



Observatoire des prix de référence
dans les marchés publics
Observatorium van de referentieprijzen
voor de overheidsopdrachten

Note de recommandations

SECTEUR DE LA RESTAURATION COLLECTIVE

Observatoire des prix de référence dans les marchés publics

Avril 2024

Contact : observatoire@brupartners.brussels - observatorium@brupartners.brussels

TABLE DES MATIERES	1
1 généralités	2
1.1 Définitions	2
1.1.1 Définition d'un marché public	2
1.1.2 Définition : « restauration collective »	2
2 Recommandations préalables à toute rédaction de cahier spécial des charges	2
2.1 Identifier ses besoins	2
2.2 Distinguer le type d'approvisionnement	3
3 Recommandations lors de la passation du marché public	3
3.1 Rédiger des spécifications techniques réalistes et en lien avec l'objet du marché	3
3.1.1 Les labels	3
3.2 Les critères d'attribution	4
3.3 La révision des prix	5
4 Conclusion	5

1 GÉNÉRALITÉS

1.1 Définitions

1.1.1 Définition d'un marché public

Le marché public peut être défini comme « *le contrat à titre onéreux conclu entre un ou plusieurs opérateurs économiques et un ou plusieurs adjudicateurs et ayant pour objet l'exécution de travaux, la fourniture de produits ou la prestation de services¹* ».

Les marchés publics permettent aux autorités publiques de s'assurer, via des contrats, les moyens indispensables à leur bon fonctionnement que ce soit en matière d'infrastructures (travaux), de fournitures ou de services.

1.1.2 Définition : « restauration collective »

La restauration collective est une branche industrielle dont l'activité consiste à préparer, stocker, livrer des aliments et boissons ou servir des repas destinés à être consommés par des consommateurs hors du domicile privé ; le cas échéant sur le lieu de préparation, dans une unité satellite, dans les locaux ou sur le site choisi par client. Dans ce domaine, contrairement à ce qui se passe avec la restauration commerciale, le consommateur final ne paie pas le prix réel, une grande partie du coût étant assuré par l'employeur ou l'institution.

2 RECOMMANDATIONS PRÉALABLES À TOUTE RÉDACTION DE CAHIER SPÉCIAL DES CHARGES

2.1 Identifier ses besoins

Comme dans tout marché public, le choix de la procédure à mettre en œuvre est déterminé en fonction du montant et des caractéristiques des prestations à réaliser. Il conviendra dès lors de procéder en amont à une définition précise des besoins et ce en fonction du public cible (le personnel d'une institution, les crèches, les écoles, les maisons de repos etc.). De cette phase préalable dépend la réussite ultérieure du marché.

Tout pouvoir adjudicateur doit définir ses besoins en recourant à des spécifications techniques. Ces spécifications ont pour but de décrire de manière lisible, les caractéristiques techniques du produit ou du service faisant l'objet de la commande. Elles permettent au pouvoir adjudicateur de définir ses attentes et de formuler les exigences indispensables.

Pour ce faire le pouvoir adjudicateur peut, avant toute chose, demander de l'aide à un spécialiste externe (acteur du terrain, nutritionniste, ...) pour une assistance dans la rédaction de ces documents de marchés dans le domaine de la restauration collective. Il conviendra cependant de trouver la personne répondant le mieux aux attentes et aux besoins du public cible.

Ainsi donc, *a fortiori* en restauration collective, prospecter le marché et bien connaître le secteur permettra de mieux définir ses besoins, d'estimer le marché en connaissance de cause et de minimiser le risque d'obtenir les denrées non désirées. Dans le cadre de la définition de besoins, la taille de l'entité et le lieu de consommation auront un impact sur le type d'approvisionnement, ce qui à son tour impactera le type de denrées qu'il sera opportun de commander

¹ Art. 2, 17° Loi du 17 juin 2016 relative aux marchés publics

2.2 Distinguer le type d’approvisionnement

En termes d’approvisionnements on identifie en principe 3 types de de liaison² :

- **Liaison chaude** : Elle est intéressante pour des petites unités qui bénéficieraient ainsi de plus de souplesse et d’un approvisionnement en direct. Elle limite le type d’aliments et de préparations, mais ne nécessite pas de cuisson ou de remise en température sur le site de consommation.
- **Liaison froide** : Elle permet de livrer en bien plus grandes quantités dans de bonnes conditions. Elle nécessite une remise en température, voire une cuisson, sur le site de consommation.
- **Liaison mixte** : La préparation se fait en liaison froide et est ensuite dispatchée en liaison chaude. Il s’agit ici de ce qui est habituellement appelé la « mise en place » en cuisine de restauration : préparation, refroidissement, conservation, remise en température.

L’institution qui lance un tel marché devra donc se questionner sur ses propres moyens matériels et effectuer un choix d’approvisionnement qui soit cohérent et qui garantisse la fraîcheur des produits à consommer.

3 RECOMMANDATIONS LORS DE LA PASSATION DU MARCHÉ PUBLIC

3.1 Rédiger des spécifications techniques réalistes et en lien avec l’objet du marché

Pour recevoir des offres concurrentielles il conviendra de rédiger des exigences techniques qui correspondent à la réalité de l’offre disponible ; la demande du pouvoir adjudicateur doit donc être réaliste au risque de décourager les soumissionnaires. A cet égard, si le pouvoir adjudicateur souhaite intégrer des critères durables dans le marché, il est recommandé de l’annoncer dans l’objet de son marché. Si ce souhait n’est pas indiqué dans l’objet du marché, les critères d’attribution, d’exécution et les spécifications techniques y faisant référence pourront sembler injustifiées.

Exemple d’objets :

- « *Marché public de service de catering utilisant des produits favorisant une alimentation durable, de qualité, respectueuse de l’environnement et équitable.* »

Il convient de rappeler que les spécifications techniques ne peuvent faire référence à une fabrication, une provenance déterminée ou un procédé particulier qui caractérise les produits ou services fournis par un opérateur économique spécifique ni faire référence à une marque, un brevet, une origine ou à une production déterminée qui aurait pour effet d’éliminer certaines entreprises. Cette mention est autorisée, si elle est assortie des termes « ou équivalent » et lorsqu’elle est justifiée par l’objet du marché. Sous ces deux conditions, une telle mention peut être utilisée.

3.1.1 Les labels

L’utilisation des labels dans un marché public est régie par l’article 54 de la loi du 17 juin 2016 :

« ... *Le pouvoir adjudicateur qui souhaite acquérir des produits présentant certaines caractéristiques environnementales, sociales ou autres, peut dans les spécifications techniques, les*

² Etude préliminaire « La cuisine de collectivité » ; par Pascal Rebold, Chef de projet SFMQ, *Service francophone des métiers et des qualifications*, 2023, p. 7-8,

critères d'attribution ou conditions d'exécution exiger un label particulier en tant que moyen de preuve ... »

Le label peut également être utilisé comme moyen de preuve de la capacité technique requise dans la phase de sélection qualitative (critères de sélection). Le label comme moyen de preuve peut être utilisé pour autant que les conditions suivantes soient réunies :

1. Les exigences en matière de label ne concernent que des critères en lien avec l'objet du marché.
2. Les exigences en matière de label sont vérifiables de façon objective et non-discriminatoire
3. Le label est établi par une procédure ouverte et transparente
4. Accessible à toutes les parties intéressées.

Il faut garder en tête que le label est donc un moyen de preuve utilisé par le candidat afin de prouver qu'il répond aux caractéristiques environnementales, sociales ou autres exigées par le pouvoir adjudicateur. En ce sens, le label est un moyen de preuve qui n'est pas unique et pas obligatoire, c'est-à-dire que le label demandé par le pouvoir adjudicateur ne peut pas être la seule preuve admissible. Le candidat qui ne détiendrait pas le label mais qui respecte le cahier de charges dudit label ne peut pas être écarté, de même qu'un candidat qui détiendrait un autre label que celui exigé par le pouvoir adjudicateur, et présentant les mêmes caractéristiques. Il est donc nécessaire d'assortir l'exigence d'un label de la mention « ou équivalent » afin de bien insister sur le fait qu'un autre moyen de preuve peut être utilisé pour prouver le respect des caractéristiques exigées par le pouvoir adjudicateur.

Nous rappelons par ailleurs, qu'un label utilisé en critère d'attribution est une préférence alors qu'utilisé en spécifications techniques il est une exigence minimale.

3.2 Les critères d'attribution

Dans l'optique d'orienter la priorité du marché vers un service de qualité, le **prix** ne peut faire l'objet d'un critère unique lors de la phase d'attribution. Nous attirons ainsi l'attention du pouvoir adjudicateur sur la nécessité de supprimer la prédominance du prix sur la décision d'attribution. Par ailleurs, il est fortement recommandé de limiter sa pondération à 50 points. Le reste des critères d'attribution doit être consacré à des exigences relatives à la qualité du service.

Il est par exemple possible de demander aux soumissionnaires de prouver que leur personnel a suivi les **formations adéquates en matière de gestion de déchets, prévention du gaspillage, limitation du suremballage etc.**, si le pouvoir adjudicateur souhaite un marché durable.

Par ailleurs, dans le secteur du catering, il peut être opportun d'intégrer **une clause sociale mentionnant par exemple qu'une partie de la main-d'œuvre doit être issue de l'inclusion sociale, c'est-à-dire de personnes en situation de handicap, défavorisées ou en réinsertion professionnelle.**

Enfin, toujours dans une optique de durabilité, le pouvoir adjudicateur pourrait consacrer une **pondération relativement importante à un critère qui aurait pour objectif d'évaluer la créativité et les initiatives que s'engagent à prendre les soumissionnaires par rapport à la production, le conditionnement et la gestion durables des repas.** Il s'agirait pour les soumissionnaires de développer un plan alimentaire précis dans lequel ils détaillent la façon dont ils s'engagent à réduire l'empreinte écologique liée à la production et à la livraison des repas.

Concernant la rédaction du cahier spécial des charges, il est à noter que Bruxelles Environnement a réalisé un cahier des charges « type » pour le catering à disposition des pouvoirs adjudicateurs. Bruxelles Environnement met également au profit des acheteurs publics un « helpdesk » qui leur

permet de demander des renseignements et d'obtenir des conseils pour la rédaction de leurs documents du marché³.

3.3 La révision des prix

La difficulté des marchés publics de restauration collective ou de catering tient au fait qu'ils sont par nature exposés à des fluctuations aléatoires pouvant affecter la disponibilité des ressources. Dans les circonstances actuelles, il est particulièrement important de s'assurer que les contrats tiennent compte des aléas auxquels ce secteur est exposé. Dans certains pays comme la France le code de la commande publique va jusqu'à imposer que les marchés portant sur l'acquisition de matières premières agricoles et alimentaires soient obligatoirement conclus à prix révisibles. Le droit belge de la commande publique pose quant à lui le principe forfaitaire mais octroie également la possibilité de le tempérer via une clause de révision. Cette clause doit cependant, être claire, précise et univoque. Lorsque l'on souhaite se ménager une possibilité de réviser les prix dans les documents du marché, il faut veiller à mobiliser dans le cadre de notre formule de révision des critères objectifs et contrôlables. Il est notamment possible de se référer aux indices proposés par différentes instances en fonction de leur pertinence par rapport à la nature du marché. La législation établit des balises quant aux paramètres à employer en vue d'élaborer des formules de révision adéquates : salaires horaires, charges sociales, prix des matériaux, etc... mais aussi l'indice-santé et en l'occurrence, l'indice des prix à la consommation. La loi prévoit en outre que la formule de révision des prix peut comporter un facteur fixe, non révisable, que l'adjudicateur détermine en fonction des spécificités du marché. Dans le secteur du catering, il est recommandé de prendre en compte les statistiques publiés par Statbel⁴ et de suivre de près les analyses trimestrielles de l'évolution des prix des différentes denrées alimentaires publiées par l'Observatoire des prix auprès du SPF Economie.

Par ailleurs, il semble qu'au vu des particularités du secteur, les pouvoirs adjudicateurs doivent autant que possible intégrer des clauses de révision dans leur marché et **se montrer plus enclin à accepter une réadaptation lorsque qu'aucune clause de révision n'a été initialement prévue.** Il conviendra cependant, de **garder à l'esprit que les clauses de révision opèrent également en faveur des pouvoirs adjudicateurs** dans l'hypothèse d'une chute des prix et de **continuer à exiger que les prestataires démontrent dans quelle mesure ils sont impactés à la hauteur des augmentations de prix qu'ils invoquent.** Enfin, **prospector plus minutieusement** pourrait indirectement prémunir le pouvoir adjudicateur contre la charge administrative excessive liée à la renégociation constante des clauses et formules de révision de prix.

4 CONCLUSION

Passer un marché public n'est pas chose aisée et le secteur de la restauration collective présente des enjeux tels que la prospection et la minutie dans la rédaction des documents du marché sont de rigueur pour tout acheteur public qui a à cœur de passer des marchés responsables mais aussi d'offrir à son

³ Bruxelles environnement. *Helpdesk Cuisine durable* [En ligne]. Disponible sur : <http://www.environnement.brussels/thematiques/alimentation/restauration-et-cantines/outils/helpdesk-cuisine-durable> .

⁴ [Statbel, l'office belge de statistique | Statbel \(fgov.be\)](http://statbel.fgov.be)

public des denrées de qualité. Vous trouverez ci-dessous toute une série de recommandations qu'il nous paraît pertinent de prendre en considération dans ce type de marchés.

Recommandations :

- **Insérer des critères de sélection proportionnés et liés à l'objet du marché ;**
- **Détailler précisément dans les spécifications techniques le besoin et les exigences relatives aux menus, grammage et aliments prohibés ;**
- **Détailler les exigences minimales en matière d'aspects durables et écologiques ;**
- **Ne pas limiter géographiquement la provenance des aliments mais plutôt imposer le respect du calendrier des fruits et légumes de saison ;**
- **Favoriser l'utilisation pour l'attribution des critères de coût/efficacité ou de qualité/prix plutôt que le prix uniquement ;**
- **Ne pas attribuer plus de 50 points au prix pour la pondération des critères d'attribution ;**
- **Imposer une sensibilisation des travailleurs aux bonnes pratiques en matière de production et gestion durables des repas ;**
- **Organiser des formations et actions de sensibilisation à l'écologie auprès des consommateurs ;**
- **Favoriser l'insertion de clauses sociales tendant à augmenter l'insertion socio-professionnelle de publics-cibles bruxellois ;**
- **Demander aux soumissionnaires la production d'un plan alimentaire complet ;**
- **Mettre en place un partenariat avec Bruxelles Environnement, notamment dans le cadre de l'aide à la rédaction des cahiers des charges.**
- **Effectuer la vérification des prix en prenant en compte les spécificités du secteur et notamment celles concernant les travailleurs et les denrées alimentaires.**
- **Prévoir une clause de révision dans ce type de marché et intégrer des formules basées sur des indices réellement pertinents**