

ACHAT PUBLIC RESPONSABLE EN RESTAURATION COLLECTIVE ET TRANSITION AGROÉCOLOGIQUE

Quelles voies de progression ?

Les cahiers pro de DEFIBIO | N°8 | Janvier 2025

Occitanie
tetrae

Cette note montre qu'il est possible d'adopter une démarche d'achat responsable pour les approvisionnements de denrées alimentaires en restauration collective en faveur de la transition agroécologique.

LA LOI EGALIM

Les restaurants collectifs publics (scolaires, médico-sociaux, d'entreprises, etc.) se voient imposés, en France depuis 2018, des exigences de qualité pour leurs approvisionnements : 50% de la valeur des achats en produits durables et de qualité, dont au moins 20% de produits biologiques. Pour atteindre ces objectifs, plusieurs conditions sont définies par l'article L230-5-1 que le [tableau](#) en page 2 résume.

Pour tous les critères renvoyant à une norme publique (par exemple, le label AB), il est toujours possible aux candidats de répondre au marché si leurs produits ne sont pas certifiés, dès lors qu'ils peuvent fournir la preuve que leur offre répond « de manière équivalente, aux exigences définies par ces signes, mentions, écolabel ou certification ».

L'introduction d'un menu végétarien hebdomadaire dans les cantines, d'abord expérimentée par la loi EGalim, puis rendue obligatoire par la loi Climat et Résilience en 2023, représente une autre évolution significative pour la restauration collective publique. La réduction de la consommation de produits carnés contribue à réduire l'empreinte carbone de notre alimentation.

Tableau 1 : Conditions définies dans le Code rural et de la pêche maritime pour qu'un produit soit considéré « durable et de qualité »

Condition	Définition	Exemple
« 1° Produits acquis selon des modalités prenant en compte les coûts imputés aux externalités environnementales liées au produit pendant son cycle de vie »	<p>Externalités environnementales : pas de définition juridique établie concernant la méthode de calcul et le contenu. Toutefois, la partie réglementaire du code de la commande publique apporte certains éclaircissements, en autorisant, par exemple, la mesure du coût des émissions de GES et d'autres émissions polluantes ainsi que d'autres coûts d'atténuation du changement climatique.</p> <p>Cycle de vie du produit : l'ensemble des étapes successives ou interdépendantes, y compris la recherche et le développement, la production, la commercialisation et ses conditions, le transport, l'utilisation et la maintenance, tout au long de la vie du produit.</p>	<p>Analyse du cycle de vie : exiger des produits ayant fait l'objet d'une évaluation des impacts environnementaux tout au long de leur cycle de vie.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Pour la production, la démarche Bleu-Blanc-Coeur a développé une méthode de notation à partir des émissions de CO2 par catégorie de produit, se limitant à la sortie de ferme. • Pour le transport, en suivant cette formule : quantité de CO2 émise par kilomètre parcouru (TA Nice, ord., 20 janvier 2015, n° 1202066). • Des obligations de consigne sur les emballages liés au transport des productions.
« 1°bis Produits dont l'acquisition a été fondée, principalement, sur les performances en matière de protection de l'environnement et de développement des approvisionnements directs de produits de l'agriculture »	<p>Performances en matière de protection de l'environnement : pas de définition juridique établie. Il revient donc aux acheteurs d'en déterminer le sens en fonction du contexte.</p> <p>Approvisionnements directs de produits de l'agriculture : ce critère permet la promotion des circuits courts, entendus comme des circuits avec un nombre limité d'intermédiaires. Il ne cible pas une proximité géographique.</p>	<p>Réduction de l'usage d'eau et d'énergie : pratiques économes en eau et en énergie, comme l'agriculture en agroforesterie ou la gestion durable de l'eau.</p> <p>Pratiques agricoles favorisant la biodiversité : pratiques qui restaurent ou maintiennent la biodiversité (rotations de cultures, polyculture, haies, etc.).</p> <p>Attention à ne pas favoriser sur cette condition des mesures plus superficielles comme l'utilisation de véhicules propres pour la livraison, plutôt que des pratiques agricoles durables qui sont au cœur des enjeux environnementaux de ce secteur.</p>
« 3° bénéficiant d'autres signes ou mentions prévus à l'article L.640-2 dont l'utilisation est subordonnée au respect de règles destinées à favoriser la qualité des produits ou la préservation de l'environnement » ou bis, « issu du commerce équitable défini à l'article 60 de la loi n°2005-882 du 2 août 2005 en faveur des PME »	<p>Signes ou mentions : regroupe les produits sous SIQO (signes officiels de la qualité et de l'origine), les mentions valorisantes et les démarches de certification de conformité des produits. Ces mentions garantissent l'origine, la qualité ou des modes de production, y compris les conditions de travail des producteurs, constituant une preuve de qualité pour les acheteurs et les usagers.</p> <p>Commerce équitable : a pour objet d'assurer le progrès économique et social (plus de détails : art. 60 de la loi du 2 août 2005 en faveur des PME). Il peut concerner des relations avec des collectifs de producteurs en France.</p>	<p>Liste signes ou mentions reconnus :</p> <p>SIQO :</p> <ul style="list-style-type: none"> • Label rouge • AOP, IGP et STG • Agriculture biologique <p>Autres mentions publiques :</p> <ul style="list-style-type: none"> • "montagne" • "fermier" ou "produit de la ferme" ou "produit à la ferme" • "produit de montagne" • "produits pays" dans les départements et régions d'outre-mer • "issu d'une exploitation de haute valeur environnementale" <p>Démarches de certification de conformité des produits : la certification atteste qu'une denrée est conforme à des règles spécifiques et à des caractéristiques préalablement fixées.</p> <p>Plus de détails : Qu'est-ce que la certification de conformité des produits (CCP) ? Ministère de l'Agriculture et de la Souveraineté alimentaire</p> <p>En Occitanie : Trouver un produit sous SIQO et pêche durable Irqualim</p>
« 4° bénéficiant de l'écolabel prévu à l'article L.644-14 »	Ecolabel : en fonction des produits, les critères varient, mais l'exigence de fond demeure la même : des produits de qualité dont l'impact sur l'environnement est réduit.	Par exemple , l'Ecolabel Pêche durable.
« 6° issus d'une exploitation ayant fait l'objet de la certification prévue à l'article L. 611-6 et satisfaisant à un niveau d'exigences environnementales au sens du même article L. 611-6 »	Produits à haute valeur environnementale (HVE) : correspond au 3e niveau de la certification environnementale des exploitations agricoles, c'est-à-dire contrôlé par un organisme certificateur agréé habilité pour faire valider cette certification.	Annuaire des professionnels du bio édité par l'Agence Bio. Annuaire des exploitations HVE en 2024 en France : Où trouver des exploitations certifiées Haute Valeur Environnementale en France ? Ministère de l'Agriculture et de la Souveraineté alimentaire

LA STRUCTURATION D'UNE DÉMARCHE D'ACHAT RESPONSABLE

Pour atteindre ces objectifs, l'achat public responsable en restauration collective nécessite une adaptation des comportements des acheteurs. Or, notre étude rejoint des constats établis sur l'insuffisante intégration des critères de durabilité dans les pratiques d'achat et identifie différentes opportunités pour les agents pour promouvoir un achat public responsable en restauration collective. La démarche poursuivie a été à la fois théorique (étude de l'ensemble des règles de droit applicables en vigueur) et pratique, à travers des entretiens avec 19 professionnels de la restauration collective (acheteurs, sociétés de restauration collective, cuisines centrales, fournisseurs etc).

Quatre processus clés pour structurer une politique d'achats responsables

La mise en œuvre d'une politique d'achats responsables en restauration collective peut s'appuyer sur la réalisation d'un plan en quatre étapes résumé dans le tableau 2.

Tableau 2 : Quatre processus clés pour structurer une politique d'achats responsables

Dresser un constat de la situation	<ul style="list-style-type: none">• Établir un état des lieux du niveau de respect des exigences d'approvisionnement fixées par la loi EGalim.• Par ces informations, on recueille des informations sur la réalité du marché.
Etablir un plan de progrès	<ul style="list-style-type: none">• Établir des orientations stratégiques de la politique d'achat en matière d'achat écologiquement responsable ainsi que les modalités de consultation des parties prenantes sur ces orientations : fournisseurs, consommateurs et autres parties prenantes.• Fixer des objectifs qualitatifs et quantitatifs à atteindre : taux EGalim ou plus.
Organiser un comité de pilotage et de suivi	<ul style="list-style-type: none">• Veiller à la bonne application de la politique d'achat. Le plan de progrès est sous la responsabilité conjointe de l'acheteur et de la personne qui l'élabore, et peut être en lien, par exemple, avec un PAT.
Inciter et former	<ul style="list-style-type: none">• Informer et motiver les agents. Assurer aux acheteurs que leurs efforts en faveur d'une commande publique durable rencontreront un terrain favorable auprès des élus.• Afficher les ambitions, les valeurs et les objectifs d'achats. Présenter des enjeux à la fois sur le plan politique et hiérarchique et accompagner par de la formation.

Un achat responsable en phase avec le tissu agricole local

L'achat de denrées alimentaires en restauration collective doit être en phase avec le fonctionnement du service et le tissu agricole local. La politique d'achats responsables doit inspirer toute la procédure de passation du marché public.

Le localisme, en tant que favoritisme explicite pour des fournisseurs locaux, est strictement interdit par le code de la commande publique puisqu'il fait de l'achat local un objectif en soi, ce qui est contraire au principe d'égalité de traitement des candidats et de liberté d'accès.

Ainsi, il est interdit d'exiger un produit issu de sa commune, de son département, de sa région ou de son pays. Pour autant, un achat public en phase avec l'offre de son territoire augmente les chances que des producteurs locaux répondent à l'appel d'offre du marché.

LE SOURCING

C'est la possibilité d'effectuer des consultations ou réaliser des études de marché, de solliciter des avis ou d'informer les opérateurs économiques du projet et de ses exigences. Notre étude révèle que nombre de collectivités hésitent dans la mise en œuvre d'un sourcing. Pourtant, le sourcing permet d'identifier les fournisseurs à même de fournir des produits de qualité et durable. Il permet aussi de mieux connaître l'offre locale et ses contraintes comme la saisonnalité des produits, leur variabilité en termes de disponibilité et de qualité, ainsi que d'autres facteurs tels que les capacités de production. Sans une connaissance et une compréhension approfondie de ces aspects, il existe un risque que les producteurs locaux ne puissent pas répondre efficacement aux exigences du marché ou qu'ils proposent des offres qui ne sont pas compétitives en termes de prix. **La connaissance des pratiques locales est tout aussi importante que la compréhension du droit pour réussir les achats publics à la fois durables et locaux !** Attention toutefois, le sourcing ne doit pas porter atteinte aux principes fondamentaux de la commande publique. Le tableau 3 donne un exemple de ce qui peut et ne peut pas être envisagé en restauration collective.



Tableau 3 : L'autorisé et l'interdit du sourcing



Autorisé

Informé sur le marché qui va être passé

- Taille du marché : informer les fournisseurs potentiels des quantités estimées de produits nécessaires, en indiquant des chiffres précis pour les catégories alimentaires (fruits, légumes, viandes, etc.), ainsi que le montant prévisionnel du marché.
- Calendrier : présenter les étapes clés du marché, incluant les délais de réponse, la période d'exécution et les échéances importantes (par exemple, livraison journalière ou hebdomadaire des produits).
- Durée du marché : communiquer la durée prévue du marché (en général, accord cadre de 4 ans) permettant aux fournisseurs d'adapter leurs capacités de production.

Collecter des informations sur les fournisseurs locaux

- Organisation et capacité des fournisseurs : identifier les producteurs ou coopératives agricoles locaux. Recueillir des informations sur leur organisation, ainsi que leurs capacités de production et de livraison pour garantir qu'ils peuvent répondre aux besoins du marché sans rupture d'approvisionnement.
- Capacités techniques et certifications : vérifier que les fournisseurs locaux respectent les critères de l'agroécologie (produits biologiques, labellisés, pratiques durables) et s'ils disposent des certifications pertinentes (écolabel, HVE, etc.).

S'adapter à l'offre et aux contraintes locales

- Saisonnalité et disponibilité des produits : questionner les producteurs locaux pour comprendre les contraintes de la saisonnalité et leur capacité à fournir des produits variés tout au long de l'année. Cela inclut la planification des périodes de récolte et les possibilités d'approvisionnement continu.
- Variabilité des produits : évaluer la variabilité en termes de qualité et de quantité des produits en fonction des conditions climatiques, des cycles de production, et de la nature des pratiques agroécologiques employées.
- Capacité de transformation et de stockage : discuter des infrastructures locales disponibles, telles que la capacité de transformation des produits (par exemple, couper ou emballer les légumes) et les options de stockage des denrées pour prolonger leur disponibilité hors saison.

Analyser les coûts et les délais de livraison

- Coûts : comparer les coûts proposés par les fournisseurs. S'assurer que ces coûts restent compétitifs pour respecter les contraintes budgétaires de la restauration collective.
- Délais de livraison : discuter des délais de livraison avec les producteurs.

Le sourcing peut aussi permettre de **trouver ce qu'il faut changer dans les pratiques de l'acheteur** : par exemple, prendre conscience que les heures de livraison et les conditionnements imposés ne sont pas compatibles avec les modes d'organisation des fournisseurs locaux pourtant intéressants pour un achat durable.

Interdit

- **Favoritisme** : il est interdit de favoriser certains fournisseurs ou producteurs, même locaux. Le sourcing doit rester équitable et ouvert à tous les acteurs économiques pouvant répondre aux critères du marché.
- **Négociation avant la publication du marché** : le sourcing ne doit pas être utilisé pour négocier les termes du marché avant sa publication. Toute forme de discussion sur les prix, délais ou conditions particulières avant la publication du marché est strictement interdite.
- **Asymétrie d'information** : il est interdit de partager des informations de manière inégale entre les candidats potentiels. Tous doivent avoir accès aux mêmes données et exigences pour garantir une concurrence loyale.

Le sourcing doit être conduit de manière transparente, impartiale et dans le respect des règles de concurrence, sans donner un avantage déloyal à aucun fournisseur.

VALORISER LES PRODUCTIONS DURABLES EXISTANT SUR LE TERRITOIRE

Certaines initiatives peuvent favoriser un approvisionnement en produits locaux. Par exemple, la plateforme Frais et local lancée en 2021 par le Ministère de l'Agriculture, répertorie les producteurs locaux en fonction des types de produits. Elle peut servir de point de départ pour identifier des fournisseurs.

L'allotissement : « Les marchés sont passés en lots séparés, sauf si leur objet ne permet pas l'identification de prestations distinctes. L'acheteur détermine le nombre, la taille et l'objet des lots » (Art.L2113-10). Ainsi, les marchés de fournitures alimentaires en restauration collective doivent être subdivisés en plusieurs lots attribuables à différents fournisseurs. Il est peu courant que les producteurs locaux proposent une gamme de produits aussi diversifiée que les grandes entreprises de distribution. Dès lors, en composant des lots cohérents avec l'offre locale, l'acheteur peut permettre à des producteurs locaux et durables d'accéder au marché.

Par ailleurs, l'article R.2122-8 du code autorise la passation de « petits lots » sans publicité ni mise en concurrence, sous certaines conditions, permettant ainsi à l'acheteur de cibler ces lots pour les producteurs locaux. Le montant cumulé de ces lots ne doit pas excéder 20% de la valeur totale estimée de tous les lots du marché et doit concerner les lots dont le montant est inférieur à 40 000 euros HT (nouveau seuil depuis le 1er janvier 2020). Dans la pratique, on entend souvent parler de commandes « hors marchés ». A travers le « sourcing », l'acheteur peut identifier les opérateurs économiques qui risquent d'avoir des difficultés pour soumissionner afin d'ajuster l'architecture de son allotissement par une procédure de mise en concurrence pour 80 % de ses fournitures en denrées alimentaires, en réservant 20% du marché à des petits opérateurs, moins familiers avec les marchés publics, mais offrant des produits de qualité.

Mutualiser des achats permet de se grouper avec d'autres acheteurs ou de recourir à une centrale d'achat et ainsi d'optimiser l'approvisionnement de denrées alimentaires : optimisation des circuits de distribution, mise en commun de l'expertise et des connaissances du droit, des techniques culinaires et de l'offre locale. Elle permet aussi d'atteindre des niveaux d'achat qui rendent leur marché attractif pour davantage de fournisseurs.

Le recours à une centrale d'achat, permet à l'acheteur d'acquérir des fournitures alimentaires sans publicité ni mise en concurrence préalable, puisque c'est la centrale d'achat qui a assuré en amont ce travail. Le rôle de la centrale d'achat peut être celui d'un grossiste (elle stocke les fournitures achetées) ou d'un intermédiaire (elle répond aux besoins d'autres acheteurs pour le compte de ces derniers). Attention cependant, les centrales d'achat peuvent prendre de la marge sur les produits.

Le groupement de commande quant à lui peut être constitué entre des acheteurs (y compris une centrale d'achat) afin de passer conjointement un ou plusieurs marchés. Il est important de souligner que ce groupement ne donne pas la possibilité à l'opérateur économique de livrer en un seul lieu. Ainsi, pour les fournisseurs, les bénéfices dépendent largement de la localisation des différents points de livraison.

Rédaction des documents de consultation : l'acheteur doit s'atteler à un travail minutieux dans la rédaction des documents de consultation s'il veut promouvoir, par le biais de l'achat public responsable, la transition agroécologique. Si le localisme est interdit, c'est-à-dire favoriser explicitement des entreprises « proches » en posant des barrières à l'entrée d'un « territoire », s'approvisionner en produits locaux ne l'est pas. Ainsi, les acheteurs peuvent valoriser les performances des producteurs locaux en fonction de critères de sélection des offres appropriés. Ces critères sont avantageux à condition que les performances des producteurs locaux surpassent effectivement celles des producteurs non-locaux, ce qui souligne une nouvelle fois toute l'importance du sourcing. Par exemple, un critère demandant aux producteurs de participer aux activités scolaires, que ce soit en intervenant directement dans les classes ou en accueillant les élèves sur leurs lieux de production, implique indirectement la nécessité d'une certaine proximité géographique.

POURQUOI CES TECHNIQUES FAVORISENT LA TRANSITION AGROÉCOLOGIQUE ?

Transmettre un signal fort aux fournisseurs locaux.

Les opérateurs économiques développent peu à peu leurs compétences et leur offre au regard des besoins exprimés. Ainsi, si la politique d'achat responsable promeut l'achat de fournitures alimentaires durables, les fournisseurs seront incités à développer des méthodes de production plus respectueuses de l'environnement. De manière générale, la commande publique responsable permet de sensibiliser aux enjeux de la transition agroécologique l'ensemble des parties prenantes, qui peuvent ajuster leurs pratiques en conséquence.

Influencer le secteur privé. Les exigences du secteur public envoient donc un signal sur l'importance des pratiques durables et peuvent créer des benchmarks que le secteur privé peut ensuite viser. Ces changements de paradigme peuvent servir de modèles concrets pour le secteur privé et favoriser ainsi une concurrence plus verte.



QUE RETENIR

- Il existe de nombreux leviers pour promouvoir un achat public responsable en restauration collective afin de soutenir la transition agroécologique.
- Bien que le localisme soit strictement interdit par le code de la commande publique, le sourcing offre la possibilité pour les acheteurs de favoriser une meilleure adéquation entre les critères du marché et l'offre locale dans la procédure de passation du marché.

POUR ALLER PLUS LOIN

- Duval L., 2024. Achat public responsable en restauration collective et transition agroécologique : quelles voies de progression ? Mémoire de Master 2 Droit public des affaires, Université Toulouse Capitole, <https://hal.inrae.fr/TETRAE/hal-04693937v1>
- Le Velly R., 2022. Quand la concurrence rencontre la durabilité : l'introduction du développement durable dans le droit de la commande publique. Droit et société, 110 (1), 171-188, <https://hal.inrae.fr/hal-03647718v1/document>
- Ministère de l'agriculture de l'alimentation et de la forêt, Direction des achats de l'État, 2016. Localim. La boîte à outils des acheteurs publics de la restauration collective, <https://agriculture.gouv.fr/telecharger/82141>

POUR CITER CE DOCUMENT

Duval L., 2025. Achat public responsable en restauration collective et transition agroécologique : quelles voies de progression ? Les cahiers pro de DEFIBIO, 8, programme TETRAE-Occitanie.

Ce travail a été réalisé dans le cadre d'un mémoire de recherche, sous la direction de Marie-Benoît MAGRINI (économiste INRAE, UMR AGIR) et Mathias AMILHAT (juriste Université de Toulouse, IEJUC)

L'AUTRICE DE LA NOTE

Lucie Duval, doctorante en droit public à l'Université de Toulouse Capitole. Contact : lucieduval6922@gmail.com

ÉDITION

Amaury Felgerolles, INRAE

Crédits photo : © Interbio Occitanie / Adobe Stock / © INRAE / MAITRE Christophe

Plus d'informations sur les sites DEFIBIO

<https://www.tetrae.fr/les-projets/defibio> | <https://www.interbio-occitanie.com/projet-defibio>

Le projet DEFIBIO est cofinancé par :



Le projet DEFIBIO est copiloté par :