

Ceinture Aliment'Terre Liégeoise

**Éducation
permanente**

**LA MODIFICATION DES
MARCHÉS PUBLICS POUR
DAVANTAGE DE PRODUITS
ALIMENTAIRES DURABLES :
LE CAS D'ISOSL**



**LA MODIFICATION DES
MARCHÉS PUBLICS POUR
DAVANTAGE DE PRODUITS
ALIMENTAIRES DURABLES :
LE CAS D'ISOSL**

La transition vers une alimentation durable dans les cuisines de collectivités est aujourd'hui perçue comme une nécessité et nombreuses sont les structures à s'engager dans des projets de cantines durables.

Les marchés publics sont un levier fréquemment évoqué pour l'opérationnaliser. Si nombreux en parlent, tous ne le font pas. Retour sur une transformation menée au sein de l'intercommunale liégeoise ISoSL.



Un changement d'alimentation servie dans les cantines aurait de multiples bienfaits. Au niveau de la santé, rééquilibrer les menus et les composer avec des produits de meilleure qualité apparaît essentiel lorsque l'on sait par exemple qu'en Belgique, 4 enfants sur 5 ne mangent pas assez de fruits et légumes et que 20% des adolescents de moins de 16 ans sont en surcharge pondérale¹. Sur le plan économique, un approvisionnement en produits locaux rémunérant de manière juste² les acteurs de la production renforcerait les filières locales et la résilience alimentaire de nos territoires. Concernant l'écologie, servir des repas faits avec des aliments produits sans intrants chimiques aurait un impact non négligeable sur la qualité des sols et la biodiversité. En bref : revoir les menus afin de servir des repas sains et équilibrés, réduire le gaspillage alimentaire et les emballages et augmenter la quantité de produits bio, locaux et équitables, etc,

nombreux sont les axes de travail sur lesquels les collectivités sont incitées à agir³!

Dans ce contexte, une difficulté liée à l'approvisionnement en produits dits « durables » fréquemment rencontrée est celle de la modification des marchés publics. Pour rappel, un marché public est « *un contrat administratif conclu entre un organisme public et un fournisseur ou un prestataire pour répondre aux besoins d'un organisme public en matière de travaux, de fournitures ou de services* »⁴. Du fait de la législation sur les marchés publics qui est issue d'une directive européenne, il n'est pas permis à l'adjudicateur d'inscrire l'origine des produits désirés dans ses cahiers des charges. Favoriser l'alimentation durable et locale via les marchés publics peut s'avérer complexe pour de nombreuses structures, parfois mal outillées en la matière, ou disposant de peu de ressources humaines pour traiter cette question.

À Liège, l'intercommunale ISO⁵ s'est lancée dans cet ambitieux projet. Nous documentons cette expérience en cours sur base d'un entretien croisé avec Justine Chanoine et Davide Arcadipane, deux acteurs clés œuvrant à ces changements.

Justine CHANOINE



a été juriste (jusqu'en janvier 2021) au sein de la cellule de coordination de la stratégie Manger Demain⁶. Elle a rédigé le « Guide pour un marché public d'alimentation plus durable »⁷ (outil officiel validé par le SPW). Elle a accompagné ISO⁵ dans la révision de ses marchés.

Davide ARCADIPANE



est analyste chez ISO⁵ et chargé de mission « alimentation durable ». Il est également attaché de cabinet de Maggy Yerna, Échevin en charge du Logement, du Développement économique et territorial, de la Régie foncière et de la Politique du Personnel communal, à la Ville de Liège

Qu'est-ce qu'ISO⁵ ? Quel rôle a l'intercommunale dans l'alimentation des enfants à Liège ? Comment s'y organise la réalisation des repas ?

ISO⁵ est une intercommunale liégeoise⁸ spécialisée dans les soins de santé. La structure est à priori assez éloignée de l'alimentation car sa mission première est la gestion de plusieurs hôpitaux et maisons de repos. ISO⁵ cuisine l'ensemble des repas des patients séjournant dans les hôpitaux et maisons de repos qu'elle gère. Elle prépare aussi les repas des bénéficiaires de soins à domicile, les repas d'enfants commandés par des écoles primaires et maternelles, ainsi que par des crèches en région liégeoise. Au total, près de 12 000⁹ repas par jour sont cuisinés chez ISO⁵, dont environ 3000 pour les crèches et les écoles. Pas moins de 140 écoles au total sont approvisionnées par ISO⁵, dont 55 sont des écoles de la Ville de Liège. Ceci place la structure comme une actrice stratégique pour améliorer l'alimentation des enfants liégeois¹⁰. La nouvelle politique alimentaire durable d'ISO⁵ concerne actuellement les 3000 repas servis dans les crèches et les écoles.

Au niveau pratique, l'intercommunale a des cuisines sur plusieurs sites et livre sur les 24 communes de l'Arrondissement de Liège. La plus grande des cuisines est située sur le site du Valdor à Liège. Le mode de production de repas diffère d'une école ou crèche à l'autre : il peut être réalisé soit en liaison chaude (maintien de la chaleur tout du long), soit en liaison froide (réchauffé dans l'établissement). Les repas en liaison chaude sont produits dès 7h du matin. A partir de 9h30, la nourriture est conditionnée dans des conteneurs isothermes. Dès 11h, les livraisons commencent, et se terminent aux alentours de 12h15.

Tous les repas servis aux enfants ont un point commun : l'approvisionnement. Or, nous sommes dans une structure publique, les achats sont donc soumis aux marchés publics.

À quel moment la structure s'engage-t-elle dans une politique d'alimentation durable et pourquoi ? Quels sont les points centraux de la nouvelle politique alimentation durable chez ISO SL ?

Un élément déclencheur de l'engagement d'ISO SL dans l'alimentation durable est la motion prise au Conseil Communal de la Ville de Liège le 16 mai 2018. Cette motion vise à limiter la distance parcourue par les aliments achetés et à bannir les perturbateurs endocriniens de l'alimentation proposée dans les services communaux à destination des enfants. La thématique de la présence de perturbateurs endocriniens dans les assiettes des enfants et les risques pour leur santé a été mise en avant lors d'un débat politique organisé le 22 mars 2018 dans le cadre du festival Nourrir Liège¹¹. Une pétition de parents d'élèves a notamment été adressée aux mandataires communaux liégeois suite à ce débat. L'alimentation durable arrive également sur la table chez ISO SL grâce à Mme Maggy Yerna, échevin à la Ville de Liège¹² et présidente du conseil d'administration de l'intercommunale ISO SL.

Le 9 janvier 2019, ISO SL confirme son ambition en devenant signataire du Green Deal Cantines Durables. Décidée d'aller plus vite dans sa transition, ISO SL renforce ses équipes en engageant plusieurs analystes dont un chargé de mission alimentation durable afin d'encadrer et d'accélérer le processus de changement en cours. C'est à ce moment que Davide Arcadipane rejoint le projet. Grâce à sa connaissance des réalités agricoles (il est également producteur), Davide semble la personne adéquate pour implémenter la nouvelle politique d'alimentation durable chez ISO SL.

L'intercommunale décide d'avoir une approche systémique de sa restauration collective en englobant 4 axes principaux de travail : la politique d'achat, la gestion de sa production, la réduction du gaspillage et la sensibilisation à l'alimentation durable. De cette approche, plusieurs enjeux majeurs et objectifs sont mis en avant :

1. L'approvisionnement.

Comment changer les manières de s'approvisionner afin que des produits durables entrent dans les cuisines ? Comment définir une stratégie d'achat cohérente avec les valeurs de l'alimentation durable ? Comment utiliser le pouvoir d'achat d'ISO SL pour investir dans des systèmes alimentaires locaux, durables et résilients ? C'est au sein de cet axe de travail que la redéfinition de la stratégie d'achat a été réalisée, en partenariat avec Justine Chanoine (juriste chez Manger Demain).

2. Menus durables.

Les cuisiniers d'ISO SL et les diététiciennes définissent des nouveaux cycles de menus sains et équilibrés avec des produits frais et de saison en s'adaptant à la gamme de matières premières durables. L'objectif central est donc de valoriser au mieux les produits.

3. Réduction du gaspillage.

Ici, toute l'intercommunale est concernée. L'objectif est de réduire le gaspillage à chaque étape des flux alimentaires en vue de gagner du budget à réinjecter dans une alimentation de qualité. La diminution du gaspillage permet donc de réinvestir dans les filières de production durable sans modification du prix de vente du repas.

4. Communication et formation.

Le but de cet axe de travail est d'élaborer une stratégie de communication autour de l'alimentation durable pour informer le personnel d'ISO SL, les enfants et leur entourage (parents, professeurs, etc.) des bienfaits de la nouvelle politique alimentaire d'ISO SL. Parallèlement, cet axe vise la formation des cuisiniers pour faciliter l'élaboration des menus. Dans cet axe, ils travaillent à la mise en place de formations pour le personnel, afin de les sensibiliser aux enjeux agricoles et alimentaires.

Nous constatons un décalage temporel entre la déclaration d'intentions avec l'inscription d'ISO SL au Green Deal Cantines Durables en (2018), et l'élaboration de la politique alimentation durable de la structure en fin 2020 début 2021. Comment cela s'explique-t-il ? Qu'avez-vous dû mettre en place pour passer des intentions à la mise en place du projet ?

Avant de se lancer, la structure n'avait pas de définition claire de l'alimentation durable, ni de vision d'ensemble de ce que cela impliquait (vision systémique). Nous sommes donc repartis de la définition réalisée par Manger Demain et de celle de la FAO pour élaborer notre vision.

Ce qui est complexe car il faut tenir compte de toutes les facettes de la durabilité et être très attentif au greenwashing et autres pratiques qui ne sont pas en phase avec nos valeurs.

On procède à un véritable changement de paradigme concernant l'approvisionnement¹³ car on adapte nos besoins à l'offre du territoire. On tente de revenir à des produits frais, de saison, issus des circuits-courts et les plus bruts possibles (malgré le fait que nous cuisinons des produits de 3^{ème} ou 4^{ème} gamme¹⁴).

Les enjeux agricoles ne sont pas toujours bien compris pour ceux qui ne côtoient pas ce secteur. C'est la raison pour laquelle nous nous déplaçons systématiquement chez les producteurs (dans les fermes) au moment de l'analyse de l'offre. La rencontre avec ces derniers est essentielle car elle permet aux cuisiniers et diététiciens de comprendre l'histoire des produits qu'ils ont entre les mains. Il faut permettre au personnel des cantines de découvrir la diversité des productions locales.

Le timing de changement est également lié à la politique d'achat d'ISO SL : les marchés finissent et commencent à des moments bien précis. Le service des achats, véritable courroie de distribution entre les producteurs et les cuisines, a établi un agenda des marchés que nous abordons l'un après l'autre.

On démarre toujours par un état des lieux de nos besoins : quels sont les produits que nous utilisons ? Quelles quantités ? A quelle fréquence ? etc. En résumé, ce sont toutes les informations pertinentes à la préparation et à la confection des repas et a fortiori à la passation d'un nouveau marché public.

Et puis commence un travail d'investigation sur le terrain. On recherche quels sont les producteurs et les entreprises locales qui pourraient répondre à nos besoins. Il est important de bien connaître l'offre afin de pouvoir rédiger un cahier de charges en adéquation avec nos besoins. L'offre, ici, doit être comprise comme l'offre globale à un moment donné sur un territoire donné et non comme la remise d'une offre par un soumissionnaire.

Une fois que l'on a la certitude que tous les fournisseurs rencontrés ont une gamme de produits nous permettant de réaliser des menus sains et diversifiés, notre marché public intègre de nouveaux critères de sélection. La législation sur les marchés publics n'est pas simple d'utilisation et fait référence à des principes fondamentaux européens. Pour cette raison, il n'est pas toujours aisé de trouver les critères adéquats. Une équipe multidisciplinaire composée du service des achats et de juristes (interne et externe à ISO SL) travaille sur l'introduction de critères pour que les produits soient respectueux de l'environnement et du bien-être animal, sains, équitables et ne participent pas au gaspillage alimentaire. S'ensuit une procédure classique avec les remises d'offre, les tests culinaires, la désignation du fournisseur, etc.

Sur papier, ça a l'air assez simple d'introduire des produits durables dans les cuisines de collectivité mais en réalité c'est plutôt complexe (ou énergivore). Il y a des freins logistiques, humains, financiers (notamment une dualité entre l'exigence d'un prix faible venant des utilisateurs des cantines, et la nécessité d'offrir des prix rémunérateurs aux producteurs). Penser son marché de manière durable est donc un processus entier. Il ne suffit pas de modifier l'un ou l'autre critère ou de demander de manière soudaine de la nourriture plus locale et qualitative. Il faut penser son marché par étapes, c'est la démarche dans son entièreté qui va permettre à votre marché d'être, tout d'abord plus durable, mais également réaliste aussi bien pour le personnel de cuisine que pour les producteurs.

Lorsque l'on parle d'alimentation durable et de collectivités, la question des marchés publics est très fréquemment mise en avant comme un frein principal. Qu'en est-il chez ISO SL ?

Davide : « Au sein de l'intercommunale, les marchés publics ont été vus comme un outil pour s'approvisionner en produits durables plutôt que comme un frein. La politique d'achat d'une institution publique est la pierre angulaire d'une nouvelle politique alimentaire durable. Il est important de prendre conscience que les moyens budgétaires de nos institutions publiques peuvent être utilisés pour soutenir et développer les systèmes alimentaires locaux, durables et résilients ».

Justine complète : « Chez ISO SL, la taille des marchés passés est conséquente, et certains passent automatiquement sous la régulation de marchés européens car ils sont au-dessus de 214 000 €. Actuellement, on peut dire que l'Europe est schizophrène dans sa régulation des marchés publics : d'un côté, elle met en place un Green Deal et une loi climat, et de l'autre, elle maintient une mise en concurrence de tous les opérateurs économiques et permet des marchés publics où 100% des points sont attribués en fonction du prix. Ce n'est plus possible, cela doit changer. En pratique, une des premières choses que nous avons réalisée avec ISO SL pour s'émanciper des incohérences de cette régulation européenne a été d'allotier les marchés. Une fois les lots constitués, on a travaillé sur un cahier des charges spécifique et bien précis pour chacun, afin qu'ils permettent de sélectionner des produits locaux et écologiques. »

Quels sont les éléments clés qui permettent la modification des marchés publics chez ISoSL ? Quelles ressources avez-vous du trouver pour mener cela ?

Davide :

« L'élément clé qui permet ces changements, c'est la co-construction et la volonté partagée d'y arriver. La direction d'ISoSL et son conseil d'administration nous donnent les moyens d'y parvenir. On a également la chance d'être accompagnés par des personnes qualifiées : Justine Chanoine de Manger Demain, juriste spécialisée en marchés publics favorisant l'alimentation durable, et Laurence Faeck, juriste en charge des marchés publics au sein d'ISoSL. Les solutions suggérées par Justine ont pu être intégrées chez ISoSL grâce à la présence de Laurence. C'est vraiment clé d'avoir des juristes motivés à nos côtés quand on procède à ces changements. Cela se joue parfois à des détails. Mais c'est en travaillant ensemble sur la question que nous nous sommes rendus compte que c'était possible. »

Justine :

« Sur les critères par exemple, nous sommes attentifs à la ventilation des points d'attribution entre le prix et la qualité, qui intègre les valeurs de l'alimentation durable. »

En tant qu'accompagnatrice, cela fait une grande différence de soutenir une collectivité qui consacre du temps et a du personnel qualifié pour écrire ses marchés. L'investissement de Davide (chargé de mission alimentation durable chez ISoSL), de Laurence (juriste chez ISoSL) et du service achat a été clé.

Il faut un travail conjoint sur le long terme. C'est assez chronophage et les collectivités qui veulent changer leurs marchés publics pour favoriser l'alimentation durable doivent s'y prendre à l'avance. »

Quelles sont les astuces ou outils que vous pourriez conseiller à d'autres structures de même taille et désireuses de mettre en place ce type de changement ?

Davide :

« Au niveau de la méthodologie, nous nous sommes entièrement basés sur le Guide pour un marché public d'alimentation plus durable¹⁵ réalisé par Manger Demain.

Il faut s'y prendre bien à l'avance, et impliquer les juristes et le service achat de votre structure dès le début.

Le changement de pratiques prend sens lorsque c'est accompagné d'un changement de mentalités. Par exemple, par rapport au prix, c'est important d'avoir une vision d'ensemble. Maintenant on paie un prix qui contribue au bien-être social et à la préservation de l'environnement. Il faut aussi avoir en tête le lien entre alimentation et santé, ce qui est d'autant plus pertinent dans une structure comme ISoSL qui s'occupe principalement de la santé.

« Aussi, cette nouvelle politique d'approvisionnement a pour ambition de rester budgétairement supportable pour l'institution. Cette hausse de prix pour des produits de qualité devrait être contrebalancée par la lutte contre le gaspillage à chaque étape des flux alimentaires. »

Les marchés publics sont en lien direct avec l'approvisionnement des cantines. Avez-vous trouvé facilement des producteurs capables de fournir une structure telle que la vôtre ?

Davide :

« Il est important de bien connaître l'offre. Etant agriculteur, j'ai pu m'appuyer sur mon réseau dans le monde agricole mais aussi associatif pour trouver les producteurs, grossistes ou des coopératives de producteurs capables de répondre à nos besoins. Notre terroir est riche de diversité. Nos producteurs sont incroyables. De par nos habitudes alimentaires et pour avoir de la diversité, certains produits (qu'on ne sait pas cultiver en Belgique) viennent de l'étranger (agrumes, mangues, bananes, etc.). Désirant être cohérents avec nos valeurs, nous sommes heureux de travailler avec la coopérative The Food Hub¹⁶, coopérative de petits et moyens producteurs biologiques du Sud de l'Europe (Italie et Espagne) qui fait le lien logistique entre eux et nous. »

Justine :

« L'idée n'est pas de mettre de côté les acteurs traditionnels, mais de les amener à changer leurs pratiques également. Par exemple concernant les produits laitiers, un grossiste a remporté le marché car il a changé son approvisionnement en y faisant entrer des produits locaux et bio. Cette structure assure par exemple une excellente traçabilité des produits, ce qui est nécessaire pour fournir des cuisines de collectivité. ISO SL a une liste de critères clairs qui permet d'objectiver ces décisions. »

Concernant l'approvisionnement, y a-t-il des modifications en termes de logistique qui découlent de la modification de vos marchés publics ?

Davide :

« Pour plusieurs marchés, il faut quasi créer de nouvelles filières. Par exemple pour les fruits belges (pommes, poires, cerises, fraises), il y a des produits de grande qualité présents en quantité suffisante sur notre territoire. Mais la logistique pour approvisionner une structure telle que la nôtre n'existait pas. C'est en se mettant en lien avec The Food Hub que cela a été possible. En plus de travailler avec des petits producteurs du sud, ceux-ci ont mis leur logistique à disposition de producteurs de la région liégeoise pour fournir ISO SL. C'est remarquable. Nous nous réjouissons aussi qu'un hub logistique dédié au circuit-court puisse très bientôt se développer à Liège. »

Justine :

« Il y a en effet un grand manque au niveau logistique pour que l'offre wallonne rencontre la demande de son territoire. La Wallonie compte de nombreux transformateurs professionnels fournissant des produits de qualité, il y a donc relativement peu de besoins à ce niveau-là. Par contre, concernant le transport, il y a des manques à combler et des nouvelles solutions à inventer.

Aujourd'hui, nous voyons arriver de nombreuses solutions qui concernent la transformation comme les légumeries et les halls relais. C'est bien, mais comment s'assurer que ces structures pourront bien approvisionner les collectivités ? »

Un mot de la fin ?

Modifier ses marchés publics pour favoriser l'alimentation durable est un processus long qui demande de nombreux changements, notamment au niveau des mentalités. Il faut déconstruire le « paradigme du prix bas », augmenter ses connaissances sur les réalités agricoles et se reconnecter aux réalités du monde de la production. Il faut apprendre à penser l'alimentation dans sa globalité. Produire des repas plus durables passe par des aspects juridiques, l'approvisionnement et la logistique, la formation du personnel, la sensibilisation...

L'enjeu est d'établir de nouvelles relations étroites et mutuellement avantageuses entre producteurs, transformateurs et distributeurs. Les marchés publics sont un véritable levier pour la transition alimentaire, le tout est d'avoir les compétences et de bien connaître l'outil pour le manier en fonction de ses ambitions.



A.

Notes de fin

1 *Cantines Durables*, Good Planet. 2021. URL : <https://www.goodplanet.be/fr/cantines-durables/>. Consulté le 06/12/21

2 Pour plus d'informations : <https://prixjuste.be/>

3 Dans le cadre du projet Green Deal Cantines Durables, les collectivités prenant part au projet doivent s'engager sur six axes de travail différent : des produits locaux et de saison, des produits respectueux de l'environnement et des animaux, des produits équitables, des repas sains équilibrés et savoureux, la réduction du gaspillage alimentaire et des déchets, l'inclusion sociale. Voir : Manger Demain, *Le Green Deal Cantines durables*, 2021. URL : <https://www.mangerdemain.be/le-green-deal/>. Consulté le 06/12/21

4 *Marchés Publics*, Service Public Fédéral des Finances. 2021. URL : <https://finances.belgium.be/fr/march%C3%A9-public>. Consulté le 06/12/21

5 Intercommunale de Soins Spécialisés de Liège

6 Adoptée par le Gouvernement wallon le 30 novembre 2018 et votée à l'unanimité par le parlement wallon en avril 2019, la Stratégie Manger Demain a pour objectif de coordonner, de faire du lien et de faciliter les initiatives locales et régionales en matière d'alimentation. Elle dote la Wallonie d'une vision globale, d'une méthodologie de travail et d'un plan de travail ciblé sur une thématique prioritaire pour les trois années à venir : la restauration collective Green Deal Cantines Durables. <https://www.mangerdemain.be/strategie/>

7 Disponible sur le site internet de Manger Demain. URL : <https://www.mangerdemain.be/2020/12/04/guide-pour-un-marche-public-alimentaire-plus-durable/>. Consulté le 13/12/21

8 A actionnariat mixte : il s'agit d'une entreprise publique avec une part d'actionnariat privé. Plus d'informations : <https://www.isosl.be/>

9 Il s'agit de chiffres comptabilisés avant la pandémie, actuellement ils peuvent fluctuer.

10 Cet impact est conséquent. En Belgique (à l'inverse de pays comme la France par exemple), seuls les enfants dont les parents font le choix d'inscrire leurs enfants à la cantine y mangent. La modification des repas servis par la restauration collective est un des axes de travail permettant d'augmenter l'accès à tous à une alimentation durable, et non l'unique.

11 Nourrir Liège, le 12/06/2018, *Vote d'un texte contre les perturbateurs endocriniens dans l'assiette des élèves suite au festival Nourrir Liège*. URL : <https://nourriliege.be/vote-dun-texte-contre-les-perturbateurs-endocriniens-dans-lassiette-des-eleves-suite-au-festival-nourrir-liege/>
Consulté le 10/12/21

12 Échevin en charge du Logement, du Développement économique et territorial, de la Régie foncière et de la Politique du Personnel communal. Mme Yerna a notamment dans ses attributions tout ce qui concerne la mise en œuvre des projets de « circuit court » (ex : CREaFARM).

13 Pour les repas servis dans les crèches et les écoles.

14 La 3^{ème} gamme regroupe les produits surgelés, la 4^{ème} gamme regroupe les légumes et fruits frais, crus, lavés, épluchés et coupés.

15 *Op Cit*

16 Voir : <http://www.thefoodhub.be/fr/>

Analyse rendue possible par



Rédaction
Louise Balfroid

Relecture
Justine Chanoine
Davide Arcadipane

Design graphique
Taste & Visual
@tasteandvisual

Couverture
Jérémy Joncheray
@jeremy.joncheray

Le document est composé
en Georama et en Newsreader
dessinées par Production Type.

-
Juin 2022
Liège



La mission de la Ceinture Aliment-Terre Liégeoise (CATL) est de favoriser le développement de l'alimentation durable et des filières courtes et locales, en sensibilisant à ces thématiques, en soutenant les acteurs qui les composent et en facilitant leur développement.

Elle a été lancée en novembre 2013 par une coalition d'acteurs citoyens, économiques et culturels de la région liégeoise.

Plus d'informations :

www.catl.be

Cette analyse s'inscrit dans le cadre d'une demande de reconnaissance en éducation permanente de la CATL.

Vous désirez consulter nos autres analyses et études, vous les trouverez ici: <https://www.catl.be/la-catl/education-permanente/>