

Recommandations spécifiques aux marchés publics de catering

SECTEUR DE LA RESTAURATION COLLECTIVE/CATERING

INTRODUCTION

1.- 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.

2.- La restauration collective est une branche industrielle qui a pour activité de servir des repas hors domicile. 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.

1. RECOMMANDATIONS PRÉALABLES À TOUTE RÉDACTION DE CAHIER SPÉCIAL DES CHARGES

1.1. L'identification des besoins

3.- Le choix de la procédure à mettre en œuvre est déterminé en fonction de différents facteurs tels que le montant et les caractéristiques des prestations à réaliser. C'est pourquoi il est primordial de procéder en amont à une définition précise des besoins et ce en fonction du public cible, les crèches, les écoles, les maisons de repos ou les membres du personnel de l'institution. De cette phase préalable essentielle dépend, d'une part, le choix de la procédure et, d'autre part, la réussite ultérieure du marché.

Une évaluation corrective des besoins n'est pas simplement une exigence juridique mais est d'abord une condition impérative pour que l'achat soit réalisé dans les meilleures conditions économiques.

4.- Tout pouvoir adjudicateur, que ce soit l'Etat fédéral, un para-régional ou une Commune doit définir ses besoins en recourant à des spécifications techniques. Ces spécifications sont des prescriptions techniques qui décrivent, de manière lisible, les caractéristiques techniques d'un produit, d'un ouvrage ou d'un service.

Elles permettent au pouvoir adjudicateur de définir les exigences qu'il estime indispensables, notamment en termes de performances à atteindre et ainsi cerner le champ d'action de l'opérateur économique réalisant le marché.

5.- En restauration collective, il est indispensable pour le pouvoir adjudicateur d'identifier précisément ses propres besoins en définissant ses objectifs, ses attentes et ses moyens de réalisation. Bien connaître le secteur est un atout et cela peut permettre d'éviter des conséquences non négligeables, comme une mauvaise estimation du marché ou obtenir des denrées non désirées.

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

1.2. Réunir les différents intervenants

6.- Une cellule marché public ne peut pas maîtriser l'ensemble de toutes les matières ni avoir toutes les connaissances dans tous les secteurs concernés.

C'est pourquoi, nous estimons que, lors de cette phase préalable, le rédacteur du cahier spécial des charges décide d'initiative de réunir chaque intervenant concerné par le marché public, que ce soit le directeur de l'école ou de la maison de repos, la personne en charge des commandes mais aussi celle de l'exécution du marché.

7.- Rien n'empêche la possibilité de se réunir avec des consultants extérieurs, pouvant répondre aux interrogations des personnes concernées et ainsi avoir une meilleure approche de l'objectif à atteindre.

1.3. Faire appel à des personnes spécialisées

8.- Un nutritionniste, un conseiller en matière de sécurité alimentaire pour l'aménagement d'une cuisine complète, un consultant disponible auprès de l'agence Bruxelles-Environnement ?

Le pouvoir adjudicateur n'a que l'embarras du choix (acteur du terrain, nutritionniste, ...) pour une assistance dans la rédaction de ces documents de marchés dans le domaine de la restauration collective mais il est nécessaire de trouver la personne répondant au mieux aux attentes, aux besoins et à l'écoute du public cible.

1.4. Un projet mais avec quel budget

9.- Une fois le projet clairement identifié, répondant aux attentes de chacun et étant le plus réaliste possible, le pouvoir adjudicateur doit se donner les moyens pour atteindre son objectif.

S'il déclare obtenir des produits BIO ou labellisés, il doit comprendre que ces demandes ont un impact sur le prix des opérateurs économiques.

Il en est de même sur les mesures d'exécution qu'il entend mettre en œuvre.

10.- Le prix est un critère d'attribution mais nous verrons qu'il ne peut pas être le seul à être pris en considération par les acheteurs publics.

Recommandations :

- **Identifier ses besoins propres de manière claire et précise au travers des clauses techniques;**
- **Réunir les différents intervenants interne à l'Administration concernés par le marché public;**
- **Avoir la possibilité de faire appel aux ressources d'une personne spécialisée lors de la rédaction du cahier des charges ;**
- **Consacrer le budget nécessaire et proportionnel aux attentes.**

2. RECOMMANDATIONS LORS DE LA PASSATION DU MARCHÉ PUBLIC

2.1. Des critères de sélection et droits d'accès proportionnés

11.- Lors de la rédaction du cahier spécial des charges et particulièrement concernant la partie relative à la sélection qualitative, le pouvoir adjudicateur peut être tenté d'exiger une capacité économique et financière excessive, notamment par la production d'une déclaration relative au chiffre d'affaires.

C'est dans cette optique que le nouvel arrêté royal du 18 avril 2017 impose que « le chiffre d'affaires annuel minimal que les opérateurs économiques sont tenus de réaliser ne dépasse pas le *double de la valeur estimée du marché*, sauf dans les cas dument justifiés tels que ceux ayant trait aux risques particuliers inhérents à la nature des travaux, services ou fournitures »².

Ainsi, s'il est compréhensible que le pouvoir adjudicateur souhaite avoir affaire à un prestataire possédant les reins suffisamment solides pour exécuter le contrat jusqu'à son terme, il est essentiel que les critères de capacité restent proportionnés.

12.- Par ailleurs, cette obligation de proportionnalité doit également s'appliquer lorsque le pouvoir adjudicateur entend vérifier la capacité professionnelle et technique des soumissionnaires et exige la production de références particulières relatives aux marchés passés antérieurement.

Nous insistons donc sur l'importance pour le pouvoir adjudicateur d'imposer aux soumissionnaires ou candidats des critères de capacité économique/ financière et professionnelle/technique qui soient liés à l'objet du marché et proportionnés. Il s'agit donc pour l'acheteur public de mettre en balance des éléments comme la nature du marché, sa durée, sa complexité et ses exigences avec les critères qu'il souhaite imposer. Ceci afin d'assurer un accès équitable au marché à tous les opérateurs économiques potentiellement intéressés.

2.2. Les spécifications techniques propres à ce type de marché public

13.- Lors de la rédaction des spécifications techniques, il est primordial de **renseigner de manière claire les menus, grammages et proportions précises** qui devront être respectés par l'adjudicataire. Ces informations doivent également comprendre la liste détaillée des aliments qui ne pourront être servis que suivant une fréquence précise et ceux qui seront entièrement prohibés du marché.

14.- Il est également conseillé au pouvoir adjudicateur d'identifier, **au stade des spécifications techniques**, les exigences qu'il désire imposer en matière de qualité des aliments. Il lui appartient de **définir précisément dans les spécifications les parts de produits « bio » et les parts de produits frais** qu'il entend obtenir.

15.- De plus, le pouvoir adjudicateur a tout intérêt à **définir et imposer les labels correspondant aux principaux aliments de base (fruits, légumes, viandes, poissons, protéines végétales, céréales, produits « bio »)**³. Ceci représentant les exigences minimums du pouvoir adjudicateur, il sera toujours possible de permettre aux soumissionnaires, au niveau des critères d'attribution, de se démarquer les

² A.R. du 18 avril 2017 relatif à la passation des marchés publics dans les secteurs classiques, *M.B.*, art. 67, §3, 9 mai 2017, p. 55345.

³ Infolabel. *Guide des labels de la consommation durable* [En ligne]. Disponible sur :<<https://www.infolabel.be/>>.

uns des autres en proposant des produits respectant des labels plus exigeants. Le pouvoir adjudicateur doit toutefois permettre aux soumissionnaires de démontrer l'équivalence de leurs produits par rapport aux critères des labels imposés.

16.- Pour finir, les enjeux actuels liés à l'économie circulaire et à la promotion du « circuit court » pourrait pousser le pouvoir adjudicateur à **imposer l'utilisation de denrées alimentaires issues d'un cycle de production proche du site de distribution des repas**. Cependant, il est généralement admis par les jurisprudences belge et européenne que les exigences ayant pour effet de **restreindre ou de limiter la provenance des aliments sur base d'un critère géographique** sont considérées comme **discriminatoires**. Il est toutefois possible de favoriser le circuit court en imposant aux soumissionnaires de respecter le calendrier des fruits et légumes de saisons.

2.3. Les critères d'attribution

17.- 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.

A ce sujet, il est intéressant de mettre en avant des critères originaux permettant aux soumissionnaires de développer leur créativité. Ces critères peuvent permettre d'aborder des préoccupations diverses.

18.- Tout d'abord, si le cahier des charges se veut résolument tourné vers une alimentation durable et écologique, il est envisageable d'établir un **critère qui permet de s'assurer que le personnel préparant les repas est suffisamment formé pour respecter les prescriptions des documents du marché**. Il est par exemple possible de demander aux soumissionnaires de prouver que leur personnel a suivi les **formations adéquates en matières de gestion de déchets, prévention du gaspillage, limitation du suremballage**, etc.

19.- Ensuite, il est conseillé d'intégrer un **critère relatif aux formations et actions de sensibilisation qui seraient données par l'adjudicataire auprès des consommateurs**, c'est-à-dire les enfants dans le cadre de repas scolaires, les patients pour les hôpitaux ou les personnes âgées pour les homes. Ces actions peuvent aborder des sujets comme le cycle de production des aliments, la découverte de fruits et légumes inconnus du grand public (fruits et légumes locaux par exemple), la prévention du gaspillage, la gestion des déchets ou l'organisation de repas à thème.

20.- En outre, dans le secteur du catering, il peut être opportun d'intégrer **une clause sociale par le biais de stages ou de formations destinés à favoriser l'insertion professionnelle** de public cible bruxellois.

21.- 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. Ce plan devrait alors prendre en compte plusieurs éléments. Il peut comprendre un engagement à respecter des labels reconnus ayant un impact significatif sur l'aspect durable du marché. Ces labels devront répondre à des critères plus poussés et plus stricts que les labels imposés dans les spécifications techniques. Il pourrait également s'agir de labels relevant du commerce équitable. Les soumissionnaires devraient démontrer leur usage de denrées labélisées par la production de certificats.

22.- 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 marché⁴.

2.4. Du contrôle des prix anormalement bas et élevés

23.- Conformément à l'article 35 de l'arrêté royal du 18 avril 2017, le pouvoir adjudicateur se doit de procéder à la vérification des prix des offres introduites, quels que soient l'objet du marché et le mode de passation⁵. A travers cette vérification, l'objectif est notamment de lutter contre les prix anormalement bas.

Les marchés publics de services ne sont malheureusement pas épargnés par la problématique. A cet effet, il est important que le pouvoir adjudicateur, lors de la rédaction de son cahier des charges et de l'analyse de la régularité des offres, prenne en compte plusieurs éléments.

24.- Lorsque le pouvoir adjudicateur analyse les offres qui lui sont remises, il se doit d'être notamment attentif aux écarts de prix qu'il pourrait constater entre les différents soumissionnaires. En effet, un prix anormalement bas ou suspecté comme tel est, dans ce secteur, souvent lié à une économie entachant soit les conditions de travail ou de rémunération des travailleurs, soit la qualité intrinsèque des denrées alimentaires.

Dans le premier cas, il peut s'agir d'un usage anormal de personnels occupant les catégories de fonctions les plus basses de la convention collective ou de non-paiement des indemnités en vigueur dans la réglementation⁶.

Dans le second cas, cela peut être expliqué par l'utilisation de denrées alimentaires qui ne correspondent pas aux spécifications du cahier des charges.

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 ;**

⁴ Bruxelles environnement. *Helpdesk Cuisine durable* [En ligne]. Disponible sur : <http://www.environnement.brussels/thematiques/alimentation/restauration-et-cantines/outils/helpdesk-cuisine-durable>.

⁵ A.R. du 18 avril 2017, *Op. Cit.*, art. 35.

⁶ Il est ici renvoyé au document de synthèse de la commission paritaire n°302.

- Détailler les exigences minimums en matières 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 cible 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.

3. RECOMMANDATIONS LORS DE L'EXÉCUTION DU MARCHÉ PUBLIC

3.1. Assurer un contrôle efficace

25.- Le pouvoir adjudicateur a informé l'adjudicataire que le marché lui était attribué. A partir de maintenant, l'adjudicataire et ce même pouvoir adjudicateur sont liés contractuellement.

Un rôle important est dévolu au fonctionnaire dirigeant dans la phase d'exécution⁷. C'est la personne qui exerce la direction et le contrôle de l'exécution au nom du pouvoir adjudicateur. Celui-ci peut nommer à ce poste tant un membre de son propre personnel qu'une personne qui lui est étrangère.

26.- Les services faisant l'objet du marché sont soumis à des vérifications destinées à constater qu'ils répondent aux conditions imposées dans les documents du marché⁸.

⁷ Art. 11 Arrêté royal du 14 janvier 2013 établissant les règles générales d'exécution des marchés publics.

⁸ Art. 150 Arrêté royal du 14 janvier 2013 établissant les règles générales d'exécution des marchés publics.

Les services doivent être conformes sous tous les rapports aux documents du marché. Même en l'absence de spécifications techniques mentionnées dans les documents du marché, ils répondent en tous points aux règles de l'art. (Art. 34 Arrêté royal du 14 janvier 2013 établissant les règles générales d'exécution des marchés publics)

27.- Dans un marché public consacré à la restauration collective, il est indispensable de mener un contrôle de l'opérateur économique mais bien souvent l'Administration ne trouve pas, tant au sein des écoles, du personnel soignant de la maison de repos qu'au sein du fonctionnaire dirigeant, la personne apte à mener ce contrôle.

Il est possible de faire appel à un organisme extérieur, indépendant de l'adjudicataire, chargé de vérifier si ce dernier répond aux aspects techniques du cahier spécial des charges et satisfait à ses propres engagements. C'est pourquoi, un part de budget doit être consacrée au contrôle de l'exécution du marché.

3.2. Labelliser sa cantine

28.- Pour soutenir les cantines qui évoluent vers une gestion durable, Bruxelles Environnement a mis en place le Label Cantine Good Food.

Ce label gratuit est destiné aux cantines bruxelloises d'écoles, hôpitaux, maisons de repos, entreprises, crèches, sociétés de catering, etc. Il constitue à la fois une reconnaissance des efforts faits par ces cantines et un élément de visibilité du statut durable de la cantine pour le personnel ou les clients⁹.

Le 29 mars 2017, certains établissements dont la cantine a obtenu le label Good Food ont été récompensés. Les établissements sont classés selon le nombre de fourchettes, à titre d'exemple, la Crèche Homborch et l'École Karrenberg ont reçu le Label Trois Fourchettes¹⁰.

3.3. Réunir les différents intervenants

29.- Une fois le marché public rentré dans sa phase d'exécution, il est nécessaire pour le pouvoir adjudicateur de réunir, en présence de l'adjudicataire, de réunir les différents intervenants concernés.

Cette réunion permet de faire le point sur la situation, souligner les points positifs et mettre en avant les points à améliorer.

Il est recommandé de tenir au moins une réunion de ce type par semestre.

3.4. Penser au marché de demain

30.- Sur la base de ces réunions semestrielles, et avant que le marché public prenne fin, le pouvoir adjudicateur fait le point sur son marché en cours et veille à apporter les ajustements et les modifications nécessaires sur le futur cahier spécial des charges et ce dans le but de le rendre le plus près de la réalité et des besoins.

Il veille également à évaluer les rapports de contrôle de l'adjudicataire qu'il a en sa possession et en tire les conséquences.

⁹ Bruxelles environnement. *Label Cantine Good Food* [En ligne]. Disponible sur : <<http://www.environnement.brussels/thematiques/alimentation/restauration-et-cantines/label-cantine-good-food>>.

¹⁰ Bruxelles environnement. *Cantines labellisées* [En ligne]. Disponible sur : <<http://www.environnement.brussels/thematiques/alimentation/restauration-et-cantines/label-cantine-good-food/cantines-labellisees>>.

Recommandations :

- **Mener un contrôle efficace et si possible par un organisme extérieur et indépendant ;**
- **Dans un esprit durable et de visibilité, labelliser sa cantine ;**
- **Réunir les intervenants concernés par le marché public à un intervalle régulier ;**
- **Concevoir le prochain marché de manière plus réaliste et plus proches des besoins.**

4. CONCLUSION

Réaliser un marché public, n'est pas chose aisée. Rédiger un cahier des charges relatif à la restauration collective l'est encore moins. Le pouvoir adjudicateur doit être conscient de ses exigences et ne pas perdre de vue la réalité des opérateurs économiques. Il ne doit pas négliger le contrôle en cours d'exécution. Bien manger est possible mais encore faut-il s'en donner les moyens pour le réaliser correctement !