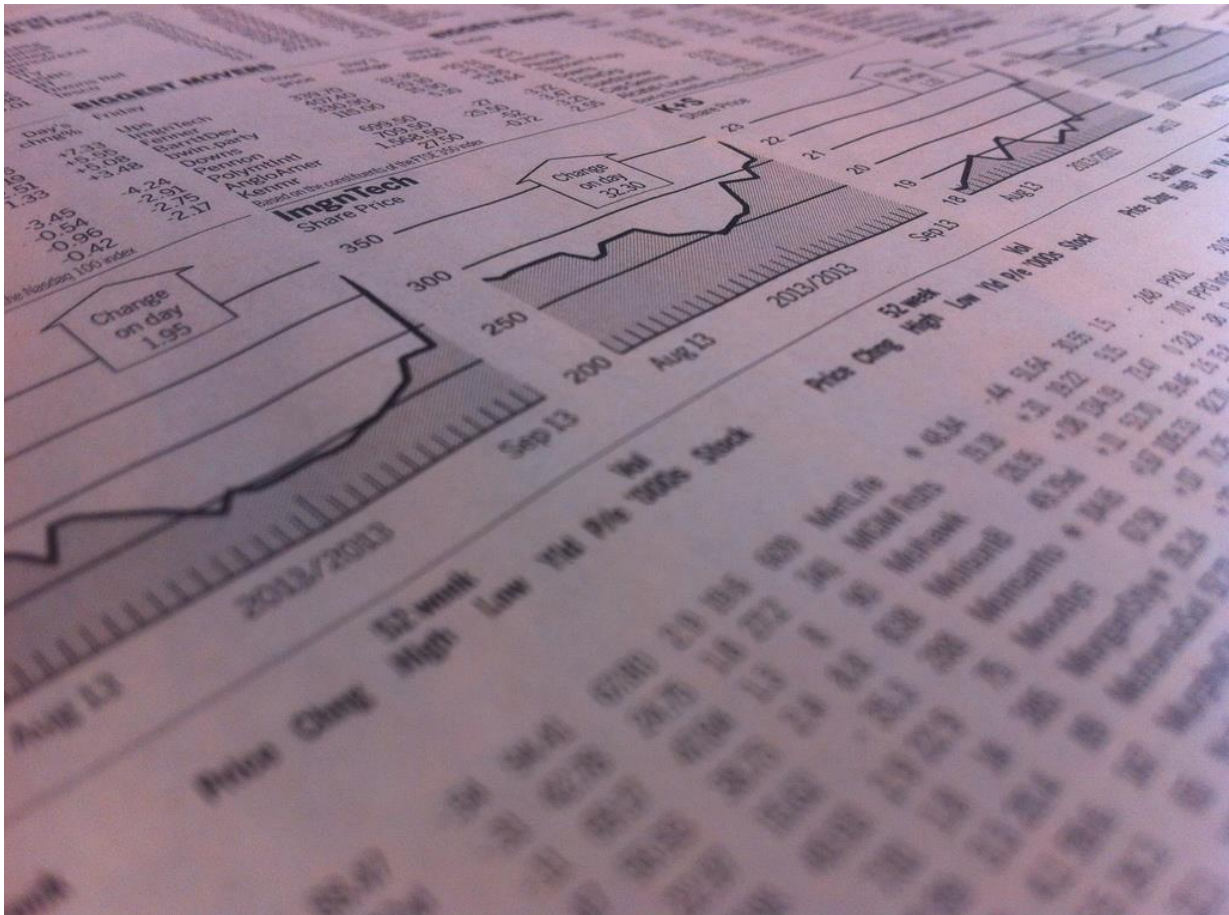


Les marchés publics au service d'une transition vers des systèmes alimentaires localisés ?



Copyright : CC BY-SA 2.0

François Delvaux

Décembre 2013

Pour que la Terre tourne plus **JUSTE** !

Pour Entraide & Fraternité, comme pour certains acteurs politiques et de la société civile, les marchés publics ont un énorme potentiel en termes d'accompagnement de la transition du système dominant vers des systèmes alimentaires localisés ancrés dans les principes de la souveraineté alimentaire. En quoi les marchés publics peuvent-ils participer à l'avènement de tels systèmes ? Comment cet outil est-il utilisé dans le Sud ? Et en Belgique, en Europe ? Telles sont les questions sur lesquelles se penche cette analyse.

1) Définition et intérêt des marchés publics

Définition : Les marchés publics consistent en la passation d'un contrat entre un pouvoir adjudicateur – qui est la source de l'appel d'offre – et un ou des acteurs privés ou publics.

Selon l'OMC, « l'acquisition de marchandises et de services par des organes gouvernementaux pour leurs propres besoins est un élément central du fonctionnement de l'État qui s'assure ainsi les intrants nécessaires pour s'acquitter de ses fonctions »². L'idée qui prévaut est celle selon laquelle l'État et les différentes instances la composant ont besoin d'utiliser leurs deniers de façon optimale, raisonnable et parcimonieuse, leurs ressources étant limitées. La concurrence – et particulièrement la concurrence internationale – la transparence et la non-discrimination sont alors présentées comme étant les ingrédients indispensables à l'atteinte de cet objectif.

¹ Centre de coopération internationale en recherche agronomique pour le développement (CIRAD) : http://afm.cirad.fr/themes/agroindustries/systAgroAlim_Loc.htm

²http://www.wto.org/french/tratop_f/gproc_f/gproc_f.htm

La dernière étude³ d'Entraide & Fraternité met bien en avant le caractère obsolète du système alimentaire dominant actuel en soulignant son incapacité à satisfaire sa mission première, celle d'assurer une nourriture suffisante (en quantité et en qualité) aux populations du monde tout en assurant aux générations futures la possibilité de pouvoir en faire autant. Face à un tel constat, la proposition était notamment de soutenir et de (re)développer des systèmes alimentaires localisés.

Les systèmes alimentaires localisés renvoient « à l'émergence de modèles de développement agroalimentaire basés sur la mise en valeur des ressources locales, plus respectueux de l'environnement, plus attentifs à la diversité et à la qualité de produits agricoles et alimentaires, plus soucieux de dynamiques de développement locales et de nouveaux enjeux du monde rural (...) Ils conduisent également à considérer les interactions entre les dynamiques rurales et les dynamiques urbaines (ou péri-urbaines), comme une question stratégique pour l'ensemble de la société »¹.

Les marchés publics, parce qu'ils représentent en moyenne 15 à 30% du PIB d'un pays⁴ peuvent donc représenter une belle opportunité, tant en termes de développement de l'économie locale et de soutien à un processus de (re)localisation qu'en termes d'emplois et de protection de l'environnement. Introduire une clause géographique, environnementale et/ou sociale dans les appels d'offres d'institutions publiques (hôpitaux, institutions politiques, administration, écoles, prisons, ...) afin de

³http://entraide.be/IMG/pdf/etude-systemes_alimentaires_localis_r_s_-_relocalisation_fd_-_final.pdf

⁴ En Belgique, ils représentent environ 33 milliards par an, tous secteurs confondus

favoriser l'alimentation locale est donc une solution à étudier de près.

2) Des marchés publics au fort potentiel : des exemples du Sud

Pour diverses institutions internationales et pour un nombre croissant d'Etats, les marchés publics constituent des moyens efficaces de lutter contre la pauvreté et l'insécurité alimentaire tout en favorisant un développement économique local. Un des pionniers en la matière est le Brésil qui a mis en place un programme d'achat public de produits alimentaires (PAA) dans le cadre de sa stratégie « Faim Zéro » – qui compte un total d'une trentaine de programmes.

Créé en 2003, le PAA consiste en l'achat – via la Compagnie Nationale d'Offre Alimentaire, les Etats et les municipalités – de denrées alimentaires issues de l'agriculture familiale en vue de constituer des stocks publics, des stocks gérés par des organisations paysannes et de fournir la nourriture nécessaire aux programmes de facilitation de l'accès à l'alimentation visant les personnes en insécurité alimentaire⁵. Le montant total ainsi octroyé aux producteurs ne peut dépasser un total de 4500 Real par an (selon les taux de change de décembre 2013, cela représente environs 1400 euros). En majorant de 30%⁶ le prix des productions issues de cultures agroécologiques, le programme vise également le soutien de leur développement. Une partie de ces achats servent à approvisionner les cantines scolaires. En effet, le programme national d'alimentation scolaire (PNAE) – bénéficiant à 47 millions d'élèves – oblige les écoles à utiliser 30% d'aliments issus de l'agriculture familiale locale (c'est-à-dire, dans la mesure du possible, de la même commune que celle dans laquelle se trouve

l'école). Comme nous le montre ce tableau, Le PAA est en réalité un programme pouvant prendre différentes formes.

⁵ http://www.inter-reseaux.org/IMG/pdf/Note_FaimZero_Sept2012.pdf

⁶ http://www.inter-reseaux.org/IMG/pdf/Note_FaimZero_Sept2012.pdf

Détail de l'ensemble des sous-programmes du PAA			
Sous-programme	Objectifs et Modalités	Plafond /an et /agriculteur	Acheteurs
Lait	<ul style="list-style-type: none"> - augmenter la consommation de lait des familles vulnérables - encourager la production laitière de l'AF - programme uniquement actif dans le Minas Gerais et le Nordeste 	100L/j	Superintendance du Développement du Nordeste
Achats locaux directs avec donation simultanée	<ul style="list-style-type: none"> - achats auprès des agriculteurs, individuellement - approvisionne les programmes gouvernementaux - nourriture envoyée dans des centres de distribution locaux, puis utilisée dans les restaurants populaires, cuisines communautaires, banques alimentaires (i.e. « donation ») 	4500R i.e. 1800€	Etats et municipalités
Achats avec donation simultanée	<ul style="list-style-type: none"> - achats auprès des groupements d'agriculteurs - une partie des achats vont aux centres de la Conab, le reste est utilisé dans les programmes gouvernementaux (i.e. « donation ») 	4500R i.e. 1800€	Conab
Formation de stocks	<ul style="list-style-type: none"> - s'adresse aux groupements d'agriculteurs - renforce leurs capacités de production et de commercialisation - mise à disposition de fonds pour l'achat de denrées venant de l'AF afin que l'OP constitue des stocks ensuite commercialisés 	8000R i.e. 3150€	Conab
Achats directs	<ul style="list-style-type: none"> - achat de stocks de nourriture pour les programmes de distribution ou la formation de stocks gouvernementaux 	8000R i.e. 3150€	Conab
PNAE	<ul style="list-style-type: none"> - 30% des achats de nourriture pour les repas scolaires doivent venir de l'AF locale 	9000R i.e. 3550€	Ministère de l'éducation

Source : From Food Security to Food Sovereignty: The Fome Zero Food Acquisition Program in the Pontal do Paranapanema, Brazil Anton S., 2011, 106p.

Source : http://www.inter-reseaux.org/IMG/pdf/Note_FaimZero_Sept2012.pdf

Les résultats concrets d'une telle politique sont multiples : amélioration de l'approvisionnement alimentaire, renforcement des chaînes d'approvisionnement locales et régionales, promotion de la production agroécologique, développement de pratiques alimentaires saines et soutien à la capacité organisationnelle des agriculteurs⁷. Si cette politique ne peut se targuer d'enrayer les conflits existants entre agriculture paysanne et agrobusiness, les estimations indiquent tout de même que la stratégie « Faim Zéro » (dans son ensemble) aurait permis « à 20 millions de Brésiliens de sortir de la pauvreté, réduit la malnutrition infantile de 60%, la mortalité infantile de 45% et la pauvreté rurale de 15%, notamment en favorisant l'agriculture et la consommation locales »⁸.

Suivant l'exemple du Brésil, plusieurs pays ont mis en place des programmes similaires. C'est le cas notamment de plusieurs pays d'Afrique (Ethiopie, Malawi, Mozambique, Niger et Sénégal) s'inscrivant dans le « Programme Acheter aux Africains pour l'Afrique » (PAA). Ces pays se sont engagés à s'approvisionner auprès de producteurs familiaux locaux pour la nourriture destinée aux repas scolaires. Au total, ce sont 5000 producteurs familiaux, 424 écoles et 120 000 élèves qui ont bénéficié de ce programme⁹. C'est également le cas du Pérou qui a mis en place un programme garantissant « qu'au moins 40% des achats publics de produits alimentaires réalisés par les programmes sociaux s'effectuent auprès de producteurs locaux »¹⁰.

Qu'en est-il en Belgique en Europe ? Jusqu'à quel point est-il possible de favoriser l'achat de produits issus d'une agriculture locale durable ?

3) En Europe et en Belgique, des règles strictes, interdisant toute préférence géographique

Si le fait de favoriser l'agriculture locale peut être envisagé à l'aide de clauses environnementales, l'introduction de critères géographiques – mesure qui se rapproche le plus du PAA Brésilien – est strictement interdit par les règlements en vigueur s'appliquant aux marchés publics belges et européens. Plusieurs types de règles, élaborées à différents niveaux de pouvoirs, encadrent en effet les marchés publics de façon assez stricte. Ces règles sont un véritable casse-tête et une rapide révision des principales intéressées est nécessaire pour comprendre en quoi l'application de critères géographiques est impossible dans l'état actuel des choses. Cet aperçu permet également de souligner les marges de manœuvres que représente l'introduction de clauses sociales, environnementales et/ou éthiques.

L'OMC et l'ACCORD PLURILATÉRAL SUR LES MARCHÉS PUBLICS (AMP)

Comme l'OMC le souligne, « l'Accord sur les marchés publics (AMP) est à ce jour le seul accord juridiquement contraignant à l'OMC qui porte spécifiquement sur les marchés publics »¹¹. Négocié à l'origine durant le Cycle D'Uruguay, en 1994, et récemment renégocié¹², cet accord « fixe des règles déterminant quels marchés lesquels doivent faire l'objet d'appels d'offre internationaux »¹³.

⁷ <http://paa-africa.org/fr/about/paa-africa/>

⁸ http://www.sosfaim.be/pdf/publications/defis_sud/114/defis_sud_faim_zero_introduction.pdf

⁹ <http://www.fao.org/news/story/fr/item/202043/icode/>

¹⁰ http://www.sosfaim.be/pdf/publications/defis_sud/114/defis-sud-fome-zero-complet.pdf

¹¹ http://www.wto.org/french/tratop_f/gproc_f/gp_gpa_f.htm

¹² Mars 2012 – Le Parlement Européen a donné son feu vert à la signature de cette version révisée en novembre 2013

¹³ http://ec.europa.eu/internal_market/publicprocurement/rules/gpa-wto/index_fr.htm

Il concerne l'Arménie, le Canada, l'Union Européenne (28 Etats-Membres), la Corée, les Etats-Unis, Hong-Kong, l'Islande, Israël, le Japon, le Lichtenstein, la Norvège, Aruba, Singapour, la Suisse et Taipei¹⁴. L'application des règles définies dans cet accord n'est requise que dans le cas où l'offre dépasse certains montants/seuils qui varient en fonction des niveaux de pouvoirs concernés¹⁵. La version révisée de l'accord prévoit désormais explicitement la « possibilité pour les États d'ajouter dans leurs appels d'offres des considérations de développement durable, de protection de l'environnement et de diminution de l'empreinte écologique »¹⁶. Cette révision s'accompagne bien entendu d'une ouverture accrue des marchés publics. Ainsi, « au Japon, en Corée du Sud et en Israël, les seuils appliqués diminueront. En contrepartie, l'UE élargit la couverture de ses marchés aux pays de l'Espace économique européen (EEE), aux États-Unis, au Japon, à la Suisse et à Taïwan »¹⁷. L'accord révisé entrera en vigueur lorsque 2/3 des parties prenantes l'auront ratifié.

L'Europe et les clauses sociales et de durabilité

Au niveau Européen, les marchés publics sont règlementés par les directives 2004/17/CE et 2004/18/CE. Ils sont régis par trois grands principes : la concurrence, la transparence et la non-discrimination¹⁸. Quant aux seuils définis par l'Europe à partir desquels ces règlements sont d'application, ce sont les mêmes que ceux

fixés au niveau de l'OMC. L'Europe s'est également attelée à expliciter la dimension sociale et environnementale de ces directives¹⁹. Au niveau environnemental, cela a abouti à la définition de critères de marchés publics verts dans dix secteurs prioritaires dont l'alimentation et les services de restauration²⁰. L'Europe est donc consciente de l'intérêt des marchés publics pour orienter son développement. Une étude européenne menée entre 2001 et 2003 établit, par exemple, « que si les cantines publiques se fournissaient en aliments biologiques (céréales, viande et lait), les dégâts infligés aux eaux et aux sols européens seraient réduits dans une mesure équivalente à la pollution causée par une population de 3.500.000 habitants ; la même action compenserait les émissions de CO2 de près de 600 000 habitants »²¹.

Et concrètement ? Le manuel publié par la Commission Européenne concernant les marchés publics verts indique par exemple aux adjudicateurs de marchés qu'ils peuvent « exiger qu'un marché de services pour une cantine prévoie un certain pourcentage d'aliments biologiques ou que certaines denrées alimentaires soient issues de l'agriculture biologique. Enfin, il est évidemment possible pour les autorités publiques de réduire l'incidence sur l'environnement en achetant des produits saisonniers, c'est-à-dire en fournissant à leurs cantines uniquement les variétés de

¹⁴http://www.wto.org/french/tratop_f/gproc_f/memobs_f.htm#parties

¹⁵http://www.wto.org/french/thewto_f/whatis_f/tif_f/agrm10_f.htm#govt

¹⁶ <http://www.eve.coop/?a=208>

¹⁷ <http://www.lemoci.com/011-70903-Le-Parlement-europeen-valide-la-revision-de-l-accord-sur-les-marches-publics-AMP.html>

¹⁸ http://popups.ulg.ac.be/csp/document.php?id=228#toct_o2

¹⁹ [Achetez verts : un manuel sur les marchés publics écologiques](#) (2005); et [Acheter social – Un guide sur les appels d'offres publics avec clauses de responsabilité sociale](#) (2010)

²⁰http://www.reseaurural.fr/files/u1/CircuitsCourts_web-2-1_0.pdf

²¹

http://www.pourlasolidarite.eu/IMG/pdf/DDetVilles_CircuitsCourtsAlimentaires.pdf et <http://www.sustainable-procurement.org/about-us/past-projects/relief/>

fruits et de légumes de saison dans une zone géographique donnée »²².

Malgré tout, l'introduction d'un critère géographique n'est pas envisageable en l'état actuel des choses. La Cour de Justice Européenne a d'ailleurs rendu un verdict indiquant « qu'une réglementation réservant des marchés publics aux entreprises ayant un siège social dans la région où doit être exécuté le marché était discriminatoire »²³ étant donné que cela constituerait « discrimination à l'encontre des entreprises établies dans les autres États membres »²⁴.

La Belgique et les clauses sociales et environnementales : l'utilisation maximale des marges de manœuvre possibles

En Belgique, la réglementation des marchés publics est de compétence fédérale. C'est donc le gouvernement fédéral qui s'est chargé de la transposition des directives européennes concernant les marchés publics. Comme les directives européennes sont le cadre référent, des clauses sociales, environnementales et éthiques peuvent être intégrées dans les cahiers de charges des appels d'offres des différents niveaux de pouvoirs Belges. C'est ce que la Région Wallonne compte promouvoir via sa « circulaire du 28 novembre 2013 relative à la mise en place d'une politique d'achat durable pour les pouvoirs adjudicateurs régionaux wallons ». Cette circulaire vise à « repenser les processus et les procédures en amont et en aval de l'acte d'achat afin d'y intégrer la dimension de durabilité et d'atteindre des objectifs en matière

notamment de réduction de l'empreinte environnementale ou d'insertion socioprofessionnelle, tout en valorisant le potentiel économique des PME wallonnes, en ce compris celles relevant de l'économie sociale »²⁵. Ici, on voit qu'il n'est pas question de faire référence directement à un critère de proximité (ni d'ailleurs, de favoriser un certain types d'entreprises, comme les PME par exemple). L'idée est donc d'utiliser au maximum les marges de manœuvre possibles afin de soutenir, in fine, certains types d'acteurs et de produits.

Selon un exemple français, on pourrait imaginer que le pouvoir adjudicateur exprime « le souhait de se voir garantir la fraîcheur ou encore la saisonnalité des produits. Lors de l'expression des spécifications techniques (...), le pouvoir adjudicateur peut, par exemple, prévoir un approvisionnement très régulier ou exclusivement en produits de saison »²⁶.

4) Les menaces du libre-échange

Malgré une certaine « flexibilité » interne, l'Europe constitue néanmoins une menace pour les règles régissant les marchés publics de ses partenaires économiques. En effet, si l'Europe considère que ses marchés publics sont ouverts à la concurrence internationale, elle considère également faire office de modèle et attend de ses partenaires qu'ils en fassent autant. Comme nous le montre l'exemple du partenariat transatlantique, les négociations d'un accord de libre-échange est

²²http://www.restaurationcollectivedurable.be/pdf/fr/123-42-Guide_techniqueBioForum_logos_bio.pdf

Guide publié dans le cadre du projet « cantines durables en Région bruxelloise » lancé par Bruxelles Environnement en partenariat avec l'association BioForum Wallonie.

²³ <http://blogs.mediapart.fr/blog/liior/090811/la-preference-locale-dans-les-marches-publics-la-gauche-aussi-inefficace-que->

²⁴<http://www.info-marches-publics.net/L-impossible-mise-en-oeuvre-du-critere-geographique,780.html>

²⁵<http://marchespublics.cfwb.be/servlet/Repository/circulaire-du-28-11-2013-relative-a-la-mise-en-place-d-une-politique-d-achat-durable-pour-les-pouvoirs-adjudicateurs-regionaux-wallons.pdf?ID=28621&saveFile=true>

²⁶<http://www.marche-public.fr/CMP-2006/Clauses-sociales-environnementales.htm>

un outil idéal afin d'imposer à ses partenaires une ouverture accrue de leurs marchés publics. Le risque est que les pays partenaires se voient forcés « d'éliminer les exigences de localisation, d'écarter des critères de sélection relatifs à la taille des entreprises, de supprimer les spécifications techniques « excessives » susceptibles de défavoriser des entreprises du secteur »²⁷. En effet, on peut par exemple imaginer qu'un assouplissement des barrières tarifaires et/ou des normes et standards liés aux productions agricoles européennes (qui sont plus strictes que celles des Etats-Unis en général) s'accompagne, en échange, d'une ouverture accrue des marchés publics américains aux entreprises européennes. Rappelons qu'aux Etats-Unis, 37 Etats ont déjà mis en place des politiques « requérant ou

encourageant une préférence pour les produits agricoles locaux »²⁸.

5) Conclusion

Les marchés publics peuvent donc avoir un réel intérêt en termes de lutte contre la pauvreté, l'insécurité alimentaire et les changements climatiques ainsi que de soutien à la transition vers des systèmes alimentaires localisés. Si en Belgique, en Europe, les marchés publics nécessitent un assouplissement afin d'être un réel outil au service du développement local, les marges d'action disponibles permettent d'ors et déjà d'utiliser les marchés publics à cette fin. Des inquiétudes subsistent quant aux effets des accords de libre-échange sur la manière dont les marchés publics peuvent soutenir les systèmes alimentaires localisés.

²⁷ <http://www.politis.fr/Le-TTIP-la-pire-menace-pour-les,22894.html>

²⁸http://blogs.law.harvard.edu/foodpolicyinitiative/files/2013/08/Local-Procurement-Handout_FINAL_FOR-PRINTING.pdf