peuvent préciser les caractéristiques de ces prestations à condition de ne pas modifier de manière substantielle les dispositions initiales du marché.

6.6 Système d'acquisition dynamique

Un système d'acquisition dynamique (article 78 du CMP) est une procédure entièrement électronique de passation de marché public, pour des fournitures courantes. Il est limité dans le temps et ouvert pendant toute sa durée aux opérateurs économiques satisfaisant aux critères de sélection et ayant présenté des offres indicatives conformes aux documents de la consultation. Le pouvoir adjudicateur attribue, après mise en concurrence, un ou plusieurs marchés à l'un des opérateurs préalablement sélectionnés sur la base d'une offre indicative (Article 78 du CMP).

7. DOCUMENTS TYPES D'UN APPEL D'OFFRES

Les articles 11 à 13 du CMP définissent les documents constitutifs des marchés. Le tableau ci-dessous résume le contenu des principaux documents. Contenu du dossier de réponse à un appel d'offres public et liste des documents et leur présentation :

AAPC : avis d'appel public à la concurrence	Informations essentielles relatives aux marchés que l'on peut trouver sur les différents supports de publicité. Il est important de mettre le maximum d'informations relatives au marché dès l'avis de publicité si l'on souhaite diversifier les offres reçues, en particulier de la part de nouvelles entreprises et/ou de TPE ou PME n'ayant pas les moyens de réaliser une veille sur la parution de marchés publics. Pour les marchés formalisés, le pouvoir adjudicateur a l'obligation de se conformer aux modèles d'AAPC nationaux et européens. Le modèle de publicité du JOUE est disponible au lien suivant : http://simap.europa.eu/buyer/forms-standard/index_fr.htm, et celui national est fixé par l'arrêté du 27 août 2011 pris en application des articles 40 et 150 du code des marchés publics et fixant le modèle d'avis pour la passation des marchés publics et des accords-cadres (NOR : EFIM1119972A)
DCE : document de consultation des entreprises	Il contient toutes les pièces du marché : - Le règlement de la consultation - L'acte d'engagement : déclaration de candidature qui permet au candidat de s'identifier - Le CCAP : fixe les modalités administratives - Le CCTP : dans lequel sont consignés tous les éléments techniques relatifs à l'offre du marché - Les bordereaux de prix unitaire et les devis quantitatifs estimatifs
RC : règlement de la consultation	Il reprend les principales caractéristiques d'un marché dont : l'objet, le type de procédure, les lots, la durée, les variantes autorisées ou non, les justificatifs demandés, les délais de réponse, les critères d'attribution des offres et leur pondération... NB : Pièce facultative si les mentions qui doivent y être portées sont indiquées dans l'avis d'appel public à la concurrence. Pour les marchés passés selon une procédure adaptée, le règlement de la consultation peut se limiter aux caractéristiques principales de la procédure et du choix de l'offre. On peut en conclure que pour alléger la procédure d'un MAPA et se dispenser d'un règlement, autant dire tout ce qui est demandé dès l'avis de publicité.
CCAP : cahier des clauses administratives particulières	Il précise les conditions d'organisation de la mise à disposition des produits par les fournisseurs. Le CCAP reprend certaines des dispositions du RC et du CCTP ; il présente en plus les modalités pratiques relatives à la prestation (dont la fréquence et les lieux de livraison), la fixation des prix, les conditions de règlement, les dispositions en cas de pénalités...
CCTP : cahier des clauses techniques particulières	Il précise « tout ce qui touche au produit ». Il détaille l'objet du marché et les besoins (quantités, produits, conditionnements...) du pouvoir adjudicateur. Il précise les conditions d'exécution du marché et les caractéristiques des produits demandés.
AE : acte d'engagement (DC8)	Par ce document, le soumissionnaire présente son offre de prix et s'engage à répondre aux conditions du marché.
BPU : bordereau des prix unitaires	Le BPU est principalement utilisé dans les marchés à bons de commande. Il liste les prix unitaires relatifs à chaque produit.

Voir aussi :

- <http://www.marchespublicspme.com/pendant-la-reponse/les-formulaires-dans-les-marches-publics>
- <http://www.marchespublicsenligne.com/dossier.htm>
- <http://www.economie.gouv.fr/daj/formulaires-marches-publics>



II - COMMENT ORGANISER ET RÉDIGER SES MARCHÉS PUBLICS EN VUE DE FAVORISER UNE RESTAURATION DE PROXIMITÉ ET DE QUALITÉ





Les schémas présentés ci-après résument l'ensemble de la démarche présentée pour favoriser un approvisionnement de proximité et de qualité par l'organisation et la passation de marchés publics de restauration collective.

Une démarche d'approvisionnement de proximité et de qualité à réfléchir à chaque étape



Une réflexion à engager sur le choix et la gestion de la forme juridique de ses marchés

Accord-cadre et Marché à bons de commande

- Définir impérativement un minimum
- Allotir finement ses marchés subséquents
- Utiliser la possibilité d'achat en dehors des titulaires de marchés pour un montant inférieur à 10000 € maximum par accord-cadre ou de 10000 € et 1% de la valeur totale du marché pour un MBC
- Travailler en amont ses marchés pour que certains fournisseurs intéressants puissent être référencés sur le catalogue des produits de titulaires

Système d'acquisition dynamique

- A l'avantage, contrairement à l'accord-cadre, de pouvoir référencer à tout moment de nouveaux fournisseurs
- A l'inconvénient de proposer une gestion entièrement dématérialisée pas forcément accessible à de petites entreprises

Définir précisément les conditions d'exécution du marché

- Clauses de qualité
- Clauses sociales
- Clauses environnementales

- Adapter la publicité en fonction des lots
- Diversifier les supports pour cibler l'information vers des entreprises locales

Optimiser la publicité de son marché

Mettre en place un suivi d'exécution rigoureux

Suivre l'exécution de son marché

Marché à procédure adaptée (MAPA)

- Utiliser la possibilité de négocier les offres
- En dessous du seuil de 90 000 €, adapter sa publicité
- Au dessus de 90 000 €, communiquer vers des supports de publicité adaptés en sus des supports légaux obligatoires
- Les marchés et accords-cadres de prestations de services dans le domaine alimentaire peuvent être passés en MAPA quel que soit leur montant (Article 30 CMP)

Appel d'offres

Utiliser la possibilité de monter un MAPA pour des lots dont la valeur ne dépasse pas 80000 € à condition qu'ils ne représentent pas plus de 20% de la valeur d'ensemble du marché



En lien avec une connaissance fine des produits et des filières d'approvisionnement pour que des entreprises locales

Définir précisément ses besoins par catégorie homogène

- Délimiter au mieux (minimum et maximum), dans le budget
- Identifier des besoins spécifiques
- Identifier des lots par produits et par secteur
- Identifier les critères d'attribution et leur pondération (qualité, développement durable, services, prix)
- Identifier les conditions d'exécution ...

Et l'objet du marché

- Établir clairement les objectifs de qualité, de développement durable associés à l'approvisionnement en denrées alimentaires, pour justifier des critères d'attribution, de leur pondération, et des conditions d'exécution : qualité / goût / santé / développement durable / culture

48

Définir précisément les conditions d'attribution du marché et la pondération associée

- Utiliser la pondération des critères
- Attribuer un poids significatif à la qualité gustative des produits « stratégiques », avec mise en place de commissions gustatives

Exercer le droit de préférence pour une offre d'un groupement de producteurs agricoles

Groupements de producteurs identifiés sur territoire

Utiliser la clause des marchés réservés

Intérêt si ESAT (établissements ou services d'aide par le travail) sur territoire, plate-forme, légumerie

Autoriser les variantes

Cela permet aux candidats de proposer des produits avec un plus de proximité, qualitatif et/ou environnemental, que le pouvoir adjudicateur ne connaît pas forcément ou pour lequel il n'aurait pas pu formuler de manière précise des spécifications techniques

Allotir finement, par produit et/ou par secteur

Montants et quantités plus faibles, spécialisation par produit, critères spécifiques, qualité, groupements de producteurs, développement durable...

Privilégier les marchés spécifiques

- Achats ponctuels, besoins spécifiques, événementiel ...

En procédures formalisées, **MAPA** possibles si petits lots dont total inférieur à 80000 € et 20% du total du marché

Privilégier des marchés passés sans publicité ni mise en concurrence préalables (inférieurs à 15000 €)

Si **Marché à Bon de Commande** possibilité de s'adresser à un autre fournisseur qu'un titulaire si moins de 10000 € et moins de 1% du total du marché

Si **Accord-cadre** possibilité de s'adresser à un autre fournisseur qu'un titulaire si moins de 10000 €

Définir précisément les conditions d'exécution du marché

Indiquer des clauses sociales

Intérêt si ESAT (établissements ou services d'aide par le travail) sur territoire, plate-forme, légumerie

Indiquer des clauses environnementales

- Limitation des emballages
- Distance des lieux de production
- Saisonnalité...

Clauses de qualité

- Signes de qualité
- Modes de production économes en intrants
- Qualité des échantillons
- Fraicheur
- Saisonnalité...



1. UNE DÉMARCHE D'APPROVISIONNEMENT DE PROXIMITÉ ET DE QUALITÉ À RÉFLÉCHIR À CHAQUE ÉTAPE

1.1 Définir très précisément ses besoins et l'objet du marché

1.1.1 - Définition du besoin

La détermination de ses besoins est sans nul doute la phase primordiale à ne pas négliger. Elle doit permettre de formaliser précisément les quantités nécessaires et les critères de sélection des produits souhaités.

L'article 5 du CMP prévoit l'obligation faite à l'acheteur public de définir ses besoins.

Cette obligation est double :

- l'acheteur doit définir ses besoins, les recenser dans une nomenclature qu'il aura lui-même élaborée, les évaluer et définir en conséquence les niveaux de procédures à mettre en œuvre en fonction des montants et des prestations à réaliser ;
- parallèlement, l'identification du besoin permet la rédaction du cahier des charges ou du règlement de la consultation.

La définition précise des besoins conditionne ainsi l'efficacité de l'achat public et la réalisation efficiente du marché.

1.1.1.1 - Besoin et seuils de procédure

- Les enjeux liés à la détermination de la procédure applicable sont doubles :
- d'une part, selon les procédures, les modalités de passation et de mise en concurrence diffèrent, jouant notamment sur la complexité du formalisme et sur les délais de la procédure, et donc sur la facilité d'accès à des PME ;
- d'autre part, retenir une procédure inadéquate est susceptible de constituer un détournement de procédure, cause de nullité de la procédure.

Pour les marchés de fournitures et de services, selon les dispositions de l'article 27 du CMP, pour le calcul du montant des marchés de fournitures et de services, le pouvoir adjudicateur doit procéder à une estimation de la valeur totale des fournitures et des services qui peuvent être considérés comme homogènes.

Le caractère homogène des prestations peut s'apprécier de deux façons :

- soit en raison de leurs caractéristiques propres ;
- soit parce qu'elles constituent une unité fonctionnelle.

Le pouvoir adjudicateur a donc à sa disposition deux méthodes pour évaluer le montant de ses marchés de fournitures et de services.

Depuis l'entrée en vigueur du CMP de 2006, il n'est plus tenu au respect de la nomenclature définie par l'arrêté du 13 décembre 2001.

En ce domaine, la nomenclature réglementaire des « catégories homogènes » de fournitures et de services, visée à l'article 27 du précédent code des marchés publics (2001), et qui avait été jugée inadaptée par de nombreux acheteurs publics, n'est plus une référence obligatoire. Pour mémoire, la catégorie des denrées alimentaires regroupait quinze familles :

- Produits carnés surgelés ou congelés ;
- Produits de la mer ou d'eau douce surgelés ou congelés ;
- Fruits, légumes et pommes de terre surgelés ;
- Fruits et légumes préparés et réfrigérés ;
- Fruits, légumes et pommes de terre (autres que surgelés ou en conserve appertisée, élaborés en sacs) ;
- Boissons ;

Montant/
identification du
besoin

Procédure à
respecter

Cahier des
charges

Nomenclature
propre acheteur

Caractère
homogène
prestation

Montant
total
besoin

- Préparations alimentaires élaborées composites surgelées ;
- Produits de la mer ou d'eau douce (autres que surgelés ou en conserve appertisée) ;
- Préparations alimentaires élaborées composites réfrigérées ;
- Produits laitiers et avicoles (autres que surgelés) ;
- Pains, pâtisseries, viennoiseries et ovoproduits surgelés ;
- Pains et pâtisseries (autres que surgelés) ;
- Viandes et charcuteries (autres que surgelés ou en conserve appertisée) ;
- Épicerie ;
- Aliments adaptés à l'enfant et diététique sans fin médicale.

(Nomenclature des fournitures et services, arrêté du 13 décembre 2001, publié au Journal Officiel du 26 décembre 2001).

Depuis le CMP 2006, le pouvoir adjudicateur est libre d'élaborer une classification propre de ses achats, qu'il pourra étudier au cas par cas. Il lui appartient désormais, pour comparer le montant de ses besoins aux nouveaux seuils de procédure, d'estimer « de manière sincère et raisonnable la valeur totale des fournitures ou des services qu'il considère comme homogènes et qu'il souhaite acquérir ». A cette fin, l'acheteur public est invité « à adopter une classification propre de « ses achats » selon une typologie qui soit cohérente avec « son » activité... étant entendu que le niveau le plus fin de cette typologie regroupe des produits ou services de même nature où le besoin homogène trouve tout son sens ».

Remarques :

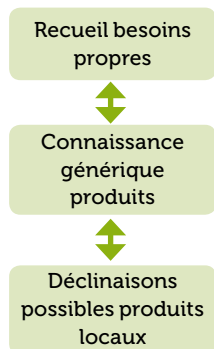
Pour les marchés à bons de commande, le montant du marché se calcule sur la base du montant maximum du marché, pour la période maximale du marché, éventuelles reconductions comprises. Pour les marchés à lots séparés, c'est le montant total du marché alloti qui détermine la procédure à appliquer pour chacun de lots, ou pour l'ensemble, selon le choix de l'acheteur public. Des exceptions existent et sont citées dans le paragraphe relatif à l'allotissement et aux « petits lots ».

- Si une telle liberté est favorable au pouvoir adjudicateur, ce dernier doit rester prudent sur ses choix : l'appréciation du caractère homogène des prestations ne doit pas viser à s'émanciper des règles de procédure fixées par le CMP. Rappelons que les juges sanctionnent tant l'erreur manifeste d'appréciation que la faute volontaire de l'acheteur public cherchant à se soustraire aux règles du CMP.

1.1.1.2 - Besoin et cahiers des charges

D'une manière générale, les besoins doivent être déterminés en référence à des spécifications techniques (art. 6 CMP) ; l'acheteur précise ainsi les exigences qu'il estime indispensables. Il faut noter que l'article 5 du CMP fait obligation au pouvoir adjudicateur de prendre en compte le développement durable lors de la définition de ses besoins, en particulier, les exigences sociales et environnementales.

Ces exigences font ainsi référence à des critères techniques, mais aussi au domaine environnemental : les paragraphes 1.3 et 1.4 listent un certain nombre de critères associés à des marchés de produits alimentaires ; ces critères feront référence à des signes de qualité (par exemple le label agriculture biologique ou équivalent), à un mode de production favorable à l'environnement, à des spécifications techniques précises (par exemple, un taux de sucre minimal pour des fruits), à des conditions d'exécution favorables à l'environnement, par exemple une livraison en vrac ou en conteneurs réutilisables.



Pour élaborer ce cahier des charges, il est important de recueillir le maximum de données :

- sur les besoins des différents utilisateurs de la structure. Toutes les compétences sont nécessaires (personnel de cuisine, nutritionniste...) ;
- sur l'état des consommations de l'exercice précédent et de l'exercice en cours ;
- sur les options, les variantes par rapport aux solutions traditionnellement retenues, les évolutions de produits, de contenants... que les utilisateurs pourraient connaître ;
- sur les fournisseurs potentiels et, en particulier, le paysage économique local et régional. (Cf. partie 1 du guide).

Cela évitera de nombreux litiges liés à une mauvaise définition des besoins, cause d'une imprécision du cahier des charges, puis d'une insatisfaction devant la prestation fournie.

Il est indispensable dans le cadre d'une démarche d'approvisionnement visant à favoriser des produits de qualité et respectueux de l'environnement de définir précisément tous ces critères dès l'étape de définition des besoins. Ces critères seront :

- des critères d'attribution, permettant le choix de l'offre la plus avantageuse du point de vue des critères définis dans le marché ;
- et/ou des conditions d'exécution (spécifications techniques), dans le cas où le pouvoir adjudicateur rendra obligatoire un certain nombre d'exigences pour l'exécution du marché.

1.1.2 - Détermination des besoins et lien avec le territoire et les filières

1.1.2.1 - Tenir compte des possibilités d'offre disponibles au niveau local

Les restaurants ont à leur disposition des guides tels que ceux édités par le Groupe d'Etude des Marchés Restauration Collective et Nutrition (GEMRCN) ou des catalogues de fournisseurs qui leur permettent de connaître la gamme de produits proposés, les grammages, les conditionnements...

Pour favoriser un approvisionnement de proximité, au-delà de la connaissance générique des produits agricoles et agro-alimentaires, **s'approprier la physiologie des marchés locaux et de leurs offres est essentiel à ce stade**. Il est en effet illusoire de croire qu'un cahier des charges type pourrait être rédigé et mis à disposition de la restauration collective pour les aider à favoriser leur approvisionnement de proximité.

Cette connaissance permet d'élargir la déclinaison des approvisionnements possibles pour le pouvoir adjudicateur qui peut ainsi rédiger ses marchés en croisant ses besoins avec l'ensemble de l'offre existante ; ainsi la définition de lots, les points de livraisons, les conditionnements récupérables possibles, les cahiers des charges intéressants du point de vue qualitatif, environnemental, etc... (Cf. première partie) pourront être établis en parfaite connaissance de ce que les fournisseurs peuvent proposer, y compris des fournisseurs locaux.

1.1.2.2 - Ne pas publier des marchés sans préciser le montant minimum

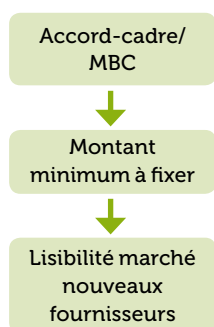
Même si le code laisse la possibilité aux pouvoirs adjudicateurs de publier des marchés sans minimum (ni maximum) (art. 76 : accords-cadres, art. 77 : marchés à bons de commandes), il est nécessaire de déterminer le montant minimum, pour donner une lisibilité aux entreprises, en particulier celles avec qui on n'a jamais travaillé. Ces minima peuvent être en montant financier ou en quantité.

Pour aller plus loin : Le montant maximum est très contraignant pour le pouvoir adjudicateur, puisqu'il est tenu de lancer une nouvelle procédure de marché s'il est atteint. Cela ne représente que peu d'intérêt pour le titulaire du marché, qui a également plutôt intérêt à ce qu'il n'y ait pas de maximum.

1.1.2.3 - Durée du marché et ouverture aux entreprises locales

Si le marché est conclu pour une durée annuelle, le seuil est calculé sur la totalité

N.B. Bien délimiter son marché permet aussi aux filières de s'organiser (surfaces de légumes nécessaires, par exemple) et d'obtenir le prix le plus intéressant.



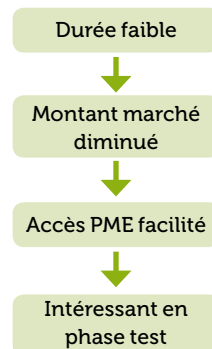
d'une prestation homogène à l'année ; si le marché est conclu dans le cadre d'un accord-cadre pour 4 ans (par exemple), le seuil sera calculé sur la totalité de la prestation homogène des 4 ans. Pour les marchés d'une durée inférieure ou égale à un an, conclus pour répondre à un besoin régulier, la valeur totale mentionnée ci-dessus est celle qui correspond aux besoins d'une année. (Art 27 CMP).

Le gestionnaire des achats raisonne la durée du marché qu'il souhaite mettre en place pour des raisons de pertinence économique et d'organisation ; les marchés de denrées alimentaires sont souvent passés sur des durées pluriannuelles, par des marchés à bons de commandes et/ou des accords-cadres, en raison de la récurrence des achats.

Toutefois, l'acheteur soucieux de promouvoir des achats de proximité et de qualité doit réfléchir à la segmentation de ses besoins ; moins le montant d'une prestation homogène est élevé, plus de PME ou TPE ou entreprises spécialisées pourront répondre.

Si la durée du marché est courte, un an par exemple, cela favorise un montant de marché plus faible et une accessibilité plus grande à des PME ; toutefois, une durée de marché faible est peu favorable à la structuration des filières et à une proposition tarifaire intéressante par les soumissionnaires. Un marché de courte durée peut s'envisager en phase de test.

Toutefois, il convient de mettre en garde sur le fait que si le pouvoir adjudicateur passe plusieurs marchés successifs d'une durée d'un an, qui concernent les mêmes prestations, il faut additionner les montants de tous les marchés passés pour déterminer la procédure de passation et la publicité adéquate. Faute de quoi il pourra être reproché à la collectivité de scinder ses achats afin de se soustraire au code. Cette computation peut s'effectuer sur une période de quatre ans.



1.1.3 - Définir l'objet du marché

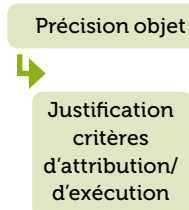
L'objet du marché est la traduction du besoin de l'acheteur.

La rédaction de l'objet doit être faite avec soin.

En effet, le pouvoir adjudicateur devra pouvoir justifier le choix des critères d'attribution de l'offre ainsi que leur pondération **par rapport à l'objet du marché**.

Il en est de même par rapport aux critères d'exécution du marché, que l'acheteur devra également pouvoir justifier car **directement lié à l'objet du marché**.

En fonction des précisions apportées à l'objet de l'approvisionnement en denrées alimentaires, le lien avec des critères d'attribution des offres ou des spécifications techniques sera justifié ou non. De même, la pondération des critères d'attribution des offres doit se justifier par rapport à l'objet du marché.



Dans le domaine de la restauration l'objet sera par exemple :

- « la fourniture de denrées alimentaires issues d'un mode de production respectueux de l'environnement et destiné à réduire les impacts environnementaux de la consommation alimentaire » ;
- « la fourniture de denrées alimentaires issues d'un mode de production respectueux de l'environnement et faisant appel pour un % d'heures travaillées d'au moins de XX% à de la main d'œuvre handicapée – ou en insertion- » ;
- la fourniture de denrées alimentaires famille homogène « fruits et légumes » issus d'un mode de production respectueux de l'environnement. Le développement durable et la qualité des produits proposés devront être mis en avant dans les propositions.



Objet achat
denrées



Lien
développement
durable/santé



Itinéraires
économes
en intrants

Le choix de produits issus de l'agriculture biologique (ou équivalent) ou de modes de production économes en intrants pourra se justifier par rapport à un objet de restauration. En effet :

- ces critères sont en lien direct avec la santé, par une absence ou une moindre teneur des aliments en résidus de produits phytosanitaires.
- le développement durable est un objectif à prendre en compte dans les marchés publics.

1.1.4 - Exemple de rédaction liant objet, spécifications techniques et critères d'attribution

Ci-après un exemple de rédaction d'objet, de spécifications et de critères d'attribution pour un marché public de produits alimentaires ; *exemple issu de la mallette de formation de la commission européenne sur les marchés publics écologiques (MPE), sur la fiche « recommandations d'achat » applicables à l'achat d'aliments et de services de restauration ». L'exemple appliqué à un service de restauration n'est pas repris ici.*

Attention : l'exemple ne propose pas une liste exhaustive d'exigences pour un approvisionnement de proximité et de qualité que pourrait formuler un pouvoir adjudicateur mais des critères correspondant à un marché public écologique.

Alimentation - Critères MPE

1. Alimentation - Critères MPE de base

Objet : Achat d'aliments (ou d'une catégorie déterminée de produits alimentaires) issus au moins partiellement de modes de production biologiques.

Spécifications : [X] % des [soit une catégorie de produits déterminée, comme les produits laitiers, la viande et les légumes, soit une liste de produits précis, p. ex. les pommes de terre, les tomates, le bœuf et les oeufs] doivent être issus d'un mode de production biologique au sens du règlement (CE) n° 834/2007.

Vérification : les produits porteurs d'un label biologique communautaire ou national sont réputés conformes.

Critères d'attribution : Des points supplémentaires seront attribués dans les cas suivants :

- Les aliments biologiques: une fraction de produits issus de modes de production biologique supérieure à l'exigence minimale de la spécification. Vérification: cf. plus haut.
- L'emballage: le pourcentage de produits qui :
 - sont fournis dans des emballages secondaires et/ou de transport contenant un taux de matériau recyclé supérieur à 45 % ;
 - sont fournis dans des matériaux d'emballage à base de matières premières renouvelables ;
 - ne sont pas fournis en portions individuelles (emballages individuels).

Vérification : le fournisseur doit présenter une déclaration signée indiquant les critères qu'il est en mesure de remplir. Le pouvoir adjudicateur contrôle la conformité tout au long de la durée du contrat et des sanctions appropriées sont imposées en cas de non conformité.

2. Alimentation - Critères MPE élaborés

Objet : Achat d'aliments (ou d'une catégorie déterminée de produits alimentaires) comprenant un pourcentage de produits issus de modes de production biologique et intégré et des emballages aussi réduits que possible

Spécifications : Les produits doivent respecter la spécification énoncée dans les critères de base.

En complément : Parmi les produits non biologiques subsistants, [X] % des [soit une catégorie de produits déterminée, comme les produits laitiers, la viande et les légumes, soit une liste de produits précis, p. ex. les pommes de terre, les tomates, le bœuf et les oeufs] doivent être produits conformément aux critères de la production intégrée ou d'un système équivalent.

Vérification : les produits porteurs du label régional/national de la production intégrée sont réputés conformes. Si les produits ne sont pas certifiés, le soumissionnaire doit fournir la preuve appropriée (notamment une liste des substances chimiques utilisées dans la production, les conditions en matière de bien-être des animaux, etc.) du respect de chacune des exigences définies dans les normes régionales/nationales de la production intégrée.

Critères d'attribution :

Des points supplémentaires sont attribués pour les produits conformes aux deux critères d'attribution énoncés dans les critères de base.

Des points supplémentaires sont également attribués pour les produits conformes aux critères d'attribution complémentaires suivants :

- Production intégrée: une fraction de produits issus de sources de production intégrée supérieure à l'exigence minimale de la spécification. Vérification : les produits porteurs du label régional/national de la production intégrée sont réputés conformes. Si les produits ne sont pas certifiés, le soumissionnaire doit fournir la preuve appropriée (notamment une liste des substances chimiques utilisées dans la production, les conditions de bien-être des exploitations agricoles, etc.) du respect de chacune des exigences définies dans les normes régionales/nationales de la production intégrée.
- Produits issus de l'aquaculture et de la pêche: la proportion de produits issus de l'aquaculture et de la pêche qui sont capturés ou élevés au moyen de pratiques et de procédés durables tels que définis dans un label applicable à la pêche et à l'aquaculture durables. Vérification : les produits de l'aquaculture et de la pêche porteurs d'un label attestant de pratiques de pêche ou d'aquaculture durables sont réputés conformes. Tout autre moyen de preuve approprié indiquant clairement le respect des critères de pêche ou d'aquaculture durable d'un label applicable à la pêche et à l'agriculture durables est également admis.



- Normes de bien-être animal: la proportion de produits animaux qui sont produits dans le respect de normes élevées de bien-être animal conformément aux lignes directrices nationales. Vérification : les produits accompagnés d'une preuve appropriée du respect de normes facultatives nationales pertinentes dépassant la législation contraignante, telle que la certification d'un organisme reconnu, sont réputés conformes. À défaut, le soumissionnaire doit fournir une autre preuve appropriée du respect de normes de bien-être animal.

- Emballages : le pourcentage de produits qui :

- sont fournis dans des emballages secondaires et/ou de transport contenant un taux de matériau recyclé supérieur à 45 % ;
- sont fournis dans des matériaux d'emballage à base de matières premières renouvelables ;
- ne sont pas fournis en portions individuelles (emballages individuels).

Vérification: les fournisseurs doivent présenter une déclaration signée indiquant les critères auxquels leurs produits peuvent satisfaire. Le pouvoir adjudicateur contrôle la conformité tout au long de la durée du contrat et des sanctions appropriées sont imposées en cas de non-conformité.

3. Notes explicatives

- Critères de production intégrée : dès lors que les critères de production intégrée ne sont pas internationaux, il faut dans chaque pays identifier les produits porteurs de cette certification qui sont disponibles et faire référence aux normes appropriées.

- Mallette de formation de la Commission européenne sur les MPE - Module 3 - recommandations d'achat :

- Produits issus de l'aquaculture et de la pêche : eu égard au grand nombre de labels existants pour les produits de la pêche et de l'aquaculture durables, une définition relativement ouverte de ce critère a été établie. À titre alternatif, il serait possible d'utiliser les critères d'un label spécifique (informations dans le rapport de référence), pour autant que d'autres moyens de preuve de la conformité soient également admis.

- Normes de bien-être animal : dans certains États de l'Union européenne, les gouvernements nationaux ont créé des systèmes de certification volontaires afin d'améliorer le bien-être des animaux. Ces systèmes constituent alors un outil de contrôle utile pour les pouvoirs adjudicateurs.

- Pourcentage d'aliments biologiques : le pouvoir adjudicateur doit préciser le mode de calcul du pourcentage, à savoir si le calcul est réalisé sur la base du volume, du poids ou des dépenses.

- Emballage : aux termes de l'article 3 de la directive 94/62/CE du 20 décembre 1994 relative aux emballages et aux déchets d'emballage, l'«emballage» est uniquement constitué de :

- l'emballage de vente ou emballage primaire, c'est-à-dire l'emballage conçu de manière à constituer au point de vente une unité de vente pour l'utilisateur final ou le consommateur ;
- l'emballage groupé ou emballage secondaire, c'est-à-dire l'emballage conçu de manière à constituer au point de vente un groupe d'un certain nombre d'unités de vente, qu'il soit vendu tel quel à l'utilisateur final ou au consommateur, ou qu'il serve seulement à garnir les présentoirs au point de vente; il peut être enlevé du produit sans en modifier les caractéristiques ;

- l'emballage de transport ou emballage tertiaire, c'est-à-dire l'emballage conçu de manière à faciliter la manutention et le transport d'un certain nombre d'unités de vente ou d'emballages groupés en vue d'éviter leur manipulation physique et les dommages liés au transport. L'emballage de transport ne comprend pas les conteneurs de transport routier, ferroviaire, maritime et aérien.

Critères d'attribution : le pouvoir adjudicateur doit indiquer dans l'avis de marché et l'appel d'offres le nombre de points supplémentaires attribués pour chaque critère d'attribution. Les critères environnementaux devraient représenter un total cumulé d'au moins 10 à 15 % des points disponibles. Lorsque le critère d'attribution est formulé en termes de « meilleure performance par rapport aux minima requis dans les spécifications », les points seront attribués au prorata de la performance supplémentaire.

1.1.5 - Utiliser les atouts d'un groupement de commande

1.1.5.1 - Définition

Les groupements permettent aux acheteurs publics de coordonner et de regrouper leurs achats, souvent pour réaliser des économies d'échelle.

Une convention constitutive est signée par les membres du groupement. Elle définit les modalités de fonctionnement du groupement. Elle désigne un coordonnateur parmi les membres du groupement, ayant la qualité de pouvoir adjudicateur (...) (CMP ; article 8).

Le coordonnateur du groupement consulte l'ensemble des adhérents sur l'état de leurs besoins ; les membres du groupement s'engagent à respecter un ensemble d'engagements, et, en particulier, un volume minimal d'achats, avant que le groupement ne passe le marché.

Deux possibilités sont offertes, selon la convention constitutive du groupement ; le coordonnateur peut signer, notifier le marché et l'exécuter, au nom de l'ensemble des membres du groupement ; ou bien il peut seulement signer et notifier le marché, et laisser les membres du groupement exécuter le marché, chacun pour ce qui le concerne. Cette seconde possibilité est particulièrement adaptée aux groupements qui comprennent un grand nombre d'adhérents.

1.1.5.2 - Des avantages

Les groupements permettent une mutualisation des expertises, favorable à une bonne connaissance des produits et des circuits économiques ; par exemple, le coordonnateur d'un groupement pourra s'appuyer sur un gestionnaire particulièrement au fait de l'achat de produits carnés pour rédiger le cahier des charges et prévoir les dispositions pour suivre l'exécution des marchés. Un gestionnaire ayant initié un approvisionnement et une organisation nouvelle, en produits biologiques, ou en produits livrés dans un conditionnement recyclable par exemple, pourra faire profiter le groupement de son expérience.

Par la mutualisation mise en place pour l'écriture des marchés, le contact avec des fournisseurs, les groupements permettent aussi aux structures de mettre en place une certaine politique d'approvisionnement : par exemple, de nombreux intendants n'ont pas le temps nécessaire dans leur activité pour rédiger et organiser différemment leurs marchés.

Ils permettent également d'impulser certaines politiques d'achat, avec l'ouverture de nouveaux marchés, en produits biologiques, en produits de terroir... avec facilitation pour chacun des membres de la mise en place de ces nouveaux marchés.

Ils renforcent également l'impact des politiques d'achat favorables à des produits de qualité et/ou de développement durable, via les quantités, mais aussi la territorialisation qu'ils permettent (exemple d'un groupement de commandes de collègues d'un département, ou des lycées d'une région donnée). Des entreprises locales ou régionales seront intéressées par ces marchés crédibles, des exploitations pourront se convertir à de nouveaux modes de production ou adopter de nouveaux cahiers des charges, si des marchés conséquents et lisibles sont passés.





Groupement de commandes

Eviter le moins disant

Politique qualité volontariste

1.1.5.3 - Mais des inconvénients majeurs à maîtriser pour une politique d'achat de proximité et de qualité

Toutefois, le groupement de commandes peut entraîner des conséquences très défavorables à l'introduction de produits de qualité et durables ou à des PME locales ; en effet, les prix sont tirés vers le bas par le groupement des quantités, et cela peut favoriser la réponse d'entreprises de grande taille, proposant des produits plutôt standards.

Un travail sur la pondération des critères privilégiant la qualité de l'offre et non le prix peut permettre de compenser cet écueil, si telle est la commande politique passée au groupement.

L'achat groupé peut également se heurter à un manque d'offre de proximité du fait des quantités demandées ; la pratique d'un allotissement fin, par produits et par secteur peut permettre de pallier cet inconvénient dans certains cas – Voir à ce propos l'exemple en page 120 du groupement de commandes des EPLE de la Drôme.

L'intérêt du groupement de commandes pour un approvisionnement en produits de qualité et durables, ouvert au plus grand nombre d'entreprises susceptibles d'y répondre, y compris des TPE ou PME, nécessitera ainsi :

- Une volonté politique forte de favoriser un certain type d'approvisionnement ;
- Une mutualisation des compétences au sein du groupement pour maîtriser l'écriture des cahiers des charges et le suivi de l'exécution des marchés ;
- Un allotissement très fin, par type de produits, voire par produit, ou aussi par secteur.

Un groupement de commandes parisien de l'Education Nationale en produits bio :

Ce groupement constitué en association assure une délégation de service public pour 7 restaurants administratifs sur Paris, soit 2000 couverts par jour.

Il a souhaité atteindre dès 2010 l'objectif fixé par la circulaire relative à l'exemplarité de l'Etat, soit 20% d'approvisionnement en produits issus de l'agriculture biologique.

Toutefois, ses premiers contacts avec des fournisseurs « classiques » type « filiales spécialisées en produits biologiques » de certains distributeurs fournisseurs habituels de la restauration collective l'ont rapidement convaincu de chercher un autre mode d'approvisionnement au vu des surcoûts matière disproportionnés (en moyenne de 30%). L'objectif de ce groupement est de pouvoir s'approvisionner en produits biologiques à un prix proche du conventionnel, grâce à la mutualisation des achats et au raccourcissement significatif des circuits.

Le groupement a choisi de s'approvisionner auprès d'une société coopérative d'intérêt collectif, à but non lucratif ; la SCIC fonctionne avec un conseil d'administration composé de différents collèges : collectivités territoriales au titre des acheteurs ; producteurs et transformateurs ; salariés ; restaurants collectifs et usagers des restaurants. Le principe de vote est celui d'une voix par personne. Les acheteurs ont tous des parts dans la société coopérative.

Cette société fédère la demande régionale de nombreuses collectivités d'Ile de France et concentre les flux logistiques sur une ou plusieurs plate-formes régionales ; elle rassemble les offres en proposant les produits de saison et ceux volontairement mis en avant par les producteurs ou transformateurs.

La SCIC mutualise les achats mais aussi la demande exprimée auprès des producteurs ; environ 400 fournisseurs (essentiellement en France) sont référencés par la SCIC qui leur fournit les plans alimentaires au moins deux mois à l'avance ; ces plans sont ouverts pour permettre des ajustements au mieux de l'offre : **par exemple, il sera noté « féculents – légumes verts » ou « rôti ou grillé » et non « pommes de terre - haricots verts »**. Le cuisinier ajustera le menu après approvisionnement. Le groupement fournit à la SCIC les 7 plans alimentaires au moins 8 semaines à l'avance.

Les livraisons se font sur la plate-forme d'un transporteur privé, qui éclate les lots et les redistribue via son réseau (qui n'est pas spécifique à des produits biologiques).

La planification des achats s'effectue donc environ 2 mois à l'avance mais la SCIC souhaiterait évoluer vers des contrats de campagne. Pour le moment, il n'y a pas de contrat, mais des négociations de gré à gré avec les producteurs référencés. Si les prix proposés s'écartent trop du conventionnel, la SCIC n'achète pas.

La SCIC ne souhaite pas proposer de tout à n'importe quelle période de l'année ; elle informe d'une part les fournisseurs des besoins mutualisés à venir au travers des plans alimentaires ; d'autre part, elle informe les gestionnaires de restaurants de l'offre en quantité et qualité qui va être disponible dans les mois à venir (carottes, choux etc...).

Le responsable du groupement insiste sur la sensibilisation et la formation nécessaires des cuisiniers, qui doivent obligatoirement se faire sur site, avec leurs matériels et équipements disponibles : information nécessaire sur les produits, les rendements matière... mais aussi sur l'agriculture biologique. Il pense que cette expérience d'organisation pourrait être adaptée dans différentes régions.

Globalement, la SCIC travaille essentiellement avec des grandes exploitations (de l'ordre de 40 hectares en maraîchage). Elle a travaillé en collaboration avec la Fédération Nationale de l'Agriculture Biologique (FNAB) et des Groupes de Recherche en Agriculture Biologique (GRAB), pour trouver ses fournisseurs, mais également pour susciter des reconversions, en particulier dans des zones légumières comme la Picardie, mais aussi dans certaines zones en reconversion comme des zones viticoles de Languedoc Roussillon.

59

1.1.5.4 - Exemples

1.2 Privilégier les marchés spécifiques et les marchés finement allotés

1.2.1 - Explorer toutes les possibilités de marchés spécifiques

En approvisionnement alimentaire, des marchés spécifiques correspondent par exemple à l'organisation d'un repas à thème, d'un événementiel, d'une découverte de fruits de la région dans le cadre d'une action de sensibilisation au développement durable...

La détermination de besoins spécifiques facilite à la fois la connaissance réciproque des acheteurs et des fournisseurs mais aussi l'accès au marché par des producteurs locaux ou groupements de producteurs, des TPE, PME ou entreprises très spécialisées. En effet, ces marchés spécifiques ponctuels représentent des montants faibles, qui, s'ils ne permettent pas de rester sous le seuil des marchés passés sans publicité ni mise en concurrence préalable (15000 €), permettront à des entreprises locales de répondre dans le cadre de MAPA.

Si ces marchés spécifiques permettent d'établir de nouveaux liens entre fournisseurs locaux et restaurants, leur multiplication ne peut en aucun cas permettre à elle seule le développement d'un approvisionnement de proximité significatif ; en effet, organiser un repas à thème, par exemple entièrement « bio » ou « local » de manière ponctuelle est très déstructurant pour les filières, peut être coûteux, demande





Allotissement



A décliner
finement

aussi beaucoup d'énergie de part et d'autre et peut finalement s'avérer contre-productif, comme expliqué en partie 1-IV de ce guide.

1.2.2 - Allotir très finement ses marchés

1.2.2.1 - Définition

L'article 10 du code des marchés publics érige l'allotissement en principe, pour susciter la plus large concurrence entre les entreprises, et leur permettre, quelle que soit leur taille, d'accéder à la commande publique. Cela pose l'allotissement comme principe général, le marché unique devenant désormais l'exception.

L'article 27 du CMP précise que lorsqu'un achat peut être réalisé par lots séparés, l'estimation de la valeur du marché correspond à la valeur globale estimée de la totalité de ces lots. Une procédure allotie ne correspond pas à un seul marché mais à autant de marchés que de lots, et ceux-ci peuvent revêtir des formes contractuelles différentes : accords-cadres, marchés à bons de commande, passés sans publicité ni mise en concurrence préalables ou MAPA, en fonction des seuils de marché.

Le point III de l'article 27 précise que les pouvoirs adjudicateurs peuvent décider de mettre en oeuvre soit une procédure commune de mise en concurrence pour l'ensemble des lots, soit une procédure de mise en concurrence propre à chaque lot. Quelle que soit l'option retenue, lorsque la valeur cumulée des lots est égale ou supérieure aux seuils prévus au point II de l'article 26, la ou les procédures à mettre en oeuvre sont les procédures formalisées mentionnées au I du même article. Voir exceptions dans le paragraphe suivant « petits lots ».

Les candidatures et les offres sont examinées lot par lot. Dans tous les cas, une entreprise qui répond à un marché doit répondre à l'ensemble d'un lot, il ne lui est pas possible de ne répondre que partiellement.

1.2.2.2 - Comment allotir et organiser sa publicité pour s'approvisionner en produits de qualité et durables ?

Concrètement, quand le pouvoir adjudicateur définit son marché, il peut le faire d'une manière très globale, par exemple "marché de produits alimentaires destinés à la restauration collective de la ville de xxx", ou définir des marchés par catégorie homogène, avec des lots, par exemple "marché de produits laitiers" avec différents lots de fromages frais, fromages secs etc...

L'allotissement peut se faire par :

- famille de produits (lot volaille fraîche, lot épicerie...) ;
- lots spécifiques selon la nature des produits, les signes d'identification de la qualité et de l'origine (lot spécialités fromagères traditionnelles, lot pain "bio" ou équivalent, lot légumes frais, surgelés...) ;
- par secteur géographique : par bassins locaux, de production ou de consommation, à identifier en fonction des réalités des filières et de la localisation des établissements à livrer.

La finesse d'allotissement permet à un fournisseur spécialisé, y compris une petite ou très petite entreprise, de pouvoir répondre à un lot dont la cible et le dimensionnement correspondent à son positionnement de marché ; parallèlement, cet allotissement n'évince aucun fournisseur proposant une gamme élargie.

Allotir nécessite de connaître au préalable les caractéristiques de l'offre disponible : types de produits et quantités, conditionnement, saisonnalité... Allotir dans le cadre d'une politique de la collectivité pour un approvisionnement durable, de qualité, et si possible auquel des entreprises locales puissent répondre rend obligatoire des démarches volontaires du pouvoir adjudicateur pour connaître l'offre et ses évolutions (Cf. première partie).

Remarque :

voir commentaire sur les avantages d'un allotissement très fin (par produit) sur la qualité de l'approvisionnement suite à l'exemple 1

Connaissance
marché local

Lots
accessibles
PME locales

Publicité
orientée par lot

Le pouvoir adjudicateur choisit librement de faire une seule publicité et mise en concurrence pour tous les lots ou une procédure par lot ; allotir permet donc également de diversifier ses supports de publicité en fonction de la connaissance des produits et des filières, de manière à ce qu'un maximum d'entreprises, y compris des TPE ou des PME, puissent avoir accès à l'information, tout en ayant une taille et une délimitation de marché adaptées à leurs activités.

Par exemple, la pratique de l'allotissement permettra à un acheteur soucieux d'ouvrir la possibilité à un groupement de producteurs agricoles de définir un ou plusieurs lots auxquels ce groupement pourra répondre et être mis en concurrence avec d'autres fournisseurs. Le mode de publicité choisi devra permettre de porter la connaissance de ces marchés auprès de la profession agricole. Le droit de préférence pourra le cas échéant permettre de privilégier l'offre ou les offres présentées par un groupement de producteurs, à équivalence d'offre (voir aussi page 130).

1.2.2.3 - Les petits lots

Même si la valeur totale des lots est égale ou supérieure aux seuils des marchés formalisés, l'article 27 du CMP permet de passer des marchés selon une procédure adaptée, pour des lots inférieurs à 80 000 € HT, à condition que le montant cumulé de ces lots n'excède pas 20% de la valeur de l'ensemble du marché ; le montant du marché est calculé en additionnant la valeur de l'ensemble des lots.

La procédure des "petits lots" peut être utilisée :

- Si le montant de tous les lots concernés n'atteint pas 20% de ce montant total ;
- Et si chacun de ces lots n'atteint pas 80 000 € HT pour les marchés de fournitures et de services.

Définir des "petits lots", quand cela est possible, permet d'associer les PME à des opérations complexes, mais aussi à des marchés à gamme très étendue.

Petits lots dans
appel d'offres

= MAPA

1.2.2.4 - Avantages et inconvénients de la pratique d'allotissement

Allotir : des avantages indéniables	Mais aussi des inconvénients
• Facilite l'accès aux PME, petits fournisseurs ou fournisseurs spécialisés, grâce à un volume adapté • Suscite une réelle concurrence entre les entreprises quelle que soit leur taille • Permet de privilégier des critères de qualité, ou environnementaux, ou sociaux.	• Suivant la finesse d'allotissement, risque d'alourdir la procédure de rédaction, puis de passation et d'exécution des marchés (temps consacré par le gestionnaire) • Risque de marché infructueux si allotissement mal adapté à l'organisation des marchés par produits (distributeurs, zones géographiques, disponibilité des produits, gamme des entreprises) • Un allotissement très fin peut être préjudiciable au développement durable (multiplication des livraisons) sauf organisation logistique appropriée.
Un préalable incontournable	
• Nécessite d'avoir une connaissance extrêmement fine du secteur économique, que ce soit au niveau des prestations proposées que des opérateurs économiques susceptibles de répondre	



1.2.2.5 - Exemples de formulation et analyses

1- Exemple d'allotissement pour les fromages :

N.B. le marché passé en 2008 était constitué de 343 lots, répartis en 13 catégories. Plus de 400 produits sur 1000 travaillés environ ont été décrits en détail dans le CCTP.

Lot n°	Désignation de la fourniture	Lot n°	Désignation de la fourniture
24	FROMAGES PRE-EMBALLES INDIVIDUELS CONTENANT MOINS DE 100 mg DE CALCIUM	35	- Camembert environ 30 g 45% MG
	Pâtes fraîches	36	- Coulommiers environ 30 g 50% MG
	- Fromage frais nature demi-sel 25 g 40% MG	37	- Fromage à pâte molle à croûte fleurie environ 30 g 60% MG
	Fromages frais fondus	38	- Fromage à pâte molle à croûte fleurie mixte (mélange lait vache+chèvre) environ 25 g 55% MG
25	- Spécialité fromagère au fromage blanc fondu en coque environ 18 g 23-33% MG		Fondus
	Laitages	39	- Fromage fondu environ 20 g 60% MG
26	- Petits suisses non sucrés 40 % MG 60 g	40	- Cancoillotte environ 30 g 48% MG
	Pâtes persillées		Pâtes pressées non cuites
27	- Fromage à pâte molle persillée environ 25 g 60% MG	41	- Fromage rond affiné à pâte pressée non cuite environ 20 g 45% MG
FROMAGES PRE-EMBALLES INDIVIDUELS ENRICHIS EN CALCIUM DE 100 mg à 150 mg/portion		42	- Fromage à pâte pressée non cuite coque cire alimentaire environ 22 g 45% MG
	Pâtes fraîches	43	- Bleu de Bresse environ 30 g 55% MG
28	- Fromage frais à texture foisonnée nature environ 16,6 g 70% MG	44	- Fromage cylindrique à pâte molle persillée environ 30 g 55% MG
29	- Spécialité fromagère finement salée environ 25 g 58% MG	FROMAGES PRE-EMBALLES INDIVIDUELS ENRICHIS EN CALCIUM MINIMUM 150 mg/portion	
30	- Fromage à goût frais fouetté nature délicatement salé environ 25 g plus de 50% MG	45	- Spécialité fromagère finement salée environ 25 g 54% MG
	Fromages blancs fondus		Fondus
31	- Fromage blanc fondu à la crème environ 20 g de 65-70% MG	46	- Fromage fondu environ 20 g 50% MG
32	- Fromage blanc fondu en coque environ 20 g 65-70% MG	47	- Spécialité fromagère fondue et gressins environ 35 g 45-50% MG
33	- Fromage blanc fondu environ 20 g 65-70% MG		Fromages blancs fondus
	Pâtes molles	48	- Fromage blanc fondu environ 20 g 65% MG
34	- Fromage à pâte molle à croûte fleurie mixte environ 25 g 50% MG		Pâtes molles
Lot n°	Désignation de la fourniture	Lot n°	Désignation de la fourniture

1 - Exemple d'allotissement pour les fromages : (suite)

49	- Fromage à pâte molle à croûte fleurie environ 30 g 60% MG	65	- Chaource environ 400/500 g 50% MG
50	- Fromage à pâte molle à croûte mixte environ 30 g 60% MG		Pâtes molles à croûte lavée
	Pâtes pressées non cuites	66	- Fromage à pâte molle à croûte lavée environ 320 g 50% MG
51	- Fromage à pâte pressée non cuite à l'emmental coque cire environ 20 g 45% MG	67	- Vieux pané environ 220 g 50% MG
52	- Gouda environ 25 g 48% MG	68	- Pont-l'Evêque environ 360 g 45% MG
53	- Emmental sous vide 30 g	69	- Maroilles environ 200 g 45% MG
54	- Fromage à pâte pressée non cuite environ 22 g 45% MG	70	- Munster environ 200 g 50% MG
	Pâtes pressées cuites		Pâtes persillées
55	- Saint-Paulin environ 30 g 45% MG	71	- Bleu d'environ 250 g 50% MG
56	- Fromage à pâte pressée cuite, environ 30 g 45% MG et environ 190 mg Ca/portion	72	- Rochebaron environ 600 g 55% MG
57	- Port Salut environ 30 g 50% MG		Fromages barquettes 500 g
58	- Morbier environ 30 g 45% MG	73	- Feta (fromage de brebis)
59	- Saint-Nectaire environ 30 g 45% MG		Divers
60	- Cantal environ 30 g 45% MG	74	- Fromage blanc non battu 40 % MG 5 kg
61	- Comté environ 30 g 45% MG	75	- Emmental râpé sac de 1 kg
FROMAGES ENTIERS		76	- Emmental bâtonnets 500 g
	Pâtes molles à croûte fleurie	77	- Fromage frais 70% MG environ 350 g (type Bon Bresse ou équivalent)
62	- Coulommiers environ 350 g 50-52% MG	78	- Cancoillotte nature en 5 kg
63	- Liguil environ 200-230 g 50-55% MG	SPECIALITE FROMAGERE	
64	- Camembert environ 250 g 45-55% MG	79	- Palet au fromage 100 g barquette sous atmosphère



Marché finement
alloti

Gains/PME
locales/Qualité
appro/
management

Sur ce marché, d'un ordre de grandeur de 2 millions d'€, 5 fournisseurs ont été retenus en 2008 et deux seulement en 2009 pour les 56 lots ; **ces fournisseurs ont été sélectionnés à chaque fois pour un produit, et non un ensemble de produits.** Au niveau comptable, les enregistrements se font par fournisseur, et non par numéro de lot (de marché) ce qui simplifie les enregistrements de factures en cours d'exécution des marchés.

L'allotissement très fin (produit par produit) peut permettre à une petite entreprise ou entreprise spécialisée de pouvoir répondre au marché ; mais il faut souligner également son rôle déterminant pour un approvisionnement de qualité ; en effet, le pouvoir adjudicateur va pouvoir sélectionner individuellement chaque produit « le mieux disant », et non un lot pour lequel il serait très satisfait pour certains produits et peu convaincu par d'autres. Autrement dit, allotir en regroupant des produits de même nature peut nuire à la qualité de l'approvisionnement, et tend à classer les offres seulement par rapport au prix.

Ce choix qualitatif permet de motiver les équipes de cuisine en leur procurant les produits qui correspondent à leurs attentes (gain managérial également).

2-Exemple d'allotissement par secteur pour un MAPA en produits issus de l'agriculture biologique (ou équivalent)

N° des lots	Désignation	Secteur
1-1	salades	1
1-2	tomates	1
1-3	carottes	1
1-4	pommes	1
1-5	poire	1
1-6	kiwi	1
1-7	raisin	1
1-8	volaille	1
1-9	yaourth nature	1
1-10	faisselle	1
1-11	fromage de chèvre, type Picodon	1
1-12	fromage de chèvre, type Saint-Marcellin	1
1-13	compote de pomme	1
2-1	salades	2
2-2	tomates	2
2-3	carottes	2
2-4	pommes	2

64

CCTP adapté

Travail en
amont/
profession

L'annexe technique a été travaillée en amont avec la profession pour que les marchés ne soient pas infructueux et qu'ils soient acceptables du point de vue des budgets, aucune référence pour les prix n'ayant été fixée : calibrage des produits précisé lors de la commande entre les deux parties ; livraisons en vrac pour la plupart des fruits et légumes frais ; tout conditionnement accepté pour la compote de pommes, volailles entières prêtes à cuire et non en morceaux... Cela a représenté un travail important de part et d'autre, pour la concertation et l'écriture du marché, mais aussi pour la réponse à ce marché. L'interprofession « bio » régionale s'est également mobilisée pour communiquer sur ce marché et aider aux réponses le cas échéant.

Chaque établissement a précisé ses besoins, ce qui représente un atout pour le groupement en termes de structuration géographique de l'offre ; par contre, il y a un véritable challenge à organiser les livraisons sur tous les établissements en minimisant les coûts de distribution et l'impact environnemental : chaque établissement gère ses commandes de manière autonome et l'enjeu consiste à regrouper les livraisons de plusieurs produits frais, et ce le même jour sur plusieurs établissements.

1.3 Définir les conditions de sélection des candidatures et d'attribution du marché

Deux étapes importantes président à la passation d'un marché public. En effet, dans un premier temps, la personne publique (représentant habilité pour l'Etat et Commission d'Appel d'Offres pour les collectivités territoriales) sélectionne les candidatures puis, dans un second temps, cette dernière procède à l'attribution du marché (après avis de la commission d'appel d'offres pour les collectivités territoriales). L'examen des plis comporte donc 2 phases : l'examen de la candidature, puis l'examen de l'offre, même si l'ensemble des documents est remis dans une seule enveloppe.

Après avoir sélectionné les entreprises considérées comme « aptes » à exécuter le marché, au regard de leurs références et de leurs moyens humains, matériels et financiers, la personne publique doit, dans un second temps, procéder à une analyse comparative des offres afin d'attribuer le marché à l'offre économiquement la plus avantageuse.

L'analyse comparative doit se faire en deux temps :

- comparaison des offres proposées en réponse au cahier des charges, entre elles ;
- comparaison des offres dites « variantes », entre elles.

A l'issue de l'analyse comparative, les offres sont classées par ordre décroissant. L'offre classée en première position sera retenue à condition que l'entreprise remette ses certificats fiscaux et sociaux dans les délais impartis par la personne publique. Dans le cas contraire, la même demande sera faite au soumissionnaire classé en deuxième position et ainsi de suite.

L'attributaire du marché sera celui qui aura remis lesdits documents dans les délais.

Le guide précise ici quels éléments importants prendre en compte dans les conditions de sélection des offres et d'attribution du marché pur favoriser un approvisionnement de proximité et de qualité.

Approvisionnement local

Réorganisation logistique

Une enveloppe

Examen candidatures

Examen offres

65

1.3.1 - Définir les critères de sélection des candidatures (art. 52 CMP)

Les critères de sélection des candidatures se concentrent sur la capacité de l'entreprise à réaliser le marché pour lequel elle soumissionne. Des vérifications sont donc effectuées quant à la situation technique et financière des candidats et quant à leur capacité professionnelle. **Au titre des capacités professionnelles, des renseignements peuvent être demandés sur le savoir faire des candidats en matière de protection de l'environnement :**

- Capacités professionnelles et techniques
- Moyens matériels (outillage, matériels et équipements techniques...)
- Qualifications professionnelles
- Moyens en personnel (effectif dans le domaine concerné par le marché et moyens mis à disposition du marché...)
- Références pour des prestations de même nature. Le code issu du décret du 1^{er} août 2006 interdit de rejeter une entreprise du seul fait de l'absence de références pour des prestations de même nature
- Capacités financières
- Chiffre d'affaires par activité
- Présentation de bilans ou extraits de bilans



Il est conseillé de demander une note aux candidats sur leurs compétences et pratiques prouvant leur investissement en faveur de la qualité et du développement durable, en précisant les points sur lesquels on attend des éclairages ; ces précisions dans la demande sont importantes car nombre de PME sont peu rompues à l'élaboration de dossiers de candidatures et ne répondent pas ou très peu sur ces aspects. Par exemple, le pouvoir adjudicateur peut demander des informations sur la collecte et le recyclage des déchets ; l'organisation des transports et des flux logistiques dans l'entreprise...

■ Les exigences commandant la recevabilité des candidatures et les critères de choix d'ordre social devront toujours être liées à **l'objet initial du marché, c'est à dire que les performances demandées devront être cohérentes par rapport au besoin exprimé** ; ces exigences et ces critères devront toujours être prédéterminés, annoncés et publiés.

L'acheteur public doit veiller à ce que les capacités exigées soient limitées au strict nécessaire et non disproportionnées par rapport à l'objet du marché (comme, par exemple, un chiffre d'affaires très élevé ou des capacités techniques très importantes), de façon à ne pas évincer des candidats qui auraient pourtant été en mesure de présenter des offres valables.

Les exigences en la matière sont d'ailleurs 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 CMP 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. S'il demande un niveau minimal supérieur à ce plafond, il le justifie dans les documents de la consultation ou dans le rapport de présentation.

1.3.2 - Définir les critères d'attribution du marché

1.3.2.1 - Définition

L'article 53 du Code des Marchés Publics prévoit que le pouvoir adjudicateur puisse se fonder sur une pluralité de critères pour attribuer le marché au candidat qui a présenté l'offre la plus avantageuse. La règle de choix du « mieux-disant » se traduit par le fait que le critère prix n'est qu'un critère parmi les autres.

Si le pouvoir adjudicateur ne devait retenir qu'un seul critère d'attribution, il s'agirait du prix.

L'insertion de critères d'attribution en lien avec les objectifs recherchés (santé, développement durable...) permet de renforcer la position des offres les mieux placées sur ces critères.

Les critères choisis doivent être non discriminatoires et liés à l'objet du marché.

Le CMP en liste un certain nombre : la qualité, le prix, la valeur technique, le caractère esthétique et fonctionnel, les performances en matière de protection de l'environnement, les performances en matière de développement des approvisionnements directs de produits de l'agriculture, les performances en matière d'insertion professionnelle des publics en difficulté, le coût global d'utilisation, la rentabilité, le caractère innovant, le service après-vente et l'assistance technique, la date de livraison, le délai de livraison ou d'exécution.

Certains critères peuvent être précisés, ou d'autres critères peuvent être retenus, à condition d'être liés à l'objet du marché et non discriminatoires.

Les critères doivent être mesurables ou quantifiables. Les critères peuvent être décomposés également en sous critères : fraîcheur du produit, aspect, goût, qualité nutritionnelle, qualité organoleptique (jugée à partir de l'examen d'échantillon lors d'une commission gustative, par exemple).

Eviter offre la moins disante

Critères d'attribution

Pondération

Lien / objet

Les critères doivent nécessairement avoir été portés à la connaissance des candidats potentiels au travers de l'AAPC ou du règlement de la consultation.

Ils sont pondérés ou à défaut hiérarchisés (seulement s'il y a impossibilité de les pondérer, ce qui paraît peu probable s'agissant de produits alimentaires).

Depuis l'adoption du décret n° 2011-1000 du 25 août 2011 modifiant certaines dispositions applicables aux marchés et contrats relevant de la commande publique, « les performances en matière de développement des approvisionnements directs de produits de l'agriculture » sont en tant que telles 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.

1.3.2.2 - Combiner critères d'attribution et conditions d'exécution

L'insertion de critères de qualité ou environnementaux n'est pas systématique : notamment si les conditions d'exécution sont suffisantes.

Dans ce cas, toutes les spécifications techniques précisées au cahier des charges et qui définissent le niveau de performance minimal auquel il convient de satisfaire seront traduites en critères d'attribution. Cela permet alors au pouvoir adjudicateur d'accorder des points supplémentaires à des produits dont les performances sont supérieures à celles exigées.

Par contre, cette insertion de critères d'attribution des offres se justifie d'autant plus si l'acheteur public n'a pas défini de conditions d'exécution dans le sens souhaité. De même, il est souhaitable d'y recourir si la personne publique qui passe le marché ne dispose pas de toutes les informations relatives au prix ou à la disponibilité d'un produit avec des critères qualitatifs plus élevés ou plus respectueux de l'environnement.

1.3.2.3 - Choisir et justifier le choix des critères d'attribution

Comme cela est bien signalé en première partie de ce guide, il va de soi qu'une rédaction efficiente des critères d'attribution en vue de favoriser un approvisionnement de proximité et de qualité ne peut s'effectuer qu'en parfaite connaissance des produits et des filières qui existent localement.

Les critères ainsi que leur pondération doivent être objectifs et définis par rapport à l'objet du marché.

De plus, le mode d'appréciation des critères doit être précisé par le pouvoir adjudicateur.

Pour un marché donné de denrées alimentaires (ou un lot donné), les critères généralement mis en avant pour la sélection des offres sont (liste non exhaustive) :

Critères
d'attribution



Renforcement
conditions
d'exécution

Choix critères
d'attribution



Possibilités de
réponse locale



Critères classiques

Critère	Sous-critère	Lien avec l'objet du marché	Mode d'appréciation du critère
Prix et engagement du fournisseur sur la variation du prix		Coût et budget	Bordereau de prix unitaire
Appréciation d'une remise appliquée sur les produits du catalogue hors bordereau de prix unitaire			Engagement éventuel du fournisseur sur des rabais catalogue.
Mode de production des denrées	Agriculture biologique ou équivalent	Santé (absence ou bien moindre teneur en résidus) et développement durable	Label biologique communautaire ou national ou équivalent
	Mode de production économe en intrants	Santé (moindre teneur en résidus) et développement durable	Cahiers des charges particuliers ou équivalents
Qualité des échantillons	Qualité gustative et organoleptique	Attractivité des denrées et goût	Commissions gustatives sur échantillons - résultat de mesure (indice réfractométrique...)
	Qualité d'usage (comportement cuisson, rendement, conservation, temps de préparation, conditionnement – praticité stockage, facilité désinfection, gestion des déchets)	Préparation culinaire, du transfert des matières premières à l'utilisation finale	Fiches techniques et demande d'échantillons sur certains lots et/ou produits
Développement durable	Mode de transport et distance parcourue au cours du cycle de vie du produit	Achat de denrées avec un impact minimal sur l'environnement	* Mémoire technique demandé au fournisseur
	Gestion des emballages : conteneurs réutilisables, emballages recyclables, récupération des emballages...		
	Gestion des déchets par le fournisseur		
	Qualité environnementale de l'offre (plus général)		
	Proposition de denrées sans OGM		
Mise en œuvre d'une démarche qualité dans l'entreprise		Qualité réglementaire des denrées, qualité environnementale de l'entreprise	* Mémoire technique demandé au fournisseur
Services proposés	Conditions de livraison (Livraisons en urgence ou dépannages)	Pouvoir préparer les repas en respectant le plan alimentaire même en cas de rupture d'approvisionnement	* Mémoire technique demandé au fournisseur
	Délais de commandes		* Mémoire technique demandé au fournisseur
Engagement social de l'entreprise	Par l'emploi partiel de personnel en insertion ou handicapé	L'objet du marché stipule alors cet objectif	Engagement du fournisseur (condition d'exécution) ou mémoire technique
Groupement de producteurs agricoles	Exercer le droit de préférence		

* Mémoire technique demandé au fournisseur. Il est conseillé de :

- Demander aux candidats leur qualification professionnelle, une note sur leurs actions en cours ou entreprises en lien avec la qualité des produits et la durabilité de leur activité, leurs actions environnementales ;
- Demander aux candidats comment ils peuvent faire la preuve de ce qu'ils avancent : contrôle externe de leur cahier des charges ou démarche particulière, certifications particulières...
- Pour les candidats présentant des offres de produits bio ou équivalent, il est possible de demander un certificat établi par des services chargés du contrôle de la qualité et habilités à attester la conformité des fournitures aux spécifications de l'agriculture biologique. Conformément à l'arrêté du 28/08/06, d'autres preuves équivalentes de garantie de la qualité seront admises.

Mémoire technique

Préciser informations attendues

Le candidat peut et doit ainsi mettre en avant son expérience et décrire ses modes de production et/ou ses filières d'approvisionnement.

Attention :

- La multiplication de demandes peut être préjudiciable à de petits fournisseurs.
- De plus, certains fournisseurs peuvent ne rien indiquer sur ces aspects « environnementaux », par méconnaissance de ce qu'ils peuvent mettre en avant, et leur offre peut se retrouver écartée parce que leur dossier est très incomplet. **Dans ce contexte, le pouvoir adjudicateur doit bien préciser ce qui est attendu comme type de réponse par rapport à ce mémoire technique. Cela peut significativement augmenter le nombre de dossiers « recevables » et donc la mise en concurrence sur l'ensemble des critères d'attribution.**
- L'organisation de Commissions gustatives est très efficace pour sélectionner les produits, mais cela demande du temps, et la fourniture d'échantillons est

Commissions gustatives

Outil pertinent

Coût et temps

Exemple 1 : la fiche présentée ci-dessous correspond à une demande faite par une commune à chacun de ses fournisseurs en produits biologiques.

FICHE DE RENSEIGNEMENTS
(à remplir pour chaque produit issu de l'Agriculture biologique)

A – CONDITIONS DE LIVRAISON

Catégorie : EPICERIE – produits BIO

Produit : ...

Attention : IL EST EXIGÉ LA POSSIBILITÉ D'UNE LIVRAISON QUOTIDIENNE.

Délai minimum entre le jour de la commande et le jour de livraison :

Moyen de transport (type de véhicule) :

Préciser si le transport est sous-traité et à qui ?

Lieu de l'Entrepôt :

Lieu de production et conditions de production (cahier des charges à fournir) :

Conditions, distance et moyens de transport du lieu de production à votre Société :

Conditions, distance et moyens de transport de votre Société à « La Nouvelle Cuisine » :

B – AUTRES INFORMATIONS

Coordonnées de la personne à contacter en cas de non conformité de l'approvisionnement :

Coordonnées de la personne à contacter en cas de problème de facturation :

L'entreprise a-t-elle engagé une démarche de qualité globale ou d'un système HACCP ? (fournir une information succincte) :

Coordonnées de l'entreprise : Signature du responsable :

Les livraisons ne sont pas demandées quotidiennement mais la ville n'accepte pas des gros fournisseurs qui ne puissent livrer que deux jours fixes par semaine, à cause des problèmes de réassortiment en cas de livraison refusée ou défaillante. Pour les petits fournisseurs, la ville s'adapte.

Un atout (possible ou non) pour les réapprovisionnements et pour les fournisseurs locaux où la ville accepte comme jour de livraison celui où le producteur se rend au marché, par exemple.

Moyen de privilégier la fraîcheur des produits

Moyen de s'assurer de la réactivité du fournisseur : plus l'entrepôt est proche, plus vite un réapprovisionnement est possible

Cahier des charges pour privilégier les modes de production respectueux de l'environnement

Moyen d'objectiver le fait de privilégier les circuits à impact carbone réduit

Qualité service, traitement non conformités et problèmes administratifs

Qualité organisation et garantie sanitaire pour produits



Exemple 2 : mémoire technique demandé par une commune dans un marché de fournitures alimentaires pour la petite enfance (juillet 2009).

Le mémoire technique présenté par le soumissionnaire comprendra au minimum les informations suivantes :

- L'origine, la provenance et la diversité des fournitures
- La diversité des denrées proposées
- La composition et l'organisation de l'équipe (formation et expériences)
- L'hygiène des produits (cf. locaux, agrément vétérinaire, certification,...)
- Les modalités de suivi de la commande
- La qualité du service après-vente
- La gestion des déchets
- L'optimisation des tournées de livraison
- La réactivité du candidat en cas d'urgence
- La disponibilité et l'importance des stocks

Il est souhaitable que le critère prix ne pèse pas plus lourd que les critères qualitatifs, sinon il risque d'annuler l'existence de ces critères et seule l'offre la moins disante pourra être retenue.

coûteuse pour les fournisseurs ce qui peut décourager certaines petites entreprises. Voir aussi page 126.

1.3.2.4 - Pondérer les critères d'attribution

La pondération des critères n'est obligatoire que pour les procédures formalisées.

Toutefois, dans l'objectif de sélectionner des offres de qualité et durables, il est nécessaire de pondérer les critères d'attribution, même dans le cas d'une procédure adaptée.

La pondération des critères doit figurer dans l'avis d'appel public à la concurrence : l'offre économiquement la plus avantageuse doit être déterminée sur les seuls critères ayant fait l'objet de la publicité préalable à l'appel d'offre.

Il est conseillé de ne pas fixer plus de quatre critères dans une consultation car l'analyse multi-critères devient difficile, d'autant plus que certains critères vont se décliner en sous-critères : par exemple, qualité organoleptique ; qualité technique des produits...

Il convient de vérifier, préalablement à la publication de l'AAPC, que le choix des critères, leur taux de pondération et leur méthode de notation ne fait pas courir le risque de devoir retenir une offre qui ne correspondrait pas au besoin du pouvoir adjudicateur ou qui dépasserait le budget possible pour un marché donné. Il est donc conseillé de procéder à une simulation des résultats susceptibles d'être obtenus après pondération et système de notation retenus.

Attention : chaque critère doit être directement lié à l'objet du marché et/ou se justifier par une pondération adaptée.

Par exemple, même si les critères de développement durable sont permis par le code des marchés publics, il est impossible de leur accorder une pondération supérieure aux facteurs qualité et prix en ce qui concerne un besoin alimentaire.

Toutefois, tout critère de développement durable pouvant avoir des répercussions directes sur la santé pourra être mis en avant avec un poids significatif, comme un mode de production permettant de limiter la teneur en résidus de pesticides, par exemple.

■ Les dégustations représentent cependant un coût non négligeable pour les entreprises candidates, surtout si ce sont des petites structures. Il conviendrait donc de prévoir de la rémunérer, et/ou d'organiser la consultation en 2 étapes : la première consisterait en la sélection des candidats en fonction de leurs dossiers. Seuls ceux arrivés en tête du classement participeraient à la deuxième étape, qui est la dégustation. Ce processus en 2 étapes fait également gagner du temps aux collectivités.

Exemples de taux de pondération pour un marché de produits alimentaires :

- Qualité organoleptique et gustative (45%), prix des prestations (35%), valeurs technique de l'offre (10%), performances en matière de développement durable (10%).
- Qualité du produit (35 %), mode de production (30 %), prix (20%), traçabilité (15 %).

Pondération

Incontournable

70

N.B. Définir un critère de qualité organoleptique et gustative, apprécié grâce à la mise en place d'une commission gustative entraîne un travail supplémentaire conséquent mais peut créer un écart significativement en faveur d'offres présentées par des PME de proximité (artisans locaux, producteurs agricoles). Dans tous les cas, cette mise en place d'une commission de dégustation, permettant à la fois de tester la qualité d'usage et la qualité organoleptique et gustative, permet d'optimiser réellement la politique d'achat de proximité et de qualité. De plus, ces commissions de dégustation peuvent permettre de rassembler tous les agents ayant contribué à la rédaction des marchés (juriste, nutritionniste, gestionnaire, intendant, cuisiniers... et les élus) et ainsi montrer à chacun d'entre eux les répercussions de la rédaction des clauses des cahiers des charges sur la qualité des produits proposés en restauration et sur l'organisation en cuisine.

1.3.2.5 – Apprécier les critères d'attribution

Les critères doivent être mesurables ou quantifiables.

Ces critères doivent être évalués selon des grilles et non pas d'un point de vue binaire (oui/non) ce qui pourrait conduire à éliminer une offre et serait jugé discriminatoire.

1.3.2.6 – Exemples de formulation de critères d'attribution avec 1.3.31.3.3

1- Exemples de formulation possible :

- « Caractéristiques environnementales de l'offre, appréciées selon le mode de production : agriculture conventionnelle, raisonnée ou biologique – ou équivalents). Pondération x %. »
- Pour prendre en compte les effets du transport : « ... externalités environnementales dues au transport de ces denrées (mode de transport et distance parcourue au cours du cycle de vie du produit). Pondération x %. » ; il faudra alors préciser, dans le règlement de consultation, le mode d'appréciation du critère environnemental lié au transport : « les externalités environnementales dues au transport des denrées seront appréciées sur la base d'un document technique décrivant, pour chaque produit final livré, les lieux de production, de transport et de livraison ainsi que le mode de transport utilisé entre chacune de ces étapes de la vie du produit. [Si un critère d'attribution relatif à la traçabilité est retenu, précisez-le]. Ces informations peuvent être présentées dans le document relatif à la traçabilité des produits. »

Attention : il appartiendra alors au fournisseur de réaliser et de présenter ce document technique dans le cadre de la description des caractéristiques techniques de son offre. Cela peut représenter pour lui une charge administrative non négligeable.

Source : guide pratique pour l'achat de produits bio, locaux et équitables en restauration collective (Equi'sol, Adayg, Adabio)

71

2- Exemple de tableau de jugement des offres selon un échelle ouverte

VILLE DE BOURG-EN-BRESSE 01 – Marché de fourniture de denrées alimentaires pour l'unité de production culinaire flexible – 5 octobre 2009

8. Analyse des candidatures et jugement des offres (...)

8.2 Jugement des offres.
Les offres devront être conformes aux prescriptions du Cahier des Charges.

Ce jugement sera effectué dans les conditions prévues à l'article 53 du Code des Marchés Publics.

Le jugement des offres sera effectué sur la base des critères ci-dessous énoncés pour retenir l'offre économiquement la plus avantageuse :

Valeur technique : 60% décomposée comme suit :

Seuils critères A sur 40% :

- Qualité du produit analysée à partir des descriptifs techniques
- Pour les fournitures pour lesquelles des échantillons sont exigés :
 - Qualité organoleptique
 - Qualité gustative

Seuils critères B sur 15% :

- Performances environnementales de l'offre : Analyse à partir des éléments fournis au mémoire

Seuils critères C sur 15% :

- Conditions de livraison :
 - Capacité à faire face au délai de livraisons « urgentes » ou de « dépannages »
 - Nombre de livraisons de la collectivité proposé par semaine

L'échelle de notation est la suivante :

	Insuffisant	Moyen	Satisfaisant	Excellent
Qualité du produit	10	20	30	40
Performances en matière de développement durable	2,5	5	7,5	10
Conditions de livraison	2,5	5	7,5	10

Prix : 40%

Les prix sont analysés suivant la formule de calculs suivants :

Note de $X = A \cdot [(PX) + (PM)/PE]$

- A : note max
- PE : estimation de l'administration
- PX : offre de chaque entreprise
- PM : offre la moins disante
- Le nombre de points sera arrondi au centième près



3. Extrait de documents d'une consultation menée par une commune

23 - Hiérarchisation des critères d'attribution

A/ Pour tous les produits sauf les produits issus de l'agriculture biologique

- 1°/ Qualité des échantillons (0,5)
- 2°/ Prix et engagement du fournisseur sur la variation des prix (0,2)
- 3°/ Service proposé (délai de commande, conditions de livraison) (0,1)
- 4°/ Mise en œuvre par l'entreprise d'une démarche qualité globale ou d'un système HACCP (0,1)
- 5°/ Proposition de denrées alimentaires sans OGM ou produites sans OGM (0,1)

B/ Pour les produits issus de l'agriculture biologique

- 1°/ Qualité techniques de l'échantillon (0,5)
- 2°/ Adéquation du produit par rapport aux critères environnementaux (bassin de production, transport de marchandises, distances parcourues par les marchandises...) (0,2)
- 3°/ Service proposé (délai de commande, conditions de livraison) (0,1)
- 4°/ Prix et engagement du fournisseur sur la variation des prix (0,2)
- 5°/ Mise en œuvre par l'entreprise d'une démarche qualité globale ou d'un système HACCP (0,1)
- 5°/ Proposition de denrées alimentaires sans OGM ou produites sans OGM (0,1)

La qualité des échantillons compte pour 50%, le prix seulement pour 20 %, ce qui traduit une forte volonté politique !

	Critères produits non issus de l'agriculture biologique	Pondération	Modalités d'appréciation des critères
1	Qualité des échantillons	0,5	Séance de dégustation (Goût, qualité technique, présentation...)
2	Prix et engagement du fournisseur sur la variation du prix	0,2	Tableau des prix
3	Service proposé (délai de commande, conditions de livraison)	0,1	Fiche de renseignement fournisseur
4	Mise en œuvre d'une démarche qualité	0,1	Attestation
5	Proposition de denrées sans OGM	0,1	Engagement

4. Exemple d'un tableau de critère d'une commune

Critères	Pondération
• Coût moyen total du bordereau de prix unitaires	30%
• Appréciation d'une remise appliquée pour les produits hors bordereau de prix unitaires	10%
• Qualité technique de l'offre Appréciée au regard des fiches techniques et du mémoire technique complet remis par le candidat, voire de tout autre documents fourni par le client dans le cadre de son offre	30%
• Qualité des prestations associées Appréciée au regard des fiches techniques et du mémoire technique complet remis par le candidat, exemple de caractéristiques de consommation tel que demandé au 3.1	20%
• Engagement du candidat en matière de développement durable Appréciée au regard du mémoire technique complet remis par le candidat, voire de tout autre documents fourni par le client dans le cadre de son offre	10%

5. Extrait du DCE d'un groupement de commande

7.2. CHOIX DE L'OFFRE ECONOMIQUEMENT LA PLUS AVANTAGEUSE

Le marché sera attribué à l'offre économiquement la plus avantageuse, en fonction des critères suivants :

Critère 1 : Performances techniques des produits (/50)

Le candidat apportera toute information relative aux performances techniques des produits et fournitures qu'il propose dans son offre, et notamment :

- les garanties de qualité et de fraîcheur des produits, notamment délai le plus court possible entre le jour de récolte et le jour de livraison du produit, noté sur 50 points, une fiche annexée précisera les conditions d'exécution des livraisons avec les délais de passation des commandes avant livraison qui devra se situer entre le délai minimal de 1 jour ouvré et le délai maximal de 5 jours ouvrés.
- la saisonnalité de ses produits (pour les fruits, légumes et produits laitiers plus particulièrement). Il sera demandé un tableau de saisonnalité des produits. Afin d'obtenir des produits de qualité optimale, il est demandé au prestataire de fournir des produits frais de saison. La notation sera donc effectuée en fonction de la proportion de produits de saison que le prestataire sera en mesure de fournir tout au long de la durée du marché, notée sur 30 points
- les fiches techniques et analyses bactériologiques des produits qu'il propose (notamment pour le lot 8 : volaille), noté sur 20 points

Ce critère fera l'objet d'une notation de 0 (très mauvais) à 10 (excellent). Elle sera ensuite affectée du coefficient de pondération correspondant.

Critère 2 : Performances environnementales (/20)

Le candidat apportera toute information relative aux performances environnementales des produits et fournitures qu'il propose dans son offre, et notamment :

- de la politique environnementale mise en œuvre par le prestataire sur les emballages: réduction, recyclage, récupération... ; notée sur 50 points
- de la politique environnementale mise en œuvre par le prestataire sur les transports: véhicules « propres », optimisation des circuits d'approvisionnement, modes de transports utilisés... ; notée sur 50 points

Ce critère fera l'objet d'une notation de 0 (très mauvais) à 10 (excellent). Elle sera ensuite affectée du coefficient de pondération correspondant.

Critère 3 : Prix (/30)

Le pouvoir adjudicateur appréciera le critère « prix » en fonction du bordereau des prix unitaires remis par les candidats à l'appui de leur offre.

Ce critère fera l'objet d'une notation de 0 (très mauvais) à 10 (excellent). Elle sera ensuite affectée du coefficient de pondération correspondant.

Autoriser les variantes

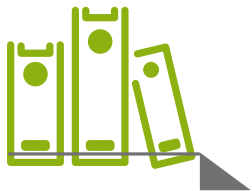
Si le pouvoir adjudicateur se fonde sur plusieurs critères pour attribuer le marché, il a la possibilité d'autoriser la présentation de variantes avec les offres de base.

La variante est une offre équivalente et alternative à la solution de base que propose le candidat. Le régime de la variante est défini à l'article 50 du CMP.

Dans les procédures formalisées, les variantes ne peuvent être présentées que si elles ont été expressément autorisées par le pouvoir adjudicateur, dans l'avis de publicité ou les documents de la consultation. Par contre, dans les marchés à procédures adaptées, les variantes sont autorisées, sauf si le pouvoir adjudicateur les interdit expressément dans l'avis d'appel public à la concurrence ou les documents de la consultation.

Autoriser variantes

Incontournable



N.B. La différence entre « variante » et « option » réside dans le fait que, pour les options, c'est l'acheteur qui fixe précisément les points sur lesquelles des différences peuvent apparaître et en quoi peuvent consister ces différences, alors que pour les variantes, l'acheteur se contente d'indiquer la possibilité pour les candidats de présenter d'eux-mêmes des différences, et laisse toute latitude aux candidats d'imaginer la nature et la consistance de ces différences, dans le respect toutefois des exigences minimales. L'intérêt des variantes est donc de laisser s'exprimer la créativité des candidats sans la brider, et de faire émerger des solutions auxquelles l'acheteur n'avait pas pensé, c'est-à-dire de stimuler l'innovation.

74

La variante peut consister en une modification de certaines des spécifications techniques décrites dans le cahier des charges, ou, plus généralement, dans le dossier de consultation.

Autoriser les variantes rend cependant plus complexe l'analyse des offres et leur comparaison. L'acheteur public compare d'une part les offres de base entre elles et d'autre part, les variantes ou options entre elles. Puis, dans un second temps, il compare l'offre de base la plus intéressante avec la variante ou l'option la plus intéressante. Le succès de la variante ou de l'option dépend donc aussi de la pondération affectée à chaque critère.

Il convient **d'autoriser expressément les variantes** pour laisser la possibilité aux candidats de proposer, le cas échéant, une offre plus adaptée et plus favorable pour la collectivité.

Autoriser les variantes permet aux candidats de proposer des produits avec un plus de proximité, qualitatif et/ou environnemental, que le pouvoir adjudicateur ne connaît pas forcément ou pour lesquels il n'aurait pas pu formuler de manière précise des spécifications techniques.

Le pouvoir adjudicateur n'exprime alors que des exigences minimales en laissant le soin aux candidats potentiels de proposer des alternatives participant à une meilleure performance qualitative et/ou environnementale.

Attention : on laisse ainsi l'initiative aux candidats de présenter des offres avec prise en compte d'exigences supérieures en termes de qualité et/ou d'environnement ; cela peut apporter un plus mais ne dispense en rien de la nécessité de bien connaître les produits et leurs filières afin de définir des critères d'attribution et d'exécution exigeants dès l'offre de base.

Exemple de rédaction utilisée par une cuisine centrale communale « Le pouvoir adjudicateur est disposé à accueillir des offres répondant à certaines variantes plus écologiques et favorables au développement durable : conditionnement, origine des produits ».

1.3.4 - Exercer le droit de préférence, une disposition favorable aux groupements de producteurs agricoles

L'article 53 - IV du Code des marchés publics dispose que lors de la passation d'un marché, un droit de préférence est attribué, à égalité de prix ou à équivalence d'offres, à l'offre présentée par une société coopérative ouvrière de production, par un groupement de producteurs agricoles, par un artisan, une société coopérative d'artisans ou par une société coopérative d'artistes ou par des entreprises adaptées.

Il ne s'agit pas d'une possibilité mais d'une obligation.

Parallèlement, le même article impose aux acheteurs publics, si tout ou partie de leurs prestations sont susceptibles d'être exécutées par des artisans ou des sociétés coopératives d'artisans ou des sociétés coopératives ouvrières de production ou des entreprises adaptées, de définir les prestations qui, dans la limite du quart de leur montant, seront attribuées à ces structures par préférence à tout autre candidat, uniquement à équivalence d'offre. Par contre, les groupements de producteurs agricoles ne peuvent pas bénéficier de cette mesure. Dans ce cas précis, les services ou fournitures doivent être précisés avant la mise en concurrence, contrairement au droit de préférence qui s'exerce lors de l'analyse des offres.

Le droit de préférence ou le quart réservataire ne peuvent s'exercer qu'à la condition que les offres des candidats soient équivalentes. En d'autres termes, le régime préférentiel ne pourra être retenu que si les offres ne peuvent être distinguées au regard des critères de jugement des offres tels qu'ils ont été indiqués

Droit de
préférence

GP / artisans
locaux

dans l'avis de publicité. Ce n'est, dès lors, que dans l'hypothèse où deux offres sont équivalentes, parmi lesquelles celle d'un bénéficiaire du droit de préférence que ce dernier a la préférence sur son concurrent et se verra attribuer le marché.

Exercer le droit de préférence ne peut s'effectuer qu'en parfaite connaissance des filières organisées de production agricole, ce qui suppose que l'acheteur prospecte les offres possibles, dont les entreprises locales, mais aussi que les groupements de producteurs agricoles se fassent impérativement connaître auprès des acheteurs publics dont les marchés peuvent être compatibles avec leurs possibilités.

Exercer le droit de préférence ne permet d'attribuer l'offre à un groupement de producteurs agricoles qu'à égalité d'offre par rapport à celles présentée par d'autres candidats ; mais c'est une possibilité à explorer dans le cadre d'un approvisionnement de proximité et de qualité.

1.3.5 - Utiliser la clause des marchés réservés

L'article 15 du code permet aux acheteurs publics de réserver certains marchés ou certains lots d'un même marché à des entreprises adaptées ou à des établissements et services d'aide par le travail. Dans ce cas, l'exécution de ces marchés ou de ces lots doit être effectuée majoritairement par des personnes handicapées. L'avis de publicité doit mentionner le recours à cette possibilité.

Cette disposition ne dispense pas les acheteurs d'organiser, entre ces seuls organismes, une procédure de passation des marchés, qui sera fonction des seuils fixés à l'article 26 et respectera les modalités de publicité prévues à l'article 40.

Ces marchés réservés constituent une exception aux principes fondamentaux de la commande publique. Elle est toutefois admise par les directives et elle est, au regard du principe constitutionnel d'égalité, strictement proportionnée à l'objectif poursuivi. Un MAPA peut être réservé aux seules entreprises adaptées et centres d'aide par le travail par exemple.

Des organismes peuvent aider les acheteurs publics à rédiger les clauses des cahiers des charges à cette fin, et à définir les critères de sélection des offres (par exemple, la Maison de l'Emploi de Paris).

Marchés réservés

Entreprises
locales
adaptées
ou ESAT

75



MAPA



Négocier
le plus qualité

Exemple :

possibilité d'être livré avec des conteneurs réutilisables pour du yaourt nature ; viande de bœuf provenant d'élevages adhérent à la charte de bonnes pratiques d'élevage...

1.3.6 - Négocier dans les marchés à procédure adaptée (articles 28 et 30 CMP)

Dans le cadre de MAPA, Il est conseillé aux acheteurs de négocier le plus souvent possible. L'article 28 du code des marchés publics autorise en effet « les pouvoirs adjudicateurs à négocier avec les candidats ayant présenté une offre. Cette négociation peut porter sur tous les éléments de l'offre, notamment sur le prix ».

Cette possibilité est particulièrement intéressante dans le cadre de marchés publics de denrées alimentaires, dans la mesure où les candidats sont souvent des petites structures, peu habituées aux formalismes administratifs. Au-delà de la discussion sur le prix, qui ne sera certainement pas le critère le plus pertinent pour négocier les offres dans un objectif d'approvisionnement de proximité et de qualité, l'acheteur peut ainsi valoriser des éléments qualitatifs présents dans une offre pour essayer de maximiser les atouts d'autres offres.

1.4 Définir les conditions d'exécution du marché (spécifications techniques)

1.4.1 - Définition

Les spécifications techniques décrivent les caractéristiques techniques et définissent des exigences indispensables (notamment en termes de performances) en référence à des normes existantes et/ou en exprimant des performances à atteindre et des exigences fonctionnelles.

Le code précise à l'article 14 que les conditions d'exécution d'un marché peuvent comporter des éléments à caractère social ou environnemental, qui prennent en compte les objectifs de développement durable en conciliant développement économique, protection et mise en valeur de l'environnement et progrès social.

Les conditions d'exécution sont mentionnées principalement dans le CCTP, mais des mentions particulières doivent aussi être ajoutées dans les autres pièces du marché dans un souci de transparence, de légitimité et de contrôle. En particulier, pour éviter qu'un candidat ne réponde sans vraiment consulter le CCTP, les conditions d'exécution seront rappelées utilement sur le bordereau de prix (Voir exemple de la ville de Dijon, dans la partie « témoignages » de ce guide).

L'insertion dans les marchés publics de conditions d'exécution particulières permet de garantir ou de renforcer la prise en compte d'exigences de développement durable, de qualité, et d'engagement social de l'entreprise. Elles viennent, le cas échéant, renforcer les critères d'attribution. Ces conditions étant de nature contractuelle, elles s'imposent au titulaire du marché : en cas de non-respect des exigences figurant au contrat, celui-ci s'expose à des sanctions financières, voire à une résiliation à ses torts du marché.

1.4.2 - Conditions de mise en oeuvre

Les spécifications techniques ne doivent en aucun cas porter atteinte au principe d'égalité des candidats ou limiter de façon injustifiée l'ouverture du marché à la concurrence (art 6 III).

Les spécifications techniques ne peuvent pas faire mention d'un mode ou d'un procédé de fabrication particulier ou d'une provenance ou origine déterminée, ni faire référence à une marque, à un brevet ou à un type, dès lors qu'une telle mention ou référence aurait pour effet de favoriser ou d'éliminer certains opérateurs économiques ou certains produits.

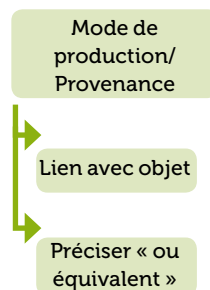
Toutefois, une telle mention ou référence est possible si elle est justifiée par l'objet du marché ou, à titre exceptionnel, dans le cas où une description suffisamment précise et intelligible de l'objet du marché n'est pas possible sans elle et à la condition qu'elle soit accompagnée des termes : « ou équivalent ». (art 6 IV).

1.4.3 - Déclinaison des conditions d'exécution

L'arrêté du 28 août 2006 relatif aux spécifications techniques des marchés précise ce qu'il convient d'entendre par « spécifications techniques » d'un marché public.

L'acheteur public est autorisé à définir ses spécifications techniques en incluant :

- les niveaux de la performance environnementale ;
- les niveaux de qualité ;
- les caractéristiques d'accessibilité ;
- l'évaluation de la conformité et les procédures d'évaluation de la conformité ;
- l'évaluation de la propriété d'emploi ;
- la sécurité ou les dimensions, y compris les prescriptions applicables au produit en ce qui concerne la dénomination de vente ou les procédures relatives à l'assurance de la qualité pour les ouvrages ;
- la terminologie ;
- les symboles ;
- les essais et méthodes d'essai ;
- l'emballage ;
- le marquage et l'étiquetage ;
- les processus et méthodes de production ;
- l'évaluation de l'utilisation du produit et les instructions d'utilisation.



77

1.4.4 - Critères génériques

Ce paragraphe liste un certain nombre de critères « génériques » associés aux critères de qualité, de développement durable, de service, ou sociaux.

Il insiste sur :

- le lien avec l'objet : les critères doivent être justifiés et proportionnés par rapport à l'objet du marché ;
- la vérification du critère, indispensable au contrôle de la bonne exécution du marché.

Comme cela est bien signalé en première partie de ce guide, il va de soi qu'une rédaction efficiente des critères d'exécution en vue de favoriser un approvisionnement de proximité et de qualité ne peut s'effectuer qu'en parfaite connaissance des produits et des filières qui existent localement.

La mention de certains de ces critères ne permet en aucune façon de favoriser une production de proximité ; elle permet par contre de garantir que les offres retenues rempliront les critères d'exigence minima précisés, pour des questions de qualité, de développement durable, de services rendus, sociaux...

Par contre, la gestion fine de l'allotissement et la définition de critères d'attribution a pu, en amont, ouvrir la possibilité à des PME ou TPE locales de répondre aux offres, et de pouvoir soumettre leurs offres satisfaisant à ces niveaux minima d'exigences.



Attention : des critères qualitatifs ou de développement durables décalés par rapport aux réalités du marché peuvent le rendre infructueux ou nuire à une réelle mise en concurrence.

D'une manière générale, privilégier des achats de produits non transformés permet de mieux maîtriser la provenance réelle des produits et d'acheter « local » ; acheter des produits « moins transformés » nécessite par contre plus de préparation en cuisine. Nous retrouvons ici une condition de réussite évoquée en partie 1 (moyens humains en cuisine et existence d'une légumerie).

Cependant, avec la multiplication des expériences territoriales d'approvisionnement de la restauration collective, on a de plus en plus d'entreprises de transformation travaillant du produit local, voire de terroir, ou de grossistes travaillant de manière privilégiée avec des producteurs ou éleveurs locaux qui s'engagent dans le marché de la restauration hors foyer. (Partie 1, IV).

Qualité			
Sous-critère	Lien avec objet	Vérification	Commentaire
Signe de qualité : Cf. partie 1 III Il faudra mentionner « ou équivalent »	Qualité des préparations et/ou santé (moindre teneur ou absence de résidus de pesticides) ou développement durable	Logo sur produits ; cahier des charges associé aux fiches techniques	Les signes de qualité ne sont pas attachés à un territoire, sauf l'AOC ; un CCTP pourra mentionner une AOC, par ex « poulet de Bresse » mais avec la mention « ou équivalent », qui permettra à un poulet produit selon un cahier des charges équivalent mais dans une autre région d'être retenu. Label rouge : la qualité organoleptique est le critère majeur d'attribution du label à un produit Attention : l'IGP distingue un produit dont toutes les phases d'élaboration ne sont pas nécessairement issues de la zone géographique éponyme mais qui bénéficie d'un lien à un territoire et d'une notoriété.
Fraîcheur	Saveur des préparations et santé (aspect nutrition teneur en vitamine C des fruits par exemple)	Nombre de jours entre la récolte ou l'abattage et la livraison à la cuisine	Le critère de délai entre la livraison et la récolte ou l'abattage n'est pas forcément favorable : - à un approvisionnement local, car les moyens logistiques de certains fournisseurs locaux peuvent ne pas être suffisants pour répondre à des délais particulièrement brefs. Toutefois plus le temps entre la récolte et la consommation augmente, plus la qualité nutritionnelle des fruits et légumes (notamment au niveau de la vitamine C) diminue. - à un approvisionnement en viande « de qualité » : (nécessité de maturation)

NB : ne sont pas repris ici des critères déjà explicités dans le paragraphe « critères d'attribution » : qualité gustative et organoleptique, qualité d'usage.





Santé et/ou développement durable

Sous-critère	Lien avec objet	Vérification	Commentaire
Mode de production respectueux de l'environnement :	Santé si absence ou moindre teneur en résidus ; développement durable (bien-être animal, ...)	Cahiers des charges (AB, production raisonnée, etc...), Bien être animal (chartes de bonnes pratiques d'élevage)	
Distance parcourue entre le lieu de production agricole et le lieu de livraison à la cuisine centrale	Développement durable	Indication sur la fiche technique mais pas de distance butoir. (disproportionné par rapport à l'objet « achat de denrées alimentaires »)	Attention : les indications mentionnées sur les fiches techniques peuvent ne pas correspondre aux lieux de production mais de stockage, par exemple, par le distributeur. Critère à priori favorable à une production locale ; peut être antagoniste au développement durable si multiplication des livraisons.
Efforts sur les emballages et le conditionnement	Practicité en cuisine/ Développement durable	Conditionnements adaptés ; conteneurs réutilisables ; obligation de récupérer ou de réutilisation des emballages ; livraison en vrac plutôt qu'en petit conditionnement	Le travail en amont avec les fournisseurs, en particulier les locaux nouvellement identifiés, permet de déterminer les possibilités de conditionnements adaptés au travail en cuisine et plus écologiques. (Exemple : témoignage de la ville de Dijon). La gestion des conteneurs réutilisables nécessite d'avoir de l'espace de stockage en cuisine.
Saisonnalité des produits	Développement durable/Qualité	Calendrier de saisonnalité « régional » présenté par le fournisseur	Fruits et légumes (FL) : si l'on veut vraiment favoriser l'approvisionnement en FL de saison, c'est important de bâtir son plan alimentaire et ses menus uniquement avec des FL de saison – sans production sous abris chauffés (bannir par exemple les salades de tomates et les aubergines grillées en hiver) ; en effet, quand bien même cette condition est mentionnée, elle renvoie à un calendrier de saison qui n'est souvent pas « régional ». De plus, une production régionale n'a pas forcément un bilan carbone plus favorable.

Social

Sous-critère	Lien avec objet	Vérification	Commentaire
Recours à main d'œuvre en insertion ou handicapée	L'objet devra l'avoir précisé ; c'est une possibilité offerte par le CMP.	Nombre d'heures effectuées par de la MO en insertion ou handicapée sur le nombre d'heures total.	Indiquer un pourcentage minimal requis en condition d'exécution.

1.4.5 - Critères sociaux

L'intégration de clauses sociales (Article 14) permet de répondre à des objectifs divers, par exemple :

- L'insertion de personnes éloignées de l'emploi, notamment par l'affectation, dans une proportion raisonnable, d'un certain nombre d'heures travaillées à des publics déterminés en situation de précarité ou d'exclusion (heures de travail d'insertion) : chômeurs de longue durée, bénéficiaires de minima sociaux, jeunes avec un faible niveau de qualification, travailleurs handicapés au-delà des exigences légales nationales ;
- La mise en œuvre d'actions de formation à destination de ces publics ;
- La promotion du commerce équitable.

En matière sociale, le pouvoir adjudicateur a intérêt à utiliser principalement la condition d'exécution de l'article 14 du code des marchés publics ; cet article lui permet, par exemple, de faire exécuter la prestation en intégrant des heures de travail d'insertion, ou toute autre considération sociale : recommandations fondamentales de l'organisation internationale du travail, promotion de la diversité et de l'égalité des chances...

Le pouvoir adjudicateur indique dans l'avis d'appel d'offres public à la concurrence ou dans les documents de la consultation, l'exigence d'une clause d'exécution, détaillée dans le cahier des charges.

Il est recommandé de formuler une telle clause en nombre d'heures de travail, dans le cas de l'insertion.

Critère social

Entreprise
main d'œuvre
insertion

1.4.6 - Critères particuliers par filière :

Le GEMRCN a édité des spécifications techniques pour la plupart des groupes de produits (lait et produits laitiers, fruits et légumes...). Les acheteurs peuvent se référer à ces documents très complets pour déterminer précisément quels produits, sous quel conditionnement, mode de conservation... sont disponibles pour répondre à leurs besoins.

Certains organismes interprofessionnels ont également travaillé sur les critères d'achat des produits par la restauration collective : Interbev pour les viandes rouges, Interfel pour les fruits et légumes.

81

1.5 Organiser au mieux sa publicité

Dans tous les cas, l'acheteur public doit adapter sa publicité au contexte concurrentiel. A défaut, la publicité pourrait être jugée non satisfaisante en cas de recours en justice.

Le CMP ne prévoit pas d'obligation de publicité pour les marchés de moins de 4000 € ; les acheteurs peuvent, afin de respecter les grands principes de la commande publique, organiser une mise en concurrence préalable, par exemple sous la forme d'une demande de devis auprès de plusieurs entreprises.

Pour les marchés dont le montant est compris entre 15 000 € et 90 000 € HT, les avis doivent être publiés dans le cadre d'une publicité adaptée. L'acheteur choisit librement les modalités de publicité en les adaptant au montant et à la nature des travaux, fournitures ou services.

Publicité

Toucher PME
locales

Adapter par lot

Supports locaux



Une multitude de supports sont possibles sur des sites internet comme par voie de presse.

Pour un marché divisé en lots, le pouvoir adjudicateur choisit librement (Article 27-III) de faire une seule publicité et mise en concurrence pour tous les lots ou une procédure par lot ; il est donc possible mais aussi primordial de diversifier ses supports de publicité en fonction de la connaissance des produits et des filières, de manière à ce qu'un maximum d'entreprises, y compris des TPE ou des PME, puissent avoir l'accès à l'information.

En fonction de ses objectifs d'approvisionnement et de sa connaissance des fournisseurs et des produits qu'il recherche, l'acheteur public peut choisir de diffuser l'information d'ouverture de marché dans des supports adaptés (site internet de l'acheteur, journaux locaux, presse spécialisée, associations de promotion d'une filière ou d'un produit ou d'un mode de production particulier, site internet spécialisé comme par exemple le site « achatlocal-consorhonealpes.com »...). Ces différents supports peuvent être utilisés en sus des supports de publicité officiels que l'acheteur doit par ailleurs respecter selon son statut et le seuil de son marché.

Dans le cas d'un marché passé sans publicité ni mise en concurrence préalables, le pouvoir adjudicateur peut demander des devis à des entreprises déterminées grâce à une bonne connaissance préalable des filières et des produits.

Dans le cas d'un marché alloti, il convient de diversifier les supports de publicité en fonction de la nature de chaque lot.



1.6 Mettre en place un suivi de l'exécution des marchés

Certes un produit a pu être sélectionné sur les bases d'une fiche technique, des résultats de tests gustatifs pratiqués sur échantillon, mais l'expérience montre que les produits livrés ne correspondent pas toujours au descriptif de la fiche technique, ou à l'échantillon goûté ; par ailleurs, un produit sélectionné peut être remplacé au dernier moment par le fournisseur par un autre, pour des raisons avancées de rupture de stock ou autre, mettent à mal tout le travail préalable réalisé.

Il sera toujours utile d'être reconnu comme un acheteur très pointilleux pour éviter que les fournisseurs s'écartent de trop ou régulièrement des exigences sur lesquelles leurs produits ont été sélectionnés.

Suivi d'exécution

Indispensable

Efficienne
travail amont

1.6.1 - Organisation

Pour vérifier le respect des exigences par les fournisseurs, il est indispensable pour le responsable de la restauration de mettre en place un suivi de son approvisionnement.

Cela se fait quotidiennement par contrôle de la bonne adéquation de la livraison à la commande passée (nombre de colis, conditionnement, origine, étiquetage), mais aussi à réception de manière visuelle (contrôle des calibres, de l'état, de la fraîcheur, DLC,...) ou instrumentée (contrôle de température), ou par prélèvement en vue de tests gustatifs ou physico-chimiques.

Ce contrôle à réception peut être formalisé au moyen de fiches telles que celle en vigueur à Rochefort (voir page suivante). Le contrôle s'appuie sur les critères notamment repris du CCAP ou CCTP du marché, ou des cahiers des charges fournisseurs.

1.6.2 - Exemple de fiche de réception

Deux motifs fréquents de refus de livraisons ne figurent pas sur l'exemple présenté ci-dessous :

- **La non conformité de la marchandise avec celle qui a été retenue dans le marché :** par exemple, un yaourt de marque « X » sera remplacé par un de marque « Y »... : dans le cadre d'une politique d'approvisionnement de proximité et de qualité, où toute la démarche de rédaction et d'organisation des marchés a abouti à une sélection très précise des produits, accepter la livraison de produits différents peut mettre à mal tout le travail préalable. Cela nécessite encore des efforts de la part des équipes, pour vérifier les livraisons de manière pointilleuse, négocier avec le fournisseur les retours et les avoirs, mais également s'adapter pour compenser le planning de livraison à cause du retour de marchandises.
- **Les quantités livrées ne correspondent pas aux quantités commandées :** cela nécessite un complément de livraison ou un retour et/ou avoir.



2. UNE RÉFLEXION À ENGAGER SUR LE CHOIX ET LA GESTION DE LA FORME JURIDIQUE DE SES MARCHÉS

L'objectif est de rendre accessible le marché public au plus grand nombre de fournisseurs, y compris à des TPE ou PME, et à des entreprises qui pourront proposer des produits répondant aux critères de qualité et de développement durable que l'on aura précisés dans les appels d'offres.

La procédure mise en œuvre et sa gestion du marché ne sont pas neutres pour concrétiser ces objectifs.

Comme indiqué plus haut, seuls les marchés de faibles montants peuvent facilement être adaptés pour travailler avec des TPE ou PME ou entreprises spécialisées, en particulier dans le cadre des marchés passés sans publicité ni mise en concurrence préalables.

Dans le cadre de procédures plus complexes que le marché passé sans publicité ni mise en concurrence préalables, il existe des possibilités d'ouverture à des PME.

Marché sans
publicité ni
concurrence
préalable

Marché
spécifique

2.1 Marché passé sans publicité ni mise en concurrence préalables (Art. 28 dernier alinéa CMP)

C'est la procédure de marché la plus adaptée pour **introduire de nouveaux produits**, ou pour **référer de nouveaux fournisseurs** ; l'acheteur repère plusieurs entreprises susceptibles de répondre à son marché et leur demande des devis directement.

Définir un marché homogène de moins de 15000 € permet à des entreprises de taille modeste ou très spécialisées de pouvoir répondre à un marché public, ce qui ne leur est pas toujours possible en cas de gros montants et/ou de quantités importantes. Ce faible montant va concerner plutôt des marchés spécifiques.

De plus, ce type de marché a un formalisme beaucoup plus simple qu'un appel d'offres ce qui facilite l'accès de nouvelles entreprises non rompuées aux marchés publics.

Les principes à respecter dans les marchés passés sans publicité ni mise en concurrence préalables ont été rappelés dans ce guide.

2.2 Marché à procédure adaptée : MAPA (art. 28 et 30 CMP)

En termes de procédure, il est beaucoup plus facile pour une PME de répondre à un MAPA qu'à un appel d'offres classique, la procédure étant plus simple.

L'organisation de la publicité, libre jusqu'à 90 000 € HT (art. 40-II CMP), doit être conduite dans un souci de communiquer vers des entreprises susceptibles de répondre à des attentes spécifiques en termes de qualité et/ou de développement durable, tout en adaptant la publicité à l'objet et au montant du marché. Au-delà de 90 000 €, il convient de communiquer sur des supports locaux adaptés en sus des supports légaux.

Enfin, le MAPA offre la possibilité de négocier et c'est une opportunité pour obtenir des conditions qualitatives ou environnementales intéressantes en sus de l'offre initiale.

MAPA

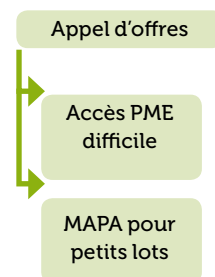
Publicité
orientée PME
locales

Négociation
offres

2.3 L'appel d'offres (art. 57 à 64 CMP)

C'est une procédure lourde et complexe, peu accessible à des TPE ou PME.

Toutefois, si le marché est finement alloté, il est plus facile pour une petite entreprise d'y répondre.



Exception au formalisme : il est possible d'opter pour une procédure adaptée pour des lots dont la valeur ne dépasse pas 80 000 € à condition qu'ils ne représentent pas plus de 20% de la valeur d'ensemble du marché (Article 27 du CMP).

Attention : Cette dérogation ne peut, en revanche, s'appliquer aux accords-cadres et aux marchés qui ne comportent pas de montant minimum.

2.4 Accords cadre et marché à bons de commande (art. 76 et 77 CMP)

Dans l'objectif de rendre accessible le marché public au plus grand nombre de fournisseurs, y compris à des TPE ou PME, et à des entreprises qui pourront proposer des produits répondant aux critères de qualité et de développement social et durable que l'on aura précisés dans les appels d'offre, il convient d'être vigilant sur plusieurs points dans le cadre d'un accord-cadre ou d'un marché à bons de commande.

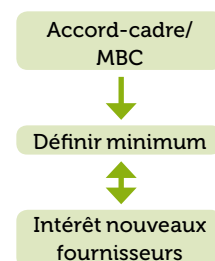
2.4.1 - Minimum et maximum

L'accord-cadre comme le marché à bons de commande présentent l'avantage pour un pouvoir adjudicateur qui ne connaît pas exactement la quantité ou l'étendue des besoins à satisfaire, de pouvoir les définir au fur et à mesure.

Toutefois, lorsque le pouvoir adjudicateur a une visibilité sur les quantités souhaitées, il a intérêt à indiquer dans son accord-cadre ou son marché à bons de commande un minimum et/ou un maximum, de manière à ce que de nouveaux fournisseurs puissent s'y intéresser grâce à une lisibilité sur l'ensemble du marché, et ainsi avoir davantage de réponses aux spécificités de qualité ou de durabilité des produits demandés.

Comme signalé en première partie de ce guide, il est important de souligner que ne pas définir précisément ses besoins avant la passation de marchés est défavorable :

- à la possibilité de répondre pour de nouvelles entreprises avec qui le pouvoir adjudicateur n'a pas l'habitude de travailler ;
- à la mise en place de filières locales, à la reconversion d'entreprises qui peuvent être économiquement encouragées à se positionner sur le marché de la restauration collective, à condition d'avoir une lisibilité la plus précise possible des besoins tout au long du marché (Cf. plans alimentaires sur une année au moins) ;
- à une proposition tarifaire intéressante par les soumissionnaires.



2.4.2 - Durée de l'accord-cadre ou du marché à bons de commande et ouverture à des



PME

Les accords-cadres présentent les mêmes inconvénients que les marchés à bons de commande, en termes de seuils : les montants de marché seront calculés sur 4 ans ce qui représente généralement des montants (seuil de procédure formalisée atteint, procédure plus difficile pour des PME) et/ou des quantités très importants inaccessibles à des PME.

Toutefois, la pratique d'un allotissement avisé permet de remédier à l'inconvénient des quantités

Le paragraphe suivant indique deux possibilités d'ouverture à de nouveaux fournisseurs, qui peuvent être des TPE, PME ou entreprises spécialisées.

2.4.3 - Durée de l'accord-cadre ou du marché à bons de commande et ouverture à de nouveaux fournisseurs

Les accords-cadres présentent l'intérêt notable de permettre la remise en concurrence des fournisseurs référencés durant toute la durée de l'accord-cadre et de la simplification des procédures administratives des passations des marchés subséquents. Cependant, ils sélectionnent un certain nombre de fournisseurs pour la durée du marché, ce qui exclut la possibilité de faire appel à d'autres. C'est le cas également pour les marchés à bons de commande.

Cela peut entraîner un manque de souplesse dans le cas où le pouvoir adjudicateur souhaite faire évoluer ses modes d'approvisionnement (Cf. préambule) ou si de nouveaux opérateurs économiques sont apparus sur le marché ou se sont fait connaître comme fournisseurs potentiels de produits intéressants pour la restauration collective.

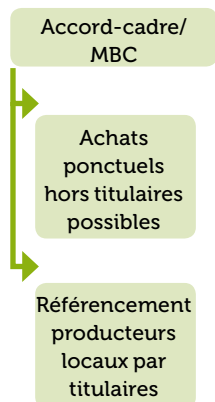
Dans le cas d'un accord-cadre, il est cependant possible d'acheter pour des besoins occasionnels à d'autres fournisseurs que ceux titulaires d'un marché, dans la limite d'un montant cumulé de 10 000 € HT pour un même accord-cadre. C'est une possibilité à utiliser dans le cadre d'achats ponctuels.

Dans le cas d'un marché à bon de commandes, il est cependant possible d'acheter pour des besoins occasionnels à d'autres fournisseurs que ceux titulaires d'un marché, dans la limite de 10 000 € et de 1 % de la valeur du marché. C'est une possibilité à utiliser dans le cadre d'achats ponctuels.

Parallèlement, comme cité dans la première partie du guide ou dans l'exemple de la ville de Dijon dans la partie « témoignages », certains nouveaux fournisseurs, en particulier de petits fournisseurs spécialisés, peuvent être référencés sur les catalogues de produits de titulaires des marchés ; cela nécessite que le pouvoir adjudicateur suive précisément l'offre disponible, dont les possibilités locales et qu'il discute fermement avec les titulaires de marché.

2.4.4 - Contenu de l'accord-cadre :

Les caractéristiques de l'accord-cadre devront permettre le référencement de fournisseurs permettant de répondre à une politique d'approvisionnement de proximité et de qualité. En particulier, si l'on veut passer des marchés finement allotis, les fournisseurs référencés en amont grâce à l'accord-cadre devront pouvoir y répondre.



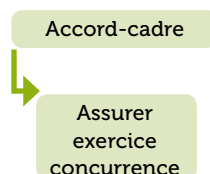
2.4.5 - Accord-cadre et clauses particulières

La remise en concurrence des fournisseurs présélectionnés peut favoriser la présentation d'offres économiquement les plus avantageuses, en fonction des critères que l'on aura sélectionnés. A priori, les concurrents évincés lors des marchés subséquents s'intéressent de plus près aux raisons de leurs échecs afin de s'améliorer les fois suivantes.

Il semble que l'accord-cadre puisse au contraire favoriser des offres avec des conditions relativement moins bien placées que celles de la moyenne du marché, à cause du faible nombre d'entreprises référencées en particulier ; de plus, certaines entreprises peuvent ne pas proposer d'offre à un marché si elles n'ont pas été retenues au précédent.

Ainsi il s'avère prudent pour l'acheteur de définir très précisément dans l'accord-cadre une obligation de répondre aux marchés subséquents et des clauses d'évolution des prix, et notamment des clauses butoirs. (Source : direction des Affaires juridiques du MINEFI, juillet 2009).

Par exemple, l'accord-cadre peut prévoir qu'après deux mises en concurrence ayant donné lieu à la présentation d'offres supérieures de x% au prix moyen du marché économique (référence à citer), l'acheteur public est, pour ce marché, délié de l'exclusivité contractuelle et peut procéder à cet achat en recourant à une mise en concurrence en dehors de l'accord-cadre.



2.5 Système d'acquisition dynamique (SAD) (art. 78 CMP)

Contrairement à l'accord-cadre qui impose un référencement «fermé», le SAD se singularise par la possibilité de référencer de nouveaux fournisseurs pendant toute la durée du contrat. Un soumissionnaire peut ainsi rejoindre le groupe d'opérateurs déjà sélectionnés dès lors qu'il propose une offre adaptée aux spécifications et critères de sélection précisés dans l'avis de marché annonçant le système d'acquisition dynamique.

C'est un avantage non négligeable pour une collectivité engagée dans une démarche dynamique pour améliorer constamment ses approvisionnements en fonction d'objectifs de qualité, de développement durable et/ou sociaux ; ainsi de nouveaux fournisseurs ou bien de nouveaux produits, issus de nouveaux itinéraires de production ou nouvellement certifiés pourront être référencés ou présentés sans attendre la fin d'un accord-cadre.

En amont, les caractéristiques du SAD devront toutefois permettre le référencement de fournisseurs adaptés à une politique d'approvisionnement de proximité et de qualité.

Par contre, la dématérialisation totale de la procédure peut gêner certaines petites entreprises qui ne répondront pas sans accompagnement.





Finalement, on peut s'approvisionner différemment en restauration collective !

Certes, le code des marchés publics ne permet pas de privilégier une offre en fonction de sa provenance. Toutefois, à l'issue de l'examen des possibilités offertes par le CMP, il apparaît évident qu'il peut permettre de privilégier un approvisionnement durable, de qualité, avec des marchés auxquels des entreprises locales pourront répondre.

Cela va représenter sans nul doute un investissement important de la part des équipes en charge de la rédaction et de l'organisation des marchés publics pour modifier radicalement leurs pratiques : faire travailler ensemble juriste, nutritionniste, responsable des achats, cuisiniers... ; s'approprier le tissu économique agricole, agro-alimentaire, logistique régional ; tisser des liens avec des entreprises de l'amont ; définir ses besoins spécifiques et réguliers ; rédiger et organiser ses marchés en concordance avec la connaissance de ce que l'offre locale peut apporter ; associer les élus pour communiquer mais surtout disposer des moyens nécessaires, en particulier en cuisine ou à la rédaction des cahiers des charges ; suivre très précisément l'exécution des marchés, d'un point de vue qualitatif en particulier ; sensibiliser les convives au bien fondé de cette démarche, qui peut en déconcerter plus d'un, déçu de ne pas trouver le même choix de menus à n'importe quelle période de l'année...

L'enjeu est suffisamment motivant aux yeux de nombreuses collectivités pour qu'elles aient déjà franchi le pas, en travaillant d'abord à petite échelle pour ne pas tout révolutionner d'emblée, avant de construire un projet plus global le cas échéant.

Cet enjeu a été également bien cerné et pris en compte par la profession amont qui livre la restauration collective, avec un investissement et des réorganisations très importants sur certains territoires ou par des entreprises ; ce n'était pas l'objet de ce guide, centré sur un public de restauration collective, mais il ne faudrait pas oublier dans cette conclusion tout l'investissement réalisé également du côté « production ». De même, des sociétés de restauration ou des professionnels de la distribution réorganisent une part de leur activité pour privilégier un approvisionnement de proximité et de qualité.

INDEX

Accord cadre	41, 85
Allotissement	60
Appel d'offres - procédure formalisée	41, 43, 85
Besoin	50
Clauses de qualité	81
Critères d'attribution	66
Conditions d'exécution	67, 76
Droit de préférence	74
Groupement de commande	42, 57
MAPA	40, 76, 84
Marché à bons de commande	42, 57
Marché sans publicité ni mise en concurrence préalables	40, 84
Marché spécifique	59
Marché réservé	75
Mise en concurrence	39
Montant minimum	52
Objet	53
Option	74
Petits lots	61
Pondération	70
Publicité	39, 81
Sélection des candidatures	65
Seuils	38
Suivi d'exécution	83
Système d'acquisition dynamique	42, 87
Variantes	73



BIBLIOGRAPHIE/WEBOGRAPHIE

- **Cahier des Clauses Particulières (CCP) – INTERBEV** - <http://www.interbev.fr/ressource/rhd-cahier-des-clauses-particulieres-ccp/>
- **Circulaire du 29 décembre 2009 relative au guide de bonnes pratiques en matière de marchés publics.** <http://www.economie.gouv.fr/daj/code-des-marches-publics>
- **Code des marchés publics** – http://www.legifrance.gouv.fr/affichCode.do;jsessionid=F1C9CFE1409159F20A14B814375B73B9.tpdjo17v_2?cidTexte=LEGITEXT000005627819&dateTexte=20141117
- **Commande publique durable – Rhonalp Energie Environnement (RAEE)** http://www.ddrhonealpesraee.org/commande_publicue.php
- **Guide de bonnes pratiques « Susciter une offre pertinente dans les marchés publics » Aide à l'expression des besoins – Direction des affaires juridiques – Observatoire Economique de l'Achat Public 2008.** <http://www.economie.gouv.fr/daj/oeap-atelier-reflexion-pme-et-commande-publique>
- **Guide de l'achat public équitable – Plate-forme pour le commerce équitable et Association des régions de France – Association Equi'Sol – Novembre 2007.** <http://www.commerceequitable.org/ressources/achats-publics-collectivites-territoriales-et-ce.html>
- **Guide de la restauration collective responsable – CIVAM et Fondation Nicolas HULOT – 2009.** <http://www.civam.org/index.php/systemes-alimentaires-agricoles-territorialises/systeme-projets-nationaux/138-restauration-collective>
- **Guide pratique pour la réponse des PME à la commande publique, éditions janvier 2009. Collectif (Direction du commerce, de l'Artisanat, des services et des professions libérales – Ministère de l'Economie, des finances et de l'Emploi – OSEO – Conseil supérieur de l'ordre des experts comptables.** <http://www.secteurpublic.asso.fr/Club-Secteur-Public/Les-travaux>
- **Mallette de formation de la commission européenne sur les marchés publics écologiques (MPE), sur une fiche « recommandations d'achat » applicables à l'achat d'aliments et de services de restauration ».** http://ec.europa.eu/internal_market/publicprocurement/other_aspects/index_fr.htm#green
- **Recommandations CCC-INTERFEL pour les marchés publics en fruits et légumes frais.** <http://www.interfel.com/fr/la-rhd/>
- **Guide de bonnes pratiques « Outils pour faciliter l'accès des TPE et PME aux marchés publics - Direction des affaires juridiques des ministères financiers** <http://www.economie.gouv.fr/daj/conseil-acheteurs-guides>

Troisième édition novembre 2014

Crédits photos :

Brigitte Barthelet, DRAAF, Pascal Xicluna-<http://photo.agriculture.gouv.fr>, Pascal Bastien/Min.Agri.Fr, Michel Lavoix/Min.Agri.Fr, Xavier Remongin/Min.Agri.Fr, Bogdan Konopka/Min.Agri.Fr, Pascal Bastien/Min.Agri.Fr, Cheick Saidou/Min.Agri.Fr, Klara Beck/Min.Agri.Fr, Guillaume Woehrlé/K.zen, Fotolia.

