

MINISTÈRE DE L'INTÉRIEUR,
DE L'OUTRE-MER,
DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES
ET DE L'IMMIGRATION

MINISTÈRE CHARGÉ DE L'OUTRE-MER

MINISTÈRE DE L'ÉCONOMIE,
DES FINANCES ET DE L'INDUSTRIE

MINISTÈRE DE L'AGRICULTURE,
DE L'ALIMENTATION, DE LA PÊCHE,
DE LA RURALITÉ
ET DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE

Circulaire du 1^{er} septembre 2011 concernant l'achat par les administrations de l'État et de ses établissements publics dans les départements d'outre-mer, à Mayotte, à Saint-Barthélemy, à Saint-Martin et à Saint-Pierre-et-Miquelon, de produits agricoles, de bois ou de produits dérivés, produits à proximité de la zone de consommation

NOR : OME01127499C

Le ministre de l'intérieur, de l'outre-mer, des collectivités territoriales et de l'immigration, le ministre de l'économie, des finances et de l'industrie, le ministre de l'agriculture, de l'alimentation, de la pêche, de la ruralité et de l'aménagement du territoire, la ministre auprès du ministre de l'intérieur, de l'outre-mer, des collectivités territoriales et de l'immigration, chargée de l'outre-mer, à Messieurs les préfets des départements d'outre-mer, de Mayotte et de Saint-Pierre-et-Miquelon ; Monsieur le préfet délégué dans les collectivités de Saint-Barthélemy et de Saint-Martin.

À l'issue des états généraux de l'outre-mer et en prolongement du conseil interministériel de l'outre-mer du 6 novembre 2009, le Gouvernement souhaite promouvoir le développement endogène et durable des départements d'outre-mer, de Mayotte, de Saint-Barthélemy, de Saint-Martin et de Saint-Pierre-et-Miquelon. Cette aspiration revêt une double dimension : d'une part, elle traduit la volonté locale de jouer un rôle actif dans un processus de revitalisation économique perçu comme capital et urgent ; d'autre part, elle exprime la qualité d'un développement endogène et durable. Par là même, il s'agit de favoriser une formule de développement susceptible de réduire l'extrême dépendance économique des territoires d'outre-mer tout en répondant au défi de concilier la santé publique, la protection et la mise en valeur de l'environnement et les défis sociaux et économiques.

Le Gouvernement souhaite encourager la consommation de produits agricoles, issus de l'agriculture, de la forêt, de la pêche et de l'aquaculture répondant à ces objectifs dans le cadre de la commande publique.

Nous vous demandons donc d'inciter vos services et les établissements publics placés sous votre tutelle à utiliser régulièrement des produits agricoles fabriqués à proximité de la zone de consommation, conformément aux objectifs de l'article 48 de la loi n° 2009-967 du 3 août 2009 de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement, que ce soit notamment pour la restauration collective ou pour les besoins des réceptions officielles. Vous vous référerez à cet effet aux annexes I et II.

Cette mesure vise également les contrats en cours d'exécution. Vous vous efforcerez, par conséquent, d'obtenir la signature d'avenants intégrant ces objectifs dès lors que ces avenants ne bouleversent pas l'économie générale du contrat.

En ce qui concerne la restauration collective, lorsque le restaurant administratif est géré par des associations d'usagers, vous inviterez ces associations à s'approprier les objectifs de la présente circulaire.

Vous accompagnerez la mise en œuvre de la circulaire d'actions de communication et d'information des usagers, ainsi que de formation des personnels de la restauration collective, à l'utilisation de produits agricoles fabriqués à proximité de la zone de consommation.

Vous nous adresserez annuellement un bilan de la mise en œuvre de ces instructions indiquant le cas échéant les difficultés rencontrées. Ce bilan s'intégrera dans le suivi des actions du volet « État exemplaire » du « Grenelle de l'environnement ».

L'objectif pour l'année 2011, en vous appuyant notamment sur les services de la direction en charge des douanes et de la direction en charge de l'alimentation, sera d'identifier la part des produits locaux par rapport aux produits importés et, par une politique volontariste, d'accroître de façon significative la part des produits locaux dans la consommation et l'utilisation locales.

Fait le 1^{er} septembre 2011.

*Le ministre de l'intérieur,
de l'outre-mer, des collectivités territoriales
et de l'immigration,*
CLAUDE GUÉANT

*Le ministre de l'économie,
des finances et de l'industrie,*
FRANÇOIS BAROIN

*Le ministre de l'agriculture, de l'alimentation,
de la pêche, de la ruralité
et de l'aménagement du territoire,*
BRUNO LE MAIRE

*La ministre auprès du ministre de l'intérieur,
de l'outre-mer, des collectivités territoriales
et de l'immigration, chargée de l'outre-mer,*
MARIE-LUCE PENCHARD

ANNEXE I

L'ACHAT, PAR LES SERVICES DE RESTAURATION COLLECTIVE DES ADMINISTRATIONS DE L'ÉTAT ET DE SES ÉTABLISSEMENTS PUBLICS DANS LES DÉPARTEMENTS D'OUTRE-MER, DANS LE DÉPARTEMENT DE MAYOTTE, À SAINT-BARTHÉLEMY, À SAINT-MARTIN ET À SAINT-PIERRE-ET-MIQUELON DE PRODUITS AGRICOLES FABRIQUÉS À PROXIMITÉ DE LA ZONE DE CONSOMMATION

La présente annexe précise les moyens à mettre en œuvre pour faciliter l'achat de produits agricoles fabriqués à proximité de la zone de consommation dans les prestations de restauration collective publique des départements d'outre-mer, du département de Mayotte, à Saint-Barthélemy, à Saint-Martin et à Saint-Pierre-et-Miquelon.

Les restaurants concernés sont ceux des services déconcentrés de l'État et de ses établissements publics, qu'ils soient réservés aux agents de l'État et de ses établissements ou ouverts au public, tels ceux des CROUS et des centres hospitaliers universitaires. La liste des restaurants est celle qui a été établie par la préfecture en application de la circulaire du 2 mai 2008 relative à l'exemplarité de l'État en matière d'utilisation de produits issus de l'agriculture biologique dans la restauration collective.

Les services de restauration collective sont soit gérés en régie directe par les services de l'État ou ses établissements publics, soit délégués à des prestataires de services au moyen d'un marché de service ou d'une délégation de service public.

Dans l'un ou l'autre cas, les achats portant sur la fourniture de denrées alimentaires ou sur les prestations de restauration les intégrant sont soumis, comme tous les achats publics, à l'obligation de respecter les principes de liberté d'accès à la commande publique, d'égalité de traitement des candidats et de transparence des procédures.

Le droit de la commande publique interdit donc de retenir des critères de choix liés à l'origine ou à l'implantation géographique des candidats au marché.

Toutefois, le code des marchés publics offre des outils, aux différents stades du processus d'achat public (art. 5, 6, 10, 14 et 53), permettant de faciliter l'utilisation de produits fabriqués à proximité de la zone de consommation, conformément aux objectifs fixés par le législateur à l'article 48 de la loi n° 2009-967 du 3 août 2009 de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement.

Quel que soit le montant du marché, la publication des avis de marché dans la presse quotidienne régionale et dans la presse spécialisée, à titre principal ou en complément des mesures de publicité obligatoire, permet de s'assurer que les entreprises locales sont informées du lancement d'une procédure de mise en concurrence.

LES DISPOSITIONS APPLICABLES
AUX SERVICES DE RESTAURATION COLLECTIVE GÉRÉS EN RÉGIE DIRECTE

1. Définir les besoins en prenant en compte des objectifs de développement durable

L'article 5 du code des marchés publics impose de déterminer la nature et l'étendue des besoins à satisfaire, avec précision, en prenant en compte des objectifs de développement durable.

Tout acheteur public doit donc intégrer autant que possible, dans le cahier des charges ou dans le règlement de la consultation, des exigences en termes de développement durable, c'est-à-dire de protection de l'environnement ou de progrès social. À cet égard, les acheteurs publics doivent être attentifs à des caractéristiques telles que la production issue de l'agriculture biologique, le retour à l'emploi de personnes en situation de chômage ou d'exclusion ou de personnes handicapées en recherche d'emploi ou la composition des menus dans le respect des recommandations nutritionnelles, telles que la fraîcheur, la saisonnalité, la protection de l'environnement passant notamment par la contractualisation des mesures de type agro-environnementales.

2. Exprimer les besoins en incluant des caractéristiques sociales, environnementales ou de santé publique

L'article 6 du code des marchés publics permet d'inclure des caractéristiques environnementales dans les spécifications techniques, lorsque celles-ci sont exprimées en termes de performances ou d'exigences fonctionnelles.

Il est également judicieux de formuler des spécifications techniques prenant en compte des objectifs d'intérêt général, tels que la poursuite d'objectifs relevant de la politique de santé publique. Il est indiqué de s'attacher au respect des recommandations nutritionnelles dans la composition des menus (source protéique, place des fruits et légumes). Ces objectifs peuvent être atteints au moyen de spécifications telles que la mise en place d'un approvisionnement structuré et régulier permettant des économies d'échelle et de logistique, la priorité d'approvisionnement en fruits et légumes frais et de saison.

3. Allotir le marché

La passation du marché par lots séparés est une obligation fixée par l'article 10 du code des marchés publics. Seules les conditions prévues par le code des marchés publics pour passer un marché global permettent d'y déroger. L'allotissement est de nature à susciter une large concurrence et à faciliter la participation des petits producteurs locaux sans présenter de caractère discriminatoire à l'égard des fournisseurs généralistes capables de répondre, le cas échéant, aux besoins exprimés.

Il est possible, par exemple, de décomposer le marché en plusieurs lots, définis par type de denrée qui correspondent à des catégories de fournisseurs différents (produits laitiers, légumes frais, viande fraîche, volaille...).

Allotir le marché permet également d'introduire, dans un ou plusieurs lots, une clause relative à l'insertion de personnes éloignées de l'emploi. Une telle clause doit être liée à l'objet du marché, ce qui est le cas, par exemple, lorsque les prestations qui font l'objet du lot constituent des activités à forte intensité de main-d'œuvre.

Il devient alors également possible, en application de l'article 15 du code des marchés publics, de réserver un ou plusieurs lots à des entreprises adaptées, à des établissements et services d'aide par le travail ou à d'autres structures équivalentes, employant principalement des personnes handicapées.

4. Insérer des conditions d'exécution dans le cahier des charges

L'article 14 du code des marchés publics rend possible l'insertion d'éléments à caractère social et environnemental, dans le cahier des charges, qui constituent des conditions d'exécution du marché, liées à son objet, privilégiant notamment les circuits courts d'approvisionnement. Un circuit court est défini comme étant un mode de commercialisation des produits agricoles qui s'exerce soit par la vente directe du producteur au consommateur, soit pas la vente indirecte à condition qu'il n'y ait qu'un seul intermédiaire. Il sera possible dans ce cadre, par exemple, de réduire les déplacements des véhicules de livraison, de manière à limiter la production des émissions de gaz à effet de serre.

Il est également possible d'imposer au titulaire des exigences telles que la fourniture de produits frais : fruits frais ou suffisamment développés, légumes, poissons frais, etc.

Des clauses sociales facilitant l'insertion et le retour à l'emploi de personnes en situation de chômage ou d'exclusion, ou de personnes handicapées en recherche d'emploi, peuvent également être insérées dans les cahiers des charges. Ces clauses sont particulièrement indiquées dans les secteurs dans lesquels la main-d'œuvre est importante, comme celui de la production maraîchère. Dans ce cadre, il peut être pertinent d'imposer aux candidats de s'engager à effectuer une action d'insertion correspondant soit à un volume déterminé d'heures de travail, soit à un pourcentage déterminé des heures travaillées du marché. À titre d'exemple, des partenariats avec le groupement du service militaire adapté (GSMA) pourraient être développés.

Ces conditions d'exécution ne doivent, toutefois, pas avoir d'effet discriminatoire à l'égard des candidats potentiels et doivent être indiquées dans l'avis public à la concurrence ou dans les documents de la consultation.

5. Choisir et pondérer les critères de choix du fournisseur

Pour attribuer le marché au candidat qui a présenté l'offre économiquement la plus avantageuse, les pouvoirs adjudicateurs doivent choisir, conformément à l'article 53-I du code des marchés publics, des critères non discriminatoires et liés à l'objet du marché.

Pour l'achat de denrées alimentaires courantes ou périssables, il pourra être ainsi judicieux de retenir le critère du coût global, qui permet d'apprécier notamment le surcoût lié au mode de conditionnement des denrées. Un conditionnement limitant les coûts de manipulation ou d'élimination des déchets d'emballage pourra, par exemple, être pris en compte.

De même, pour répondre à des objectifs de santé publique, il sera possible de décomposer le critère de qualité en sous-critères, tels que la fraîcheur, l'aspect, le goût ou les qualités nutritionnelles des produits.

Par ailleurs, l'article 53-I du code des marchés publics autorise la prise en considération de performances en matière de qualité nutritionnelle des produits. Il sera, par exemple, possible de retenir un critère relatif à la teneur vitaminique ou de noter les candidats sur les effets de leur proposition en matière de santé. De tels critères ne peuvent, toutefois, être mis en œuvre que s'ils sont liés à l'objet du marché. Les acheteurs publics auront pris soin d'exprimer leurs besoins en termes de protection de l'environnement ou de progrès social, conformément à l'article 5 du code des marchés publics et d'imposer, dans leurs cahiers des charges, des conditions d'exécution exigeantes en la matière, comme les y autorise l'article 14 du code des marchés publics.

LES DISPOSITIONS APPLICABLES AUX SERVICES DE RESTAURATION COLLECTIVE FAISANT L'OBJET D'UNE GESTION DÉLÉGUÉE

Dans le cadre de la délégation à un prestataire privé des services de restauration collective, le prestataire de services n'est pas soumis au code des marchés publics. Il décide donc librement, notamment de la manière dont il s'approvisionne en denrées alimentaires.

Le prestataire est, néanmoins, contraint de respecter les exigences qui ont été déterminées préalablement par le délégant dans le cahier des charges. Ce dernier peut ainsi imposer au cocontractant des conditions d'exécution privilégiant les circuits courts d'approvisionnement ou imposant des exigences, en termes de progrès social ou de qualité nutritionnelle des produits.

Il est possible, par exemple, d'introduire dans le cahier des charges des clauses exigeant du prestataire de limiter les déplacements des véhicules de livraison, en vue de réduire les émissions de gaz à effet de serre ou de s'approvisionner uniquement en légumes, fruits et poissons frais dans un souci de santé publique.

De même, des clauses sociales facilitant l'insertion et le retour à l'emploi de personnes en situation de chômage ou d'exclusion ou, de personnes handicapées en recherche d'emploi, peuvent également être insérées dans les cahiers des charges, s'agissant, par exemple, des approvisionnements du prestataire en fruits et légumes, secteur pour lequel la main-d'œuvre est particulièrement importante. Dans cette perspective, le délégant peut, par exemple, imposer à son cocontractant l'engagement de réaliser des actions d'insertion correspondant soit à un volume déterminé d'heures de travail, soit à un pourcentage déterminé des heures travaillées dans le cadre de la délégation.

APPUI TECHNIQUE SUR LES RÈGLES EN MATIÈRE DE MARCHÉS PUBLICS

Toute difficulté pour l'application du code des marchés publics peut faire l'objet de questions transmises à la DAJ/ ministère de l'économie, de l'emploi et de l'industrie à l'adresse courriel suivante : daj-marches-publics@finances.gouv.fr.

ANNEXE II

L'ACHAT, PAR LES ADMINISTRATIONS DE L'ÉTAT ET DE SES ÉTABLISSEMENTS PUBLICS DANS LES DÉPARTEMENTS D'OUTRE-MER ET À MAYOTTE, DE BOIS OU DE PRODUITS DÉRIVÉS PRODUITS À PROXIMITÉ DE LA ZONE DE CONSOMMATION

La présente annexe précise les moyens à mettre en œuvre pour faciliter, dans les départements d'outre-mer et à Mayotte, l'achat de bois ou de produits dérivés produits à proximité de la zone de consommation, en vue d'y favoriser une gestion durable des forêts. À ce titre, elle s'inscrit dans les dispositifs établis par la circulaire du 5 avril 2005 portant sur les moyens à mettre en œuvre dans les marchés publics de bois et produits dérivés pour promouvoir la gestion durable des forêts et par la circulaire du 3 décembre 2008 relative à l'exemplarité de l'État au regard du développement durable dans le fonctionnement de ses services et de ses établissements publics (voir fiche n° 8 « Bois et produits dérivés »).

Rappel – Les acheteurs publics doivent s'interroger sur l'origine des bois utilisés dans le cadre de l'exécution des marchés. Ils doivent ainsi, notamment, veiller à ce que les bois proviennent de sources présentant des garanties d'exploitation et de transformation durables et s'assurer que les fournisseurs respectent les dispositions relatives à la convention portant sur le commerce international des espèces de faune et de flore sauvages menacées d'extinction – dite CITES – mise en œuvre au niveau communautaire par le règlement (CE) n° 338/97 du Conseil du 9 décembre 1996 relatif à la protection des espèces de faune et de flore sauvages par le contrôle de leur commerce. Les acheteurs publics sont invités à se reporter à la notice d'information sur les outils permettant de promouvoir la gestion durable des forêts dans les marchés publics de bois et produits dérivés(1) et au *Guide de l'achat public écoresponsable. Le bois, matériau de construction*(2).

Les marchés portant sur la fourniture de bois ou de produits dérivés et les marchés de travaux prévoyant l'utilisation de bois ou de produits dérivés doivent respecter, comme tous les marchés publics, les principes de liberté d'accès à la commande publique, d'égalité de traitement des candidats et de transparence des procédures.

(1) http://www.minefe.gouv.fr/fonds_documentaire/daj/guide/gpem/forets/forets.htm

(2) http://www.minefe.gouv.fr/directions_services/daj/guide/gpem/bois_materiau_construction/bois_materiau_construction.htm

Le droit de la commande publique interdit donc de retenir des critères de choix liés à l'origine ou à l'implantation géographique des candidats au marché. Les acheteurs publics ne peuvent ainsi exiger, dans un marché, que le bois provienne d'une zone géographique déterminée.

Toutefois, le code des marchés publics offre des outils permettant de faciliter, aux différents stades du processus d'achat public (art. 5, 6, 10, 14 et 53), l'achat de bois ou de produits dérivés produits à proximité de la zone de consommation, conformément aux objectifs fixés par le législateur à l'article 48 de la loi n° 2009-967 du 3 août 2009 de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement.

Quel que soit le montant du marché, la publication des avis de marché dans la presse quotidienne régionale et dans la presse spécialisée, à titre principal ou en complément des mesures de publicité obligatoire, permet de s'assurer que les entreprises locales sont informées du lancement d'une procédure de mise en concurrence.

1. Définir les besoins en prenant en compte des objectifs de développement durable

L'article 5 du code des marchés publics impose de déterminer la nature et l'étendue des besoins à satisfaire, avec précision, en prenant en compte des objectifs de développement durable.

Tout acheteur public doit donc intégrer autant que possible, dans le cahier des charges ou dans le règlement de la consultation, des exigences en termes de développement durable, c'est-à-dire de protection de l'environnement ou de progrès social. À cet égard, les acheteurs publics veilleront à l'application des prescriptions de la circulaire du 5 avril 2005 susmentionnée. Il convient en particulier de s'assurer que les forêts dont sont issus les bois soient gérées selon des critères de gestion durable. Ils seront également attentifs à des considérations telles que le retour à l'emploi de personnes en situation de chômage ou d'exclusion ou de personnes handicapées en recherche d'emploi.

2. Exprimer les besoins en termes de performances techniques plutôt qu'en termes d'essences

Les acheteurs publics pourront définir leurs besoins en termes de performances techniques fondées sur les caractéristiques telles que la durabilité, la densité, la résistance, l'homogénéité ou encore l'aspect et les qualités esthétiques du bois.

Aux termes de l'article 6 du code des marchés publics, les spécifications techniques ne peuvent pas faire mention d'une origine déterminée, sauf à porter atteinte au principe d'égalité des candidats. Aussi, sauf besoin spécifique lié à l'objet du marché, il est recommandé de définir les spécifications techniques en termes de performances plutôt qu'en termes d'essences.

3. Allotir le marché

La passation du marché par lots séparés est une obligation fixée par l'article 10 du code des marchés publics. Seules les conditions prévues par le code des marchés publics pour passer un marché global permettent d'y déroger. L'allotissement est de nature à susciter une large concurrence et à faciliter la participation des petits producteurs locaux, sans présenter de caractère discriminatoire à l'égard d'autres fournisseurs capables de répondre, le cas échéant, aux besoins exprimés.

Allotir le marché permet également d'introduire, dans un ou plusieurs lots, une clause relative à l'insertion de personnes éloignées de l'emploi. Une telle clause doit être liée à l'objet du marché, ce qui est le cas, par exemple, lorsque les prestations qui font l'objet du lot constituent des activités à forte intensité de main-d'œuvre.

Il est, en outre, possible, en application de l'article 15 du code des marchés publics, de réserver un ou plusieurs lots à des entreprises adaptées, à des établissements et services d'aide par le travail ou à d'autres structures équivalentes, employant principalement des personnes handicapées.

4. Insérer des conditions d'exécution dans le cahier des charges

L'article 14 du code des marchés publics rend possible l'insertion, dans le cahier des charges, de conditions d'exécution du marché, liées à son objet, qui constituent autant de moyens efficaces de privilégier les circuits courts d'approvisionnement. Il sera possible dans ce cadre, par exemple, de réduire les déplacements des véhicules de livraison, de manière à limiter la production des émissions de gaz à effet de serre.

Les acheteurs publics peuvent exiger des candidats potentiels que les forêts dont sont issus les bois soient gérées selon des critères de gestion durable.

Des clauses sociales facilitant l'insertion et le retour à l'emploi de personnes en situation de chômage ou d'exclusion ou, de personnes handicapées en recherche d'emploi, peuvent également être insérées dans les cahiers des charges. Ces clauses sont particulièrement indiquées dans les secteurs dans lesquels la main-d'œuvre est importante, comme celui de la filière bois. Dans ce cadre, il peut être pertinent d'imposer aux candidats de s'engager à effectuer une

action d'insertion correspondant soit à un volume déterminé d'heures de travail, soit à un pourcentage déterminé des heures travaillées du marché. À titre d'exemple, des partenariats avec le groupement du service militaire adapté (GSMA) pourraient être développés.

Ces conditions d'exécution ne doivent, toutefois, pas avoir d'effet discriminatoire à l'égard des candidats potentiels et doivent être indiquées dans l'avis public à la concurrence ou dans les documents de la consultation.

5. Choisir et pondérer les critères de choix du fournisseur

Pour attribuer le marché au candidat qui a présenté l'offre économiquement la plus avantageuse, les pouvoirs adjudicateurs doivent choisir, conformément à l'article 53-I du code des marchés publics, des critères non discriminatoires et liés à l'objet du marché.

Il sera possible de noter les candidats en se fondant, en particulier, sur la qualité, les performances techniques ou le caractère esthétique des produits. À cet égard, certaines essences ultramarines présentent des qualités technologiques ou esthétiques exceptionnelles (bois de couleurs, bois précieux...).

Par ailleurs, l'article 53-I autorise la prise en compte de performances en matière de protection de l'environnement et d'insertion professionnelle des publics en difficulté. Les acheteurs publics prendront soin d'exprimer leurs besoins en termes de protection de l'environnement ou de progrès social, conformément à l'article 5 du code des marchés publics et d'imposer, dans leurs cahiers des charges, des conditions d'exécution exigeantes en la matière, comme les y autorise l'article 14 du code des marchés publics.

APPUI TECHNIQUE SUR LES RÈGLES EN MATIÈRE DE MARCHÉS PUBLICS

Toute difficulté pour l'application du code des marchés publics peut faire l'objet de questions transmises à la DAJ/ ministère de l'économie, de l'emploi et de l'industrie à l'adresse courriel suivante : daj-marches-publics@finances.gouv.fr.