

COMMENT DEVELOPPER LES PRODUITS LOCAUX DANS LA RESTAURATION COLLECTIVE EN REGION RHONE ALPES ?

Commanditaire

DRAAF Rhône Alpes

Responsable encadrant

François DUMAS

Travail réalisé par :

Aurélien ALLAERT	Clara GREGOIRE	Françoise PICHARD
Pauline ANDRIEUX	Marie-Christine LE GAL	Mounir SERTANY
Cédric COLMAR	Jean-Michel PICARD	Johanne TOURNIE

ENSV, 1 avenue Bourgelat, 69 280 Marcy l'Etoile

Remerciements

Nos commanditaires et partenaires :

- Monsieur Herve Piaton, Madame Hélène Michaux, Monsieur Maurice Gros et Monsieur Gérard Gachet (DRAAF Rhône Alpes) qui ont bien voulu nous confier ce travail ;
- La chambre agriculture de Rhône Alpes, et particulièrement Laurent Joyet, qui nous a apporté son aide ;
- La DGAI qui a pris en charge le financement du projet .

Toutes les personnes qui ont accepté de répondre à nos questions et qui nous ont permis de réaliser ce travail.

Messieurs Gilles Guidot et François Dumas, ENSV et Monsieur François Darribehaude, Service des Affaires Juridiques du Ministère de l'Agriculture, pour leur suivi.

Les élèves de la spécialité Alimentation et Politiques Publiques – ENGREF ayant contribué à cette étude : Juliette Auricoste, Julia Gassie, Constance Maréchal-Dereux et Anna Surowska.

Table des matières

INTRODUCTION	6
METHODOLOGIE.....	6
I. DEMANDE ET PROBLEMATIQUES DE LA RESTAURATION COLLECTIVE	8
A. Les attentes	8
1. Fournir des repas à prix modérés.....	8
2. Préparer des repas en quantités suffisantes.....	8
3. Qualité des matières premières et des repas	8
4. Elaboration des menus, nutrition.....	9
5. La traçabilité selon les restaurateurs	10
B. Les freins à l'intégration des produits locaux.....	11
1. Les problèmes des gestionnaires et des responsables des achats :.....	11
2. Les problèmes des responsables de l'approvisionnement-magasinier :.....	12
3. Les problèmes des responsables de cuisine et les cuisiniers	12
C. Quelles sont les actions possibles pour intégrer des produits locaux?.....	13
1. Actions sur les produits :	13
2. Actions sur les structures :	14
3. Actions sur les personnels et les consommateurs finaux.	14
II. CIRCUITS ET ACTEURS DE L'APPROVISIONNEMENT	15
A. Circuit type	15

B.	Analyse par produit	16
1.	Viandes	16
2.	Œufs et ovoproduits	17
3.	Légumes.....	18
4.	Fruits.....	19
5.	Produits laitiers.....	20
6.	Boulangerie	21
C.	Grandes tendances dégagées au cours des entretiens.....	22
1.	Grossistes : organisation et perspectives.....	22
2.	Principales difficultés rencontrées pour l’approvisionnement	24
3.	Mécanisme de fixation des prix.....	26
4.	Traçabilité amont/aval dans les filières d’approvisionnement	27
III.	Fourniture des restaurants collectifs et réglementation	28
A.	Principes de l’achat public applicables à la restauration collective	28
1.	Choix entre délégation de service public et marché public :	28
2.	Principes juridiques régissant les achats publics :.....	30
B.	Critères techniques	32
1.	Critères sociaux ou géographiques	32
2.	Les critères liés à la qualité.....	34
3.	Environnement	34
C.	Utilisation des seuils.....	37
1.	Notion de seuil	37
2.	La procédure adaptée	37

3.	L'allotissement (Article 27):.....	38
4.	Seuils de procédure et seuils de publicité	38
5.	Jurisprudence sur le non-respect des seuils.....	39
D.	Quelques pistes	40
1.	Elaboration d'un espace consacré aux offres publiques	40
2.	Transmission automatique des offres publiques aux producteurs.....	40
3.	Catalogue des acteurs de la restauration collective en Rhône-Alpes	40
4.	Elaboration de fiches synthétiques	40
5.	Lien avec les guides existant	41
6.	Lien avec le MINEFE.....	41
7.	Aide à la rédaction des appels d'offre et des réponses des fournisseurs	41
8.	Promotion des produits locaux	42
	CONCLUSION	43
	BIBLIOGRAPHIE.....	44
	Annexe 1 : Comparaison entre différents types d'établissements	46
	Annexe 2 : F.A.Q.....	47

INTRODUCTION

Face aux enjeux actuels de réchauffement climatique, de préservation de la biodiversité, et de prévention des effets de la pollution sur la santé, la France s'est engagée dans une démarche de développement durable, concrétisée notamment par le « Grenelle de l'Environnement » lancé en juillet 2007. Ces orientations ont été déclinées au niveau régional. Ainsi, dans le cadre de sa politique territoriale, le préfet de Rhône-Alpes a initié un chantier visant à favoriser l'approvisionnement en produits locaux au sein de la restauration collective. Cette démarche a abouti à la signature d'un accord-cadre entre l'Etat, des représentants professionnels agricoles et agro-alimentaires et des associations de restauration collective.

Dans ce cadre, la Direction Régionale de l'Agriculture et de la Forêt de Rhône-Alpes nous a confié une étude intitulée « Comment favoriser en Rhône-Alpes l'approvisionnement en produits locaux de la restauration collective ? ». Ce travail s'est organisé autour de trois volets :

- principes de constitution d'un repas en particulier du point de vue économique et nutritionnel ou de la demande de la restauration collective
- circuits actuels d'approvisionnement de la restauration collective, acteurs et opportunités pour les produits locaux
- cadre juridique, critères légaux et choix du local

Pour chacune de ces parties, seront abordés les difficultés identifiées par les acteurs, les freins susceptibles d'interférer avec l'approvisionnement local, et les éventuelles niches exploitables pour les produits régionaux.

METHODOLOGIE

Dans un premier temps, le sujet a été cerné avec plus de précision par une réflexion commune entre les étudiants et les commanditaires du projet. Afin de connaître les limites du projet, il a été nécessaire de définir ce qu'on entend par « produits locaux ». Il a été retenu que les produits locaux sont des denrées agro-alimentaires produites dans la région Rhône-Alpes. Elles peuvent être issues de la production primaire (viandes, fruits et légumes...) ou de l'industrie alimentaire. Il a été décidé que les ingrédients qui composent les produits transformés ne seraient pas pris en compte dans la problématique (par exemple, la farine du pain). Après avoir défini les axes de recherche, nous avons dégagé les trois thèmes principaux et attribué un groupe de travail à chacun.

Dans un second temps, nous avons défini la forme de notre enquête. Nous avons préféré rencontrer des acteurs de la restauration collective, plutôt que de travailler avec des questionnaires envoyés. En effet, la discussion ouverte nous a paru plus appropriée pour comprendre l'avis des professionnels sur l'approvisionnement local et les difficultés qu'ils rencontrent quand ils souhaitent la développer. A l'exception du thème juridique, nous avons donc orienté notre travail vers une réflexion qualitative, basée sur le ressenti des professionnels.

Nous avons donc choisi de ne rencontrer qu'un nombre limité de personnes, afin de constituer un échantillon qualitatif et non quantitatif. Nous nous sommes entretenus avec des acteurs intervenant à différentes étapes des circuits d'approvisionnement : grossistes, centrales

d'achat, responsables des achats, gestionnaires des menus, cuisiniers... Différents types de restaurations collectives ont été incluses dans l'investigation : publiques ou privées, destinées à des étudiants, des professionnels, des collectivités territoriales, des personnes hospitalisées. Le groupe travaillant sur la réglementation a complété ses recherches bibliographiques par un entretien avec un juriste du Ministère de l'Agriculture et de la Pêche.

Lors d'une concertation avec nos commanditaires au mois de janvier, il nous a été demandé de nous intéresser à l'échelon « fournisseur s » en Rhône-Alpes. Nous avons donc démarché les plus importants d'entre eux. Cependant nous n'avons obtenu que peu de réponses. Complétées avec les données recueillies par un groupe d'étudiants du Génie Rural des Eaux et Forêts, nous les avons présentées sous forme d'exemples.

Le présent rapport constitue la synthèse de notre enquête.

I. DEMANDE ET PROBLEMATIQUES DE LA RESTAURATION COLLECTIVE

A. Les attentes

1. Fournir des repas à prix modérés

Les restaurants collectifs proposent leurs services à des populations variées : étudiants, enfants des écoles maternelles et primaires, personnes hospitalisées, personnels d'entreprises... Ces différents « clients » n'ont pas le même budget ; les restaurants sont en gestion publique (ils disposent ou non de subventions) ou en gestion privée (prix de la prestation variable). Par exemple, un repas servi par un restaurant universitaire a un coût de 4,39 euros mais il est facturé 2,85 euros aux étudiants (Cf. annexe 1 ; la différence étant couverte par des subventions de l'Etat).

En gestion publique, les menus « exceptionnels » (semaine du goût, repas « bio »...) entraînent généralement des surcoûts qu'il faut rattraper par la suite pour tenir les budgets. Ces manifestations particulières sont donc limitées, en particulier dans les restaurants universitaires.

Lorsque les services achats des restaurations collectives sélectionnent leurs fournisseurs, le prix est un critère important, bien qu'il ne soit pas le premier. A qualité technique égale, le moins cher est toujours choisi.

2. Préparer des repas en quantités suffisantes

Les restaurations collectives sont organisées soit en cuisines centrales desservant plusieurs établissements, soit en cuisines indépendantes (plus rarement). Le nombre de repas produits par jours est important : 1500 repas/jour pour un centre hospitalier, 18 000 repas répartis sur une quinzaine de restaurants et une trentaine de cafeterias universitaires...

Pour la confection de ces repas, les structures ont besoin de fournisseurs capables de fournir des produits en grandes quantités et de manière régulière (Cf. annexe 1 : la régularité et la capacité de livraison sont en deuxième place des critères de marché public de ces restaurations collectives).

3. Qualité des matières premières et des repas

a) « Plaquage » vs « Cuisine Traditionnelle »

Tous les établissements n'ont pas le même fonctionnement. Au cours de nos enquêtes, le concept de « plaquage », de « déjà tout prêt » a été évoqué à plusieurs reprises. Ce mode de fonctionnement privilégie l'utilisation de denrées déjà transformées, qu'il suffit de décongeler avant de servir. Les qualités organoleptiques du produits sont alors secondaires (Cf. partie B pour plus de détails).

Cependant, les organismes que nous avons interrogés accordaient tous de l'importance à la qualité gustative des repas servis. Les premiers critères de sélection des fournisseurs sont toujours le goût et la qualité technique (tenue en cuisson, etc....) des produits, testés par les cuisiniers.

Les cuisines centrales désireuses de préparer des repas de qualité agissent donc sur deux points : la sélection des matières premières, et la préparation (« cuisiner »). Par exemple, la cuisine centrale de Nevers a instauré un partenariat avec des chefs cuisiniers, et varie les recettes proposées aux enfants.

b) sécurité sanitaire des aliments

Il s'agit de l'une des préoccupations principales de la restauration, qui peut parfois pousser les gestionnaires à privilégier les produits élaborés surgelés.

c) Qualité et/ou produit local ?

Si la qualité gustative et technique des denrées alimentaires est une priorité pour les restaurations collectives, il n'y a généralement pas association avec la notion de « produit local » dans les esprits. En effet, lorsque ces structures élaborent un appel d'offre en utilisant le code des marchés publics, la qualité, le service (livraison...), le prix de la prestation sont les critères retenus. Un produit en provenance d'une autre région peut donc tout à fait y répondre. Les légumes en sont une bonne illustration : la plupart supportent bien la congélation, qui altère peu leurs qualités gustatives et nutritionnelles. Le prix par rapport au produit frais étant modéré, la majorité des légumes utilisés sont donc surgelés.

d) Produit local et attente des consommateurs

Selon les cuisiniers et les gestionnaires que nous avons rencontrés, la notion de « produit local » éveille peu l'intérêt des utilisateurs des restaurants collectifs. En effet le consommateur se sent plus concerné par les aspects « bio » et « commerce équitable ». Dans certaines régions, des animations spécifiques sont parfois mises en place par les chefs cuisiniers, mais la localité concerne généralement des produits ponctuels.

4. Elaboration des menus, nutrition

Les menus peuvent être prêts une semaine à un an à l'avance. Ils sont généralement élaborés par un gestionnaire (diététicien ou non), ou le cuisinier. La seule contrainte nutritionnelle qui nous a été citée est qu'il faut veiller à inclure tous les groupes d'aliments : crudités, viande et/ou poisson, légumes, féculents, fruits, produits laitiers. Dans le cas des restaurants scolaires, la circulaire ministérielle du 25 Juin 2001 insiste sur ce principe. Les proportions sont ensuite calculées à l'aide de logiciels spécialisés.

Les menus équilibrés par le programme peuvent ensuite être repris pour varier les recettes.

Les personnes qui s'occupent des menus ne voient pas de rapport particulier entre la nutrition et les produits locaux (ni un frein ni un moteur). En effet, bien que les menus respectent généralement la saisonnalité des produits, cela a peu d'influence sur la localisation des produits (un légume de saison n'est pas forcément régional). De plus il est difficile de renoncer à certains produits demandés toute l'année (pommes par exemple).

5. La traçabilité selon les restaurateurs

Les restaurations collectives disposent d'outils de traçabilité adaptés pour la sécurité sanitaire des aliments. La dimension « locale » des produits étant peu développée, les acteurs n'émettent pas le souhait de pouvoir vérifier l'origine régionale d'un produit.

Les freins qui nous ont été cités découlent en grande partie des besoins et de l'organisation de la restauration collective en Rhône-Alpes.

B. Les freins à l'intégration des produits locaux

Il faut d'abord constater que la restauration collective n'a plus grand chose à voir avec la cuisine traditionnelle et que cette évolution s'est faite en quelques décennies. Actuellement la restauration collective est une filière économique dont le restaurant collectif n'est que le dernier maillon. Le restaurant collectif est devenu lui-même une entreprise où s'exercent de nombreux métiers : diététicien et nutritionniste, responsable de cuisine et cuisinier, responsable des approvisionnements, magasinier.

Cette filière a connu une croissance importante et de nombreux opérateurs s'y sont intéressés. Cette évolution a été longtemps marquée par la recherche de la productivité, de la sécurité sanitaire.

Les problématiques d'approvisionnement en produit locaux, en denrées issues de l'agriculture biologique ou du commerce équitable, sont d'apparition récente.

1. Les problèmes des gestionnaires et des responsables des achats :

Ils sont confrontés à une certaine lourdeur des procédures d'achat, aux difficultés de rédaction d'un cahier des charges et de clauses techniques particulières. Dans ces conditions, ils peuvent se montrer assez réticents - même lorsque la qualité du produit fluctue ou devient insuffisante - à changer de fournisseurs. Ils sont assez peu enclins à s'adresser directement à un producteur local sans passer par un grossiste. L'explication qui nous a été le plus souvent donnée est que cette démarche obligerait les gestionnaires à multiplier le nombre de leurs fournisseurs. En effet, les quantités et la variété proposées par les producteurs locaux correspondent rarement aux besoins des restaurations collectives.

a) Les regroupements : la difficulté pour rester maître de sa politique d'achat

Dans un souci d'économie et de simplification des procédures, se mettent en place des groupements d'achat tels que celui du lycée de La Martinière Duchère (qui rassemble plusieurs établissements scolaires) ou celui des hôpitaux de Chambéry, Firminy, Roanne, Saint-Chamond. Ces groupements, compte tenu de leurs besoins importants, vont lancer des appels d'offres au niveau national ou européen. Les producteurs locaux, peu organisés, peuvent difficilement y répondre. En effet, selon les gestionnaires de la restauration collective que nous avons interrogés, les entrepreneurs locaux rencontrent trois types de difficultés. Premièrement, ils sont peu habitués à effectuer les démarches d'accès aux marchés publics. Ensuite, ils sont rarement en mesure de fournir les quantités demandées par les groupements d'achat. Enfin, ils disposent généralement de moyens insuffisants pour assurer un service adapté : les établissements qui s'adressent à un même fournisseur auront besoin de livraisons sur plusieurs points disséminés dans une ville ou même un département, à horaires fixes.

La politique de diminution des coûts de la restauration se fait au détriment de l'achat local. Chaque gestionnaire perd dès lors une partie de la maîtrise de sa politique d'achat.

b) Le rapport coût des denrées/coût du personnel.

Certains restaurants préfèrent réduire les coûts liés au personnel (nombre d'employés, formation des cuisiniers ...) en faveur de l'achat de produits traiteurs ou « de plaquage ». En revanche, nous avons pu constater que d'autres parviennent à des prix de revient de repas faibles en privilégiant la « cuisine » et en utilisant des ingrédients simples.

2. Les problèmes des responsables de l'approvisionnement-magasinier :

Les responsables des approvisionnements font généralement appel à des grossistes. En plus des avantages liés aux quantités disponibles et au service que nous avons précédemment cités, cela leur permet de fonctionner en flux tendu. Il y a moins de stock de marchandises et donc un risque de perte moindre. Selon les personnes que nous avons interrogées, l'utilisation de produits transformés issus de l'industrie agro-alimentaire, avec des durées de conservation longues, limiterait également ce risque.

3. Les problèmes des responsables de cuisine et les cuisiniers

De fausses croyances concernant la sécurité sanitaire des aliments et les règles d'hygiène nous ont été mentionnées. Ces craintes conduisent parfois les cuisiniers à écarter certaines matières premières (les œufs « coquilles » par exemple) qui pourraient faire l'objet d'un approvisionnement local. Pour citer un autre exemple, des fromages locaux pourraient être stockés et découpés à la demande. Cependant, ce type de produit semble trop « fragile » (peur de *Listeria monocytogenes*...) et il est le plus souvent absent des restaurants collectifs que nous avons visités.

De nombreuses structures ne sont pas faites pour la cuisine « traditionnelle ». Elles ont été conçues pour effectuer des opérations de plaquage ou d'assemblage avec des produits transformés de seconde, troisième ou quatrième gamme aux dépens des produits issus de la production primaire. Les grands pianos tout comme les marbres à pâtisserie sont rarement présents. La disparition des légumeries, que ce soit pour des raisons sanitaires, de simplification des tâches ou de coût a eu le même impact sur l'utilisation de denrées issues de la production primaire.

La « praticité » des produits, c'est-à-dire leur facilité d'utilisation, est le critère apprécié par certains cuisiniers. Leur préférence va donc aux produits de type « prêt à l'emploi », souvent surgelés, qui limitent le temps de préparation par rapport aux autres denrées qui nécessiteraient d'être cuisinées sur place. Dans ces conditions, il est paradoxal de constater que les PNNS 1 et 2 encourage à prendre le temps de cuisiner alors que la conception des cuisines collectives s'y oppose de plus en plus.

Outre les freins économiques et structurels que nous venons d'énumérer, nous avons pu identifier des aspects « humains ». Les différents intervenants concernés, gestionnaires, cuisiniers mais aussi consommateurs finaux ne sont pas toujours sensibilisés à la problématique de l'approvisionnement local.

C. Quelles sont les actions possibles pour intégrer des produits locaux?

Au vu des freins identifiés, trois voies d'action semblent possibles selon les responsables de la restauration collective :

1. Actions sur les produits :

a) Les produits spécifiques :

Pour l'approvisionnement des restaurations collectives en produits locaux, il faut cibler des produits spécifiques tels que la viande, les fromages et le pain. Ces produits sont intéressants car concernent de plus petits volumes et peuvent donner lieu à des procédures simplifiées. Cela se fait déjà dans quelques restaurations collectives. Par exemple, la viande de bœuf est commandée auprès du boucher-grossiste. Le pain est généralement fourni par le boulanger de la commune pour avoir du pain frais.

b) La saisonnalité :

Il est possible d'approvisionner les restaurations collectives par des fruits et légumes de saison. Les pommes, par exemple, sont souvent fournies par des producteurs de la région. Les menus sont généralement en accord avec la saisonnalité (refus de demandes fantaisistes, par exemple de cerises en hiver). Les légumes de saison proviennent parfois de producteurs locaux (si le responsable des achats a la possibilité d'avoir des fournisseurs spécifiques pour quelques légumes particuliers).

c) Les semaines du goût :

Pendant la semaine du goût, des recettes originales avec des thèmes variés sont souvent proposées. Certains thèmes sont adaptés à l'intégration de produits typiquement régionaux.

Par exemple, à Nevers, durant la semaine du goût, la cuisine centrale s'est associée depuis quelques années avec les « toques Nivernaises » (associations des chefs cuisiniers de Nevers) pour mettre en place des recettes originales pour les proposer aux enfants. Cela a permis des échanges de point de vue entre les cuisiniers de la restauration collective et les chefs de restaurants. La variation des recettes et des techniques de cuisines est propice à l'intégration de produits frais, et donc plus souvent de provenance locale.

Des animations spécifiques sont parfois mises en place par les chefs cuisiniers, mais elles concernent généralement des produits ponctuels : par exemple l'animation « figues de Solliès », le thème « Kiwi » dans un restaurant universitaire du Var.

Mais il faut cependant noter que l'utilisation des produits locaux n'est pas systématique : le thème de la semaine du goût peut être « cuisine du monde », les animations peuvent porter sur des produits d'autres régions ou pays. De plus, le coût de ces animations est important. En effet, les dépenses supplémentaires en ces occasions doivent généralement être compensées par la suite, en utilisant des denrées les moins onéreuses possibles.

d) Les menus traditionnels

Certaines structures proposent des menus « traditionnels ». Ces repas sont réalisés à partir de recettes « de terroir ». Par exemple, le centre hospitalier de Montbrison propose ce type de menus (pâté aux pommes, boudin...), en particulier pour les résidents de la maison de retraite qui

retrouvent une cuisine « rustique ». Dans certains cas, les ingrédients utilisés sont typiques de la région (quenelles lyonnaises par exemple). Les recettes de terroir sont un bon moyen d'introduire des produits locaux dans les menus, à condition d'utiliser des ingrédients frais (certains produits traditionnels existent en surgelés et ne proviennent pas forcément de la région).

2. Actions sur les structures :

Certains gestionnaires ont souligné lors de nos entretiens que les petites cuisines collectives indépendantes (par exemple celle d'une école communale) ont besoin de plus faibles quantités d'approvisionnement que d'autres. Ce type de structures pourrait donc être une cible privilégiée en termes de communication autour des produits locaux.

3. Actions sur les personnels et les consommateurs finaux.

Il est tout d'abord important que les tâches soient clairement identifiées au sein des restaurants collectifs. Il est ensuite nécessaire de disposer de temps et de moyens suffisants dans le choix des produits et des fournisseurs, l'élaboration des menus et la confection des repas.

Pour modifier les habitudes et les mentalités, nous avons pu constater que le rôle d'un chef d'équipe motivé est essentiel. Là encore des campagnes d'information et de sensibilisation destinées au personnel des restaurants collectifs d'une part et aux consommateurs finaux d'autre part pourraient être une aide.

Nous avons vu dans ce qui précède que les acteurs de la restauration collective, de par les exigences de leur activité (en termes de prix des produits et de quantités à fournir notamment), ont vis-à-vis des produits qu'ils achètent des attentes particulières. Par ailleurs, ce type de restauration implique des contraintes spécifiques, qui peuvent parfois jouer en défaveur d'un approvisionnement local. Néanmoins, plusieurs aspects comportent de potentielles opportunités d'intégration de produits locaux dans les repas proposés par la restauration collective. Dès lors, il devient logique de s'intéresser plus précisément aux circuits et aux acteurs des filières d'approvisionnement, en amont de l'étape production-distribution.

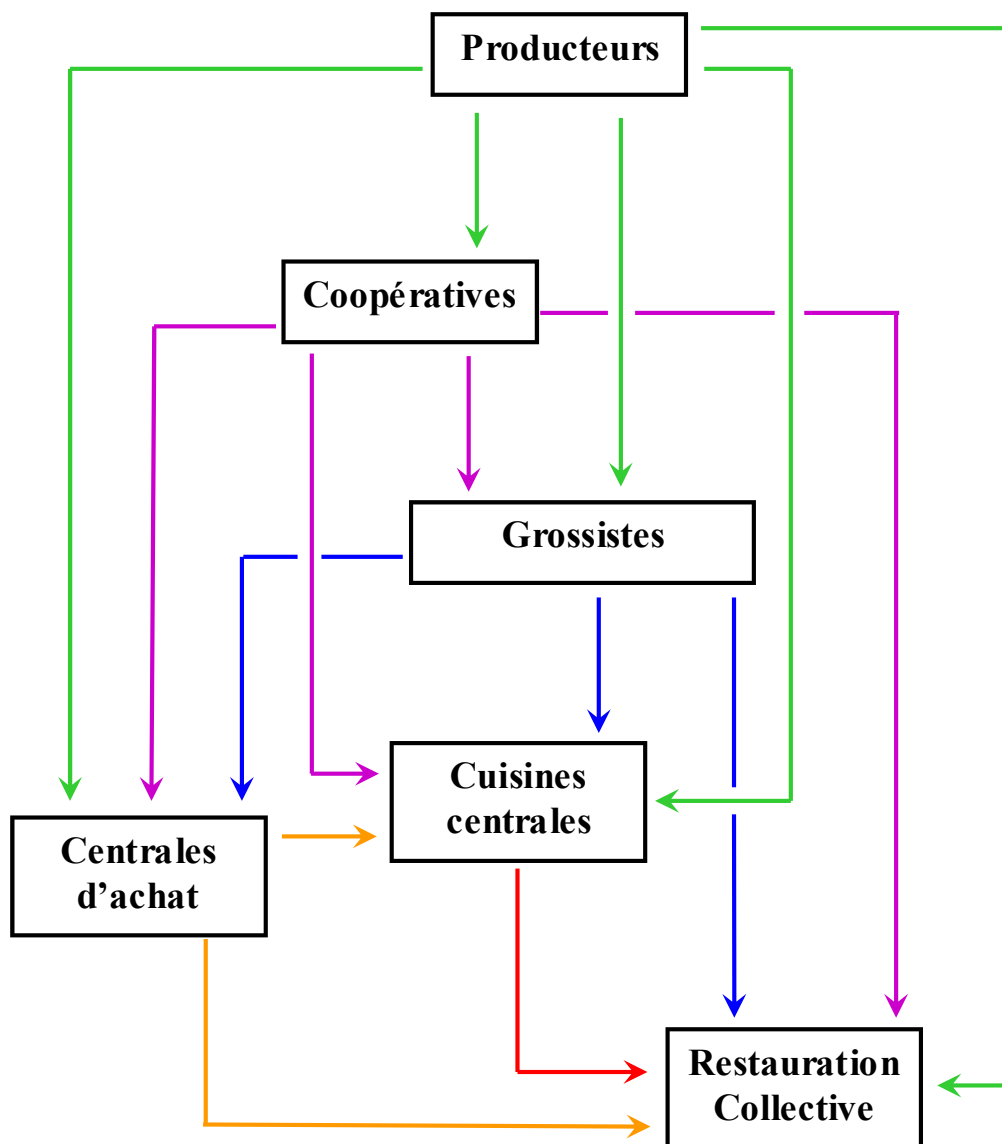
II. CIRCUITS ET ACTEURS DE L'APPROVISIONNEMENT

Pour mener une réflexion sur l'approvisionnement local de la restauration collective, il est nécessaire d'en envisager la faisabilité sur le terrain. Cela requiert de connaître les chaînes d'approvisionnement et leurs différents acteurs, chacun ayant un rôle dans l'acheminement des produits et l'établissement de leur prix.

Nous nous sommes intéressés aux circuits d'approvisionnement, des producteurs aux restaurants. Ces derniers ayant été présentés dans la première partie, nous évoquerons essentiellement, par la suite, les autres acteurs de la filière.

A. Circuit type

Le schéma « type » des flux de marchandises et des intervenants cardinaux dans l'approvisionnement de la restauration collective peut être décrit selon le diagramme suivant :



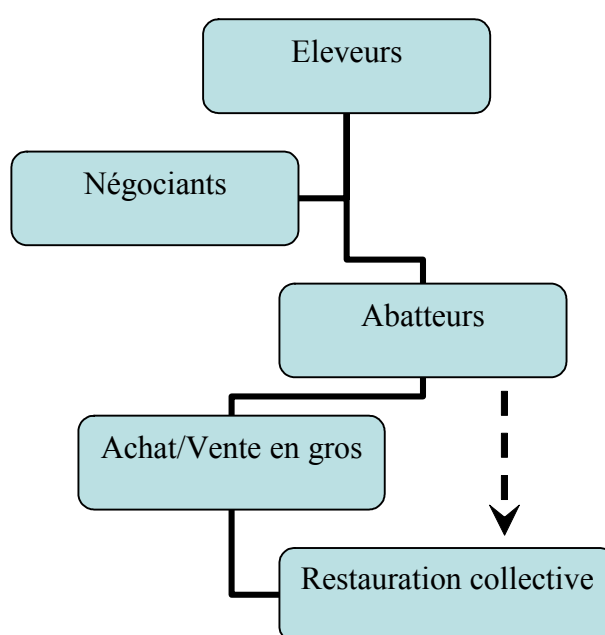
Indépendamment de toute approche quantitative – ce qui n’est pas notre objectif ici – notons la grande variété des types d’approvisionnement, pouvant impliquer en cascade un nombre important d’acteurs. Selon les cas, il est parfois possible d’amalgamer les étages cuisine centrale et restauration collective, notamment pour les structures importantes. Toutefois, la position centrale des grossistes dans ce schéma est un élément quasi-constant (voir II.C).

B. Analyse par produit

Du fait de la complexité et de la multiplicité des circuits d’approvisionnement possibles, nous avons retenu pour la suite une approche sectorielle par types de produits - les circuits étant souvent globalement les mêmes au sein de chaque grande catégorie - en les classant du type le moins représenté dans l’approvisionnement local aux types majoritaires.

1. Viandes

a) Circuits d’approvisionnement



Le cas de figure le plus courant est celui d’un approvisionnement via un grossiste. Cependant, il n’est pas rare qu’un même site regroupe les fonctions d’abattage et de vente en gros, en particulier pour les volaillers.

b) Problématique des prix

D’après certains professionnels, l’achat de viande fraîche serait plus coûteux en faisant appel à une production locale, ce qui nous a été rapporté en particulier pour les viandes bovines. Ce surcoût résulterait des faibles volumes produits au niveau local, faibles volumes qui engendrent une demande supérieure à l’offre.

c) Freins à l'approvisionnement local

Ce surcoût éventuel représenterait un obstacle à la mise en place d'un approvisionnement local en viandes.

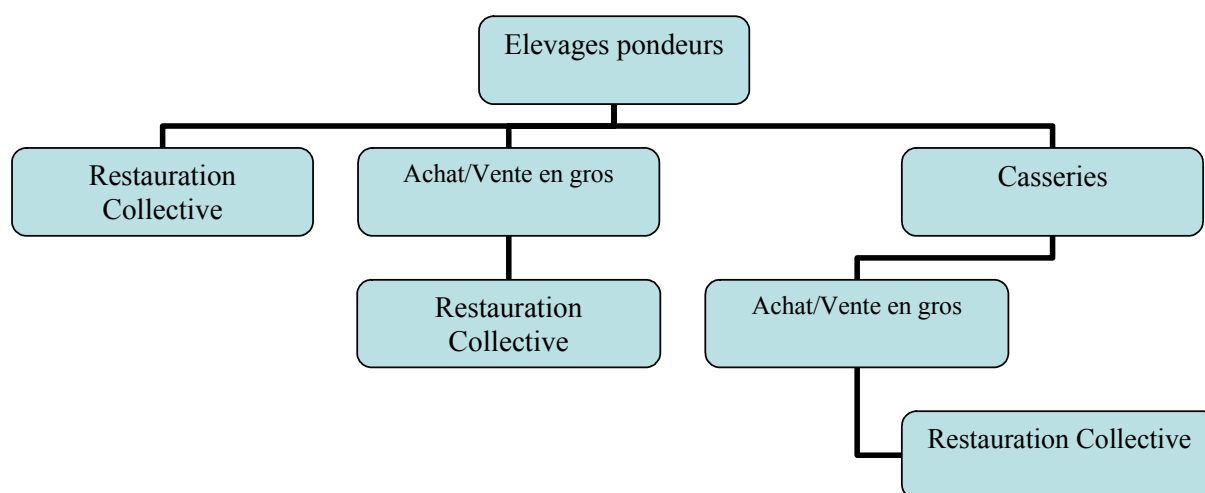
En outre, en termes de quantité, la production régionale en viande ne permettrait pas de fournir toute la restauration collective. En effet, le nombre de carcasses produites en région Rhône-Alpes est inférieur à celui que pourrait proposer un intermédiaire se fournissant à l'échelle nationale ou plus. Dès lors, il devient impossible de fournir aux acteurs de la restauration collective un muscle en particulier, au-delà d'une certaine quantité. Pour optimiser le rendement des carcasses et satisfaire la demande, il est donc impératif de mettre en place une collaboration étroite entre fournisseur et utilisateur : si le restaurateur renonce à passer commande d'un muscle précis, mais envisage plutôt la finalité du produit, il peut réaliser ses plats avec plusieurs types de morceaux différents. Ainsi, par exemple, pour un bourguignon, le restaurateur ne limiterait pas sa commande spécifiquement à du collier.

De même, si le fournisseur, de son côté, prend en compte les recettes proposées par le restaurateur, il peut alors fournir à son client une pièce de viande adaptée. Dans le cas de la commande de bourguignon, le fournisseur pourrait ainsi livrer du collier, mais également de la basse-côte ou de la macreuse par exemple, en fonction de ses disponibilités.

Il est à noter que pour favoriser cette collaboration entre les professionnels des différents niveaux, le CCC, Interweb et l'Institut de l'Élevage ont développé des cahiers de clauses particulières destinés aux acheteurs publics, afin de simplifier l'adéquation entre offre et demande malgré un nombre plus restreint de carcasses.

2. Œufs et ovoproduits

a) Circuits d'approvisionnement

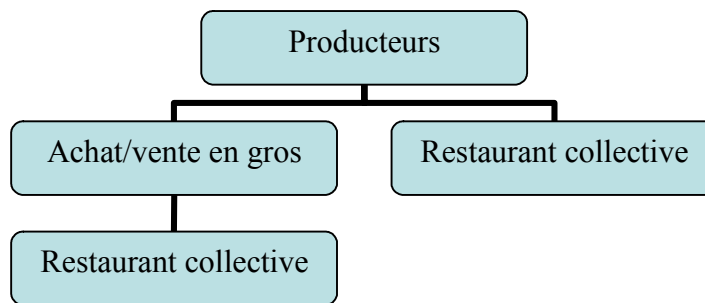


Là aussi, le cas de figure le plus courant est le recours à un intermédiaire, même si parfois un approvisionnement direct est envisageable, notamment pour les œufs frais en coquilles. Cependant, du fait des risques sanitaires inhérents à ces produits, de nombreux acteurs préfèrent s'interdire leur usage (pourtant autorisé par la réglementation, avec certaines précautions) et se tourner vers les ovoproduits.

b) Problématique des prix

Pour ce qui est des œufs et ovoproduits, aucun surcoût ne nous a été signalé dans le cas d'approvisionnement local.

3. Légumes



Les légumes sont parmi les produits phares de l'approvisionnement en local. Deux types de circuits co-existent :

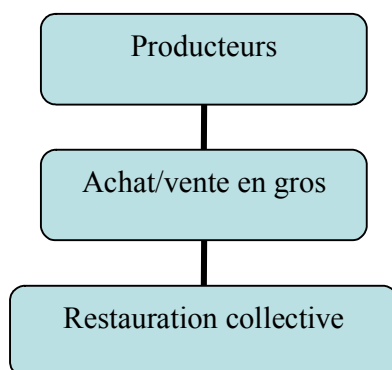
- Le 1er : Producteurs > Intermédiaires > Restauration collective, est le plus répandu
- Le 2ème, plus direct : Producteurs > Restauration collective, est parfois mis en place notamment pour les pommes de terre et les poireaux.

Les légumes issus de la production locale et utilisés en restauration collective sont de types variés : quinoa, lentilles, boulgour, concombres, pommes de terre, poireaux, carottes, salsifis, ...

Les difficultés liées à l'utilisation de produits locaux sont premièrement de nature quantitative : la production locale est souvent de type artisanale et les quantités offertes trop faibles pour la restauration collective. Le second problème posé par les légumes issus de la production locale (souvent à petite échelle) est celui du calibrage. En effet, ceux-ci sont généralement plus « biscornus » que ceux produits par l'agro-industrie, ce qui rend leur passage difficile, voire impossible, dans les appareils à épluchage et découpage. Or nombre de cuisines ne sont plus adaptées actuellement pour les travailler manuellement. En outre, ces derniers peuvent poser des problèmes d'ordre sanitaire et ce pour deux raisons : d'une part, généralement livrés à l'état brut aux cuisines, ils apportent de la terre et autres saletés. Or celles-ci disposent de moins en moins de légumerie et ne peuvent les nettoyer correctement d'où des risques d'introduction de contaminants. D'autre part, une partie de la production locale est également issue de la production AB qui développe davantage de problèmes de parasitisme (mildiou dans les pommes de terre, par exemple), susceptibles de grever les volumes de production et/ou de générer des surcoûts notables. Enfin, il existe des difficultés liées au comportement des consommateurs, en particulier les enfants qu'il faut préparer à des goûts souvent plus marqués. On observe, notamment, des phénomènes de néophobie pour la tranche d'âge 7-9 ans.

Quant à la traçabilité, elle ne constituerait pas un problème particulier car, les légumes étant généralement peu transformés, le nombre d'intermédiaires est de fait restreint. Il peut arriver que les lots soient mixés chez les grossistes afin d'obtenir des quantités plus importantes, auquel cas il devient impossible de remonter une filière jusqu'à un producteur unique, mais seulement jusqu'à un groupe de producteurs. Certains produits s'appuient également sur des labels AOC pour identifier leur provenance comme pour les lentilles du Puy-en-Velay, par exemple.

4. Fruits



Le circuit classique comporte trois étapes successives : Producteurs > Intermédiaires > Restauration collective.

Un large choix de fruits issus de la production locale peut être proposé :

- En été : figues, kiwis, fruits rouges (fraises, framboises, cerises, groseilles, mûres, cassis), mais également pêches, abricots, nectarines
- En automne-hiver : pommes, poires

Malgré ce large éventail, la restauration collective ne s'adresse presque jamais directement aux producteurs (trop coûteux en termes d'énergie et de moyens).

La saisonnalité est particulièrement marquée quant aux fruits produits. Par ailleurs, il faut noter que certains fruits exotiques (bananes, ananas, ...) ont pris une place constante dans les habitudes des consommateurs, et par suite au sein des repas servis par la restauration collective, et ne peuvent être produits qu'à l'étranger.

De même que les légumes, les fruits font également partie des produits offrant le plus d'intérêt en approvisionnement local. Ils sont notamment recherchés pour leur fraîcheur, et certains, comme les pommes, peuvent être stockés sur des périodes relativement longues.

Les difficultés rencontrées sont les mêmes qu'évoquées précédemment. Les pommes, par exemple, qui représentent le fruit le plus cité dans nos enquêtes, peuvent susciter des réactions de rejet de la part des enfants qui ne les trouvent pas assez jolies. Il faut alors anticiper ce phénomène en les préparant et en leur expliquant que l'aspect inhabituel, « repoussant » du fruit ne préjuge pas de sa qualité. De même, les pommes produites localement ont tendance à être de gros calibre : certains enfants et certaines personnes âgées ne les consomment que partiellement ou les refusent par peur de gaspiller.

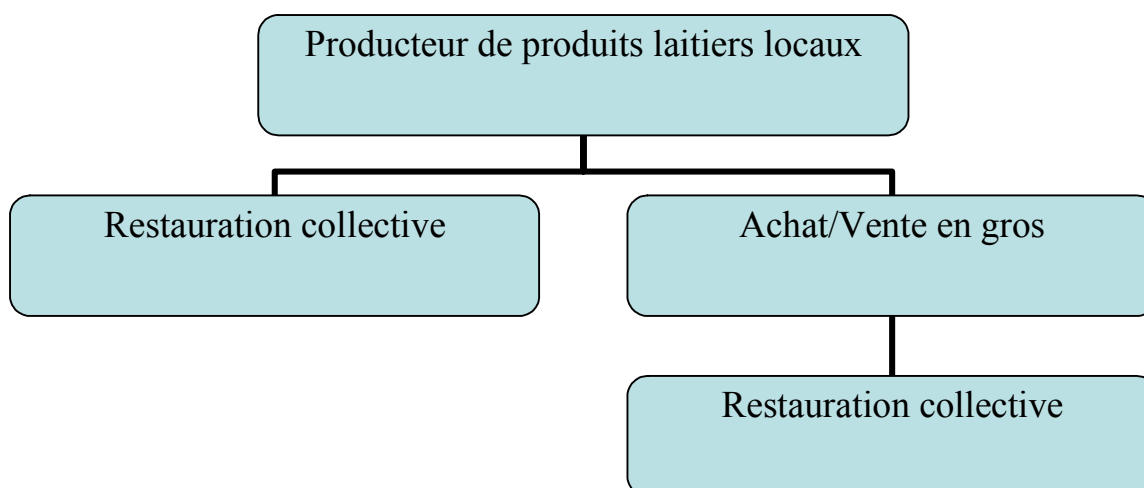
5. Produits laitiers

Les produits laitiers d'origine locale fournis en restauration collective sont régulièrement issus de l'agriculture biologique. En effet, le public demande des produits laitiers issus de l'agriculture biologique plutôt que d'origine locale. La production locale de ces produits n'est pas souvent perçue comme une plus-value tandis que le label bio évoque un produit de qualité aux clients. Les restaurants qui font le choix de proposer ces produits tentent de se fournir auprès d'industriels locaux.

Les professionnels de la restauration collective se fournissent le plus souvent auprès des producteurs ou de grossistes. Un approvisionnement local de fromage en circuit court est mis en œuvre dans certains restaurants.

La traçabilité des produits laitiers est permise par leur étiquetage, cependant il peut être plus difficile de connaître l'origine précise du lait dans les produits transformés. Certains font confiance à des chartes d'éleveurs ou à des produits d'appellation d'origine contrôlée. Le problème posé est le même qu'en boulangerie pour l'origine de la farine. D'autres professionnels favorisent, quant à eux, les entreprises de transformations régionales.

Comme nous l'avons évoqué, les produits laitiers locaux sont souvent issus de l'agriculture biologique. Le frein principal à la consommation de ces produits est leur prix, jusqu'à 3 fois plus élevé que des produits « classiques » de grande distribution.



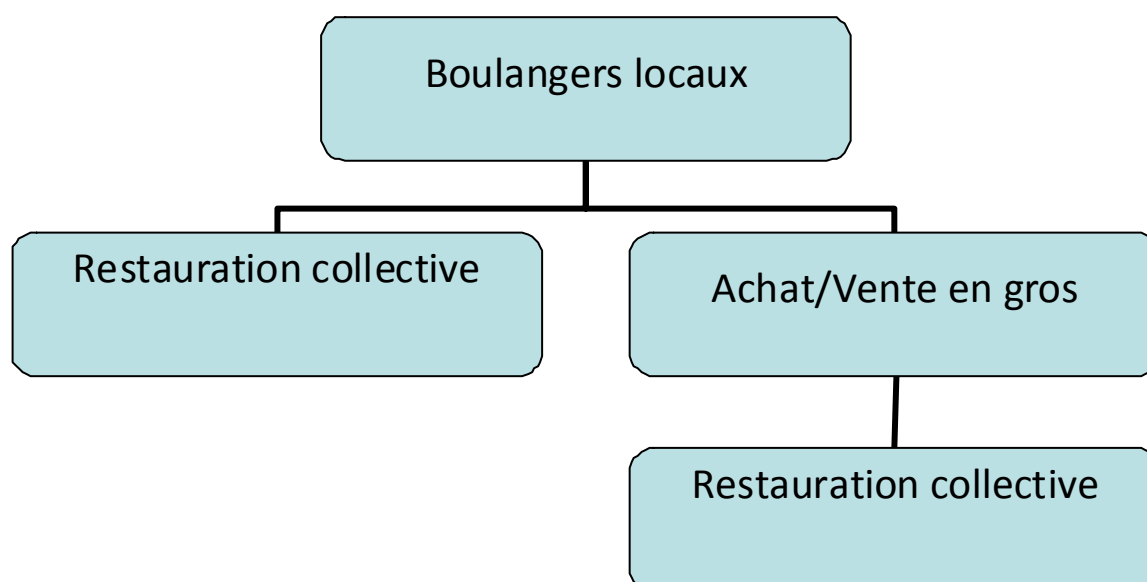
6. Boulangerie

De nombreux professionnels font appel à des boulangers locaux pour approvisionner en pain les restaurations collectives. Au cours de nos entretiens, il nous a été expliqué que le pain est l'un des produits dont l'approvisionnement local est le plus aisé à organiser. En effet, de nombreux professionnels travaillent en partenariat avec la boulangerie de la commune où est situé le restaurant. Quand les volumes nécessaires sont trop importants, ils se tournent vers des boulangeries locales industrielles. La fourniture des restaurants collectifs en pain d'origine locale semble être une démarche populaire auprès du public et des professionnels.

Certains ont même étendu leur gamme de produits locaux boulangers à la pâtisserie. Pour ce faire, ils achètent des pâtisseries ou des pâtes et des garnitures fabriquées localement ou encore des ingrédients locaux.

La traçabilité des produits de boulangerie locaux est souvent aisée car les boulangeries sont souvent situées dans le voisinage du restaurant. Certains tiennent néanmoins s'assurer que les matières premières utilisées sont locales, ce qui est plus difficile à savoir, surtout si la boulangerie fabrique des volumes importants de produits. Certains ont évoqué le problème posé par la fourniture de farine du pain local issu de l'agriculture biologique, souvent importé d'autres régions voire d'autres pays (Pays-Bas, Pologne).

Le prix n'est pas évoqué comme un frein à l'utilisation de produits boulangers locaux. En effet, l'utilisation de circuits très courts permet de minimiser les coûts de transports. De plus, les différences de prix entre un pain produit en Région Rhône-Alpes et un autre n'est pas significative.



C. Grandes tendances dégagées au cours des entretiens

Nous nous sommes intéressés secondairement à l'échelon fournisseurs Rhône-Alpes. Nous avons donc sollicité les plus importants d'entre eux. Cependant, peu ont donné suite à nos demandes et ce qui suit est donc le reflet des opinions d'un nombre limité d'acteurs. Nous présenterons ensuite les principales difficultés rencontrées pour la mise en place de l'approvisionnement local en restauration collective, avant de considérer les mécanismes de fixation des prix et les outils de traçabilité utilisés par les professionnels pour le suivi des produits locaux.

1. Grossistes : organisation et perspectives

Comme nous l'avons vu précédemment, les intermédiaires d'achat/vente en gros sont des acteurs omniprésents dans les circuits d'approvisionnements, pour la quasi-totalité des produits. De par leur position dans les chaînes de commercialisation, leur organisation logistique, et leur rôle stratégique dans la structuration des filières, ils sont le point de confluence de tous les étages professionnels pour les problématiques d'approvisionnement. Ils sont de fait des interlocuteurs logiques dès lors que l'on s'intéresse aux possibilités d'utilisation des produits locaux.

a) Maillage du territoire et répartition des activités

Avant tout, il convient de rappeler que les grossistes, de par leur fonction, doivent être en mesure de gérer des approvisionnements à l'échelle régionale, nationale, voire internationale. De fait, ce ne sont pas des acteurs strictement locaux. Cependant, leur mode de fonctionnement leur permet une grande adaptabilité, et leurs schémas de fonctionnement peuvent être autant d'outils à mettre au service de l'approvisionnement local.

En effet, ils doivent être en mesure de fournir très régulièrement et en quantités suffisantes un grand nombre – plus de 15 000 par jour dans le cas étudié - de clients (qu'il s'agisse d'acteurs de la restauration collective, de grandes et moyennes surfaces ou de circuits plus « traditionnels » comme les marchés, les halles...). Ce même acteur dispose ainsi de plus de 40 antennes implantées sur toute la France et d'un réseau logistique adapté, notamment en termes de moyens de livraison.

b) Organisation fonctionnelle

Selon les entreprises, l'organisation des référencements peut varier. Pour certains, les producteurs sont référéncés au niveau central uniquement. Pour d'autres, le siège central exerce surtout un appui technique. Laissant les plates-formes locales libres de gérer leurs référencements : ces plates-formes raisonnent alors en cercles concentriques pour s'approvisionner, et font donc appel à des producteurs locaux dans la mesure où les produits recherchés existent et peuvent répondre à la demande. Dans l'un de nos exemples, environ 300 producteurs sont référencés au niveau du siège, mais le nombre total de producteurs de la firme est très supérieur, car chacune des 42 antennes gère localement tout le reste de ses approvisionnements. Pour un autre, environ 800 fournisseurs sont référencés, sans compter les boulangers locaux (environ 600). Ces fournisseurs se divisent en 3 catégories :

- les industriels : peu nombreux mais représentent de gros volumes,
- les distributeurs,
- les artisans, comme par exemple des traiteurs pâtisseries.

Dans ce cas, le groupe a mis en place un système correspondant à une BRC interne : ils analysent (questionnaire, voire audit) tous les produits de leurs fournisseurs, y compris ceux des grandes marques (process, sécurité sanitaire, traçabilité).

De cette façon, les commandes de chaque client peuvent plus facilement intégrer des produits locaux que si elles étaient traitées à un niveau national ou international.

c) Chaîne des coûts

Le mécanisme de fixation du prix final d'un produit varie d'un fournisseur à l'autre et reprend les différentes opérations techniques opérées sur les marchandises. Une entreprise nous a transmis ces données : le prix d'un repas est composé à 40 - 45 % par le coût de la matière première, à 50 - 55 % par le coût de la main d'œuvre, et par les frais généraux de fonctionnement pour la partie restante. Les deux premiers pôles sont stables. Les gains possibles portent en grande partie sur la logistique, ce qui a permis de contenir l'inflation (matières premières, ...) ces dernières années). Dans l'un des cas étudié, les coûts internes des opérations de traitement des produits se décomposaient ainsi :

- 70 % de coûts dits logistiques, comprenant à la fois le stockage des produits (à hauteur d'environ 60 %) et la livraison (environ 40 %).
- 30 % de coûts dits commerciaux : structure, administration, amortissement, marges...

De même, dans un exemple concernant les fruits et légumes, le coût d'une livraison est le suivant :

- Coût moyen d'une commande en RHD est d'environ 30 €,
- 70% de ces coûts sont de nature logistique, avec des coûts de logistique quasiment fixes entre 50 et 150 kg.

D'après les professionnels interrogés, acheter des produits locaux peut donc être un facteur d'économies, mais encore faut-il que les producteurs soient en mesure de fournir suffisamment de produits différents, et en quantité suffisante. Dans le cas contraire, même en approvisionnement local, on aurait une explosion des coûts de transport, de logistique, d'agrégation et de réception.

Selon l'un de nos interlocuteurs, dans les années 90, l'approvisionnement était régional, actuellement il est national. « Contrairement à des idées reçues, cela a permis d'économiser 100 millions de kilomètres ces dernières années. » Les livraisons sont regroupées (un seul camion par cuisine amène volaille, charcuterie, fruits et légumes...) et limitées à deux par semaine (les livraisons supplémentaires sont facturées à la cuisine), ce qui a permis une meilleure utilisation de la ressource.

Ainsi nous avons pu observer des politiques sensiblement différentes d'un intermédiaire à l'autre. Pour certains, le suivi et la gestion des approvisionnements en local représenteraient un surcroît de travail considérable (notamment en termes de logistique et de référencement), qu'ils jugent peu rentable du fait de la faiblesse de la demande actuelle en produits locaux. Pour d'autres, qui ont fait le choix d'une « politique de proximité avec leurs partenaires », fournir des produits locaux est d'ores et déjà une réelle possibilité (avec tout de même certaines limites liées à la disponibilité des produits). Pour toutes ces raisons, les acteurs de restauration collective – y compris

ceux qui s'engagent dans une démarche d'approvisionnement local - travaillent en partenariat avec des intermédiaires, ce qui leur permet de n'avoir à gérer qu'un nombre limité de livraisons, tout en pouvant compter sur une régularité et une fréquence suffisantes, et en réduisant les risques d'impondérables.

Trois raisons sont ainsi identifiées par les acteurs plus favorables à l'intermédiaire « distributeur » qu'à l'approvisionnement direct :

- Les distributeurs sont des intermédiaires plus fiables : ils connaissent les contraintes et les exigences en termes de sécurité et de qualité des produits de restauration collective. Ils connaissent également l'organisation de la filière restauration collective. Ils sont en mesure d'assurer la fréquence de livraison.

- Les producteurs ne sont pas toujours équipés pour réaliser ces livraisons (volumes, équipements et installations frigorifiques...). Ils n'ont pas forcément le temps de réaliser régulièrement des livraisons.

- Les coûts de livraison sont plus importants avec les produits locaux. Afin d'amortir le surcoût, certains acteurs préfèrent travailler avec des distributeurs (plus rentable de « remplir un camion de distributeur par une multitude produits (si les volumes sont faibles) que de demander à chaque producteur de réaliser la livraison »). Par ailleurs, l'impact environnemental semble plus faible en passant par un distributeur.

Ainsi donc, de l'avis même d'un professionnel : *« Les grossistes peuvent servir de plate-forme de regroupement et proposer leurs services en tant que distributeurs. Ils peuvent donc s'intégrer dans la démarche, sous réserve de ne pas faire du business pour du business, c'est à dire avoir une démarche intégrée : de la fourche à la fourchette. L'intérêt est d'accompagner une logique d'approvisionnement et de distribution qui vient en complément d'une logistique plus traditionnelle avec des approvisionnements conventionnels indispensables. Il n'y a pas incompatibilité entre les deux, ni opposition, et certains grossistes l'ont bien compris ».*

2. Principales difficultés rencontrées pour l'approvisionnement

Le point suivant dresse la liste des problèmes majeurs rencontrés par l'approvisionnement en produits locaux en restauration collective. Le frein juridique fera l'objet d'une partie entière et sera donc développé ultérieurement.

a) La notion de « local »

Il existe tout d'abord une difficulté quant à la définition du « produit local ». Cette notion est assez complexe. S'agit-il des denrées issues d'une production réalisée sur des terres rhône-alpines ou suffit-il que leur transformation ait été réalisée localement peu importe leur origine ? Le terme de produit « local » renvoie donc à une image relativement floue tant dans l'esprit des consommateurs que dans celui des fournisseurs, distributeurs et autres acteurs de la restauration collective. Ce n'est pas un produit clairement et facilement identifié.

Les consommateurs font ainsi souvent l'amalgame entre le « local » et le « bio ». Il existe une forte demande pour cette production, et la filière se développe d'autant plus qu'elle est soutenue par les politiques mises en place récemment. Les produits locaux ne bénéficient pas d'une telle image et aucune marque de qualité ne permet de les distinguer du reste de la production.

b) Un défaut d'organisation de la filière

L'un des freins majeurs à l'approvisionnement de la restauration collective en produits locaux, rapporté par nos interlocuteurs est le manque d'organisation de la filière à l'échelon des agriculteurs locaux. Ceux-ci sont majoritairement à la tête de PME. C'est une activité de type artisanal et individuel, avec de faibles quantités produites et soumise à saisonnalité. De là découlent trois conséquences majeures :

- Les producteurs, tout d'abord, n'ont pas toujours les moyens de répondre aux appels d'offre, soit ils n'ont pas l'information (pas de système de surveillance des offres), soit ils ne savent pas y répondre (pas d'assistance juridique).

- En outre, les quantités fournies par ces petites entreprises sont généralement insuffisantes pour garantir l'approvisionnement de la restauration collective. Ainsi dans le cadre d'une « semaine du goût », une cuisine centrale a dû faire appel à quatre fournisseurs de légumes différents pour la confection d'un menu spécial correspondant à 2000 repas. Par ailleurs, lorsque parfois l'approvisionnement local est en place, il peut aussi être à l'origine de problèmes de qualité en raison des faibles volumes produits. Des carottes, par exemple, stockées trop longtemps afin d'atteindre une quantité suffisante perdent toutes leurs qualités nutritionnelles et gustatives.

- De plus, les producteurs individuels offrent une gamme relativement limitée de produits : un ou deux types de fromages, ou des pommes. Or la restauration collective ne peut s'adresser à tout un ensemble de fournisseurs différents pour rétablir in fine l'ensemble de sa gamme en aval.

La solution évoquée le plus souvent pour améliorer et faciliter les rapports entre agriculteurs locaux et fournisseurs serait que les premiers se regroupent et mettent en place des plateformes afin d'obtenir des quantités supérieures, ainsi qu'une offre plus variée et plus longue dans le temps.

c) La fragilité de l'approvisionnement

S'approvisionner en faisant appel à la production locale est aujourd'hui plus aléatoire qu'en passant par des fournisseurs installés à l'échelle nationale, voire internationale. En effet, la production locale est soumise à la saisonnalité. Pêches et brugnons sont disponibles en été, pommes en automne. Les demandes de la restauration collective ne sont pas toujours en adéquation avec ses données.

De même, plus on s'adresse à un nombre limité de producteurs, plus on s'expose à une rupture d'approvisionnement car on augmente le lien de dépendance. L'approvisionnement en pain des cantines auprès de l'unique boulangerie communale est l'un des circuits courts où ce risque est maximal. En outre, les producteurs d'une même région sont soumis aux mêmes aléas, en particulier climatiques. Une inondation peut ainsi détruire les cultures de fruits et légumes sur toute une zone et causer d'importantes ruptures d'approvisionnement en aval.

d) Du coût des produits locaux

Le surcoût éventuel engendré par l'utilisation de produits locaux peut avoir deux origines. Les prix des denrées affichés par les producteurs locaux sont généralement rapportés comme plus élevés que ceux des produits classiques, avec un surcoût pouvant atteindre « presque 10% » d'après un professionnel interrogé. L'économie réalisée côté transport ne compenserait pas cette hausse.

Par ailleurs, l'utilisation de produits locaux quand elle est ponctuelle, engendre des frais logistiques supplémentaires. A titre d'exemple, une animation « figues » dans un restaurant a nécessité un mois de « rattrapage ».

e) Autres difficultés

Nos intervenants nous ont également fait part de quelques remarques à l'égard de la production locale. Certains ont souligné que « produits locaux » ne signifiaient pas forcément une meilleure qualité gustative. D'autres nous ont rapporté une hétérogénéité des calibres pour les produits locaux non transformés tels que les concombres ou les pommes de terre, hétérogénéité qui pose problème en cuisine : les légumes n'entrent pas dans l'éplucheuse, une même cuisson est excessive pour certains, insuffisante pour d'autres, etc... Enfin, on observe des phénomènes de rejet chez les consommateurs, en particulier chez les enfants, face à certaines denrées issues d'une petite production locale telles que des pommes difformes. Il faut alors mettre en place auparavant des campagnes de sensibilisation.

3. Mécanisme de fixation des prix

Nous avons interrogé les professionnels sur les mécanismes de fixation des prix de leurs produits locaux.

Le mécanisme de fixation des prix des produits varie selon les acteurs interrogés. Le prix présenté aux clients tient compte du coût des matières premières, des frais de logistiques (transport, livraison, entrepôt, traitement des produits), des frais de fonctionnement de l'entreprise (salaire des personnels, frais structurels) et des prestations proposées (produit déjà cuisiné ou non). Les professionnels nous ont expliqué que certaines matières premières comptent pour au moins 50% du prix qu'ils proposent tandis que d'autres estiment qu'elles représentent moins de la moitié du prix.

Lorsque nous avons demandé aux professionnels si les produits locaux coûtaient plus cher que les produits venant d'autres régions, les avis étaient partagés. Nous n'avons pas de chiffres précis validés par tous les acteurs. Cependant, il semble que le prix du pain ne soit pas significativement différent selon son origine.

Selon les matières premières, la saison et les circuits, les prix des produits locaux sont comparables ou non avec les autres. Cependant, de nombreux professionnels et de nombreux restaurants font un amalgame entre produits locaux et issus de l'agriculture biologique et, de ce fait, estiment qu'ils sont plus chers que les produits issus de l'agriculture traditionnelle. Cette confusion entretient une idée reçue selon laquelle les produits locaux seraient systématiquement plus chers et peut décourager des restaurants à se renseigner sur ces denrées.

Mais avant tout, si un restaurant veut exiger de ses fournisseurs des produits locaux – et *a fortiori* s'il accepte de ce fait un prix plus élevé – il devient indispensable d'envisager un système de traçabilité performant, pour asseoir cette garantie contractuelle d'origine.

4. Traçabilité amont/aval dans les filières d'approvisionnement

Nous avons demandé aux professionnels de nous présenter les outils de traçabilité qu'ils utilisent afin de retrouver l'origine des produits qu'ils achètent.

La traçabilité de l'origine des produits peut s'avérer difficile si l'on veut retrouver la provenance de chaque matière première de chaque denrée. En effet, il faut distinguer les différentes définitions que l'on peut donner à un produit local : il peut s'agir d'une denrée produite, transformée ou distribuée localement. Certains professionnels veulent connaître l'origine des matières premières composant les produits ou simplement leur origine de distribution. Il est relativement aisé pour les professionnels de connaître le département d'origine des entreprises collaborant avec leurs fournisseurs. Cependant, pour les produits transformés, il est plus difficile de connaître l'origine de tous les constituants, surtout si le nombre d'intermédiaires est important. Par exemple, les plats préparés à l'avance comme les pâtisseries, les pizzas, les gratins et les quiches comportent de nombreux ingrédients, ce qui rend difficile toute traçabilité exacte de l'origine de chaque produit. Toutefois, les produits locaux, du moins selon la définition retenue pour cette étude, sont les denrées produites et transformées localement. Nous l'avons évoqué, la traçabilité des produits transformés est possible. Néanmoins peu de clients demandent spécifiquement des produits locaux et vérifient leur origine. En effet, ce contrôle serait trop coûteux pour l'entreprise, d'autant plus que la perte d'argent engendrée ne pourrait être compensée par un prix plus élevé du produit ou de meilleures ventes puisque les clients ne sont pas très sensibles à cet argument. Les clients sont plus demandeurs de signes de qualité que de produits locaux.

Lorsque les clients ne sont pas soumis au code des marchés publics, ils peuvent demander à leurs fournisseurs de leur fournir un certain pourcentage de produits locaux. Cependant, même dans cette situation, toutes les entreprises ne vérifient pas que leurs fournisseurs respectent leurs engagements.

Lors de notre enquête, nous avons pu constater que certains produits locaux sont déjà implantés dans la restauration collective. Pour d'autres, la difficulté de réaliser une traçabilité exacte de l'origine du produit ne facilite pas la mise en place d'un approvisionnement local. Les intermédiaires, qui travaillent à l'interface entre les producteurs et les restaurants, peuvent dresser la liste des entreprises qui les fournissent. Certains essaient d'aller plus loin en intégrant des produits locaux issus de production locale dans leurs gammes, mais ces initiatives ne sont pas encore majoritaires. Parmi les freins évoqués par les professionnels, certains nous ont fait part du surcoût de ces produits, de la fragilité dont pouvait être victime un circuit d'approvisionnement local, d'une offre qui ne correspond pas toujours aux attentes des restaurants et d'une organisation des producteurs ne permettant pas une fourniture suffisante en produits locaux. Cependant, nous avons constaté que certains clients, tout comme certains professionnels faisaient l'amalgame entre les produits issus de l'agriculture biologique et ceux issus de production locale. De plus, la notion de produits locaux fait aussi débat entre les professionnels estimant qu'une denrée locale est uniquement issue d'une production locale et ceux jugeant qu'un produit transformé en Rhône Alpes peut être considéré comme local. Mais si les clients demandent de plus en plus des produits issus de l'agriculture biologique à leurs fournisseurs, les produits locaux ne sont pas encore plébiscités par le public. Certains professionnels ne sont donc pas encore enclins à investir dans l'approvisionnement local de la restauration collective. De plus, les règles de passation des marchés publics peuvent décourager les initiatives des fournisseurs ou des producteurs.

III. Fourniture des restaurants collectifs et réglementation

L'activité de restauration collective est gérée suivant des modalités variables. Certains établissements relèvent exclusivement du secteur privé, quel que soit leur mode de gestion : restaurants d'entreprise et restaurants interentreprises en particulier. En-dehors d'actions destinées à fausser le jeu de la concurrence (entente illicite), le code de commerce laisse une grande liberté aux entreprises dans le choix de leur fournisseur. Aucun frein réglementaire ne limite donc l'approvisionnement local de ces établissements, si tel est le souhait des décideurs. La situation est quelque peu différente lorsque le responsable de la fourniture des repas est un acteur public.

A. Principes de l'achat public applicables à la restauration collective

Lorsque la responsabilité de la fourniture de repas revient à un acteur public, il peut l'exercer selon différentes modalités :

Il peut choisir d'assurer lui-même le service. Dans ce cas, il se procurera les matières premières nécessaires dans le cadre d'un marché public de fourniture de produits.

Il peut également choisir de faire appel à un prestataire pour assurer la préparation et la distribution des repas. Deux cas de figure se présentent alors :

- l'acheteur public passe avec le prestataire un contrat de délégation de service public ou
- Il conclut un marché public de fourniture de service.

1. Choix entre délégation de service public et marché public :

a) Définition d'une délégation de service public

Selon l'article 3 I. de la loi n° 2001-1168 du 11 décembre 2001 portant mesures urgentes de réformes à caractère économique et financier [1], « *une délégation de service public est un contrat par lequel une personne morale de droit public confie la gestion d'un service public dont elle a la responsabilité à un délégataire public ou privé, dont la rémunération est substantiellement liée aux résultats de l'exploitation du service. Le délégataire peut être chargé de construire des ouvrages ou d'acquérir des biens nécessaires au service.* »

La délégation de service public en matière de restauration collective suppose donc en premier lieu que la fourniture de repas soit un **service public**. Ainsi, la restauration des personnels civils ou militaires de l'État et des collectivités territoriales n'est pas, sauf exception, constitutive du service public. Ensuite, ce service doit être délégable. Ainsi, la restauration dans le domaine hospitalier est considérée comme directement liée à l'activité de soins et donc non délégable. De même, la restauration dans les établissements de détention est considérée comme directement liée au service public pénitentiaire, qui relève de l'État et n'est pas délégable [2].

Ensuite, la **rémunération du délégataire** doit être majoritairement liée aux **résultats d'exploitation**. Le risque d'exploitation est ainsi supporté par le délégataire. En matière de

restauration collective, cette rémunération peut notamment provenir du prix acquitté par chaque convive pour le repas fourni, ou d'une subvention accordée par le délégant au prorata du nombre de repas. Si la rémunération du prestataire résulte principalement d'une dotation forfaitaire, le contrat doit faire l'objet d'un marché public. Ainsi, dans son arrêt Commune d'Andeville du 20 octobre 2006 [3], le Conseil d'État estime :

« Sur la qualification du contrat :

Considérant qu'il résulte de l'instruction d'une part, que le contrat envisagé a pour objet de confier au cocontractant la gestion du service public de la restauration scolaire destinée à l'école primaire, du centre de loisir et du pôle jeunes de la COMMUNE D'ANDEVILLE et, d'autre part, que si le cocontractant de la COMMUNE D'ANDEVILLE perçoit une rémunération fixe versée par la commune, les trois-quarts de ses recettes, environ, sont constituées d'une redevance versée par les familles et d'une participation du département et de la caisse d'allocations familiales variant selon le nombre d'usagers ; que la rémunération calculée selon ces modalités est, dans ces conditions, substantiellement liée aux résultats de l'exploitation du service ;

Considérant qu'il résulte de ce qui précède que, eu égard à son objet et aux modalités de rémunération du cocontractant, le contrat envisagé doit être analysé comme une délégation de service public et non, comme le soutient la COMMUNE D'ANDEVILLE, comme un marché public ; »

Enfin, si la prestation inclut la construction d'installations (cuisine centrale par exemple), la délégation de service public permettra d'en faire supporter les frais au prestataire choisi qui les amortira sur la durée de la concession.

Les contrats qui ne rentrent pas dans la définition de la délégation de service public doivent être conclus dans le cadre du code des marchés publics.

b) Le choix du type de contrat à conclure dépend donc de plusieurs facteurs :

- la personne publique souhaite-t-elle assurer elle-même la prestation de préparation et de distribution des repas ou désire-t-elle confier cette tâche à un prestataire : actuellement, environ 70 % de la restauration collective est en gestion directe [4] ;
- le service de restauration collective est-il un service public délégable ;
- des travaux d'infrastructure importants doivent-ils être réalisés ;
- quelle est la nature du risque d'exploitation : le nombre de rationnaires est-il suffisamment constant et peut-il être prévu avec assez de précision pour prévoir une rémunération du prestataire qui ne soit pas substantiellement liée à l'activité du service ?

La réponse à la première question est essentiellement un choix politique, liée aux ressources disponibles (possibilité de disposer de personnel qualifié en particulier). Une fois cette question tranchée, et s'il est décidé de faire appel à un prestataire, le choix entre délégation de service public et marché public de service découlera des caractéristiques de la prestation attendue.

2. Principes juridiques régissant les achats publics :

a) Les marchés publics

- Les achats publics sont régis par des règles définies au niveau européen. Le principal texte applicable en l'espèce est la directive 2004/18/CE du Parlement européen et du Conseil du 31 mars 2004 relative à la coordination des procédures de passation des marchés publics de travaux, de fournitures et de services [5]. Les dispositions de cette directive permettent d'assurer le respect des principes de libre circulation des marchandises et des services et de concurrence non faussée, comme le rappelle son deuxième considérant :

- « (2) La passation de marchés conclus dans les États membres pour le compte de l'État, des collectivités territoriales et d'autres organismes de droit public doit respecter les principes du traité, notamment les principes de **la libre circulation des marchandises**, de la liberté d'établissement et de la libre prestation de services, ainsi que les principes qui en découlent, comme l'égalité de traitement, la **non-discrimination**, la reconnaissance mutuelle, la proportionnalité et la **transparence**. Toutefois, en ce qui concerne les marchés publics dépassant un certain montant, il est recommandé d'élaborer des dispositions en matière de coordination communautaire des procédures nationales de passation de ces marchés qui soient fondées sur ces principes de manière à garantir leurs effets ainsi qu'une mise en concurrence effective des marchés publics. Par conséquent, ces dispositions de coordination devraient être interprétées conformément aux règles et principes précités ainsi qu'aux autres règles du traité. »

- Ces principes découlent en effet directement du traité instituant la Communauté économique européenne de 1957 [6], et notamment du 1. de son article 3 dont la rédaction en vigueur est la suivante :

« 1. Aux fins énoncées à l'article 2, l'action de la Communauté comporte, dans les conditions et selon les rythmes prévus par le présent traité :

a) l'interdiction, entre les États membres, des droits de douane et des restrictions quantitatives à l'entrée et à la sortie des marchandises, ainsi que de toutes autres mesures d'effet équivalent ;

b) une politique commerciale commune ;

c) un marché intérieur caractérisé par l'abolition, entre les États membres, des obstacles à la libre circulation des marchandises, des personnes, des services et des capitaux ;

d) des mesures relatives à l'entrée et à la circulation des personnes conformément au titre IV ;

e) une politique commune dans les domaines de l'agriculture et de la pêche ;

f) une politique commune dans le domaine des transports ;

g) un régime assurant que la concurrence n'est pas faussée dans le marché intérieur ;

h) le rapprochement des législations nationales dans la mesure nécessaire au fonctionnement du marché commun ;

i) la promotion d'une coordination entre les politiques de l'emploi des États membres en vue de renforcer leur efficacité par l'élaboration d'une stratégie coordonnée pour l'emploi ;

j) une politique dans le domaine social comprenant un Fonds social européen ;

k) le renforcement de la cohésion économique et sociale ;

l) une politique dans le domaine de l'environnement ;

m) le renforcement de la compétitivité de l'industrie de la Communauté ;

n) la promotion de la recherche et du développement technologique ;

o) l'encouragement à l'établissement et au développement de réseaux transeuropéens ;

p) une contribution à la réalisation d'un niveau élevé de protection de la santé ;

q) une contribution à une éducation et à une formation de qualité ainsi qu'à l'épanouissement des cultures des États membres ;

r) une politique dans le domaine de la coopération au développement ;

s) l'association des pays et territoires d'outre-mer, en vue d'accroître les échanges et de poursuivre en commun l'effort de développement économique et social ;

t) une contribution au renforcement de la protection des consommateurs ;

u) *des mesures dans les domaines de l'énergie, de la protection civile et du tourisme. »*

Le code des marchés publics de 2006 constitue la transposition en droit national de cette directive. Il met donc en œuvre ces principes qui s'appliquent à l'ensemble des marchés publics, y compris les accords-cadres. En effet, le I de l'article premier de ce code est ainsi rédigé :

« I.-Les dispositions du présent code s'appliquent aux marchés publics et aux accords-cadres ainsi définis :

Les marchés publics sont les contrats conclus à titre onéreux entre les pouvoirs adjudicateurs définis à l'article 2 et des opérateurs économiques publics ou privés, pour répondre à leurs besoins en matière de travaux, de fournitures ou de services.

Les accords-cadres sont les contrats conclus entre un des pouvoirs adjudicateurs définis à l'article 2 et des opérateurs économiques publics ou privés, ayant pour objet d'établir les termes régissant les marchés à passer au cours d'une période donnée, notamment en ce qui concerne les prix et, le cas échéant, les quantités envisagées. »

b) Application à la délégation de service public

En ce qui concerne les délégations de service public, la directive du 31 mars 2004 [5] précitée dans son ensemble ne s'applique pas. En effet son article 17 précise :

« Concessions de services

Sans préjudice de l'application des dispositions prévues à l'article 3, la présente directive ne s'applique pas aux concessions de services définies à l'article 1^{er}, paragraphe 4. »,

et renvoie à cette définition :

« La "concession de services" est un contrat présentant les mêmes caractéristiques qu'un marché public de services, à l'exception du fait que la contrepartie de la prestation des services consiste soit uniquement dans le droit d'exploiter le service, soit dans ce droit assorti d'un prix. »

Néanmoins, cette exclusion présente une exception, les dispositions prévues à l'article 3 :

« Octroi de droits spéciaux ou exclusifs : clause de non-discrimination

*Lorsqu'un pouvoir adjudicateur octroie à une entité autre qu'un tel pouvoir adjudicateur des droits spéciaux ou exclusifs d'exercer une activité de service public, l'acte par lequel ce droit est octroyé prévoit que l'entité concernée doit, pour les marchés de fournitures qu'elle passe avec des tiers dans le cadre de cette activité, respecter le principe de **non-discrimination en raison de la nationalité**. »*

Au regard du droit européen, le principe de libre circulation s'applique donc aussi bien aux marchés publics (y compris les accords-cadres) qu'aux « concessions de service ». Cette disposition n'est pas reprise dans les dispositions nationales relatives aux délégations de service public, redéfinies par la loi n° 93-122 du 29 janvier 1993 *relative à la prévention de la corruption et à la transparence de la vie économique et des procédures publiques* [7] et codifiées, en ce qui concerne les collectivités territoriales, aux articles L. 1411-1 et suivants du code général des collectivités territoriales. Cependant, la transposition des directives est une obligation constitutionnelle (article 88-1 de la Constitution), et la juridiction administrative est amenée à vérifier la compatibilité d'un texte, même législatif, avec les dispositions du droit européen, y compris le droit dérivé [8, 9, 10]. L'application de la clause de non-discrimination prévue à l'article 3 de la directive du 31 mars 2004 [5] précitée ne peut donc être écartée. D'ailleurs, la cour de justice des communautés européennes a rappelé dans l'arrêt « Telaustria » du 7 décembre 2000 [11] : « À cet égard, il convient de relever que, nonobstant le fait que de tels contrats (de concession de service) sont, au stade actuel du droit communautaire, exclus du champ d'application de la directive 93/38 (portant coordination des procédures de passation des marchés dans les secteurs de l'eau, de l'énergie, des transports et des télécommunications), **les entités adjudicatrices les concluant sont, néanmoins, tenues de respecter**

les règles fondamentales du traité en général et le principe de non-discrimination en raison de la nationalité en particulier. »

En conclusion, il apparaît donc que, quel que soit le mode de fonctionnement choisi, l'acheteur public ne peut imposer un approvisionnement local lors de la passation de ses contrats. En effet, la réglementation en vigueur repose sur des principes de transparence et de concurrence non-faussée, à l'échelle communautaire, afin d'écarter les tentations de corruption et de garantir les meilleurs prix au contribuable (Article 1 du code des marchés publics). Pourtant, l'utilisation de certaines dispositions du code des marchés publics peut en pratique favoriser les productions locales.

B. Critères techniques

L'article 6 du code des marchés publics précise que les prestations qui font l'objet d'un marché ou d'un accord-cadre sont définies, dans les documents de la consultation, par des spécifications techniques formulées notamment en termes de performances ou d'exigences fonctionnelles. Celles-ci doivent être suffisamment précises pour permettre aux candidats de répondre exactement à l'objet du marché et au pouvoir adjudicateur d'attribuer le marché.

Les critères de présentation et de sélection des offres doivent être objectifs, mesurables, liés au produit, au marché et les plus faciles à utiliser (ex le prix, la fraîcheur, les délais de livraison). Il n'est jamais interdit d'utiliser d'autres critères à condition d'être en mesure de les justifier par rapport à l'objet du marché.

1. Critères sociaux ou géographiques

Les critères relatifs au caractère local peuvent être traduits en critère social ou géographique. Cependant, ils sont de nature discriminatoire et contraire à l'esprit du code des marchés publics. Ils ont donné lieu à une jurisprudence abondante.

a) Les critères relatifs au mieux-disant social ou à l'insertion sociale

Selon le juge administratif, ils doivent rester une déclaration d'intention car ils ne présentent pas de lien avec l'objet du marché ou l'exécution des prestations (CE, 10 mai 1996, Fédération nationale des travaux publics).

b) L'équilibre des finances locales et l'emploi

« Ces motifs étant sans rapport avec la réglementation des marchés, la décision d'attribuer le marché de préférence à une entreprise **locale** dans un souci de favoriser le maintien des emplois locaux et l'acquittement au bénéfice de la commune des taxes professionnelles a été être annulée car il n'était pas démontré que l'implantation locale de l'entreprise ait été l'une des conditions de bonne exécution des travaux » (CE, 29 juillet 1994, Commune de Ventenac-en-Minervois).

c) La création d'emplois, l'insertion et la formation

Le critère additionnel relatif " *aux propositions concrètes faites par les soumissionnaires en matière de création d'emplois, d'insertion et de formation* " est sans rapport avec l'objet du contrat ou avec ses conditions d'exécution (CE 25 juillet 2001, Commune de Gravelines).

d) La forme juridique du candidat

Le code des marchés publics précise 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. »

e) Les critères dits de « localisme géographique »

Sont également prohibés, les critères dits de "localisme géographique " consistant à réserver les marchés aux entreprises locales. En effet, l'article 6 interdit explicitement toute référence « à une provenance ou origine déterminée » qui aurait « pour effet de créer des obstacles faire mention injustifiés à l'ouverture des marchés publics à la concurrence. » **On ne peut donc pas utiliser directement comme critère une distance entre le lieu de production et le marché, ou faire référence à une région ou une AOC.** Le critère « local » ou « proximité » n'est donc pas recevable et a fait l'objet d'une jurisprudence renouvelée (CE, 16 octobre 1996, préfet de la Haute-Garonne).

f) Examen du produit dans une aire géographique limitée

La CJCE a indiqué que ne pouvait pas être retenue comme critère d'attribution la faculté pour le pouvoir adjudicateur de pouvoir examiner le produit dans un rayon géographique limité (300 km) à partir de son lieu d'établissement (CJCE 19 juin 2003, Gesellschaft für Abfallentsorgungs-Technik GmbH).

g) Obligation contractuelle de proximité

Le critère de l'implantation préalable ne peut être une condition à l'obtention du marché mais l'obligation contractuelle de proximité, si elle est justifiée par l'objet du marché, peut être imposée au futur titulaire (CE, 14 janvier 1998, Société Martin-Fourquin ; CAA Nancy, 1er février 2001, Syndicat intercommunal de collecte et de traitement français des ordures ménagères du secteur de Gray).

S'il est donc de jurisprudence constante que le critère de préférence locale est par principe illégal parce que discriminatoire, le juge administratif **a admis toutefois** que la localisation géographique des entreprises puisse être prise en considération lorsque leur proximité du lieu d'exécution du marché constitue **une condition de sa bonne réalisation** comme dans le cas de l'attribution d'un **marché de transport de personnes** pour lequel il fait une application nuancée de l'interdiction du critère de préférence locale (CAA Nancy le 2 avril 2001, Société générale du bâtiment Scanzi). La Cour administrative d'appel de Marseille a confirmé cette jurisprudence en jugeant que, dans le cadre de la procédure d'appréciation des offres d'un marché de transport public routier de personnes, « *la mention du lieu de stationnement [des véhicules] constitue un élément objectif d'appréciation de la qualité technique des prestations d'une entreprise de transport* ». Il considère ainsi qu'aucun critère de préférence locale illégal n'a été retenu par la commission

d'appels d'offres. (CAA Marseille 6 avril 2007, préfet des Hautes Alpes c/ département des hautes Alpes).

Nous voyons bien ici que l'objet du marché a été déterminant dans l'appréciation du juge et, ce qui peut être applicable pour un marché de transport ne l'est pas nécessairement pour un marché de restauration collective. Le critère géographique est, dans les faits, non recevable pour la restauration collective. Les critères les plus pertinents restent les critères directement liés aux produits dont le plus évident est la qualité.

2. Les critères liés à la qualité

L'objet du code des marchés étant d'assurer une mission de service public avant tout, en recherchant l'offre économiquement la plus avantageuse en termes de « coût global » se traduisant par un optimum prix-qualité par rapport à l'attendu moyen. Les critères définissant de façon objective et mesurable la qualité des produits alimentaires sont, non seulement recevables mais indispensables pour définir l'offre. Aussi, la cour de comptes vérifie en premier que le produit retenu est le « mieux disant » c'est à dire le moins cher à qualité égale et présentant la meilleure offre qualité/prix.

La qualité est donc parmi les premiers critères retenus qui, dans le cas des produits alimentaires, peuvent être le calibre pour les fruits et légumes, la saisonnalité, la fraîcheur, le délai de livraison après cueillette etc.

Le kilométrage parcouru ne peut cependant pas être directement utilisé pour traduire objectivement l'état de fraîcheur des produits. Il renvoie à l'interdiction faite dans l'article 6 à toute référence « à une provenance ou origine déterminée » qui aurait « pour effet de créer des obstacles et faire mention injustifiés à l'ouverture des marchés publics à la concurrence. »

Il convient de plus, de bien distinguer le critère qualité du produit et ses caractéristiques environnementales qu'il est désormais possible d'utiliser depuis 2006.

3. Environnement

a) Jurisprudence de la CJCE

En effet, les **performances de l'offre en matière de protection de l'environnement** sont une **nouveauté intégrée en 2002** par la **jurisprudence de la CJCE**. Celle-ci dans un arrêt en date du 17 septembre 2002, (Concordia Bus Finland Oy Ab et Helsingin kaupunki, HKL-Bussiliikenne) accepte que le pouvoir adjudicateur, dans le cadre d'un marché public relatif à la prestation de services de transports urbains par autobus, puisse prendre en considération la " *réduction des émissions d'oxyde azotique ou de niveau sonore des véhicules* " c'est-à-dire un critère de protection de l'environnement afin d'attribuer le marché à l'offre économiquement la plus avantageuse sous réserve bien sûr que ce critère soit lié à l'objet du marché ce qui était le cas ici mais peut-être discuté dans le cas de la restauration collective. Si ce lien est manifeste pour les transports, il est moins évident pour la

fourniture de produits ou de services dans le domaine de la restauration collective même si cela répond à une demande sociétale formulée lors du Grenelle de l'Environnement.

b) Nouveau code des marchés publics

Depuis, le nouveau code **des marchés publics**, entré en vigueur le 1er septembre 2006, a renforcé les possibilités pour les acheteurs publics de réaliser des achats durables, comme le demandait le ministère de l'Ecologie et du Développement durable depuis 2003. Il permet la prise en compte des exigences environnementales à différents stades du processus d'achat public (art. 5, 6, 45, 50 et 53). La circulaire du 3 août 2006 portant manuel d'application du code précise les modalités pratiques d'application de ces articles.

L'Article 5 du chapitre I précise que des objectifs de développement durable peuvent être pris en compte dans la définition des besoins avant l'offre ou toute négociation non précédée d'appel à la concurrence mais que le choix des besoins ne doit pas avoir pour effet de soustraire des marchés aux règles qui leur sont normalement applicables en vertu du code des marchés public. Il explicite également que le ou les marchés ou accords-cadres conclus par le pouvoir adjudicateur ont pour objet exclusif de répondre à ces besoins

Les mêmes exigences environnementales peuvent être formulées dans les contrats qui ne sont pas soumis au code des marchés publics, à condition qu'elles soient liées à l'objet du contrat et que les principes de liberté d'accès, d'égalité de traitement et de transparence soient respectés.

L'article 6 du code des marchés publics précise que les prestations qui font l'objet d'un marché ou d'un accord-cadre sont définies, dans les documents de la consultation, par des spécifications techniques formulées notamment en termes de performances ou d'exigences fonctionnelles. Celles-ci doivent être suffisamment précises pour permettre aux candidats de répondre exactement à l'objet du marché et au pouvoir adjudicateur d'attribuer le marché.

« Les spécifications techniques permettent l'égal accès des candidats et ne peuvent pas avoir pour effet de créer des obstacles injustifiés à l'ouverture des marchés publics à la concurrence. (...) Elles ne peuvent faire mention d'un mode ou 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.** ((CE, 3 novembre 1995, district de l'agglomération). **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 ".** (Article 6)

c) Formulation des critères

Au niveau des spécifications techniques, l'acheteur public peut inclure des caractéristiques environnementales, soit en termes de performances ou d'exigences fonctionnelles, soit en se référant, pour tout ou partie, aux exigences des écolabels ou équivalents. Ces labels existent pour les produits biologiques ou le commerce équitable mais restent encore à consolider pour le développement durable.

Ainsi, l'article 45 souligne dans son alinéa II. que le pouvoir adjudicateur peut demander aux opérateurs économiques qu'ils produisent des certificats de qualité, délivrés par des organismes indépendants, et fondés sur les normes européennes. Pour les marchés de travaux et de services dont l'exécution implique la mise en œuvre de mesures de gestion environnementale, ces certificats sont fondés sur le système communautaire de management environnemental et d'audit (EMAS) ou sur les normes européennes ou internationales de gestion environnementale.

Enfin, l'attribution du marché peut également intégrer un nouveau critère déterminant pour des achats durables: le coût global d'utilisation lorsque ce critère est pertinent avec le produit et l'objet du marché (ex appareil électroménager).

d) Hierarchisation et pondération des critères

Les critères sur lesquels le pouvoir adjudicateur se fonde pour attribuer le marché sont définis à l'article 53 : « Le marché est attribué au candidat qui a présenté l'offre économiquement la plus avantageuse,

- soit sur une pluralité de critères non discriminatoires et liés à l'objet du marché, notamment la qualité, le prix, la valeur technique, le caractère esthétique et fonctionnel, les performances en matière de protection de l'environnement, 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. D'autres critères peuvent être pris en compte s'ils sont justifiés par l'objet du marché
- soit, compte tenu de l'objet du marché, sur un seul critère, qui est celui du prix.

Pour les marchés passés selon une procédure formalisée autre que le concours et lorsque plusieurs critères sont prévus, le pouvoir adjudicateur précise leur pondération. Le poids de chaque critère peut être exprimé par une fourchette dont l'écart maximal est approprié. Le pouvoir adjudicateur qui estime pouvoir démontrer que la pondération n'est pas possible notamment du fait de la complexité du marché, indique les critères par ordre décroissant d'importance.

Les critères ainsi que leur pondération ou leur hiérarchisation sont indiqués dans l'avis d'appel public à la concurrence ou dans les documents de la consultation.

Les critères environnementaux ne sont donc qu'un critère parmi d'autres et en peuvent avoir de pondération majoritaire. Les offres régulières et acceptables sont classées par ordre décroissant, la mieux classée est retenue. Les critères environnementaux interviennent pour départager les offres les plus avantageuses économiquement, toutes choses égales par ailleurs sur la qualité du produit et son prix.

Les critères choisis devant être objectifs, mesurables et liés à l'objet du marché, il faut donc, **bien spécifier le lien à l'environnement par rapport à l'objet du marché.** La méthode retenue pour l'apprécier doit avoir fait l'objet d'une validation et d'un consensus ce qui n'est pas encore le cas en matière environnementale pour les denrées alimentaires. Enfin, le calcul doit être fait sur le cycle de production total et non pas seulement sur le transport du lieu d'abattage ou de récolte au lieu de consommation. En effet, des études montrent que le calcul peut donner des résultats inverses.

C. Utilisation des seuils

1. Notion de seuil

On entend par seuil la valeur estimée hors taxe du marché au delà de laquelle une procédure formalisée doit être engagée lorsque la procédure dépend d'un seuil. Les procédures formalisées selon lesquelles les pouvoirs adjudicateurs passent leurs marchés et accords-cadres sont les suivantes:

- Appel d'offres ouvert ou restreint : le pouvoir adjudicateur choisit l'attributaire, sans négociation, sur la base de critères objectifs préalablement portés à la connaissance des candidats. Il est dit ouvert lorsque tout opérateur économique peut remettre une offre. Il est dit restreint lorsque seuls peuvent remettre des offres les opérateurs économiques qui y ont été autorisés après sélection. Le choix entre les deux formes d'appel d'offres est libre
- Procédure négociées, dans les cas prévus par l'article 35, est au sens du code des marchés publics 2006, une procédure dans laquelle le pouvoir adjudicateur négocie les conditions du marché avec un ou plusieurs opérateurs économiques.
- Dialogue compétitif, dans les cas prévus par l'article 36 ; pour les marchés complexes
- Concours, défini par l'article 38 ; dans le domaine de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme, de l'architecture et de l'ingénierie ou des traitements de données
- Système d'acquisition dynamique, défini par l'article 78. pour des fournitures courantes

Seules les trois premières procédures s'appliquent à la restauration collective.

Les seuils sont exprimés au niveau européen en euros et révisés périodiquement afin de les adapter, si nécessaire, en fonction des variations éventuelles de la valeur de l'euro. [12]

2. La procédure adaptée

Les marchés et accords-cadres de fournitures, de services ou de travaux peuvent être passés selon une procédure adaptée, dans les conditions définies par l'article 28, lorsque le montant estimé du besoin est inférieur aux seuils suivants mentionnés au II de l'article 26 :

- 133 000 EUR HT pour les fournitures et les services de l'Etat ;
- 206 000 EUR HT pour les fournitures et les services des collectivités territoriales ;
- 5 150 000 EUR HT pour les travaux.

Au-delà une procédure formalisée est obligatoire.

L'article 30 précise que dans le cas des marchés de services autres que ceux visées à l'article 29 la procédure adaptée peut être utilisée quel que soit le montant du marché ce qui s'applique à la

restauration collective. La collectivité reste cependant tenue de définir un cahier des charges en références à des normes et d'envoyer un avis d'attribution lorsque le marché dépasse 230 000 € HT. Cette procédure est très souple. Elle autorise les discussions avec les candidats et des ajustements éventuels du cahier des charges. Cette facilité ne peut pas être utilisée pour les marchés de fournitures.

3. L'allotissement (Article 27):

« Le pouvoir adjudicateur ne peut pas se soustraire à l'application du code en scindant ses achats en lots. Le montant estimé du besoin est déterminé, quel que soit le nombre d'opérateurs économiques auxquels il est fait appel et quel que soit le nombre de marchés à passer. En ce qui concerne les fournitures et les services, il est procédé à une estimation de la valeur totale des fournitures ou des services qui peuvent être considérés comme homogènes soit en raison de leurs caractéristiques propres, soit parce qu'ils constituent une unité fonctionnelle. La délimitation ne doit pas avoir pour effet de soustraire des marchés aux règles qui leur sont normalement applicables. 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. Lorsqu'un achat peut être réalisé par lots séparés, est prise en compte la valeur globale estimée de la totalité de ces lots.

Les pouvoirs adjudicateurs peuvent décider de mettre en œuvre 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 II de l'article 26 (voir paragraphe précédent), la ou les procédures à mettre en œuvre sont les procédures formalisées mentionnées au I du même article.

Toutefois, même si la valeur totale des lots est égale ou supérieure aux seuils des marchés formalisés, il est possible de recourir à une procédure adaptée, pour les lots inférieurs à 80 000 EUR HT dans le cas de marchés de fournitures et de services, **pour autant que le montant cumulé de ces lots n'excède pas 20 % de la valeur de l'ensemble du marché**. Cette dérogation ne peut, en revanche, s'appliquer aux accords-cadres et aux marchés qui ne comportent pas de montant minimum.

Cette mesure permet d'associer **les petites et moyennes entreprises** à des opérations complexes, qui peuvent dépasser les capacités techniques et financières d'une seule entreprise ».

4. Seuils de procédure et seuils de publicité

Il y a lieu de distinguer les seuils de publicité (Conseil d'Etat, 14 mars 1997, Préfet des Pyrénées-Orientales) des seuils de procédure (CAA de Bordeaux, 13 avril 1999, Préfet de la Charente-Maritime).

Pour évaluer le seuil de procédure et le seuil de publicité, le juge contrôle le caractère sincère et raisonnable de l'évaluation par la personne responsable du marché du montant estimé de ce dernier compte tenu des éléments disponibles. Il détermine notamment si ce montant n'a pas été

sous-évalué afin de soustraire l'opération à l'obligation de publication de l'appel public à la concurrence au bulletin des annonces de marché public.

Le pouvoir adjudicateur peut décider que le marché sera passé sans publicité ni mise en concurrence préalables si les circonstances le justifient, ou si son montant estimé est inférieur à 20 000 EUR HT.

5. Jurisprudence sur le non-respect des seuils

Deux marchés avaient été passés à la même date, avec la même entreprise, en vue de l'approvisionnement en produits laitiers de plusieurs établissements scolaires d'une commune. Bien qu'ils fussent distribués à différentes catégories d'élèves et qu'ils fassent l'objet d'une imputation sur des budgets différents de la caisse des écoles, il s'agissait sous l'apparence de marchés distincts de la réalisation d'une même opération dépassant le seuil au-delà duquel la procédure du marché négocié ne peut plus être utilisée. Les marchés ont donc été annulés (CE, 29 juillet 1994, caisse des écoles d'Epinay-sur-Seine).

La même solution a été retenue pour quatre marchés, qui avaient fait l'objet d'un unique avis d'information, conclus pour la réalisation de trottoirs en quatre endroits d'un même quartier de la commune utilisant des procédés techniques identiques et devant être effectués dans des délais identiques. Sous l'apparence de quatre marchés, il s'agissait en fait d'une même opération, dont le montant dépassait le seuil. (CE, 26 septembre 1994, préfet d'Eure-et-Loir).

De même, des travaux de voirie d'un montant supérieur au seuil présentés comme des prestations distinctes constituaient une seule opération (CE, 12 décembre 1994, SARL Viale Vendôme). (CE, 14 janvier 1998, conseil régional de la région Centre)

D. Quelques pistes

Dans l'objectif d'aider tout acteur désireux de s'engager dans une démarche d'approvisionnement local, un certain nombre d'outils sont d'ores et déjà disponibles. Suit une liste de « bonnes adresses » et de conseils, en lien avec ces initiatives, à l'attention de quiconque souhaiterait mettre en place ou s'informer sur les produits locaux en Rhône-Alpes.

1. Elaboration d'un espace consacré aux offres publiques

Il serait utile de prévoir, sur le site internet « achatlocal consorhonealpes » (<http://www.achatlocal-consorhonealpes.com/>) un espace où les acheteurs publics de la région Rhône-Alpes pourraient publier leurs appels d'offre. Ce site constituerait ainsi un point d'information unique permettant aux producteurs d'être informés des différentes opportunités.

2. Transmission automatique des offres publiques aux producteurs

Lors de la publication sur le site précité de son offre, l'acheteur public pourrait avoir la possibilité de choisir la catégorie de producteurs concernés. L'appel d'offre serait alors envoyé automatiquement aux producteurs référencés sur le site dans cette catégorie.

3. Catalogue des acteurs de la restauration collective en Rhône-Alpes

Le site précité offre un catalogue de producteurs régionaux qu'il est possible de contacter. Il pourrait être utile de rajouter une liste de contact des acheteurs régionaux de la restauration collective qui le souhaiteraient, avec des liens vers leurs sites internet éventuels.

4. Elaboration de fiches synthétiques

Des fiches synthétiques répondant aux questions pratiques que les acheteurs publics peuvent se poser concernant la manière d'intégrer des produits locaux dans leur cahier des charges pourrait être proposées sur le même site (voir les propositions en annexe du présent rapport).

De la même façon, des fiches sur la rédaction des réponses aux appels d'offre publics faciliteraient l'accès des producteurs locaux à ces marchés.

5. Lien avec les guides existant

Différentes organisations ont réalisé des guides relatifs à l'achat de denrées alimentaires pour la restauration collective. Ces guides, souvent disponibles sur internet, pourraient être référencés sur le site précité.

On peut citer notamment :

- le « guide pratique de l'achat et de la fourniture de denrées alimentaires pour la restauration collective en gestion directe » de l'association de la restauration collective en gestion directe (CCC France) (<http://www.ccc-france.fr/Espace-Marches-Publics/Guide-pratique-et-telechargement-13.htm>). Le même site propose également des modèles de règlement type de participation et de cahier des clauses particulières ainsi que des fiches conseil d'achat public de produits agro-alimentaires ;
- le « guide des contrats publics de restauration collective » élaboré par le groupe permanent d'étude des marchés de denrées alimentaires (GPEM/DA) du ministère de l'économie et des finances (http://www.minefi.gouv.fr/fonds_documentaire/daj/guide/gpem/5540/5540.pdf) ;
- le « guide pratique pour l'achat de produits bio, locaux et équitables en restauration collective » (<http://equisol.free.fr/PDF/CRTR/Guide%20pratique%20Restauration%20citoyenne.pdf>) élaboré par l'association de promotion du commerce équitable Equi'sol (equisol38@free.fr), l'association pour le développement de l'agriculture dans l'Y grenoblois (adayg@adayg.org, <http://www.adayg.org>) et l'association pour le développement de l'agriculture biologique en Isère, pays de Savoie et dans l'Ain Adabio (armelle.buisson@adabio.com).

6. Lien avec le MINEFE

Toute difficulté pour l'application du code des marchés publics peut faire l'objet de questions transmises à la direction des affaires juridiques du ministère de l'économie, des finances et de l'emploi : daj-marches-publics@finances.gouv.fr.

7. Aide à la rédaction des appels d'offre et des réponses des fournisseurs

Un spécialiste des marchés publics pourrait être mis à disposition tant des acheteurs publics pour les aider à élaborer des cahiers des clauses techniques particulières favorisant l'approvisionnement local que des fournisseurs pour les aider à rédiger des réponses aux appels d'offre qui soient recevables.

De la même manière, la procédure de référencement des grands opérateurs nationaux de la restauration collective peut apparaître complexe. Un accompagnement des producteurs de la région qui souhaiteraient s'engager dans cette voie pourrait donc être utile.

8. Promotion des produits locaux

Pour bien des responsables de restauration collective contactés lors de cette étude, l'intégration de produits locaux n'apparaît pas comme un enjeu et ne ressort pas des préoccupations dont leur font part leurs clients. Une réflexion devrait donc être menée sur la promotion de l'image des produits de l'agriculture et de l'industrie agro-alimentaire de Rhône-Alpes, tant auprès des décideurs de la restauration collective que du public qui fréquente leurs établissements. Cette promotion pourrait passer par des animations dans les restaurants, la création d'un label régional, une communication ciblée auprès des responsables, des campagnes dirigées vers le grand public ou tout autre moyen qui apparaîtrait pertinent.

CONCLUSION

La prise de conscience environnementale se développe dans nos sociétés. De nombreuses politiques se mettent en place, partout en Europe, dans l'optique de favoriser le développement durable. Dans ce cadre, il apparaît intéressant de développer l'agriculture de proximité et de limiter les transports, gros consommateurs d'énergie. La restauration collective représente aujourd'hui un mode majeur de consommation alimentaire. C'est donc une cible naturelle de ce type de politique. La mise en place de cette politique en Rhône-Alpes s'est traduite par la signature, le 28 novembre 2007, d'un accord-cadre « approvisionnement de la restauration collective en Rhône-Alpes par des produits agricoles et agroalimentaires locaux », entre le préfet de région et différents représentants des acteurs concernés.

Les produits locaux représentent actuellement une part limitée de l'approvisionnement de la restauration collective. Il y a plusieurs raisons à cela :

- l'évolution des pratiques de la restauration collective conduit à l'utilisation de plus en plus de produits transformés, au dépend des denrées issues de la production primaire. Or l'origine de ces produits n'est généralement pas identifiée ;
- le critère prix est souvent le critère prioritaire et la valorisation de productions plus qualitatives est difficile ;
- la production locale n'est pas réellement associée à une image de qualité. Les produits issus de l'agriculture biologique ou du commerce équitable trouvent plus facilement leur public ;
- les producteurs de la région sont peu présents sur ce marché, soit qu'il leur semble exigeant et peu rentable, soit qu'il leur semble peu accessible du fait des procédures administratives (référencement auprès des grands acteurs privés du secteur, appel d'offre dans le cadre des marchés publics), soit que l'organisation des filières soit peu propice à la fourniture régulière de quantités importantes que requière la restauration collective ;
- s'agissant des acheteurs publics, les règles qui leur sont imposées limitent leur marge de manœuvre quant au choix des fournisseurs. En aucun cas, le critère d'achat local ne peut être imposé en tant que tel.

Dans l'optique de favoriser l'approvisionnement local, il serait téméraire de compter sur un retour en arrière dans les pratiques du secteur. De même, les règles de l'achat public, guidées par les principes fondateurs de la Communauté européenne, ne sont pas susceptibles d'évoluer de façon à favoriser les restrictions géographiques imposées aux fournisseurs. Certaines formulations ou certaines procédures permettent de favoriser les acteurs locaux (notamment en matière de critères de qualité ou d'environnement et en matière de détermination de l'allotissement), mais sans garantie du résultat. En-dehors d'opérations marginales (repas à thème), les expériences réussies d'approvisionnement local résultent toujours d'une volonté politique forte des décideurs. Les pistes les plus pertinentes pour généraliser ces expériences semblent donc reposer sur :

- la promotion des produits locaux et leur valorisation auprès des acteurs de la restauration collective et des consommateurs, d'une part ;
- l'assistance aux producteurs, en matière d'organisation (création de structures coopératives), d'information (diffusion des appels d'offre) et de rédaction des offres, d'autre part.

C'est à ces conditions que la richesse agricole de la région Rhône-Alpes trouvera sa juste place sur les tables de nos restaurants collectifs.

BIBLIOGRAPHIE

La version du code des marchés publics utilisée dans cette étude est celle qui résulte du décret n° 2006-975 du 1^{er} août 2006 *portant code des marchés publics* (JORF n° 179 du 4 août 2006, page 11627), modifiée en dernier lieu par le décret n° 2008-1355 du 19 décembre 2008 *de mise en œuvre du plan de relance économique dans les marchés publics* (JORF n° 0296 du 20 décembre 2008, page 19544).

1. loi n° 2001-1168 du 11 décembre 2001 *portant mesures urgentes de réformes à caractère économique et financier* (JORF n° 288 du 12 décembre 2001, page 19703) modifiée en dernier lieu par l'ordonnance n° 2006-460 du 21 avril 2006 *relative à la partie législative du code général de la propriété des personnes publiques* (JORF n° 95 du 22 avril 2006, page 6024) ;
2. guide des contrats publics de restauration collective n° J4-05, chapitre 6, ministère de l'économie des finances et de l'industrie, direction des affaires juridiques, groupe permanent d'étude des marchés de denrées alimentaires, approuvé le 31 mars 2005 par la commission technique des marchés ;
3. Conseil d'État, 7^{ème} et 2^{ème} sous-sections réunies, n° 289234, commune d'Andeville, lecture du vendredi 20 octobre 2006, publié au recueil Lebon ;
4. A. Delbosc et N. Periers, développement durable et restauration collective : opportunités et risques, cas du restaurant de la Cité internationale de Paris, master « économie du développement durable, de l'environnement et de l'énergie » de l'INAP-G, avril 2006 ;
5. directive 2004/18/CE du Parlement européen et du Conseil du 31 mars 2004 *relative à la coordination des procédures de passation des marchés publics de travaux, de fournitures et de services* (JOUE n° L 134 du 30 avril 2004, page 114) modifiée en dernier lieu par le règlement (CE) n° 213/2008 de la Commission du 28 novembre 2007 *modifiant le règlement (CE) n° 2195/2002 du Parlement européen et du Conseil relatif au vocabulaire commun pour les marchés publics (CPV) et les directives 2004/17/CE et 2004/18/CE du Parlement européen et du Conseil relatives aux procédures en matière de marchés publics, en ce qui concerne la révision du CPV* (JOUE n° L 74 du 15 mars 2008, page 1) ;
6. traité instituant la Communauté européenne, Rome, 25 mars 1957, version consolidée (JOCE n° C 325 du 24 décembre 2002, page 33) ;
7. loi n° 93-122 du 29 janvier 1993 *relative à la prévention de la corruption et à la transparence de la vie économique et des procédures publiques* (JORF n° 25 du 30 janvier 1993, page 1588) modifiée en dernier lieu par la loi n° 2007-148 du 2 février 2007 *de modernisation de la fonction publique* (JORF n° 31 du 6 février 2007, page 2160) ;
8. Conseil d'État, assemblée, n° 108243, Nicolo, lecture du vendredi 20 octobre 1989, publié au recueil Lebon ;

9. Conseil d'État, assemblée, n° 138777, 147424 et 147425, Tête et Association de sauvegarde de l'Ouest lyonnais, lecture du vendredi 6 février 1998, publié au recueil Lebon ;
10. Conseil d'État, section, n° 188239, communauté de communes du Piémont de Barr, lecture du vendredi 20 mai 1998, publié au recueil Lebon ;
11. Cour de justice des Communautés européennes, sixième chambre, n° C-324/98, Telaustria Verlags GmbH et Telefonadress GmbH, lecture du 7 décembre 2000 ;
12. considérant 17 de la directive 2004/18/CE du Parlement européen et du Conseil, du 31 mars 2004, relative à la coordination des procédures de passation des marchés publics de travaux, de fournitures et de services).

Annexe 1 : Comparaison entre différents types d'établissements

Exemples cités lors de nos entretiens	Type d'établissement	Nombre de repas servis par jour	Coût d'un repas pour l'établissement (denrées, préparation, personnel...)	Facturation d'un repas	Critères de sélection des fournisseurs (par ordre d'importance)	Produits locaux utilisés
Restauration universitaire	Public (régional)	18000 repas/jour en moyenne	4,39 euros (coût denrées : 1,32 euros)	2,85 (ticket restaurant)	1) Prix 2) Valeur technique (dossier, services, test des produits)	-pain frais -animations exceptionnelles (Ex « Figues de Solliès »)
Cuisine centrale communale (écoles maternelles et primaires)	Public (collectivité locale)	2100 repas/jours	7,50 euros à la livraison (coût denrée : 1,60 euros)	1 à 3 euros	1) Qualité technique (test des produits) 2) Service 3) Prix	-pain frais de la commune pour chaque école -volailles fraîches -pommes (exceptionnel) -certains produits bio (fromages...)
Centre Hospitalier	Public (collectivité locale)	1500 repas/jour	4,87 euros (coût denrée : ~1,48)	?	1) prix 2) capacité technique 3) clauses complémentaires (développement durable)	-pain frais -quelques légumes de saison (ex salade, tomates, poireaux, endives) -certains fromages (producteur local qui a un moindre coût)
Groupement d'achat de cuisines de lycées	Public (régional)	~1800 repas/jours	Variable selon les établissements ; (coût denrées : ~2 euros)	~2,80 euros	1) qualité 2) prix 3) livraison	-pain frais -viande fraîche (grossiste local) -produits de charcuterie -certains fruits et légumes -animations exceptionnelles

Annexe 2 : F.A.Q

Quels sont les produits locaux les plus susceptibles d'être intégrés en Restauration Collective ?

Trois catégories de produits sont particulièrement propices pour l'approvisionnement local.

- 1) Le pain et les produits de boulangerie sont d'ores et déjà fournis par des producteurs locaux dans de nombreuses restaurations collectives. La livraison journalière de pain frais est un atout pour la qualité des repas. Les quantités nécessaires sont compatibles avec la production d'une boulangerie, sans augmentation excessive des tarifs.
- 2) Les fruits et légumes de saison représentent un intérêt certain : les végétaux produits à proximité des restaurations sont de bonne qualité (récolte récente, pas de réfrigération pour transport). Ils ont un coût comparable aux produits extérieurs à la région (pas de transport). Les pommes de Rhône-Alpes en particulier sont déjà au menu des restaurations collectives en automne.
- 3) Certaines viandes peuvent être de provenance locale. Il existe des bouchers-grossistes capables d'assumer l'approvisionnement d'une restauration collective (prix, quantités, qualité).

Quels liens peut-on établir entre produits locaux et produits « bio » ?

Un produit local peut être bio et un produit bio peut être local, mais cela n'a rien de systématique. En effet, l'agriculture biologique est soumise à un cahier des charges précis (notamment en terme d'engrais, de traitements...) que les producteurs de la région peuvent choisir de ne pas suivre. Leurs produits ne porteront alors pas la mention « issu de l'agriculture biologique ». De même il existe de nombreuses exploitations agricoles « bio » sur le territoire français ou étranger.

En revanche, il est possible de s'approvisionner en « local » en favorisant également le « bio ». En effet de petits producteurs de l'agriculture biologique de la région s'associent parfois en coopératives. Ils sont alors à même de fournir les restaurations collectives. Attention cependant aux quantités disponibles, à la saisonnalité et aux modalités de livraison (moyens de livraison, possibilité de desservir plusieurs cuisines dans un large périmètre..).

Les produits locaux sont-ils de meilleure qualité que les autres ?

Oui et non. Les produits locaux sont simplement des denrées produites dans la région Rhône-Alpes ; ils n'ont pas de cahier des charges spécifique.

Cependant, l'approvisionnement local, particulièrement pour les végétaux, permet généralement une meilleure fraîcheur. Des fruits et légumes peu transportés, et donc récoltés à maturité et avec peu de réfrigération, seront de qualité supérieure.

Par ailleurs et plus particulièrement pour les produits transformés, l'origine locale est un gage de typicité. L'utilisation de produits régionaux permet de proposer des menus traditionnels, se démarquant de la routine habituelle.

Quels sont les principaux produits locaux en Rhône-Alpes ?

Pain

Légumes : Quinoa, lentilles, boulgour, concombres, pommes de terre, poireaux, carottes, salsifis

Fruits : Pommes et poires en automne

Figues, kiwis, fruits rouges (fraises, framboises, cerises, groseilles, mûres, cassis), mais également pêches, abricots, nectarines en été

Produits laitiers : Fromages

Viandes : Bœuf, volailles

Comment se fournir en produits locaux ?

L'approvisionnement en local ne se limite pas à l'achat direct aux producteurs. De plus en plus d'intermédiaires s'organisent afin d'intégrer les produits locaux à leur référencement, y compris des acteurs de dimension nationale ou internationale, via leurs plates-formes régionales.

La Chambre d'Agriculture de Rhône-Alpes a entrepris leur recensement : la liste peut être consultée sur le site (<http://www.achatlocal-consorhonealpes.com>).

Les produits locaux coûtent-ils plus cher ?

Non, les produits locaux ne sont pas forcément plus chers. Les volumes issus de la production locale sont plus limités que ceux disponibles à l'échelle nationale, voire internationale, il peut donc en résulter une élévation des prix. Néanmoins, d'autres facteurs tels que le transport sur une moindre distance, peuvent contribuer à abaisser le coût de ces produits.

Le surcoût éventuel dépend également du type de produit. Il est peu ou pas relevé, par exemple, lors d'approvisionnement local en fruits et légumes.

Signalons, par ailleurs, qu'une utilisation ponctuelle de produits locaux (menus spéciaux type semaine du goût, par exemple) engendre des surcoûts de mise en place d'une logistique exceptionnelle.

Peut-on être sûr de l'origine locale d'un produit ?

La réglementation oblige les professionnels à mettre en place un système de traçabilité. Dès lors, chaque acteur peut remonter l'origine des produits qu'il détient à l'échelon directement en amont (son fournisseur). Néanmoins, il n'existe pas de logo spécifique permettant d'identifier facilement les produits locaux en tant que tels, ni de système global permettant de garantir l'origine locale d'un produit au consommateur. L'information « produit local » est donc peu lisible sauf dans le cas de structures ayant engagé des démarches supplémentaires à cet effet.

Y a-t-il une définition juridique du produit local ?

Ce site est conçu pour les opérateurs de la région Rhône-Alpes. Cependant il n'existe pas de définition réglementaire du produit local, ni de label officiel permettant d'identifier ces produits.

Le critère régional peut-il être intégré dans le cadre d'un marché public ?

Non.

En effet, le II de l'article 1^{er} du code des marchés publics dispose : « Les marchés publics et les accords-cadres soumis au présent code respectent les principes de liberté d'accès à la commande publique, d'égalité de traitement des candidats et de transparence des procédures. Ces principes permettent d'assurer l'efficacité de la commande publique et la bonne utilisation des deniers publics. Ces obligations sont mises en oeuvre conformément aux règles fixées par le présent code. »

Ces dispositions interdisent de rejeter certaines offres en fonction de l'origine géographique du soumissionnaire.

Le critère régional peut-il être imposé au délégataire dans le cadre d'une DSP ?

Non.

L'article 3 de la directive 2004/18/CE du Parlement européen et du Conseil du 31 mars 2004 *relative à la coordination des procédures de passation des marchés publics de travaux, de fournitures et de services* dispose : « Lorsqu'un pouvoir adjudicateur octroie à une entité autre qu'un tel pouvoir adjudicateur des droits spéciaux ou exclusifs d'exercer une activité de service public, l'acte par lequel ce droit est octroyé prévoit que l'entité concernée doit, pour les

marchés de fournitures qu'elle passe avec des tiers dans le cadre de cette activité, respecter le principe de **non-discrimination en raison de la nationalité**. »

Ces dispositions (les seules de la directive applicables aux « concessions de service public » selon la terminologie européenne) interdisent d'introduire un critère d'approvisionnement local dans les contrats de délégation de service public.

Comment faire valoir le critère environnemental pour favoriser les produits locaux ?

Les caractéristiques techniques exigées doivent être en rapport direct avec l'objet du marché. Ainsi, des exigences s'appliquant uniquement au transport ne seraient pas acceptables dans le cadre d'un marché de fourniture de denrées. La distance entre zone de production et zone de consommation ne peut donc être présentée comme un critère de développement durable.

Le marché peut soit définir des critères de performance, soit faire appel à un éco-label reconnu. L'utilisation du Bilan-carbone® par exemple serait possible. La preuve du respect des critères est à apporter par tout moyen par le soumissionnaire.

Peut-on faire valoir un critère d'emploi local pour privilégier les produits locaux ?

Non.

Le critère social a été supprimé du code des marchés publics en 2006 car il était contraire à la réglementation européenne.

Les critères liés à l'emploi, à l'insertion, à la formation, aux finances locales ont ainsi été jugés sans rapport avec l'objet du marché par la juridiction administrative.

La seule possibilité prévue au code des marchés publics est celle qui permet, entre deux offres équivalentes, de retenir celle provenant d'une coopérative (sans que le critère géographique intervienne). En effet, son article 54 IV. précise 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. »

Les SIQO peuvent-ils être exigés dans le cadre d'un marché public ?

Oui.

Selon l'article 6 I. du code des marchés publics, « Les prestations qui font l'objet d'un marché ou d'un accord-cadre sont définies, dans les documents de la consultation, par des spécifications techniques formulées :

1° Soit par référence à des normes ou à d'autres documents équivalents accessibles aux candidats, notamment des agréments techniques ou d'autres référentiels techniques élaborés par les organismes de normalisation ;

2° Soit en termes de performances ou d'exigences fonctionnelles. Celles-ci sont suffisamment précises pour permettre aux candidats de connaître exactement l'objet du marché et au pouvoir adjudicateur d'attribuer le marché. Elles peuvent inclure des caractéristiques environnementales. »

Ces dispositions laissent une grande liberté dans la détermination des critères techniques utilisables. Les signes officiels de qualité et d'origine constituant des normes reconnues, ils peuvent être exigés dans le cahier des charges. Néanmoins, les caractéristiques requises doivent être en rapport avec l'attendu moyen afin de ne pas entraîner un surcoût indu (il ne semble pas raisonnable par exemple d'exiger de la volaille de Bresse pour approvisionner la restauration scolaire).

En outre, le soumissionnaire conserve la possibilité de proposer une offre équivalente. Il lui appartient alors de démontrer qu'elle offre les mêmes qualités que celles découlant des exigences du cahier des charges.

Le critère de distance peut-il être intégré dans le cadre d'un marché public ?

Non.

Les caractéristiques techniques exigées doivent être en rapport direct avec l'objet du marché. Si la juridiction administrative a pu admettre que la proximité géographique constituait une condition de la bonne exécution d'un marché de transport de personne, il ne peut être allégué qu'elle soit nécessaire à la régularité d'un approvisionnement en denrées.

Quelle est la relation entre produits Bio et produits locaux ?

La qualification « issu de l'agriculture biologique » constitue un critère de développement durable qui peut être validement utilisé, mais qui ne préjuge pas de l'origine géographique du produit. Cependant, la région compte de nombreux producteurs de denrées Bio qui peuvent répondre aux demandes des acteurs de la restauration collective en ce domaine. Voir par exemple Corabio (<http://www.corabio.org>) et l'annuaire bio (<http://www.annuaire-bio.org>).

Quel est le seuil en-dessous duquel la procédure adaptée est utilisable ?

Pour les marchés de fourniture, le seuil est de 133000 € pour les marchés de l'État et de 206000 € pour les collectivités locales (article 26 II du code des marchés publics).

Elle est également utilisable pour les lots de moins de 80000 € si l'ensemble de ces lots représente moins de 20 % du montant total minimum du marché (article 27 III. du code des marchés publics).

Pour les marchés de service, en matière de restauration collective, la procédure adaptée peut être utilisée quel que soit le montant (article 30 du code des marchés publics).

Quel est le seuil en-dessous duquel la mise en concurrence n'est pas requise ?

Les marchés dont le montant estimé est de moins de 20000 € peuvent être passés sans publicité ni mise en concurrence préalable (article 28 alinéa 5 du code des marchés publics).

Quels critères de qualité peuvent être utilisés ?

Selon l'article 6 I. du code des marchés publics, « Les prestations qui font l'objet d'un marché ou d'un accord-cadre sont définies, dans les documents de la consultation, par des spécifications techniques formulées :

1° Soit par référence à des normes ou à d'autres documents équivalents accessibles aux candidats, notamment des agréments techniques ou d'autres référentiels techniques élaborés par les organismes de normalisation ;

2° Soit en termes de performances ou d'exigences fonctionnelles. Celles-ci sont suffisamment précises pour permettre aux candidats de connaître exactement l'objet du marché et au pouvoir adjudicateur d'attribuer le marché. Elles peuvent inclure des caractéristiques environnementales. »

Ces dispositions laissent une grande liberté dans la détermination des critères techniques utilisables. Les signes officiels de qualité et d'origine constituant des normes reconnues, ils peuvent être exigés dans le cahier des charges. Différentes caractéristiques de fraîcheur, de durée de maturation pour la viande, l'exigence de race à viande, voire d'une race précise, peuvent être incluses. Le candidat garde toujours la possibilité de proposer une solution équivalente (article 6 V. et VI. du code des marchés publics). Néanmoins, les caractéristiques requises doivent être en rapport avec l'attendu moyen afin de ne pas entraîner un surcoût indu (il ne semble pas raisonnable par exemple d'exiger de la volaille de Bresse pour approvisionner la restauration scolaire).

En outre, le soumissionnaire conserve la possibilité de proposer une offre équivalente (par exemple, proposer de la blonde d'Aquitaine ou de la limousine alors que le cahier des charges demandait de la charolaise). Il lui appartient alors de démontrer qu'elle offre les mêmes qualités que celles découlant des exigences du cahier des charges.

Sur quelle base puis-je distinguer les différents lots ?

Selon l'article 10 du code des marchés publics, le pouvoir adjudicateur « choisit librement le nombre de lots, en tenant notamment compte des caractéristiques techniques des prestations demandées, de la structure du secteur économique en cause et, le cas échéant, des règles applicables à certaines professions ».

Si la distinction entre les différents lots ne doit pas être artificielle, elle peut parfaitement reposer sur la structure de la production. Par exemple, les fromages peuvent faire l'objet d'un lot différent des autres produits laitiers (yaourts ...) étant donné que les distributeurs peuvent être différents. Par contre, la répartition entre différents lots des types de yaourts ou des variétés de pomme ne serait probablement pas acceptée par la juridiction administrative.