



Vade-mecum

Encourager

l'approvisionnement local



Éditorial

L'Association des maires de France et des présidents d'intercommunalité, l'Assemblée des départements de France et l'Association des régions de France, associations d'élus signataires de ce guide consacré à « L'aide à l'approvisionnement local », souhaitent encourager et accompagner les élus qui s'engagent pour développer et préserver l'agriculture locale de qualité dans leurs territoires.

De nombreux projets existent partout en France, portés par les communes, les départements ou les régions pour soutenir l'économie locale, favoriser les productions respectueuses de l'environnement et offrir une alimentation de qualité dans le cadre de la restauration collective des écoles, collèges, lycées ou des résidences pour personnes âgées.

Les collectivités locales sont chaque jour plus nombreuses à se mobiliser pour favoriser l'approvisionnement local, conscientes des enjeux majeurs qu'il concentre en matière environnementale, économique, sociale, sanitaire ou encore éducative et culturelle.

Toutefois, cette démarche se heurte à un certain nombre de contraintes pratiques et juridiques, d'origine nationale et européenne.

Or nos productions agricoles doivent faire face à de nombreux défis et il est essentiel que les collectivités locales puissent, pour leur part, être aidées à utiliser tous les moyens possibles afin de mettre en œuvre une politique d'approvisionnement local.

Elles ont également un rôle à jouer dans la sensibilisation des citoyens et des usagers par un effort de communication mettant en valeur les produits issus des filières agricoles locales.

C'est la raison pour laquelle les associations représentatives des trois niveaux de collectivités ont rédigé ce vade-mecum. Il a pour objectif d'accompagner les élus porteurs de ces projets ainsi que leurs équipes administratives et de favoriser les bonnes pratiques, que les collectivités bénéficient ou non d'un bassin de production.

Le document présente les principaux éléments d'une charte de valorisation des patrimoines culinaires et agricoles, ainsi que des conseils pratiques pour la définition et les modalités de consultation des marchés.

François BAROIN
Président de l'AMF

Dominique BUSSEREAU
Président de l'ADF

Philippe RICHERT
Président de l'ARF





Table des matières

I. UNE « CHARTE DE VALORISATION DES PATRIMOINES CULINAIRES ET AGRICOLES »	4
II. L'ACHAT PUBLIC ORIENTÉ VERS LE SOUTIEN DES FILIÈRES AGRICOLES LOCALES DE QUALITÉ	5
A. Première étape : la définition précise des besoins de la collectivité	5
1. L'analyse de l'offre agricole locale pour une définition réaliste des besoins	5
2. Où se renseigner? Comment communiquer?	5
3. Détermination des besoins au regard de l'offre agricole identifiée	7
4. Calcul de l'évaluation des besoins et fixation du seuil de passation du marché	8
B. Deuxième étape : la rédaction adéquate des documents de la consultation	9
1. L'allotissement calibré	10
2. La rédaction du cahier des charges	11
3. Le choix des critères de jugement des offres	14

Préambule

L'engagement des élus des territoires ruraux, périurbains et urbains en faveur du développement économique agricole et de la qualité des menus proposés en restauration collective traduit une politique volontariste forte.

Les marchés publics peuvent, à des degrés divers, concrétiser ces aspirations, notamment lorsque la collectivité gère en direct ce service public : marchés d'approvisionnement de denrées alimentaires quand la collectivité est dotée d'une cuisine centrale, ou marchés de confection et fourniture de repas en liaison froide ou chaude.

Cette démarche suppose la prise en compte d'une méthodologie préalable qui repose sur deux éléments principaux.

- **La connaissance de l'offre agricole locale et l'organisation des filières.**

Les élus partagent l'idée que l'une des clés de la réussite d'une démarche d'approvisionnement en produits locaux de qualité est la connaissance fine des produits disponibles, de leurs caractéristiques, des acteurs des filières de production et de distribution sur le territoire, ainsi que du contexte environnemental de ces productions.

Plusieurs outils établis localement, comme la plateforme Agrilocal, créée à l'initiative des conseils départementaux en partenariat avec les chambres d'agriculture, sont conçus pour répondre à cet objectif de mise en relation entre les collectivités et les producteurs.

En cinq clics, elle permet à tout acheteur d'accéder à l'offre existant sur son territoire et de visualiser, sur son périmètre de recherche, l'implantation géographique des producteurs potentiels.

- **L'utilisation des possibilités offertes par le droit des marchés publics.**

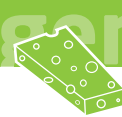
Il faut le souligner, le droit européen et le droit national des marchés publics prohibent toute préférence nationale ou locale en tant que telle dans les marchés publics.

Cette interdiction découle des principes fondamentaux de la commande publique : la liberté d'accès à la commande publique, l'égalité de traitement des candidats et la transparence des procédures.

Néanmoins, il existe des leviers opérationnels pour concilier l'interdiction du favoritisme local avec l'objectif de valoriser des produits et savoir-faire locaux de qualité, de faciliter l'accès des fournisseurs de proximité aux marchés publics et, plus généralement, de prendre en compte des exigences de développement durable.

La mise en œuvre de ces leviers n'appelle pas de solution unique car chaque marché public de fourniture de denrées alimentaires est le résultat d'un arbitrage dépendant étroitement du contexte territorial, des besoins propres de la collectivité et de son niveau d'objectifs notamment en matière d'approvisionnement de proximité.

Toutefois, et quelle que soit la dimension du marché à passer, on peut observer que les facteurs communs de réussite reposent sur deux piliers : la communication avec les acteurs des filières agricoles et la simplification de la procédure et du cahier des charges.



I. Une « charte de valorisation des patrimoines culinaires et agricoles »

Il s'agit d'une charte destinée aux collectivités territoriales telles que les communes ou les communautés de communes, visant à promouvoir les patrimoines culinaires et agricoles.

Il est proposé aux collectivités de s'engager à mener des actions choisies dans une liste d'une quinzaine propositions listées ci-dessous, qui peuvent être adaptées localement en fonction des priorités des élus et des spécificités du territoire.

Cet engagement pourrait avoir une durée allant de une à trois années.

Cette charte d'engagements pourrait contenir, au choix de la collectivité, les propositions d'action suivantes :

Aide au développement des filières locales

- S'engager sur un approvisionnement local en fonction des productions déjà en place sur les territoires (% de produits issus de la production locale définie par la collectivité).
- Encourager le dialogue entre tous les acteurs de la chaîne, du champ à l'assiette.
- Promouvoir les produits et patrimoines culinaires (par exemple concours d'affiche, pictogrammes sur les menus qui indiquent la provenance des produits).
- Valoriser les modes de production favorisant la protection de l'environnement (par exemple : développer l'agriculture raisonnée ou bio pour la protection des points de captage).

Sensibilisation des publics

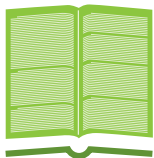
- Organiser des animations autour des patrimoines culinaires et agricoles (par exemple, contractualisation avec des fournisseurs pour des visites de fermes, vergers, etc.).
- Promouvoir une connaissance de l'environnement de production (à préciser).
- Éduquer au goût.
- Sensibiliser à l'importance de l'équilibre nutritionnel
- Lutter contre le gaspillage alimentaire (menu unique, etc.).
- Éduquer à la saisonnalité des produits.
- Sensibiliser sur les variétés locales (environnement de culture, saisonnalité, cycle de vie...).
- Apposer des pictogrammes sur les menus indiquant la provenance des produits.
- Mettre en place une campagne de promotion autour des produits des patrimoines culinaires.
- Former et impliquer le personnel à la démarche de la collectivité.
- Sensibiliser sur la qualité des modes de productions.

L'animation des démarches territoriales, dans l'esprit des projets alimentaires territoriaux, est un facteur clé de réussite, sur le développement des filières locales comme sur la sensibilisation des publics. Ces démarches impliquent l'ensemble des acteurs du territoire, notamment les chambres d'agriculture.



II. L'achat public orienté vers le soutien des filières agricoles locales de qualité

POINT DE DROIT



Quelle différence entre les circuits courts et les circuits de proximité?

La prise en compte des circuits courts est autorisée en droit des marchés publics, contrairement aux circuits de proximité.

Il n'existe pas de définition juridique des circuits courts, mais selon le ministère de l'agriculture, ils désignent un mode de commercialisation des produits agricoles qui s'exerce soit par la vente directe du producteur au consommateur, soit par la vente indirecte, à la condition qu'il n'y ait qu'un seul intermédiaire.

Un circuit court n'est donc pas synonyme de proximité et le recours à cette notion dans le marché ne permet pas de favoriser un produit selon sa provenance ou un candidat selon sa localisation géographique.

Ainsi, un fournisseur à l'autre bout de la France peut répondre à un marché en respectant les conditions du circuit court, dès lors qu'il commercialise en direct ou par un seul intermédiaire. Pour faciliter indirectement l'accès des fournisseurs de proximité aux marchés publics, il est donc possible juridiquement de s'appuyer sur la notion de circuit court, vecteur de relocalisation de l'économie agricole, tout en recourant à d'autres outils pour construire son marché.

A. PREMIÈRE ÉTAPE : LA DÉFINITION PRÉCISE DES BESOINS DE LA COLLECTIVITÉ

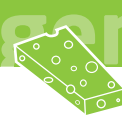
Elle sera le résultat de la rencontre optimale entre l'offre et la demande.

1. L'analyse de l'offre agricole locale pour une définition réaliste des besoins

- **Connaître** le bassin de production, la taille des exploitations et l'organisation des filières logistiques (longues ou courtes) : les producteurs (indépendants ou en groupement), les transformateurs, les distributeurs (les producteurs individuellement, les groupements de producteurs, les grossistes) ainsi que leur capacité de production et de livraison et la sécurité d'approvisionnement.
- **Se renseigner** sur la variété des produits du territoire (fruits, légumes, viandes, poissons, produits laitiers, produits d'épicerie...), les variétés / espèces / morceaux disponibles, les calendriers de saisonnalité, les volumes disponibles, etc.
- **Prendre connaissance** des caractéristiques techniques des produits disponibles : leurs modes de production / d'élevage (bio / raisonné / conventionnel); mode de fabrication / savoir-faire artisanal; la traçabilité; leur composition (taux de sucre, de gras, d'eau...); le respect des règles sanitaires; leur critères de qualité ou éventuelle certification (label rouge, agriculture biologique, etc.).

2. Où se renseigner? Comment communiquer?

- **Les conseils régionaux** sont en charge de la gestion et de la mobilisation des aides européennes en matière de développement agricole et rural (Fonds européen agricole pour le développement rural, ou « 2^e pilier de la PAC »). Ils pilotent désormais de nombreux dispositifs pour certains cofinancés par d'autres niveaux de collectivités, et qui concourent directement au développement de l'offre agricole locale (installation des jeunes agriculteurs), à l'amélioration de la qualité des produits (conseil, formation auprès des agriculteurs, soutien aux démarches de qualité), à l'amélioration des pratiques vis à vis de l'environnement (mesures agroenvironnementales et aides à l'agriculture biologique).
Les conseils régionaux, en soutenant également l'investissement, la modernisation et l'innovation auprès des différents acteurs des filières alimentaires (industries agro-alimentaires, coopératives) contribuent ainsi au développement d'un éco-système propice au développement de l'approvisionnement local. Les conseils régionaux constituent ainsi un interlocuteur privilégié pour soutenir les communes et les intercommunalités dans leur démarche d'approvisionnement local.



Exemple :

→ Au travers des mesures « Coopération » et du programme LEADER, inscrits dans les Programmes régionaux de développement rural régionaux, les conseils régionaux soutiennent la mise en relation des différents maillons de la filière, nécessaire pour créer des projets cohérents d'approvisionnement local.

Sur la précédente période de programmation ce type de programme a notamment permis de soutenir des projets de légumerie, de plateformes d'approvisionnement, l'installation d'ateliers de transformation pour les agriculteurs souhaitant investir ce marché, etc.

- **Les conseils départementaux** interviennent désormais, en complément des conseils régionaux, dans l'aide à la production, la transformation et la commercialisation de produits agricoles de qualité. Par ailleurs, les conseils départementaux, en partenariat avec les chambres d'agriculture, peuvent aussi donner de précieuses informations sur les caractéristiques de l'offre agricole locale (type d'exploitation, de production...). De la même façon, les chambres consulaires peuvent être des relais efficaces pour assurer la publicité locale du marché, en relayant l'information (la nature et la spécificité du besoin) auprès des producteurs en mesure de soumissionner. Et en amont, les chambres d'agriculture sont des acteurs efficaces pour animer des démarches collectives visant à construire une offre adaptée et à sécuriser les approvisionnements locaux.

Exemples :

→ L'outil Agrilocal, mis en place par certains départements, apporte des informations instantanées et une connaissance approfondie de la fiche d'identité de chaque producteur, tout en concourant à une assurance de la traçabilité des produits. Il offre également aux collectivités la possibilité de publier en ligne leurs avis de publicité afin de toucher plus facilement les producteurs référencés, qui peuvent alors répondre directement à la consultation : <http://www.agrilocal.fr/>

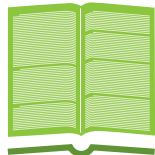
→ Par ailleurs, des producteurs et opérateurs locaux et bio se sont structurés sur le territoire via des plateformes de distribution qui permettent de répondre à la demande des restaurants collectifs d'un point de vue qualitatif et quantitatif. Une vingtaine de plateformes départementales ou régionales existe actuellement sur le territoire, elles sont recensées dans un annuaire consultable via ce lien : <http://www.repasbio.org/annuaire-des-plateformes-de-producteurs-bio>

→ Nombre de chambres d'agriculture ont structuré une offre destinée aux collectivités et mis en place des outils de référencement des producteurs. En témoigne la plateforme « Mes produits en ligne » de mise en relation entre les producteurs et transformateurs avec les acheteurs de la restauration collective. Elle leur permet d'accéder aux coordonnées des producteurs de proximité, et de prendre connaissance des principales caractéristiques des produits.

→ Enfin, des fiches conseils pratiques à destination des agriculteurs mais aussi des collectivités, ont été élaborées dans le cadre du projet « Realisab » piloté par la chambre régionale d'agriculture de Franche Comté : <http://www.franche-comte.chambagri.fr/espace-professionnel/diversification/projet-realisab/outils-en-telechargement.html>



POINT DE DROIT



Est-il possible de se renseigner directement auprès des fournisseurs potentiels?

Oui, l'article 4 du décret du 25 mars 2016 relatif aux marchés publics autorise les acheteurs à effectuer des consultations ou réaliser des études de marché, solliciter des avis ou informer les opérateurs économiques de leur projet et exigences afin de préparer la passation d'un marché public.

Les résultats de ces études et échanges préalables peuvent être utilisés par l'acheteur, à condition qu'ils n'aient pas pour effet de fausser la concurrence et n'entraînent pas une violation des principes de liberté d'accès à la commande publique, d'égalité de traitement des candidats et de transparence des procédures.

Les collectivités peuvent donc, afin de préparer leur marché, rencontrer les fournisseurs et dialoguer avec eux, en veillant à ne pas créer des situations de favoritisme.



3. Détermination des besoins au regard de l'offre agricole identifiée

L'article 30 de l'ordonnance relative aux marchés publics énonce que « la nature et l'étendue des besoins à satisfaire sont déterminées avec précision avant le lancement de la consultation en prenant en compte des objectifs de développement durable dans leurs dimensions économique, sociale et environnementale ».

Ce texte fournit à la collectivité une assise légale forte pour tenir compte des impacts environnementaux, économiques et sociaux de ses achats.

Chaque territoire a ses propres spécificités et chaque collectivité est unique, par conséquent l'évaluation des besoins dépendra de plusieurs facteurs.

- Le nombre de repas servis.
- L'organisation de la restauration : self-service ou service à table.
- La planification et les modalités d'élaboration des menus, qui peuvent être définis en fonction de la production locale disponible.
- Les objectifs de lutte contre le gaspillage alimentaire et le grammage des portions correspondant à la réalité de la consommation.
- Les exigences nutritionnelles.
- Les moyens matériels et humains de la cuisine centrale, pour lesquels certains arbitrages doivent être faits :
 - par exemple, une collectivité qui ne dispose pas d'équipements et de personnel suffisants pour procéder à la découpe de la viande évitera de se faire livrer des poulets entiers. À contrario, il peut être pertinent, pour favoriser les filières courtes entre les producteurs et la collectivité, de commander des poulets non prédécoupés;

- la présence ou non d'une légumerie a également une importance primordiale. En fonction de cela, la livraison des légumes pourra se faire en légumes entiers lavés ou bien nécessitera une livraison des légumes en poches sous-vide 4^e gamme (cru prêt à l'emploi) ou 5^e gamme (cuit prêt à l'emploi).

- Les objectifs budgétaires.
- Les objectifs poursuivis par la collectivité en termes de développement durable :
 - conciliation des circuits-courts et des préoccupations environnementales, qui découlera directement de la nature et de l'étendue de l'offre agricole locale. Par exemple, s'il n'existe pas sur le territoire de filières courtes labellisées « agriculture biologique » susceptibles de répondre au marché, il conviendra d'adapter en conséquence les exigences de son cahier des charges;
 - si la collectivité identifie en revanche des producteurs en phase de conversion au bio ou menant des pratiques agricoles tenant compte de la protection de l'environnement (type agriculture raisonnée) susceptibles de candidater à son marché, elle pourra les valoriser de deux manières :
 - par une clause de son cahier des charges, par exemple : « la commune souhaite promouvoir les modes de productions autres que ceux conventionnels dans le cadre de sa politique de développement durable. Le fournisseur devra justifier le mode de production (agriculture raisonnée, intégrée, en conversion...) des fournitures concernées ».
 - et/ou en définissant un critère de jugement des offres relatif aux performances en matière de protection de l'environnement.

4. Calcul de l'évaluation des besoins et fixation du seuil de passation du marché

Les règles sont posées par les articles 20, 21 et 22 du décret du 25 mars 2016 relatif aux marchés publics.

En synthèse, l'acheteur doit procéder à une estimation sincère de ses besoins, en prenant en compte la valeur totale des fournitures qui peuvent être considérées comme « homogènes ».

Exemples de familles d'achat « homogènes » en ce qui concerne les denrées alimentaires :

- viandes,
- fruits frais,
- légumes frais,
- poissons frais,
- boulangerie,
- épicerie,
- produits surgelés, etc.

Pour chacune de ces familles d'achat, les collectivités doivent estimer le montant total des dépenses sur une année. Ce calcul déterminera la procédure de passation à mettre en œuvre :

- Si la valeur estimative est inférieure à 25 000 € HT : application d'une procédure négociée sans publicité ni mise en concurrence préalables.
- Si la valeur est estimée entre 25 000 € HT et 209 000 € HT : recours à une procédure adaptée.
- Si la valeur estimative est égale ou supérieure à 209 000 € HT : mise en œuvre d'une procédure formalisée.

Les acheteurs peuvent élaborer une classification propre de leurs achats, selon une typologie cohérente avec leur activité, étant toutefois précisé qu'il est prohibé de fractionner artificiellement les familles d'achat de façon à échapper aux obligations de publicité et de mise en concurrence (interdiction du « saucissonnage »).

Exemple :

→ Si le montant total des dépenses sur une année de la catégorie homogène « légumes frais » est inférieure à 25 000 euros HT, la collectivité pourra s'adresser directement aux fournisseurs et mettre en œuvre une procédure négociée sans publicité ni mise en concurrence préalables, pour chacun des produits entrant dans cette catégorie.





Dans ce cadre, « l'acheteur veille à choisir une offre pertinente, à faire une bonne utilisation des deniers publics et à ne pas contracter systématiquement avec un même opérateur économique lorsqu'il existe une pluralité d'offres susceptibles de répondre au besoin » (article 30 du décret du 25 mars 2016).

→ Lorsqu'une collectivité passe un marché public alloti de fournitures de denrées alimentaires, elle doit, pour déterminer le seuil de passation, additionner le montant

de chacun des lots composant le marché, sur toute la durée du contrat (article 22 du décret 25 mars 2016). Ainsi, par exemple, pour déterminer le seuil de passation d'un marché alloti en 20 lots, passé sous forme de marché à bons de commande pour une durée d'un an renouvelable trois fois, l'acheteur devra agréger le montant estimatif de tous les lots sur quatre ans. Attention, si le marché ne comporte pas de maximum de commande, sa valeur estimée est réputée excéder le seuil de 209 000 € HT et relève des procédures formalisées.

B. DEUXIÈME ÉTAPE : LA RÉDACTION ADÉQUATE DES DOCUMENTS DE LA CONSULTATION

La réglementation des marchés publics comprend plusieurs mécanismes qui permettent de faciliter l'achat de produits de proximité, dont les trois principaux sont :

- L'allotissement du marché.
- La rédaction du cahier des charges.
- Les critères de jugement des offres.

Il appartient à chaque collectivité d'évaluer quels sont les mécanismes les plus adaptés à la taille de son marché, son niveau d'exigence en terme d'approvisionnement local, tout en tenant compte de la capacité administrative des opérateurs locaux, souvent éloignés de la commande publique, à répondre au marché.

Le niveau d'exigence que se fixe la collectivité, en fonction de l'offre locale disponible, se traduira par une combinaison plus ou moins étroite de ces trois leviers :

- **La structuration du marché par l'allotissement :**
 - la composition et le nombre de lots devraient être déterminés de manière à permettre aux fournisseurs locaux de déposer une offre.
- **La description des produits (spécifications techniques) et des conditions d'exécution :**
 - le cahier des charges décrit le niveau de performance à atteindre par les candidats. Un cahier des charges précis et détaillé permettra d'atteindre un haut niveau de performance;
 - un cahier des charges trop exigeant ou déconnecté de l'offre peut conduire à un risque de restriction de la concurrence et d'infructuosité.
- **L'évaluation des offres au regard des critères d'attribution du marché :**
 - utilisés en renfort des spécifications techniques et des

conditions d'exécution, les critères d'attribution permettront de sélectionner les offres présentant un niveau de performance allant au-delà des exigences du cahier des charges;

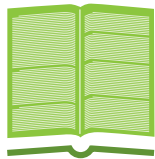
- utilisés seuls, mais nécessairement en lien avec l'objet du marché ou ses conditions d'exécution, ils permettent de favoriser les offres les plus vertueuses, tout en admettant une incertitude sur le niveau de performance final.

1. L'allotissement calibré

L'allotissement constitue le premier levier susceptible de faciliter l'accès des fournisseurs de produits locaux aux marchés publics. Pour atteindre cet objectif, il doit être établi de façon à correspondre aux besoins de la collectivité ainsi qu'à la nature et l'étendue de l'offre de produits identifiée sur le territoire.

Il existe plusieurs options pour ajuster la taille et la composition des lots.

POINT DE DROIT



Quelles sont les règles d'allotissement des marchés publics?

Conçu pour susciter la plus large concurrence, l'allotissement est une obligation posée par la réglementation des marchés publics :

« les marchés publics (...) sont passés en lots séparés, sauf si leur objet ne permet pas l'identification de prestations distinctes. À cette fin, les acheteurs déterminent le nombre, la taille et l'objet des lots » (article 32 de l'ordonnance du 23 juillet 2015).

« L'acheteur indique dans les documents de la consultation si les opérateurs économiques peuvent soumissionner pour un seul lot, plusieurs lots ou tous les lots ainsi que, le cas échéant, le nombre maximal de lots qui peuvent être attribués à un même soumissionnaire. Dans ce cas, les documents de la consultation précisent les règles applicables lorsque la mise en œuvre des critères d'attribution conduirait à attribuer à un même soumissionnaire un nombre de lots supérieur au nombre maximal » (article 12 du décret du 25 mars 2016).



a) Par familles de produits

Ce mode de décomposition des lots est le plus classique. Pour qu'il atteigne l'objectif d'accès des producteurs locaux, il doit être finement défini.

→ Exemple-type de décomposition par famille de produits

- Lot n° 1 : produits laitiers
- Lot n° 2 : fromages
- Lot n° 3 : crèmes
- Lot n° 4 : lait UHT
- Lot n° 5 : lait entier non normalisé
- Lot n° 6 : beurre
- Lot n° 7 : œufs coquille
- Lot n° 8 : viandes de bœuf
- Lot n° 9 : viandes de veau
- Lot n° 10 : viandes d'agneau
- Lot n° 11 : volailles
- Lot n° 12 : légumes surgelés
- Lot n° 13 : poissons surgelés
- Lot n° 14 : porc frais
- Lot n° 15 : charcuterie
- Lot n° 16 : fruits frais
- Lot n° 17 : légumes frais

b) Par familles de produits et spécificités relatives aux caractéristiques des produits

De façon plus audacieuse, il est envisageable de créer un allotissement, toujours en cohérence avec la disponibilité de l'offre de proximité, tenant compte des caractéristiques de produits (par exemple la saisonnalité) ou des modes de production (par exemple l'agriculture biologique ou en conversion). Dans ce cas de figure, ces caractéristiques constituent nécessairement une clause du cahier des charges.

Les exemples qui suivent ne sont donnés qu'à titre indicatif pour illustrer la façon dont le découpage des lots peut tenir compte de ces caractéristiques, les combinaisons possibles étant très variables.

→ Exemple de décomposition générale

- Lot produits carnés
- Lot produits laitiers et ovo produits
- Lot produits halieutiques surgelés
- Lot produits d'épicerie biologique
- Lot fruits
- Lot légumes
- Lot fourniture de pain artisanal
- Lot préparations pâtisseries



→ Exemple de décomposition en matière de produits de l'élevage

- Lot viande de boucherie
- Lot viande fraîche de volailles
- Lot viande de poulet élevé en plein air
- Lot viande de bœuf fraîche biologique
- Lot œufs biologiques

→ Exemple de décomposition en matière de fruits et légumes

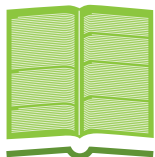
- Lot pommes de saison
- Lot tomates de saison
- Lot légumes et fruits frais biologique et/ou conversion
- Lot fruits et légumes frais conventionnels
- Lot légumes 4^e gamme

→ Exemple de décomposition en matière de produits laitiers :

- Lot fromage de chèvre
- Lot fromage de vache biologique ou en conversion
- Lot yaourts biologique
- Lot lait biologique.

Enfin, en définissant à l'avance les modalités d'attribution des lots, l'acheteur peut favoriser l'accès des producteurs locaux à son marché. À cet égard, la possibilité de limiter, dans le règlement de la consultation, le nombre maximal de lots qui peuvent être attribués à un même soumissionnaire est un moyen utile pour contracter avec une pluralité de fournisseurs plus ou moins spécialisés.

POINT DE DROIT



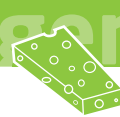
Quelle prise en compte des circuits courts à ce stade ?

En pratique, il a été observé que de nombreux marchés publics locaux de denrées alimentaires établissent un allotissement tenant compte du mode de commercialisation des produits en circuit court. Par exemple : « lot œufs coquille en circuit court ».

Il en résulte alors nécessairement que l'approvisionnement en circuit court constitue une condition d'exécution du marché.

Cette approche est intéressante, et la nouvelle ordonnance et le décret relatifs aux marchés publics ne semblent pas s'y opposer. Dans ce sens, l'article 38 de l'ordonnance relative aux marchés publics autorise les acheteurs à prévoir des conditions d'exécution qui tiennent compte des facteurs intervenant dans le processus spécifique de commercialisation des fournitures.

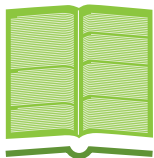
Mais aucune position ferme ne peut être prise, dans la mesure où cette question n'a pas encore, à notre connaissance, été soumise à l'appréciation du juge.



2. La rédaction du cahier des charges

Le cahier des charges (juridiquement le cahier de clauses techniques particulières) est la traduction technique de la définition préalable des besoins. Il a pour objet de décrire les produits commandés et de formaliser les engagements du titulaire.

POINT DE DROIT



Comment décrire les caractéristiques des produits et les modalités de réalisation des prestations?

Les spécifications techniques définissent les caractéristiques requises des fournitures et services qui font l'objet du marché public.

Le principe à retenir est que les spécifications techniques ne peuvent pas faire mention d'un mode ou procédé de fabrication particulier ou d'une provenance ou origine déterminée, lorsqu'une telle mention ou référence est susceptible de favoriser ou d'éliminer certains opérateurs économiques ou certains produits (articles 6, 7 et 8 du décret relatif aux marchés publics). L'acheteur peut exiger un label particulier. Dans ce cas, il est aussi dans l'obligation d'accepter tous les labels qui présentent des exigences équivalentes (principe de l'équivalence, article 10 du décret).

Il est par exemple possible de demander que les produits commandés, ou tout du moins une part minimale de ceux-ci, soient issus de l'agriculture biologique au sens règlement CE n° 834/2007 du Conseil du 20 juillet 2007 modifié relatif à la production biologique et à l'étiquetage des produits biologiques. Toutefois, il ne pourra pas être exigé qu'ils soient obligatoirement certifiés par le label français « AB » ou le label européen « Agriculture Biologique ». Il conviendra donc d'indiquer systématiquement la mention « ou équivalent ».

Les conditions d'exécution d'un marché public quant à elles, peuvent prendre en compte des considérations relatives à l'économie, à l'innovation, à l'environnement, au domaine social ou à l'emploi, à condition qu'elles soient liées à l'objet du marché (article 38 de l'ordonnance relative aux marchés publics). Il est notamment possible de poser des clauses d'achat responsable en matière sociale, en exigeant par exemple des soumissionnaires qu'ils fassent appel aux personnes en difficulté sociale, ce qui peut favoriser l'exécution locale du marché.

La rédaction du cahier des charges doit être réalisée en cohérence avec la pratique des fournisseurs en produits locaux tout en tenant compte du principe de non-discrimination, dont la violation résulterait par exemple de clauses « sur mesure » restreignant notablement la concurrence et établissant la volonté de la collectivité de favoriser un candidat en particulier.

Le niveau d'exigence du cahier des charges doit par ailleurs être adapté à la capacité administrative des fournisseurs locaux d'établir une offre à un marché public. Un cahier des charges très ambitieux impliquera pour les opérateurs un travail conséquent de justification dans le mémoire technique, qui pourrait s'avérer contre-productif pour les fournisseurs locaux peu aguerris.

Il ressort donc de la pratique que pour atteindre l'objectif d'approvisionnement de proximité, un cahier des charges doit comporter des clauses proportionnées sur les caractéristiques des produits commandés et les conditions d'exécution du marché.

a) Les spécifications techniques portant sur les caractéristiques et le niveau de qualité des produits

Au-delà du strict respect des normes sanitaires, la rédaction du cahier des charges implique pour l'acheteur de s'approprier le descriptif, par filières, des catégories de produits.

Exemples (non exhaustifs) d'éléments susceptibles de valoriser les productions et fournisseurs de proximité :

- **Filières animales :**
 - identification des espèces et des races
 - mode d'élevage (en plein air par exemple), d'abattage et de transformation
 - origine de la nourriture des bêtes (exemple : alimentation 100 % végétale, sans farine, ni graisses animales)
 - forme des produits (carcasses, pièces de viande)
 - taux d'eau ou de matière grasse
 - durée de maturation
- **Produits laitiers (laits, yaourts, desserts lactés, fromage) :**
 - qualité de la matière première
 - techniques de fabrication (traditionnelle, fermier, laitier...)
 - teneur en sucre et en matière grasse
- **Filières végétales :**
 - gammes proposées à proximité (1^{re} gamme : le frais ; 2^e gamme : la conserve ; 3^e gamme : le surgelé ; 4^e gamme : le cru prêt à l'emploi ; 5^e gamme : le cuit prêt à l'emploi)
 - variétés par espèces
 - pratiques culturelles
 - nombre de jours entre la récolte du produit et sa livraison
 - calendrier de saisonnalité
- **Produits élaborés :**
 - composition du produit
 - valeur nutritionnelle...



b) Les services annexes

Le cahier des charges peut tout à fait inclure une clause prévoyant par exemple de la part des candidats des actions ponctuelles de sensibilisation des convives sur les modes de production et la qualité nutritionnelle des aliments, ou encore l'organisation de visites pédagogiques dans les exploitations.

c) Les conditions d'exécution

Imposées par l'acheteur, elles constituent également un levier susceptible de faciliter l'accès des fournisseurs de proximité aux marchés publics locaux. Elles peuvent porter sur :

- le conditionnement et l'emballage (portions individuelles ou pots à grande contenance; livraison en vrac...),
- le transport et les modalités de livraison,
- le développement durable : le cahier des charges peut en effet prévoir des conditions d'exécution intégrant des préoccupations sociales (clauses d'insertion) et environnementales portant par exemple sur la gestion des déchets, la gestion ou le recyclage des emballages. Il est également possible dans ce cadre, par exemple, de prévoir la réduction des déplacements des véhicules de livraison en vue de limiter l'impact environnemental lié à la consommation de carburants, étant précisé toutefois qu'une telle condition d'exécution n'est pas nécessairement de nature à favoriser les producteurs locaux.

L'acheteur devra en tout état de cause évaluer si les exigences qu'il impose sont accessibles aux fournisseurs de proximité.

POINT DE DROIT



Est-il possible d'imposer des signes de qualité et d'origine (SIQO) dans le cahier des charges?

L'article L. 640-2 du code rural et de la pêche distingue deux types officiels de mode de valorisation des produits alimentaires :

- ceux faisant référence à la seule qualité des produits : le label rouge; la mention « agriculture biologique » (« AB ») attestant la qualité environnementale; le qualificatif « fermier » se référant à un mode de production; la mention « issus d'une exploitation de haute valeur environnementale »;
- ceux faisant référence à une qualité liée à l'origine des produits : l'appellation d'origine (AOC : Appellation d'origine Contrôlée, AOP : Appellation d'Origine Protégée); l'indication géographique attestant la qualité liée à l'origine (IGP); la mention « montagne » ou « produits de montagne »; les termes « produits de pays ».

Si l'exigence d'un label se référant à la seule qualité des produits est permise à la condition d'accepter des produits présentant un niveau de qualité équivalent, en revanche la labellisation obligatoire par des signes ou mentions liés à une origine déterminée des produits (AOC, AOP, IGP) dans le cahier des charges pose des difficultés d'ordre juridique, compte tenu de l'interdiction d'imposer dans les spécifications techniques une provenance ou origine déterminée.





3. Le choix des critères de jugement des offres

L'article 62 du décret du 25 mars 2016 fournit une liste indicative des critères pouvant être mis en œuvre afin de choisir l'offre économiquement la plus avantageuse :

a) La qualité, y compris la valeur technique et les caractéristiques esthétiques ou fonctionnelles, l'accessibilité, l'apprentissage, la diversité, les conditions de production et de commercialisation, la garantie de la rémunération équitable des producteurs, le caractère innovant, les performances en matière de protection de l'environnement, de développement des approvisionnements directs de produits de l'agriculture, d'insertion professionnelle des publics en difficulté, la biodiversité, le bien-être animal;

b) Les délais d'exécution, les conditions de livraison, le service après-vente et l'assistance technique, la sécurité des approvisionnements, l'interopérabilité et les caractéristiques opérationnelles;

c) L'organisation, les qualifications et l'expérience du personnel assigné à l'exécution du marché public lorsque la qualité du personnel assigné peut avoir une influence significative sur le niveau d'exécution du marché public.

Il appartient à l'acheteur d'évaluer la pertinence des critères de jugement des offres en fonction de l'objet de son marché, des exigences de son cahier des charges, mais aussi au regard de la capacité des petits fournisseurs. Il est tout à fait possible de prévoir une série de critères d'attribution différente par lots composant le marché. Dans une approche multicritères, à côté du prix qui doit être pondéré de façon appropriée, plusieurs options existent pour valoriser les produits de proximité de qualité afin de choisir le l'offre la « mieux-disante ».

a) Un critère lié à la qualité des produits

- **La qualité des produits** : elle peut notamment s'appuyer sur la fraîcheur pour certains types de denrées (délai court entre la cueillette et la livraison), le respect du calendrier de saisonnalité, la qualité nutritionnelle, ou encore la qualité attestée par un label.
- **La qualité gustative** : dans son règlement de consultation, l'acheteur peut prévoir la fourniture d'échantillons pour évaluer la qualité gustative des produits, appréciant notamment la texture, le goût, le comportement à la cuisson, la consistance, l'odeur, l'aspect, la tenue ou la maturité.



POINT DE DROIT



Quels sont les principes applicables aux critères d'attribution du marché et à leurs conditions de mise en œuvre ?

Les acheteurs publics évaluent la qualité et comparent les différentes offres au regard de critères d'attribution prédéterminés et préalablement publiés dans les documents de la consultation. Ils peuvent être librement choisis, dès lors qu'ils sont non-discriminatoires et liés à l'objet du marché ou à ses conditions d'exécution.

Les critères liés à l'implantation géographique des candidats sont, par principe, prohibés. La pondération donnée aux critères (ou la hiérarchisation suffisante en MAPA), qui doit aussi être portée à la connaissance des opérateurs, déterminera l'importance accordée à chacun d'entre eux. Dans le règlement de la consultation, les critères ne devront pas être formulés de manière à donner un pouvoir discrétionnaire à l'acheteur lors du choix de la meilleure offre. Cela signifie notamment que les critères génériques (type « valeur technique ») ou relativement subjectifs (type « qualité gustative ») doivent être explicités par des éléments d'appréciation afin de permettre aux fournisseurs potentiels de comprendre comment la collectivité jugera les offres. De plus, lorsque l'acheteur a recours à des sous-critères, il doit en publier la pondération ou la hiérarchisation si l'un d'entre eux a une importance disproportionnée par rapport aux autres. En effet, cette information est susceptible d'exercer une influence sur la présentation des offres par les candidats ainsi que sur leur sélection.



POINT DE DROIT



Est-il possible de valoriser les SIQO au stade du jugement des offres?

Comme il l'a été rappelé précédemment, l'acheteur ne peut exiger en tant que tel, dans son cahier des charges, que les produits aient une origine déterminée. En conséquence, il ne peut demander que les produits présentent obligatoirement un signe de qualité lié à une origine géographique particulière (AOC, AOP, IGP).

En revanche, rien ne s'oppose à ce que l'acheteur valorise l'existence de signes de qualité liée à l'origine des produits au stade du jugement de la qualité des offres, en accordant des points à celles qui comportent des produits sous un tel signe de qualité officiel.

b) Un critère jugeant la qualité des conditions de réalisation des prestations et des services pédagogiques

Les engagements des soumissionnaires en termes de qualité de services et de logistique peuvent être évalués en tenant compte notamment des éléments suivants :

- sécurité d'approvisionnement ;
- délais de livraison à l'émission du bon de commande ;
- gestion des produits manquants ou non conformes, délai de réapprovisionnement ;
- conditions de livraison ;
- visites pédagogiques ;
- animation et sensibilisation des convives.

c) Le critère « circuit court »

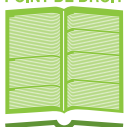
Le critère jugeant les « performances de développement des approvisionnements directs de produits de l'agriculture » permet d'évaluer les offres au regard du circuit

de commercialisation des produits, indépendamment de la localisation géographique des soumissionnaires. Sa mise en œuvre valorise les offres proposant le moins d'intermédiaire entre le producteur et la collectivité « acheteuse ». Pour cela, les soumissionnaires devront alors décrire le schéma d'approvisionnement des produits. Sa pondération doit rester mesurée, de l'ordre de 20 % environ - maximum.

d) Le critère relatif à la performance en matière de protection de l'environnement

Ce critère permet à l'acheteur de valoriser les offres dont les performances vont au-delà du respect des exigences environnementales décrites dans le cahier des charges. Les solutions en faveur d'une meilleure protection et mise en valeur de l'environnement peuvent porter par exemple sur l'existence d'un écolabel, d'un mode de production économe en intrants, la gestion des déchets par le fournisseur, la gestion des emballages, etc.

POINT DE DROIT



À quelles conditions peut-on utiliser un critère « bilan carbone » ?

L'introduction du « bilan carbone » dans les critères des appels d'offres est parfois imaginée comme un moyen de favoriser les entreprises locales, compte tenu de la faible distance de livraison entre la collectivité et les exploitants agricoles. Or, la démarche visant à valoriser les processus les moins émetteurs de gaz à effet de serre doit être globale, objective et scientifique, sans effet discriminatoire. Elle implique que les acheteurs disposent d'une méthode d'évaluation et que les candidats fournissent une quantification de l'ensemble des gaz à effet de serre générés par les prestations fournies, sans se limiter à la dimension transport des marchandises.

Dans ce sens, il a été rappelé dans une réponse ministérielle que « la distance géographique ne peut constituer un critère d'économie d'énergie et de moindre nuisance environnementale en tant que telle, pour deux raisons : d'une part, il peut se produire que le moyen de transport utilisé localement pour transporter le produit concerné, comme par exemple de petits camions de faible contenant, ait un impact énergétique et environnemental au kilomètre nettement plus élevé que le mode de ce transport utilisé pour acheminer le même produit depuis des zones éloignées (...) ; d'autre part, l'impact énergétique et environnemental du transport, même dans les cas où il se trouve être favorable aux produits ou prestations locales, ne peut être pris en compte de façon isolée. Il doit être pris en compte dans le cadre d'une évaluation, sinon complète, du moins plus large, du cycle de vie du produit ou de la prestation concernés » (Rép. min. n° 4715, JOAN du 14 janvier 2014).

Par conséquent, sauf à s'engager dans une démarche d'évaluation des émissions de gaz à effet de serre en amont et en aval de l'activité agricole concernée en s'appuyant sur une méthode comptable, l'introduction d'un critère « bilan carbone » est à exclure dans ce contexte.



→ Exemples indicatifs de combinaison de critères d'attribution

Exemple n°1 : intégrant un critère « circuit court »			
Critère n°1	Qualité des produits	30%	Fiche technique des produits, délais entre la fabrication et la date de livraison, DLC, étendue de la gamme, etc.).
Critère n°2	Prix	35%	Bordereau de prix unitaires
Critère n°3	Qualité du service	25%	Fréquence des livraisons, délais de livraison, réapprovisionnement, conseils, qualité du suivi, animations proposées le cas échéant.
Critère n°4	Performances en matière de développement des approvisionnements directs de produits de l'agriculture	10%	Description du mode de commercialisation, politique d'approvisionnement, appréciation de la réalité du circuit court
Exemple n°2 : adapté lorsque le cahier des charges impose d'ores et déjà un niveau d'exigence élevé en matière de développement durable			
Critère n°1	Qualité des produits	25%	Évaluée en fonction des fiches techniques et de toute information pertinente fournie
Critère n°2	Qualité des échantillons	25%	Évaluée par une commission de dégustation
Critère n°3	Prix	40%	Bordereau de prix unitaires
Critère n°4	Qualité du service	25%	Fréquence des livraisons, délais de livraisons, réapprovisionnement, conseils, qualité du suivi, animations proposées le cas échéant
Exemple n°3 : adapté lorsque le cahier des charges est peu précis sur le niveau de performance à atteindre en matière de développement durable			
Critère n°1	Prix	40%	Bordereau de prix unitaires
Critère n°2	Valeur Technique	30%	<p>Ce critère, noté sur 20 points, est analysé à partir du (ou des) catalogue(s) des produits remis; des fiches techniques des produits; des renseignements et documents commerciaux et techniques remis à l'appui de l'offre (mémoire technique). L'appréciation de l'offre du candidat portera sur :</p> <ul style="list-style-type: none"> • Gamme générale (diversité, variété, pertinence des produits proposés) [1 point] • Fiches techniques et précisions techniques Et le cas échéant analyse des échantillons [2 points] • Qualité organoleptique et visuelle des produits [4 points] • Gestion des commandes, modalités de livraison [4 points] • Gestion des produits manquants, non conformes [4 points] • Modalités de traçabilité des produits, [2 points] • Capacité du fournisseur à détailler ses produits (en adéquation avec la commande) [2 points] • Caractéristiques des conditionnements (type d'emballages, taille du conditionnement) [1 point]
Critère n°3	Préoccupations de développement durable	30%	<p>Ce critère, noté sur 20 points, sera apprécié et noté au regard des engagements entrepris par le candidat en matière de développement durable, dont les critères sont liés à l'objet et portés à la connaissance du pouvoir adjudicateur par tout moyen (documentations, certifications etc.) :</p> <ul style="list-style-type: none"> • la capacité et le degré d'implication du candidat dans cette démarche, notamment au regard de la mise à disposition de produits issus de mode de production respectueux de l'environnement (agriculture biologique, en conversion, raisonnée) [10 points] • les moyens logistiques en rapport avec l'objet du marché, développés par le candidat pour répondre aux enjeux environnementaux (transport, emballages, recyclage, source d'énergie etc.) [10 points].

Vademécum rédigé par l'AMF :

Annick PILLEVESSE et Ann-Charlotte BÉRARD-WALSH

Remerciements à

Gilles PÉROLE et Isabelle MAINCION,

co-présidents du groupe de travail Restauration scolaire de l'AMF ;

Michel BOURGAIN et André FLAJOLET,

co-présidents de la commission Environnement et développement durable de l'AMF ;

Agnès LE BRUN, vice-présidente de l'AMF,

et aux services de l'AMF, l'ARF et de L'ADF.





Encourager l'approvisionnement local

VADE-MECUM AMF - ADF - ARF

Les collectivités locales se mobilisent pour développer l'approvisionnement local, qui permet de soutenir l'économie locale, de favoriser les productions respectueuses de l'environnement et d'offrir des repas de qualité dans les écoles, collèges, lycées ou les résidences pour personnes âgées.

Il est essentiel qu'elles puissent être aidées dans cette démarche, soumise à des contraintes pratiques et juridiques. C'est pourquoi les associations représentatives des trois niveaux de collectivités ont rédigé ce vademecum qui accompagnera les élus porteurs de ces projets ainsi que leurs équipes administratives.

Une publication de



ASSOCIATION DES MAIRES DE FRANCE ■ ■ ■
ET DES PRÉSIDENTS D'INTERCOMMUNALITÉ

41, quai d'Orsay 75343 Paris Cedex 07
www.amf.asso.fr