



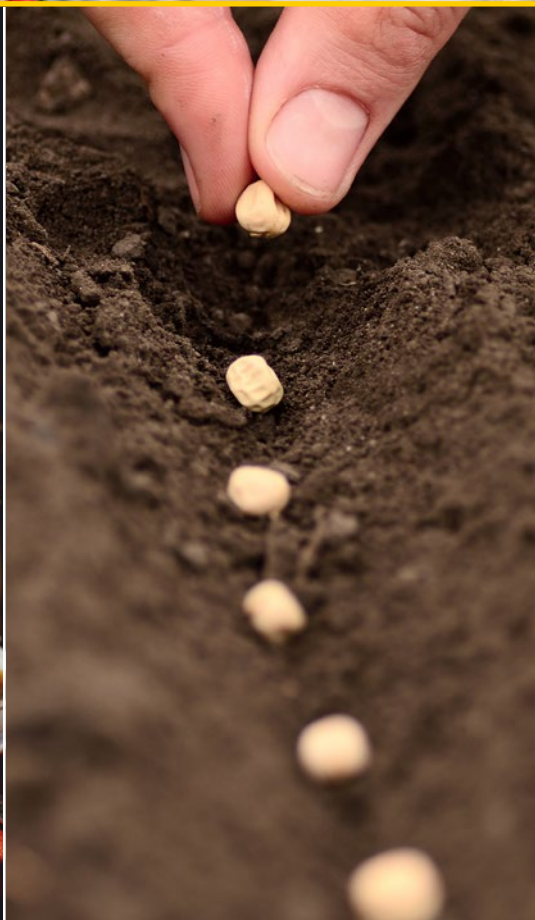
LIVRE BLANC
DESTINÉ AUX INSTANCES EUROPÉENNES

DE LA FERME À LA TABLE :

POUR UNE EXCEPTION DES ACHATS PUBLICS ALIMENTAIRES EUROPÉENS ET LA CRÉATION DE « JOURNÉES CULINAIRES EUROPÉENNES »



AGORES





SOMMAIRE

/1/

POUR UN APPROVISIONNEMENT RAISONNÉ DE L'ÉCHELLE DE LA COLLECTIVITÉ LOCALE DE BASE JUSQU'À L'ÉCHELLE MONDIALE

07

- A /** Offrir une souplesse de politique d'achats locaux et/ou transnationaux
p.08
- B /** Pour une démarche qualité bien plus qu'un simple formalisme concurrentiel des marchés publics
p.12
- C /** Pour le développement d'une diversité des offres alimentaires
p.14
- D /** Pour une plus grande souplesse de négociation»
p.14
- E /** Pour une exigence d'achat public alimentaire « réflexif »
p.16

/2/

LES LEVIERS JURIDIQUES EUROPÉENS ENVISAGÉS

19

- A /** Aborder les marchés publics de « fournitures » de denrées alimentaires par une exigence de produits de qualité, et non pas, par le seul prisme d'un formalisme concurrentiel
p.20
- B /** Maintenir une qualification juridique de « marchés publics »
p.20
- C /** Dresser une liste minimale d'exigences normatives à respecter pour imposer une alimentation saine et durable
p.21

/3/

CRÉER LES « JOURNÉES CULINAIRES EUROPÉENNES »

23



Christophe Hébert, Président

Association nationale des directeurs de la restauration publique territoriale (France), siégeant au sein du Conseil National de l'Alimentation (CNA) et du Conseil National de la Restauration Collective (CNRC), regroupant des milliers de responsables de restauration collective, créée il y a plus de trente-cinq ans.

Véritable réseau professionnel de la restauration collective publique, au service des élus et des techniciens des collectivités locales, elle a favorisé la prise de conscience de la nécessité de promouvoir une alimentation saine et durable, pour une restauration publique exemplaire, au service du plus grand nombre, de la crèche jusqu'à la maison de retraite (EHPAD), en passant par les élèves et adolescents fréquentant les établissements scolaires.

Elle a contribué à l'adoption d'une Charte Nationale Qualité visant un rapprochement avec l'agriculture locale et la promotion d'une qualité globale de la restauration collective, à la lutte nationale contre le gaspillage alimentaire dans le cadre d'un Pacte National, à l'adoption de normes et certifications dans le secteur de la restauration scolaire et a rédigé deux « Livres Blancs » sur la sortie du plastique et la lutte contre les perturbateurs endocriniens en restauration collective notamment.

Elle contribue à valoriser le métier de la restauration collective, mis à mal par l'arrivée de divers acteurs de la restauration privée depuis les années 90, privilégiant la rentabilité à la qualité. Elle participe à une professionnalisation des métiers de la restauration collective, à travers une dynamique de réseau et de mutualisation des savoirs.



Jérôme Michon, Président

Jérôme Michon préside l'Institut de la Commande Publique et est professeur en droit des marchés publics depuis plus de vingt-cinq ans. Il est l'auteur de plusieurs milliers d'articles publiés dans des revues spécialisées, articles consacrés aux différentes facettes de la réglementation des marchés publics, ainsi que plusieurs ouvrages juridiques, dont l'un est préfacé par l'ancienne Présidente de Section du Conseil d'État (France).

Il conseille de nombreux acheteurs publics (Ministères, Collectivités territoriales, établissements publics et privés, etc.) et assure des formations en marchés publics.

Il a exercé le contrôle de légalité de centaines de marchés publics pour une autorité préfectorale et a dirigé l'information réglementaire de la revue « Le Moniteur », qui publie chaque semaine des avis d'appel public à la concurrence.

Il intervient ponctuellement dans d'autres pays de l'Union Européenne, sur des problématiques de marchés publics (Belgique, Espagne, Pologne, Italie). Il est intervenu auprès des instances européennes lors de la rédaction du « Manuel sur les marchés publics écologiques : acheter vert ! » adopté et diffusé par la Commission européenne.

Mme Stella Kyriakides, Commissaire européenne à la santé et à la sécurité alimentaire, a déclaré : « *l'évolution vers des systèmes alimentaires plus durables que nous envisageons dans notre stratégie « De la ferme à la table » est essentielle pour contrer les tendances mondiales en matière de climat, de perte de biodiversité et de régimes alimentaires malsains. Elle est également fondamentale pour notre sécurité alimentaire à long terme. Ce cadre législatif sera essentiel pour soutenir et accélérer cette transformation. L'urgence de la transition vers la durabilité ne doit pas être sous-estimée, nous devons donc nous assurer que notre initiative à venir est aussi ambitieuse et efficace que possible, et offre les bons outils à tous les acteurs du système alimentaire pour agir de manière durable.* »

C'est précisément pour contribuer à la mise en œuvre de cette politique alimentaire européenne, « De la ferme à la table », que nous attirons l'attention de la Commission européenne sur l'incompatibilité entre les exigences concurrentielles, globalisantes et de massification, des directives européennes relatives aux marchés publics, et cet impératif de privilégier des liens locaux, avec des unités de production de qualité, de proximité, garantes d'une sécurité alimentaire.

L'urgente nécessité environnementale plaide en faveur d'un ancrage territorial des achats de denrées alimentaires.

Constituant un élément vital pour le citoyen européen, **celles-ci doivent s'inscrire dans un souci d'autonomie alimentaire, de développement des lieux de production de proximité, et de qualité optimale nutritive.** La survie alimentaire des convives d'un lieu de restauration ne peut dépendre des aléas géopolitiques, des risques sanitaires de pandémie ou d'un essaimage pan-européen d'une grippe aviaire lié à des transports internationaux de denrées.

La commande publique est au cœur des problématiques alimentaires : non seulement eu égard aux volumes financiers de ces achats, mais également par rapport à la nature même de ses bénéficiaires. **La restauration collective remplit un rôle éducatif** [découverte du goût, sensibilisation à la nature, visites de lieux de production, moments de partage entre élèves, création de jardins potagers entretenus par les élèves, ...] **et parfois même un rôle vital** (le repas constitue pour certains élèves, dans bien des pays de l'Union européenne, leur seul instant d'apport journalier nutritionnel).

Dans les établissements de personnes âgées, le moment du repas constitue, outre un instant de partage humain, un moment crucial de dispensation de soins (bien des pathologies sont soignées par des apports caloriques et le circuit des médicaments passe également par l'étape de

restauration). Pléthore d'exemples pourraient plaider en faveur de cet **acte vital**, comme la nécessité d'un portage à domicile pour des concitoyens éloignés du cadre social ou souffrant d'un handicap, ou encore, les instants de convivialité des centres de loisirs où la jeunesse découvre des instants culinaires qui font la joie de la population européenne.

Le formalisme procédural défini dans les directives européennes relatives à la commande publique, depuis toujours, met avant tout le curseur sur une obligation d'ouverture à la concurrence. C'est le marqueur constant du droit européen depuis les origines de ce corpus juridique.

Or, **le curseur fondamental des achats de denrées alimentaires, est celui du rapport de l'homme à ses besoins nutritifs, qui nécessitent une proximité de liens vitaux avec son territoire**, avec des lieux de production locaux, avec une interpénétration entre l'être humain et la nature qui l'entoure, afin de mieux accepter sa condition humaine et développer sa conscience environnementale.

Il est vital pour renforcer la durée de vie de nos concitoyens européens, de rapprocher le consommateur de denrées alimentaires des lieux de production.

Il est vital pour renforcer la durée de vie de nos concitoyens européens, de rapprocher le consommateur de denrées alimentaires des lieux de production et donc de supprimer **une distanciation trop importante qui peut être préjudiciable** (risque de pénurie, impact environnemental des transports internationaux, diffusions de bactéries transnationales...).

Les contingences de l'actualité démontrent qu'il est indispensable d'opter pour un processus achats qui permette de **réduire au maximum la distance entre le consommateur et la nourriture dont il a besoin**.

À l'heure actuelle, **un poulet mort voyage bien plus qu'un poulet vivant** : élevé dans un lieu restreint en Europe, une fois sorti de l'abattoir, il n'est pas rare qu'il parte se faire découper en Chine, qu'il soit conditionné et étiqueté à Haïti, que ses manchons finissent dans un lieu de restauration rapide aux États-Unis, que ses cuisses finissent dans l'assiette d'un canadien, que ses pilons [deuxième segment de la cuisse] finissent dans l'assiette d'un Australien, et que quelques tranches de cuisses finissent dans l'assiette d'un européen, après un voyage aux sérieux risques sanitaires. **Le véritable sujet des achats de denrées alimentaires n'est pas la concurrence à outrance, mais le « bien manger ».**

Le véritable sujet des achats de denrées alimentaires n'est pas la concurrence à outrance, mais le « bien manger ».

Le programme européen « fruits et légumes à l'école » en est l'illustration patente : constatant que **la consommation de lait, fruits et légumes « frais »** dans l'Union européenne ne répondait pas aux recommandations nutritionnelles internationales ou nationales, la Commission européenne a pointé du doigt **la surconsommation de denrées alimentaires « transformées »**, souvent riches en sucres ajoutés, en sel, en matières grasses ou en additifs.

Applicable depuis 2017, ce programme suppose de disposer des outils pour rapprocher le convive de la production de denrées : c'est précisément ce que la Commission européenne a développé dans sa stratégie **De la ferme à la table**, et pour lequel elle

a lancé une consultation du 5 mai au 28 juillet 2022, afin de définir la manière dont le système peut être réformé, en vue de promouvoir des régimes alimentaires plus sains et durables.

Les instances européennes affirment ainsi que la **stratégie « De la ferme à la table » est au cœur du « pacte vert européen »**, visant à rendre les systèmes alimentaires équitables, sains et respectueux de l'environnement. Selon la Commission européenne, « les systèmes alimentaires ne peuvent pas résister à des crises telles que la pandémie de COVID-19, s'ils ne sont pas durables. **Nous devons repenser nos systèmes alimentaires qui représentent aujourd'hui près d'un tiers des émissions mondiales de Gaz à Effet de Serre (GES)**, consomment de grandes quantités de ressources naturelles, entraînent une perte de biodiversité et des impacts négatifs sur la santé (dus à la fois à la sous-alimentation et à la suralimentation) et ne permettent pas des rendements économiques et des moyens de subsistance équitables pour tous les acteurs, en particulier pour les producteurs primaires. »

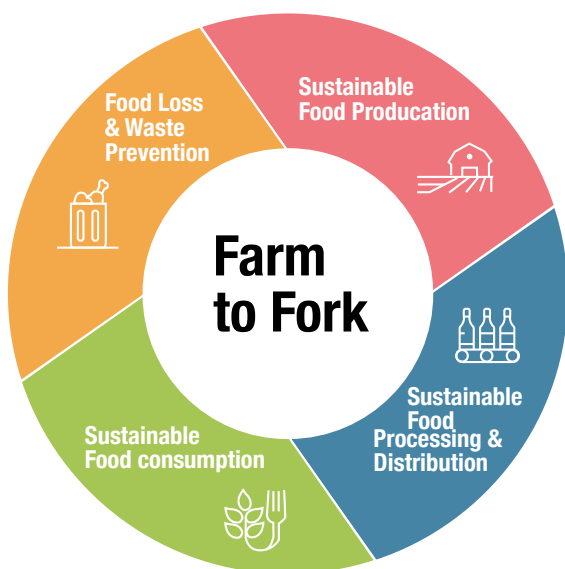
La Commission européenne ajoute que « placer nos systèmes alimentaires sur une voie durable offre également de nouvelles opportunités aux opérateurs de la chaîne de valeur alimentaire. Les nouvelles technologies et les découvertes scientifiques, combinées à une sensibilisation et à une demande croissante du public pour une alimentation durable, profiteront à toutes les parties prenantes. »

L'Europe précise les paramètres de cette proximité entre le consommateur et ses denrées alimentaires, en affirmant que « la stratégie *De la ferme à la table* vise à accélérer notre transition vers un système alimentaire durable qui devrait :

- ⊕ Avoir un impact environnemental neutre ou positif ;
- ⊕ Aider à atténuer le changement climatique et à s'adapter à ses impacts ;
- ⊕ Inverser la perte de biodiversité ;
- ⊕ Assurer la sécurité alimentaire, la nutrition et la santé publique, en veillant à ce que chacun ait accès à une alimentation suffisante, sûre, nutritive et durable ;

- ⊕ Préserver l'accessibilité des denrées alimentaires tout en générant des rendements économiques plus équitables, en favorisant la compétitivité du secteur de l'approvisionnement de l'UE et en promouvant le commerce équitable. »

Cette conscience de la nécessaire structuration de nos process d'achats alimentaires, plaide en faveur d'une **exception au formalisme concurrentiel** des marchés publics, dont la constante fondamentale réside dans l'**interdiction des achats de proximité** (voir parties I et II).



Source : https://ec.europa.eu/food/horizontal-topics/farm-fork-strategy_en

Les achats locaux sont en effet incompatibles avec la logique des marchés publics telle qu'elle est définie dans les actuelles directives européennes. **Il est indispensable d'ouvrir le champ d'une liberté d'achats pour les pouvoirs adjudicateurs, tout en leur exigeant, en contrepartie, une démarche qualité qui va hisser vers le haut les qualités nutritives consommées par les citoyens européens**, et garantir une performance environnementale inhérente aux circuits courts.

Afin de susciter la curiosité et l'ouverture sur les traditions culinaires des autres pays membres, il serait opportun de créer les « **Journées Culinaires Européennes** » qui se caractériseraient par des journées de découverte de plats émanant d'autres régions européennes (voir partie III).

Cette logique de proximité ne contribuera pas à un repli des concitoyens sur leur territoire, mais à

un attachement à la diversité culinaire des pays membres de l'Union, tout en contribuant à sauvegarder leurs traditions et à les faire connaître dans l'espace européen.

C'est aussi par l'assiette que passe la conscience européenne.

C'est aussi par l'assiette que passe la conscience européenne. C'est en cassant l'interdiction des marchés publics « locaux » et en exigeant des **marqueurs de qualité** dans les repas servis dans les lieux de restauration collective que l'Union européenne assurera la **promotion de ses valeurs environnementales et ses préoccupations nutritionnelles et sanitaires**.

D'autres secteurs d'achats ont déjà été exonérés de tout formalisme concurrentiel propre aux marchés publics, et sont actuellement hors du champ des directives européennes encadrant ces contrats. Il ne s'agit pas d'une originalité qui n'a jamais été consacrée.

Nous plaidons donc en faveur d'un changement des process achats, autour de trois axes :

- ⊕ **promouvoir un approvisionnement raisonné** de l'échelle de la collectivité locale de base jusqu'à l'échelle mondiale, pour les achats de denrées alimentaires ;
- ⊕ **adopter des incitations normatives** en faveur d'achats riches en qualités nutritionnelles, respectueux de l'environnement, garants d'une sécurité alimentaire de proximité ;
- ⊕ **développer une communication auprès des consommateurs** finaux sur les richesses territoriales de chacun des pays membres de l'Union européenne.

/1/

POUR UN APPROVISIONNEMENT RAISONNÉ
DE L'ÉCHELLE DE LA COLLECTIVITÉ LOCALE
DE BASE JUSQU'À L'ÉCHELLE MONDIALE



Les enjeux de **sécurité alimentaire** qui ont été mis à jour dans le cadre du contexte géopolitique européen actuel, montrent l'inadéquation de la réglementation européenne applicable à la commande publique de denrées alimentaires, qui est axée sur un « formalisme concurrentiel » bien plus qu'une exigence de « qualité » et de défense d'une « indépendance alimentaire européenne ».

Le vrai sujet n'est pas l'ouverture à la concurrence qui favorise les importations et la massification des achats en gros volumes. Il est plutôt celui de « bien manger », de garantir une « sécurité alimentaire » en Europe, tout en veillant à protéger les richesses naturelles des territoires européens.

Les règles communautaires applicables à la commande publique en Europe sont – notamment – définies dans les directives suivantes :

- ⊕ n° 2014/23/UE du Parlement européen et du Conseil du 26 février 2014 sur l'attribution de contrats de concession ;
- ⊕ n° 2014/24/UE du Parlement européen et du Conseil du 26 février 2014 sur la passation des marchés publics et abrogeant la directive 2004/18/CE ;
- ⊕ n° 2014/25/UE du Parlement européen et du Conseil du 26 février 2014 relative à la passation de marchés par des entités opérant dans les secteurs de l'eau, de l'énergie, des transports et des services postaux et abrogeant la directive 2004/17/CE.

Plusieurs dispositions figurant dans ces directives européennes « marchés publics » se heurtent aux enjeux inhérents à tout achat de denrées alimentaires.

A / OFFRIR UNE SOUPLESSE DE POLITIQUE D'ACHATS LOCAUX ET/OU TRANS NATIONAUX

Les phénomènes récents ont montré l'urgence nécessaire de disposer d'une sécurité alimentaire partout en Europe.

SÉCURITÉ ALIMENTAIRE ET CONSCIENCE ENVIRONNEMENTALE

À cette fin, **il est indispensable de contribuer au développement des lieux de production, dans les différents pays de l'Union européenne.**

Une diversité alimentaire doit être privilégiée en contribuant au maintien et à l'émergence d'unités d'exploitation agricole, à taille humaine, qui permettront aux citoyens européens vivant à proximité de disposer d'une garantie alimentaire.

La priorité n'est pas l'importation en masse de produits agricoles, mais la proximité de la disponibilité des denrées alimentaires, qui permettront à chaque Européen de pouvoir continuer à se nourrir, même en

cas d'évènements préjudiciables. Les phénomènes climatiques, du type sécheresse, inondations, etc. montrent qu'il ne faut pas un seul lieu de production spécialisé dans une denrée alimentaire qui serait distribuée dans l'Europe entière, car dans ce cas, une pénurie à l'échelle européenne deviendra réalité. Mais **il faut une diversité de lieux de production,** qui garantisse une pérennité des sources d'alimentation, afin de pouvoir faire face à toute éventualité climatique ou géopolitique.

Ce localisme renforcera également le rapport du concitoyen avec les ressources naturelles qui l'entourent, et donc sa conscience environnementale.

Les enjeux de protection de l'environnement supposent un rapport privilégié entre le consommateur final et son propre territoire, car il est de la responsabilité de chacun de protéger l'espace naturel qui l'entoure. Le réchauffement climatique sur certaines zones, parle beaucoup plus au citoyen européen qui constate

par lui-même ses effets dévastateurs, que l'incitation trop générale et vague de « protection de la planète ». **Il faut réconcilier l'être humain avec la nature qui l'entoure, sur le territoire même où il vit.** Plus il aura une responsabilité environnementale locale, plus il sera enclin à une responsabilité environnementale planétaire. Une rareté des sources d'eau sur un territoire donné, va être beaucoup plus parlante et faire prendre conscience d'un problème majeur, que la géographie lointaine du réchauffement climatique de la banquise.

C'est donc ce rapport direct entre le consommateur final et la nature qui l'entoure qui doit être conforté. Et la manne financière de la commande publique doit contribuer à souder ce rapport direct avec la nature et l'impérieuse sécurité alimentaire sur chaque territoire.

La résurgence de certains nationalismes ou encore le Brexit, montrent également que l'Europe n'est pas à l'abri d'un refus d'exportation de biens alimentaires d'un pays européen vers un autre, ou du départ de l'un des États membres, qui pourrait raréfier l'approvisionnement d'un certain produit nécessaire pour la nutrition du citoyen européen.

LOCALISME D'EXÉCUTION ET LOCALISME DE PASSATION

Il faut **développer une approche locale, qui permette de pérenniser une multitude de sources alimentaires**, garantissant une forte sécurité alimentaire sur les produits de première nécessité. Il est bien évident que certains territoires, en raison de leur situation géographique et des richesses du sol, ont vocation à plus produire telle ou telle denrée, mais ces particularités ne doivent pas fragiliser l'alimentation constante des citoyens européens, où qu'ils se trouvent, dans n'importe quel pays européen.

Les directives européennes « marchés publics » interdisent les achats « locaux » : l'implantation locale du producteur n'est pas un critère de choix recevable, même au nom de sa performance environnementale liée à des achats de proximité. Ce soutien au tissu agricole local n'est pas une priorité des directives européennes de la commande publique, mieux encore, elles le combattent.

Ce soutien au tissu agricole local n'est pas une priorité des directives européennes de la commande publique, mieux encore, elles le combattent.

Pourtant **la Cour de Justice de l'Union européenne a validé à plusieurs reprises une approche « locale » des marchés publics** : tel est le cas notamment dans son arrêt de principe du 20 septembre 1988, « Gebrøeders Beentjes BV contre Etat des Pays-Bas », où elle a consacré la possibilité d'exiger d'un candidat qu'il contribue à un « localisme social d'exécution ». Un pourcentage de personnes en difficulté d'insertion peut être exigé par le pouvoir adjudicateur (ou un nombre d'heures d'insertion), et cela peut même viser uniquement des personnes situés dès à présent sur un territoire donné : l'acheteur procède à la publication d'un avis d'appel public à la concurrence en exigeant que tout candidat contribue à insérer des personnes se trouvant déjà sur sa commune (voire dans un quartier), lors de l'exécution de son marché. **C'est du localisme « d'exécution ».**

Il existe également du localisme de « passation », où par définition, seule une entreprise déjà implantée localement ou qui devra s'implanter localement, pourra soumissionner à l'appel public à la concurrence (même publié, au Journal Officiel de l'Union Européenne). Tel est le cas, si l'objet du marché justifie un délai de livraison ou d'intervention relativement court. **C'est la nature même des fournitures, travaux ou services, qui impose une rapidité potentielle d'intervention.** Le dépannage d'un ascenseur suppose un délai court d'intervention. Cela ne signifie pas que, systématiquement, le candidat doit déjà être installé sur le territoire, à proximité dudit ascenseur, mais qu'il pourra éventuellement s'installer ultérieurement, pour réaliser son activité.

C'est précisément ce qu'il faut consacrer pour les marchés publics de denrées alimentaires : adopter un texte normatif européen qui autorise les achats publics locaux, au nom de la sécurité alimentaire.

C'est précisément ce qu'il faut consacrer pour les marchés publics de denrées alimentaires : adopter un texte normatif européen qui autorise les achats publics locaux, au nom de la sécurité alimentaire.

En France, **le localisme déjà pratiqué n'empêche pas les achats frontaliers**, notamment pour les communes françaises des régions limitrophes avec l'Espagne comme dans le Sud-Ouest ou en Occitanie, avec l'Italie comme en région Provence-Alpes-Côte d'Azur (PACA), voire avec l'Allemagne ou la Belgique pour le Nord-est de la France. Et **cela ne nuit pas à la libre circulation des denrées alimentaires entre les pays membres**.

On ne veut pas opposer le localisme aux achats de denrées alimentaires venues d'autres territoires, même extra européens. **Il faut favoriser une politique d'achats « raisonnée », qui tient compte des atouts locaux tout en pouvant s'approvisionner auprès des filières internationales lorsque le besoin alimentaire ne peut pas être satisfait dans l'immédiat localement.**

DENRÉES DE QUALITÉ ET CIRCUITS COURTS

Un acheteur de la restauration collective doit pouvoir acheter directement des tomates de qualité, produites à proximité de son lieu de consommation, tout en pouvant également acquérir des ananas venus de contrées beaucoup plus lointaines, faute de production locale.

Il faut permettre aux acheteurs publics de **concevoir leurs marchés publics en fonction des lieux de production de qualité**, qu'ils auront identifiés, **bien plus qu'en fonction de ce qu'ils vont trouver dans les entrepôts des grossistes**. Car tenir compte de l'origine géographique des produits permettra d'intégrer les enjeux du coût carbone, une logique de circuit court gratifiant le recours à moins d'intermédiaires possibles, la garantie d'une juste rémunération des producteurs.

La satisfaction d'un besoin alimentaire peut impliquer des délais de livraison relativement courts et la garantie du respect de certaines contraintes performancielles environnementales suppose une proximité qui permette des contrôles récurrents, avec application de normes locales. **La réduction des effets néfastes des transports transnationaux de marchandises est un enjeu crucial** : il serait aberrant d'exiger une qualité durable dans l'assiette, sans se soucier de l'impact carbone du transport desdits aliments. La production durable d'aliments passe par une proximité d'achats, avec des normes d'agriculture biologique, de bien-être animal et de réduction des pesticides.

La production durable d'aliments passe par une proximité d'achats, avec des normes d'agriculture biologique, de bien-être animal et de réduction des pesticides.

DÉMARCHES QUALITÉ, TERRITOIRES ET TERROIRS

Jean Brunhes, célèbre géographe, professeur, essayiste, anthropologue, affirmait dès 1912 que **« manger, c'est incorporer un territoire »**.

L'alimentation est – en effet – par définition un enjeu géographique et environnemental. On parle même d'« **alimentation géographique** » ou de « **paysages alimentaires** ». La dénaturation du lien entre l'aliment consommé et le cadre de vie du convive, rompt la chaîne du plaisir du bien manger. L'acte nutritionnel est un voyage, qui passe par « **la nature dans l'assiette** ». Les grands restaurateurs puisent leurs inspirations dans les produits locaux, dans le respect des saisons et non pas dans l'exotisme du produit qui a traversé les continents sans la moindre conscience environnementale.

De la ferme à l'assiette, c'est aussi un nouveau rapport avec les « terroirs » et richesses naturelles locales, afin de contribuer à un renforcement des démarches qualité. Que l'on ne s'y trompe pas : les labels d'appellations d'origine protégée (AOP), les indications géographiques protégées (IGP), les spécialités traditionnelles garanties (STG), créés

en 1992, **s'inscrivent en réalité dans une approche territoriale de l'alimentation**. Plus les instances européennes plaideront **pour une alimentation saine et durable**, plus elles en arriveront au constat que cela passe par une **territorialisation de l'alimentation**.

Plus les instances européennes plaideront pour une alimentation saine et durable, plus elles en arriveront au constat que cela passe par une territorialisation de l'alimentation.

Soulignons que l'AOP est un label « européen »... et qu'il existe un « registre des indications géographiques de l'Union européenne » qui permet de tirer vers le haut les systèmes de production. Or précisément, ces dispositifs reposent sur un lien clair et indéniable entre un produit alimentaire et une zone géographique, donc un territoire, voire un terroir, une pratique culinaire, un savoir-faire local... **autant de considérations antinomiques avec l'exigence de massification concurrentielle des directives européennes « marchés publics » qui interdisent l'attribution de tels marchés sur une base géographique. Ce lien évident entre une démarche qualité et une zone géographique a même été reconnu par l'UNESCO qui a inscrit les AOC (appellation d'origine contrôlée) dans le patrimoine immatériel de l'humanité.** Cela découle de la Convention du 17 octobre 2003, entérinée début 2006. Cette instance des Nations Unies constate que « la mondialisation et les transformations sociales qu'elle a entraînées font peser de graves menaces de dégradation, de disparition et de destruction sur le patrimoine culturel immatériel ».

C'est cette réalité, entre une authenticité et une garantie de qualité, d'un produit ayant telle origine, tel processus de fabrication, telle démarche à forte responsabilité environnementale, qu'il ne faut pas nier... et dont il convient de tirer toutes les conséquences. Les enjeux de respect de la biodiversité, du développement de régimes alimentaires sains, de traçabilité et de choix durables, supposent une éducation du consommateur final, en recréant du « lien » entre la « ferme » de production et « l'assiette » de consommation.

Que l'on ne s'y trompe pas : **l'alimentation est consubstantiellement liée à un territoire, à une géographie et à une exigence de proximité d'achats, d'autant plus prégnante dans un contexte de sécurité alimentaire.**

Interdire les achats publics locaux de denrées alimentaires constitue une atteinte à l'environnement.

Interdire les achats publics locaux de denrées alimentaires constitue une atteinte à l'environnement : c'est une attaque contre les richesses culinaires, les paysages alimentaires, le maintien des protections environnementales du cadre de vie du consommateur final.

Pour qu'un acheteur public puisse s'inscrire dans cette démarche qualité, en exigeant des labels européens reconnus comme des marqueurs d'une alimentation saine et durable, il faut cesser d'interdire l'achat local des denrées alimentaires et **lui permettre de développer une politique d'achats raisonnée, reposant sur les lieux de production des aliments de qualité qui répondront à une politique alimentaire saine et durable.**

B / POUR UNE DÉMARCHE QUALITÉ BIEN PLUS QU'UN SIMPLE FORMALISME CONCURRENTIEL DES MARCHÉS PUBLICS

Actuellement, il existe une distorsion concurrentielle entre un acheteur du secteur privé et un acheteur soumis aux règles des marchés publics. Le premier peut librement construire sa politique d'achats, en développant une véritable dynamique en faveur d'une alimentation saine et durable, à travers la contractualisation de véritables partenariats performants ; alors que le second est empêtré dans la maîtrise des rouages complexes de la réglementation des marchés publics, qui s'avèrent contre-productifs.

LE FORMALISME CONCURRENTIEL EUROPÉEN EN QUESTION

Depuis toujours, le droit européen des marchés publics est construit sur une exigence de formalisme concurrentiel, relativement lourde et fastidieuse, pas toujours adaptée aux capacités des structures y étant soumises, et qui sont parfois de petites tailles.

La logique concurrentielle au niveau européen n'a pas démontré son efficacité, voire son utilité, puisque de très rares entreprises étrangères soumissionnent à des marchés publics.

Or, la logique concurrentielle au niveau européen n'a pas démontré son efficacité, voire son utilité, puisque de très rares entreprises étrangères soumissionnent à des marchés publics. Dans plus de 90 % des cas, l'entreprise candidate à une consultation de marchés publics est déjà implantée dans le pays dont relève le pouvoir adjudicateur.

Le vrai sujet n'est donc pas le formalisme concurrentiel européen, mais le soutien au développement des achats de denrées alimentaires de qualité, en tenant compte des particularités locales, avec une approche territoriale à géographie variable, qui permette de favoriser les produits de saison du lieu de production, de développer les capacités d'autosuffisance et de souveraineté alimentaire.

POUR UNE « APPROCHE TERRITORIALE À GÉOMÉTRIE VARIABLE »

On entend par « **approche territoriale à géographie variable** » une approche au cas par cas : chaque acheteur public va puiser dans ses richesses locales des produits de qualité répondant à des critères de labellisation et à des enjeux sanitaires... sans pour autant exclure d'autres achats performants, répondant à une carence locale, et qui viendraient de contrées plus lointaines.

Or, **la mise en œuvre de tels enjeux est complexe pour une petite commune qui ne maîtrise pas les rouages du formalisme concurrentiel des marchés publics.** Il faut faire preuve d'imagination dans la construction de son marché, afin de contourner une logique de massification des achats qui empêche de cibler des petits producteurs s'étant engagés dans une démarche qualité.

En effet, les marchés publics de fournitures de denrées alimentaires sont établis sur la base d'accords-cadres à bons de commande, avec la contractualisation d'un Bordereau de Prix Unitaires (BPU). Si l'acheteur veut diversifier ses produits et donc ses apports nutritifs, tout en diversifiant ses fournisseurs (des grossistes aux petits producteurs locaux), il doit multiplier son nombre de lots de manière importante. Un allotissement n'étant pas établi selon une « gamme » de produits mais ciblant telle ou telle denrée, serait développé. Alors que **le droit européen de la commande publique incite à raisonner en terme de « gamme » de denrées alimentaires.**

Le considérant 19 de la directive 2014/24/UE du 26 février 2014, précise en effet que « aux fins de l'estimation des seuils, on doit entendre par « fournitures homogènes », des produits destinés à des usages identiques ou similaires tels que la fourniture d'une gamme de denrées alimentaires ou de différents articles de mobilier de bureau. En règle générale, un opérateur économique exerçant des activités dans le domaine concerné devrait vraisemblablement disposer de ces fournitures dans sa gamme normale de produits ».



Cette logique concurrentielle incite à la **massification des achats de denrées alimentaires et à une cristallisation dans un BPU figé**, qui peut juridiquement difficilement évoluer pendant les quatre années maximales d'exécution dudit marché.

En pratique, **bien des pouvoirs adjudicateurs commandent toujours la même chose**, relancent leurs marchés de manière identique avec un même allotissement, ou **réalisent des commandes « hors marchés »** [achats directs, sans respect du formalisme concurrentiel des directives européennes], ou rajoutent des lignes à leur BPU initial, en signant un acte modificatif **en toute illégalité** [parfois, appelé « avenant »]. Les cas où un tel acte modificatif est envisageable sont définis limitativement par les directives européennes.

Il faut un système d'achats qui permette à l'acheteur public de faire évoluer ses besoins, structurellement, en fonction **des saisonnalités, des phénomènes climatiques, des aléas de la santé du consommateur, des disponibilités des fournisseurs, etc.**

Il faut un système d'achats qui permette à l'acheteur public de faire évoluer ses besoins, structurellement, en fonction des saisonnalités, des phénomènes climatiques, des aléas de la santé du consommateur, des disponibilités des fournisseurs, etc.

INTÉGRER UNE CLAUSE DE VARIATION DES PRIX

De plus, les directives européennes n'imposent pas pour les achats de denrées alimentaires une clause de variation des prix. Selon le droit européen, les prix peuvent en toute légalité être figés pour quatre ans, durée maximale d'un accord-cadre à bons de commande. Cela est en contradiction avec la nature même des denrées concernées, dont les tarifications fluctuent en fonction de cotations parfois hebdomadaires.

Cette cristallisation contractuelle rend également difficile pour l'acheteur de bénéficier d'« **offres promotionnelles** ». Un pouvoir adjudicateur ayant déjà signé un marché public avec un fournisseur, **ne peut pas acquérir des produits bénéficiant d'une meilleure tarification**, chez un autre fournisseur [qui serait – par exemple – contraint de vider ses stocks en raison de la durée de vie inhérente à sa denrée alimentaire périssable].

Il faudrait un marché public qui puisse évoluer dans le temps :

- ⊕ selon le produit agricole visé (car incompatibilité avec les enjeux climatiques),
 - ⊕ selon la possibilité d'ajouter de nouveaux produits (car aléa du système productif),
 - ⊕ selon le tarif de celui-ci (car cotations très variables sur des périodes très courtes) ;
- et qui permette de commander ailleurs, en cas d'offre promotionnelle ou qualitative plus intéressante que celle figée dans le marché.

C / POUR LE DÉVELOPPEMENT D'UNE DIVERSITÉ DES OFFRES ALIMENTAIRES

La massification par « gamme » de produits alimentaires, voire l'établissement d'une unique procédure d'appel d'offres européen, pour l'ensemble des besoins de l'acheteur pendant quatre ans, contribue à une **diminution des offres alimentaires**. **Les petits producteurs locaux ont beaucoup de difficultés à soumissionner à des marchés publics. Ils ne bénéficient pas de la manne financière de la commande publique.** Or, l'enjeu est celui de la disponibilité des denrées alimentaires, du rapport du citoyen européen avec son territoire, et de **réenchanter les campagnes en recréant du lien entre le consommateur et le lieu de production**, contribuant ainsi à une autonomie alimentaire de chaque Etat membre concernant les besoins de nécessité.

Bien plus qu'une « massification »,
il faut une « diversification »
des sources de production alimentaire.
Bien plus qu'une « concurrence »
souhaitant promouvoir les échanges
entre États membres, il faut
une multiplication des îlots de sécurité
alimentaire, partout en Europe.

Bien plus qu'une « massification », il faut une « diversification » des sources de production alimentaire. Bien plus qu'une « concurrence » souhaitant promouvoir les échanges entre États membres, il faut une **multiplication des îlots de sécurité alimentaire, partout en Europe**.

Cette diversification des offres alimentaires passe également par :

- ⊕ une **politique européenne** foncière (aides à l'installation de jeunes agriculteurs s'engageant dans une agriculture biologique, ...),
- ⊕ une **politique environnementale** (respect de la qualité des sols, promotions de solutions alternatives au recours aux pesticides, ...),
- ⊕ une **politique de l'eau** (limiter les intrants qui se fixent sur l'eau et prioriser les productions économes en eau),
- ⊕ une **politique de santé humaine** (repas de qualité pour tous les enfants, s'agissant des lieux de restauration collective),
- ⊕ une **politique sociale et économique** (favoriser l'agriculture locale avec des revenus dignes pour les producteurs et permettre à tous d'accéder à une alimentation de qualité à des prix raisonnables).
- ⊕ etc.

D / POUR UNE PLUS GRANDE SOUPLESSE DE NÉGOCIATION

La procédure d'appel d'offres définie dans les directives européennes portant coordination des « marchés publics » est très souvent celle applicable aux denrées alimentaires : la logique d'un accord-cadre pouvant durer quatre ans d'une part, et la fixation d'un seuil européen autour de 200 000 euros hors taxes d'autre part, aboutissent à la mise en œuvre d'une procédure d'appel d'offres dès lors que les volumes financiers annuels dépassent environ 50 000 euros HT.

DES ACCORDS-CADRES « FIGÉS »

C'est très souvent le cas au sein des pays membres de l'Union européenne, en raisonnant par pouvoir adjudicateur.

Or, précisément cette procédure d'appel d'offres interdit toute négociation. **Les achats de denrées alimentaires ne figurent pas dans les exceptions prévues par les directives, autorisant à recourir à une procédure incluant une phase de négociation, quel que soit leur volume financier.**

Les tensions actuelles sur les prix et l'inflation importante constatée dans bien des pays, plaident en faveur d'une capacité pour le pouvoir adjudicateur à **pouvoir faire évoluer, quotidiennement, sa politique d'achats, comme un bon restaurateur le fait en fonction des produits disponibles dans les halles de marchés**. Les aléas sont tels que le cuisinier doit s'adapter constamment et faire preuve d'ingéniosité et de créativité.

Les tensions actuelles sur les prix et l'inflation importante constatée dans bien des pays, plaident en faveur d'une capacité pour le pouvoir adjudicateur à **pouvoir faire évoluer, quotidiennement, sa politique d'achats [...]**

À cet égard, on pourrait rappeler aux instances européennes que celles-ci ont considéré (il y a quelques années) que le secteur des télécommunications faisait tellement l'objet de pressions concurrentielles, qu'il convenait de ne plus imposer la cristallisation d'un tel marché public. Les télécommunications ont été retirées du champ de la directive « opérateurs de réseaux » et remplacées par le secteur postal. Chaque jour, et même plusieurs fois par jour, un pouvoir adjudicateur peut changer d'opérateur de téléphonie, bénéficiaire ainsi des meilleurs tarifs et qualité de service. D'où l'absence d'obligation d'établir un marché public figé, selon le droit européen.

Le même phénomène peut être constaté pour les achats de denrées alimentaires : chaque jour, un cuisinier responsable, soucieux des enjeux environnementaux et des besoins diversifiés nutritionnels, regarde les produits disponibles, tant au niveau qualitatif que financier, et adapte ses menus.

FAVORISER L'ACCÈS À LA COMMANDE PUBLIQUE DES PETITS PRODUCTEURS

Il faut libérer les responsables de restauration collective du carcan d'un marché public figé, et

les tirer vers le haut, en leur permettant d'adapter leurs menus en fonction de la disponibilité des produits, des moyens financiers dont ils disposent, du caractère éventuellement festif de la journée, etc.

Il pourrait être proposé qu'un certain pourcentage des achats (30 à 40 %) soit dégagé de tout formalisme pour favoriser l'accès à la commande publique des petits producteurs.

À défaut de proposer une exception totale de formalisme, dite « exception alimentaire » à la réglementation des marchés publics, **il pourrait être proposé qu'un certain pourcentage des achats (30 à 40 %) soit dégagé de tout formalisme pour favoriser l'accès à la commande publique des petits producteurs**.

Cela permettra de remettre à l'honneur les cuisiniers œuvrant dans la restauration collective, en leur permettant de faire preuve de créativité, d'adaptabilité aux spécificités des convives du jour, et de mener une véritable politique d'achats.

Cela correspond finalement à la préoccupation des instances européennes de « plus de concurrence » :

- ⊕ en faisant sortir la restauration collective du champ des marchés publics, il y aura beaucoup plus de pression concurrentielle, moins de contrats figés et très souvent renouvelés à l'identique.
- ⊕ c'est le même phénomène constaté par les instances européennes dans le secteur des télécommunications

À noter que la sortie du champ concurrentiel des marchés publics n'est pas aussi originale : outre les télécommunications, elle a aussi été actée par les actuelles directives européennes pour une grande partie des services juridiques.

E / POUR UNE EXIGENCE D'ACHAT PUBLIC ALIMENTAIRE « RÉFLEXIF »

La **préoccupation environnementale et sociétale** des instances européennes ne fait aucun doute et est illustrée par de nombreux textes, mais l'exigence d'un achat public qui intègre de telles considérations, systématiquement, pour des fournitures de denrées alimentaires n'existe pas.

À aucun moment, les directives européennes actuellement en vigueur n'imposent de telles considérations, pourtant consubstantielles aux denrées alimentaires.

Il faut passer d'une « alimentation intuitive » à une « alimentation réflexive » : cela signifie que le citoyen européen – doit – (et non pas, « peut ») prendre en compte des données scientifiques (comme le coût carbone de son achat, la qualité nutritionnelle des produits commandés, les niveaux de perturbateurs endocriniens, la présence de pesticides mêmes résiduels, ...) et de responsabilité sociétale (comme les externalités environnementales, l'acte social du processus achat eu égard au monde agricole locale, ...).

Il faut cesser d'être dans une alimentation « intuitive », où le citoyen européen se nourrit en fonction de ce qui lui fait plaisir, sans un acte responsable à portée plus large.

Il faut cesser d'être dans une alimentation « intuitive », où le citoyen européen se nourrit en fonction de ce qui lui fait plaisir, sans un acte responsable à portée plus large.

1 · Exiger juridiquement la qualité dans les marchés publics de denrées alimentaires

Les directives européennes n'imposent à aucun moment un **critère** ou des **conditions d'exécution** (clauses du cahier des charges) qui s'inscrivent dans une logique de performance de qualité nutritive des denrées alimentaires, de traçabilité, et de performance environnementale.

De telles préoccupations de développement durable **sont exprimées de manière générale et vague**, et ne sont pas traduites par un dispositif contraignant.

Dans l'absolu, le produit agricole le moins cher sera celui qui permettra à son fournisseur de remporter un marché public.

- ⊕ Dans certains pays de l'Union européenne, souvent ceux plutôt situés géographiquement à l'est, **le critère « prix » est prépondérant**.
- ⊕ A contrario, les pays du nord de l'Union européenne intègrent depuis bien longtemps de telles considérations environnementales dans leurs marchés publics. Ils ont même été assez précurseurs en la matière, au point de susciter des grands arrêts de la jurisprudence européenne (CJCE, 17 septembre 2002, « Concordia Bus Finland Oy Ab c/ Helsingin kaupunki et HKL-Bussiliikenne », aff. C-513/99) validant l'exigence environnementale ou sociale (CJCE, 20 septembre 1988, « Gebroeders Beentjes BV c/ Etat des Pays-Bas », aff. 31/87) avant même que les directives européennes ne l'autorisent formellement.

Autre illustration : le cacao importé en Europe provient en grande partie de pays africains, comme la Côte d'Ivoire (55 % de la récolte mondiale), dont les **techniques de production contribuent à la déforestation**. La cacaoculture industrielle fait appel à des hybrides très productifs qui permettent de fournir des cabosses toute l'année. Avec ce **contournement des cycles naturels**, elle provoque la pollution des terres et leur relative stérilité, en raison de la surproductivité des cacaoyers dont la durée de vie se retrouve ainsi divisée par quatre. Bien évidemment, des **labels éthiques**, bio (certifiant que 95 % des ingrédients rentrent dans la composition du chocolat ne contiennent ni pesticides, ni engrais de synthèse, ni OGM) et autres existent, mais **ne sont pas imposés par la réglementation européenne**.

La massification des achats dans un marché public global et par gammes de produits aboutit ainsi à la fourniture aux citoyens européens de melons produits au Brésil en utilisant des pesticides pourtant interdits par l'Union européenne à ses propres agriculteurs.

Les grands surfaces agricoles brésiliennes font l'objet d'un **épandage de pesticides par avion**, alors même que l'Union européenne l'a interdit sur son propre territoire.

Un producteur de melon ne pourrait pas ainsi procéder en Europe. Or, il est lui-même concurrencé par l'importation de tels melons ayant fait l'objet d'un tel processus de production et comportant encore des taux résiduels de pesticides (voire un cocktail de plusieurs taux résiduels de pesticides dont la science ne mesure pas encore tous les effets nocifs).

L'enjeu des perturbateurs endocriniens, fait bien évidemment l'objet d'un suivi de la part de l'Agence Européenne de Sécurité Alimentaire (EFSA) mais la prise en compte de ce paramètre n'est pas imposée par les directives marchés publics.

L'enjeu des **perturbateurs endocriniens**, fait bien évidemment l'objet d'un suivi de la part de l'Agence Européenne de Sécurité Alimentaire (EFSA) mais **la prise en compte de ce paramètre n'est pas imposée par les directives marchés publics.**

Or, l'enjeu est crucial, quand on confronte la dépense publique européenne avec les prises de position d'une **Ministre de l'Agriculture du Brésil** qui soutient l'utilisation à outrance des pesticides dans le monde agricole, au point d'avoir tenté de faire adopter une loi pour changer le mot « pesticide » en agent « défensif », afin de contribuer à sa meilleure acceptation sociétale... **La liste des pesticides autorisés au Brésil n'a jamais été aussi longue**, alors même que les instances européennes poursuivent leur action d'interdiction en complétant leur propre liste de pesticides interdits.

Nous faisons clairement allusion aux **problématiques de pesticides résiduels présents dans certaines denrées alimentaires importées depuis des pays tiers à l'Union européenne, qui sont consommées par le citoyen européen, alors que ces pesticides sont interdits d'utilisation dans le monde agricole européen** : cf. le **Paraquat ou Gramoxone, l'Atrazine, le Bravonil, ou encore l'insecticide le Pirate**. Le cas Brésilien n'est pas unique, mais il mérite d'être souligné, compte tenu des grandes étendues agricoles et de l'évolution récente de sa législation en faveur du recours aux pesticides, au point que ces derniers sont exonérés de TVA dans ce pays.

Le droit européen laisse libre l'acheteur public et n'impose pas une démarche de cercle vertueux environnemental dans le cadre de ses achats publics de denrées alimentaires.

Les directives européennes « marchés publics » permettent l'achat de denrées alimentaires sans la moindre démarche qualité. Elles abordent le sujet des « marchés publics » par le seul prisme du soutien aux échanges trans-nationaux, alors que les enjeux des achats de denrées alimentaires sont clairement marqués par d'autres préoccupations, bien plus majeures que cette **pure logique concurrentielle**.

Les enjeux des achats de denrées alimentaires sont clairement marqués par d'autres préoccupations, bien plus majeures que la pure logique concurrentielle.

2 · Exiger juridiquement la prise en compte d'une « juste rémunération des producteurs » comme la jurisprudence européenne l'a validée

Les directives européennes n'exigent pas également que les achats de denrées alimentaires reposent – au minimum – sur une juste rémunération des producteurs, afin **de veiller au maintien du tissu agricole local...** alors que la réglementation applicable aux contrats privés a tendance dans bien des pays de l'Union européenne à s'immiscer dans cette problématique. **L'enjeu est celui de la « saine concurrence », chère aux instances européennes.**

Le considérant 98 de la directive 2014/24/UE du 26 février 2014, affirme que les « exigences concernant les conditions de travail de base » réglementées par la directive 96/71/CE, « telles que les taux minimaux de rémunération, devraient demeurer au niveau établi par le droit national ou par les conventions collectives appliqués conformément au droit de l'Union dans le cadre de ladite directive ».

Il ne s'agit pas d'instaurer des minimaux salariaux au niveau européen, compte tenu des disparités entre les différents États membres, mais d'imposer **que le pouvoir adjudicateur veille à ce que son achat garantisse une juste rémunération du producteur de base, par-delà l'intervention de tous les intermédiaires possibles.** Et ce, afin de continuer à une pérennité du monde agricole européen et d'éviter la poursuite de la disparition des sites de production

en Europe, **mettant à mal la sécurité alimentaire des États membres.**

D'autant plus que la Cour de justice de l'Union européenne a validé la prise en compte de ce type de considération, dans son arrêt du 18 septembre 2014, « Bundesdruckerei GmbH contre Stadt Dortmund » [aff. C-549/13].

La sécurité alimentaire de l'Union européenne passe par la nécessaire prise en compte de la pérennité du tissu agricole existant voire son développement, et donc en intervenant sur sa « juste rémunération », qui trouvera ensuite sa traduction concrète, en fonction des particularités du droit du travail interne à chaque État membre.

3 · Exiger juridiquement la prise en compte de la lutte contre le gaspillage alimentaire, d'une politique de réduction de l'utilisation du plastique, etc.

Les achats de denrées alimentaires sont concernés par des enjeux de limitation du gaspillage alimentaire, et de réduction des emballages en plastique, or les directives européennes « marchés publics » n'imposent pas de prendre en compte ces éléments pour tout achat de denrées alimentaires.

Il est indispensable d'aller au-delà de l'enjeu concurrentiel pour imposer juridiquement des paramètres pour lesquels les instances européennes développent par ailleurs des mesures incitatives.

Garantir une sécurité alimentaire en Europe passe nécessairement par un renforcement du lien des concitoyens européens avec leur territoire. Cet ancrage territorial de la commande publique alimentaire répond à des enjeux vitaux, de santé publique et de respect des richesses environnementales.

Il faut passer d'un simple formalisme concurrentiel à une « saine concurrence » reposant sur l'instauration d'un système alimentaire européen sain et durable,

assurant la promotion des territoires européens, de leurs productions alimentaires et contribuant au développement des circuits courts.

Le contexte actuel pointe du doigt la nécessité de redéfinir les contours des achats publics de denrées alimentaires, en consacrant un régime spécifique dérogatoire au socle traditionnel du droit européen des marchés publics, comme cela a déjà été consacré pour d'autres secteurs d'achats.

/2/

LES LEVIERS JURIDIQUES EUROPÉENS ENVISAGÉS



Dans le contexte actuel, **l'Union européenne serait bien inspirée d'adopter une directive européenne ou un règlement communautaire consacré spécifiquement aux marchés publics de denrées alimentaires**, pour :

- ⊕ aborder les marchés publics de « fournitures » de denrées alimentaires par une exigence de produits de qualité, et non pas, par le seul prisme d'un formalisme concurrentiel,
- ⊕ maintenir une qualification juridique de « marchés publics »,
- ⊕ dresser une liste minimale d'exigences normatives à respecter pour imposer une alimentation saine et durable.

A / Aborder les marchés publics de « fournitures » de denrées alimentaires par une exigence de produits de qualité et non par le seul prisme d'un formalisme concurrentiel

L'adaptation des règles concurrentielles des directives européennes « marchés publics » s'avère indispensable pour les contrats dont l'objet principal porte sur de la « fourniture » de denrées alimentaires.

L'adaptation des règles concurrentielles des directives européennes « marchés publics » s'avère indispensable pour les contrats dont l'objet principal porte sur de la « fourniture » de denrées alimentaires.

Chaque fois où le contrat est qualifié de prestation de « services » de restauration ou de « concessions », la problématique est différente : il est juridiquement considéré que l'objet principal d'un tel contrat n'est pas la fourniture de denrées alimentaires. Cette fourniture est supplantée par un coût bien plus élevé de « prestation de service », d'où la qualification juridique dudit contrat. Celui-ci porte sur un ensemble

plus global, qui va au-delà de la simple fourniture de produits de l'agriculture. **C'est la denrée alimentaire que l'on veut présentement viser et ce rapport direct entre le pouvoir adjudicateur et son fournisseur.**

Cette distinction est également justifiée par le constat que les « concessions » ont une durée plus longue que celle d'un simple marché de fourniture de denrées alimentaires, et qu'elles prennent en compte des enjeux de gestion d'un service.

De plus, les entreprises candidates à ce type de marché sont plutôt des grosses entreprises, prenant en charge une part d'investissement sur le lieu de restauration collective, avec de la mise à disposition de personnel. La partie « fournitures » de denrées alimentaires n'est pas le seul objet du marché, et de nombreuses autres prestations supplantent la qualification juridique du contrat, en « services ».

Un acheteur pourra toutefois imposer à son concessionnaire, la prise en compte de différents aspects qui seraient définis pour ses approvisionnements en fournitures de denrées alimentaires.

B / Maintenir une qualification juridique de « marchés publics »

La définition des structures soumises aux marchés publics n'a pas vocation à être modifiée. Le contrat de fourniture de denrée alimentaire demeurera qualifié juridiquement de « marchés publics », mais

la procédure devant être mise en œuvre par l'acheteur devra être librement déterminée, et pouvoir répondre aux seules exigences d'alimentation saine et durable limitativement énumérées.

C / Dresser une liste minimale d'exigences normatives à respecter pour imposer une alimentation saine et durable

Loin de la mise en œuvre de toute une procédure concurrentielle, comme le définissent les actuelles directives européennes, **le droit européen pourrait**

se contenter d'exiger de respecter – a minima – certains paramètres clés dans les achats de denrées alimentaires.

Ces exigences pourraient être :

1. Une analyse concurrentielle (qualitative et financière) réalisée par des « consultations préalables » [termes des directives européennes] confinant à une étude de marché

(sourcing, recensement des producteurs locaux, analyse de leurs atouts, vérification de leurs processus de production, identification des producteurs labellisés de qualité, appréciation des solutions de sécurités d'approvisionnement, etc.).

Cela reviendrait à imposer à un acheteur qu'il mène une étude comparative (selon des modalités librement déterminées par ses soins) permettant de définir une véritable politique d'achats.

2. Une obligation d'adopter, au sein de chaque structure relevant du champ d'application des marchés publics, une politique d'achats de denrées alimentaires saines et durables.

Très concrètement, un document écrit devra décrire toute la démarche que la structure acheteuse entendra mettre en œuvre pour contribuer à un système alimentaire durable garantissant une démarche qualité, au regard de ses spécificités et contraintes locales. Cas par cas, territoire par territoire, en fonction des paysages alimentaires, la politique d'achats sera définie.

3. Cette politique d'achats fera l'objet d'une obligation de publication d'un « avis déclaratif » au Journal Officiel de l'Union Européenne.

Cet avis reprendrait les points clés de cette politique d'achats et renverrait au site internet où celle-ci pourrait être consultée par n'importe quel citoyen. Le contenu d'un tel « avis déclaratif » serait imposé par le droit européen : des champs d'information seraient impérativement remplis.

Par la lecture de cet avis déclaratif, chaque opérateur économique pourrait ainsi prendre

connaissance de cette politique générale d'achats de denrées alimentaires, et se rapprocher de manière informelle du pouvoir adjudicateur, pour proposer ses produits. Sachant que le pouvoir adjudicateur aura eu l'obligation de réaliser préalablement une étude de marché, afin de définir sa propre logique d'achats, en fonction des contingences auxquelles il est confronté. Cette étude de marché ne serait pas rendue publique, en raison de certains éléments couverts par le secret commercial, mais serait transmise aux autorités de contrôle de légalité, pouvant en vérifier le sérieux et la cohérence avec les enjeux imposés par le droit européen.

4. Ce nouveau texte normatif pourrait lister les points clés devant être pris en compte lors d'un achat de denrées alimentaires.

L'acheteur est libéré du carcan formaliste des marchés publics, mais il doit être en mesure de justifier le bienfondé de sa politique d'achats, au regard des enjeux juridiquement listés et imposées par l'Union européenne.

5. En définissant le contenu de cet « avis déclaratif », le droit européen traduira ainsi concrètement les différents contours de son exigence d'alimentation saine et durable.

Cela reviendra à intégrer dans son corpus juridique, une liste des points clés devant figurer au minimum dans toute politique d'achats de denrées alimentaires :

- ⊕ Recours à des labels d'alimentation saine et durable
- ⊕ Enjeux de cercle vertueux environnemental
- ⊕ Lutte contre les perturbateurs endocriniens
- ⊕ Diversité des apports nutritionnels
- ⊕ Limitation des emballages en plastique et recours à des solutions alternatives

- ⊕ Prise en compte de la juste rémunération des producteurs
- ⊕ Intégration de l'impact environnemental des processus de production et du bien-être animal
- ⊕ Politique nutritionnelle (établie avec des diététiciens, etc.)
- ⊕ Engagements pris dans une lutte contre le gaspillage alimentaire
- ⊕ Etc.

6. Autant de paramètres que le pouvoir adjudicateur devra développer par écrit, pour justifier sa politique globale d'achats de denrées alimentaires. Cela revient à imposer la formalisation d'une politique d'achats, répondant à chacun de ces paramètres.

Cela permettra de tenir compte des particularités des différents territoires européens et d'**imposer une réflexion globale et juridiquement engageante** des pouvoirs adjudicateurs, vis-à-vis du monde agricole, des industriels, grossistes, intermédiaires quelconques.

7. Cette « étude de marché », puis cette formalisation d'une « politique d'achats », débouchant sur la publication d'un « avis déclaratif », seraient imposés au moins tous les quatre ans.

Et ce, afin de tenir compte de l'évolution du monde agricole.

8. Les instances européennes peuvent également opter pour une exigence de proportion de produits de qualité, qui répondraient aux paramètres précédemment listés.

Afin de tenir compte des avancées plus ou moins importantes des Etats membres, les instances européennes pourraient fixer un « taux minimum » devant être respecté dans chaque politique d'achats alimentaires définie par chaque pouvoir adjudicateur.

À cette fin, elles peuvent s'inspirer de la loi n° 2018-938 du 30 octobre 2018 pour l'équilibre des relations commerciales dans le secteur agricole et alimentaire et une alimentation saine, durable et accessible à tous [dite « loi Egalim »] adoptée en France, qui fixe des pourcentages de qualité et définit ce que l'on entend par produit de qualité.

9. Ces produits de qualité doivent pouvoir être, le cas échéant, des produits locaux, sans que cela soit interdit par les directives européennes portant coordination des marchés publics.

L'ensemble de ces exigences que chaque pouvoir adjudicateur pourra traduire concrètement en fonction des particularités de son territoire et de ses consommateurs finaux **permettra à l'Union européenne d'être beaucoup plus efficace dans la mise en œuvre de ses politiques.**

C'est par ce biais, qu'elle réussira à imposer les grandes orientations de ses programmes alimentaires, que ce soit celui « Fruits et légumes à l'école », « Lait et produits laitiers à l'école » ou celui « De la ferme à la table »...

Imposer la concurrence sans tenir compte des enjeux de souveraineté alimentaire de l'Union européenne et d'une alimentation saine et durable constitue une approche désormais grandement dépassée. Lorsque les instances européennes se sont emparées du sujet des marchés publics, elles ont tout naturellement souhaité établir un formalisme concurrentiel contribuant à promouvoir des échanges entre pays membres, selon des règles harmonisées, garantissant une égalité des chances des opérateurs économiques candidats au sein de l'Union européenne. Il s'agit clairement d'une première approche, parfaitement légitime, des enjeux de la commande publique. C'est l'école maternelle des achats publics.

Le moment est venu de passer à une nouvelle étape, à un niveau supérieur, qui s'attacherait à tenir compte des particularités des différents achats concernés, et à imposer une démarche qualité adaptée à l'ensemble des paramètres intrinsèques à l'objet sur lequel porte l'achat public.

C'est précisément, cette nécessité d'intégrer les enjeux d'une alimentation saine et durable et de garantir une souveraineté alimentaire européenne qui plaide en faveur d'une adaptation des dispositions normatives actuelles, issues des directives européennes portant coordination des procédures de passation des marchés publics.

/3/

CRÉER LES JOURNÉES
CULINAIRES EUROPÉENNES



Afin d'assurer la promotion de la qualité intrinsèque des produits locaux couverts par des labels, des modes de production respectueux de l'environnement, et qui s'inscrivent dans la « préservation du patrimoine culinaire », « agricole » et « alimentaire » de chaque territoire régional, national et européen, il semble utile de créer les « Journées Culinaires Européennes ».

Les instances européennes s'attachent en effet à instiller des politiques alimentaires vertueuses auprès des États membres, alors que **dans certains États, la restauration collective est quasiment inexistante.**

UN RELATIONNEL À LA NOURRITURE DIFFÉRENCIÉ À L'ÉCHELLE EUROPÉENNE

Certains pays membres ne prévoient aucun temps de restauration pendant la période passée par un élève dans un établissement d'enseignement. Les cours sont condensés sur une plage horaire restreinte et l'élève est ainsi livré à lui-même pour se restaurer (s'il le souhaite) une fois le temps éducatif terminé.

Parfois, l'élève profite pour se restaurer d'un simple sandwich (ou autres nourritures qu'il a apporté) pendant la pause de 15 minutes entre deux cours. Tel est le cas dans bien des écoles en Pologne.

En Allemagne, le temps des activités sportives et culturelles est plus important que celui de la restauration dans le monde scolaire.

Alors qu'en France, le temps du repas est quasiment sacralisé et les établissements scolaires comportent généralement des lieux de restauration, où des repas sont servis aux élèves.

Ce relationnel différencié à la nourriture réduit parfois à l'inefficacité certaines politiques alimentaires européennes, dans des pays qui ne proposent pas de nourriture à leurs élèves et qui ne disposent pas d'infrastructures dédiées.

Or, il est évident que l'alimentation du citoyen européen est un élément fondamental de sa santé et de toutes ses activités. Il faut développer une politique de signes de qualité dans les collectivités locales, pour inciter à améliorer la qualité des repas, développer en même temps une politique culturelle à travers une variété de produits locaux, un savoir-faire local, des traditions culinaires, etc.

Si le monde « éducatif » ne propose pas de temps de repas, l'élève n'aura eu aucun enseignement sur le « bien manger ». L'éducation alimentaire est au cœur de bien des politiques de développement des citoyens européens et doit être renforcée.

L'éducation alimentaire est au cœur de bien des politiques de développement des citoyens européens et doit être renforcée.

PORTER UNE DÉMARCHE D'ÉDUCATION AU GOÛT À L'ÉCHELLE EUROPÉENNE

Fort du constat de ces disparités entre les États membres quant à l'importance de l'alimentation dans les établissements d'enseignement, il nous semble



utile de conforter les actions de communication et donc d'éducation au goût, à la composition des aliments, à leur caractère nutritionnel, aux processus de production agricole, afin de rapprocher le citoyen européen de son cadre naturel et de prendre conscience de la sauvegarde de celui-ci et de sa santé.

Il est frappant de constater qu'il existe des Journées Européennes de la Justice, des Langues, du Don d'Organes et de la Greffe, du Patrimoine ou contre la Peine de Mort, et pas de « Journées Culinaires Européennes ».

S'agissant du secteur de l'éducation, ces Journées permettraient de faire découvrir à tous les élèves les traditions culinaires européennes (sorte d'Erasmus culinaire européen), les qualités nutritives des produits alimentaires, l'identification des différents goûts, et même de susciter la créativité des élèves dans l'élaboration d'un plat (si les équipements sont disponibles). Un producteur pourra venir expliquer dans l'établissement scolaire son travail, contribuant à donner un visage à un produit alimentaire consommé.

Des échanges entre élèves émanant de différents pays européens, pourront avoir lieu, afin de découvrir les pratiques alimentaires d'un autre pays. Une démarche qualité pourra ainsi essaimer par ce biais, entre les différents États membres.

La sensibilité des citoyens européens aux enjeux de l'alimentation n'est vraiment pas la même entre les États membres. Il est donc indispensable de créer **un vecteur d'essaimage des politiques vertueuses d'achats alimentaires dans le milieu éducatif :**

- ⊕ Expliquer comment pousse un aliment, c'est rapprocher le citoyen de son cadre naturel et renforcer sa conscience environnementale.
- ⊕ Expliquer la composition nutritive d'un aliment, c'est rapprocher le citoyen des enjeux de santé publique et de bien-être en Europe.
- ⊕ Expliquer les différents plats culinaires existant dans les multiples territoires européens, c'est faire voyager l'élève et renforcer son appartenance à l'Union européenne, comme y contribue par ailleurs le programme Erasmus.



Il est indispensable de créer un vecteur d'essaimage des politiques vertueuses d'achats alimentaires dans le milieu éducatif.

L'ALIMENTATION, UN ENJEU ÉDUCATIF TRANSVERSAL

Durant ces Journées Culinaires Européennes, même dans les pays membres qui ne prévoient pas actuellement de temps de restauration dans leurs établissements d'enseignement, **les enjeux de nourriture peuvent être abordés pendant chaque cours :**

⊕ en cours de physique / chimie, le professeur pourra expliquer la structuration moléculaire d'un aliment et sensibiliser aux risques sanitaires liés aux pesticides.

⊕ en cours d'histoire, le professeur pourra présenter l'évolution historique des méthodes et techniques de restauration qui ont permis d'assainir et sécuriser l'alimentation.

⊕ en cours de géographie, le professeur pourra présenter une cartographie des plats européens les plus emblématiques, même au sein d'un pays : l'étude des pâtes en Italie est associée à des pratiques locales ancestrales.

⊕ en cours de langues, le professeur pourra présenter les différentes terminologies des plats ou ingrédients utilisés.

⊕ etc.

La visite d'un site de production est également envisageable. Et réciproquement, la venue d'un agriculteur fabricant – par exemple – du miel et expliquant le rôle des abeilles et les effets néfastes des pesticides... serait extrêmement pertinent.

Certains établissements scolaires comportent des jardins potagers, dont le succès auprès des élèves est important. Les politiques urbaines vont même dans le sens de créer de petites zones agricoles destinées



aux habitants d'un quartier, afin de recréer un lien entre l'urbain et la nature. La végétalisation des toitures, le développement de l'éco-pâturage, y compris en zone urbaine, vont dans le sens d'une meilleure conscience collective des enjeux alimentaires.

Cette ouverture sur les **cultures culinaires des territoires européens**, au sein même des États membres, est au cœur de l'efficacité des politiques alimentaires adoptées par les instances européennes.

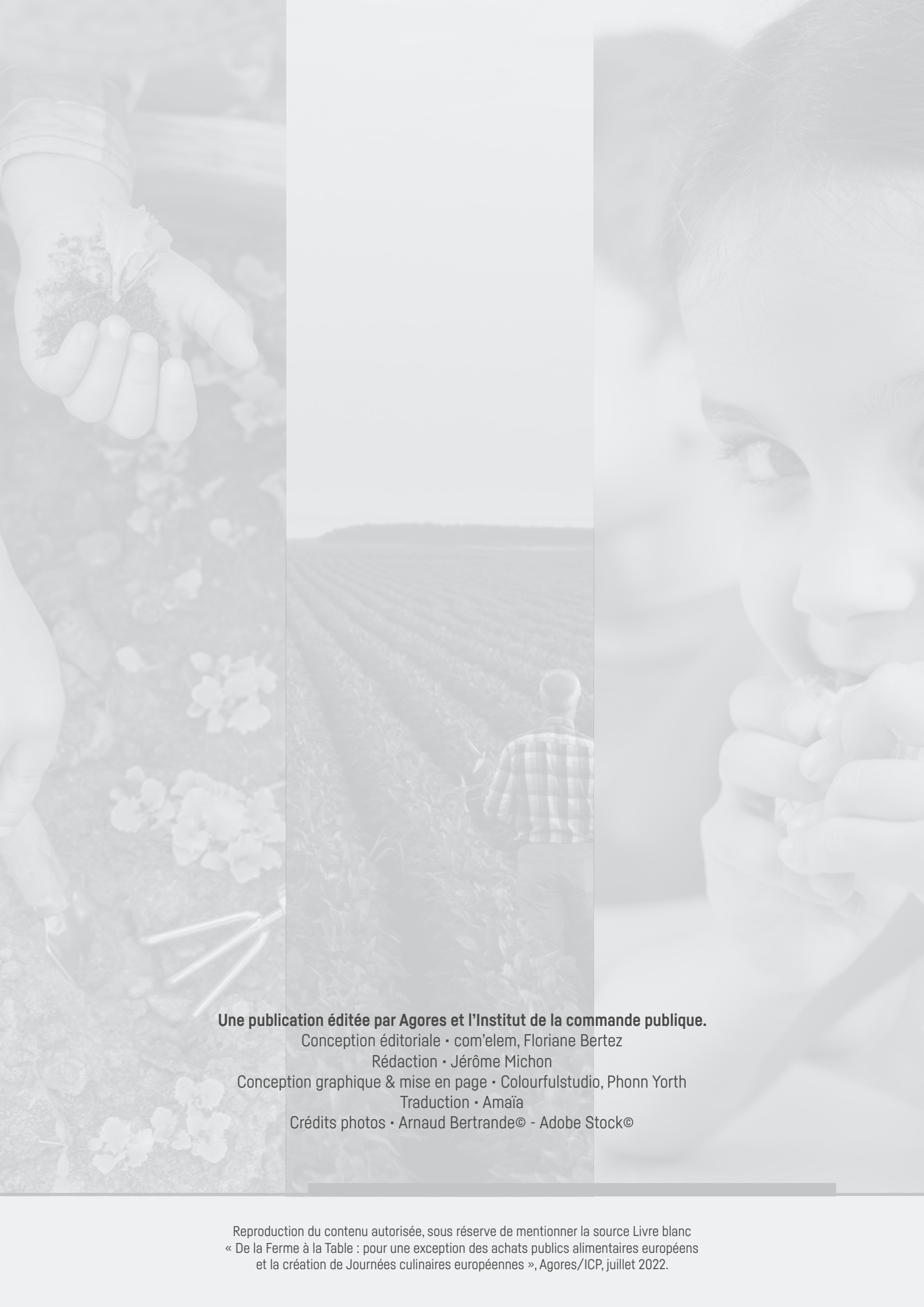
Les différents pays membres de l'Union européenne disposent d'une diversité de production alimentaire et de pratiques culinaires. Certaines s'inscrivent pleinement dans une approche saine et durable. D'autres, nécessitent des adaptations et donc une action de sensibilisation et une éducation au goût.

Il faut utiliser ces richesses de nos territoires pour assurer la promotion des bonnes démarches qualité dans le secteur alimentaire. Car l'achat d'un produit de qualité peut ne pas correspondre aux habitudes nutritives des consommateurs et provoquer un rejet de leur part. Dans les écoles, il n'est pas rare qu'un aliment de qualité, ne correspondant pas aux habitudes alimentaires de l'enfant, débouche sur un gaspillage alimentaire. Mieux encore, certains cuisiniers peuvent ne pas maîtriser les subtilités de la transformation d'un aliment en plat attractif et de qualité, car celui-ci n'entrait pas jusqu'à présent dans ses habitudes de restauration. Preuve en est qu'une phase pédagogique est indispensable, afin d'accompagner les traditions culinaires des citoyens européens, dans un système alimentaire désormais sain et durable.

Le vecteur promotionnel passe bien évidemment par les acteurs de l'alimentation, qui au quotidien peuvent soutenir la démarche en présentant les enjeux environnementaux et de santé publique. Mais une promotion plus globale, engagée au niveau européen, et s'attachant à une phase de découverte culinaire, contribuerait à une meilleure acceptation de cette nouvelle démarche alimentaire.

Les Journées Culinaires Européennes offriront un formidable élan de promotion d'un système alimentaire sain et durable, axé sur la diversité des territoires européens, et assurant une part pédagogique auprès des différents acteurs, bien au-delà du monde de la restauration collective. Elles mettront en avant les bonnes pratiques alimentaires, les démarches qualité des différents pays, et tireront vers le haut l'alimentation au sein des pays membres, avec un constant souci de contribuer au renforcement de la sécurité alimentaire de nos concitoyens.

Elles seront un rouage essentiel à la réussite d'un nouveau dispositif européen en faveur d'une alimentation saine et durable.



Une publication éditée par Agores et l'Institut de la commande publique.

Conception éditoriale • com'elem, Floriane Bertez

Rédaction • Jérôme Michon

Conception graphique & mise en page • Colourfulstudio, Phonn Yorth

Traduction • Amaïa

Crédits photos • Arnaud Bertrande© - Adobe Stock©



La Commission Européenne a questionné les États membres et les citoyens européens sur la mise en place d'une stratégie « De la ferme à la table », avec notamment un volet consacré aux problématiques des achats publics.

Dans un contexte géopolitique tendu, les enjeux d'une alimentation saine et durable et d'une sécurité alimentaire sont devenus prégnants. Il est indispensable de passer d'une approche uniquement « concurrentielle » des achats publics de denrées alimentaires, à une approche plus efficiente, reposant sur une exigence de qualité, garantissant un ancrage alimentaire dans la diversité de nos territoires européens.

Les règles applicables aux commandes publiques de denrées alimentaires par la restauration collective sont actuellement déterminées par un socle normatif européen. Nous plaçons en faveur d'une adaptation de celui-ci aux caractéristiques consubstantielles à une saine alimentation, en ouvrant la porte aux achats locaux de qualité, afin de recréer du lien entre le citoyen européen et son cadre de vie, et de renforcer sa conscience sanitaire et sa responsabilité environnementale. L'achat d'une denrée alimentaire ne peut plus raisonnablement être soumis aux mêmes règles que celui de l'achat d'un stylo ou d'une chaise. L'alimentation du citoyen européen est éminemment sensible, car elle touche à une diversité d'enjeux de santé, de respect de l'environnement, d'éducation au goût, de souveraineté vitale pour l'Union européenne.

Les directives européennes portant coordination des procédures de marchés publics doivent être modifiées, afin de prendre en compte les spécificités évidentes du secteur de l'alimentation, et de consacrer une transition vers l'exigence d'un système alimentaire sain et durable, renforçant l'ancrage des citoyens européens dans la diversité alimentaire de nos territoires.

CONTACTS

Jérôme MICHON

Président de l'Institut de la Commande Publique
13 bis Avenue de la Motte-Picquet, 75007 Paris

Mail : secretariat@institutcommandepublique.fr

 <http://institutcommandepublique.fr>

Christophe HÉBERT

Président d'AGORES & Directeur du Pôle Éducation
Restauration Loisirs, ville d'Harfleur (France)

Mail : hebertch@wanadoo.fr

 <https://www.agores.asso.fr>



AGORES