

Contribution – révision des directives Marchés publics de 2014

Volet Alimentation – janvier 2026

La révision des directives européennes marchés publics de 2014 doit impérativement intégrer l'alimentation comme bien stratégique au bénéfice de la souveraineté européenne, la sécurité alimentaire et la résilience agricole de l'Union européenne.

1. L'achat public alimentaire comme levier de résilience stratégique – une vision conforme aux conclusions du dialogue stratégique sur l'avenir de l'agriculture de l'UE

Les enjeux de soutien à la sécurité alimentaire et à une agriculture plus résiliente résonnent fortement dans un contexte environnemental, social mais aussi géostratégique mouvant.

La disponibilité des denrées doit être assurée dans un contexte où les conditions de production sont plus fragiles. Nous constatons ainsi un impact sur les rendements de la dégradation des sols, de la raréfaction et dégradation de la ressource en eau, de l'érosion de la biodiversité et plus globalement du changement climatique.

Le départ massif des agriculteurs à la retraite face à un modèle social et économique insuffisamment porteur est également à noter. **D'ici 2040, l'Union européenne pourrait perdre 6,4 millions d'exploitations, soit une baisse de 62 %, par rapport à 2016¹.**

Le déploiement de systèmes de production durables fondés notamment sur l'agroécologie et l'attention portée à des processus de production durables aux effets démontrés constitue un enjeu pour la souveraineté stratégique de l'Europe :

- impact sur les conditions de travail,
- moindre sensibilité aux énergies fossiles et intrants de synthèse et soutien à la relocalisation.

En France, 70% de la production en agriculture biologique consommée est produite sur le sol français. Aux Pays-Bas, le plan de déploiement de l'agriculture biologique rappelle que la réduction des intrants importés (engrais, pesticides, aliments du bétail) est un pilier de la souveraineté agricole et que les crises géopolitiques (guerre en Ukraine) et vulnérabilités du système alimentaire invitent à un soutien renforcé².

¹ Mailin GAUPP-BERGHAUSEN, Bernd SCHUH, Arndt MÜNCH, Manon BADOUIX, Kinga HAT, Sanja BRKANOVIC, Thomas DAX, Ingrid MACHOLD, Karin SCHROLL, Luka JUVANČIČ, Emil ERJAVEC, Ilona RAC, Ana NOVAK, [L'avenir du modèle agricole européen : les conséquences socio-économiques et territoriales de la diminution du nombre d'exploitations agricoles et d'agriculteurs dans l'Union européenne](#), Février 2022

² « Je suis conscient que je publie ce plan d'action dans une période de grande incertitude. Une incertitude liée notamment à la guerre en Ukraine, avec des conséquences sur les prix que nous payons pour notre alimentation et pour l'énergie. Et une incertitude concernant le rôle de notre agriculture dans un pays confronté à d'importants défis environnementaux. C'est précisément dans ce contexte que s'impose la nécessité de se projeter vers l'avenir. En augmentant la surface agricole biologique, nous ne résolvons pas tous les problèmes d'aujourd'hui, mais nous construisons les bases d'une agriculture durable et résiliente

La sécurisation de filières locales est identifiée comme un gage important de sécurité alimentaire à l'échelle internationale³. Cette vision est clairement mise en avant à l'échelle européenne dans le Dialogue stratégique pour l'avenir de l'agriculture⁴.

Pourtant, le modèle juridique et économique sur lequel s'appuient ces processus de production durables et relocalisés reste contraint. Les externalités positives ne sont le plus souvent pas intégrées dans le modèle d'affaire. Les modèles de consommation n'ont pas pleinement évolué. La problématique de débouchés reste actuelle en dépit de parts de marchés susceptibles d'évoluer favorablement. Elle nécessite une action à différents niveaux :

- **Un soutien renforcé aux services écosystémiques rendus dans le cadre des subventions versées issus notamment de la politique agricole commune** dans le cadre de la négociation du cadre financier pluriannuel pour 2028-2034 (aide à la conversion, aide au maintien), prenant en compte la taille -petite et moyenne- des parcelles ou du cheptel ainsi que la mutation des modèles de gestion (agriculture hors cadre familial, modèles coopératifs) ;

pour l'avenir. Les agriculteurs y ont droit, et nous y avons tous intérêt. » [221213-LNV-Actieplan Biologische Landbouw-document-v8.indd](#)

³ [Alimentation Ancrée: Les marchés territoriaux comme piliers de la résilience et de la sécurité alimentaire](#) IPES Food 2024 : « Les études de la société civile estiment que plus de 70 % de la population mondiale est nourrie par les petit.e.s producteur.rice.s et les personnes des « réseaux paysans », bien que ces mêmes personnes disposent de moins d'un tiers des terres et des ressources agricoles. Dans certaines régions, ce pourcentage pourrait être encore plus élevé. Une étude de la FAO indique que les petit.e.s producteur.rice.s et les exploitant.e.s familiaux.ales produisent 80 % de l'alimentation en Afrique subsaharienne et en Asie. En moyenne, à l'échelle mondiale, 80 % des besoins alimentaires des villes sont couverts dans un rayon de 500 km. L'agriculture urbaine et périurbaine joue un rôle essentiel : elle concerne 50 % des citadin.e.s latino-américain.e.s et 40 % des citadin.e.s africain.e.s, et plus d'un milliard de personnes dans le monde. D'importants volumes de produits frais et périssables sont commercialisés en marge des chaînes d'approvisionnement industrielles, souvent directement au consommateur. À titre d'exemples, la moitié des fruits et légumes du Mexique est vendue sur des marchés de plein air, un million d'Européen.ne.s s'approvisionne grâce aux Associations pour le Maintien d'une Agriculture Paysanne, 25 millions d'Italien.ne.s achètent directement aux agriculteur.rice.s, et les marchés de producteur »

⁴ “Administrative requirements and reporting obligations are adapted to local specificities and have been reduced to what is necessary” ; “Food consumption is better connected to local agri-food production, which multiplies the direct interactions between consumers and farmers. This implies a territorial diversification of the farming sector that encourages positive regional specialisation but avoids the spatial concentration of unsustainable overexploitation of natural resources. Cooperation and partnership across the food chain, which also includes the key role of agri-cooperatives, is the new underlying form of political engagement among all stakeholders of the food value chain and society at large. Agri-food governance is participatory and interest representation in decision-making processes is balanced. There is consistency and coherence in all policy areas affecting the agri-food sector and rural areas, so that the corresponding administrative burdens can be reduced to what is strictly necessary.” [Strategic Dialogue on the Future of EU Agriculture](#) septembre 2024

- **Un soutien à la mutation des modèles de consommation en direction des productions durables dès le plus jeune âge** (programme fruits et légumes, cantines scolaires...) ;
- **Une orientation plus favorable de l'achat public vers ces modèles.**

L'achat public assumé par les collectivités locales notamment à destination de la restauration collective publique constitue en effet un levier non négligeable et le noyau de modèles de développement et coopération rural-urbain. Ces « clusters » font fonction de laboratoires essentiels à la préservation de la sécurité alimentaire des espaces les plus densément peuplés. Leur mise à l'échelle s'appuie sur trois leviers : la mise en réseau, le renforcement d'outils de transformation et d'outils logistiques plus résilients face à la mutation systémique des modèles de production, le soutien à la fonction achat.

2. Les leviers actuellement activés

Un récent rapport du *Joint Research Center*⁵ rappelle les leviers activables par les collectivités locales en particulier les critères de sélection, les spécifications techniques, l'objet du contrat, les clauses de performance ou clauses d'exécution.

Au-delà, différentes stratégies sont engagées à l'échelle nationale et locale. Le rôle des procédures est à souligner, en particulier l'usage de procédures sous le seuil des procédures dites formalisées, activables sous le seuil européen de 216 000€, ou sous le seuil intermédiaire fixé par chaque État (143 000 € en Belgique, 40 000€ en France) qui favorisent la négociation et une publicité limitée.

Sont à citer également l'allotissement, les systèmes d'acquisition dynamique, l'usage de marchés de prestations de services autour des bassins de captage qui ouvrent la faculté de pleinement rattacher fonction agricole, la rémunération de services écosystémiques locaux et fonction nourricière (achat de denrées), ou encore l'usage des marchés réservés.

3. Les freins observés

Une insuffisante reconnaissance du pouvoir de négociation : plus le montant d'un marché est élevé, plus l'intérêt théorique d'une négociation apparaît évident. Pourtant, en droit européen alors que la faculté de négocier est ouverte aux entités adjudicatrices et en régime concessif pour n'importe quel montant sous réserve de ne pas modifier les clauses substantielles du marché en cours de procédure au nom des principes de transparence et d'égalité de traitement entre candidats, elle est exclue pour les marchés publics passés par les pouvoirs adjudicateurs. Cet n'apparaît plus justifié.

Une incapacité à stabiliser les nouveaux entrants : par principe l'achat s'opère vis-à-vis de producteurs déjà en capacité de fournir les quantités exigibles. La fixation de trajectoires de

⁵ https://publications.jrc.ec.europa.eu/repository/bitstream/JRC139495/JRC139495_01.pdf

production et de croissance apparaît complexe. La fonction de l'achat public comme soutien à l'installation dans une phase pourtant critique pour les agriculteurs est ainsi malaisée à exercer.

Une mobilisation des procédures sous le seuil des procédures formalisées liée à la structure organisationnelle plus qu'à l'objet du marché : le déploiement de l'acte d'achat à l'échelle d'une école plutôt qu'à l'échelle d'une cuisine centrale a un effet direct sur le seuil utilisé et est dépendant de la structure juridique de l'école. La computation des seuils s'opérera en effet tantôt à l'échelle d'une vaste entité tantôt à l'échelle d'une entité opérationnelle autonome. En France, la structuration des collèges en établissement publics permet l'achat à l'échelle d'un établissement quand ce levier n'apparaît pas mobilisable à l'échelle d'une école.

Une inégalité de traitement entre public et privé et une complexité des dispositifs favorables à la constitution d'oligopoles et de chaîne intermédiaires pesant sur la rémunération des agriculteurs : la technicité de l'acte d'achat conduit de fait à soutenir des politiques de massification et de standardisation selon différentes modalités.

En achat direct, l'élaboration de groupements d'achats et la massification conduisent de fait à dépasser le seuil des procédures formalisées ce qui dégrade le pouvoir de négociation et d'adaptation à l'offre disponible. L'augmentation associée des volumes que ne compense pas l'usage de l'allotissement et déporte de fait le pouvoir de négociation local des producteurs aux intermédiaires (logistique, grossiste, distribution). La complexité de l'achat direct pour certaines collectivités et l'absence de contrainte équivalente pesant sur le régime des concessions peut conduire à faire le choix de l'externalisation qui aboutit au même résultat. La captation de la chaîne de la valeur associée est le plus souvent défavorable à des modèles économiques déjà fragiles. Cet effet produit des conséquences en cascade.

L'insuffisant soutien à un modèle économique favorable réduit la faculté de renouveler les générations d'agriculteurs sur un territoire au risque de générer une tension vers l'agrandissement des terres, susceptible d'accentuer leur financiarisation. Une telle dynamique engendre sur le volet production un phénomène oligopolistique situé ici sur le volet « production » et un rapport de négociation défavorable entravant la faculté des acheteurs à poser leurs conditions faute de producteurs disponibles à répondre à de tels critères.

Une imprécision du cadre juridique s'agissant des critères de localisation : les modèles roumain ou encore italien (décret zéro kilomètre⁶) donnent à voir l'introduction de critères géographiques et/ou de distance aux lieux de production dont l'usage est pourtant - faute de cadre européen suffisamment sécurisant - le plus souvent rejeté par d'autres autorités nationales dont la France.

4. Nos propositions

Notre objectif : des procédures simplifiées, transparentes, démocratiques, respectueuses du cadre européen, soutenant la résilience européenne et la juste rémunération des agriculteurs, garantes d'une concurrence libre, non-faussée, juste et équitable.

⁶ https://www.bosettiegatti.eu/info/norme/statali/2020_dm_10_03_cam_ristorazione.pdf

Proposition 1 - Redéfinir l'alimentation pour l'inscrire dans une perspective de santé globale, en lien étroit avec son environnement.

Pour quoi faire ? Pour ouvrir la faculté d'introduire des critères géographiques dans les marchés d'achat de denrée. La notion de lien direct avec l'objet du marché pourra ainsi être appréhendée de manière plus sécurisée dès lors que l'ancrage local contribue de manière manifeste aux objectifs de résilience et sécurité stratégique de l'Union européenne.

Proposition 2 – Ouvrir le libre choix de la procédure pour 50 % du volume d'achat annuel de denrées sous réserve

- d'une stratégie alimentaire publique : nous nous inspirons à l'échelle nationale des schémas de promotion des achats publics socialement et écologiquement responsables (France), des stratégies alimentaires locales (Bruxelles, Milan...)

- élaborée dans le cadre d'une gouvernance multi-acteurs : nous nous inspirons à l'échelle nationale : des projets alimentaires territoriaux (France), des ceintures alimentaires (Belgique, Allemagne), des conseils de l'alimentation (Italie). Nous nous inspirons à l'échelle européenne : des communautés européennes de l'énergie, des bio-régions.

La stratégie alimentaire territoriale devient le document sur lequel s'adosse l'achat public. Le contrat de fourniture de denrées demeure qualifié juridiquement de « marché public ». La procédure est librement déterminée, dès lors qu'elle répond aux exigences d'alimentation saine et durable limitativement énumérées. La notion de libre choix de la procédure n'emporte pas pour autant une dérégulation ou une opacité dans l'attribution des marchés (voir foire aux questions).

La stratégie territoriale est élaborée dans le cadre d'une gouvernance interacteurs :

- à l'initiative d'un ou plusieurs pouvoirs adjudicateurs ;
- conforme au socle minimal édicté par l'Europe, et le cas échéant déclinée au niveau national voire régional / en capacité d'être plus exigeante dès lors qu'il n'y a pas de contradiction ;
- adossée à un diagnostic définissant les pratiques à valoriser en vue de garantir la résilience du territoire dans une perspective de sécurité alimentaire et de santé globale - objectifs de relocalisation, préservation et restauration de la biodiversité, juste rémunération, gestion de l'eau, des sols, des déchets, gestion durable des ressources halieutiques... - et la politique achat associée en matière de restauration collective publique. Ce diagnostic met en avant les différentes échelles d'action et précise dans quelle mesure le pouvoir adjudicateur inscrit son action en articulation avec les autres échelles ;
- le périmètre de la stratégie correspond au périmètre d'approvisionnement (et non au périmètre administratif), il peut être transfrontalier ;
- elle est publique et renouvelée à échéance régulière ;
- les critères de sélection des exploitants sont conformes à cette stratégie.

Pour quoi faire ?

- *Pour renforcer un pouvoir de négociation adapté au contexte local ;*

- Pour favoriser le soutien à l'installation et la contractualisation de long terme avec les producteurs ;
- Pour adapter les procédures à l'état de l'offre locale plutôt qu'au volume d'achat en vue de sanctuariser une réelle égalité de traitement et non sanctionner des processus oligopolistiques contribuer à réduire toute forme de concurrence et de choix ;
- Pour mettre un terme à l'inégalité de traitement entre acteurs publics et acteurs privés ;
- Pour rénover les traductions du principe de transparence.

5. Réponse aux contre-arguments

Le gré à gré favorise la corruption / les procédures actuelles sont seules à pouvoir garantir le principe de transparence : divers délits sont condamnables dans le cadre des procédures de commande publique. Le favoritisme ou délit d'octroi d'un avantage injustifié consiste par exemple à délivrer des informations privilégiées à un candidat, accepter une offre inacceptable, manipuler les critères d'attribution, permettre la présence d'un des candidats lors de la réunion de la commission d'appel d'offres. La transparence des critères est proposée dans le cadre de notre proposition. Les procédures actuelles encadrant la commande publique ne sont par ailleurs pas conçues pour limiter la prise illégale d'intérêts, la concussion, la corruption passive, le trafic d'influence. Notre proposition ne vient donc pas accroître un tel risque.

Le « localisme » est interdit par le principe de non-discrimination : l'introduction de critères géographiques ne paraît pas interdite par en soi par le droit européen, seul un critère géographique apparaissant comme sans lien direct avec l'objet du marché est sanctionné.

Les principes de la commande publique européenne rendent impossibles le modèle proposé : la commande publique européenne est le fruit d'une mise en balance entre différents principes. La multiplication des directives sectorielles met en lumière l'adaptation progressive du droit européen en fonction de l'objet du marché et différents motifs d'intérêt général dont les enjeux de sécurité stratégique. En particulier, il est régulièrement admis qu'un acheteur peut passer un marché sans publicité ni mise en concurrence préalables lorsqu'en raison notamment de l'existence d'une première procédure infructueuse, d'une urgence particulière, de son objet ou de sa valeur estimée, le respect d'une telle procédure est inutile, impossible ou manifestement contraire aux intérêts de l'acheteur ou à un motif d'intérêt général.

Les critères de distance au lieu de production sont impossibles à définir : L'appréciation d'une distance pertinente doit s'opérer avec une certaine latitude d'interprétation. Elle a vocation à être différenciée en fonction des objectifs des filières et des besoins du territoire, ces derniers étant affichés dans la stratégie alimentaire proposée. Le territoire ne se limite pas à une délimitation administrative. Il prend en compte l'échelle des filières et des coopérations entre pouvoirs publics locaux, populations, entreprises, agriculteurs/paysans. Il devrait appartenir à ces acteurs de définir démocratiquement et au vu d'une analyse in situ. En vue de répondre à ces contraintes la notion de « distance utile » introduite en droit italien peut être une inspiration. De même des modèles de labellisation introduits dans certains pays dont le modèle français « Terres de Source » qui a récemment candidaté au programme européen LIFE. L'assouplissement dans

l'usage des modalités de labellisation pourrait être à considérer, ces labels étant utilisés en retour dans le cadre des marchés publics.

Le « localisme » est un prétexte pour poursuivre des modèles de production non résilients : la seule existence d'une origine locale ne saurait être recevable pour attester de la contribution à une stratégie alimentaire résiliente mais doit s'appuyer une analyse plus globale des effets de cette production sur le territoire et par extension à la résilience stratégique européenne.

Les politiques agricoles et alimentaires concernent exclusivement les territoires ruraux : les politiques alimentaires et agricoles sont par essence le fruit d'alliances et d'un travail de solidarité interterritoriales et d'une mise en lien entre territoires de production et de consommation. De nombreux territoires urbains ont déployés aux côtés de territoires périurbains/ ruraux des stratégies de développement intégrées.

Les signataires du plaidoyer pour la rénovation du cadre de la commande publique lancé en 2024

Référence du plaidoyer de 2024 : [Libérer la commande publique sur l'alimentation](#)

Collectivités et groupements / réseaux de collectivités /groupements	La Rochelle (Communauté d'agglomération) Liège Liège métropole Loire-Atlantique (Conseil départemental) Marcoussis Montpellier Mouans-Sartoux Lannion Le Havre Seine métropole (Communauté urbaine) Lille Lyon Métropole de Lyon Nancy Grand Nancy (métropole) Nantes Nantes métropole Nice Nord Yonne (PETR) Paris Pays de Sarrebourg (PETR) Pays Basque (Communauté d'Agglomération) Plaine Commune Plouguerneau Poitiers Grand Poitiers Restauration du Blaisois (SPL) Rennes Rennes métropole Rouen Normandie (métropole) Saint-Denis Saint Etienne métropole Saint Martin En Haut Strasbourg Eurométropole de Strasbourg Toulouse métropole Tours Villeurbanne	Autres acteurs publics Lycées des métiers entre Meurthe et Sanon Centre hospitalier de Dax Acteurs associatifs ou assimilés Ceinture Alimentaire namuroise (Belgique) Centre Lascaux sur les transitions Collectif 5C- Collectif des Coopératives Citoyennes de distribution en Circuit Court Iles de Paix (Belgique) Max Havelaar France Manger Demain Mensa Cívica (Espagne) Réseau Aliment-Terre de l'arrondissement de Verviers ASBL (Belgique) Réseau Minka International Risteco – Eating City (Europe) Terralim Acteurs économiques Chambre d'Agriculture de Gironde Groupement d'agricultures biologique Ile de France UNAB – Union des agriculteurs.rices bio de Wallonie (Belgique) Le Réseau des GASAP (Belgique) SCOP Carte Blanche Solidaris mutualité (Belgique) Sustainable Gastro (Pays baltes)
Alpes de Haute Provence (dpt) AGORES ANPP – Territoires de projet France urbaine Fédération des EPL Development Centre of Võru County (Estonie) Tartu County Development Association (Estonie) Allonnes Angers Approv'halles Besançon Bègles Bordeaux métropole Brest Brest métropole Bruxelles Les Cuisines Bruxelloises Coeur d'Essonne Agglomération Clermont-Ferrand Clermont Auvergne Métropole Dijon Dijon Métropole Douai Communauté urbaine de Dunkerque Erdre Cens Chezine Restauration Durable (SPL) Est Ensemble (Etablissement public territorial) Fontenay-sous-Bois Grand Cubzaguais (Communauté de communes) La Grande tablée – Dole (Syndicat mixte) Grand Paris Sud Grenoble Grenoble-Alpes Métropole GPV Rive Droite Harfleur		