



Réponse du Conseil d'Etat à deux instruments parlementaires

Postulat Laurent Thévoz / Xavier Ganiotz

2014-GC-15

Promotion des produits agricoles de proximité dans la restauration collective publique du canton de Fribourg

Motion Romain Castella / Ruedi Schläfli

2014-GC-31

Utilisation prépondérante de produits locaux au sein des restaurants et cantines de l'Etat de Fribourg et soutenus financièrement par l'Etat

I. Résumé du postulat Laurent Thévoz / Xavier Ganiotz

Dépôt

La restauration collective publique dans le canton Fribourg sert aujourd'hui environ 7,5 millions de repas par an. Avec la croissance démographique attendue dans le canton, ce nombre devrait croître encore à l'avenir. Or, d'une part, l'agriculture fribourgeoise produit une grande partie des aliments utilisés dans ce type de restauration et, d'autre part, l'alimentation est – après l'habitat et la mobilité – l'activité humaine qui produit le plus de gaz à effet de serre. Dans le cadre de sa stratégie de développement durable, l'Etat de Fribourg s'est engagé à faire preuve d'exemplarité. Il y a donc là un domaine où il devrait assumer ses responsabilités et promouvoir la consommation de produits alimentaires dans la restauration collective publique du canton répondant à des critères de durabilité.

Résumé du développement

Les députés estiment que consommer des produits qui ont parcouru des milliers de kilomètres avant d'atteindre nos assiettes contredit toutes les recommandations destinées à réduire l'empreinte écologique de notre mode de vie. De plus, le mode de production de ces aliments est souvent irrespectueux aux niveaux environnemental, sanitaire et social. A l'inverse, la consommation quotidienne de produits agricoles de proximité répondant aux exigences de qualité suisse contribue de manière concrète au développement durable de notre canton, de la Suisse et de notre planète. Dans notre canton, les producteurs locaux emploient déjà plusieurs moyens pour promouvoir leurs produits pour la consommation des ménages. Mais qu'en est-il de la consommation de produits agricoles locaux dans la restauration collective dans les établissements publics dépendants directement ou indirectement de l'Etat de Fribourg (7,5 millions de repas par an, selon une récente étude d'Agridea)? Il semble qu'il n'existe aucune politique publique cantonale concernant l'utilisation systématique et privilégiée de produits agricoles répondant à des critères précis autres que purement économiques dans la restauration collective publique dans le canton de Fribourg.

Cependant, comme il existe déjà des chefs de cuisine de restaurants collectifs publics qui s'approvisionnent "local", cela démontre bien qu'il s'agit d'une pratique réaliste et faisable. Il est regrettable que dans les établissements où le chef de cuisine achète local, le consommateur ne soit pas systématiquement informé. Dans le canton de Genève, par exemple, une marque de garantie certifie l'origine locale de la matière première, ce qui permet à la restauration de servir des menus labellisés "local".

Considérant ces développements tout comme les engagements que le Conseil d'Etat a pris dans le cadre de son Agenda 21 et du plan d'action pour le développement de l'agriculture biologique dans le canton de Fribourg, ainsi que la loi cantonale sur l'agriculture (article 2, al b), le présent postulat lui demande de répondre aux questions suivantes:

Objectif Général : Exemplarité de l'administration publique

1. a) Le Conseil d'Etat estime-t-il qu'il est de sa responsabilité de garantir que les consommateurs des lieux de restauration collective, qu'ils soient en mode de gestion directe ou non, aient accès à des produits alimentaires sains, qui réduisent leur empreinte environnementale tout en répondant explicitement à des critères équitables ?
b) Comment le Conseil d'Etat entend-il généraliser les résultats de ses initiatives en cours dans le cadre de l'Agenda 21 qui ont un caractère pilote ?

Objectif Economique : Concilier la promotion de l'économie agricole régionale et la réduction de l'empreinte écologique de la restauration collective publique

2. Le Conseil d'Etat envisage-t-il de favoriser systématiquement l'achat de produits agricoles de proximité, dit « à cycle court », issus de préférence de l'agriculture biologique, dans l'ensemble des lieux de restauration collective publique du canton? Si non, pourquoi ?
3. Si oui, comment entend-il procéder (quelles mesures) dans les entités qui sont sous sa responsabilité directe ?
4. Estime-t-il que sa responsabilité est aussi engagée dans les institutions qui ne relèvent pas de son administration directe (comme par exemple les établissements scolaires et universitaires ou les EMS) mais qui sont au bénéfice de subventions cantonales? Si non, pourquoi ?
5. Comment pense-t-il pouvoir utiliser les subventions cantonales qu'il octroie à ces entités pour les inciter à faire elles aussi preuve d'exemplarité en matière d'approvisionnement de produits agricoles de proximité, de préférence issus de l'agriculture biologique ?

Objectif Ethique: garantir le caractère équitable des produits alimentaires importés

6. Le Conseil d'Etat est-il soucieux de garantir que les produits alimentaires importés qui sont servis dans les lieux de restauration collective publique du canton répondent à des normes équitables explicites ? Si non, pourquoi ?
7. Si oui, comment entend-il procéder (quelles mesures) pour veiller à ce que tous les produits alimentaires servis dans les lieux de restauration collective publique soient produits dans des conditions équitables?

Objectif Opérationnel: concilier les priorités cantonales en matière de produits alimentaires et les règles de l'OMC pour les marchés publics

8. Comment l'Etat de Fribourg entend-il tirer parti des pratiques d'autres cantons quant à la manière de faire respecter efficacement des critères environnementaux (empreinte écologique) et sociaux (conditions équitables de production) dans le cadre des appels d'offre réglementés par l'OMC pour promouvoir l'usage systématique de produits agricoles de proximité, de préférence issus de l'agriculture biologique et respectueux de normes équitables, dans les lieux de restauration collective publique du canton ?

II. Résumé de la motion Romain Castella / Ruedi Schläfli

Dépôt

Aujourd'hui plus que jamais, les consommateurs veulent connaître le contenu de leur assiette. Les collaborateurs de l'Etat, les pensionnaires des homes, les patients des hôpitaux ainsi que les étudiants et jeunes écoliers font également partie de ces consommateurs. Tous les indicateurs démontrent les intérêts des circuits courts dans le secteur de l'alimentation, durabilité, environnement, économie locale, maintien du savoir-faire, traçabilité, sécurité, etc.

C'est pourquoi, nous demandons au Gouvernement d'inscrire dans une loi et/ou d'éditer des règlements d'application afin de promouvoir et garantir une part substantielle de produits régionaux dans l'offre de la restauration collective. Par cette motion, nous voulons que les règles d'achats de produits de l'agriculture soient fortement liées à la production locale pour l'ensemble du secteur de la restauration dans les établissements qui dépendent de soutiens financiers de l'Etat de Fribourg.

Résumé du développement

La restauration collective recouvre la préparation et la fourniture de repas aux personnes travaillant et/ou vivant dans des collectivités telles que les entreprises publiques ou privées, les collectivités locales et administrations, les crèches et les établissements scolaires publics ou privés, les hôpitaux ainsi que les établissements sociaux et médico-sociaux accueillant les personnes âgées ou handicapées, et tous les autres organismes publics et privés assurant l'alimentation de leurs ressortissants.

Les objectifs de la motion et les avantages attendus pour le canton sont résumés comme suit :

- > Soutien à l'agriculture de proximité et ses produits ainsi qu'aux fournisseurs régionaux
- > Favoriser les artisans et transformateurs du canton
- > Actions en faveur du développement durable, transports courts
- > Promotion d'une nutrition saine, de goût et responsable
- > Intégrer et promouvoir l'utilisation des produits régionaux au sein de la formation

Les enjeux dépassent donc très largement la politique agricole. Une étude d'Agridea met en exergue les bénéfices attendus relevant des dimensions sociales et environnementales du développement durable et concernant tous les citoyens. Le Conseil d'Etat est invité à prendre connaissance de l'étude et des différents documents réalisés par Agridea. Le cahier des charges pour les restaurants agréés « Terroir du Pays de Fribourg », édité par GastroFribourg et l'Association pour la promotion des produits du terroir du Pays de Fribourg, peut également être un exemple par son utilisation dans

le secteur de la restauration privée. D'autre part, des indicateurs financiers et d'organisation peuvent être obtenus auprès de l'Ecole hôtelière de Lausanne au niveau du projet intitulé « Beelong ». Les motionnaires souhaitent également que le Gouvernement soutienne un projet pilote dans le canton de Fribourg en 2014 afin d'obtenir des indicateurs précis propres au canton. Ils sont persuadés que le canton de Fribourg saura voir les avantages indéniables d'agir dans le secteur de la restauration collective.

III. Réponse du Conseil d'Etat

A. Remarques préalables

Les deux instruments parlementaires poursuivent un objectif principal commun, soit d'augmenter la part de produits de proximité dans la restauration collective, avec des motivations légèrement différentes. Le postulat place le développement durable au centre de ses préoccupations et vise prioritairement une réduction de l'empreinte écologique de la restauration collective, par l'achat de produits de proximité, issus de préférence de l'agriculture biologique. Il souhaite également garantir le caractère équitable des produits importés. Quant à la motion, partageant les objectifs généraux de développement durable, elle place un accent particulier sur les avantages économiques attendus pour l'agriculture et la transformation alimentaire fribourgeoises. Vu la parenté de leurs préoccupations et de leurs objectifs, le Conseil d'Etat propose une réponse commune aux deux instruments.

Précédemment, deux questions parlementaires ont mis en évidence le souci de favoriser les fournisseurs fribourgeois pour l'approvisionnement en pain des cafétérias et restaurants dépendant de l'Etat (Question Jean-Pierre Dorand 880.05 et Question Alfons Piller QA 3042.07); le Conseil d'Etat soulignait dans ses réponses que la part d'approvisionnement hors-canton était faible et qu'en raison de la marge d'entrepreneur des tenanciers et du cadre légal (loi fédérale sur le marché intérieur), il n'entendait pas prendre de dispositions contraignantes. D'autre part, un postulat visait de manière plus générale la prise en compte de la durabilité et, en particulier, du commerce équitable dans le cadre des achats publics (Postulat Xavier Ganiot / Andrea Burgener Woeffray P 2061.09). Le Conseil d'Etat indiquait qu'il partageait la préoccupation exprimée dans ce postulat et proposait de l'accepter vu les travaux déjà engagés dans le même sens dans l'élaboration de la Stratégie de développement durable du canton de Fribourg.

Le Conseil d'Etat relève qu'il a effectivement pris l'importance des achats publics en compte dans sa Stratégie Développement durable¹ ; il y exprime son objectif d'exemplarité de l'Etat en matière d'achats publics durables. Sur mandat du Comité de pilotage Développement durable, un groupe de travail « Restauration collective et développement durable » planche actuellement sur la définition de critères relatifs aux exigences « régional », « de saison », « biologique », « équitable » et « sain » et proposera des mesures dans le but de les intégrer dans la gestion courante des restaurants et cafétérias étatiques ou proches de l'Etat. Il s'agit entre autres d'améliorer le bilan écologique de ces établissements, les aspects éthiques et d'équilibre alimentaire, et de mieux informer leurs clients sur ces questions. Une phase-pilote d'une année est envisagée dans quelques établissements.

¹ Stratégie Développement durable, action 2.1 « Achats publics durables ».

En ce qui concerne les aspects de santé publique en particulier, l'Etat de Fribourg, au travers de la DSAS (et du Service de la santé publique) soutient depuis plus de 10 ans le projet Fourchette Verte qui est un label de restauration de qualité, qui cherche à concilier plaisir et santé. En améliorant les connaissances en matière d'alimentation et de santé, Fourchette verte tente de modifier non seulement le comportement des restaurateurs mais également, par effet démultiplicateur, celui des consommateurs. Dans la mise en œuvre du label, des critères liés aux aliments locaux, de saison et de production durable sont notamment proposés dans les recommandations faites par les diététiciennes – dans le cadre des possibilités des restaurateur-trice-s².

Enfin, reconnaissant l'importance de la thématique, la DIAF par le Service cantonal de l'agriculture a mandaté Agridea pour une étude sur les produits de proximité dans la restauration collective. Dans le canton de Fribourg. Rendu en 2013, le rapport³ analyse le marché de la restauration collective dans le canton et les différents systèmes de gestion qui y prévalent, l'offre en produits de proximité ainsi que les bénéfices et obstacles à un approvisionnement local et propose quelques axes d'action. Ce rapport s'inscrit dans une démarche étendue à plusieurs cantons et se poursuit par l'approfondissement en commun de mesures envisageables et l'échange d'expériences concrètes.

B. Position de principe

Le Conseil d'Etat est d'avis qu'un approvisionnement local et des circuits courts peuvent contribuer significativement aux trois dimensions de la durabilité dans la restauration collective et qu'il s'agit d'un secteur où l'Etat a un rôle exemplaire à jouer. Promouvoir l'approvisionnement de proximité, en répondant aussi à des exigences environnementales et équitables, et donner davantage de place à des produits biologiques s'inscrit dans sa Stratégie Développement durable et dans le Plan d'action pour le développement de l'agriculture biologique⁴. La mise en œuvre d'une politique d'achats publics équitable et la promotion d'une telle démarche auprès des institutions et établissements qui lui sont liés figurent également parmi les Objectifs 2013–2016 du Conseil d'Etat en matière de politique de la coopération au développement. Le Conseil d'Etat reconnaît l'intérêt légitime de l'agriculture, de la transformation et du commerce locaux à se profiler dans ce domaine ainsi que les attentes d'un nombre croissant de clients et consommateurs à être informés sur la provenance, les modes de production voire l'empreinte écologique de l'offre alimentaire dans tous les canaux de distribution, soit aussi dans la restauration collective. Cette dernière servant, selon l'étude d'Agridea, plus de 7 millions de repas par an dans le canton de Fribourg, elle a un impact indiscutable en termes économiques et écologiques. Le Conseil d'Etat partage pleinement la volonté de favoriser un approvisionnement responsable, en particulier local, dans la restauration collective. Il relève cependant que cette intention soulève plusieurs questions délicates et met en évidence des champs de tension. Une analyse approfondie et une démarche réfléchie sont donc indispensables avant de tracer une feuille de route dans ce domaine.

C. Questions ouvertes

En amont ou en parallèle aux points soulevés dans le postulat Thévoz/Ganioz, diverses questions nécessitent des éclaircissements avant de pouvoir établir des mesures efficaces, praticables et à

² www.fourchetteverte.ch

³ Projet Produits de proximité dans la restauration collective. Fribourg. Rapport au Service cantonal de l'agriculture, août 2013

⁴ Plan d'action pour le développement de l'agriculture biologique dans le canton de Fribourg. DIAF, juin 2013.

impact durable. Il s'agit d'un côté de concrétiser la notion de « local » ou de « proximité », ce qui est complexe vu l'imbrication des régions de production (ex. les légumes du Seeland : peut-on / doit-on distinguer entre provenance fribourgeoise et bernoise ?) et des structures de transformation (ex. un yogourt produit à Villars-sur-Glâne ou Estavayer : peut-on / doit-on différencier si le lait provient exclusivement d'exploitations fribourgeoises ou partiellement d'exploitations extracantonales ?). Si le pays d'origine est une déclaration obligatoire pour les produits naturels et les principaux ingrédients des produits transformés dans le droit alimentaire, la déclaration du canton ou de la région d'origine est volontaire et largement lacunaire. Par souci de simplification, d'aucuns estiment que « suisse » devrait servir à définir « de proximité », ce qui ne suffit vraisemblablement pas à répondre aux attentes des clients et des acteurs économiques concernés. Une approche différenciée s'impose probablement selon les groupes de produits, leur importance relative dans l'offre de la restauration collective et les possibilités effectives d'identification de l'origine.

D'autre part, l'équation « local » égale « durable » est-elle convaincante dans tous les cas ? Si on peut postuler sans autre que la réduction des distances de transport a un effet positif sur l'empreinte écologique des produits, l'impact final de la « proximité » par rapport à d'autres facteurs d'influence (modes de production, de conservation et de transformation en particulier) est à nuancer, ainsi que le mettent en évidence plusieurs études basées sur les écobilans⁵. Le postulat Thévoz / Ganioz suggère une approche basée sur plusieurs critères (« local », « bio », « équitable »), cohérente avec les principes du développement durable, mais qui lance un défi en termes de coûts. Là encore, une démarche différenciée selon les groupes de produits est nécessaire, qui tienne à la fois compte des réalités pratiques et de l'impact réel sur la durabilité.

Avant de proposer des mesures, il s'agit aussi de mieux comprendre quels sont les obstacles à un approvisionnement local et d'évaluer dans quelle mesure la politique cantonale peut contribuer à les réduire. Il y a donc besoin d'analyser plus en profondeur l'offre en produits alimentaires pour la restauration collective, les circuits d'approvisionnement, les contraintes imposées aux cantines publiques ou subventionnées, les modes de gestion de ces établissements, leur encadrement contractuel et les coûts liés à un changement de pratique d'approvisionnement, ceci dans la situation concrète du canton de Fribourg. Les limites d'ordre légal (marché intérieur et marchés publics, notamment) sont également à prendre en compte.

D. Mesures envisageables

La motion Castella / Schlächli demande un projet législatif ou réglementaire pour imposer des règles d'approvisionnement aux établissements étatiques ou subventionnés. Sans préjuger de la pertinence de cette approche, le Conseil d'Etat est d'avis qu'il faut envisager aussi d'autres types de mesures, par exemple :

- > d'ordre informatif, influant sur la demande des clients de la restauration collective ;
- > dans le domaine de la formation de base et de la formation continue, pour sensibiliser les chefs de cuisine et les aider à établir une pratique d'approvisionnement responsable ;

⁵ Cf. par exemple: Ökobilanz ausgewählter Schweizer Landwirtschaftsprodukte im Vergleich zum Import. [Bystricky M.](#), [Alig Ceesay M.](#), [Nemecek T.](#), [Gaillard G.](#) Agroscope Science. 2, 2014, 177

- > d'ordre contractuel, lors des appels d'offres ou de la conclusion des baux pour l'exploitation de restaurants et cafétérias ;
- > dans le domaine des services et des aides à la gestion, avec notamment une plateforme d'information et de dialogue entre chefs et fournisseurs ;
- > d'ordre incitatif, par exemple en allégeant temporairement certaines contraintes économiques imposées aux établissements en échange de réalisations concrètes en matière d'approvisionnement local et responsable ;
- > en amont, en encourageant la traçabilité et l'identification des produits fribourgeois et régionaux.

Pour établir une feuille de route, un état des lieux devra être établi sur les différentes mesures possibles, qui tienne compte de leur faisabilité, de leurs avantages et désavantages, des coûts et impacts attendus. Les bases développées par Agridea et l'Ecole hôtelière de Lausanne, ainsi que les résultats du groupe de travail fribourgeois « Restauration collective et développement durable » et les expériences acquises dans des initiatives pilotes tant à Fribourg que dans d'autres cantons seront des guides précieux à cet effet. Ce travail devrait être complémentaire à celui du groupe „Restauration collective et développement durable“, car il se concentrera davantage sur les étapes en amont de la restauration (agriculture et transformation).

E. Conclusion

Vu sa position de principe et les développements sommaires ci-dessus, le Conseil d'Etat est disposé à établir un rapport qui éclaire les questions soulevées dans le postulat et celles évoquées au point B. ; le rapport devra en outre proposer au Grand Conseil les moyens d'agir pour mieux promouvoir les produits alimentaires de proximité, y compris biologiques, ainsi qu'équitables et sains dans la restauration collective, conformément à l'objectif des deux instruments parlementaires. Avant d'avoir procédé à l'analyse approfondie des questions ouvertes, le Conseil d'Etat ne peut toutefois se prononcer sur la pertinence d'établir via une loi et/ou un règlement des prescriptions aux établissements concernés, ainsi que le demande la motion.

Le Conseil d'Etat propose donc

- > d'accepter le postulat Thévoz / Ganioz, Promotion des produits agricoles de proximité dans la restauration collective publique du canton de Fribourg ;
- > et, tout en soulignant qu'il partage ses objectifs, de rejeter la motion Castella / Schläfli, Utilisation prépondérante de produits locaux au sein des restaurants et cantines de l'Etat de Fribourg et soutenus financièrement par l'Etat, pour des raisons formelles, afin de garder ouvert le choix des mesures pour y donner suite.

26 août 2014