



HAL
open science

Achat public responsable en restauration collective et transition agroécologique : quelles voies de progression ?

Lucie Duval

► To cite this version:

Lucie Duval. Achat public responsable en restauration collective et transition agroécologique : quelles voies de progression ?. Sciences de l'Homme et Société. 2024. hal-04693937v2

HAL Id: hal-04693937

<https://hal.inrae.fr/hal-04693937v2>

Submitted on 17 Sep 2024

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.



DUVAL Lucie

Master 2 Droit public des affaires

Année universitaire 2023/2024

Achat public responsable en restauration collective et transition agroécologique : quelles voies de progression ?



Projet DEFIBIO

DIRECTEURS DU MÉMOIRE :

MAGRINI Marie-Benoît, IRHC-HDR en économie, INRAE, UMR AGIR

AMILHAT Mathias, MCF en droit public, UT1, IEJUC

« L'université n'entend ni approuver ni désapprouver les opinions particulières de l'auteur. »

Sommaire

Sommaire	3
Principales abréviations	6
Remerciements	8
Introduction	10

Première partie

L'adaptation du droit pour un achat public responsable en restauration collective : une progression imparfaite vers des objectifs de développement durable

Chapitre 1. L'adaptation des règles de droit applicables	19
Section 1. L'adaptation du droit commun de la commande publique au développement durable	20
Section 2. L'adaptation sectorielle du droit aux fournitures alimentaires en restauration collective	34
Conclusion chapitre 1	46
Chapitre 2. Les limites inhérentes au droit public économique dans l'adaptation des règles	48
Section 1. Les relations troublées du droit européen de la concurrence et du droit de la commande publique dans le secteur agricole	49
Section 2. L'interdiction du localisme par la commande publique	63
Conclusion et perspectives Partie 1	74

Seconde Partie

L'adaptation des pratiques des agents pour un achat public responsable en restauration collective : opportunités et limites pour la transition agroécologique

Chapitre 1. Les opportunités des agents de promouvoir un achat public responsable en restauration collective pour soutenir la transition agroécologique	79
Section 1. La structuration d'une démarche d'achat responsable en restauration collective	80
Section 2. La mise en pratique et le suivi d'une politique d'achats responsable en restauration collective	94
Conclusion chapitre 1	101
Chapitre 2. Les limites de l'adaptation des pratiques d'achats, les réalités opérationnelles et économiques	103
Section 1. L'achat public responsable face aux réalités opérationnelles	104
Section 2. L'achat public responsable face aux réalités économiques	116
Conclusion et perspectives Partie 2	125
Conclusion générale	127
Bibliographie	130
Annexes	143

Principales abréviations

ADEME	Agence De l'Environnement et de la Maîtrise de l'Energie
AOC	Appellation d'Origine Contrôlée
AOP	Appellation d'Origine Protégée
CCP	Code de la Commande Publique
FAO	Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture
HVE	Haute Valeur Environnementale
IGP	Indication Géographique Protégée
PAT	Projet Alimentaire Territorial
PME	Petite et Moyenne Entreprises
SAT	Systèmes Alimentaires Territorialisés
SIQO	Signe d'identification de la Qualité et de l'Origine
SPASER	Schéma de promotion des achats publics socialement et économiquement responsables
SRC	Société de restauration collective
TFUE	Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne
UE	Union européenne

Remerciements

Je remercie mes directeurs de mémoire, Madame Marie-Benoît Magrini et Monsieur Mathias Amilhat, pour m'avoir soutenu et pour m'avoir éclairé de leurs conseils chaleureux et bienveillants.

J'adresse mes sincères remerciements au projet DEFIBIO du programme de recherche TETRAE, cofinancé par INRAE et la région Occitanie, qui a permis le financement de ce stage.

Je remercie le projet LEGUMINONS! financé par la Banque des Territoires, qui a permis l'accès à un terrain d'étude privilégié d'acteurs impliqués dans l'organisation de la restauration collective de la métropole toulousaine, par des entretiens et des réunions de travail ciblées sur ce sujet.

Je ne saurais manquer d'exprimer ma profonde gratitude à l'ensemble des personnes interrogées qui m'ont permis, au travers de leurs connaissances et expériences, de mieux comprendre les enjeux de ce mémoire, me permettant de me saisir d'une question essentielle aujourd'hui : comment responsabiliser l'achat public.

Mes remerciements vont également à l'ensemble des professeurs du Master 2 Droit public des affaires pour la richesse de leurs enseignements.

Enfin, je remercie ma famille et mes proches pour la constance de leurs encouragements.

Introduction

« La terre, notre mère à tous, qui nous nourrit avec une fidélité et une constance infatigable, mérite notre respect et notre soin »¹.

1. Les rapports entre le droit et l'environnement sont loin d'être une idée neuve², et ne peuvent être envisagés sans un dialogue avec les sciences naturelles³. Cette discussion, à la fois *interdisciplinaire*, entre les sciences naturelles et le droit, et *intradisciplinaire*, au sein des différents champs juridiques⁴, est particulièrement propice au domaine alimentaire. En effet, les recherches ont démontré que l'agriculture et l'environnement sont irréductiblement liés⁵. Les chiffres de l'INSEE dévoilent dès à présent l'intérêt du sujet : l'alimentation représente près d'un quart de l'empreinte carbone des Français, se plaçant ainsi parmi les premiers responsables des émissions de gaz à effet de serre, aux côtés du transport et du logement⁶.

2. Ce constat nous amène à réfléchir à une approche renouvelée de la politique alimentaire et agricole afin de « *promouvoir la transition d'une agriculture conventionnelle à un système plus diversifié et sans doute d'inspiration agro-écologique* »⁷. La commande publique représente 8,8% du PIB français⁸, assez pour qu'il soit « *tendant d'utiliser cette masse de manœuvre au service des politiques publiques afin de favoriser des territoires, de développer telle ou telle catégorie d'entreprise ou d'inciter les entreprises à des*

¹ Lucius Junius Moderatus Columella, tirée de son ouvrage "De Re Rustica" (1er siècle après J.-C.)

² M. SERRES, le Contrat naturel 1990 ; Le mal propre 2008

³ I. NEGRUTIU, G. ESCHER et F. COLLART DUTILLEUL, « Alimentation - agriculture - territoires : les difficultés d'un dialogue entre le droit et les sciences de la nature », *Droit et société*, vol. 101, no. 1, 2019, pp. 87-99, p. 88.

⁴ *ibid.*

⁵ C. HERMON, B. GRIMONPREZ, I. DOUSSAN, Production agricole et droit de l'environnement, LexisNexis, 22 octobre 2020, 524 p.

⁶ *Empreinte carbone de l'alimentation – Transformations de l'agriculture et des consommations alimentaires* | Insee. <https://www.insee.fr/fr/statistiques/7728883?sommaire=7728903>.

⁷ I. NEGRUTIU, G. ESCHER et F. COLLART DUTILLEUL, « Alimentation - agriculture - territoires : les difficultés d'un dialogue entre le droit et les sciences de la nature », *Droit et société*, préc., p. 92.

⁸ En réalité ce chiffre est sous-évalué, car il n'intègre pas les concessions. Source de la statistique : *Les achats publics*. <https://www.fipeco.fr/fiche/Les-achats-publics>.

*comportements particuliers : écologiques, sociaux, innovateurs »*⁹. C'est ainsi que l'achat public responsable est considéré comme un « *levier majeur de la généralisation de la transition énergétique et écologique* » dans la mesure où il met en oeuvre des « *actions concrètes et d'exemplarité pour impulser le développement des autres acteurs du territoire et notamment les PME et le tissu économique local* »¹⁰. Les collectivités territoriales ne disposant pas d'une compétence spécifique pour l'alimentation durable¹¹, elles voient dans la commande publique un levier d'action spécifique pour témoigner leur engagement vers la durabilité. L'intérêt à agir au travers d'une démarche d'achat responsable en restauration collective s'impose alors comme stratégique, de par son volume et la diversité de publics qu'elle touche.

3. En s'appuyant sur les ressources de droit de la commande publique et de droit européen de la concurrence, l'objectif est de mieux comprendre le rôle que peut jouer un achat public responsable en restauration collective sur la transition agroécologique. Cette étude s'appuie sur l'hypothèse que la structuration d'une démarche d'achat responsable en restauration collective dépend à la fois du droit et de la manière dont sont appréhendées ces règles de droit par les acteurs concernés, ainsi que des ressources et moyens activables. Il ne s'agit pas tant de déterminer si l'achat public en restauration collective intègre ou non des considérations environnementales mais de comprendre comment il est possible de responsabiliser l'achat public dans ce secteur afin de soutenir la transition de nos systèmes agroalimentaires vers plus de durabilité, une transition qualifiée d'agroécologique. L'achat public est encadré par des règles strictes, fortement influencées par le droit européen de la concurrence. C'est parce que l'achat public est soumis à un cadre juridique très formel que les acheteurs doivent faire preuve d'ingéniosité pour promouvoir la transition agroécologique au travers de ce levier. Comprendre comment les acteurs agissent est aussi essentiel pour comprendre comment le droit peut évoluer afin de renforcer le rôle du droit dans le processus de transition vers l'agroécologie.

⁹A. BARILARI, « Commande publique et politiques publiques », *Gestion & Finances Publiques*, vol. 3, no. 3, 2017, pp. 99-103.

¹⁰ « La commande publique, levier pour le développement durable ? », Blog du droit des contrats publics, le 9/11/2020

¹¹ Question écrite N°42767 de M. Sylvain Templier à l'Assemblée nationale le 30 nov. 2021 ; réponse écrite du Ministère Cohésion des territoires et relations avec les collectivités territoriales le 15 février 2022.

§1. Définition des termes du sujet

4. Le choix d'une recherche sur l'achat responsable en restauration collective et de ses conséquences pour la transition agroécologique suppose au préalable de définir certains termes.

5. **La notion d'achat responsable.** L'« achat responsable » peut être entendu comme la prise en compte des enjeux environnementaux et sociaux contemporains dans l'ingénierie contractuelle de la commande publique. Elle a été définie par le Ministère de l'économie comme un achat « *au service des politiques publiques de protection et de valorisation de l'environnement et en faveur du progrès social* ». L'achat responsable est par ailleurs considéré comme un « *levier d'action majeur pour répondre aux enjeux environnementaux et sociaux d'aujourd'hui* »¹². Cependant, il n'existe à ce jour aucune définition juridique officielle.

6. **La notion de restauration collective.** La « restauration collective » se définit comme la fourniture de repas à une collectivité de consommateurs réguliers (élèves, patients, salariés). Ces consommateurs sont liés à la collectivité par accord ou par contrat. En France, la restauration collective représente une part prépondérante de la restauration hors foyer (85%¹³). Elle comprend respectivement quatre segments : la restauration scolaire, la restauration médico-sociale, la restauration d'entreprise et d'administrations et les autres formes de restauration collective (centres de vacances, armées, prisons et autres).

7. **La notion de transition agroécologique.** La « transition agroécologique » est une notion complexe qui en recouvre plusieurs. L'agriculture se définit comme l'ensemble des activités développées par l'homme, dans un milieu biologique et socio-économique donné, pour obtenir les produits végétaux et animaux qui lui sont utiles, en particulier ceux destinés à son alimentation¹⁴. L'agroécologie « *visé à promouvoir des systèmes alimentaires viables, respectueux des hommes et de leur environnement* »¹⁵. Ainsi, la notion de transition agroécologique fait référence à un changement du modèle agricole pour parvenir aux principes de l'agroécologie, afin de répondre aux crises que traverse ce secteur. Selon le

¹² *Les achats responsables* | FSE. <https://fse.gouv.fr/les-achats-responsables>. Consulté le 3 juillet 2024.

¹³ « La restauration collective à caractère social ». *Ministère de l'Agriculture et de la Souveraineté alimentaire*, <https://agriculture.gouv.fr/la-restauration-collective-caractere-social>. Consulté le 28 juin 2024.

¹⁴ <https://www.larousse.fr/dictionnaires/francais/agriculture/1773?q=agriculture#1778>

¹⁵ L. HAZARD, C. MONTEIL, M. DURU, L. BEDOUSSAC, E. JUSTES, J-P THEAU, 2016. Agroécologie : Définition. Dictionnaire d'agroécologie. <https://doi.org/10.17180/5a6g-fq51>

dictionnaire de l'agroécologie, cette transition implique, en particulier, selon nombre de chercheurs, une territorialisation de l'agriculture, ou une « *reconnexion de la production agricole avec l'alimentation locale* »¹⁶. La territorialisation de l'agriculture participe à la construction de systèmes alimentaires territorialisés. C'est sous la plume de Louis Malassis dans *Traité d'économie alimentaire* en 1979 qu'est apparue pour la première fois la notion de « système alimentaire », définie comme « *un ensemble ordonné d'éléments qui assurent une fonction, qui concourent à un but* », qui est ici de se nourrir¹⁷. Le système alimentaire peut être défini comme « *l'ensemble des agents, des services et des institutions en charge de la production, de la distribution, de l'accès, de la consommation et du stockage de la nourriture* »¹⁸. Les systèmes alimentaires territorialisés (SAT) se justifient comme une forme émergente alternative au système agro-alimentaire mondialisé, en intégrant un double objectif de responsabilité sociétale et de développement durable. Ainsi, les SAT « *visent la relocalisation de l'alimentation à l'échelle d'un territoire en prenant en compte les enjeux de son développement durable, en s'inspirant souvent de principes agroécologiques* »¹⁹. Les SAT durables nécessitent alors la consolidation de filières dans un territoire.

8. Au travers de la définition de ces notions essentielles se dessine la nécessité d'appréhender la question alimentaire d'une manière systémique et de s'interroger sur les principes éthiques qui fondent notre rapport à l'alimentation, voire à la nature.

¹⁶ L. HAZARD, M-B MAGRINI, G. MARTIN, 2017. Transition agroécologique : Définition. Dictionnaire d'agroécologie. <https://doi.org/10.17180/edxe-y440>. Pour un approfondissement du concept d'agroécologie et de son ancrage dans une conception territoriale voir le célèbre chercheur Gliessman et son livre "Agroecology: the ecology of food systems" (2014), CRC Press.

¹⁷ M. JACOB, 2019. « Quels sont les freins et leviers sociotechniques des responsables de cuisine de restauration collective scolaire publique quant à l'atteinte de l'objectif lié à l'approvisionnement de la nouvelle loi EGAlim ? » Other, Dinan agglomération, 8 boulevard Simone Veil, 22100 Dinan. <https://dumas.ccsd.cnrs.fr/dumas-02367538>. p.

¹⁸ A. PILLO, 2011. « [Le système alimentaire : un levier de développement durable pour les territoires sous influence urbaine](#) » : [Analyse comparative de stratégies alimentaires métropolitaines et des dynamiques à l'oeuvre sur l'agglomération lyonnaise](#) ». Mastère spécialisé ACTERRA, cursus GREF Action publique pour le développement durable des territoires et de l'agriculture. Promotion 2010-2011

¹⁹ A. PAGE, A. N'DIAYE, I. DUVERNOY, M. DURU, 2018. Système alimentaire territorialisé : Définition. Dictionnaire d'agroécologie. <https://doi.org/10.17180/j274-yr52>

§2. Démarche adoptée

9. La recherche académique. L'étude ici présentée s'appuie sur des sources européennes et internes, de la jurisprudence administrative, de la doctrine et de la *soft law*. La recherche menée se situe à la confluence de plusieurs disciplines. L'objet étudié impose également de se tourner vers l'économie, la sociologie du droit et le droit (droit public des affaires et droit de l'environnement). Ce mémoire s'est également construit avec la volonté d'un « *décloisonnement des approches* » au service de la question ici présentée²⁰. Ainsi, là où les juristes se concentrent sur les modifications environnementales du cadre juridique²¹, les chercheurs en économie s'interrogent prioritairement sur l'effectivité et l'efficacité de la commande publique environnementale²². La sociologie du droit implique quant à elle d'analyser les activités, les pratiques juridiques²³ et leurs transformations.

10. La recherche empirique. Toutefois, l'observation du droit positif, propre à la démarche scientifique, ne saurait suffire. « *La prise en compte des caractéristiques concrètes des marchés atteste de la nécessité de confronter ces approches normatives de l'achat public avec les études positives de la mise en œuvre des marchés* »²⁴. Des entretiens auprès d'acteurs de la restauration collective ont ainsi été menés en complément de la recherche académique. Afin d'enquêter sur les pratiques d'achats en restauration collective, 33 propositions d'entretiens ont été envoyées, dont 19 ont répondu aux sollicitations²⁵. La participation à des réunions de travail d'acteurs de collectivités territoriales impliqués dans l'organisation des achats, au sein du territoire d'Occitanie ou lors de rassemblements dédiés comme celui d'AGORES en mai 2024 à Paris, a aussi permis d'interagir directement et de se positionner en situation d'observation participante.

²⁰ J. CAILLOSSE, « Interrogations méthodologiques sur le “tournant” contractuel de l'action publique. Les contrats publics entre théorie juridique et science de l'administration », in *Contrats publics : mélanges en l'honneur du Professeur Michel Guibal*, Presses de la faculté de droit de Montpellier, 2006, vol. 2, p.469

²¹ M. ANDHOV, R. CARANTA, T. STOFFEL, J. GRANDIA, W. A. JANSSEN, R. VORNICU, J. J. CZARNEZKI, A. GROMNICA, K. TALLBO, O. MARTIN-ORTEGA, L. MÉLON, A. EDMAN, P. GÖTHBERG, P. NOHRSTEDT, A. WIESBROCK, Sustainability Through Public Procurement: The Way Forward – Reform Proposals (March 23, 2020). Available at SSRN: <https://ssrn.com/abstract=3559393> or <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.3559393>

²² S. SAUSSIÉ, J. TIROLLE, « Renforcer l'efficacité de la commande publique », Les notes du conseil d'analyse économique, vol. 22, no. 3, avril 2015.

²³ A. SALENTO, « 6. Pour une sociologie du droit du travail », Bruno MAGGI éd., Interpréter l'agir : un défi théorique, Presses Universitaires de France, 2011, pp. 221-239.

²⁴ Caroline Montalcino de la DGCCRF dans le rapport du Conseil d'Analyse Économique consacré à l'utilisation des mécanismes d'enchères par les acteurs publics : « L'analyse du sujet ne peut se faire indépendamment de l'examen de la situation concrète dans laquelle les procédures de commande publique, actes de la gestion publique, s'inscrivent dans l'économie réelle »

²⁵ Voir en annexe la liste des personnes interrogées.

§3. Présentation de la problématique et du plan

10. Problématique. La responsabilisation de l'achat public en restauration collective en faveur de la transition agroécologique invite à s'interroger sur les moyens dont disposent les acheteurs pour structurer une démarche d'achat responsable en restauration collective qui puisse impacter la transformation de nos systèmes agroalimentaires vers l'agroécologie.

11. Plan. Dans un premier temps, il est nécessaire de démontrer comment le droit de la commande publique s'est progressivement adapté, bien que de manière imparfaite, aux enjeux de développement durable, laissant ainsi entrevoir la possibilité de mener une politique d'achat durable en matière de restauration collective (**Partie 1**).

12. Cela permettra, dans un second temps, de mettre en avant le rôle des agents dans la mise en œuvre de l'achat public responsable en matière de restauration collective (**Partie 2**). La pratique révèle en effet que ces derniers disposent de nombreuses opportunités, mais qu'ils rencontrent également des limites qui freinent leurs actions en faveur de la transition agroécologique.

Première partie

L'adaptation du droit pour un achat public responsable en restauration collective : une progression imparfaite vers des objectifs de développement durable

13. L'achat public en restauration collective peut être un levier pour la transition agroécologique. Comme le souligne le professeur Caillosse, « *le pouvoir ne s'arrête pas là où le droit commence. Il trouve dans l'écriture un mode privilégié d'accomplissement* »²⁶. Le droit de la commande publique est communément défini comme un instrument par lequel le pouvoir politique s'exprime. Ainsi, il doit être envisagé dans une « *pensée finaliste* »²⁷ afin de contribuer aux nouvelles préoccupations environnementales. De fait, avec le poids économique qu'ils ont acquis, les marchés publics sont en mesure de favoriser la transition agroécologique. L'achat public, « *instrument de transformation d'une réalité factuelle* »²⁸, doit répondre « *aux demandes des citoyens qui attendent des acteurs publics des actions exemplaires et responsables* »²⁹. En restauration collective, ces attentes sont la qualité et la durabilité alimentaire. L'achat responsable en restauration collective suppose une adaptation des règles de droit (**Chapitre 1**). Ainsi, les règles de droit ont été aménagées afin de tenir compte des préoccupations de développement durable. Toutefois, cette évolution est-elle suffisante pour contribuer à la transition agroécologique ? L'achat public rencontre, en effet, des limites inhérentes au droit public économique dans l'adaptation des règles de droit (**Chapitre 2**). A cet égard, l'adaptation du droit pour un achat public responsable en vue de promouvoir la transition agroécologique en restauration collective doit être nuancée.

²⁶ J. CAILLOSSE, La constitution imaginaire de l'administration, Paris, PUF, 2008, p. 12.

²⁷ C-A. MORAND, Le droit néo-moderne des politiques publiques, Paris, LGDJ, 1999.

²⁸ G. CANTILLON, « L'achat public durable, un outil au service de l'Etat régulateur », *Revue française d'administration publique*, vol. 134, no. 2, 2010, pp. 335-350.

²⁹ Direction des affaires juridiques (DAJ), Guide des achats responsables, 14 octobre 2020.

Chapitre 1

L'adaptation des règles de droit applicables

14. En 1969, Michel Villey écrivait que « *Aristote enseignait déjà [...] que le droit [...] est une adaptation à des situations changeantes* »³⁰. L'adaptation du droit est d'abord une mutation, pour répondre aux circonstances et aux enjeux nouveaux³¹. Ensuite, l'adaptation du droit doit être comprise comme une adéquation avec l'objectif visé, mettant en balance les différents intérêts protégés par le droit. Dans le contexte de l'achat public, cette adaptation se traduit par l'intégration progressive de critères environnementaux et sociaux dans les pratiques d'achats tout en respectant les principes traditionnels de la commande publique. D'abord considérés comme « *une mode sans grande portée juridique* »³², des objectifs de développement durable sont désormais intégrés dans le droit commun de la commande publique (**Section 1**). Si ces évolutions juridiques ne visent pas directement la transition agroécologique, elles justifient l'adoption d'obligations spécifiques pour des fournitures alimentaires durables en restauration collective (**Section 2**).

³⁰ M. VILLEY, *Seize essais de philosophie du droit*, Dalloz, 1969, p.102.

³¹ CE, 27 janv. 1961, Vannier, req. n°38661

³² M. PRIEUR, op. cit ; C. Cans, « Le développement durable en droit interne, apparence du droit et droit des apparences », AJDA, 2003, p.210

Section 1. L'adaptation du droit commun de la commande publique au développement durable

15. Le droit de la commande publique a fait l'objet d'un processus d'adaptation au fur et à mesure du temps. Les modifications environnementales du cadre juridique modifient la façon dont les marchés publics et les contrats de concession sont traditionnellement organisés et compétitifs. L'enrichissement des finalités du droit de la commande publique semble, aujourd'hui, remettre en question le cadre concurrentiel traditionnel sur lequel il a été construit (§1). En effet, depuis quelques années, la commande publique intègre de nouvelles préoccupations contractuelles de développement durable (§2).

§1. La remise en cause du cadre concurrentiel traditionnel

16. Il peut sembler incongru de commencer par remettre en cause le cadre concurrentiel traditionnel de la commande publique. Le premier objectif de la commande reste en effet la réalisation du marché intérieur européen. Pour autant, il mérite d'être nuancé. Bien que la concurrence soit un principe cardinal de la commande publique **(a)**, il est nécessaire de considérer son adaptation, voire son assouplissement, en fonction de principes issus d'autres domaines **(b)**.

a) La concurrence, un principe cardinal

17. La concurrence, du latin *concurrere*, suppose un « libre jeu des intérêts privés »³³. Selon le doyen Cornu, elle est l' « offre, par plusieurs entreprises distinctes et rivales, de produits ou de services qui tendent à satisfaire des besoins équivalents avec, pour les entreprises, une chance réciproque de gagner ou de perdre des faveurs de la clientèle »³⁴. Le droit de la commande publique est « au service du parachèvement du marché intérieur »³⁵, ce qui suppose une mise en concurrence effective. À l'origine, ce droit était envisagé comme « une simple expression et non comme une véritable notion juridique »³⁶. Ce n'est qu'avec l'adoption du Code des marchés publics en 2001 que, pour la première fois, l'article 1er a consacré « les principes de liberté d'accès à la commande publique, d'égalité de traitement des candidats et de transparence des procédures ». Le professeur Kalflèche souligne par ailleurs que l'évolution de la notion de marchés publics a été constamment « dans le sens de l'extension de nombre de biens et de personnes soumises à des procédures de publicité ou de mise en concurrence »³⁷. Aujourd'hui, la concurrence s'exprime au travers de ces principes, désormais consacrés à l'article L.3 du code de la commande publique de 2019 : « Les acheteurs et les autorités concédantes respectent le principe d'égalité de traitement des candidats à l'attribution d'un contrat de la commande publique » et « mettent en œuvre les principes de liberté d'accès et de transparence des procédures ». Ces principes permettent

³³ M. BAZEX, « Le juge administratif et l'application du droit national et communautaire de la concurrence : contenu et spécificité », RCC, juill.-août 2000, n.116, p.11.

³⁴ G. CORNU, Vocabulaire juridique, V° Concurrence, 11e édition.

³⁵ D. RUIZ-JARABO COLOMER, « L'engagement contractuel dans la jurisprudence de la CJCE », Rapport public, EDCE, 2008, p. 380.

³⁶ M. Amilhat « Le Code, les principes fondamentaux et la notion de commande publique », AJDA, 2019, p.793.

³⁷ G. KALFLECHE. Des marchés publics à la commande publique : L'évolution du droit des marchés publics. Droit. Université Panthéon-Assas Paris 2, 2004. Français. ffNNT : ff. fftel-01423737f

d'assurer « *l'efficacité de la commande publique et la bonne utilisation des deniers publics* ». Il est communément admis que « *sans le minimum d'égalité qui permet à chaque opérateur d'estimer qu'il a une chance de l'emporter dans la compétition, personne ne prendra le départ de la course* »³⁸. Ainsi, le bon fonctionnement du marché suppose une concurrence, qui loin d'être une abstraction juridique, est un principe cardinal de l'achat public. Autrement dit, le droit de la commande publique ne peut se concevoir sans une mise en concurrence effective, garantissant à chaque candidat une égalité des chances pour répondre à des marchés publics et à des concessions.

18. Les principes fondamentaux permettent de rappeler la place essentielle de la logique concurrentielle dans le droit de la commande publique. Pour autant, cette logique est désormais tempérée par l'émergence et le renforcement de principes secondaires, en particulier du développement durable.

b) L'adaptation de la concurrence à d'autres principes

19. On peut constater que depuis quelques années, les principes propres au droit de la commande publique doivent respecter des principes propres à d'autres domaines, comme ceux du droit de l'environnement³⁹. En particulier, les règles de la concurrence ont été aménagées afin de tenir compte des préoccupations environnementales. En effet, la logique de conciliation entre les objectifs *primaires* et *secondaires*⁴⁰ de la commande publique révèle que la priorité n'est pas toujours donnée à la concurrence : l'atteinte à la concurrence est parfois admise afin de préserver les intérêts environnementaux dont l'administration a la charge. Dès lors, les conséquences de l'introduction des principes du développement durable ne sauraient être sous-estimées au regard des principes fondamentaux du droit de la commande publique.

20. Convenons que dans la mesure où tous les modes de production agricole ne se valent pas en termes d'impact environnemental, la prise en compte du développement durable dans les contrats de la commande publique peut perturber le libre jeu d'une simple concurrence ;

³⁸ L. de LEYSSAC et G. PARLEANI, Droit du marché, Thémis droit, PUF, p. 122.

³⁹ Art. 11 TFUE : les « exigences de la protection de l'environnement doivent être intégrées dans la définition et la mise en œuvre des politiques et actions de l'Union, en particulier afin de promouvoir le développement durable »

⁴⁰ Le Velly, Ronan. « Quand la concurrence rencontre la durabilité : l'introduction du développement durable dans le droit de la commande publique », *Droit et société*, vol. 110, no. 1, 2022, p. 176.

mais elle peut venir renforcer une concurrence plus durable (ou responsable) en tenant compte des différentiels de compétitivité des pratiques agricoles. Ainsi, perçus comme des « *discriminations acceptables au nom de l'environnement* »⁴¹, l'intégration des critères environnementaux aménage les règles de la concurrence pour soutenir les pratiques durables et peut conduire à certaines limitations en ce qui concerne l'égalité de traitement. Ce faisant, les opérateurs économiques doivent répondre à des exigences supplémentaires concernant l'impact environnemental de leurs produits ou de leurs services. Cette conversion peut avantager les fournisseurs qui ont déjà investi dans des pratiques durables, tout en posant des défis pour ceux qui sont moins avancés dans ce domaine. En effet, les acheteurs doivent classer les offres « *par ordre décroissant en appliquant les critères d'attribution* »⁴². Ainsi, l'évaluation des offres peut entraîner des disparités dans le traitement des opérateurs économiques en fonction de leurs pratiques environnementales. À cet égard, si les pratiques agricoles durables sont valorisées, l'agriculture conventionnelle⁴³ ne bénéficie plus des mêmes chances⁴⁴ de « *gagner* » le marché. Les opérateurs économiques doivent se conformer à des exigences de plus en plus strictes en matière environnementale pour augmenter leurs chances d'obtenir des marchés publics en restauration collective - créant ainsi une pression accrue pour une concurrence basée sur la durabilité de la production. Ces évolutions interrogent la doctrine. C'est en ce sens que le professeur Richer a pu soulever les questions suivantes : « *les objectifs sociétaux entrent-ils en concurrence avec l'objectif d'ouverture du marché ? Ces différentes mesures sont-elles porteuses de restrictions à la concurrence et à la rationalité économique ?* »⁴⁵.

21. Tant les économistes que les juristes s'accordent sur le fait que la concurrence ne doit pas être considérée comme une fin en soi⁴⁶. Colbert reconnaissait déjà, la nécessité d'écarter la concurrence dans la mesure où certains entrepreneurs « *peuvent causer des désordres si*

⁴¹ *Ibidem.*

⁴² Art. R. 2152-6 CCP

⁴³ La notion d'agriculture conventionnelle est employée pour définir une agriculture qui utilise des pesticides et des engrais chimiques pour optimiser les rendements - en opposition à l'agriculture biologique, qui interdit l'utilisation de pesticides et d'engrais chimiques de synthèse, favorisant plutôt des méthodes naturelles pour protéger les cultures. Dear, Katarina. *Quelles sont les différences entre l'agriculture biologique et conventionnelle.* 23 octobre 2023, <https://blog.natureandus.org/fr/agriculture-biologique/quelles-sont-les-differences-entre-lagriculture-biologique-et-conventionnelle>.

⁴⁴ CJCE 22 avr. 1994, aff. C-87/94, *Commission des Communautés européennes c/ Belgique*, D. 1995. 118, note M.-C. Bergerès ; RFDA 1995. 599, étude M.-A. Flamme et P. Flamme.

⁴⁵ L. RICHER, « La concurrence concurrencée : à propos de la directive 2014/24 du 26 février 2014 », *Contrats et marchés publ.* 2015, ét. 2.

⁴⁶ P. BONASSIES, « Les fondements du droit communautaire de la concurrence : la théorie de la concurrence-moyen », in *Etudes dédiées à Alex Weill*, Dalloz-Litec, 1983, p. 51. J. TIROLE, 2018, *Economie du bien commun*, éditions PUF, 650 p.

considérables qu'il faut les éviter, à quelque prix que ce soit »⁴⁷. Dans le contexte de la transition agroécologique, il peut s'agir d'éviter des désordres d'ordre écologique (épuiement des ressources naturelles, dégradation des sols, pollution de l'eau) et sociaux (marginalisation des petits producteurs locaux, conditions de travail précaires et impacts négatifs sur la santé des travailleurs agricoles). Il convient de préciser que l'on ne peut parler de restrictions à proprement parler ni d'approche « *pragmatique* »⁴⁸ de la concurrence concernant l'adaptation des règles de la commande publique aux considérations environnementales. L'intégration de ces nouvelles préoccupations contractuelles reste circonscrite au respect des principes fondamentaux *primaires*. Le droit européen de la commande publique impose la manière dont ces objectifs peuvent être intégrés dans les procédures d'achat. Toutefois, il semble que le droit de la commande publique exerce une influence « dans » le marché.

22. Dès lors, en ajustant les règles de la concurrence, les fournisseurs qui ne peuvent ou ne veulent pas s'adapter à ces nouvelles exigences risquent de perdre leur avantage concurrentiel. En restauration collective, on guette le recul de l'agriculture conventionnelle sur le marché des fournitures alimentaires. Ces perspectives restent prospectives, le droit de la commande publique vise surtout, non pas à défavoriser ces productions, mais à les inciter à transiter vers des pratiques plus durables.

⁴⁷ Lettre du 28 avril 1682 à Ménars, cité par A. de Cilleuls, op. cit., p. 74.

⁴⁸ A. DECOCQ et G. DECOCQ, Droit de la concurrence – Droit interne et droit de l'Union européenne, précité, p. 28.

§2. La prise en compte du développement durable dans la commande publique

23. La prise en compte du développement durable dans la commande publique, consacrée par le droit positif **(a)** a également été intégrée par le droit mou **(b)**. Il s'agit là d'un levier de l'action publique qui peut jouer un rôle pour la transition agroécologique **(b)**.

a) *L'émergence du développement durable dans le droit positif*

24. S'il est des domaines où le droit est un élément moteur, c'est peut-être celui de la transition écologique. Depuis les années 2000, le droit de la commande publique a progressivement évolué d'une approche strictement concurrentielle à une approche intégrant les préoccupations de développement durable. Pour bien saisir le concept de « développement durable », revenons sur la définition de cette notion. L'expression développement durable a été définie et popularisée par le rapport Brundtland en 1987, « Notre futur à tous », comme la satisfaction équitable aux « *besoins relatifs au développement et à l'environnement des générations présentes et futures* »⁴⁹. En France, le droit positif a sensiblement repris les termes du rapport. Ainsi, d'après le Code de l'environnement, le développement durable « *vise à satisfaire les besoins de développement et la santé des générations présentes sans compromettre la capacité des générations futures à répondre aux leurs* »⁵⁰. On ne saurait faire fi des incitations « *discrètes* » des sources supranationales⁵¹ et européennes⁵² à ce sujet, mais nous ne développerons plus ce point. Une fois cernée la notion de développement durable telle qu'elle est saisie par le droit, il est pertinent de voir comment le droit de la commande

⁴⁹ Commission mondiale sur l'environnement et le développement de l'ONU, Notre avenir à tous, (« rapport Brundtland »), 1987.

⁵⁰ Art. L.110-1 du code de l'environnement

⁵¹ F. AKOKA, Contrats de la commande publique et environnement, Presses Universitaires d'Aix-Marseille, 2020. Voir aussi : Accord sur les marchés publics, OMC, 2012, Article X.6 : « *Il est entendu qu'une Partie, y compris ses entités contractantes, pourra, en conformité avec le présent article, établir, adopter ou appliquer des spécifications techniques pour encourager la préservation des ressources naturelles ou protéger l'environnement.* » ; OCDE, Going Green, Best Practices for sustainable procurement, 2015. https://www.oecd.org/gov/publicprocurement/Going_Green_Best_Practices_for_Sustainable_Procurement.pdf ; OCDE (2000), Marchés publics et environnement : Problèmes et solutions pratiques, Éditions OCDE, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264287570-fr>.

⁵² Conclusions de la Présidence lors du Conseil européen de Göteborg les 15 et 16 juin 2001, paragraphes 19-32, <http://ue.int/pressData/en/ec/00200-rl.en1.pdf> ; H. DELZANGLES, « Commande publique et environnement, jusqu'où peut-on aller », « *le droit français, encore en phase de mutation, s'est fait le relais de l'évolution normative et jurisprudentielle européenne* », 2015.

publique intègre ce nouveau *principe directeur*⁵³, *leitmotiv de l'action publique*⁵⁴ en faveur de la transition agroécologique.

25. La protection de l'environnement, afin de promouvoir le développement durable, par la commande publique, est le fruit d'une institutionnalisation progressive. Dès 1996, le Livre Vert de la Commission européenne « *Les marchés publics dans l'Union européenne : pistes et réflexion pour l'avenir* »⁵⁵ abordait les possibilités juridiques offertes aux acheteurs publics quant à l'intégration de considérations environnementales et sociales. En outre, à l'occasion de sa communication sur *le droit communautaire applicable aux marchés publics et les possibilités d'intégrer des considérations environnementales dans lesdits marchés* en 2001, la Commission européenne a précisé que les directives sur les marchés publics « *ne prescrivent en aucune façon ce que le pouvoir adjudicateur doit acheter et sont donc neutres en ce qui concerne l'objet d'un marché* »⁵⁶. Ainsi, les acheteurs disposent d'une liberté de choix, et l'on peut déceler un principe de neutralité de la commande publique. La Cour de justice européenne reconnaît pour la première fois la prise en compte de considérations environnementales dans les contrats de commande publique en 2002 dans l'affaire *Concordia Bus Finland* (critères d'attribution concernant le niveau sonore et le niveau d'émission d'oxyde d'azote) en précisant toutefois que les critères relatifs à la préservation de l'environnement « *doivent, eux aussi, être liés à l'objet du marché* »⁵⁷. Les acheteurs doivent donc veiller à ce que l'exigence de développement durable soit relative et proportionnée à l'objet du contrat à passer. La même année, la Commission produit une communication pour inciter les Etats-membres à *environnementaliser*⁵⁸ leur commande publique⁵⁹.

⁵³ Nicolas de SADELEER utilise l'expression de *directing principle* » pour décrire la nature du développement durable : le développement durable guide le législateur. N. DE SADELEER, *Environmental Principles - From political Slogans to Legal Rules*, Oxford, Oxford University Press, 2002, p.250

⁵⁴ F. BERTRAND, « La traduction régionale de la problématique du développement durable. Analyse comparative des régions Nord-Pas-de-Calais et Midi-Pyrénées », pp.187-211 in Bruno VILLALBA (ed.), *Appropriations du développement durable*, Villeneuve d'Ascq, Presses Universitaires du Septentrion, 2009.

⁵⁵ Communication de la Commission du 27 novembre 1996, « Les marchés publics dans l'Union européenne : pistes et réflexion pour l'avenir »

⁵⁶ Communication n° 2001/C, 333/07, 4 juillet 2001, *sur le droit communautaire applicable aux marchés publics et les possibilités d'intégrer des considérations environnementales dans lesdits marchés*

⁵⁷ CJCE, 17 sept. 2002, aff. C-513/99, *Concordia Bus Finland* ; CE, 25 mai 2018, Nantes Métropole, req. n°417580

⁵⁸ F. LICHERE, V. LAMY, A. MEYNIER-POZZI et O. SULPICE, *Environnementalisation des marchés publics*, Rapport de la Chaire des contrats publics, 2022, p. 40.

⁵⁹ Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen, *Politique intégrée des produits. Développement d'une réflexion environnementale axée sur le cycle de vie*, COM(2003) 302 final du 18 juin 2003. <https://eur-lex.europa.eu/legalcontent/FR/TXT/PDF/?uri=CELEX:52003DC0302&from=EN>

26. À ce stade-ci, les acheteurs sont simplement encouragés à envisager l'intégration de considérations environnementales dans leurs achats publics⁶⁰. La jurisprudence confirme par ailleurs l'usage de critères d'attribution écologiques en l'absence d'un avantage économique immédiat au pouvoir adjudicateur par ce critère dans une décision *EVN et Wienstrom*⁶¹. Dans sa communication de 2008, *relative à des marchés publics pour un environnement meilleur*, la Commission présente des critères de marché publics environnementaux communs à l'ensemble de l'UE⁶². En outre, la Commission a identifié des secteurs stratégiques pour favoriser ces critères écologiques, dont les services de restauration et produits alimentaires. Elle considère que pour avoir un impact significatif, un critère d'attribution doit avoir une pondération de 15% ou plus⁶³.

27. Les directives européennes de 2004 sur les marchés publics et les concessions peuvent être envisagées comme un stade « *de maturité* »⁶⁴ dans l'évolution de la prise en compte du développement durable dans la commande publique, en consacrant textuellement ces nouvelles préoccupations contractuelles. Les récentes directives de 2014⁶⁵ viennent réaffirmer cette solution, et préconisent « *une stratégie pour une croissance intelligente, durable et inclusive* » en précisant que les nouvelles règles doivent « *permettre aux acheteurs de mieux utiliser l'instrument des marchés publics au service d'objectifs sociétaux communs* ». De toute évidence, en lançant sa réforme de la commande publique, la Commission européenne entendait renverser la vapeur afin de « *permettre aux acheteurs de mieux utiliser l'instrument de la passation des marchés au soutien d'objectifs sociaux communs, par exemple protéger l'environnement* »⁶⁶. En 2019, la Commission européenne, dans sa communication sur le

⁶⁰ CE, 23 nov. 2011, Communauté urbaine de Nice-Côte d'Azur, req. n° 351570 ; AJDA 2011. 232. L'obligation d'intégrer une dimension « développement durable » dans la définition des besoins n'impose pas à l'acheteur de prévoir un critère de sélection des offres portant sur le développement durable ou sur l'environnement.

⁶¹ CJCE, 4 décembre 2003, C-448/01, EVN et Wienstrom.

⁶² Communication de la commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions relative à des marchés publics pour un environnement meilleur, COM(2008) 400 du 16 juillet 2008. <https://eur-lex.europa.eu/legalcontent/FR/TXT/PDF/?uri=CELEX:52008DC0400&from=SV>

⁶³ Communication de la commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions relative à des marchés publics pour un environnement meilleur, COM(2008) 400 du 16 juillet 2008.

⁶⁴ H. DELZANGLES (2015), « Commande publique et environnement : jusqu'où peut-on aller ? », préc.

⁶⁵ Directive 2014/23/UE du Parlement européen et du Conseil du 26 février 2014 sur l'attribution de contrats de concession ; Directive 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 et Directive 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

⁶⁶ Commission européenne, proposition de directive du Parlement européen et du conseil sur la passation des marchés publics, Bruxelles, le 20.12.2011

Pacte vert, fait de la commande publique un domaine stratégique pour une croissance économique portée par l'environnementalisation des processus de production⁶⁷.

28. La prise en compte du développement durable a pris un véritable tournant avec l'adoption de la loi Climat et résilience de 2021⁶⁸, qui est venue ajouter un article L.3-1 dans le code de la commande publique (CCP). En vertu de cet article, la « *commande publique participe à l'atteinte des objectifs de développement durable, dans leurs dimensions économique, sociale et environnementale, dans les conditions définies par le présent code* »⁶⁹. La position de cet article dans le code n'est pas anodine et mérite de retenir l'attention. L'alinéa fait suite à l'article L.3 qui pose les principes fondamentaux : *égalité de traitement des candidats, liberté d'accès et transparence des procédures*. Il semble que le législateur a entendu hiérarchiser les objectifs de la commande publique, en plaçant le développement durable comme un *objectif secondaire*⁷⁰. La rédaction du code éponyme appelle donc à une conciliation de ces objectifs avec les principes fondamentaux. Cependant, à l'heure actuelle, « *aucune disposition du code de la commande publique n'impose que les préoccupations environnementales ne se traduisent dans les clauses du contrat ou fassent l'objet d'un critère de sélection du titulaire du marché* »⁷¹. La prise en compte du développement durable dans les marchés publics atteint une nouvelle étape avec la loi Climat et résilience, qui transforme ces considérations d'une simple recommandation en une obligation. En outre, la loi prévoit d'ici 2026, la systématisation de l'intégration de considérations environnementales dans les conditions d'exécution⁷², la prise en compte des caractéristiques environnementales dans au moins un critère de sélection des offres⁷³ ainsi que la disparition du critère unique du prix⁷⁴. Bien que la convention citoyenne pour le climat ait proposé une pondération minimale de 20% de ce critère, le législateur n'a pas retenu cette proposition, difficilement conciliable avec l'obligation d'adapter la pondération des critères en fonction des caractéristiques propres à chaque marché⁷⁵.

⁶⁷ Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions, Le pacte vert pour l'Europe, COM(2019) 640 final du 11 décembre 2019.

⁶⁸ L. n°2021-1104

⁶⁹ Art. L.3-1 du code de la commande publique

⁷⁰ R. LE VELLY « Quand la concurrence rencontre la durabilité : l'introduction du développement durable dans le droit de la commande publique », *Droit et société*, vol. 110, no. 1, 2022, p.173.

⁷¹ S. BEAUDOUIN-HUBIERE et N. HAVET, *Pour une commande publique sociale et environnementale* : État des lieux et préconisations, 2021, Ministère de l'économie, des Finances et de la Relance, p.10.

⁷² Article L. 2112-2 du code de la commande publique dans sa version à venir

⁷³ Article L. 2152-7 du code de la commande publique dans sa version à venir

⁷⁴ Article R.2152-7 du code de la commande publique dans sa version à venir

⁷⁵ CJCE, 4 déc. 2003, *EVN et Wienstrom*, aff. C-448/01, pts 39 à 43, AJDA 2004. 334, note T. Gliozzo ; CE 10 juin 2020, 431194

29. Aussi, il ne suffit pas que ces critères soient justifiés par des considérations environnementales : encore faut-il qu'ils soient en lien avec l'objet du marché. Cette exigence a fait l'objet d'une évolution de la jurisprudence. Au départ, le juge administratif préconisait une interprétation stricte⁷⁶. On notera que les juges du fond n'ont pas attendu un revirement de jurisprudence pour admettre qu'une collectivité puisse décider de ne pas acheter d'OGM pour les cantines scolaires et les restaurants communaux au motif qu'une « *collectivité publique dispose comme tout consommateur de la faculté de définir librement ses besoins* »⁷⁷. C'est dans sa décision *Département de l'Isère*, que le Conseil d'Etat modifie sensiblement sa jurisprudence et permet au pouvoir adjudicateur une interprétation large de l'exigence d'un lien entre l'objet du contrat et les critères de sélection « *dès lors que ce critère n'est pas discriminatoire et lui permet d'apprécier objectivement ces offres* »⁷⁸. En outre, une interprétation stricte du lien avec l'objet du marché aurait eu pour effet de réserver la prise en compte de ces critères aux seuls contrats dont l'objet porte sur la protection de l'environnement. Ainsi, les juges ne vérifient plus l'existence d'un lien avec l'objet du marché, mais seulement que le critère ait un rapport suffisant avec l'objet du marché, il en résulte un contrôle d'une intensité moindre⁷⁹. Certains auteurs vont plus loin et y voient une forme de présomption de lien entre le critère d'attribution et l'objet du marché⁸⁰. Par conséquent, ce revirement a conduit les gestionnaires de restauration collective à devoir prendre en compte des objectifs de développement durable dans leurs achats de fournitures alimentaires. Toutefois, le Conseil d'Etat a émis une limite en jugeant que la politique de l'entreprise est « *trop générale, sans lien suffisamment direct avec l'objet du marché ou ses conditions d'exécution, pour pouvoir être un critère de choix non discriminatoire* »⁸¹.

30. Ainsi, plutôt que de se baser sur des politiques générales de durabilité, les producteurs doivent fournir des preuves concrètes et spécifiques de leurs pratiques durables. La prise en compte du développement durable dans la définition du besoin couvert par le marché est *non*

⁷⁶ CE, 25 juil. 2001, Commune de Gravelines, req. n° 229666 ; Contrats-Marchés publ. 2001. Comm. 188, obs. G. Eckert ; AJDA 2002, p. 46, concl. D. Piveteau ; RDI 2002, p. 62, obs. M. Degoffe ; RTD com. 2002. 284, obs. G. Orsoni.

⁷⁷ CAA Lyon, 8 octobre 2009, *Commune de Grigny*, n° 07LY00757

⁷⁸ Conseil d'Etat, 25 mars 2013, Département de l'Isère, req. n° 364950

⁷⁹ CAA Paris 14 mars 2017, req. n° 16PA02230 : « *le pouvoir adjudicateur peut légalement prévoir d'apprécier les offres au regard de sous-critères environnementaux et d'insertion professionnelle des publics en difficulté dès lors que ces sous-critères qui ne sont pas sans rapport avec l'objet du marché, ne sont pas discriminatoires et lui permettent d'apprécier objectivement ces offres afin d'en garantir la qualité technique* »

⁸⁰ G. CANTILLON, « Marchés publics et développement durable », JCI Coll. Territoriales, fasc. 770-12

⁸¹ CE, 25 mai 2018, *Nantes Métropole*, req. n° 417580 ; BJCP 2018. 307, concl. Pellissier ; AJDA 2018. 1063, obs. E. Maupin ; Rev. CMP 2018, comm. 155, note J.-P. Pietri.

*seulement possible mais recommandée*⁸². Ainsi, la « *nature et l'étendue des besoins à satisfaire sont déterminées avec précision avant le lancement de la consultation en prenant en compte des objectifs de développement durable dans leurs dimensions économique, sociale et environnementale* »⁸³. Dès lors, en restauration collective, les acheteurs doivent orienter leur “*sourcing*” (ou “*sourçage*” en français) et les spécifications techniques du marché dans cette perspective en privilégiant, par exemple, des méthodes de production agricole durables. Pour veiller à ne pas restreindre le marché, la Direction des affaires juridiques du ministère de l'Economie français recommande depuis quelques années « *de ne pas se référer à des “spécifications techniques” (labels) mais d'exprimer des “exigences fonctionnelles” (comme la protection des milieux naturels contre les pesticides de synthèse, par exemple)* »⁸⁴. En effet, en utilisant des exigences fonctionnelles, les acheteurs publics peuvent attirer une plus grande variété de fournisseurs, y compris ceux qui utilisent des méthodes innovantes, mais qui pourraient ne pas être certifiés par des labels. De plus, ces exigences peuvent s'adapter aux avancées technologiques et aux changements dans les pratiques durables, afin de permettre aux achats publics de rester pertinents et efficaces dans un contexte en constante évolution. Enfin, en formulant leur besoin par des exigences fonctionnelles liées au développement durable, les acheteurs publics contribuent à la réalisation de ces objectifs sans restreindre injustement l'accès au marché.

31. Le constat des évolutions du droit positif en faveur du développement durable se prolonge au travers d'un autre vecteur : le droit mou.

⁸² R. LE VELLY « Quand la concurrence rencontre la durabilité : l'introduction du développement durable dans le droit de la commande publique », *Droit et société*, vol. 110, no. 1, 2022, p.172.

⁸³ Art. L.2111-1 du code de la commande publique

⁸⁴ Direction des affaires juridiques (DAJ), *Guide pratique. Achat public innovant*, 2019.

b) Le droit mou, un pont entre l'éthique et le droit

32. Outre le droit positif, la *soft law* s'est également penchée sur la mutation du droit de la commande publique et donne des clés de compréhension des évolutions du code aux acheteurs publics. Le droit mou ou droit souple (« *soft law* » en anglais) peut être défini comme un ensemble de règles de droit non obligatoires, mais dont les effets juridiques ne sont pas pour autant inexistant⁸⁵. Ces instruments tendent à « *favoriser une éthique des marchés publics* »⁸⁶, en témoigne l'élaboration d'un guide par la direction des affaires juridiques sur les aspects sociaux et écologiques de la commande publique⁸⁷. Des recherches portant sur l'achat de produits alimentaires locaux ont notamment amené à élaborer un guide pratique qui vise à aider les acheteurs pour favoriser l'approvisionnement local et de qualité⁸⁸. Le droit dur doit être pensé avec le droit mou, ce dernier apparaissant comme une solution pour rétablir une « *confiance collective dans les mécanismes de la commande publique* »⁸⁹. Pour reprendre les mots des juges du Palais royal « *Un des enjeux du droit souple est de jeter un pont entre l'univers de l'éthique (la bonne conduite) et celui du droit (le code)* »⁹⁰. Ce pont crée un cadre riche, facilitant l'adoption de pratiques éthiques pour promouvoir la protection de l'environnement et soutenir la transition agroécologique au travers des marchés publics.

33. Ainsi, le droit mou complète utilement la *hard law*. Ensemble, ils permettent de faire de l'achat public un outil essentiel en matière de transition écologique.

c) L'achat public, levier de l'action publique pour la transition écologique

34. L'idée selon laquelle la commande publique doit mener aux objectifs de développement durable amène ainsi à redéfinir les finalités de l'achat public. L'achat public, conçu comme un outil économique et non une fin en soi, devient « *un levier majeur de*

⁸⁵ *Soft Law - Droit souple - Fiches d'orientation - septembre 2020* | Dalloz. <https://www.dalloz.fr/documentation/Document?id=DZ%2FOASIS%2F001812>.

⁸⁶ C. TESTARD, « L'éthique et le droit des marchés publics au(x) défi(s) du droit souple », *Éthique publique*, vol. 23, n° 1, 2021, <http://journals.openedition.org/ethiquepublique/5693> ; DOI : <https://doi.org/10.4000/ethiquepublique.5693>

⁸⁷ Direction des affaires juridiques (DAJ), Guide sur les aspects sociaux et écologiques de la commande publique, 2023.

⁸⁸ Ministère de l'Agriculture et de la Souveraineté Alimentaire, Guide pratique pour favoriser l'approvisionnement local et de qualité en restauration collective, 2014, p.3

⁸⁹ V. COCHI et G. TERRIEN, « Déontologie et commande publique », *Revue Lamy Collectivités territoriales*, n° 75, 2012, p. 64-68.

⁹⁰ Conseil d'État (2013), *Le droit souple*, p. 63, [en ligne], https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/4182359/mod_resource/content/1/le%20droit%20souple.pdf

politique économique », qui doit « *devenir plus stratégique et contribuer, dans le respect du droit, à nos objectifs économiques, écologiques et sociaux* »⁹¹. En restauration collective, il est désormais essentiel de prendre en compte des variables telles qu'une juste rémunération des producteurs, la santé des consommateurs et la protection de l'environnement. Partant de ce constat, l'intégration des règles européennes de la commande publique par les Etats-membres ne se résume plus à la simple harmonisation et coopération économique entre les pays de l'Union, mais vise désormais un objectif plus large, celui de mener à une politique environnementale commune. La diminution des contentieux après les réformes du Code des marchés publics de 2004 et 2006⁹² montre un phénomène d'acclimatation à ces nouvelles préoccupations contractuelles. Toutefois, les discussions sur l'étendue des critères environnementaux continuent d'alimenter la doctrine⁹³.

35. Ainsi, l'évolution du droit de la commande publique permet de nuancer l'affirmation selon laquelle le principe de neutralité est le « *principe matriciel de la réglementation de la commande publique* »⁹⁴, suivant lequel le bon usage des deniers publics, qui est un objectif à valeur constitutionnelle⁹⁵, doit « *être le seul guide acceptable de l'acheteur* »⁹⁶. La mutation de ce droit en faveur de l'environnement n'a cependant pas pour objectif d'échapper au cadre traditionnel concurrentiel. Les contrats de la commande publique doivent respecter les principes fondamentaux, afin de garantir l'efficacité de la commande publique et la protection des deniers publics. La doctrine reste attachée au principe de bon usage des deniers publics, en considérant qu'il y a là « *l'expression du principe tout à fait essentiel de la neutralité de la réglementation des marchés publics* »⁹⁷. François Wilinski assigne ainsi à la commande publique le passage d'une neutralité stricte à une « *neutralité "bienveillante" envers le développement durable* »⁹⁸. Pour Noémie Porte, docteure en droit, cette évolution sonne le

⁹¹ Agnès Pannier-Runacher, ministre déléguée auprès du ministre de l'Économie, des Finances et de la Relance, chargée de l'Industrie en 2021

⁹² R. LE VELLY, « Quand la concurrence rencontre la durabilité : l'introduction du développement durable dans le droit de la commande publique », *Droit et société*, vol. 110, no. 1, 2022, pp. 171-188 ; ID., Conclusions de l'avocat général M. Jean Mischo présentées le 13 décembre 2001, *Concordia bus Finland contre Helsingin kaupunki et HKL-Bussiliikenne*, affaire C-513/99.

⁹³H. DELZANGLES, « Commande publique et environnement, jusqu'où peut-on aller ? », *Revue juridique de l'environnement*, vol. 40, no. 1, 2015, pp. 13-40.

⁹⁴ A. EMORINE, « Nouvelle commande publique et environnement. L'écoresponsabilité gagne du terrain », *Cahiers de droit de l'entreprise* n° 6, Novembre 2016, dossier 48

⁹⁵ Cons. const. 22 mars 2012, n° 2012-651 DC, *Loi de programmation relative à l'exécution des peines*, AJDA 2012. 625

⁹⁶ MULLER Etienne, *La commande publique, un levier pour l'action publique ?*, 2018, p.107

⁹⁷ D. PIVETEAU, concl. sur CE, 25 juillet 2001, Commune de Gravelines, AJDA 2002, p.46

⁹⁸ F. WILINSKI, « De l'intégration du développement durable dans les contrats de commande publique », *Contrats et marchés publics*, 12, 2011, p. 11.

glas du principe de neutralité par la jurisprudence administrative française⁹⁹. Ainsi, le droit de la commande publique est, « *sans que cela soit toujours explicite, un instrument de l'interventionnisme public dans l'économie* »¹⁰⁰. Par voie de conséquence, la commande publique peut être actrice de la transition écologique¹⁰¹.

36. Le droit commun de la commande publique s'adapte donc progressivement pour permettre la prise en compte du développement durable. Cependant, les enjeux environnementaux de l'achat public nécessitent également une adaptation sectorielle. Or, un tel mouvement est observable et semble en construction en matière de restauration collective.

⁹⁹ N. PORTE, « Vers l'abandon du principe de neutralité de la commande publique ? », *Revue du droit public*, 5, 2014, p. 1249.

¹⁰⁰ Marcou (Gérard), « Introduction », in Marcou (Gérard), Folliot-Lalliot (Laurence), Gordon (Daniel I.), Schooner (Steeven L.), Schwartz (Joshua) et Yukins (Christopher R.) dir., *Le contrôle des marchés publics*, Paris, IRIS, 2009, p. 9.

¹⁰¹ E. JOSSA, « La commande publique, actrice de la transition écologique », *Gestion & Finances Publiques*, vol. s, no. HS1, 2022, pp. 105-107.

Section 2. L'adaptation sectorielle du droit aux fournitures alimentaires en restauration collective

37. Dans la mesure où « *l'agriculture joue un rôle déterminant dans le développement durable* »¹⁰², il est nécessaire de concevoir des obligations spécifiques pour le secteur agricole. La prise en compte de l'importance de ce secteur a amené le législateur français à concevoir des obligations sectorielles (§1). Celles-ci ont conduit à l'émergence de la qualité comme objectif central à l'intérieur du service public de restauration collective (§2).

¹⁰² Rapport du Sommet mondial pour le développement durable, 26 août - 4 septembre, Johannesburg (Afrique du Sud), p. 113.

§1 Les obligations sectorielles de développement durable

38. Ces obligations résultent en premier lieu de la loi EGalim, qui pose des obligations pour l'achat public de fournitures alimentaires en restauration collective. Il convient d'analyser en quoi cette loi a permis de renforcer la capacité de la restauration collective à agir sur la transition agroécologique. Celle-ci induit des exigences particulières en matière d'approvisionnement **(a)**. Par ailleurs, et en second lieu, la loi EGalim a permis l'expérimentation du menu végétarien. Celle-ci a depuis été pérennisée par la loi Climat et résilience **(b)**.

a) Les exigences d'approvisionnement durable de la loi EGalim

39. En droit interne, la loi *pour l'équilibre des relations commerciales dans le secteur agricole et une alimentation saine et durable*, dite loi EGalim du 1er novembre 2018, dans son article 24, a introduit des objectifs d'approvisionnement pour la restauration collective¹⁰³. Brigitte Alain, EELV de la XIVe législature proposait déjà en 2015 « *l'introduction dans la restauration collective publique dès 2020, de 40% de produits issus de l'alimentation durable, locaux, de saison, signes de qualité, dont biologiques* »¹⁰⁴. Ainsi, depuis le 1er janvier 2022 les achats de denrées alimentaires des restaurants collectifs publics doivent atteindre 50% de produits durables et de qualité, dont au moins 20% de produits biologiques. Cette obligation a été consacrée textuellement par les articles L. 230-5-1 à L. 230-5-7 du code rural et de la pêche maritime. En vertu de l'article L.230-5-1, les objectifs d'approvisionnement doivent répondre « *à l'une des conditions suivantes* », suggérant une liberté de choix pour l'acheteur. Nous tâcherons d'abord d'énumérer et de comprendre chacune de ces conditions alternatives.

40. En premier lieu, les exigences d'approvisionnement peuvent satisfaire la condition suivante : « *1° Produits acquis selon des modalités prenant en compte les coûts imputés aux externalités environnementales liées au produit pendant son cycle de vie* », à condition que

¹⁰³ Article 24 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.

¹⁰⁴ N° 3280 - Proposition de loi de Mme Brigitte Alain visant à favoriser l'ancrage territorial de l'alimentation. <https://www.assemblee-nationale.fr/14/propositions/pion3280.asp>. Consulté le 4 juillet 2024.

leur valeur monétaire puisse être déterminée et vérifiée¹⁰⁵. Il n'existe pas de définition juridique précise concernant la méthode de calcul et le contenu des « externalités environnementales ». Sans doute est-ce là un problème, puisque la notation d'un critère environnemental dont ni le contenu, ni les modalités d'appréciation ne sont indiquées, est jugée irrégulière¹⁰⁶. Toutefois, la partie réglementaire du code de la commande publique apporte certains éclaircissements, en autorisant, par exemple, la mesure du « *coût des émissions de gaz à effet de serre et d'autres émissions polluantes ainsi que d'autres coûts d'atténuation du changement climatique* »¹⁰⁷. Ces informations nous permettent d'esquisser les contours de ce que pourraient être ces externalités. Par ailleurs, la jurisprudence apporte des précisions quant aux modalités de calcul de ces émissions de GES. Ainsi, le juge administratif a validé un critère relatif à la quantité de CO2 émise par kilomètre parcouru¹⁰⁸, considérant que ce critère mesure l'efficacité écologique du transport indépendamment de la distance globale parcourue. Ce faisant, les opérateurs économiques sont incités à optimiser leur logistique et à recourir à des moyens de transport plus respectueux de l'environnement.

41. Il s'agit avant tout d'éviter un critère géographique déguisé. Dès lors, le critère comparant la quantité totale de CO2 émise lors du transport est interdit, car il constituerait indirectement du localisme, favorisant les entreprises proches au détriment de celles plus éloignées. Toutefois, ce critère semble lacunaire. En effet, il ne permet pas de prendre en compte le volume des marchandises transportées. Ainsi, la considération des émissions de CO2 par tonne-kilomètre pourrait aboutir sur un résultat différent. À titre d'illustration, la comparaison entre le transport par camionnette et celui par bateau avantagerait ce dernier, bien qu'il soit plus éloigné, en raison de sa capacité à transporter un volume bien plus important de marchandises. En réalité, ce critère donne un avantage aux opérateurs locaux, sans pour autant être du localisme, au nom de considérations environnementales. Néanmoins, le critère retenu par le juge administratif permet-il véritablement de favoriser l'option de transport la plus écologique ? D'un côté, il est possible de considérer que favoriser des acteurs locaux réduit les distances parcourues et, par conséquent, les émissions de CO2 liées au transport, ce qui semble aligné avec des objectifs écologiques. D'un autre côté, cette approche peut se révéler trompeuse si elle ne prend pas en compte l'efficacité globale du transport, notamment en termes de volume ou de poids des marchandises transportées. Toutefois, on ne peut pas

¹⁰⁵ Article R. 2152-9 CCP

¹⁰⁶ CE 15 févr. 2013, Société Derichebourg Polyurbaine c/ville de Colombes, n° 363921, AJDA 2013. 1083

¹⁰⁷ Article R.2152-9 CCP

¹⁰⁸ TA Nice, ord., 20 janvier 2015, n° 1202066

écarter l'hypothèse selon laquelle le juge administratif applique ce raisonnement au cas où un concurrent évincé avancerait cet argument.

42. Enfin, la mesure de ces externalités environnementales doit être réalisée en tenant compte de toutes les phases du cycle de vie du produit, défini comme « *l'ensemble des étapes successives ou interdépendantes, y compris la recherche et le développement à réaliser, la production, la commercialisation et ses conditions, le transport, l'utilisation et la maintenance, tout au long de la vie du produit [...]* »¹⁰⁹. Les entretiens menés ont révélé que l'absence de méthode de notation pouvait être une source d'incertitudes pour certains acheteurs : « *on ne sait pas ce que ça veut dire* » souligne une personne interrogée en entretien. Cette absence de définition juridique peut engendrer des difficultés pour les acheteurs qui recherchent des indications claires afin de garantir la conformité et l'objectivité de la mise en concurrence. Pour appréhender la mesure des externalités environnementales, nous avons étudié la méthode proposée par un acteur privé. Ainsi, un acteur privé que nous avons eu en entretien, a développé une méthode de notation à partir des émissions de CO2 par catégorie de produit, se limitant à la sortie de ferme. En outre, cette méthode ne permet pas de prendre en compte les étapes ultérieures du cycle de vie du produit. Toutefois, la personne interrogée nous affirme que ce critère permet de répondre aux exigences de la loi EGalim. On peut s'interroger sur la valeur juridique de cette affirmation. Il convient toutefois de souligner que l'absence de méthode précise permet aussi plus de souplesse dans la mise en œuvre de ce critère. Une autre difficulté tient à la monétarisation de ces externalités environnementales, dont la précision semble cruciale au vu de l'importance du critère prix encore aujourd'hui.

43. En deuxième lieu, les exigences d'approvisionnement peuvent être satisfaites par des « *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* ». Les « approvisionnements directs de produits de l'agriculture » ont été définis comme correspondant aux circuits courts¹¹⁰. Il convient de préciser que la notion de « circuit court » ne saurait être confondue avec la notion de « local ». En effet, « *Les circuits courts se caractérisent par la limitation du nombre d'intermédiaires dans la vente, sans nécessairement impliquer une proximité physique, et sont définis comme*

¹⁰⁹ Article L. 21112-2 CCP

¹¹⁰ Question écrite n°98703, Ministère des collectivités, 01 février 2011

une vente présentant un intermédiaire au plus »¹¹¹. S'il est possible que les produits alimentaires locaux soient effectivement commercialisés en circuit court, cela ne relève en aucun cas de l'évidence. Ensuite, il a été précisé que « cette prise en compte ne soit pas source de discrimination entre candidats et qu'elle soit de nature à satisfaire les besoins exprimés par l'acheteur public »¹¹².

44. Au regard de l'absence de définition des « performances en matière de protection de l'environnement », il revient donc aux acheteurs d'en déterminer son sens. Ainsi, la métropole Toulon provence méditerranée propose une clause "Critère de sélection des offres : Performance en matière de protection de l'environnement" s'écrivant comme suit : « *Description des mesures mise en œuvre par le candidat pour répondre aux enjeux environnementaux et réduire l'empreinte carbone de son activité liée au présent accord-cadre. Ces mesures portent sur les actions visant à améliorer la performance en matière de protection de l'environnement du candidat en termes d'équipements techniques mis en œuvre pour l'exécution des prestations (utilisation de véhicules propres par exemple) et de gestion des déchets produits lors de l'exécution des prestations (utilisation de filières de recyclage, gestion du tri) ».*

45. Bien que le critère de performance environnementale soit une bonne initiative, sa formulation actuelle peut poser des difficultés d'évaluation et de transparence. En effet, en permettant de couvrir un large éventail de pratiques durables, le critère laisse une certaine latitude aux candidats pour décrire leurs initiatives. Cependant, le manque de définition claire et de méthode de notation est aussi la principale limite de ce critère. Il s'agit d'une exigence très générale qui pourrait être interprétée de manière différente selon les candidats. Ainsi, dans le contexte des achats de fournitures alimentaires, le critère risque de ne pas encourager les fournisseurs à s'engager dans une véritable transition agroécologique. Autrement dit, les offres pourraient se concentrer sur des mesures plus superficielles comme l'utilisation de véhicules propres pour la livraison, plutôt que sur des pratiques agricoles durables qui sont au cœur des enjeux environnementaux dans ce secteur. Un critère dans des termes génériques ne permet donc pas de saisir la spécificité des enjeux de la transition agroécologique.

46. Par ailleurs, sans indicateurs précis ou seuils à atteindre, il apparaît difficile pour

¹¹¹ DGCCRF, Produits alimentaires commercialisés en circuits courts.

¹¹² Circ. 14 févr. 2012, NOR : EFIM1201512C, voir le point 16.3.

l'acheteur de comparer objectivement les offres et d'évaluer l'efficacité des mesures proposées. Ainsi, ce manque de précision peut entraîner un risque de subjectivité dans l'évaluation des offres et compromettre le principe fondamental d'égalité de traitement des candidats. En effet, cela pourrait entraîner des contestations de la part des candidats évincés, qui pourraient estimer que l'évaluation de leur offre n'a pas été faite de manière équitable ou transparente et ainsi, faire peser un risque de contentieux sur l'administration. Par conséquent, les acheteurs doivent développer des critères environnementaux spécifiques au secteur alimentaire, tels que l'absence d'OGM, l'utilisation de produits saisonniers et autres. De plus, pour rendre les critères mesurables et comparables, il est nécessaire de définir des indicateurs, comme des objectifs chiffrés ou minimaux à atteindre. Enfin, il convient de préciser que cette évaluation environnementale ne saurait se concevoir sans une formation des acheteurs au préalable au regard des compétences techniques qu'elle demande.

47. En troisième lieu, il peut s'agir de produits « 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, d'un produit « issu du commerce équitable défini à l'article 60 de la loi n°2005-882 du 2 août 2005 en faveur des PME ». En ce qui concerne les "signes ou mentions", cela regroupe les produits sous SIQO (ex : label rouge, « issus de l'agriculture biologique »¹¹³, AOP, IGP), les mentions valorisantes (ex : mention "montagne", qualitatif "produit de la ferme", "produits de pays") 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 convives. Ainsi, « Dans les processus de labellisation, de singularisation et de valorisation, le lien entre espace de production, groupe humain, savoirs et produit est considéré comme étant à l'origine de la qualité du produit et la dimension locale fournit une plus-value au produit garantissant la transmission des savoirs qui sont à la base de la production ». Cette compréhension conceptuelle a été soulignée par Siniscalchi *et al.* dans le contexte d'expériences alimentaires locales en région marseillaise¹¹⁴. Cette idée peut être résumée de la manière suivante : la labellisation d'un produit comme "local" ne se limite pas à

¹¹³ Article L.230-5-1, 2°, du code rural et de la pêche maritime

¹¹⁴ CONSALES Jean-Noël, GUIRAUD Noé, SINISCALCHI Valeria. *Les expériences du « local ». Variations et tensions autour de l'alimentation locale dans la région marseillaise*; Nat. Sci. Soc. 30, 1, 58-71.

une indication géographique, mais incarne également la transmission d'un patrimoine culturel et de savoir-faire.

48. En vertu de l'article 60 de la loi du 2 août 2005 en faveur des PME, le commerce équitable « *a pour objet d'assurer le progrès économique et social* »¹¹⁵. Cet article lie directement le commerce équitable à la stratégie nationale de développement durable. Il précise notamment que chaque entreprise intervenant dans le commerce équitable « *valorise des modes de production et d'exploitation respectueux de l'environnement et de la biodiversité, tels que l'agroécologie lorsqu'il s'agit de filières alimentaires, et est en mesure de produire des informations relatives à la traçabilité des produits* ».

49. En quatrième lieu, il peut s'agir d'un produit « *4° bénéficiant de l'écolabel prévu à l'article L.644-14* ». L'écolabel peut se définir comme un « *instrument juridique volontaire, dans la mesure où l'entreprise n'est pas obligée d'y participer. Il est à la croisée de trois logiques, une logique économique, une logique consumériste et une logique écologique* ». Ses caractéristiques ont été étudiées¹¹⁶, mais ce n'est pas le sujet de notre étude.

50. En cinquième lieu, il peut s'agir d'un produit « *5° bénéficiant du symbole graphique prévu à l'article 21 du règlement (UE) n° 228/2013 du Parlement européen et du Conseil du 13 mars 2013 portant mesures spécifiques dans le domaine de l'agriculture en faveur des régions ultrapériphériques de l'Union [...] et dont l'utilisation est subordonnée au respect de règles destinées à favoriser la qualité des produits ou la préservation de l'environnement* ». Le POSEI est une aide pour l'agriculture d'Outre-mer. Cette condition étant très spécifique, nous faisons volontairement le choix de ne pas développer davantage sur ce sujet.

51. En sixième lieu, les exigences d'approvisionnement peuvent être satisfaites par des produits « *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* ». Cette condition fait directement référence aux produits à haute valeur environnementale (HVE).

¹¹⁵ Article 60 de la loi n°2005-882 du 2 août 2005 en faveur des PME.

¹¹⁶ B.NEAMTU, D.C. DRAGOS, « Sustainable Public Procurement : The Use of Eco-labels », *European Procurement & Public Private Partnership Law Review*, 2015, Vol. 10, No. 2, pp. 92-101.

52. Enfin, il peut s'agir de produits répondant « *de manière équivalente, aux exigences définies par ces signes, mentions, écolabel ou certification* ». L'article R.2111-17 de la commande publique précise : « *Lorsque l'opérateur économique n'a pas la possibilité, pour des raisons qui ne lui sont pas imputables, d'obtenir dans les délais le label exigé ou un label équivalent qui répond aux conditions de l'article R. 2111-15, il peut prouver par tout moyen que les caractéristiques exigées par l'acheteur sont remplies* ».

53. Les exigences d'approvisionnement de la loi EGalim tendent à contribuer à la transition agroécologique de la restauration collective. Les acheteurs publics doivent prendre en compte ces nouvelles obligations sectorielles dans leurs achats de fournitures alimentaires. Les exigences d'approvisionnement ne sont pas les seules à contribuer à cette transition, la mise en place d'un menu végétarien hebdomadaire y participe également.

b) L'exigence d'un menu végétarien hebdomadaire

54. 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 avancée significative pour la restauration collective publique. En effet, la réduction de la consommation de protéines carnées contribue à réduire l'empreinte environnementale de notre alimentation. Magrini *et al.* ont montré par ailleurs que le plus souvent, des légumineuses étaient employées à ces repas végétariens¹¹⁷. Or, ces cultures sont un pilier essentiel de la transition agroécologique. Dans le cadre de mon stage, j'ai eu l'opportunité de faire partie du projet "Léguminons", dédié à promouvoir la production et la consommation de légumineuses sur le territoire de Toulouse Métropole. Ce projet s'inscrit pleinement dans cette dynamique, en soutenant les filières locales et en encourageant l'intégration de ces cultures riches en protéines végétales dans les menus, contribuant ainsi à la réussite de la transition agroécologique au niveau local. Parmi les freins à l'utilisation de légumineuses dans les menus végétariens en restauration collective, les personnes interrogées en entretien ont cité « *la diversité des légumineuses utilisées* », le « *trempage* », ou encore la cuisson : « *pas facile, parfois trop cuit, parfois pas assez* », qui demande une formation

¹¹⁷ M.B. MAGRINI, H. FERNANDEZ-INIGO, A. DORE et O. PAULY, How institutional food services can contribute to sustainable agrifood systems? Investigating legume-serving, legume-cooking and legume-sourcing through France in 2019. *Review of Agricultural, Food and Environmental Studies*, 102, 2021, p.297-318.

supplémentaire. Pour autant, il conviendrait de disposer de plus de données d'enquête pour savoir quelles sont les denrées employées dans la préparation des menus végétariens pour apprécier réellement la contribution au développement de filières de protéines végétales.

55. Dans le cadre des entretiens menés pour ce mémoire, une cuisine centrale interrogée a confié avoir rencontré des problèmes avec des parents d'élèves sur l'instauration du menu végétarien, et ce, au nom du « *principe de laïcité* ». En effet, il nous a expliqué que certains parents d'élèves ont perçu l'instauration d'un menu végétarien comme une adaptation aux différentes pratiques religieuses concernant l'alimentation. Ce constat témoigne d'un manque de connaissances concernant les bénéfices du menu végétarien pour la transition agroécologique.

56. Ainsi, la loi EGalim place la qualité des fournitures alimentaires au cœur des priorités du service public de restauration collective et confirme l'importance des obligations sectorielles en matière de développement durable. Celles-ci favorisent l'émergence d'un principe de qualité dans les services de restauration collective.

§2. L'émergence de la qualité dans le service public de restauration collective comme levier pour la transition agroécologique

57. « *La révolution de la qualité* » en marche dans les services publics¹¹⁸ (a) n'a pas échappé au secteur de la restauration collective, où l'avis des convives n'est plus ignoré (b).

a) *L'avènement de la qualité dans le service public*

58. La notion de service public ne se réfère pas à la qualité. « *Pierre angulaire du droit administratif* »¹¹⁹, il se définit comme une activité d'intérêt général assurée ou assumée par les collectivités publiques, soumise à un régime de droit public et imposant *a minima* des principes de fonctionnement assurant l'égalité d'accès et de traitement des usagers, l'accessibilité, la continuité et la mutabilité du service. A priori, donc, la qualité ne fait pas partie des objectifs de service public. Il s'agit d'une notion polysémique exemplaire reprenant des « *formes concrètes et des logiques d'usages très diverses* »¹²⁰. Ainsi, d'après l'*International Standard Organization*¹²¹, la qualité peut être conçue comme « *l'ensemble des caractéristiques d'une entité qui lui confère l'aptitude à satisfaire des besoins exprimés et implicites* ».

59. La qualité dans les services publics a été introduite progressivement à la fin des années 1980¹²². Cette évolution traduit la transposition du principe managérial de qualité du secteur privé au secteur public. Toutefois, il serait erroné de dire que la qualité a été totalement absente des services publics avant cette période. En effet, comme le souligne la professeure Lucie Cluzel-Métayer, elle « *était implicite et sa mise en place ne faisait pas l'objet de méthodes spécifiques et systématiques* »¹²³. Un exemple en est la certification du « *label rouge* » dès 1969, une marque collective attestant de la qualité des produits agricoles et

¹¹⁸ Selon les termes de M. Henri Plagnol, secrétaire d'Etat à la réforme de l'Etat, lors d'une déclaration sur le développement de l'administration en ligne et la généralisation des téléprocédures dans le cadre de la réforme de l'Etat, Paris le 23 novembre 2002.

¹¹⁹ G. JÈZE, *Les principes généraux du droit administratif*, t. 1, 1925, Giard, 3^e éd., p. XIV, formule contenue dans la préface de la deuxième édition de l'ouvrage, datant de 1914, et reproduite dans la 3^e éd.

¹²⁰ H. BERTILLOT, « Introduction », *Informations sociales*, vol. 198, no. 3, 2018, pp. 4-9, p.4.

¹²¹ L'Organisation internationale de normalisation, généralement désignée sous le sigle ISO, a pour but de produire des normes internationales dans les domaines industriels et commerciaux appelées normes ISO.

¹²² Organisation des rencontres nationales de l'innovation et de la qualité à Paris le 13 janvier 1988 ; Sapin (M.), *Rapport au Premier Ministre relatif à la place et au rôle des usagers dans les services publics*, La Documentation française, 1983, 146 p.

¹²³ L. CLUZEL-METAYER, *Le service public et l'exigence de qualité*, Texte remanié de Thèse de doctorat Droit public, 2004 Paris 2, Collection Nouvelle Bibliothèque de Thèses, Dalloz, 2006, pp. 872, p. 4

alimentaires. L'émergence de la qualité dans le service public vise à assurer le respect de l'intérêt général en améliorant la satisfaction des usagers, la fiabilité du service, en rationalisant la dépense publique, et en garantissant la sécurité des produits. Cette méthode s'inspire de deux démarches : d'une part, une démarche normée, d'autre part, une démarche qualité. La démarche qualité poursuit une logique de régulation, qui est l' « *action de maîtriser un phénomène dans le temps quant à son importance quantitative, en soumettant son développement à des normes* »¹²⁴. Les démarches normées ne font parfois aucune adaptation spécifique pour le service public, elles se contentent de reproduire les techniques du secteur privé alors que le secteur public n'a pas les mêmes contraintes. Le droit n'ignore pas l'introduction de ces démarches, ces dernières ont des implications juridiques concrètes. Le code de la commande publique fait référence aux « *spécifications techniques* » pour la formalisation du besoin¹²⁵ en précisant qu'il peut être fait référence à des normes ou labels, ou par la formulation en termes de performances ou d'exigences fonctionnelles, ou bien une combinaison de ces deux approches. Ainsi, dans le domaine alimentaire, la protection de l'environnement a justifié la juridicisation des normes techniques de qualité (par exemple, l'ISO 22000 sur la sécurité des denrées alimentaires) ainsi que plusieurs labels et certifications (Agriculture biologique, Label rouge, HVE, sur la qualité et la durabilité des denrées).

60. Les acheteurs publics, qui sont soumis à la contrainte du marché, sont donc dans une situation proche de celles des entreprises privées. Pour rester compétitive et attirer fournisseurs engagés dans des pratiques durables, la restauration collective doit s'inspirer de la doctrine du *New public management*¹²⁶ élaborée outre-manche.

61. La logique de qualité qui se développe de manière générale dans le service public se retrouve dans le secteur de la restauration collective et participe au développement de la transition agroécologique.

¹²⁴ G. CORNU, Vocabulaire juridique, Association Henri Capitant, PUF, Quadrige, 2e édition, 2001, entrée régulation.

¹²⁵ Articles L. 2111-2 et R.2111-4s du code de la commande publique

¹²⁶ P. KERAUDEN, « Entre nouveau management public et gouvernance : les spécificités de la réforme de l'administration centrale en Grande-Bretagne », *PMP* vol. 17, 1er mars 1999, pp. 59-92 ; Lewis (N.) « The Citizen's Charter and Next Steps : a new way of governing ? », *The political quarterly*, vol. 64, n°3, septembre 1993.

b) La qualité dans le service public de restauration collective

62. Les exigences de qualité des approvisionnements de la restauration collective publique, posés par la loi EGalim, illustrent ce phénomène. Ainsi, les achats publics de fournitures alimentaires poursuivent une logique de résultat. Par ailleurs, l'initiative « Ma cantine télédéclaration » illustre comment les institutions publiques, dans leur quête d'efficacité et de transparence, intègrent des pratiques de gestion moderne pour améliorer continuellement le service rendu à la collectivité. Cette démarche permet la déclaration des valeurs d'achat des produits alimentaires utilisés par les services de restauration collective en fournissant un bilan statistique mesurant la progression vers les objectifs de la loi. Les usagers bénéficient directement de cette transparence, en ayant la possibilité de consulter en ligne le respect des exigences de la loi EGalim, ce qui assure non seulement l'efficacité de la commande publique, mais aussi sa qualité. Ces évolutions incitent les acheteurs à prendre en compte la qualité comme vecteur de l'achat alimentaire. Ils peuvent, par l'intégration des critères environnementaux, des labels et des certifications, enrichir les critères d'évaluation au-delà du critère prix. Ainsi, la commande publique évolue : le prix n'est plus l'unique critère déterminant. L'utilisateur est devenu, selon M. Traoré, à la fois « *administré* », « *client* » et « *utilisateur* »¹²⁷. On peut se poser la question : si la loi EGalim devient contraignante (si elle est assortie de sanctions), les convives disposeront-ils d'un droit subjectif à la qualité ?

63. Les acheteurs publics ne sont plus simplement des gestionnaires chargés de respecter des obligations administratives : ils deviennent des acteurs clés dans la transition agroécologique. Pour autant, si la loi EGalim place la qualité des fournitures alimentaires au cœur des priorités du service public de restauration collective, elle ne fournit pas toutes les clés pour agir en ce sens. Elle laisse, certes, aux acteurs une capacité à agir par leur ingéniosité, mais elle peut aussi laisser démunis les acteurs dans certains contextes moins favorables. L'adaptation des pratiques d'achats des agents sera abordée dans la seconde partie de ce mémoire pour analyser plus concrètement comment ces objectifs de qualité sont intégrés.

¹²⁷ T. TRAORÉ, *L'utilisateur du service public*, Paris, LGDJ, 2012, 179 p.

Conclusion chapitre 1

64. L'adaptation du droit passe donc dans un premier temps par la transformation du droit en vigueur pour répondre aux exigences du présent. L'analyse de l'adaptation des règles de droit applicables aux achats de fournitures alimentaires permet de mettre en avant le rôle potentiel de la restauration collective dans la transition agroécologique. Toutefois, il convient de relever que l'achat public est au coeur d'une dissemblance entre deux logiques : là où le droit de l'Union européenne est axé sur l'environnement économique extérieur¹²⁸, le droit interne est centré sur l'environnement économique local. Il convient donc de se demander en quoi le droit public économique apparaît comme une limite de l'adaptation du droit pour la transition agroécologique.

¹²⁸ J.-F. BRISSON, Les fondements juridiques du droit des marchés publics, Imprimerie nationale, essentiels experts, 2004, p. 10 : « *parce-que le droit communautaire des marchés publics est davantage axé sur l'environnement économique extérieur de l'achat public, il tend à avoir une approche plus fonctionnelle annonçant un droit où les questions de forme et de procédure, aujourd'hui prédominante, cèdent progressivement à des concepts juridiques substantiels* »

Chapitre 2

Les limites inhérentes au droit public économique dans l'adaptation des règles de droit

65. Le droit de la commande publique et le droit de la concurrence sont des piliers du droit public économique et entretiennent des relations « *incontournables* »¹²⁹. Au niveau européen, la rencontre des deux s'opère sur une même aire géographique : le marché intérieur de l'Union européenne. Le droit européen de la concurrence « *assure, sur le marché intérieur, une concurrence libre et non faussée* »¹³⁰, le droit de la commande publique « *a, quant à lui, vocation à réguler un marché* »¹³¹. Dans le secteur agro-alimentaire, cependant, la convergence de ces deux disciplines est remise en cause. Cette remise en question découle de la spécificité du secteur agricole, où les besoins de souveraineté alimentaire, de maintien des producteurs locaux et de la diversité agricole dans les territoires jouent un rôle prépondérant. Ces enjeux sont mis en avant par les sciences agronomiques et économiques agricoles, mais encore peu considérés par le droit à ce jour. Le secteur agricole étant fortement influencé par des variables non-économiques liées à des contraintes pédo-climatiques, il nécessite une régulation des pouvoirs publics qui peut entrer en conflit avec les principes de libre concurrence du droit de l'Union européenne, créant ainsi des tensions entre la nécessité de réguler les marchés de fournitures alimentaires pour protéger les intérêts publics et celle de maintenir une concurrence libre et non faussée. Le terme de « *couple infernal* »¹³² pour décrire la relation entre la concurrence et la commande publique reflète les tensions et les contradictions inhérentes à ces deux concepts lorsqu'ils sont appliqués ensemble dans le contexte de la transition agroécologique. Cette dualité limite la puissance d'action de la restauration collective comme levier de cette transition (**Section 1**). Ainsi, la discrimination géographique apparaît aux antipodes des principes de libre concurrence de la commande publique. En effet, malgré l'engouement des collectivités territoriales pour s'approvisionner en produits locaux, le localisme demeure strictement interdit. (**Section 2**).

¹²⁹ O. GUEZOU, « Droit de la concurrence et contrats publics - contentieux administratif et pratiques anticoncurrentielles » in *Contrats publics - mélanges en l'honneur du Professeur Michel Guibal*, Presses de la faculté de droit de Montpellier, 2006, p.107.

¹³⁰ V. BRIDOUX, « *Droit de la commande publique et droit de la concurrence de l'Union européenne : étude sur une dynamique commune* », 2019. Paris 1, Thèse de doctorat. *theses.fr*, <https://theses.fr/2019PA01D073>.

¹³¹ *ibid.*

¹³² N. DIRICQ, « Conclusion », Dossier commande publique et concurrence, RCC, n°129, sept-oct. 2002, p.30.

Section 1. Les relations troublées du droit européen de la concurrence et du droit de la commande publique dans le secteur agricole

66. Le débat autour de l'influence de la concurrence sur le secteur agro-alimentaire ne date pas d'aujourd'hui. La tension entre la liberté des échanges de produits agricoles et l'encadrement par les pouvoirs publics de ces derniers remonte à l'Antiquité¹³³. Ce mouvement continue de s'exprimer aujourd'hui en matière de transition agroécologique par la confrontation des règles de concurrence européennes et des enjeux agricoles. Pour le démontrer, l'on procédera à l'analyse de la protection de la concurrence dans le secteur agricole (§1) afin de comprendre les interactions du droit de la commande publique et du droit européen de la concurrence et leurs conséquences sur la transition agroécologique de l'achat public (§2).

¹³³ K. POLANYI, *La Subsistance de l'homme : la place de l'économie dans l'histoire et la société*, Flammarion, Paris, 2011 ; C. PRIETO, *Agriculture et Droit de la concurrence, vers une réconciliation ? Introduction*, *Concurrences*, 2018, n°3, p. 19.

§1. Une application classique du droit de la concurrence au secteur agricole

67. Cette sous-section sera l'occasion de comprendre que la concurrence, qui est un objectif fondamental au sein de l'Union européenne¹³⁴, n'échappe pas au secteur agricole malgré ses spécificités. En effet, le secteur agricole est intégré au marché intérieur **(a)**, ce qui implique la libre circulation des produits agricoles **(b)**.

a) L'intégration du secteur agricole au marché intérieur

68. Selon les préceptes de l'école historique du droit de C. Von Savigny, il est acquis que le droit est « *essentiellement histoire* »¹³⁵. Aussi est-il nécessaire de retracer l'intégration du secteur agricole au marché intérieur pour comprendre comment le principe de concurrence s'y applique.

69. À l'aube des années 1970, les productions agricoles étaient morcelées, composées de nombreuses petites exploitations souvent peu mécanisées. Afin de répondre à ce déficit de structuration et de production et de préserver la souveraineté alimentaire de l'Union européenne, notamment en limitant la dépendance des Etats membres aux importations, le secteur agricole a été intégré au marché intérieur. Cette intégration visait à l'origine à transformer l'agriculture en un secteur moderne et compétitif, et à assurer une production stable et suffisante pour nourrir la population européenne. Au démarrage, ce secteur a été largement administré par des prix de production garantis, qui ont ensuite pris fin avec le tournant néo-libéral des années 1990, renforçant l'ouverture du secteur agricole européen à la concurrence des marchés internationaux.

70. Le marché intérieur se définit comme un « *espace sans frontières intérieures dans lequel la libre circulation des marchandises, des personnes, des services et des capitaux est*

¹³⁴ CJUE, 29 juin 2006, Showa Denko KK e. a., aff. C-289/04, Rec., p. 5859, pt. 55 : « *la libre concurrence à l'intérieur du marché commun qui constitue (...) un objectif fondamental de la Communauté* »

¹³⁵ O. JOUANJAN, « Savigny et le "tournant philologique" » de la pensée allemande : pour une lecture métaphysique de la science historique du droit, *in Etudes en l'honneur de Gérard Timsit*, Bruylant, Bruxelles, 2004, p.107.

assurée »¹³⁶. Son objectif est de supprimer « *toutes les entraves aux échanges intracommunautaires en vue de la fusion des marchés nationaux dans un marché unique* »¹³⁷. En vertu de l'article 38, paragraphe 1, alinéa 2, du TFUE « *le marché intérieur s'étend à l'agriculture et au commerce des produits agricoles* ». Cette solution n'a rien d'évident, elle se distingue d'ailleurs des approches adoptées par la plupart des unions économiques, comme l'association européenne de libre-échange (AELE), qui excluent le secteur agricole en raison de ses particularités. Comme le note le professeur Blumann, l'article semble suggérer une application complète et entière des règles relatives à la réalisation du marché intérieur dans le secteur agricole¹³⁸ puisqu' « *en y regardant de près, ces dispositions [les articles 39 à 44 du TFUE] ne comportent pas une très haute dose de spécificité* »¹³⁹. La soumission de ce secteur à la concurrence est également réaffirmée par la jurisprudence communautaire, la Cour rappelant régulièrement « *le principe de l'applicabilité des règles de concurrence communautaires dans le secteur agricole* »¹⁴⁰.

71. Néanmoins, le droit européen de la concurrence n'ignore pas la spécificité de ce secteur puisque le traité de Rome de 1957 prévoit également à l'article 38, paragraphe 4 que « *le fonctionnement et le développement du marché intérieur pour les produits agricoles doivent s'accompagner de l'établissement d'une politique agricole commune* ». Cette dernière tiendra compte du fait que « *dans les États membres, l'agriculture constitue un secteur intimement lié à l'ensemble de l'économie* »¹⁴¹.

72. En 1962, la politique agricole commune (PAC) voit le jour dans le but de relancer la production alimentaire du continent après la guerre, tout en assurant des revenus satisfaisants aux agriculteurs et des prix convenables aux consommateurs. Quelques années après sa création, on lui reconnaît un succès notable pour l'agriculture européenne. Toutefois, son poids lourd dans le budget de l'Union européenne et l'apparition de nouveaux défis amènent à plusieurs réformes successives à partir des années 1980. De nos jours, la PAC se structure autour de deux piliers. D'une part, elle consiste en un soutien au marché (des prix et des revenus agricoles), d'autre part, depuis 1999, elle est dédiée au développement rural (agriculteurs des zones défavorisées, jeunes exploitants, producteurs bio). Ces mesures

¹³⁶ Article 16, paragraphe 2 du TFUE

¹³⁷ CJCE, 5 mai 1982, Schul, aff. 15/81, Rec., p. 1409.

¹³⁸ C. BLUMANN et a., Politique agricole commune et politique commune de la pêche, Litec 1996, p.15, pt.7.

¹³⁹ *Ibidem*

¹⁴⁰ CJCE, 9 septembre 2003, Milk Marque Ltd, C-137/00, Rec., p. 8005, pt. 58.

¹⁴¹ Article 39, paragraphe 2, du TFUE.

témoignent du fait que les produits agricoles nécessitent une approche distincte de celle appliquée aux marchandises ordinaires, afin de préserver les intérêts économiques, environnementaux et sociaux de l'Union. La PAC, aussi célèbre que critiquée, tend à devenir un levier de la transition agroécologique, notamment avec le renforcement progressif des aides du second pilier (dits les paiements verts).

73. L'analyse historique révèle donc que le développement de la PAC s'opère à l'intérieur du droit de la concurrence. C'est parce que ce dernier est essentiel pour le bon fonctionnement du marché intérieur qu'il doit également être respecté sur les marchés agricoles. Ainsi, l'intégration du secteur agricole au marché intérieur implique le respect de la liberté de circulation des produits agricoles.

b) L'application de la liberté de circulation aux produits agricoles

74. La protection de la concurrence implique des libertés de circulation : des marchandises, des services, des capitaux et des personnes. L'article 119 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE) vise expressément « *une économie de marché ouverte où la concurrence est libre* ». Dès le droit originaire, la libre circulation des marchandises occupait une place prééminente. Le Traité de Rome de 1957 lui attribuait en effet une place de choix dans le premier titre de sa deuxième partie, dédiée aux « fondements » de la Communauté. La Cour de justice de l'Union européenne reconnaît par ailleurs « *comme conséquence de l'union douanière et dans l'intérêt réciproque des États membres, l'existence d'un principe général de liberté du transit des marchandises* » au sein de l'Union¹⁴².

75. Il convient de se demander si les produits agricoles sont entendus comme des “marchandises” au sens du droit de l'Union. La Cour de justice de l'Union européenne définit les marchandises comme des « *produits appréciables en argent et susceptibles, comme tels, de former l'objet de transaction commerciales* »¹⁴³. Au regard de cette définition, les produits agricoles sont qualifiables de marchandises. Cette assise nous permet de comprendre que les produits agricoles bénéficient de la liberté de circulation au sein de l'Union au même titre que

¹⁴² CJCE, 16 mars 1983, SIOT, aff. 266/81, Rec., p. 732, pt. 16

¹⁴³ CJCE, 10 décembre 1968, Commission c/ Italie, aff. 7/68, Rec., p. 617

les produits industriels et manufacturés. Dès lors, le droit européen de la concurrence assure aux échanges de produits agricoles à l'intérieur de la Communauté « *des conditions analogues à celles qui existent dans un marché national* »¹⁴⁴.

76. Parce qu'un marché concurrentiel ne peut fonctionner sans le droit, il est essentiel de protéger la concurrence afin d'éviter qu'elle ne devienne un « *facteur de désordre* »¹⁴⁵. En effet, l'on considère que « *le marché s'empoisonne tel Mithridate : le droit va fournir les règles et les institutions qui permettront sa pérennité* »¹⁴⁶. Dans cette optique, l'article 101 du TFUE dispose que « *sont incompatibles avec le marché intérieur et interdits tous accords entre entreprises, toutes décisions d'associations d'entreprises et toutes pratiques concertées, qui sont susceptibles d'affecter le commerce entre États membres* ». C'est au regard de cette considération que la Commission européenne a, à plusieurs reprises, rejeté la demande d'un régime dérogatoire pour les opérateurs agricoles. Celle-ci a souligné qu'un accord visant « *à protéger les parts de marché des parties contre la concurrence, notamment celles des autres États membres* » ne saurait être considéré comme nécessaire à la réalisation des objectifs de la politique agricole commune¹⁴⁷. De plus, selon la Commission, « *un accord par lequel les parties s'engagent à ne pas importer de produits en provenance, notamment, des autres États membres, conduit à un cloisonnement des marchés incompatible avec l'article [101, paragraphe 1], du traité* »¹⁴⁸, l'affaire dite *Viandes bovines françaises*¹⁴⁹ l'illustre.

77. Toutefois, la liberté de circulation des produits agricoles semble parfois entrer en conflit avec les objectifs de la Politique agricole commune (PAC), notamment en matière de stabilité des marchés agricoles, de sécurité alimentaire et de développement rural. Dès le Traité de Rome de 1957, le principe de primauté de la Politique agricole commune sur les règles de concurrence a été établi. En d'autres termes, les mesures de protection de la concurrence n'étaient pas totalement applicables aux produits agricoles. Bien que le TFUE ne soit pas revenu sur ce principe¹⁵⁰, il faut reconnaître que cette « *exception agricole* » a

¹⁴⁴ Commission, 18 décembre 1987, Pommes de terre primeur, aff. IV/31.735, p.28.

¹⁴⁵ M. Lombard, « *Concurrence* » in D. Alland et S. Rials (dir.), Dictionnaire de la culture juridique, Lamy, PUF, 2002.

¹⁴⁶ M. Frison-Roche, « *Le modèle du marché* », APD, Droit et esthétique, 1996, t. 40, p. 286.

¹⁴⁷ Commission, 26 novembre 1986, MELDOC, n°IV/31.204, JOCE L 348, du 10 décembre 1986, p. 50, pt. 54.

¹⁴⁸ Commission, 2 avril 2003, Viandes bovines françaises, aff. n°2003/600/CE, pt. 126.

¹⁴⁹ *Ibidem* ; Voir également TPIUE, 13 décembre 2006, FNCBV e.a. c/ Commission, T-217/03 et T-245/03, Rec., p.04987 ; CJUE, 18 décembre 2008, Coop de France Bétail et Viande, FNSEA e.a. c/ Commission, C-101/07 et C-110/07, Rec., p. 10193.

¹⁵⁰ Article 42 TFUE : les règles de concurrence ne sont applicables aux produits agricoles que « *dans la mesure déterminée par le Parlement et le Conseil (...) compte tenu des objectifs* » de la Politique agricole commune.

largement été réduite au fil du temps, déviant ainsi de l'esprit initial du traité. Aujourd'hui, il est clair que les règles de concurrence s'appliquent désormais presque intégralement à l'agriculture. Les relations entre la Politique agricole commune et la politique de concurrence européenne mettent en évidence une conciliation complexe et difficile, presque byzantine¹⁵¹.

78. La Commission européenne interprète généralement la réglementation de la PAC au regard du prisme de la concurrence. La Cour de justice souligne par ailleurs que « *le maintien d'une concurrence effective sur les marchés des produits agricoles fait partie des objectifs de la politique agricole commune* »¹⁵². Cette interdépendance crée une incompréhension dans le secteur agricole, où ces contraintes sont perçues comme un « verrou idéologique »¹⁵³ à franchir au sein des institutions européennes. L'idée développée par la doctrine peut se résumer ainsi : la rédaction des traités implique de facto la supériorité hiérarchique de la concurrence sur la PAC¹⁵⁴. Ainsi, la doctrine souligne également que « *les entorses de la PAC à la politique de concurrence sont de plus en plus rares et de plus en plus contrôlées, le mouvement jurisprudentiel est clair : la concurrence prend le dessus* »¹⁵⁵. En cela, ce qui compte, ce n'est pas tant les préoccupations du secteur agricole, que celles de la protection de la concurrence.

79. Ce primat accordé à la concurrence dans le cadre de la PAC semble ignorer la position de « maillon faible »¹⁵⁶ des filières agricoles et agroalimentaires dans la chaîne de production et de commercialisation. C'est au regard de ces caractéristiques que Daniele Bianchi argue que « *l'agriculture peut difficilement se plier au libéralisme typique d'une union douanière* ». Selon ce fonctionnaire européen, « *Aucun grand pays agricole ne laisse son agriculture guidée par les seules lois du "laisser-faire laisser-aller" ni subir des ajustements abrupts, sans tenir compte de son lien étroit avec l'ensemble de l'économie* »¹⁵⁷. Si l'on a vu que la

¹⁵¹ Sénat, Rapport d'information n° 649 (2019-2020) de M. Jean BIZET, fait au nom de la commission des affaires européennes, déposé le 16 juillet 2020.

¹⁵² CJCE, 9 septembre 2003, Milk Marque, Ltd, C-137/00, Rec., p. 8005, pts. 57 et 58 ; CJUE, 19 septembre 2013, Panellinos Syndesmos, C-373/11, Rec. num., pt. 37, CJUE, 23 décembre 2015, Scotch Whisky Association, C-333/14, Rec. num., pt. 23, ou encore, CJUE, 14 novembre 2017, AC c/ APVE c/ Commission, aff. C-671/15, Rec. num., pt. 48 ; TUE, 3 février 2011, Compañía española de tabaco en rama, SA (Cetarsa) c./ Commission européenne, T-33/05, Rec., p. 12.

¹⁵³ *Ibidem*.

¹⁵⁴ H. COURIVAUD, Concurrence en matière agricole – Généralités, Jcl, Fasc. 132, pt. 51.

¹⁵⁵ M. DEBROUX, PAC et droit et politique de la concurrence : Les raisons d'une cohabitation orageuse, Concurrence 2008, n°4, p. 13, pt. 8.

¹⁵⁶ *Ibidem*.

¹⁵⁷ Daniele BIANCHI, Cité dans Fasc. 1310 « Politique agricole commune. Libre circulation et libre concurrence », JurisClasseur Europe Traité

concurrence semble insuffler une certaine vitalité au secteur agricole, elle ne saurait à elle seule suffire¹⁵⁸. Envisager une certaine souplesse d'appréciation du marché intérieur, permise par la « *méthode traditionnelle d'interprétation téléologique* »¹⁵⁹ de la Commission et de la Cour de justice, permettrait de tenir davantage compte des objectifs de la PAC.

80. Alors que la politique agricole commune est dotée de mesures en faveur de la transition agroécologique, la libre circulation des produits agricoles dans l'Union européenne, tout en favorisant l'efficacité économique, peut compromettre la transition agroécologique. En intensifiant la concurrence, elle peut entraîner une baisse des prix, favorisant les producteurs utilisant des méthodes intensives et moins durables au détriment des pratiques agroécologiques plus coûteuses. Par exemple, les prix plus compétitifs des produits espagnols, décrits comme le *potager de l'Europe*¹⁶⁰, souvent issus d'une agriculture intensive, peuvent décourager les agriculteurs français d'adopter des méthodes plus respectueuses de l'environnement. De plus, la standardisation des pratiques agricoles nécessaire pour faciliter le commerce peut freiner l'adoption de techniques agroécologiques adaptées aux spécificités locales. La production laitière, souvent dominée par des méthodes intensives¹⁶¹, illustre cette tendance à l'uniformisation. Par ailleurs, les politiques publiques de soutien à l'agroécologie (tels que les projets alimentaires territoriaux) peuvent se voir affaiblies par l'importation de produits moins chers mais produits de manière moins durable. En outre, la libre circulation des produits agricoles peut affecter la souveraineté alimentaire des États membres en augmentant leur dépendance aux importations, en réduisant la diversité des cultures locales, et en érodant les savoir-faire traditionnels. Ainsi, bien que la libre circulation des produits agricoles puisse sembler bénéfique sur le plan économique, elle pose des défis importants pour la transition agroécologique. En définitive, un cadre juridique rénové pourrait donner des armes nouvelles aux agriculteurs français ayant recours à des pratiques agroécologiques pour s'imposer dans la compétition économique.

¹⁵⁸ M.-A. FRISON-ROCHE, Appliquer le droit de la régulation au secteur agricole, RLC, août 2005, n°4, p. 126

¹⁵⁹ F. JENNY, La place du droit de la concurrence dans le futur ordre juridique communautaire, Concurrences, n°1, 2008.

¹⁶⁰ « Eau : en Espagne, le potager de l'Europe s'accroche à un modèle intenable ». Alternatives Economiques, 30 août 2023, <https://www.alternatives-economiques.fr/eau-espagne-potager-de-leurope-saccroche-a-un-modele-intenable/00107913>.

¹⁶¹ La production standard (intensive) de lait. <https://www.agrociwf.fr/trophees/les-vaches-dor/la-production-standard-intensive-de-lait/>. Consulté le 9 août 2024.

81. Le marché intérieur, dont découle le régime du droit européen de la concurrence et du droit de la commande publique, incite à examiner leur conciliation avec les objectifs de la transition agroécologique. Or, la confrontation entre ces deux corpus peut constituer un frein pour la transition agroécologique.

§2. La confrontation du droit européen de la concurrence et du droit de la commande publique en matière de transition agroécologique

82. Le droit européen de la concurrence et le droit de la commande publique ne sont pas imperméables. Si ce nexus « *relève de l'évidence* »¹⁶² **(a)**, ses conséquences sont importantes pour la transition agroécologique **(b)**. Les développements qui suivront visent à démontrer que l'une des difficultés tient à ce que le concept de libre concurrence applicable à la commande publique ne connaît pas d'inflexion selon le secteur concerné. Comprendre la manière dont le principe de concurrence s'affirme en Europe nous apparaît ainsi essentiel si l'on veut pouvoir réfléchir à la manière dont les règles de la commande publique pourraient évoluer pour le secteur agricole. Cette évolution ne peut qu'être étroitement associée au cadre plus large d'application de la logique concurrentielle au marché intérieur agricole.

a) Un droit de la commande publique défini à l'intérieur du droit européen de la concurrence

83. Au niveau européen, le droit de la concurrence et le droit de la commande publique entretiennent des relations de proximité et peuvent être perçus à ce titre comme les « *deux faces d'une même médaille* »¹⁶³. Le droit de la commande publique est enchâssé dans un cadre plus vaste, celui du marché concurrentiel, où les règles de la concurrence européenne trouvent à s'appliquer¹⁶⁴. Le contentieux, dès le début du XXème siècle, l'illustre : la libre concurrence est érigée en « *principe* », et expressément rattachée au droit des marchés publics¹⁶⁵. La directive européenne 2014/24 sur les marchés publics constitue un « *point de rattachement avec la concurrence* »¹⁶⁶ et traduit l'objectif de réalisation du marché intérieur : « *la passation des marchés publics par les autorités des Etats membres ou en leur nom doit être conforme aux principes du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, notamment la libre circulation des marchandises, la liberté d'établissement et la libre*

¹⁶² L. IDOT, « Commande publique et droit de la concurrence : un autre regard », *Concurrences*, 1-2008, p.52.

¹⁶³ C. MUNRO, « Competition law and public procurement : two sides of the same coin ? », *PPLR*, n°6, 2006. 352.

¹⁶⁴ A. SANCHEZ-GRAELLS, *Public Procurement and the EU Competition Rules*, op. cit., p.86, n°24 : « *more than being two sides of the same coin, public procurement regulation is embedded in the broader framework of competition law and policy, and constitutes a specialized or complementary set of economic regulation rules to discipline the market behavior of the public buyer* ».

¹⁶⁵ CE, 30 mai 1013, *Augier et autres*, Rec. p. 602.

¹⁶⁶ C. STIX-HACKL, « Conclusions sur CJCE 7 oct. 2004, *Sintesi SpA*, aff. C-247/02, Rec. I-9215 », pt. 31

prestation de services, ainsi qu'aux principes qui en découlent comme l'égalité de traitement, la non-discrimination, la reconnaissance mutuelle, la proportionnalité et la transparence »¹⁶⁷. Cette convergence a d'ailleurs été soulignée à multiples reprises¹⁶⁸. La nature juridique de la directive, qui est un acte de droit dérivé juridiquement contraignant, nécessite une transposition dans l'ordre juridique interne des Etats membres¹⁶⁹. Notre droit national n'est donc qu'une traduction de l'objectif précité. Ainsi, ces deux droits poursuivent un même objectif : supprimer les entraves ou restrictions aux échanges des Etats membres. Ces perspectives, la mise en concurrence, assurée par les règles de la commande publique, et le bon fonctionnement du marché, assuré par le droit de la concurrence, constituent les « *deux aspects* » de la « *garantie de libre concurrence* »¹⁷⁰. Les acheteurs sont confrontés à la concurrence pour leurs achats de fournitures alimentaires en restauration collective. Le Conseil d'Etat a par ailleurs souligné que « *c'est dans le cadre de ce que l'on qualifie aujourd'hui de commande publique, pour la passation des marchés de travaux ou de fournitures, et des contrats de concessions, que les collectivités publiques ont été confrontées à la notion de concurrence et plus exactement de mise en concurrence* »¹⁷¹.

84. Les règles de concurrence ne connaissent pas d'« *inflexions notables* »¹⁷² pour les fournitures alimentaires. Si le droit de la commande publique exerce une influence « pour » le marché, il semble également exercer une influence « dans » le marché : son impact sur la concurrence, dans sa dimension *interne* et *externe*, ne doit pas être sous-estimé, et n'est pas sans effet sur la transition agroécologique. En effet, une approche “dogmatique” de la concurrence dans l'achat public ne permet pas de prendre en compte les spécificités propres au secteur agricole alors que les économistes ont souligné ses particularités par rapport aux autres activités économiques : « *La théorie économique a été faite pour le monde industriel :*

¹⁶⁷ Directive du 26 février 2014/24/UE du Parlement et du Conseil européen sur la passation des marchés publics, considérant 1.

¹⁶⁸ M. TRYBUS, “Public Contracts in European Union internal market law : foundations and requirements”, in R. Noguellou et U. Stelkens (dir.), *Droit comparé des contrats publics*, Bruylant, Bruxelles, 2014, pp. 82-121 ; M. Waelbroeck, « Les rapports entre les règles sur la libre circulation des marchandises et les règles applicables aux entreprises dans la CEE », in *Du droit international au droit de l'intégration : liber amicorum Pierre Pescatore*, Baden Baden, Nomos Verlagsgesellschaft, 1987, p. 181-203.

¹⁶⁹ Office des publications de l'Union européenne, L'effet direct du droit de l'Union européenne | *EUR-Lex* [en ligne], [consulté le 21 mai 2024],

<https://eur-lex.europa.eu/FR/legal-content/summary/the-direct-effect-of-european-union-law.html>

¹⁷⁰ C. YANNAKOPOULOS, « L'apport de la protection de la libre concurrence à la théorie du contrat administratif », *RD. publ.*, 2008, n°2, p. 421.

¹⁷¹ EDCE, Rapport public 2002, Collectivités publiques et concurrence, n°53, La documentation française, Paris, 2002, p.281.

¹⁷² C. MONGOUACHON, *Abus de position dominante et secteur public*, thèse, Aix-Marseille, Bruylant, Bruxelles, 2012, n°579, p. 354.

le rôle central du coût de production, l'efficacité de l'explication marginaliste, l'importance de la notion d'équilibre... sont autant de traits de la théorie classique qu'on ne saurait transposer dans le monde agricole »¹⁷³. Parmi les spécificités par rapport à l'industrie, l'on peut citer : la dépendance aux conditions climatiques, la saisonnalité, la périssabilité des produits, la structure fragmentée du secteur et d'autres. D'une part, l'absence de prise en compte de ces singularités peut rendre les achats publics inefficaces, alors même que la commande publique poursuit un objectif d'efficacité (dimension *interne*). D'autre part, l'uniformisation des règles de concurrence peut créer des distorsions de marché (dimension *externe*).

85. De toute évidence, la formule développée par Mandeville¹⁷⁴, reprise par Adam Smith « *private vices, public benefits* » s'applique difficilement pour les achats publics de fournitures alimentaires. Des acteurs de la restauration collective soulignent cette « particularité concurrentielle » et appellent à « *adapter le cadre européen de la commande publique pour accélérer la transition écologique et sociale* »¹⁷⁵. L'objectif recherché n'est pas d'échapper à la commande publique mais bien d'adapter les règles de concurrence au secteur alimentaire et agricole afin d'avoir plus de souplesse dans les procédures de passation. La « bonne utilisation des deniers publics » est un objectif à valeur constitutionnelle¹⁷⁶ de la commande publique. Pour autant, il est difficile de déterminer son sens concret. L'acheteur public ne contracte pas « *pour assurer sa survie dans la compétition économique, [...], n'a pas pour objectif la maximisation des profits* »¹⁷⁷ tout comme il ne cherche pas à économiser les deniers publics¹⁷⁸. Ainsi, si l'on conçoit la bonne utilisation des deniers publics dans une approche utilitariste afin de maximiser le bien-être collectif [en restauration collective entre autre : une alimentation, saine, durable et locale] peut-être que « *le souci de la concurrence et de la transparence a submergé celui, classique, de la meilleure utilisation des deniers publics*

¹⁷³ J. MILHAU, Traité d'économie agricole, Tome premier, Bibliothèque d'économie agricole, PUF, 1ère édition, 1954, p. 3.

¹⁷⁴ B. DE MANDEVILLE, *Fable philosophique des Abeilles*, 1714.

¹⁷⁵ France Urbaine, Plaidoyer pour les élections européennes, 2024, p.5. Définition : France Urbaine est une organisation française représentant, de manière pluraliste, l'ensemble des métropoles, communautés urbaines, communautés d'agglomération et grandes villes de France.

¹⁷⁶ Cons. Constit. 2003-473 DC du 26 juin 2003, cons. 10

¹⁷⁷ J. AICHER, « Wettbewerbsrechtliche und wettbewerbpolitische Überlegungen zur Regierungsvorlage eines Vergabegesetzes » in Korinek/Rill (dir.), *Zur Reform des Vergaberechts*, 1985, p.111, cité par Mr. Schwartz, "The Development and Regulation of Public Procurement in Austria", *European public law*, vol. 9, 2, 2003, p.157

¹⁷⁸ T. KIRAT (dir.), *Economie et droit du contrat administratif. L'allocation des risques dans les marchés publics et les délégations du service public*, La documentation française, 2005.

»¹⁷⁹. Pour autant, une telle approche ne semble pas encore retenue. Ainsi, le droit de la commande publique reste pensé à l'intérieur du droit de la concurrence sans prise en compte de ses spécificités sectorielles. Ainsi, malgré la volonté affichée de la commission européenne de verdir l'achat public, le développement durable peine à s'affirmer comme un objectif majeur.

b) Le développement durable, un objectif de second plan

86. Comme le souligne le professeur Auby, l'objectif de développement durable est énoncé dans une section ultérieure aux premières lignes du code énonçant les trois grands principes fondamentaux¹⁸⁰ : égalité de traitement des candidats, liberté d'accès et transparence des procédures. À ce titre, ces finalités peuvent être qualifiées « *d'objectifs secondaires* », pour autant qu'elles n'ont manifestement rien de secondaire pour la construction européenne. En effet, il est nécessaire de rappeler que selon l'article L.3-1 du CCP, la commande publique ne fait que « participer » à l'atteinte de ces objectifs. La hiérarchisation des objectifs de la commande publique laisse comprendre qu'en cas de conflit, les principes fondamentaux ont la priorité, rendant difficile la mise en œuvre des objectifs environnementaux, qui sont subsidiaires. Ainsi, l'on décèle « *une situation de conciliation entre un objectif supérieur et des objectifs secondaires* »¹⁸¹, jugée « *difficile* »¹⁸².

87. Convenons que si la commande publique ne fait que « participer » à l'atteinte des objectifs de développement durable, cela signifie qu'elle n'a qu'un rôle contributif, mais non central, dans la réalisation de ces objectifs, ce qui limite son impact sur la transition agroécologique. Selon la professeure Marie-Pierre Lavoillotte, « *les critères environnementaux, imposés pour une large part par le droit européen, n'ont qu'une portée relative. Leur efficacité dépendra de la bonne volonté des administrations adjudicatrices à les imposer à leurs cocontractants* »¹⁸³. En effet, la pondération des critères dans les

¹⁷⁹ J-B AUBY, « La bataille de San Romano, réflexions sur les évolutions récentes du droit administratif », AJDA 2001, p. 912.

¹⁸⁰ Article L.3 du code de la commande publique

¹⁸¹ R. LE VELLY, « Quand la concurrence rencontre la durabilité : l'introduction du développement durable dans le droit de la commande publique », *Droit et société*, vol. 110, no. 1, 2022, pp. 171-188, p. 173

¹⁸² H. DELZANGLES, « Commande publique et environnement, jusqu'où peut-on aller ? », *Revue juridique de l'environnement*, vol. 40, no. 1, 2015, pp. 13-40.

¹⁸³ M-P LAVOILLOTTE, « L'environnement dans le nouveau code des marchés publics : l'affirmation du contrat au service de l'environnement », AJDA, 2004, p.2081

documents de consultation n'étant pas imposée, d'après le professeur Guibal, la suppression de l'adjudication ne suffit pas à passer de la « *logique financière brute à celle de la qualité* »¹⁸⁴ si celle-ci est un critère prioritaire¹⁸⁵. Par ailleurs, l'interdiction d'un critère d'attribution portant sur la politique de responsabilité sociale d'une entreprise (RSE), jugée « *trop générale, sans lien suffisamment direct avec l'objet du marché ou ses conditions d'exécution, pour pouvoir être un critère de choix non discriminatoire* »¹⁸⁶, limite l'intégration du développement durable dans la commande publique.

88. Aussi, il convient d'interroger le contrôle du juge sur l'intégration de ces critères. Si le juge sanctionne les atteintes aux trois principes fondamentaux, il semble difficilement concevable que le juge sanctionne le comportement d'un acheteur qui ne respecterait pas les objectifs de développement durable. En effet, le contrôle juridictionnel des critères environnementaux est plus incertain et moins prévisible. Ainsi, le juge administratif se limitera-t-il à la vérification de l'intégration des critères environnementaux ou vérifiera-t-il également leur suffisance pour produire des effets sur la transition écologique ?¹⁸⁷ Cela soulève des questions sur la profondeur et l'efficacité de ces critères pour prévenir des pratiques de greenwashing¹⁸⁸. Si les critères sont inclus de manière superficielle ou symbolique, ils risquent de ne pas provoquer de changements significatifs dans les pratiques environnementales des opérateurs. Doit-on pour autant y voir le risque d'une intégration "cosmétique" ? Aussi, si la prise en compte des critères environnementaux est parfois jugée insuffisante ou purement formelle, il ne faut pas pour autant sous-estimer les progrès réalisés en matière de sensibilisation et d'incitation à des pratiques plus durables. Les études montrent qu'entre 2010 et 2020 le nombre de clauses environnementales dans les marchés publics est passé de 16,80% à 37,20%¹⁸⁹.

¹⁸⁴ M. GUIBAL, Un nouveau Code des marchés publics ? (comm. du décret n° 2001-210 du 7 mars 2001 portant réforme du Code des marchés publics), AJDA, avril 2001, p. 360.

¹⁸⁵ S. PIGNON, D. BANDET, « Décret n°2001-210 du 7 mars 2001 portant réforme du Code des marchés publics », AJDA 2001, p. 369.

¹⁸⁶ CE, 25 mai 2018, Nantes Métropole, n° 417580.

¹⁸⁷ Nous employons le futur ici car tout va dépendre de l'appréciation portée par le juge sur les dispositions de la loi Climat et résilience, qui n'entreront en vigueur que d'ici 2026.

¹⁸⁸ I. RAGOBERT, « Greenwashing : 5 exemples des pires pratiques en la matière ». *Carbo*, 1 février 2021, <https://www.hellocarbo.com/blog/communaute/greenwashing-exemples/>. Le greenwashing (ou « éco-blanchiment », « verdissage » en français) est une méthode de marketing consistant à communiquer auprès du public en utilisant l'argument écologique de manière trompeuse pour améliorer son image

¹⁸⁹ Auvergne Rhône-Alpes Energie Environnement, Guide méthodologique et fiches pratiques, Commande publique durable & transition écologique, Janvier 2024.

89. Malgré l'inscription des objectifs de développement durable dans le cadre législatif, il subsiste un risque faible pour ceux qui ne prennent pas en compte l'environnement dans leurs pratiques d'achat. Une proposition de loi visant à exclure des marchés publics les candidats portant atteinte à l'écosystème a récemment été rejetée, illustrant ce constat. Ainsi, les « *délinquants environnementaux peuvent toujours candidater à un marché public* »¹⁹⁰. L'analyse montre qu'inscrit dans le modèle concurrentiel de l'Union européenne, l'objectif de développement durable se révèle alors être un colosse aux pieds d'argile.

90. C'est ainsi l'un des points fondamentaux revenant dans le débat : « *force est de constater que les traditions et préférences politiques des États membres peuvent parfois entrer en conflit avec l'objectif fondamental d'une concurrence non faussée* »¹⁹¹. Une des manifestations concrètes de cette contradiction se retrouve dans l'interdiction du localisme par la commande publique malgré un engouement des collectivités territoriales pour l'achat de fournitures alimentaires locales en restauration collective, comme en témoigne une étude sur les achats de la ville de Paris¹⁹², ou encore des communications fréquentes avancées en ce sens par les collectivités¹⁹³.

¹⁹⁰ M. LAUGIER, « Les délinquants environnementaux peuvent toujours candidater à un marché public, Achats publics info »

¹⁹¹ TUE, 14 décembre 2006, Raieisen Zentralbank Österreich AG e.a., aff. jtes. T-259/02, T-264/02 et T-271/02, Rec., p. 5169

¹⁹²A. MAZIN, C. DA CUNHA, « Achat public et restauration scolaire : motivations, freins et mise en œuvre de l'achat local en Île-de-France », *Revue d'Économie Régionale & Urbaine*, vol. , no. 1, 2024, pp. 77-102. NB : Étude menée au sein de la Direction des Finances et des Achats de la ville de Paris, qui a utilisé le codage "achats locaux" lors d'entretiens avec différentes communes en Île-de-France. Ce codage a été attribué dès qu'un intervenant mentionnait l'approvisionnement local, incluant la volonté, la mise en œuvre et les contraintes associées. Les résultats ont montré que la volonté des collectivités de s'approvisionner en produits locaux est significative : le code "achats locaux" est le plus fréquemment utilisé parmi tous les codes identifiés lors de l'analyse des entretiens avec les collectivités (représentant 13 % du total des segments codés), suivi du code "agriculture biologique" (11 %)

¹⁹³ «Le Département se fixe pour objectif de proposer des repas 100 % faits maison, locaux et bio, progressivement sur les 5 prochaines années.» d'après le site du Conseil départemental de la Haute-Garonne: <https://www.haute-garonne.fr/service/la-restauration-scolaire> [consulté le 20/08/2024]

Section 2. L'interdiction du localisme par la commande publique

91. Les achats publics tendent souvent à favoriser les producteurs nationaux. Réfléchir à l'achat local implique de définir préalablement les notions de « local » et « localisme », qui sont proches mais bien distinctes (§1). Il apparaît alors que seul le localisme est strictement interdit (§2). Atteindre le localisme, voilà le supplice de Tantale qui pèse sur la commande publique.

§1. Local et localisme, des notions proches mais distinctes

92. Bien que les notions de « local » et de « localisme » soient étroitement liées, il est essentiel de les préciser quant à l'importance de cette distinction dans le cadre de notre recherche (a). Le localisme étant par principe interdit (b).

a) *La définition polysémique de l'achat local*

93. Dans son acception stricte, le terme « local » renvoie à son étymologie (du bas latin *localis*, dérivé de *locus* : lieu), désignant ce qui est lié à un lieu spécifique et peut ainsi être précisément situé. L'ancrage (*embeddedness*) d'un produit ou d'un système alimentaire dans un territoire dépend des significations que lui accordent les acteurs impliqués, au-delà de l'existence ou non de caractères intrinsèques liés à la typicité d'un territoire¹⁹⁴. Ce sont donc pour l'essentiel d'interprétations subjectives que nous nous devons de considérer.

94. Dans un de ses articles, la revue *Nature Sciences Sociétés* a exploité les variations de la notion de "local" à partir des pratiques et des discours d'acteurs divers impliqués dans des projets portant sur l'agriculture et l'alimentation¹⁹⁵. Selon cet article, dans la littérature anthropologique, « *la notion de local associée à l'alimentation est abordée surtout par des travaux qui s'intéressent aux produits de terroir et à leur "typicisation"* ». Autrement dit, dans l'inconscient collectif, lorsque nous abordons la question des produits locaux, nous pensons principalement aux produits spécifiques à une région ou à un terroir, et à la façon dont ils sont perçus comme représentatifs de cette région en particulier (par exemple, la saucisse de Toulouse ou encore les escargots de Bourgogne). Ensuite, dans la littérature géographique et économique, « *la notion de local est mobilisée à propos de l'alimentation selon deux tendances principales : certains auteurs ont recours au concept de proximité, tandis que d'autres assimilent le local au territoire et plus spécifiquement à la notion de système territorial (dans ses diverses acceptions)* ». Cette dernière approche suppose une connexion étroite avec le territoire.

95. Quelle signification peut-on alors donner au terme « local » dans la commande

¹⁹⁴ R. SONNINO, The power of place : embeddedness and local food systems in Italy and the UK. *Anthropology of Food*, S2., 2007.

¹⁹⁵ J.N. CONSALES Jean-Noël, N. GUIRAUD et V. SINISCALCHI, *Les expériences du « local ». Variations et tensions autour de l'alimentation locale dans la région marseillaise*; *Nat. Sci. Soc.* 30, 1, 58-71.

publique ? À l'heure actuelle, il n'existe pas de définition juridique établie de la notion d'*achat local*. Il semble que la définition d'un achat local est façonnée par les représentations et les motivations des différents acteurs du secteur. C'est là une intuition confirmée par une étude portant sur la restauration collective en Ile-de-France : une même collectivité « *peut donc avoir plusieurs définitions de ce qu'est un produit local selon son bassin de production et la famille de produit* »¹⁹⁶. Ainsi, si pour une collectivité un produit local « *c'est 100km* », pour une autre c'est « *250km autour de Paris* »¹⁹⁷. De toute évidence, chaque territoire est unique et caractérisé par des aspects tels que l'occupation des sols, la diversité des productions agricoles disponibles ou potentielles, les infrastructures existantes, la composition démographique etc - autant de critères qui permettent aux agents de déterminer un périmètre pertinent pour définir l'achat local. Une des mairies interrogées en entretien confirme qu'il n'y « *pas de notion de local fixe* ».

96. Si l'on considère que l'absence de définition juridiquement établie et acceptée par l'ensemble des collectivités peut poser des difficultés, elle offre toutefois une certaine liberté d'action. À travers cette flexibilité, les acheteurs peuvent s'adapter aux spécificités et aux besoins propres de leur territoire, en définissant ce qui est local selon leurs propres contextes et priorités. Par exemple, une région du sud-ouest de la France pourrait valoriser des produits provenant du nord de l'Espagne plutôt que des produits provenant de régions françaises plus éloignées géographiquement, comme le nord de la France. Il convient également d'envisager que les différences de perception de la notion de « local » peuvent varier en fonction des différentes parties prenantes de la restauration collective. Ainsi en est-il de la société prestataire chargée du service de restauration collective qui privilégiera la proximité géographique des producteurs par rapport à son usine de production de repas, une approche pouvant différer des autres parties prenantes. En plus de ces perceptions individuelles, les acteurs ont également tendance à ajuster leur définition de ce qui est « local » en fonction de l'offre limitée de certains types produits¹⁹⁸. La définition s'adaptant ainsi selon la famille de produits considérée. En dépit des difficultés rencontrées, la définition de l'achat local semble possible. Il s'agit d'un achat de produits ou de services dont la provenance est liée à un territoire spécifique. Or, en matière d'achat public, il est nécessaire de distinguer le local du

¹⁹⁶ A. MAZIN, C. DA CUNHA, « Achat public et restauration scolaire : motivations, freins et mise en œuvre de l'achat local en Île-de-France », *Revue d'Économie Régionale & Urbaine*, préc., 2024, pp. 77-102.

¹⁹⁷ *Ibidem*

¹⁹⁸ C. AUBRY, Concilier cantine bio et agriculture locale, les voies possibles. Métropolitiques, 2012, 4 p. (hal-00939730v2)

localisme.

b) Tentative de définition du localisme

97. Si le terme « localisme » varie en fonction du contexte utilisé, il présuppose généralement un attachement profond et valorisé envers ce qui est local. Le « localisme » ne faisant l'objet d'aucune définition juridique, « *il n'y a rien de plus permis que de donner à une chose qu'on a clairement désignée un nom tel qu'on voudra* »¹⁹⁹. A l'aune de la jurisprudence administrative, qui sanctionne l'intégration de conditions d'exécution et de critères d'attribution fondés sur la proximité géographique des opérateurs économiques par rapport à un lieu déterminé, l'on peut considérer que le localisme traduit la tentation de favoriser des entreprises « proches » en posant des barrières à l'entrée d'un « territoire » qui doit rester, par nature, concurrentiel pour que le meilleur gagne²⁰⁰. Le Conseil national de la restauration collective a souligné en ce sens que « *le caractère "local" ou "de proximité" d'un produit ne répond pas à une définition officielle et ne peut constituer un critère de sélection dans un marché public* »²⁰¹. Dans le cadre de notre analyse, la distinction entre les notions de « local » et de « localisme » est primordiale. Si le localisme, en tant que favoritisme explicite pour des fournisseurs locaux au détriment de ceux *extra-locorum*, est interdit, rien n'interdit d'acheter auprès d'opérateurs économiques locaux dès lors que ceux-ci présentent l'offre économiquement la plus avantageuse. La distinction entre le local et le localisme repose ainsi sur un critère juridique : là où l'achat local est autorisé par le droit de la commande publique, car il n'est qu'un résultat et non un objectif, le localisme renvoie à des pratiques prohibées par le droit de la commande publique, car elles font de l'achat local un objectif en soi, ce qui est contraire au principe d'égalité de traitement. Par conséquent, le code interdit les critères de proximité géographique.

¹⁹⁹ B. PASCAL, *De l'esprit géométrique et de l'art de persuader*, Oeuvres Complètes, Paris, Gallimard, coll. « Bibliothèque de la Pléiade », 1954, p.577-578, cité par L. Marcus, *op. cit.*, p.195

²⁰⁰ P. CADIEU, *La tentation du « localisme » dans la commande publique*, Revue Lamy des Collectivités territoriales, N° 93, 1er septembre 2013, p. 4.

²⁰¹ Conseil national de la restauration collective (CNRC), Guide pour un approvisionnement durable et de qualité, mars 2021

§2. L'interdiction des critères de proximité géographique

98. Selon la conception européenne, le champ du commerce ne peut prospérer si ses limites ignorent les frontières du marché intérieur. C'est également sur cette idée que se fonde l'interdiction du localisme par le droit de la commande publique **(a)**, qui ne connaît que de rares exceptions **(b)**, mais dont fait parfois fi la pratique **(c)**.

a) Le principe de l'interdiction du localisme

99. La directive de 2014 dispose que « *Les pouvoirs adjudicateurs traitent les opérateurs économiques sur un pied d'égalité et sans discrimination et agissent d'une manière transparente et proportionnée* »²⁰². Dans cette lignée, l'article 23 prévoit que « *Les spécifications techniques doivent permettre l'accès égal des soumissionnaires et ne pas avoir pour effet de créer des obstacles injustifiés à l'ouverture des marchés publics à la concurrence* ». Le droit européen de la commande publique impose donc un traitement analogue entre les opérateurs nationaux et, entre les opérateurs nationaux et européens. Ainsi, la Cour de justice de l'Union européenne prohibe toute discrimination fondée sur la nationalité quels que soient les critères utilisés²⁰³. Il en va de même pour les réglementations nationales réservant un pourcentage de marchés publics à des entreprises nationales ou régionales²⁰⁴ et des critères d'attribution fondés sur l'implantation géographique des candidats²⁰⁵. En toute rigueur, l'article R.2111-7 du code de la commande publique français proscriit la préférence locale : « *les "spécifications" ne peuvent pas faire mention d'un mode ou procédé de fabrication particulier ou d'une provenance ou origine déterminée [...] lorsqu'une telle mention ou référence est susceptible de favoriser ou d'éliminer certains opérateurs économiques ou certains produits* »²⁰⁶. C'est d'ailleurs pour cela que le critère carbone ne peut justifier une telle préférence : « *la proximité géographique d'une entreprise, dans le but de réduire les émissions de CO₂, ne peut être en tant que tel intégré comme critère de sélection des offres : un tel critère présente un caractère discriminatoire au détriment des entreprises les plus éloignées* »²⁰⁷. Ainsi, le « *mieux-disant territorial* » n'étant pas autorisé,

²⁰² Article 18 de la directive 2014/24/UE

²⁰³ CJCE, 5 décembre 1988, Commission c/ Italie, n° C-3/88

²⁰⁴ CJCE, 11 juillet 1991, Laboratori Bruneau SRL c/ Unità sanitaria locale RM/24 di Monterotondo, n° C351/88

²⁰⁵ CJUE, 22 octobre 2015, Grupo Hospitalario Quiron SA, n° C-552/13

²⁰⁶ Art. R2111-7 du code de la commande publique

²⁰⁷ Rép. min. à QE n° 10874, JO Sénat Q. 22 janv. 2010, p. 130 ; CJCE, 17 sept. 2002, aff. C-513/99, Concordia Bus Finland Oy Ab

les gestionnaires de restauration collective ne peuvent établir un critère d'exécution ou de sélection des offres qui fait référence directe aux opérateurs locaux se situant à proximité des établissements scolaires ou de la cuisine centrale de préparation des repas. Par conséquent, l'interdiction du localisme limite la possibilité d'un développement d'une proximité identitaire²⁰⁸ entre les acheteurs publics et les fournisseurs locaux, fondée sur un partage de valeurs autour du développement durable en matière alimentaire.

b) La consécration d'exceptions pouvant aboutir à l'achat local

100. Le code de la commande publique admet des exceptions : « *une telle mention ou référence est possible si elle est justifiée par l'objet du marché ou, à titre exceptionnel, dans le cas où une description suffisamment précise et intelligible de l'objet du marché n'est pas possible sans elle et à la condition qu'elle soit accompagnée des termes "ou équivalent" »*. Par exemple, dès 1998, le Conseil d'Etat a autorisé, pour l'attribution d'un marché relatif à l'entretien des espaces verts d'un Office public d'aménagement, un critère relatif aux garanties professionnelles tenant à ce que le titulaire dispose d'une antenne dans le département comportant au moins un chef de chantier et dix personnes, car il est justifié par l'objet d'un marché (connaissance de l'environnement local)²⁰⁹. On comprend donc que le Conseil d'Etat n'a pas totalement fermé la porte à la préférence locale. A cet égard, il semble que le juge administratif « *ne s'érige pas en défenseur absolu de la concurrence : il ne la défend que dans la mesure où elle garantit l'efficacité de l'outil contractuel* »²¹⁰. Dans une affaire *Conseil départemental de la Haute Garonne*, le juge du palais royal a admis la légalité d'un critère de sélection des offres prenant en compte le coût des déplacements, bien qu'il a estimé que « *le critère fixé en l'espèce, ne permettait pas de valoriser effectivement l'offre représentant le moindre coût de déplacement* »²¹¹. Le rapporteur public Gilles Pellissier précise que les modalités de calcul « *favorisent nécessairement et systématiquement les*

²⁰⁸ O. MAMAVI *et al.*, « Achat public et proximité géographique : une étude économétrique dans le contexte français », *Recherches en Sciences de Gestion*, vol. 109, no. 4, 2015, p.173 décrit la *proximité identitaire* comme « *le partage de valeurs et de croyances entre des entreprises dont l'objet est de faciliter la conduite d'un projet de développement. Il s'agira, par exemple, d'un industriel et d'un distributeur fortement orientés « développement durable* », qui mettent au point ensemble de nouveaux emballages réduisant les volumes transportés et optimisant les activités de recyclage ».

²⁰⁹ CE, 14 janvier 1998, Sté Martin-Fourquin, n° 168688

²¹⁰ I. HASQUENOPH, *Contrats publics et concurrence*, thèse pour le doctorat en droit, Université Panthéon-Sorbonne (Paris-I), 2021, p. 659

²¹¹ CE, 12 septembre 2018, Conseil départemental de la Haute-Garonne, requête n° 420585

*candidats les plus proches, et restreignent abusivement la possibilité pour un candidat plus éloigné d'être retenu, alors que la proximité géographique n'est pas le seul élément à prendre en compte pour évaluer le coût du déplacement d'un agent »²¹². L'approche juridictionnelle peut se résumer ainsi : l'acheteur peut inclure un critère concernant le coût des déplacements, mais ce critère doit réellement favoriser l'option de déplacement la moins chère. En l'espèce, le calcul utilisé favorise automatiquement le candidat le plus proche en suivant l'itinéraire routier le plus rapide, alors même que le coût des déplacements ne dépend pas uniquement de la distance géographique en kilomètres. En outre, d'autres éléments doivent être pris en compte, comme les options de transport en commun, les conditions de circulation, ou les possibilités de stationnement à destination. Le juge administratif semble ainsi refuser les critères qui élimineraient mathématiquement les candidats. Cette conception explique le fait qu'il soit possible d'intégrer un critère relatif au délai de livraison ou d'exécution. En effet, le décret de transposition de la directive souligne que « *La rapidité d'intervention d'un prestataire ou sa disponibilité peut [donc] constituer un critère de choix de l'offre au titre du délai d'exécution. Lorsqu'il est justifié au regard de l'objet du marché public ou de la nature des prestations attendues, il n'a pas nécessairement de caractère de préférence locale et n'est donc pas en soi discriminatoire* »²¹³. Une exception en restauration collective semble raisonnable, d'autant plus qu'il a été constaté durant le confinement que « *les fournitures, les denrées ou les services se [trouvaient] éloignés du lieu d'exécution* »²¹⁴.*

101. Pour reprendre les mots du professeur Amilhat, c'est le lien avec l'objet du marché qui permet de « *départir les politiques d'achat responsables favorisant l'achat local, autorisées sous conditions, et le localisme qui reste systématiquement interdit* »²¹⁵. Le recours au local en restauration collective ne peut se justifier par l'objet du marché, à savoir « nourrir », car tant les produits locaux que ceux provenant d'ailleurs peuvent répondre à ce besoin. L'approvisionnement en produits locaux et durables se justifie par la contribution à un objectif plus large de territorialisation alimentaire. Or, l'interprétation étroite de la notion de lien direct avec l'objet du marché ne permet pas d'associer pleinement au sein d'un cahier

²¹² Conclusion du rapporteur public M. Gilles Pellissier, Conseil départemental de la Haute-Garonne, N° 420585, 7ème et 2ème chambres réunies, séance du 5 septembre 2018, Journal officiel de la République française - N° 169 du 24 juillet 2015 (conseil-etat.fr).

²¹³ Rép. min. à QE n° 94529, JOAN Q. 31 mai 2016, p. 4710. Voir aussi dans le même sens : Rép. min. à QE n° 24584, JOAN Q. 25 févr. 2020, p. 1485 : à propos du mécanisme de préférence locale pour l'attribution de marchés publics. Voir encore, exposant les outils à mobiliser pour favoriser la proximité géographique de l'achat public : Rép. min. à QE n° 31656, JOAN Q. 5 oct. 2021, p. 7393

²¹⁴ Rapport de l'AMF du 21 avril 2020 portant contribution à la préparation du déconfinement.

²¹⁵ M. AMILHAT « Le retour au local, le rôle de la commande publique », *Droit et Ville*, vol. 91, no. 1, 2021, pp. 159-175.

des charges l'achat de denrées et les objectifs d'une stratégie de résilience territoriale plus globale.

102. Des tentatives d'inclusion d'un critère de « *proximité de la production* » ont été envisagées. En ce sens, Bruno Le Maire, ministre de l'Agriculture en 2011, avait entrepris plusieurs tentatives de réforme de l'ancien code des marchés publics²¹⁶. Toutefois, la modification apportée s'est limitée à l'introduction du critère de « *performances en matière de développement des approvisionnements directs de produits de l'agriculture* » par le décret n°2011-1000 du 25 août 2011, qui ont été précisées comme correspondant aux circuits courts²¹⁷. Il convient de bien définir ce qu'implique la notion de « circuit court ». Le décret dispose : « *Est considéré comme circuit court un mode de commercialisation des produits agricoles qui s'exerce soit par la vente directe du producteur au consommateur, soit par la vente indirecte, à condition qu'il n'y ait qu'un seul intermédiaire entre l'exploitant et le consommateur* »²¹⁸. Par ailleurs, le parlement et le conseil européen ont précisé en 2013 les contours du concept de « *circuit d'approvisionnement court* »²¹⁹. En vertu de l'article 2 du règlement, c'est « *un circuit d'approvisionnement impliquant un nombre limité d'opérateurs économiques, engagés dans la coopération, le développement économique local et des relations géographiques et sociales étroites entre les producteurs, les transformateurs et les consommateurs* ». De ce fait, le circuit court doit être distingué du localisme, qui ne tient pas compte du nombre d'intermédiaires mais de la distance géographique entre le producteur et le consommateur. Or, les critères de préférence géographique sont strictement interdits par le droit de la commande publique. Comme le souligne le professeur Le Velly, « *ce nouveau critère permet d'envisager de cibler des producteurs locaux. Mais, cette fois encore, ce n'est pas la proximité géographique en tant que telle qui est valorisée* »²²⁰. Ainsi, ce critère est apprécié « *à travers un angle relationnel et non spatial* »²²¹. Dès lors, l'approvisionnement sera local à condition que les produits alimentaires locaux soient effectivement commercialisés en circuit court. Au cas contraire, ils ne garantissent en rien un achat local.

²¹⁶ MINISTÈRE DE L'AGRICULTURE, « Vœux à la presse : discours de Bruno Le Maire », 26 janvier 2011

²¹⁷ Question écrite n°98703, Ministère des collectivités, 01 février 2011

²¹⁸ Décret n° 2011-100 du 25 août 2011

²¹⁹ Règlement UE 1305/2013 - soutien au développement rural.

²²⁰ R. LE VELLY « La relocalisation des approvisionnements de la restauration collective et le code des marchés publics », *Pour*, vol. 215-216, no. 3-4, 2012, pp. 269-274.

²²¹ G. CANTILLON, *Jurisclasseur contrats et marchés publics*, fasc. 57 : marchés publics et développement durable, point 234.

103. Selon une approche économique des objectifs de la commande publique par Erridge en 2007²²², ces objectifs sont les suivants : le soutien à une politique gouvernementale, régionale ou locale en matière socio-économique. Cette approche en matière alimentaire suppose la promotion de l'agriculture locale et durable, le soutien aux producteurs locaux et la résilience alimentaire des territoires, qui ne peuvent être envisagés sans la proximité spatiale. Ainsi, « *toute politique d'aménagement du territoire ou de renforcement compétitif national* » est fortement limitée²²³. Les limites de l'adaptation du droit applicable aux fournitures alimentaires nous permettent de relativiser la latitude d'action de l'achat public responsable pour la transition agroécologique ; étant entendu que cette transition implique une reterritorialisation, ou du moins, une relocalisation de la production alimentaire. Malgré l'interdiction du localisme, on observe que l'achat local est une pratique courante en restauration collective.

c) Dans la pratique

104. Étudier l'interdiction du localisme implique de regarder la pratique. L'étude de la jurisprudence démontre une répression aléatoire de cette interdiction. Ainsi, alors même que le critère géographique semblait contenu, le juge administratif a admis un tel critère « *lorsque sa prise en compte est rendue objectivement nécessaire par l'objet du marché et la nature des prestations à réaliser et n'a pas d'effet discriminatoire* »²²⁴. Les entretiens menés en complément de notre étude révèlent qu'en restauration collective, le localisme est un secret de polichinelle bien connu dans la pratique (que ce comportement soit conscient ou non). Parfois, comme révèlent les déclarations d'une mairie en entretien, le localisme est totalement assumé. La personne interrogée nous affirme que la collectivité a « *signé une charte, qui a une valeur contractuelle entre la commune et les producteurs locaux* ». Elle nous explique que par cette charte, elle « *assure au producteur local que si elle a besoin d'un produit, elle se fournit chez lui* ».

²²² A. ERRIDGE, "Public procurement, public value and the Northern Ireland unemployment pilot project", *Public Administration*, Vol. 85, n° 4, 2007, p. 1023-1043.

²²³ A BARILARI, « Commande publique et politiques publiques », 2017

²²⁴ CAA Marseille, 27 févr. 2012, n° 09MA01655 ; Rép. min. à QE n° 16835, JO Sénat Q. 14 avr. 2011, p. 942

105. On peut également mentionner le SPASER de la Ville de Lyon de 2021²²⁵, qui se fixe explicitement comme objectif (parmi d'autres) de « *renforcer les objectifs d'approvisionnement bio et local dans les marchés publics alimentaires* ».

106. Malgré quelques rares exceptions, le principe demeure l'interdiction du localisme. Toutefois, il est reconnu que l'ingénierie contractuelle peut permettre de favoriser indirectement les achats locaux. Pour autant, l'efficacité d'une politique d'achats en faveur des producteurs nationaux dépend fortement de la structure du marché concerné²²⁶. Elle influence particulièrement les secteurs avec des rendements d'échelle croissants et une concurrence limitée, tels que les marchés monopolistiques. En revanche, dans des secteurs où les rendements sont constants et la concurrence est intense, comme le secteur agricole, les effets sont plus modestes²²⁷. Ainsi, il semblerait que le localisme dans ce secteur puisse être mis en œuvre sans perturber de manière significative la dynamique concurrentielle souhaitée par l'Union. Toutefois, il faudrait aussi que les Etats se dotent de données analysables.

²²⁵ Le Schéma de Promotion des Achats Socialement et Ecologiquement Responsables (SPASER) | Ville de Lyon.
<https://www.lyon.fr/vie-municipale/le-schema-de-promotion-des-achats-socialement-et-ecologiquement-responsables-spaser>.

²²⁶ F. TRIONFETTI, « Politiques d'achats publics et spécialisations internationales », *Économie & prévision*, vol. 152-153, no. 1-2, 2002, pp. 141-150, p. 142.

²²⁷ *Ibidem*

Conclusion & perspectives de la partie 1

107. Le droit incarne la « *révolution des temporalités juridiques* »²²⁸. Ainsi, le droit de la commande publique a su s'adapter aux changements sociétaux et a progressivement intégré des objectifs de développement durable. L'instauration par le législateur français d'obligations sectorielles en restauration collective en vue d'améliorer la qualité des produits et par là, du service public montre une prise de conscience des enjeux de la transition agroécologique.

108. Toutefois, le droit de la commande publique constitue une branche du droit public de l'économie aux côtés du droit européen de la concurrence. Cette interdépendance constitue une limite pour l'achat public responsable en restauration collective : instituer un régime dérogatoire pour l'achat public de fournitures alimentaires ne peut se concevoir que dans les limites du droit de l'Union. Pour autant, il ne s'agit pas de présenter l'État et le marché comme des adversaires. En effet, « *l'État a besoin du marché comme le marché a besoin de l'État. Ils ne doivent ni s'ignorer ni se combattre* »²²⁹. Néanmoins, cette situation amène à une réflexion approfondie sur une révision du cadre juridique applicable aux achats publics alimentaires afin de concilier les objectifs d'efficacité et de bonne utilisation des deniers publics avec les objectifs de développement durable. Ainsi, jusqu'où le droit de l'Union européenne peut-il s'adapter pour permettre aux États membres de répondre aux enjeux agroécologiques sans compromettre la réalisation du marché intérieur ? Comment repenser le cadre juridique des marchés publics alimentaires pour permettre une intégration effective des objectifs de développement durable, tout en respectant les exigences du droit européen et en évitant une opposition entre l'État et le marché ? Ces questions sont d'autant plus préoccupantes que dans les années 2010, des études révèlent que le jeu de la concurrence inhérent aux marchés publics peut limiter l'efficacité des achats responsables en tant qu'instrument de politique environnementale²³⁰.

²²⁸ J. COMMAILLES, « La régulation des temporalités juridiques par le social et le politique », in Ost (François) et Van Hoeck (Mark) dir., *Temps et droit : Le droit a-t-il pour vocation de durer ?*, Bruxelles, Bruylant, 1998, p. 332.

²²⁹ D. TRUCHET, « État et marché », ADP, vol. 40, 1996, p. 316.

²³⁰ S. LUNDBERG et P-O MARKLUND, Lundberg S, (2013) Green public procurement as an environmental policy instrument: cost effectiveness. *Environmental Economics* 4(4): 75-83; Lundberg S, Marklund P-O, Strömbäck E (2016) Is environmental policy by public procurement effective? *Public Finance Review* 44(4): 478-499.

109. Enfin, l'achat public responsable en restauration collective ne peut être simplement pensé en termes de règles de droit applicables. Seules, c'est-à-dire pensées en dehors de la pratique, les règles de droit ne peuvent s'avérer réellement efficaces. Ainsi, l'achat public responsable nécessite également une adaptation du comportement des acheteurs dans l'application et l'intégration de ces règles afin de contribuer à la transition agroécologique (**Partie 2**).

Partie 2

L'adaptation des pratiques des agents pour un achat public responsable en restauration collective : opportunités et limites pour la transition agroécologique

110. Les acheteurs publics, confrontés depuis toujours à un principe de neutralité *stricto sensu*, sont depuis quelques années invités à prendre en compte les objectifs de développement durable. L'écologisation²³¹ de la commande publique initie un processus de *greening*²³² des pratiques d'achats, pouvant contribuer à la transition agroécologique. Toutefois, plusieurs études démontrent qu'il s'agit d'un levier « *insuffisamment exploité* »²³³, soulignant aussi la nécessité d'une adaptation du comportement des agents dans la mise en œuvre de ces nouvelles règles de droit et des marges de manœuvre qu'elles permettent pour une transformation durable des systèmes alimentaires. Afin de mesurer l'adaptation du comportement des agents aux règles de droit, et afin de discerner la signification de la foi en leur légitimité ou en l'ordre qu'ils ont instauré, il convient d'examiner l'ajustement de leurs pratiques d'achats et la portée de ces changements de pratiques sur la transition agroécologique (**Chapitre 1**). Bien que le Gouvernement ait entrepris une ambitieuse réforme visant à moderniser et à simplifier le droit de la commande publique, ce dernier reste enserré « *dans des contraintes qui rendent son utilisation comme outil de politique publique extrêmement difficile* »²³⁴. Malgré le caractère *volontaire*²³⁵ de cette démarche dans la plupart des cas, cette ambition se heurte aux réalités pratiques et économiques (**Chapitre 2**).

²³¹ M. MORMONT, « Écologisation : entre sciences, conventions et pratiques », *Natures Sciences Sociétés*, 21(2), p. 159-160, 2013 : définit l'écologisation comme le « processus par lesquels l'environnement est pris en compte dans les politiques publiques, dans les organisations, voire dans les pratiques professionnelles »

²³² Entendu ici comme la prise de conscience écologique.

²³³ Etude CESE, « Commande publique responsable : un levier insuffisamment exploité », mars 2018.

²³⁴ A Barilari, « Commande publique et politiques publiques », 2017

²³⁵ Étude sur les pratiques des acheteurs en matière d'accès des TPE/PME à la commande publique, d'achats innovants et d'achats durables de l'OECP de juin 2020.

Chapitre 1

Les opportunités des agents de promouvoir un achat public responsable en restauration collective pour soutenir la transition agroécologique

111. L'adaptation du droit de la commande publique pour intégrer les objectifs de développement durable ouvre de nouvelles possibilités pour les agents afin d'intégrer les préoccupations environnementales dans leurs marchés publics. Au regard de la remise en question des modes de consommation actuels et du contexte environnemental fragilisé, les acheteurs doivent prendre en compte les impacts économiques, sociaux, énergétiques et environnementaux de leurs achats dans le domaine alimentaire. L'adaptation des pratiques d'achats représente en effet une opportunité de promouvoir la transition agroécologique. Cette adaptation nécessite la structuration d'une politique d'achat responsable (**Section 1**). Ceci permet de mesurer les effets bénéfiques de ces changements de pratiques sur la transition agroécologique (**Section 2**).

Section 1. La structuration d'une démarche d'achat responsable en restauration collective

112. La contribution de l'achat public à la transition agroécologique passe tout d'abord par la mise en place d'une politique d'achat responsable en restauration collective (§1). La politique d'achats ne doit pas être une simple incantation, sa mise en pratique et son suivi doit être assurée (§2).

§1. La mise en oeuvre d'une politique d'achat responsable en restauration collective

113. La structuration d'une démarche d'achat responsable se traduit généralement par une politique d'achats. La mise en œuvre d'une politique d'achats responsable est devenue centrale pour les agents en restauration collective **(a)** mais suppose le respect d'une méthodologie particulière **(b)**.

a) La définition et les enjeux d'une politique d'achats responsable en restauration collective

114. La notion de politique d'achats publics n'a été définie ni par le législateur, ni par le juge. Toutefois, la politique d'achats publics peut être considérée comme étant une « *boussole de l'acheteur public* »²³⁶. Ainsi, elle répond à des priorités précisément identifiées afin d'optimiser le processus d'achat. Une politique d'achat peut être qualifiée de responsable lorsqu'elle permet aux acheteurs « *d'assumer leur responsabilité environnementale, sociale et économique, tout en apportant des gains à leur structure* »²³⁷. En outre, elle constitue une sorte d'acte de mise en conformité avec les attentes sociétales. En restauration collective, la politique d'achats doit répondre aux enjeux propres de ce secteur, entre autres, le respect des exigences de la loi EGalim. La priorité doit être de favoriser des filières de qualité et de proximité tout en respectant le code de la commande publique. La politique d'achats responsables doit permettre de rendre compte d'une stratégie idéal-typique que les acheteurs publics sont susceptibles de mettre en œuvre pour la transition agroécologique en restauration collective.

115. Les enjeux d'une politique d'achats responsable en restauration collective sont multiples. Un premier enjeu pour la restauration relève du niveau d'exigence imposé par la loi EGalim. Cette loi peut permettre de renforcer les objectifs fixés par l'autorité décisionnelle, comme l'amélioration de la qualité des repas servis, la promotion des produits locaux, la valorisation de la filière biologique française tout en cherchant des économies

²³⁶ *Politique d'achat public : fonctionnement, particularités et stratégies*. 20 septembre 2021, <https://www.jenji.io/fr/ressources/politique-achat-public>.

²³⁷ *Les achats publics durables | Ministère de la Transition écologique et de la Cohésion des territoires*. <https://www.ecologie.gouv.fr/politiques-publiques/achats-publics-durables>. Consulté le 15 juillet 2024.

budgétaires. Dans cet arbitrage, il apparaît nécessaire de fixer des priorités et hiérarchiser les objectifs. Dès lors, sans travail de préparation en amont, aucune démarche d'achat responsable ne peut vraiment se structurer. La structuration de cette démarche questionne aussi la manière dont une concertation est construite pour être au plus proche des attentes des usagers, qui peuvent être divergentes en fonction notamment des groupes sociaux.

116. Plus largement, la politique d'achats responsable a pour objet d'atteindre les objectifs environnementaux auxquels la France ou l'organisation publique elle-même s'est engagée. À ce titre, rappelons que le Président de la République avait, pendant sa campagne électorale, fixé l'objectif pour la restauration collective publique d'un approvisionnement à hauteur de 40 % en produits locaux issus de toutes les agricultures. Cet objectif questionne alors la manière de rapprocher les producteurs locaux des gestionnaires de la restauration collective publique pour organiser une politique d'achat sous la contrainte du droit de la commande publique²³⁸.

117. Enfin, la politique d'achat en restauration collective peut s'inscrire dans une démarche de progrès cohérente vis-à-vis des autres politiques alimentaires territoriales en cours. Par exemple, la politique d'achats en restauration collective peut refléter une intégration des objectifs poursuivis par les projets alimentaires territoriaux (PAT). Elle est l'occasion de soutenir ces objectifs à travers toutes les initiatives publiques et de renforcer la coordination et la cohérence entre les différentes politiques publiques dans le domaine alimentaire.

118. Enfin, la mise en place d'une politique d'achats responsable relève de décisions stratégiques et opérationnelles.

b) La mise en oeuvre d'une politique d'achats responsable en restauration collective

119. Comme le souligne Valérie Guizzo, « *la politique d'achats nécessite un certain nombre d'adaptations, liées à l'organisation en elle-même ou aux attributions et responsabilités de chacun* »²³⁹. Pour étudier et afin de favoriser la lisibilité de la mise en oeuvre d'une politique d'achats responsable, il convient de voir ses différentes étapes. En

²³⁸ Assemblée Nationale. Question n° 19906, du 05 mars 2013. Agriculture (Organisation de la production. Circuits courts), JOAN 7 Mai 2013, p. 4942

²³⁹ V. GUIZZO, « En quoi l'organisation d'une collectivité peut-elle favoriser une politique d'achats durables ? », Contrats publics, partie, décembre 2007, n°72, p.1

outre, ces étapes sont importantes pour garantir l'efficacité de la politique d'achats par rapport à l'objectif ainsi considéré. Dans le cas de notre étude, l'objectif est de permettre à l'achat public de favoriser la transition agroécologique par le biais d'une alimentation saine, locale et durable en restauration collective.

120. En premier lieu, établir un constat de la situation permet de cibler les bonnes pratiques et d'identifier les freins pour atteindre les objectifs fixés. Cette analyse implique de faire un état des lieux du niveau de respect des exigences d'approvisionnement fixées par la loi EGalim. De surcroît, il peut être pertinent de calculer le pourcentage de produits locaux par rapport au total de produits commandés, en se basant sur un territoire pertinent préalablement identifié et déterminé (quels sont les opérateurs locaux durables sur ce marché ?). Par ces informations, on recueille des informations sur la réalité du marché.

121. En second lieu, tirer des leçons de ce constat et adopter un plan de progrès. Il faut 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. Il faut tout d'abord fixer des objectifs qualitatifs et quantitatifs à atteindre. Ces objectifs doivent être réalistes, afin d'éviter des ambitions démesurées et une trop grande déception. Toutefois, on l'a vu, la loi EGalim impose des exigences chiffrées de produits durables et de qualité. La première étape pourrait être, dans un premier temps, de mettre en place des indicateurs de suivi pour évaluer l'atteinte des objectifs de la loi EGalim.

122. En troisième lieu, il faut organiser un comité de pilotage et de suivi pour veiller à la bonne application de la politique d'achat. Le plan de progrès est sous la responsabilité conjointe de l'acheteur et du titulaire qui assurent les missions suivantes : l'élaboration et la coordination du « plan de progrès ».

123. Enfin, en quatrième lieu, il faut rendre publique la politique d'achat. L'annonce de la politique d'achat responsable permet d'afficher les ambitions, les valeurs, mais aussi les objectifs d'achats. Elle nécessite une mobilisation et une sensibilisation des agents, et présente des enjeux à la fois sur le plan politique et hiérarchique.

124. Tout d'abord, l'annonce suppose d'informer et de motiver les agents et d'assurer aux acheteurs que leurs investissements, financiers et humains, en faveur d'une commande publique durable, rencontreront un terrain favorable auprès des élus. Ceci ne devrait a priori

pas poser problème, puisque de plus en plus de collectivités rehaussent l'ambition de leurs politiques de restauration scolaire²⁴⁰. De plus, afin de préparer les opérateurs économiques, il faut les informer que la collectivité compte s'engager durablement en faveur des achats responsables. Ensuite, sur le plan hiérarchique, la direction de la collectivité doit nécessairement s'approprier et faire sien l'engagement en faveur de la commande publique durable, notamment, par l'établissement d'une note de service. Comme le démontre l'entretien avec une mairie, une des principales contraintes rencontrées, au-delà des difficultés techniques, juridiques et financières, c'est le temps. Ainsi faut-il envisager un crédit temps supplémentaire aux agents pour permettre la passation régulière de marchés durables. Cet enjeu semble intégrer par certaines collectivités qui, depuis quelques années, ont créé des postes de chargés de mission commande publique durable ou d'éco acheteurs. Ensuite, il apparaît essentiel de sensibiliser. La sensibilisation peut passer par des programmes de formations adaptés, elle rend notamment possible le partage d'un langage commun et le développement d'une méthode de mise en œuvre similaire qui permet d'accroître l'impact généré sur les opérateurs économiques. Pour atteindre des résultats tangibles, il est nécessaire de penser l'ensemble des actions de formation de manière globale et coordonnée : en fonction des publics (élus, juristes, techniciens) et en choisissant la forme la mieux adaptée.

125. Il convient alors d'étudier la mise en pratique et le suivi de la politique d'achats responsable.

²⁴⁰ Le Courrier des maires et des élus locaux, *Politiques alimentaires territoriales : le volontarisme des élus mis à mal*, novembre 2023, www.courrierdesmaires.fr, <https://www.courrierdesmaires.fr/article/politiques-alimentaires-territoriales-le-volontarisme-des-elus-mis-a-mal.57394>.

§2 La mise en pratique et le suivi d'une politique d'achats responsable

126. Il convient de souligner que l'achat de fournitures alimentaires ne constitue pas un acte isolé. En effet, il doit s'intégrer dans le continuum de fonctionnement du service de restauration collective. Par conséquent, l'achat de denrées alimentaires n'est pas tant une question de dossier de consultation qu'une action intrinsèquement liée au tissu agricole local et au fonctionnement interne du service de restauration collective. Ce rappel est d'autant plus pertinent que, si l'objectif est de promouvoir un approvisionnement local de qualité, la mise en œuvre concrète doit viser à instaurer des exigences favorisant l'achat auprès de producteurs locaux de produits de qualité, tout en respectant les principes fondamentaux de la commande publique. Pour ce faire, et à partir des expériences observées, nous synthétiserons la mise en pratique et le suivi d'une politique d'achats responsable en restauration collective selon différentes étapes d'un processus d'achat : la définition du besoin **(a)**, le sourcing **(b)**, la stratégie d'achat **(c)**, la rédaction du cahier des charges **(d)**. Cette dernière se conçoit au regard du contexte interne et externe.

a) Le rôle déterminant de la définition du besoin

127. À ce stade, il faut revenir sur le rôle déterminant de la définition du besoin, tant en quantité qu'en qualité. Ainsi convient-il de cerner « *La nature et l'étendue des besoins à satisfaire [...] en prenant en compte des objectifs de développement durable dans leurs dimensions économique, sociale et environnementale* »²⁴¹. Cette obligation de prise en compte des considérations de développement durable dans la définition des besoins s'apparente à une obligation de résultat, ou du moins, à une obligation de moyen renforcée. En effet, selon une réponse ministérielle, les acheteurs publics doivent être « *en mesure de justifier à tout moment, à l'égard des organismes de contrôle, de leur impossibilité de prendre en compte, le cas échéant, de tels objectifs de développement durable* »²⁴². Ainsi, pour favoriser la transition agroécologique en restauration collective, le marché de fourniture de denrées alimentaires doit s'inscrire dans une démarche de développement durable. Dans ce contexte, il sera dans l'intérêt de l'acheteur de mener un état des lieux précis des produits consommés, des quantités, des démarches de qualité engagées, des contraintes opérationnelles du

²⁴¹ Article L.2111-1 du code de la commande publique

²⁴² Réponse min. à QE n° 251, JO Sénat Q. 11 janvier 2007, p. 75.

restaurant, de la disponibilité des produits locaux ainsi que des attentes de l'équipe de cuisine et des convives.

128. Après avoir défini le besoin, les acheteurs publics doivent effectuer des consultations, réaliser des études de marché et solliciter des avis afin d'éviter un marché infructueux : il s'agit de l'étape du sourcing.

b) L'étape incontournable du sourcing

129. Le *sourcing*, ou « sourçage », peut se définir comme 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* »²⁴³. Il témoigne de la volonté de responsabiliser l'acheteur²⁴⁴. Bien souvent, cette étape est jugée difficile, notamment en raison du temps qu'elle demande. Afin de simplifier cette démarche, il existe un guide du sourcing opérationnel, mis à disposition des acheteurs²⁴⁵. En effet, un dispositif LOCALIM²⁴⁶ a été développé conjointement par le ministère de l'Agriculture, de l'Agroalimentaire et de la Forêt et la direction des achats de l'État en octobre 2016. Conçu comme une « boîte à outils », il permet aux acheteurs publics de sécuriser les marchés publics de denrées alimentaires tout en facilitant l'accès à un approvisionnement local des entreprises du territoire. Par ailleurs, il existe des plateformes-internet mettant en relation les producteurs locaux et les acheteurs publics dans le secteur de la restauration collective. Nous avons pu nous entretenir avec la plateforme Agrilocal²⁴⁷, un outil a priori « *très intuitif et ergonomique* ». Leur objectif « *est de faire en sorte que quel que soit la taille du producteur, il arrive à trouver un débouché localement* » : « *Concrètement, un petit producteur va pouvoir travailler avec une petite cantine scolaire en zone rurale* ». En restauration collective, le sourcing permet de connaître l'offre locale et les contraintes qui lui sont associées. Cette approche est par ailleurs recommandée par la soft law²⁴⁸. Ainsi, ces contraintes peuvent inclure la saisonnalité des

²⁴³ Article 4 du décret n°2016-360 du 25 mars 2016 relatif aux marchés publics et article R.2111-1 du code de la commande publique

²⁴⁴ P. VILLENEUVE, « Droit à la cantine et approvisionnement local en restauration collective : vers de nouvelles obligations pour les collectivités territoriales », AJCT 2018, p.17.

²⁴⁵ Direction des Achats de l'Etat, Le sourcing opérationnel, Ministère de l'action et des comptes publics, 2019 : https://www.economie.gouv.fr/files/files/directions_services/dae/doc/Guide_sourcing.pdf

²⁴⁶ <http://agriculture.gouv.fr/localim-la-boite-outils-des-acheteurs-publics-de-restauration-collective>.

²⁴⁷ Agrilocal est une association gérée par les conseils départementaux, cet outil informatique est mis à disposition de l'ensemble des utilisateurs, acheteurs et opérateurs.

²⁴⁸ Guide pratique du ministère de l'agriculture, de l'agroalimentaire et de la forêt intitulé *Favoriser l'approvisionnement local et de qualité en restauration collective*, 3^e édition, novembre 2014.

produits, leur variabilité en termes de disponibilité et de qualité, ainsi que d'autres facteurs tels que les capacités de production des fournisseurs locaux. 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. Cette idée a été soulignée par les travaux du professeur Le Velly, qui a mis en exergue l'exemple d'un groupe de travail de collectivités territoriales dans l'ouest de la France en 2009 où un juriste et un acheteur ont été chargés d'étudier la question²⁴⁹. Si leur approche initiale était strictement juridique, après avoir rencontré des producteurs locaux, leur compréhension a évolué. En effet, l'étude démontre que la connaissance des pratiques locales est tout aussi importante que la compréhension du droit pour réussir les achats publics durables et locaux. Cette analyse souligne ainsi l'importance du projet "Démonstrateur territorial", qui aborde la question de la restauration collective et de la structuration des filières durables et locales dans une approche holistique et systémique visant une inter-connaissance renforcée entre acteurs locaux. Cependant, si le sourcing apparaît nécessaire car « *facteur d'amélioration de l'achat public* »²⁵⁰, il ne doit ni porter atteinte aux principes fondamentaux de la commande publique, ni reposer sur une asymétrie d'informations entre les candidats.

130. Ensuite, un achat public responsable, en vue de contribuer à la transition agroécologique, ne peut s'envisager sans une stratégie d'achat réfléchie.

c) Les stratégies d'achat, l'architecture de l'achat public

i) Allotissement

131. L'allotissement est l'équivalent du « *unbundling* » aux Etats-Unis. En vertu de l'article L.2113-10 du CCP « *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* »²⁵¹. Au départ, il s'agissait d'une libre appréciation par le pouvoir

²⁴⁹ R. LE VELLY « La relocalisation des approvisionnements de la restauration collective et le code des marchés publics », *Pour*, vol. 215-216, no. 3-4, 2012, pp. 269-274.

²⁵⁰ P. VILLENEUVE, « Droit à la cantine et approvisionnement local en restauration collective : vers de nouvelles obligations pour les collectivités territoriales », *préc.*, 2018, p.17.

²⁵¹ Article L.2113-10 du code de la commande publique

L'allotissement est la décomposition d'un marché en plusieurs lots pour des raisons économiques, financières ou techniques. Un lot est une unité autonome qui est attribuée séparément. La procédure de passation à suivre dépend du montant total du marché (cf. seuils européens), comprenant l'ensemble des lots.

adjudicateur quant à la nécessité d'allotir. Désormais, il s'agit d'une obligation juridique de justification de l'absence d'allotissement²⁵². Comme l'affirmait une fiche technique de la Direction des affaires juridiques du ministère de l'Économie, en septembre 2011, « *Un lot égal un marché* »²⁵³. L'analyse doit donc être systématiquement effectuée lot par lot, pour chaque opérateur économique. De plus, le règlement de consultation ne peut exiger de répondre à plusieurs lots simultanément.

132. Ainsi, les marchés de fournitures alimentaires en restauration collective peuvent être subdivisés en plusieurs lots attribuables à différents fournisseurs. Dès lors, en composant des lots cohérents avec l'offre locale, l'acheteur peut indirectement favoriser les petits producteurs locaux, étant donné qu'il est peu courant que les producteurs locaux proposent une gamme de produits aussi diversifiée que les grandes entreprises de distribution. Comme le souligne le professeur Amilhat, l'allotissement « *apparaît comme l'un des outils les plus efficaces pour favoriser l'achat local* »²⁵⁴. L'allotissement doit donc être *fin* et *pertinent*. Par exemple, si l'acheteur regroupe dans un même lot des produits locaux et de produits exotiques, celui-ci ne pourra convenir qu'à un grossiste. Ensuite, l'acheteur peut « *limiter le nombre de lots pour lesquels un même opérateur économique peut présenter une offre ou le nombre de lots qui peuvent être attribués à un même opérateur économique* ». À titre d'illustration, Toulouse n'a pas hésité à proposer une cinquantaine de lots et Colomiers (Haute-Garonne) en a même 53 (55 en 2023)²⁵⁵ pour la restauration collective.

133. Par ailleurs, l'article R.2122-8 du code de la commande publique autorise la passation de « petits lots » sans publicité ni mise en concurrence, sous certaines conditions, permettant ainsi à l'acheteur de réserver directement ces lots pour les producteurs locaux. Cette possibilité offre de la souplesse à la procédure. La théorie des « petits lots » apparaît pour le professeur Michon comme un « *véritable atout de l'acheteur pour mener une politique d'achats efficiente et répondant aux enjeux technico-financiers liés à son implantation*

²⁵² Ce n'est qu'à partir du « Code des marchés publics » adopté en 2006, que l'obligation d'allotissement a été consacrée en droit français (cf. son nouvel article 10).

²⁵³ Voir aussi : CE, 23 novembre 2005, Société à responsabilité limitée Axialogic, req. n° 267494 ; CE, 1^{er} juin 2011, Société Kone, req. n° 346405.

²⁵⁴ M. AMILHAT, « Le retour au local, le rôle de la commande publique », *Droit et Ville*, préc., 2021, pp. 159-175.

²⁵⁵ Préfecture de la région Occitanie, Expériences de la restauration collective durable, Loi EGalim en actions, p.20, 2024

géographique »²⁵⁶. Toutefois, la mise en œuvre des petits lots peut s'avérer complexe. D'abord, 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)²⁵⁷. Dans la pratique, on entend souvent parler de commandes « hors marchés ». Nous avons expliqué dans la première partie du mémoire que depuis le 1^{er} janvier 2022, les achats doivent être d'au moins 50 % de produits durables et de qualité, dont au moins 20% de produits issus de l'agriculture biologique. Ces exigences requièrent une bonne maîtrise de la logique des marchés publics. Ainsi, à travers le « sourcing », l'acheteur peut identifier les opérateurs économiques qui risquent d'avoir des difficultés pour soumissionner (souvent des petits producteurs) 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 une multitude de petits opérateurs économiques, moins familiers avec les marchés publics, mais offrant des produits de qualité.

134. Néanmoins, ces petits lots nécessitent une vigilance particulière car ils peuvent vite être l'objet de tentations pour favoriser certains producteurs et d'insécurité juridique²⁵⁸ s'ils ne sont pas encadrés. C'est pourquoi le législateur rappelle que « *L'acheteur veille à choisir une offre pertinente, à faire une bonne utilisation des deniers publics et à ne pas contracter systématiquement avec un même opérateur économique lorsqu'il existe une pluralité d'offres* » pour passer tout marché. Ainsi, les acheteurs doivent veiller à ne pas conclure systématiquement les lots avec les mêmes fournisseurs.

135. Par ailleurs, le caractère fixe de ce montant, indépendant de la taille du marché, est critiquable. Cette réglementation peut engendrer des disparités entre les collectivités de tailles différentes. Pour une petite collectivité, qui sert un nombre restreint de repas par jour, il est relativement plus facile de s'approvisionner localement pour une partie de ses besoins alimentaires en respectant les seuils des petits lots. En revanche, pour une grande collectivité, qui doit fournir plusieurs milliers de repas quotidiennement, ces seuils fixes sont très rapidement atteints et ne permettent pas aux acheteurs une marge de manœuvre suffisante

²⁵⁶ J. MICHON, « S'emparer de la théorie des petits lots pour mener une politique d'achats efficiente », *Contrats publics : l'actualité de la commande et des contrats publics*, 2022, 236, pp.38-45.

²⁵⁷ Art. R. 2122-8 du code de la commande publique ; TA Besançon, ord. 27 juillet 2019, Sté NoLogo Productions n°1901145

²⁵⁸ Si ces petits lots sont mal maîtrisés, il existe un risque de contentieux de la part des candidats évincés qui estiment ne pas avoir eu une chance équitable de participer ou de gagner le lot.

pour avoir un effet sur la structuration des filières agricoles locales et durables. En effet, la quantité et la diversité des produits requis pour répondre à une demande plus élevée dépassent souvent les limites de ces petits lots, ce qui complique la possibilité de favoriser les producteurs locaux tout en respectant les réglementations en vigueur.

ii) Mutualisation des achats

136. La mutualisation des achats permet de se grouper avec d'autres acheteurs ou de recourir à une centrale d'achat. Cette stratégie d'achat permet d'optimiser l'approvisionnement de denrées alimentaires. En effet, elle permet l'optimisation des circuits de distribution, la mise en commun de l'expertise et des connaissances du droit, des techniques culinaires et de l'offre locale.

137. Le recours à une centrale d'achat, permet à l'acheteur d'acquérir des fournitures alimentaires sans publicité ni mise en concurrence préalable. 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). En outre, tout acheteur peut devenir une centrale d'achat, dans les limites de ses statuts et de ses compétences²⁵⁹. Ainsi, la direction de l'agriculture de la région Occitanie s'est constituée en centrale d'achat et a créé Occit'alim²⁶⁰ en 2020 pour les lycées. C'est donc à elle que revient la tâche de passer les procédures de mise en concurrence. Occit'alim, que nous avons eu en entretien, s'est donné pour objectif de proposer sur sa place de marché « *75% de produits locaux dont 30% de bio d'ici 2028* ». Pour autant, certaines collectivités sont réticentes à l'idée d'adhérer à une centrale d'achat. Une mairie interrogée justifie ce choix par le fait que les centrales d'achat « *se prennent de la marge, donc ça revient plus cher. Pas intéressant. Parfois jusqu'à 15% de marge* ».

138. 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 publics. Cependant, il est important de souligner que ce groupement de commande ne donne pas la possibilité à l'opérateur économique de livrer en un seul lieu. Lors du séminaire sur la restauration collective de la Ville de Colomiers, pendant lequel j'ai eu le plaisir de présenter le projet Léguminons!, il est apparu, après avoir interrogé plusieurs opérateurs économiques

²⁵⁹ CAA Marseille, 5 juillet 2004, Syndicat d'agglomération nouvelle Ouest Provence, n° 04MA01109.

²⁶⁰ <https://occitalim.laregion.fr/>

répondant à des groupements de commande, que ces groupements étaient principalement avantageux pour les acheteurs publics. En effet, pour les opérateurs eux-mêmes, les bénéficiaires dépendent largement de la localisation des différents points de livraison.

139. Enfin, 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.

d) La rédaction minutieuse du cahier des charges

i) Conditions d'exécution

140. En vertu de l'article L.2112-2 du code de la commande publique, « *Les conditions d'exécution peuvent prendre en compte des considérations relatives à l'économie, à l'innovation, à l'environnement, au domaine social, à l'emploi ou à la lutte contre les discriminations* ». Ainsi, l'acheteur public peut privilégier des modes de productions « durables ». Toutefois, il convient de préciser qu'aucun signe de qualité dont le cahier des charges mentionne une origine géographique spécifique ne peut figurer dans un marché public. La Cour de justice de l'Union européenne a eu l'occasion de rappeler « *que l'article 7, paragraphe 6, de la directive 77/62 interdit l'indication de marques, si une telle indication n'est pas accompagnée de la mention "ou équivalent", l'objet du marché ne pouvant pas être décrit autrement au moyen de spécifications suffisamment précises et parfaitement intelligibles pour tous les intéressés* »²⁶¹. Les indications géographiques ne pouvant trouver d'équivalent, l'on déduit que l'acheteur public peut uniquement retenir des signes tels que le label rouge ou l'agriculture biologique. La Commission a par ailleurs précisé que ces « *clauses contractuelles ne peuvent pas être des spécifications techniques, des critères de sélection ou des critères d'attribution* »²⁶². A ce sujet, la Cour de justice applique un contrôle de proportionnalité pour contrôler « *le degré de détail des spécifications techniques d'un marché public* » au-delà de ce qui est expressément prévu par les dispositions de la directive de 2014²⁶³. Ainsi, ces conditions ne doivent concerner que l'exécution même du marché. Ces clauses doivent donc pouvoir être exécutées par chaque candidat s'il emporte le marché. En

²⁶¹ CJCE, 10 mai 2012, Commission c/Royaume des Pays-Bas, aff. C-368/10

²⁶² Communication du 4 juillet 2001, COM (2001) – 274 final, MTP 27 juillet 2001, suppl. TO, pp. 415, p.26

²⁶³ CJUE 25 oct. 2018, aff. C-413/17, *Roche Lietuva UAB* ; M. AMILHAT, "Le Code, les principes fondamentaux et la notion de commande publique", AJDA, 2019, p.793.

restauration collective, l'on peut citer des exemples de conditions d'exécution à portée environnementale : mode de production agricole biologique, conteneurs réutilisables.

ii) Critères de sélection des offres

141. Les spécifications techniques permettent de formaliser le besoin²⁶⁴. Elles peuvent intégrer des labels, ou certifications, dans les critères de sélection et les clauses du contrat. En vertu de l'article R.2111-12 du Code de la commande publique, un label est « *tout document, certificat ou attestation qui prouve que les ouvrages, les produits, les services, les procédés ou les procédures en rapport avec l'objet du marché remplissent certaines caractéristiques* ». Les labels contribuent à réduire l'asymétrie de l'information des produits ou des attributs de produits spécifiques²⁶⁵ et s'inscrivent dans une « *ère de changement du modèle de consommation* »²⁶⁶. En restauration collective, les labels et certifications rassurent les acheteurs et les convives et sont une preuve de la qualité des produits. Les acheteurs publics sont désormais explicitement invités à intégrer des clauses environnementales, notamment pour satisfaire les exigences de la loi EGalim vue précédemment. Par ailleurs, les acheteurs peuvent valoriser les performances des producteurs locaux en fonction de critères de sélection des offres appropriés. Pour autant, ces critères sont avantageux lorsque les performances des producteurs locaux surpassent effectivement celles des producteurs non-locaux, ce qui souligne une nouvelle fois toute l'importance du sourcing. Cette approche est d'ailleurs recommandée dans de nombreux guides pratiques²⁶⁷.

142. Enfin, pour favoriser les produits locaux en restauration collective scolaire, les acheteurs intègrent 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, ce qui implique indirectement la nécessité d'une certaine proximité géographique.

143. Les acheteurs disposent donc d'une palette de mesures les incitant « *à poursuivre des politiques publiques prioritaires dans le domaine économique et environnemental* »²⁶⁸. C'est

²⁶⁴ Article L.2111-2 du code de la commande publique

²⁶⁵ B. NEAMTU, C. DRAGOS, « Sustainable Public Procurement : The Use of Eco-Labels », *European Procurement & Public Private Partnership Law Review*, 2015, Vol. 10, NO. 2, pp. 92-101.

²⁶⁶ A. TOURMENTE, « Le label peut-il être une technique d'achat public ? », *La lettre du cadre*, le 10/07/2018.

²⁶⁷ Conseil national de la restauration collective, *Guide pratique pour un approvisionnement durable et de qualité*, 2021.

²⁶⁸ Réponse du Ministère de l'économie, des finances et de la Relance du 7 septembre 2021 - page 6695.

la raison pour laquelle, par-delà l'analyse de l'adaptation des pratiques d'achats des agents, il convient de s'interroger sur les conséquences de ces changements pour la transition agroécologique.

Section 2. La portée d'une politique d'achat responsable en restauration collective sur la transition agroécologique

144. L'achat public est présenté comme un instrument juridique privilégié « *potentiellement plus efficace que la réglementation pour inciter les firmes à développer de nouveaux produits ou procédés de production* »²⁶⁹. Il convient donc d'analyser comment se manifestent les bénéfices d'un achat public responsable sur la transition agroécologique (§1) dont la portée peut varier en fonction du mode de gestion du service de restauration collective (§2).

²⁶⁹ F. MARTY, « Les clauses environnementales dans les marchés publics : perspectives économiques », 2012.

§1. Les bénéfices d'un achat public responsable sur la transition agroécologique

145. Les bénéfices d'un achat public responsable sur la transition agroécologique peuvent se manifester de plusieurs manières. Tout d'abord, la commande publique responsable peut influencer les pratiques des opérateurs économiques **(a)**. Ensuite, elle peut également influencer positivement le secteur privé **(b)**.

a) L'influence sur les pratiques des parties prenantes de l'achat

146. En premier lieu, l'achat responsable en restauration collective peut transmettre un signal fort aux fournisseurs locaux. Les opérateurs économiques développent peu à peu les compétences et l'offre au regard des besoins exprimés. Ainsi, si la politique d'achats responsable promeut l'achat de fournitures alimentaires durables, les fournisseurs seront incités à développer des méthodes de production plus respectueuses de l'environnement. Par voie de conséquence, au développement et à la structuration de filières durables locales. Les entretiens menés auprès des acteurs de la restauration collective confirment que la commande publique amène à des changements de pratiques. Une personne interrogée nous informe que son service réfléchit « *sur le projet de mettre à disposition des territoires communaux pour les agriculteurs, rémunéré par la collectivité, pour optimiser la régie municipale* ». En outre, le sourcing peut inclure des phases de dialogue avec les opérateurs, leur permettant de mieux comprendre les attentes des marchés publics de fournitures alimentaires durables en restauration collective. Cet accompagnement peut en effet les encourager à adopter des pratiques durables pour répondre à ces exigences. Par ailleurs, les autres opérateurs économiques peuvent être incités à suivre cet exemple pour rester compétitifs, élargissant ainsi l'impact des pratiques d'achats responsables en restauration collective sur la transition agroécologique. Le sourcing est donc l'occasion de valoriser les pratiques vertueuses pour l'environnement.

147. 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. Aussi, le professeur Marty soulignait les effets positifs potentiels des règles d'acquisition vertes en deux parties. D'un part, il considère les gains de

l'acheteur public, qui se subdivisent « *en bénéfices environnementaux et en gains budgétaires mêmes, notamment dès lors que n'est plus considéré que le seul prix d'acquisition de l'équipement considéré mais son coût global de possession sur l'ensemble de son cycle de vie* ». D'autre part, il considère les gains provenant « *de l'effet d'entraînement induit sur le développement de biens et services plus verts* »²⁷⁰.

148. L'influence de la commande publique responsable pour la transition agroécologique ne se limite pas aux parties prenantes du marché public. Elle exerce aussi une influence sur le secteur privé de manière générale.

b) L'influence sur le secteur privé

149. En second lieu, la commande publique responsable peut jouer un rôle dans la contribution à la transition agroécologique et ainsi inciter le secteur privé à suivre cet exemple. En intégrant des exigences en matière de durabilité dans les marchés publics de fournitures alimentaires, la commande publique fixe des normes que les opérateurs économiques doivent atteindre. Ces exigences envoient un signal sur l'importance des pratiques durables et peuvent créer des *benchmarks*²⁷¹ 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 verte. La commande publique responsable est un encouragement à l'innovation et à l'adoption des pratiques durables. Les entreprises sont incitées à développer de nouvelles technologies et méthodes agroécologiques pour répondre aux exigences des marchés publics. Enfin, les entreprises qui s'engagent dans des pratiques agroécologiques pour répondre aux exigences de la commande publique peuvent bénéficier d'une meilleure réputation et d'une reconnaissance accrue, ce qui peut se traduire par des avantages concurrentiels sur le marché.

150. Si la commande publique responsable a son rôle à jouer, la portée de ses effets pour la transition agroécologique peut sensiblement varier selon le mode de gestion.

²⁷⁰ F. MARTY, « Les clauses environnementales dans les marchés publics : perspectives économiques », préc. 2012.

²⁷¹ Le benchmark ou benchmarking est une technique marketing qui consiste à comparer son entreprise ou produit avec la concurrence.

§2 Une portée variable selon le mode de gestion

151. Si le choix du mode de gestion est laissé à la libre appréciation des collectivités territoriales, qui disposent ainsi d'une très grande latitude, il convient d'éclairer ce choix afin de renforcer le rôle que la restauration collective peut jouer dans la transition agroécologique ; en d'autres termes, il s'agit de mener une étude comparative *in concreto*²⁷² entre le choix de la régie directe **(a)** et celui de la concession **(b)**.

a) Le choix de la régie directe

152. En régie directe, la collectivité gère directement le service en prélevant sur son budget les moyens financiers, et en utilisant ses propres moyens en matériel et personnel. La régie directe pouvant elle-même revêtir plusieurs formes²⁷³. La collectivité n'a donc pas à organiser une procédure de mise en concurrence et de publicité pour la gestion du service de restauration collective²⁷⁴. Ainsi, les agents affectés au service sont nécessairement des agents de la collectivité territoriale gérant le service public²⁷⁵. De cette manière, la collectivité maîtrise elle-même la politique de service public qu'elle entend mener. De plus, d'autres avantages sont souvent relevés pour la restauration collective : maîtrise de la qualité alimentaire, par le contrôle total sur la sélection des produits alimentaires utilisés, la gestion des coûts et la proximité entre l'équipe de restauration et les convives. La grande majorité des collectivités territoriales optent pour une gestion en interne en régie directe. Ce choix peut notamment s'expliquer pour des raisons politiques. En effet, en prenant en charge directement le service de restauration collective, les élus montrent à leurs électeurs qu'ils prennent des mesures concrètes pour s'occuper des besoins locaux et assurer un contrôle direct sur la qualité et l'organisation du service. Cela peut être perçu comme un signe d'engagement et de responsabilité, renforçant ainsi l'image de la collectivité auprès des citoyens et donc, des potentiels futurs électeurs. Toutefois, ce mode de gestion est assorti de contraintes. La bonne gestion du service implique que la personne publique dispose de

²⁷² Sénat, FICHE 11 Gestion en régie directe, 2018, p.8.

²⁷³ CE, 6 avril 2007, Commune d'Aix-en-Provence, n° 284736.

²⁷⁴ *Ibidem* ; également, CE, 4 mars 2009, Syndicat national des industries d'information de santé, n° 300481.

²⁷⁵ CE, 28 novembre 2008, Abisse, n° 317587.

personnels compétents pour exercer l'activité et soit à même de réaliser les investissements nécessaires.

153. Dans le service de restauration collective, la gestion en régie directe peut ainsi s'assurer du respect de la politique d'achats de la collectivité en faveur de la durabilité des fournitures alimentaires. Cependant, et c'est par ailleurs l'une des difficultés rencontrées, on le verra, par les agents pour l'adaptation de leurs pratiques d'achats, il peut exister un manque d'expertise spécialisée dans le domaine alimentaire et agroécologique. Par ailleurs, les acheteurs sont soumis au code de la commande publique, et donc à l'obligation de publicité et de mise en concurrence pour l'approvisionnement. Dès lors, ils peuvent éprouver plus de difficultés à favoriser les producteurs locaux, tout en respectant le cadre juridique strict de la commande publique et les exigences de la loi EGalim.

154. La personne publique peut aussi choisir d'externaliser la gestion du service public de restauration collective, sous la forme d'une délégation de service public.

b) Le choix de la concession

155. En concession, la collectivité territoriale confie la gestion du service de restauration dont elle a la responsabilité à un prestataire qui est rémunéré en fonction des résultats d'exploitation du service. Là où la régie directe permet une meilleure maîtrise de la politique du service de restauration collective, la concession comporte un plus grand risque de mauvaise gestion, nécessitant une surveillance accrue sur la maîtrise des coûts et la qualité. Toutefois, un délégataire de service public de restauration collective n'est pas soumis aux mêmes obligations pour ses achats de fournitures alimentaires, ce qui lui offre une plus grande liberté de contractualisation. En effet, l'opérateur concédé n'est pas soumis au code de la commande publique puisqu'il n'est pas un pouvoir adjudicateur²⁷⁶. Cela peut être une opportunité de favoriser directement les producteurs locaux, tout en respectant le cahier des charges des collectivités. C'est par ailleurs ce que confirme l'entretien avec une société de restauration collective (SRC) : « *Si le client veut travailler avec un local, il suffit de le dire* ». En effet, la SRC bénéficie d'une expertise dans le domaine alimentaire et d'un grand réseau

²⁷⁶ Article L.1211-1 du code de la commande publique : définit les pouvoirs adjudicateurs.

de fournisseurs. Son sourcing est donc déjà bien élaboré : « *on a toujours réussi à trouver des producteurs locaux* ».

156. Comme il a été dit, une des explications au fait que les collectivités aient moins recours à ce mode de gestion est l'argument politique. Lors d'un entretien, il nous a été confié : « *Si on ne fait pas de sous traitance, c'est que le local n'est pas la priorité* ». La personne interrogée précise : « *Dans le milieu rural, le seul outil qu'ont les élus pour favoriser la production agricole, c'est la restauration collective scolaire* » avant d'ajouter « *passer en sous traitance c'est comme faire un pacte avec le diable* ». Il semble que ceci s'explique également par le fait que les grands groupes de gestion concédée de services de restauration collective sont souvent perçus comme privilégiant le profit au détriment de la qualité des produits, comme des « *capitalistes qui vont gagner de l'argent sur les repas des gens* ». Dans l'inconscient collectif, ces groupes sont associés à un approvisionnement en produits industriels de faible qualité pour les cantines scolaires, ce qui crée une image négative et faussée. Pour autant, cette vision est souvent faussée. En effet, la SRC interrogée nous affirme qu'ils communiquent « *les statistiques d'achats alimentaires* ». Cette analyse nous amène à cette question : l'engagement en faveur des filières agricoles locales durables est-il un objectif supplanté par la priorité de séduire un électorat politique ?

157. Toutefois, l'analyse des modes de gestion du service public de restauration collective ne doit pas se résumer à une approche théorique des avantages et inconvénients. La collectivité doit prendre en compte les spécificités de chacune de ces solutions pour faire le meilleur choix pour contribuer à la transition agroécologique. Ainsi, aucun mode de gestion ne peut être intrinsèquement considéré comme étant supérieur à un autre. Le choix de la personne publique doit prendre en compte plusieurs éléments tels que « *la qualité offerte par le délégataire qui est ou non satisfaisante, le souhait d'utiliser un service public dans le cadre d'une politique globale nécessitant une maîtrise des choix politiques, le souci de répondre rapidement aux attentes des usagers, des tarifs pratiqués inférieurs à ceux pouvant être pratiqués dans le cadre d'une gestion directe* »²⁷⁷. De plus, la frontière entre ces deux modes de gestion est parfois moins évidente. Ainsi, l'observation participante dans le cadre de ce mémoire a conduit à relever un autre mode de gestion : la régie mixte. En restauration scolaire, la gestion se traduit par une régie directe, mais avec un chef de cuisine extérieur.

²⁷⁷ Sénat, FICHE 11 Gestion en régie directe, 2018, préc.

158. En choisissant de prendre en charge le service de restauration collective, les collectivités subissent d'autant plus les limites de l'adaptation des pratiques d'achats liées aux réalités opérationnelles et économiques ; ce qui peut limiter leur puissance d'action en faveur de la transition agroécologique.

Conclusion chapitre 1

159. L'adaptation des pratiques d'achats des agents apparaît tout aussi essentielle pour accompagner l'adaptation du droit de la commande publique vers les objectifs du développement durable. Les acheteurs publics disposent de leviers significatifs pour encourager, de manière indirecte, la transition agroécologique à travers leurs approvisionnements en denrées alimentaires destinées à la restauration collective²⁷⁸. Cependant, cette adaptation des pratiques d'achats rencontre également des obstacles d'ordre opérationnel et économique, dont l'analyse détaillée sera abordée dans le chapitre suivant.

²⁷⁸ À cet égard, la fédération Intercommunalités de France et le Centre national de la fonction publique territoriale (CNFPT) ont conjointement publié un guide juridique, en janvier 2024, intitulé « Commande publique responsable, s'approprier les enjeux et déployer la démarche ». Ce guide se présente sous forme de fiches pratiques destinées aux collectivités territoriales en vue de les assister dans le « verdissement » de leurs achats.

Chapitre 2

Les limites de l'adaptation des pratiques d'achats, les réalités opérationnelles et économiques

160. L'adaptation du comportement des agents pour responsabiliser l'achat public afin d'en faire un levier de la transition agroécologique est confrontée à des réalités opérationnelles et économiques. La réforme du code des marchés publics avait pour objectif d'introduire davantage « *de simplicité, de lisibilité et de sécurité dans notre droit des contrats* »²⁷⁹. Après avoir « *causé des maux de tête aux partisans de la codification* », le droit a été modernisé et le code de la commande publique voit le jour en 2019. Pour autant, certains auteurs soulignent encore la complexité de cette réglementation, à l'égard de laquelle la codification n'est pas venue à bout. La complexité et la technicité de la commande publique, non loin d'être *séductrice*²⁸⁰, pose des difficultés aussi bien aux acheteurs qu'aux opérateurs économiques. Ces contraintes opérationnelles ne doivent pas être sous-estimées (**Section 1**). Puisqu'elles rendent l'achat public responsable technique, elles limitent l'adaptation des pratiques des agents. Aussi convient-il de rappeler que la capacité à transformer l'achat public en un véritable levier pour la transition agroécologique dépend des conditions économiques existantes, qu'il s'agisse du secteur agricole lui-même ou du budget de la collectivité (**Section 2**).

²⁷⁹ Le contrat, mode d'action publique et de production de normes : EDCE, 2008, n° 59, p. 254.

²⁸⁰ F. BALTA, « 7. À bas la complexité ! », , *La complexité à la portée de tous. Une nécessité citoyenne*, sous la direction de Balta François. Érès, 2017, pp. 109-124.

Section 1. L'achat public responsable face aux réalités opérationnelles

161. Comprendre les limites de l'adaptation des pratiques des agents pour l'achat public responsable en restauration collective nécessite d'étudier les contraintes opérationnelles auxquelles ils doivent faire face. Si le code de la commande publique est assurément plus accessible et plus intelligible grâce à la réforme, il reste imparfait. Ce droit reste complexe pour les agents, ce qui peut être un frein à l'adaptation des pratiques d'achats en vue de promouvoir la transition agroécologique (§1). Par ailleurs, les denrées alimentaires, de par leur nature, dépendent de contraintes spécifiques d'approvisionnement et de disponibilité des produits, exogènes à la bonne volonté des agents (§2).

§1. Les difficultés liées à la complexité du droit de la commande publique

162. Le droit de la commande « *ne ressemble guère à un jardin à la française* »²⁸¹. Il demeure complexe, avec des champs d'application variés. L'environnementalisation de la commande publique nécessite de nouvelles compétences, qui ajoutent encore de la technicité dans les procédures de passation, un défi pour les acheteurs (a). De plus, la complexité de ce droit et ses exigences peuvent être contraignantes pour les opérateurs économiques (b).

a) La technicité des procédures de passation, un défi pour les acheteurs

163. Le droit de la commande publique est souvent perçu par les acheteurs publics comme un droit complexe et excessivement formel. D'une part, les procédures de passation sont souvent caractérisées par un grand formalisme, et jugées à ce titre trop *lourdes*²⁸² et *rigides*²⁸³. D'autre part, comme le soulignent Stéphane Saussier et Jean Tirole, les contrats de la commande publique sont sujets aux asymétries d'information « *l'entreprise connaît mieux ses coûts et l'environnement économique que la partie publique* » et à l'incomplétude contractuelle « *il est impossible de prévoir tous les événements pouvant survenir durant l'exécution du contrat* »²⁸⁴. Certes, ces analyses ne tiennent pas compte de l'ensemble des potentialités qui offrent de la "souplesse" dans les procédures de passation, mais elles reflètent parfaitement le sentiment des acheteurs sur le terrain.

164. La commande publique verte représente également un enjeu en matière de ressources humaines. En effet, l'adaptation des pratiques d'achats des agents en faveur de l'environnement nécessite une formation et un accompagnement au changement. Aujourd'hui, il apparaît fondamental que l'acheteur public soit formé au développement durable, surtout lorsqu'il s'agit du secteur agricole tant il s'agit d'un secteur spécifique et technique. La formation est, en effet, essentielle pour acculturer les agents aux enjeux de la transition agroécologique. Par ailleurs, le recrutement d'un personnel adapté apparaît tout aussi important. À cet égard, la prédominance des profils peu formés au sourcing est perçue

²⁸¹ B. DACOSTA et S. ROUSSEL, « L'écriture du code », AJDA, 2019, p.82.

²⁸² L. FRATINI, « Des évolutions récentes en matière de commande publique », *Civitas Europa*, vol. 45, no. 2, 2020, pp. 417-423.

²⁸³ *Ibidem*

²⁸⁴ S. SAUSSIÉ et J. TIROLE, « Renforcer l'efficacité de la commande publique », *Notes du conseil d'analyse économique*, préc., 2015, pp. 1-12.

comme l'une des difficultés rencontrées par les recruteurs²⁸⁵. Or, comme il a été vu dans le chapitre précédent, le sourcing est une étape primordiale pour parvenir aux objectifs de développement durable et cibler l'offre locale. Ces connaissances sont nécessaires pour renforcer l'attractivité de la restauration collective, afin qu'elle reste compétitive et qualitative par rapport au secteur privé. La formation rencontre alors deux principaux obstacles²⁸⁶ : d'une part, les formations relatives à la prise en compte des considérations environnementales et sociales s'adressent davantage aux juristes ou aux gestionnaires de marchés qu'aux acheteurs, d'autre part, les collectivités manquent de temps, de ressources humaines et financières dans la majorité des cas. Les entretiens menés confirment cette analyse, ainsi une mairie interrogée affirme : « *Pas de sourcing car pas le temps* ». Ces contraintes entravent l'intégration effective de critères environnementaux en faveur de la transition agroécologique dans les marchés publics.

165. Pourtant, l'ambition de faire de l'achat public responsable un levier pour la transition agroécologique doit s'accompagner d'une expertise liée au volet environnemental à différentes étapes de la procédure de passation. En effet, les objectifs de développement durable amènent les acheteurs à justifier leur intégration à chaque étape de leur achat, en veillant à définir des exigences suffisamment précises et non discriminatoires. L'exercice se révèle particulièrement complexe lorsqu'il s'agit d'intégrer des considérations de développement durable, car, contrairement aux aspects économiques principalement mesurés par le critère du prix, « *les aspects environnementaux et sociaux renvoient à des notions qui ne sont pas toutes normées, qui dépendent souvent de chaque segment d'achat et d'activité* »²⁸⁷.

166. Comme on a pu le voir, la loi EGalim pose des exigences de qualité pour l'approvisionnement des restaurants collectifs publics. Toutefois, elle fournit peu d'informations sur les moyens d'atteindre ces exigences, ou se contente d'aborder le sujet de manière superficielle, avec des termes vagues dont la définition et la mesure ne sont pas clairement établies, comme les « externalités environnementales » ou les « performances environnementales ». De ce fait, il revient aux acheteurs d'établir des méthodes d'évaluation

²⁸⁵ Étude à portée opérationnelle de l'INET pour Intercommunalités de France, Achats et commande publique responsable, 2024, [Commande publique responsable : 15 fiches pratiques - INTERCOMMUNALITES DE FRANCE](#).

²⁸⁶ C. DARNAULT et A. MALVY, « L'efficacité de la Politique d'Achat Public Durable : des attentes théoriques à la réalité pratique », 2020.

²⁸⁷ B. MOUNIER, « Verdissement de la commande publique, une impression d'inachevé ? », Contrats publics, février 2021, n°72, pp.1, p.1.

objectives, ce qui dépasse parfois leurs compétences. Par exemple, comment faut-il comparer les performances environnementales ? Par ailleurs, l'acheteur qui souhaite recourir aux labels est tenu de préciser « ou équivalent » afin de ne pas restreindre la concurrence. Si un candidat propose un produit non labellisé, l'acheteur devra-t-il vérifier lui-même chaque élément technique du produit selon les procédures établies ? L'acheteur se retrouve alors face à une difficulté pratique majeure lors de l'analyse des offres. Il est clair que le personnel administratif et juridique n'a pas été formé à ce type de compétence. Alors que l'adaptation du droit nécessite une intégration et une application effective des agents pour produire pleinement des effets, l'imprécision de ces règles tend à complexifier davantage ce qui était déjà perçu comme complexe. Ainsi, il est regrettable que la loi EGalim n'ait pas saisi l'occasion d'apporter les clarifications essentielles sur la définition et la mesure de concepts environnementaux clés.

167. Si la grande majorité des agents considèrent la loi EGalim comme une initiative publique positive, ils soulignent également son manque de précision. Parmi les personnes interrogées, certaines estiment que les objectifs fixés sont trop ambitieux, « *trop exigeants* » voire inaccessibles dans certains cas. Ainsi, à la question « les exigences de la loi EGalim sont-elles réalisables ? », une personne interrogée dont les conditions climatiques du territoire sont difficiles, nous a répondu « *Non pas du tout* ». D'autres, comme une cuisine centrale interrogée, répond qu'il faut « *seulement se donner des moyens* ». C'est parce que le droit de la commande publique est par nature technique et parfois méconnu des acheteurs que les marchés publics apparaissent comme la principale difficulté pour favoriser la transition agroécologique par le biais de la restauration collective. Ce manque de lisibilité peut créer un sentiment de frustration chez les acheteurs, qui, par crainte de dépasser le cadre légal, limitent parfois leurs initiatives en faveur de l'environnement dans le cadre de leurs achats publics. En effet, il existe une appréhension dans la mise en œuvre des critères environnementaux par les acheteurs, par peur d'enfreindre la légalité et du contentieux. Aussi faut-il souligner que les acheteurs manquent souvent de connaissances sur la portée de leurs pratiques d'achat sur la transition agroécologique. D'autant plus qu'il n'existe pas de données étatiques sur le sujet. De plus en plus, les acheteurs doivent se comporter comme des entreprises privées, c'est-à-dire, répondre aux attentes des usagers, qui sont les consommateurs, mais avec les contraintes du secteur public (respecter le code de la commande publique).

168. En avril 2024, un projet de loi de simplification de la vie économique a été déposé afin de simplifier la commande publique, aussi bien pour les acheteurs que pour les opérateurs économiques. Parmi les mesures proposées, on peut citer l’instauration d’un profil d’acheteur dématérialisé pour les procédures de passation des contrats de la commande publique. La plateforme de dématérialisation des marchés publics de l’État « Place » permettrait aux acheteurs d’offrir un accès gratuit, libre et complet aux documents de la consultation à disposition des opérateurs économiques par voie électronique et de réceptionner les documents transmis par les candidats et soumissionnaires. La réforme tend à simplifier les modalités administratives, bien que le Sénat soit plus réservé sur la question²⁸⁸. Cependant, elle ne vise pas à simplifier substantiellement le droit de la commande publique afin d’améliorer sa clarté et sa cohérence. Ainsi, par exemple, le projet de loi ne propose pas d’indicateurs précis à destination des acheteurs pour faciliter l’évaluation environnementale des offres.

169. Enfin, si « *le droit de la commande publique s’affiche désormais comme l’un des instruments par lesquels le pouvoir politique se manifeste* »²⁸⁹, la volonté politique est donc un élément clé de l’intégration des objectifs de développement durable. On observe parfois un manque d’engagement dans les questions environnementales, où le respect de la législation est le seul moteur des pratiques. Dans ce contexte, il est difficile de mettre en place une politique d’achats responsable en vue de promouvoir la transition agroécologique. Les collectivités doivent jongler avec diverses priorités, et il arrive que les enjeux écologiques ne soient pas en tête de leurs préoccupations. Il s’agit parfois d’ « *un choix complètement assumé et une information, sensibilisation sur les filières de qualité n’y change pas grand-chose* »²⁹⁰. Par exemple, une personne interrogée nous a affirmé que le service commande publique n’a commencé le sourcing pour l’approvisionnement de la restauration collective qu’au moment où il a été décidé, du fait d’une décision politique, de favoriser les produits locaux. Ils ont couplé cette recherche avec la recherche de la qualité des produits.

170. La technicité du droit de la commande publique est donc une contrainte opérationnelle non négligeable pour les acheteurs. Elle limite l’adoption de pratiques d’achats responsable et par conséquent, la puissance d’action potentielle de la restauration collective sur la transition

²⁸⁸ « Simplification : le Sénat contrarie les ambitions du gouvernement ». *Les Echos*, 4 juin 2024, <https://www.lesechos.fr/economie-france/budget-fiscalite/simplification-le-senat-contrarie-les-ambitions-du-gouvernement-2098914>.

²⁸⁹ G. CANTILLON, « L’achat public durable, un outil au service de l’État régulateur », 2010.

²⁹⁰ ADEME, A(R)GILE, Biens Communs, Framhein, Maiom. 2022. Freins et leviers pour une restauration scolaire plus durable, Projet “les cantines s’engagent”, Rapport final. 56p.

agroécologique. Or, le droit de la commande publique paraît également complexe pour les opérateurs économiques.

b) Un droit complexe et exigeant pour les opérateurs économiques

171. Il existe une méconnaissance du secteur public et de ses contraintes par les opérateurs économiques, ce qui peut engendrer des difficultés relationnelles importantes. Les marchés publics sont aussi perçus comme complexes et chronophages. Les entretiens menés vont en ce sens. La complexité des procédures de passation, la longueur des délais de paiement et les exigences techniques du secteur public trop élevées sont donc autant de contraintes qui pèsent sur l'opérateur économique. Par conséquent, un producteur d'une exploitation durable peut être tenté de privilégier le secteur privé, évitant ainsi les lourdeurs administratives liées à la mise en concurrence d'un marché.

172. Selon la direction des affaires juridiques, l'objectif du plan de simplification est « *d'alléger au maximum la charge de l'entreprise candidate à un marché public* »²⁹¹. Cependant, cette démarche peut également engendrer de nouvelles difficultés pour les opérateurs. En effet, les démarches en ligne exigent des compétences spécifiques et ne sont pas accessibles à tous. Par conséquent, le renforcement de la dématérialisation des marchés publics peut accentuer la fracture numérique, c'est-à-dire les inégalités sociales liées à l'accès et à l'utilisation des technologies de l'information et de la communication. Les démarches administratives ne sont pas l'affaire d'une minorité : selon le baromètre du numérique, 54 % des Français éprouvent des difficultés à effectuer ces démarches en ligne²⁹². Il convient donc de former et d'accompagner les opérateurs économiques à ces nouvelles techniques.

173. De plus, comme indiqué précédemment, le projet de loi ne prévoit pas une simplification substantielle du droit. Pour les opérateurs économiques, il peut être difficile de convertir leur offre en exigences fonctionnelles (spécifications techniques). Pour illustrer, la mesure du bilan carbone implique une série d'étapes complexes, y compris l'évaluation des

²⁹¹ Moniteur, Le. *Plan Simplification : « L'objectif est d'alléger au maximum la charge de l'entreprise candidate à un marché public »*, Laure Bédier, *DAJ de Bercy*, avril 2024. [www.lemoniteur.fr, https://www.lemoniteur.fr/article/plan-simplification-l-objectif-est-d-alleger-au-maximum-la-charge-de-l-entreprise-candidate-a-un-marche-public-laure-bedier-daj-de-bercy.2327813](https://www.lemoniteur.fr/article/plan-simplification-l-objectif-est-d-alleger-au-maximum-la-charge-de-l-entreprise-candidate-a-un-marche-public-laure-bedier-daj-de-bercy.2327813).

²⁹² Centre de recherche pour l'étude et l'observation des conditions de vie (CREDOC), *Baromètre du numérique, La diffusion des technologies de l'information et de la communication dans la société française*, mai 2024.

émissions de gaz à effet de serre tout au long du cycle de vie des produits. La difficulté est accentuée par le fait qu'en l'absence d'une méthode de notation standardisée, les exigences peuvent varier selon les réglementations spécifiques à chaque marché.

174. Enfin, une des principales difficultés tient au fait que les acheteurs, soucieux de respecter la légalité, calquent les marchés inférieurs aux seuils européens sur les procédures formalisées. Par conséquent, la pratique pousse les opérateurs économiques dans une position où ils doivent investir des ressources importantes (temps, argent) pour comprendre et appliquer les critères requis, ce qui peut être particulièrement contraignant pour les petites et moyennes entreprises (petits producteurs locaux).

175. Par ailleurs, un opérateur économique nous affirme que « *La rédaction des marchés avantage souvent les grossistes (ils peuvent répondre à toutes les lignes) plutôt que les petits producteurs. Ils font en sorte de faire des critères où seulement un seul peut répondre car trop précis* ».

176. Les difficultés liées à la complexité du droit de la commande public exposées ne sont pas les seules rencontrées. D'autres difficultés tiennent à l'approvisionnement et à la disponibilité des produits.

§2. L'approvisionnement et la disponibilité des produits

177. Les produits agricoles ne sont pas soumis aux mêmes contraintes opérationnelles que les produits industriels et manufacturés. Pour autant, on l'a vu, le droit de la commande publique ne fait pas de distinction selon le secteur concerné. En effet, les fournitures alimentaires font face à des contraintes d'approvisionnement **(a)**. La disponibilité des produits pouvant varier selon les territoires, il peut exister une concurrence entre l'achat local et l'achat durable **(b)**.

a) Les tensions d'approvisionnement

178. Dans certains cas, le secteur concurrentiel agricole peine à répondre correctement à l'afflux de demandes du secteur public. Parfois, les marchés publics demandent des quantités importantes de produits alimentaires pour répondre aux besoins des établissements. Les petits producteurs locaux peuvent avoir du mal à fournir ces volumes élevés de manière régulière, ce qui peut limiter leur capacité à remporter ces contrats. À l'inverse, certains établissements demandent des quantités trop peu importantes pour intéresser les plus gros producteurs locaux. Par ailleurs, l'approvisionnement en produits locaux et durables peut nécessiter la gestion de multiples petits fournisseurs, augmentant ainsi la complexité logistique. Ces questions logistiques ont été envisagées par un étudiant ingénieur agronome dans le cadre d'un autre stage réalisé en Île-de-France²⁹³. Ses recherches ont notamment amené à la conclusion qu'il existe une difficulté d'appliquer des nouvelles pratiques de façon uniforme dans un milieu hétérogène.

179. De plus, l'achat public responsable favorise les produits de saison, ce qui peut limiter la diversité des produits disponibles à certaines périodes de l'année. Une fois encore, le sourcing apparaît comme une étape essentielle du processus d'achat et doit tenir en compte de ces difficultés. La planification des repas, qui guidera les commandes publiques, doit donc être basée sur une anticipation soigneuse des produits saisonniers disponibles localement et des besoins des convives tout au long de l'année. En somme, au lieu de se demander, "Où

²⁹³ Ce mémoire est aussi une étude comparative entre le terrain privilégié en Occitanie et les données recueillies lors d'un stage en Ile-de-France. Loris Defaun, étudiant ingénieur agronome, a étudié les freins et les leviers d'un approvisionnement plus durable dans les cantines (plus précisément, dans des lycées publics d'Ile-de-France) par le biais d'entretiens avec des chefs de cuisine, en vue de la rédaction d'un mémoire.

puis-je trouver tel ou tel produit ?", il est préférable de se poser la question suivante : "Que puis-je préparer avec ce que j'ai sur mon territoire ?". C'est cette approche qui a été promue lors du 38e forum de l'Association des directeurs de la restauration collective (Agores)²⁹⁴ sur la restauration collective à Fontenay-sous-Bois auquel nous avons assisté. Par ailleurs, les produits alimentaires sont soumis aux aléas climatiques. Ainsi, une personne que nous avons interrogée en Outre-mer nous confie la « *contrainte d'être insulaire* » en précisant que les productions locales sont soumises à des « *périodes de sécheresse, des fortes pluies, des saisons cycloniques* ». Une autre personne interrogée, cette fois-ci en métropole, nous confirme que parfois « *les producteurs sont dans la difficulté pour fournir les quantités prévues* ».

180. Aussi faut-il souligner que pendant les périodes de vacances scolaires, la demande de repas dans les établissements scolaires diminue considérablement, voire cesse complètement. Cela peut poser un défi supplémentaire pour les producteurs qui dépendent des contrats de restauration scolaire pour une partie importante de leurs revenus. En effet, ils doivent trouver des moyens de maintenir leur activité pendant ces périodes creuses ou diversifier leurs sources de revenus.

181. À ces contraintes d'approvisionnement s'ajoutent des difficultés quant à la disponibilité des produits, entraînant parfois une concurrence entre l'achat local et l'achat durable.

b) La disponibilité des produits, la concurrence entre l'achat local et l'achat durable

182. Il semble exister une ambiguïté autour de la notion de "local", nourrissant la croyance, ni fausse, ni vraie, qu'un produit local est intrinsèquement durable. Cette ambiguïté est entretenue par le gouvernement, qui confirme le lien implicite entre proximité et développement durable : « *La promotion de l'achat local répond également à des préoccupations environnementales et écologiques. Sensibilisés à l'achat public durable, les acheteurs locaux cherchent en effet à réduire l'empreinte écologique de leurs achats en limitant le transport et les émissions de polluants à l'occasion de l'exécution de leurs*

²⁹⁴ Agores est une association qui regroupe les professionnels de la restauration collective en France.

marchés »²⁹⁵. L'ambiguïté est également présente autour du concept de circuit court, « *parfois faussement interprété comme un encouragement à l'achat de proximité* »²⁹⁶.

183. S'il existe des leviers permettant à l'achat public de favoriser les opérateurs économiques locaux, ces stratégies d'achats sont en réalité dépendantes du tissu économique local. La répartition inégale des ressources agricoles est l'héritage d'une spécialisation agricole construite au fil du temps, influencée par des facteurs climatiques, géographiques et socio-économiques. Il existe en effet une inégalité dans l'offre de produits durables disponibles dans les différentes régions françaises. Or, la transition agroécologique passe aussi par la reterritorialisation des filières locales durables. Ainsi, pour transformer la capacité d'action de l'achat public responsable sur la transition agroécologique d'une aspiration théorique en une réalité concrète, il faut que chaque territoire puisse bénéficier d'une offre agroalimentaire diversifiée, ce qui suppose un important travail de déconstruction de filières en amont.

184. Le rapport de l'agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME), basé sur une étude menée dans 15 établissements à travers la France, a identifié plusieurs freins rencontrés sur le terrain par les établissements d'enseignement²⁹⁷. Parmi les limites des achats publics responsables de fournitures alimentaires, la concurrence entre l'achat local et l'achat de produits de qualité et durables est particulièrement marquée dans les territoires peu labellisés. Le rapport précise que « *sans même que la difficulté de s'approvisionner dans les filières SIQO soit invoquée, nombreux sont les élu.e.s qui plébiscitent les achats locaux* ». Ainsi, si l'achat local est considéré par certains agents comme une conséquence, d'autres voient le localisme apparaître comme une finalité en soi. Une commune interrogée nous a expliqué que son objectif était de favoriser « *Avant tout les producteurs locaux* ». Deux arguments principaux semblent justifier une préférence pour l'achat local : les externalités positives environnementales liées à la diminution du temps de transport d'une part, et la valorisation et le soutien à l'économie locale d'autre part. Un article de la Revue d'Économie Régionale et Urbaine examine plus en détail le lien entre achat local et achat responsable²⁹⁸.

²⁹⁵ Question n° 24584, 15e législature.

²⁹⁶ P-H MORAND et F. MARÉCHAL, « Achats publics responsables et achat local : enseignements des données ouvertes françaises », *Revue d'Économie Régionale & Urbaine*, vol. , no. 3, 2023, pp. 387-409.

²⁹⁷ ADEME, A(R)GILE, Biens Communs, Framheim, Maiom. 2022. Freins et leviers pour une restauration scolaire plus durable, Projet "les cantines s'engagent", Rapport final. 56p.

²⁹⁸ P-H MORAND et F. MARÉCHAL, « Achats publics responsables et achat local : enseignements des données ouvertes françaises », *Revue d'Économie Régionale & Urbaine*, préc.

Sur certains territoires peu labellisés, l'engouement des collectivités pour l'achat local ne participe pas à l'atteinte des objectifs de la loi EGalim, avec lesquels il entre en concurrence.

185. En effet, certains territoires rencontrent plus de difficultés à favoriser les producteurs locaux tout en garantissant un approvisionnement en produits durables et de qualité. L'achat public responsable pourrait dans ces cas-là avoir pour conséquence de désavantager les producteurs locaux qui ne peuvent répondre à cette demande. A titre d'exemple, on compte 2,9% de surfaces bio dans la surface agricole de la région Hauts-de-France et 4,9% en Centre-Val de Loire contre 20,1% en région Occitanie et 37,1% en région Provence-Alpes Côte d'Azur (Agence Bio, 2022)²⁹⁹.

186. Il existe également une inégalité par famille de production. Ainsi, la production de viande bovine se concentre principalement dans le centre de la France, les porcins et volailles en Bretagne, et les fruits dans le sud de la France (*cf.* Agreste, 2023)³⁰⁰. Concernant la répartition des produits sous signes de qualité SIQO, on constate également des disparités. Il existe 42 indications géographiques de viandes reconnues en IGP, toutes se concentrant majoritairement dans l'Ouest et dans le centre de la France avec une plus forte concentration dans le Sud-Ouest (INAO, 2018)³⁰¹.

187. Enfin, il convient de rappeler que « *la référence à un label dans les spécifications techniques, les conditions d'exécution ou les critères d'attribution n'est possible qu'en laissant la possibilité au soumissionnaire de justifier que son offre satisfait aux caractéristiques détaillées du label et non au label en tant que tel* »³⁰². Toutefois, cette limite peut constituer un obstacle majeur à l'achat local et qualité en matière alimentaire. En effet, il sera « *difficile pour le candidat d'apporter une preuve équivalente à l'obtention d'une indication géographique ou d'une appellation d'origine, au regard des spécifications détaillées de ces labels* »³⁰³. Ainsi, lorsque les filières de qualité sont peu développées dans une région donnée, il devient plus difficile d'atteindre localement les objectifs fixés par la loi EGalim.

²⁹⁹ « Observatoire de la production bio sur le territoire français ». Agence Bio, <https://www.agencebio.org/vos-outils/les-chiffres-cles/observatoire-de-la-production-bio/observatoire-de-la-production-bio-nationale/observatoire-de-la-production-bio-sur-votre-territoire/>

³⁰⁰ Ministère de l'Agriculture et de la Souveraineté alimentaire, Agreste, Graph'Agri 2023, févr. 2024

³⁰¹ INAO, BD-Carto, Admin_Express IGN – Juin 2018.

<https://www.inao.gouv.fr/Publications/Donnees-et-cartes/Informations-geographiques>

³⁰² A. D'ARGOUBET RAYBAUD, *Commande publique et droit de vivre dans un environnement sain*, AJDA 2021. 2332 ; CJUE 10 mai 2012, aff. C-368/10, *Commission européenne c/ Pays-Bas*, AJDA 2012. 982 ; L. Richer et G. Cantillon, *Achat public et économie des territoires*, LGDJ, 2017, p. 123

³⁰³ *Ibidem*

188. L'adaptation de la pratique des agents pour l'achat public responsable en restauration collective est confrontée à toutes les difficultés évoquées, sans oublier les contraintes économiques (**Section 2**).

Section 2. L'achat public responsable face aux réalités économiques

189. L'analyse des limites de l'adaptation des pratiques d'achats par les agents soulève des questions concernant les contraintes économiques. Le marché agricole est emprunt de spécificités économiques telles qu'il apparaît difficilement adapté à la logique concurrentielle des marchés publics (§1). De plus, les collectivités sont soumises à des contraintes budgétaires strictes, ce qui limite leur marge de manœuvre en faveur de la transition agroécologique (§2).

§1. Les spécificités économiques du marché agricole

190. Si les néoclassiques présentent le modèle concurrentiel comme le point d'entrée adéquat pour la compréhension du réel³⁰⁴, comme la situation la plus favorable pour les consommateurs³⁰⁵, cela semble moins probant pour les produits agricoles. Ainsi, le modèle néoclassique semble déconnecté de la réalité du secteur agricole **(a)**. La nature du marché agricole au sens du droit de l'Union emporte des conséquences pour la transition agroécologique via l'achat public **(b)**.

a) Le modèle néoclassique face aux réalités du secteur agricole

191. Les principes fondamentaux de la commande publique que sont l'égalité de traitement entre les candidats, la liberté d'accès et la transparence des procédures, dans un objectif d'efficacité de la commande publique et de bonne utilisation des deniers publics, obligent les acheteurs publics à suivre des procédures de mise en concurrence. Sur quelle base repose ce modèle si ce n'est « *sur un paradigme concurrentiel, basé sur l'analyse des transactions économiques selon les lois d'un marché pur et parfait* »³⁰⁶. La notion de concurrence pure et parfaite, conceptualisée par les économistes néoclassiques qu'Adam Smith et plus tard Léon Walras, repose sur plusieurs hypothèses idéalisées. Ces hypothèses visent à modéliser un marché où aucune entité n'a le pouvoir de manipuler les prix, et où les ressources sont allouées de manière optimale. Toutefois, lorsqu'il s'agit des marchés agricoles, ces hypothèses semblent difficilement applicables.

192. Tout d'abord, les produits alimentaires, par définition, ne sont pas homogènes. Ils varient selon des méthodes de production, des provenances et des certifications environnementales ou sociales différentes. Cette diversité de l'offre complique l'application d'une logique purement concurrentielle, qui suppose une standardisation des produits pour faciliter la comparaison des prix. Ensuite, le marché des fournitures alimentaires est souvent fragmenté, avec une présence significative de petites exploitations agricoles. Ces producteurs

³⁰⁴ J. BONCOEUR et H. THOUEMENT, « Chapitre 5. Concurrence imparfaite et planification », *Histoire des idées économiques. Tome 2 : De Walras aux contemporains*, sous la direction de Boncœur Jean, Thouément Hervé. Dunod, 2023, pp. 112-132.

³⁰⁵ J. GÉNÈREUX, *Economie Politique, Microéconomie*, 5e éd., Hachette, t. 2, p. 90 et s.

³⁰⁶ J. VIAU, « Pratiques relationnelles et commande publique : enjeux et perspectives », *Market Management*, vol. 3, no. 2, 2003, pp. 3-38, p.7.

n'ont pas le même pouvoir de marché que les grandes entreprises agroalimentaires, ce qui crée des inégalités dans la capacité à répondre aux marchés publics. Les petites exploitations, qui peuvent proposer des produits durables et de qualité, peuvent être exclues par le critère traditionnel du prix.

193. Par ailleurs, les marchés agricoles se distinguent par une inélasticité de l'offre et de la demande, ce qui peut provoquer leur déstabilisation³⁰⁷. En effet, l'élasticité « *de la demande de produits agricoles par rapport au prix est faible, et plus petite que un en valeur absolue. Ceci entraîne que de faibles variations de l'offre vont produire des fluctuations de prix de bien plus grande ampleur* »³⁰⁸. Ainsi, les coûts alimentaires peuvent considérablement varier de manière imprévisible durant l'exécution du contrat. La gestion des coûts et la protection des deniers publics deviennent plus délicates car il est difficile de prévoir les coûts alimentaires à long terme. Les difficultés d'exécution rencontrées en temps de crise, notamment avec le Covid 19, puis la guerre en Ukraine, mettent en avant la nécessité du localisme.

194. Cette fluctuation des coûts peut également avoir des conséquences sur la qualité et la durabilité de l'alimentation proposée. Ainsi, pour respecter l'équilibre budgétaire, les acheteurs publics peuvent être tentés de diminuer la pondération des critères environnementaux et d'augmenter celle du critère prix. Les marchés de fournitures alimentaires doivent donc inclure des clauses d'indexation des prix pour tenir compte de ces fluctuations.

195. Les spécificités économiques du secteur agricole nous incitent à réfléchir sur la nature du marché agricole au sens du droit de l'Union européenne et à ses conséquences sur la transition agroécologique.

³⁰⁷ C. DE BOISSIEU, Les marchés agricoles sont-ils des marchés comme les autres ? dans le Colloque, « Quelle régulation pour les marchés agricoles », Concurrence et consommation, décembre 2006, n°150, p. 18.

³⁰⁸ J- M. BOUSSARD, Introduction à l'économie rurale, Théories économiques, édition Cujas, 1992, p. 42

b) La nature du marché agricole au sens du droit de l'Union européenne, les conséquences pour la transition agroécologique

196. La définition du marché permet d'identifier et de définir le périmètre à l'intérieur duquel s'exerce la concurrence entre les opérateurs économiques. La délimitation du marché en cause, tant au niveau des produits qu'au niveau de sa dimension géographique, peut avoir une influence déterminante sur le choix du soumissionnaire. Pour les marchés publics de fournitures alimentaires, la concurrence se fait à l'échelle du marché intérieur européen.

197. La définition du marché en cause est étroitement liée aux objectifs poursuivis par la politique concurrentielle de l'Union. Ainsi, le « marché en cause » est entendue comme comprenant « *tous les produits et/ou services que le consommateur considère comme interchangeables ou substituables en raison de leurs caractéristiques, de leur prix et de l'usage auquel ils sont destinés* »³⁰⁹. Ainsi, la Cour de justice de l'Union européenne a identifié comme un seul marché : le marché des fruits et légumes³¹⁰. Le marché géographique en cause comprend quant à lui « *le territoire sur lequel les entreprises concernées sont engagées dans l'offre des biens et des services en cause, sur lequel les conditions de concurrence sont suffisamment homogènes et qui peut être distingué de zones géographiques voisines parce que, en particulier, les conditions de concurrence y diffèrent de manière appréciable* »³¹¹.

198. Amalgamer les différentes qualités et les différentes gammes³¹² d'un produit alimentaire conduit à se poser une question : d'une part, un produit alimentaire peut-il être considéré comme interchangeable ou substituable ; d'autre part, les conditions de concurrence, au niveau du marché intérieur, sont-elles suffisamment homogènes ? Un tel postulat semble fragile et les études tendent à montrer une corrélation entre les pratiques agricoles biologiques et la qualité supérieure de l'alimentation biologique (niveaux plus élevés en composants nutritionnels recherchés, de plus faibles taux en composés non souhaitables)³¹³. Certes, le marché des fruits poursuit un même usage. Néanmoins, au regard

³⁰⁹ Règlements adoptés sur la base des articles 85 et 86 du traité, en particulier la section 6 du formulaire A/B en ce qui concerne le règlement n° 17 et la section 6 du formulaire CO en ce qui concerne le règlement (CEE) n° 4064/89 sur le contrôle des opérations de concentration de dimension communautaire.

³¹⁰ CJUE, 12 décembre 1972, International Fruit Company NV et autres contre Produktschap voor Groenten en Fruit.

³¹¹ *Ibidem*

³¹² Dans les métiers de l'alimentation, il est d'usage de classifier les produits alimentaires en 6 gammes, en fonction de leur conditionnement, leur état de transformation et du procédé de conservation employé.

³¹³ Projet QLIF – Quality Low Input Food “Improving quality and safety and reduction of costs in the European organic and low input supply chains”. Résultats disponibles sur le site Internet [www.qlif.org](http://www qlif.org) ; Baranski, M. et al.

de leurs caractéristiques, des bénéfiques nutritionnels, sanitaires et environnementaux, il apparaît difficilement concevable de considérer qu'un fruit issu de l'agriculture durable soit substituable à un fruit de l'agriculture intensive. De plus, en raison de "leur prix", là encore, on observe des différences significatives : en moyenne, on estime que les produits bio présentent un prix de 20 % à 30 % plus cher que leurs homologues non bio³¹⁴. Par ailleurs, une personne répondant à des marchés publics de fournitures alimentaires en restauration collective nous a confié en entretien que ses « concurrents principaux sont basés au Liechtenstein qui proposent des produits bio défiant toute concurrence ».

199. Par ailleurs, les conditions de concurrence au niveau du marché intérieur européen ne semblent pas "suffisamment homogènes" et ce, pour plusieurs raisons. Tout d'abord, le coût des salariés dans le secteur agricole varie fortement d'un État membre à l'autre, influençant les prix des produits agricoles et créant des inégalités concurrentielles. À titre d'exemple, le coût horaire du travail effectué dans le secteur agricole par un travailleur permanent variait, en 2012, de 3,13€ en Lituanie, à 16,61€ en France³¹⁵. Ensuite, les différentes régions de l'Union ont des conditions climatiques et des types de sols variés, ce qui entraîne des différences dans les coûts de production et les types de cultures possibles. Enfin, bien que la Politique Agricole Commune (PAC) vise à harmoniser les pratiques, il existe encore des disparités dans la manière dont les subventions sont distribuées entre les États membres, ce qui affecte la compétitivité des agriculteurs. Ainsi, en 2022, la France bénéficiait de 9,5 milliards d'euros d'aides agricoles, là où Malte n'a bénéficié que de 19 millions³¹⁶.

200. Par conséquent, les spécificités du marché agricole au regard des autres types de marchés permettent de souligner les défis spécifiques que rencontre l'achat public responsable dans ce secteur, notamment pour concilier prix, qualité et durabilité. De plus, on ne saurait faire fi des contraintes budgétaires auxquelles sont soumises les collectivités territoriales.

(2014) Higher antioxidant and lower cadmium concentrations and lower incidence of pesticide residues in organically grown crops: a systematic literature review and meta-analyses. *British Journal of Nutrition*, 18 p. <http://research.ncl.ac.uk/nefg/QOF> ; Etude de l'AFSSA, devenue aujourd'hui l'ANSES, sur les bénéfices et risques nutritionnels et sanitaires des produits issus de l'agriculture biologique, menée en France de 2000 à 2003.

³¹⁴ *Biocivam Aude* | *Qualité et prix du bio*. <https://www.bio-aude.com/qualite-et-prix-du-bio/>. Consulté le 18 août 2024.

³¹⁵ *Le grand écart européen du coût de la main d'œuvre* | *Le Sillon*. 14 août 2024, <https://www.lesillon.info/le-grand-ecart-europeen-du-cout-de-la-main-doeuvre>.

³¹⁶ Commission européenne, Répartition des aides de la PAC en 2022 (en milliards d'euros) ; « Budget de l'UE : à qui profite la politique agricole commune (PAC)? » *Touteurope.eu*, 26 février 2024, <https://www.touteurope.eu/agriculture-et-peche/budget-de-l-ue-a-qui-profite-la-pac/>.

§2. Les contraintes budgétaires de la commande publique

201. La restauration collective est régulièrement qualifiée de « *pauvre, à budget contraint* »³¹⁷. Ainsi, on ne peut ignorer le surcoût d'un approvisionnement en produits de qualité et durable pour les collectivités publiques **(a)**. Au regard de cette considération et de la pression sur les prix, peut-on encore parler de commande publique "responsable" ? **(b)**.

a) Le surcoût des fournitures alimentaires durable

202. Pressés par des contraintes budgétaires, les agents peuvent limiter l'adaptation de leurs pratiques d'achats en faveur du développement durable. De façon générale, la pondération des critères d'attribution du marché dépend des moyens de la collectivité. En cas d'un budget suffisant, le prix ne sera pas le premier critère, à l'inverse d'une situation où les moyens sont contraints. Ainsi, lorsque nous avons posé la question « *Selon vous, la loi EGalim est-elle un objectif réalisable actuellement ?* », nous avons obtenu comme réponse « *Ça dépend du budget de la collectivité pour le service de restauration collective* ». La personne interrogée a ajouté que « *Les produits bio et les produits de qualité coûtent forcément un peu plus chers, même en faisant attention au gaspillage* ». Cette réponse montre les limites des leviers de la restauration collective pour contribuer à la transition agroécologique.

203. Ainsi, d'après une enquête menée par l'AMF en 2020, seulement 36 % des collectivités estiment pouvoir respecter les seuils fixés par la loi EGalim. Cette même enquête révèle que pour 73 % des collectivités, l'approvisionnement en produits de qualité et durables entraîne un surcoût, avec des pourcentages allant jusqu'à 20 % pour 55 % d'entre elles, et dépassant même les 20 % pour 31 % des cas³¹⁸. Il ne faut pas oublier que la gestion du service de restauration scolaire représente une charge importante pour la collectivité compétente, le reste à charge reste conséquent : « *au-dessus de 50 % pour 69 % des collectivités* ». Il faut également prendre en compte le phénomène des impayés auquel fait face une collectivité sur deux d'après l'enquête. Une mairie interrogée nous a confié que « *pour le bio, c'est beaucoup plus cher, toutes les communes ne peuvent pas se fournir de 20%*

³¹⁷ Rapport du CGAAER, 2017

³¹⁸ Enquête AMF - Panorama 2020 de la restauration scolaire après la loi EGalim, décembre 2020.

de produits bio ». Une autre « *il faut garder en tête que certaines communes n'ont pas les moyens d'atteindre ces exigences* ». De manière générale, les entretiens révèlent un sentiment de déséquilibre entre les collectivités territoriales sur les questions budgétaires.

204. Une personne interrogée nous a dit qu'il faut avoir des « *arguments politiques pour avoir du budget* ». En d'autres termes, pour obtenir des fonds, il ne suffit pas de présenter un projet ou une idée ; il faut aussi démontrer en quoi ce projet est politiquement pertinent.

205. Dès lors, si les marchés publics exercent une pression sur les prix pour atteindre les exigences de durabilité, peut-on encore parler de commande publique responsable ?

b) La pression sur les prix, la responsabilité de la commande publique nuancée

206. Dans son analyse économique et juridique de la réglementation et de la commande publique, le chercheur Frédéric Marty a identifié que « *Les marchés publics se caractérisent aussi par la présence d'un leader de Stackelberg, fixant les règles du jeu, en la personne de l'acheteur (dont le poids économique fait de lui plus qu'un simple preneur de prix) et par des offreurs théoriquement en situation d'indépendance stratégique* »³¹⁹. Il convient de préciser que les prix en restauration collective publique ne sont pas les mêmes que pour le secteur privé. A cet égard, les opérateurs économiques doivent s'adapter à ces prix. C'est ce que nous confirme un opérateur économique proposant des produits bio en entretien « *1,80 et 2,20€ le coût du plateau, donc c'est compliqué* ». Si la restauration collective a un rôle à jouer pour la transition agroécologique, encore faut-il qu'elle soit capable d'attirer les fournisseurs de proximité proposant des produits de qualité et durables.

207. La restauration collective est un débouché faible, autour des 10%³²⁰. Par ailleurs, le marché de la restauration collective scolaire a été identifié comme l'un des moins rémunérateurs et n'est pas un débouché prioritaire pour les produits SIQO³²¹.

³¹⁹ F. MARTY, Réglementation et commande publique : Analyses économiques et juridiques. Sciences de l'Homme et Société. Université Nice Sophia Antipolis, 2007. fftel-00270535f

³²⁰ C. DARROT, B. PECQUEUR, M. MARIE, L. BODIGUEL, S. SALEILLES, et al.. Comprendre les systèmes alimentaires urbains : flux alimentaires, systèmes d'acteurs et formes urbaines : Livret recherche du projet PSDR FRUGAL. [Rapport de recherche] UMR ESO, UMR PACTE, Terres en Villes. 2020, 229 p. fhalshs-02987347f

³²¹ ADEME, 2021 « Vers une alimentation plus durable en restauration collective ». *La librairie ADEME*, <https://librairie.ademe.fr/dechets-economie-circulaire/4679-vers-une-alimentation-plus-durable-en-restauration-collective.html>. Consulté le 3 juillet 2024.

208. L'achat public de fournitures alimentaires soulève des questions de justice sociale et environnementale que l'on ne peut ignorer. En effet, l'inadéquation de la commande publique et des spécificités du marché agricole soulève la question de savoir si et comment les achats publics peuvent être responsables, c'est-à-dire alignés sur des objectifs sociaux, environnementaux et économiques qui vont au-delà de la simple efficacité de marché. Ainsi, les achats publics de fournitures alimentaires, notamment en restauration collective, peuvent-ils être réellement responsables ?

209. Cette interrogation nous amène à réinterroger la notion même d'achat public responsable : quels en sont véritablement les contours ? Bien qu'il y ait un consensus sur le fait qu'un achat public responsable dépasse la simple conformité aux exigences budgétaires et réglementaires, intégrant également des préoccupations sociales et environnementales, l'ampleur de cette intégration dans le processus d'achat demeure incertaine. Ainsi, comme le souligne le professeur Hubert Delzangles : « *commande publique et environnement, jusqu'où peut-on aller ?* »³²². Responsabiliser l'achat public en restauration collective pour favoriser la transition agroécologique devrait également refléter les réalités sociales, ce qui implique de s'éloigner de l'approche purement néoclassique de la logique concurrentielle européenne pour interroger les attentes plus profondes de la société en termes de reconception des systèmes agroalimentaires. Sans une volonté citoyenne d'accorder des dépenses plus importantes à l'achat alimentaire et/ou l'adoption d'une végétalisation accrue de l'alimentation pour en réduire les coûts, l'alimentation responsable risque de rester un voeu pieux³²³.

³²² H. DELZANGLES, « Commande publique et environnement, jusqu'où peut-on aller ? », *Revue juridique de l'environnement*, vol. 40, no. 1, 2015, pp. 13-40.

³²³ M. DURU, A. FARDET, J-P. SARTHOU, M-B. MAGRINI, Agriculture, alimentation, environnement, santé : à quand des politiques enfin cohérentes ?, 2022.
<https://theconversation.com/agriculture-alimentation-environnement-sante-a-quand-des-politiques-enfin-coherentes-184097>

Conclusion & perspectives Partie 2

210. Les études montrent que, tant en théorie qu'en pratique, l'efficacité des marchés publics en tant qu'outil de politique environnementale n'est pas évidente³²⁴. Il convient de prendre en compte la façon dont l'ensemble des parties prenantes vont réagir aux adaptations du droit et aux changements des pratiques d'achats des agents induits par les politiques d'achats publics responsables. La portée de cette politique d'achats dépend tant des changements dans les achats publics que privés³²⁵, qui passe aussi par une révision profonde des valeurs sociales attachées à l'alimentation.

³²⁴ W. CHENG, A. APPOLLONI, A. D'AMATO, A. ZHU Q, Green public procurement, missing concepts and future trends—a critical review. *Journal of Cleaner Production* 176: 770-784, 2018.

³²⁵ D-B MARRON, Buying green: Government procurement as an instrument of environmental policy. *Public Finance Review* 25(3): 285-305, 1997.

Conclusion générale

211. Ce mémoire se proposait d'étudier comment responsabiliser l'achat public en restauration collective afin de contribuer à la transition agroécologique. C'est à un raisonnement en deux temps que tiennent nos conclusions.

212. Le droit de la commande publique a progressivement intégré des objectifs de développement durable, passant d'une logique strictement concurrentielle à une concurrence prenant en compte d'autres finalités. Ce changement de paradigme amène les acheteurs publics à repenser leurs achats : comment les responsabiliser pour qu'ils produisent des effets concrets face aux défis sociétaux ? En restauration collective, cela est une occasion d'intégrer des préoccupations environnementales qui pourraient favoriser la transition agroécologique. Afin que cette puissance d'action potentielle devienne réelle, les acheteurs publics doivent se saisir des opportunités que le code de la commande publique offre. Toutefois, au-delà de certaines limites juridiques pour les acheteurs, des limites d'ordre opérationnel et économique peuvent limiter l'adaptation de leurs pratiques d'achats.

213. À la question « *comment responsabiliser l'achat public pour contribuer à la transition agroécologique ?* » se substitue ainsi la question « *l'achat public responsable est-il suffisant pour favoriser la transition agroécologique ?* ». En effet, si le droit de la commande publique peut devenir un des leviers pour encourager la structuration des filières alimentaires durables locales, les personnes publiques doivent saisir toutes les opportunités que le droit leur offre pour mener des actions en ce sens.

214. Pour autant, les caractéristiques du droit, qualifié de « *sinueux, capricieux, incertain* »³²⁶ et en perpétuelle évolution, invitent à réfléchir sur ce que pourrait être le droit de la commande publique de demain pour la transition agroécologique. Les relations du droit public de l'économie et de la transition agroécologique sont aussi *intéressantes* que *contraignantes* pour l'agriculture durable française. Parce que « *c'est une chose bien commode que la critique ; car où on l'attaque avec un mot, il faut des pages pour se défendre*

³²⁶ J. Carbonnier, *Flexible droit. Pour une sociologie du droit sans rigueur*, 10e édition, LGDJ, coll. « Anthologie du droit », 2014, p.8.

»³²⁷, ce mémoire a fait émerger l'idée d'une thèse, à l'intersection du droit et de l'économie sur le thème du "Droit public économique et la transition agroécologique", afin d'approfondir ces questions.

³²⁷ Observations de Jean-Jacques Rousseau, De Genève. Sur la réponse qui a été faite à son discours, Paris, 1751.

Bibliographie

I. OUVRAGES

B. DE MANDEVILLE, *Fable philosophique des Abeilles*, 1714.

B. PASCAL, *De l'esprit géométrique et de l'art de persuader*, Oeuvres Complètes, Paris, Gallimard, coll. « Bibliothèque de la Pléiade », 1954

C-A. MORAND, *Le droit néo-moderne des politiques publiques*, Paris, LGDJ, 1999

C. HERMON, B. GRIMONPREZ, I. DOUSSAN, *Production agricole et droit de l'environnement*, LexisNexis, 22 octobre 2020

C. TESTARD, « L'éthique et le droit des marchés publics au(x) défi(s) du droit souple », *Éthique publique*, vol. 23, n° 1, 2021

F. AKOKA, *Contrats de la commande publique et environnement*, Presses Universitaires d'Aix-Marseille, 2020

G. JÈZE, *Les principes généraux du droit administratif*, t. 1, 1925, Giard, 3^e éd., p. XIV

J. CAILLOSSE, *La constitution imaginaire de l'administration*, Paris, PUF, 2008

J-M. BOUSSARD, *Introduction à l'économie rurale, Théories économiques*, édition Cujas, 1992

J. MILHAU, *Traité d'économie agricole, Tome premier*, Bibliothèque d'économie agricole, PUF, 1^{ère} édition, 1954

K. POLANYI, *La Subsistance de l'homme : la place de l'économie dans l'histoire et la société*, Flammarion, Paris, 2011

LUCIUS JUNIUS MODERATUS COLUMELLA, *De Re Rustica*, 1^{er} siècle après J.-C.

M. VILLEY, Seize essais de philosophie du droit, Dalloz, 1969

M. SERRES, le Contrat naturel 1990 & Le mal propre 2008

N. DE SADELEER, Environmental Principles - From political Slogans to Legal Rules, Oxford, Oxford University Press, 2002

T. TRAORÉ, *L'usager du service public*, Paris, LGDJ, 2012

II. DICTIONNAIRES, ENCYCLOPÉDIES

Dictionnaire d'agroécologie

Dictionnaire de la culture juridique, Lamy, PUF, 2002.

G. CORNU, Vocabulaire juridique, 2e édition, 2001 & 11e édition, 2016.

III. RAPPORTS

Rapport au Premier Ministre relatif à la place et au rôle des usagers dans les services publics, La Documentation française, 1983

Rapport Brundtland, Commission mondiale sur l'environnement et le développement de l'ONU, Notre avenir à tous, 1987

Rapport de la Chaire des contrats publics, Environnementalisation des marchés publics, 2022

Rapport de l'AMF portant contribution à la préparation du déconfinement, 21 avril 2020

Rapport de recherche, C. DARROT, B. PECQUEUR, M. MARIE, L. BODIGUEL, S. SALEILLES, et al.. Comprendre les systèmes alimentaires urbains : flux alimentaires, systèmes d'acteurs et formes urbaines : Livret recherche du projet, UMR ESO, UMR PACTE, Terres en Villes. 2020

Rapport du Sommet mondial pour le développement durable, 26 août - 4 septembre, Johannesburg (Afrique du Sud)

Rapport Freins et leviers pour une restauration scolaire plus durable, projet "les cantines s'engagent", ADEME, A(R)GILE, Biens Communs, Framhein, Maiom. 2022., 56p.

Rapport d'information n° 649 (2019-2020) de M. Jean BIZET, Sénat, fait au nom de la

commission des affaires européennes, déposé le 16 juillet 2020.

Rapport au Premier Ministre relatif à la place et au rôle des usagers dans les services publics, La Documentation française, 1983

Rapport Baromètre du Numérique, Centre de recherche pour l'étude et l'observation des conditions de vie (CREDOC), La diffusion des technologies de l'information et de la communication dans la société française, mai 2024.

IV. GUIDES

Agence de la transition écologique (ADEME), « Vers une alimentation plus durable en restauration collective », 2021

Auvergne Rhône-Alpes Energie Environnement, Guide méthodologique et fiches pratiques, Commande publique durable & transition écologique, Janvier 2024.

Direction des affaires juridiques, Guide des achats responsables, octobre 2020

Direction des affaires juridiques, Guide sur les aspects sociaux et écologiques de la commande publique, 2023

Ministère de l'Agriculture et de la Souveraineté Alimentaire, Guide pratique pour favoriser l'approvisionnement local et de qualité en restauration collective, 2014

Ministère de l'Agriculture et de la Souveraineté alimentaire, « La restauration collective à caractère social »

Centre national de la fonction publique territoriale (CNFPT), Guide « Commande publique responsable, s'approprier les enjeux et déployer la démarche », janvier 2014

Conseil national de la restauration collective (CNRC), Guide pour un approvisionnement durable et de qualité, mars 2021

V. THÈSES, MÉMOIRES

A. PILLO, « Le système alimentaire : un levier de développement durable pour les territoires sous influence urbaine » : Analyse comparative de stratégies alimentaires métropolitaines et des dynamiques à l'oeuvre sur l'agglomération lyonnaise », Mastère spécialisé ACTERRA, cursus GREF Action publique pour le développement durable des territoires et de l'agriculture, 2011.

G. KALFLECHE. Des marchés publics à la commande publique : L'évolution du droit des marchés publics. Droit. Université Panthéon-Assas Paris 2, 2004.

I. HASQUENOPH, Contrats publics et concurrence, thèse pour le doctorat en droit, Université Panthéon-Sorbonne (Paris-I), 2021

M. JACOB, « Quels sont les freins et leviers sociotechniques des responsables de cuisine de restauration collective scolaire publique quant à l'atteinte de l'objectif lié à l'approvisionnement de la nouvelle loi EGAlim ? », 2019

L. CLUZEL-METAYER, *Le service public et l'exigence de qualité*, Texte remanié de Thèse de doctorat Droit public, 2004 Paris 2, Collection Nouvelle Bibliothèque de Thèses, Dalloz, 2006

V. BRIDOUX, « *Droit de la commande publique et droit de la concurrence de l'Union européenne : étude sur une dynamique commune* », 2019. Paris 1, Thèse de doctorat.

VI. ARTICLES DE DOCTRINES

A. BARILARI, « Commande publique et politiques publiques », 2017

A. D'ARGOUBET RAYBAUD, Commande publique et droit de vivre dans un environnement sain, *AJDA*, 2021

A. EMORINE, « Nouvelle commande publique et environnement. L'éco responsabilité gagne du terrain », *Cahiers de droit de l'entreprise* n° 6, 2016

A. ERRIDGE, "Public procurement, public value and the Northern Ireland unemployment pilot project", *Public Administration*, Vol. 85, n° 4, 2007

A. MAZIN et C. DA CUNHA, « Achat public et restauration scolaire : motivations, freins et mise en œuvre de l'achat local en Île-de-France », *Revue d'Économie Régionale & Urbaine*, vol. , no. 1, 2024

A. SALENTO, « 6. Pour une sociologie du droit du travail », Bruno MAGGI éd., *Interpréter l'agir : un défi théorique*, Presses Universitaires de France, 2011, pp. 221-239.

A. TOURMENTE, « Le label peut-il être une technique d'achat public ? », *La lettre du cadre*, 10 juillet 2018

B. DACOSTA et S. ROUSSEL, « L'écriture du code », *AJDA*, 2019

B. MOUNIER, « Verdissement de la commande publique, une impression d'inachevé ? », *Contrats publics*, n°72, février 2021.

B. NEAMTU et C. DRAGOS, « Sustainable Public Procurement : The Use of Eco-labels », *European Procurement & Public Private Partnership Law Review*, 2015

C. BLUMANN, Politique agricole commune et politique commune de la pêche, Litec 1996

C. DARNAULT et A. MALVY, « L'efficiencia de la Politique d'Achat Public Durable : des attentes théoriques à la réalité pratique », 2020.

C. DE BOISSIEU, Les marchés agricoles sont-ils des marchés comme les autres ? dans le Colloque, « Quelle régulation pour les marchés agricoles », Concurrence et consommation, décembre 2006, n°150

C. MONGOUACHON, *Abus de position dominante et secteur public*, thèse, Aix-Marseille, Bruylant, Bruxelles, 2012

C. MUNRO, “Competition law and public procurement : two sides of the same coin ?”, *PPLR*, n°6, 2006

C. PRIETO, Agriculture et Droit de la concurrence, vers une réconciliation ? Introduction, *Concurrences*, 2018

C. YANNAKOPOULOS, « L'apport de la protection de la libre concurrence à la théorie du contrat administratif », *RD. publ.*, 2008, n°2

D. BIANCHI, Cité dans Fasc. 1310 « Politique agricole commune. Libre circulation et libre concurrence », *JurisClasseur Europe Traité*

D-B MARRON, Buying green: Government procurement as an instrument of environmental policy. *Public Finance Review* 25(3): 285-305, 1997.

D. TRUCHET, « État et marché », *ADP*, vol. 40, 1996

D. RUIZ-JARABO COLOMER, « L'engagement contractuel dans la jurisprudence de la CJCE », Rapport public, *EDCE*, 2008

E. JOSSA, « La commande publique, actrice de la transition écologique », *Gestion & Finances Publiques*, vol. s, no. HS1, 2022, pp. 105-107.

E. MULLER, *La commande publique, un levier pour l'action publique ?*, 2018

E. STROMBACK, Is environmental policy by public procurement effective? *Public Finance Review* 44(4): 478-499, 2016

F. BALTA, « 7. À bas la complexité ! », *La complexité à la portée de tous. Une nécessité citoyenne*, sous la direction de Balta François. Érès, 2017

F. BERTRAND, « La traduction régionale de la problématique du développement durable. Analyse comparative des régions Nord-Pas-de-Calais et Midi-Pyrénées », Presses Universitaires du Septentrion, 2009.

F. MARTY, « Les clauses environnementales dans les marchés publics : perspectives économiques », 2012 & Réglementation et commande publique : Analyses économiques et juridiques. Sciences de l'Homme et Société. Université Nice Sophia Antipolis, 2007.

F. JENNY, La place du droit de la concurrence dans le futur ordre juridique communautaire, Concurrences, n°1, 2008.

F. TRIONFETTI, « Politiques d'achats publics et spécialisations internationales », *Économie & prévision*, vol. 152-153, no. 1-2, 2002

F. WILINSKI, « De l'intégration du développement durable dans les contrats de commande publique », *Contrats et marchés publics*, 12, 2011

G. CANTILLON, « L'achat public durable, un outil au service de l'Etat régulateur », *Revue française d'administration publique*, vol. 134, no. 2, 2010 ; « Marchés publics et développement durable », *JCl Coll. Territoriales*, fasc. 770-12 ; *Jurisclasseur contrats et marchés publics*, fasc. 57 : marchés publics et développement durable, point 234.

G. MARCOU, « Introduction » , *Le contrôle des marchés publics*, Paris, IRIS, 2009

H. BERTILLOT, « Introduction », *Informations sociales*, vol. 198, no. 3, 2018

H. COURIVAUD, Concurrence en matière agricole – Généralités, *Jcl*, Fasc. 132

H. DELZANGLES, « Commande publique et environnement, jusqu'où peut-on aller ? », *Revue juridique de l'environnement*, vol. 40, no. 1, 2015

I. NEGRUTIU, **G. ESCHER** et **F. COLLART DUTILLEUL**, « Alimentation - agriculture - territoires : les difficultés d'un dialogue entre le droit et les sciences de la nature », *Droit et société*

J. AICHER, « Wettbewerbsrechtliche und wettbewerbspolitische Überlegungen zur Regierungsvorlage eines Vergabegesetzes » in Korinek/Rill (dir.), *Zur Reform des Vergaberechts*, 1985

J-B. AUBY, « La bataille de San Romano, réflexions sur les évolutions récentes du droit administratif », *AJDA* 2001

J. BONCOEUR et **H. THOUEMENT**, « Chapitre 5. Concurrence imparfaite et

planification », , *Histoire des idées économiques. Tome 2 : De Walras aux contemporains*, sous la direction de Boncœur Jean, Thouément Hervé. Dunod, 2023

J. CAILLOSSE, « Interrogations méthodologiques sur le “tournant” contractuel de l’action publique. Les contrats publics entre théorie juridique et science de l’administration », in *Contrats publics : mélanges en l’honneur du Professeur Michel Guibal*, Presses de la faculté de droit de Montpellier, 2006

J. COMMAILLES, « La régulation des temporalités juridiques par le social et le politique », *Temps et droit : Le droit a-t-il pour vocation de durer ?*, Bruxelles, Bruylant, 1998

J. GÉNÉREUX, *Economie Politique, Microéconomie*, 5e éd., Hachette, t. 2

J. MICHON, « S’emparer de la théorie des petits lots pour mener une politique d’achats efficiente », *Contrats publics : l’actualité de la commande et des contrats publics*, 2022

J-F. BRISSON, *Les fondements juridiques du droit des marchés publics*, Imprimerie nationale, essentiels experts, 2004

J-N. CONSALES Jean-Noël, N. GUIRAUD, V. SINISCALCHI, *Les expériences du « local ». Variations et tensions autour de l’alimentation locale dans la région marseillaise*; *Nat. Sci. Soc.* 30.

J. TIROLE, 2018, *Économie du bien commun*, éditions PUF

J. VIAU, « Pratiques relationnelles et commande publique : enjeux et perspectives », *Market Management*, vol. 3, no. 2, 2003

L. DE LEYSSAC et G. PARLEANI, *Droit du marché*, Thémis droit, PUF

L. FRATINI, « Des évolutions récentes en matière de commande publique », *Civitas Europa*, vol. 45, no. 2, 2020.

L. IDOT « Commande publique et droit de la concurrence : un autre regard », *Concurrences*, 1-2008

L. RICHER et G. CANTILLON, *Achat public et économie des territoires*, LGDJ, 2017

M-A. FRISON-ROCHE, *Appliquer le droit de la régulation au secteur agricole*, RLC, 2005

M. AMILHAT, « Le Code, les principes fondamentaux et la notion de commande publique », *AJDA*, 2019 & « Le retour au local, le rôle de la commande publique », *Droit et Ville*, vol. 91, no. 1, 2021

M. ANDHOV, R. CARANTA, T. STOFFEL, J. GRANDIA, W. A. JANSSEN, R. VORNICU, J. J. CZARNEZKI, A. GROMNICA, K. TALLBO, O. MARTIN-ORTEGA, L. MÉLON, A. EDMAN, P. GÖTHBERG, P. NOHRSTEDT, A. WIESBROCK,

Sustainability Through Public Procurement: The Way Forward – Reform Proposals (March 23, 2020).

M-B. MAGRINI, H. FERNANDEZ-INIGO, A. DORE et O. PAULY, How institutional food services can contribute to sustainable agrifood systems? Investigating legume-serving, legume-cooking and legume-sourcing through France in 2019. *Review of Agricultural, Food and Environmental Studies*, 102, 2021

M. BAZEX, « Le juge administratif et l'application du droit national et communautaire de la concurrence : contenu et spécificité », *RCC*, juill.-août 2000

M. DEBROUX, PAC et droit et politique de la concurrence : Les raisons d'une cohabitation orageuse, *Concurrence*, 2008

M. DURU, A. FARDET, J-P. SARTHOU et M-B. MAGRINI, Agriculture, alimentation, environnement, santé : à quand des politiques enfin cohérentes ?, 2022.

M. FRISON-ROCHE, « *Le modèle du marché* », *APD*, Droit et esthétique, 1996

M. GUIBAL, Un nouveau Code des marchés publics ? (comm. du décret n° 2001-210 du 7 mars 2001 portant réforme du Code des marchés publics), *AJDA*, avril 2001

M. MORMONT, « Écologisation : entre sciences, conventions et pratiques », *Natures Sciences Sociétés*, 21(2), 2013

M-P LAVOILLOTTE, « L'environnement dans le nouveau code des marchés publics : l'affirmation du contrat au service de l'environnement », *AJDA*, 2004

M. PRIEUR, « Le développement durable en droit interne, apparence du droit et droit des apparences », *AJDA*, 2003

M. SCHWARTZ, "The Development and Regulation of Public Procurement in Austria", *European public law*, vol. 9, 2, 2003

M. TRYBUS, "Public Contracts in European Union internal market law : foundations and requirements", in R. Noguellou et U. Stelkens (dir.), *Droit comparé des contrats publics*, Bruylant, Bruxelles, 2014

M. WAELBROECK, « Les rapports entre les règles sur la libre circulation des marchandises et les règles applicables aux entreprises dans la CEE », in *Du droit international au droit de l'intégration : liber amicorum Pierre Pescatore*, Baden Baden, Nomos Verlagsgesellschaft, 1987

N. DIRICQ, « Conclusion » , Dossier commande publique et concurrence, *RCC*, n°129, sept-oct. 2002

N. LEWIS, « The Citizen's Charter and Next Steps : a new way of governing ? », *The*

political quarterly, vol. 64, n°3, 1993

N. PORTE, « Vers l'abandon du principe de neutralité de la commande publique ? », *Revue du droit public*, 5, 2014

O. GUEZOU, « Droit de la concurrence et contrats publics - contentieux administratif et pratiques anticoncurrentielles » in *Contrats publics - mélanges en l'honneur du Professeur Michel Guibal*, Presses de la faculté de droit de Montpellier, 2006

O. JOUANJAN, « Savigny et le "tournant philologique" » de la pensée allemande : pour une lecture métaphysique de la science historique du droit, in *Etudes en l'honneur de Gérard Timsit*, Bruylant, Bruxelles, 2004

O. MAMAVI, « Achat public et proximité géographique : une étude économétrique dans le contexte français », *Recherches en Sciences de Gestion*, vol. 109, no. 4, 2015

P. BONASSIES, « Les fondements du droit communautaire de la concurrence : la théorie de la concurrence-moyen », in *Etudes dédiées à Alex Weill*, Dalloz-Litec, 1983

P. CADIEU, *La tentation du « localisme » dans la commande publique*, Revue Lamy des Collectivités territoriales, N° 93, 1er septembre 2013

P-H MORAND et F. MARÉCHAL, « Achats publics responsables et achat local : enseignements des données ouvertes françaises », *Revue d'Économie Régionale & Urbaine*, vol. , no. 3, 2023.

P. KERAUDEN, « Entre nouveau management public et gouvernance : les spécificités de la réforme de l'administration centrale en Grande-Bretagne », *PMP* vol. 17, 1999

P. VILLENEUVE, « Droit à la cantine et approvisionnement local en restauration collective : vers de nouvelles obligations pour les collectivités territoriales », *AJCT* 2018

R. LE VELLY « Quand la concurrence rencontre la durabilité : l'introduction du développement durable dans le droit de la commande publique », *Droit et société*, vol. 110, no. 1, 2022 ; « La relocalisation des approvisionnements de la restauration collective et le code des marchés publics », *Pour*, vol. 215-216, no. 3-4, 2012

R. SONNINO, *The power of place : embeddedness and local food systems in Italy and the UK. Anthropology of Food*, S2., 2007

S. LUNDBERG, P-O MARKLUND, Green public procurement as an environmental policy instrument: cost effectiveness. *Environmental Economics*, 2013

S. PIGNON, D. BANDET, « Décret n°2001-210 du 7 mars 2001 portant réforme du Code des marchés publics », AJDA 2001

S. SAUSSIER et J. TIROLE, « Renforcer l'efficacité de la commande publique », *Notes du conseil d'analyse économique*, vol. 22, no. 3, 2015

T. KIRAT, *Economie et droit du contrat administratif. L'allocation des risques dans les marchés publics et les délégations du service public*, La documentation française, 2005.

V. COCHI et G. TERRIEN, « Déontologie et commande publique », *Revue Lamy Collectivités territoriales*, n°75, 2012

V. GUIZZO, « En quoi l'organisation d'une collectivité peut-elle favoriser une politique d'achats durables ? », *Contrats publics*, partie, décembre 2007, n°72

W. CHENG, A. APPOLLONI, A. D'AMATO, A. ZHU Q, Green public procurement, missing concepts and future trends—a critical review. *Journal of Cleaner Production* 176: 770-784, 2018.

VII. TABLE JURISPRUDENTIELLE

A. JURIDICTIONS ADMINISTRATIVES

1) Conseil d'Etat

CE, 27 janv. 1961, Vannier, req. n°38661

CE, 14 janv. 1998, Sté Martin-Fourquin, req. n° 168688

CE, 25 juil. 2001, Commune de Gravelines, req. n° 229666

CE, 23 nov. 2005, Société à responsabilité limitée Axialogic , req. n° 26749

CE, 6 avril 2007, Commune d'Aix-en-Provence, req. n° 284736.

CE, 28 novembre 2008, Abisse, req. n° 317587.

CE, 4 mars 2009, Syndicat national des industries d'information de santé, req. n° 300481.

CE, 1^{er} juin 2011, Société Kone, req. n° 346405

CE, 23 nov. 2011, Communauté urbaine de Nice-Côte d'Azur, req. n° 351570

CE, 15 févr. 2013, Société Derichebourg Polyurbaine c/ville de Colombes, req. n° 363921

CE, 25 mars 2013, Département de l'Isère, req. n°364950

CE, 30 mai 2013, *Augier et autres*, req. n°368865

CE, 12 sept. 2018, Conseil départemental de la Haute-Garonne, req. n° 420585

CE, 25 mai 2018, Nantes Métropole, req. n°417580

2) *Cours administratives d'appel*

CAA Lyon, 8 octobre 2009, Commune de Grigny, req. n° 07LY00757

CAA Marseille, 5 juillet 2004, Syndicat d'agglomération nouvelle Ouest Provence, n° 04MA01109.

CAA Marseille, 27 févr. 2012, req. n° 09MA01655

CAA Paris, 14 mars 2017, req. n° 16PA02230

3) *Tribunaux administratifs*

TA Nice, ord., 20 janvier 2015, n° 1202066

TA Besançon, ord. 27 juillet 2019, Sté NoLogo Productions n°1901145

B. CONSEIL CONSTITUTIONNEL

Cons. const. 2003-473 DC du 26 juin 2003, cons. 10

Cons. const. 22 mars 2012, n° 2012-651 DC, *Loi de programmation relative à l'exécution des peines*, AJDA 2012. 625

C. JURIDICTIONS EUROPÉENNES

1) *Tribunal de l'Union européenne*

TUE, 14 décembre 2006, Raieisen Zentralbank Österreich AG e.a., aff. jtes. T-259/02, T-264/02 et T-271/02, Rec., p. 5169

TPIUE, 13 décembre 2006, FNCBV e.a. c/ Commission, T-217/03 et T-245/03, Rec., p.04987

2) *Cour de justice de l'Union européenne (anciennement Cour de justice des Communautés européennes)*

CJCE, 10 décembre 1968, Commission c/ Italie, aff. 7/68

CJCE, 12 décembre 1972, International Fruit Company NV et autres contre Produktschap voor Groenten en Fruit.

CJCE, 5 mai 1982, Schul, aff. 15/81, Rec., p. 1409.

CJCE, 16 mars 1983, SIOT, aff. 266/81

CJCE, 5 décembre 1988, Commission c/ Italie, n° C-3/88

CJCE, 11 juillet 1991, Laboratori Bruneau SRL c/ Unità sanitaria locale RM/24 di Monterotondo, n° C351/88

CJCE, 22 avr. 1994, aff. C-87/94, *Commission des Communautés européennes c/ Belgique*

CJCE, 17 sept. 2002, aff. C-513/99, Concordia Bus Finland

CJCE, 9 septembre 2003, Milk Marque Ltd, C-137/00

CJCE, 4 décembre 2003, C-448/01, EVN et Wienstrom.

CJCE, 29 juin 2006, Showa Denko KK e. a., aff. C-289/04

CJCE, 18 décembre 2008, Coop de France Bétail et Viande, FNSEA e.a. c/ Commission, C-101/07 et C-110/07, Rec., p. 10193.

CJUE, 10 mai 2012, Commission c/Royaume des Pays-Bas, aff. C-368/10

CJUE, 22 octobre 2015, Grupo Hospitalario Quiron SA, n° C-552/13

CJUE, 25 oct. 2018, aff. C-413/17, *Roche Lietuva UAB*

VIII. TEXTES

A. TEXTES LÉGISLATIFS

a) *Code de la commande publique*

Article L.3

Article L.3-1

Article L.1211-1

Article L.2111-1

Article L. 2112-2

Article L.2113-10

Article L.2152-7

b) Code de l'environnement

Article L.110-1

B. TEXTES RÉGLEMENTAIRES

a) Code de la commande publique

Article R.2111-1

Article R.2111-4

Article R..2111-7

Article R.2122-8

Art. R. 2152-6 CCP

Article R.2152-7

Article R.2152-9

C. TRAITÉ SUR LE FONCTIONNEMENT DE L'UNION EUROPÉENNE

Article 16, paragraphe 2

Article 39, paragraphe 2

Article 42

Annexes

Exemples de questions posées lors des entretiens :

Quel est le mode de gestion du service public de restauration collective ?

Quel est le nombre de repas servis par jour en moyenne ?

Quel est le nombre de cuisines satellites ?

Élaborez- vous les menus en fonction de la saisonnalité des produits ?

Élaborez-vous les menus en fonction des produits disponibles dans votre région ?

Quelle pondération dans les critères de sélection utilisez-vous ?

Quels sont les critères de sélection utilisés pour favoriser les fournitures durables ?

Comment décidez-vous ces critères de sélection ?

Faites vous votre télédéclaration sur la plateforme “ma cantine” ? Si non, pourquoi ?

Quelle est la part de produits de qualité et, ou durables dont bio dans le total de vos achats de fournitures alimentaires ? La part des produits locaux est connue ?

Quels sont les types de produits locaux les plus difficiles à obtenir régulièrement ?

Les repas végétariens que vous proposez contiennent-ils des légumineuses ? A quelle fréquence proposez-vous des repas végétariens ? Des repas végétariens proposant des légumineuses ?

Pour vous, quels sont les freins à l’approvisionnement de légumineuses ?

Estimez-vous que votre territoire est assez labellisé pour vous approvisionner à la fois localement et durablement ?

Comment organisez-vous votre allotissement ?

Est-ce que vous faites un lot spécifique pour les légumineuses ? Si non, pourquoi ?

Profitez-vous des “petits lots” pour choisir des produits locaux ?

A choisir, vous préféreriez favoriser des produits locaux moins durables ou des produits durables plus éloignés ?

Selon vous, les exigences d’approvisionnement de la loi EGalim sont-elles réalisables ?

Quel type de contrat utilisez-vous ? Accord cadre à bons de commande ? Mono ou pluri attributaires ?

Comment les clauses relatives à la durabilité des produits sont-elles appliquées et vérifiées ?

Comment se présentent les clauses d’indexation des prix ?

Utilisez-vous des plateformes spécifiques de sourcing ?

Avez-vous déjà pensé à recourir à une central d'achat ?

Liste des entretiens conduits entre avril et juillet 2024

Structure	Proposition d'entretien	Acceptation d'entretien
Cuisine centrale de Blagnac	Oui	Oui
Toulouse métropole	Oui	Oui
Occit'alim	Oui	Oui
Association nationale Agrilocal	Oui	Oui
EPCI Tables Communes	Oui	Oui
Association Bleu Blanc coeur	Oui	Oui
Ateliers Bio de Provence	Oui	Oui
VICI solutions restauration	Oui	Non
Cuisine centrale de Tournefeuille	Oui	Oui
Cuisine centrale de Colomiers	Oui	Oui
SODEXO	Oui	Oui
Mairie Millau	Oui	Non
Marie de La Celle Saint Cloud	Oui	Non

Communauté d'agglomération de Saintes	Oui	Non
Mairie de Lesquin	Oui	Non
Mairie Niort	Oui	Non
Marie Lamentin	Oui	Non
Marie Coulines	Oui	Non
Mairie Baie-Mahault	Oui	Oui
Mairie Harfleur	Oui	Non
Mairie Orly	Oui	Oui (annulé)
Mairie Fort de France	Oui	Oui
Mairie Tulle	Oui	Non
Mairie Ergue-Gaberic	Oui	Oui
Mairie Albertville	Oui	Oui
Mairie Beauvais	Oui	Non
Communauté de communes Mont de Marsan	Oui	Non
Mairie Lille	Oui	Oui
Mairie Canejan	Oui	Oui
Mairie Morsang-sur-orge	Oui	Non
Département Isère	Oui	Oui
Mairie Sens	Oui	Non
Mairie Lons-le-Saunier	Oui	Oui

Nombre de personnes interrogées : 33 ; Nombre de réponses : 19 ; Taux de réponses : 57,57%