



Message 2017-DIAF-39

9 octobre 2017

du Conseil d'Etat au Grand Conseil accompagnant le projet de loi modifiant la loi sur l'agriculture

Nous avons l'honneur de vous soumettre un projet de modification de la loi sur l'agriculture.

Le présent message explicatif se divise selon le plan suivant:

1. Introduction et genèse du projet	1
2. Commentaires article par article	3
3. Les mesures déjà entreprises et à prévoir	3
4. Incidences financières et en personnel	4
5. Effets sur le développement durable	4
6. Influence sur la répartition des tâches Etat-communes	4
7. Conformité au droit fédéral, intercantonal et international	5

1. Introduction et genèse du projet

La motion Romain Castella/Ruedi Schläfli 2014-GC-31 demande d'inscrire dans une loi et/ou d'édicter des règlements d'application afin de promouvoir et garantir une part substantielle de produits régionaux dans l'offre de la restauration collective. Elle vise des règles d'achat de produits agricoles fortement liées à la production locale (c'est-à-dire du canton de Fribourg, selon le développement), ceci pour tous les restaurants d'établissements qui dépendent de soutiens financiers de l'Etat de Fribourg. Avantages attendus: soutien à l'agriculture de proximité, ainsi qu'aux artisans et transformateurs du canton, développement durable, transports courts, nutrition saine, de goût et responsable, promotion de l'utilisation des produits régionaux au sein de la formation.

Dans sa réponse du 26 août 2014, associée à celle au postulat Laurent Thévoz/Xavier Ganiot 2014-GC-15, le Conseil d'Etat indiquait qu'il partage les objectifs de la motion, en soulignant 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. Il reconnaissait également 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 consommateurs à être informés sur la provenance, les modes de production, voire l'empreinte écologique de l'offre alimentaire, ceci

aussi dans la restauration collective. Constatant toutefois que plusieurs questions soulevées par ce dossier nécessitent des éclaircissements et que la diversité des mesures envisageables appelle une analyse approfondie, tenant également compte du fait que des expériences-pilotes étaient lancées ou prévues, le Conseil d'Etat proposait d'établir, dans un premier temps, un rapport et de donner suite ultérieurement à la motion.

Le Grand Conseil, le 7 octobre 2014, a accepté à une large majorité la prise en compte du postulat 2014-GC-15 et donc mandaté le Conseil d'Etat de lui soumettre un rapport, notamment pour mieux comprendre quels sont les obstacles à un approvisionnement local de la restauration collective et bien évaluer les mesures à proposer. Simultanément, le Grand Conseil a aussi décidé de transmettre sans attendre la motion 2014-GC-31 au Conseil d'Etat pour qu'il y donne suite.

Le 4 juillet 2016 le Conseil d'Etat a transmis au Grand Conseil le rapport sur postulat ainsi qu'un projet de loi. Ce projet réunissait à la fois les dispositions de principe de l'ordonnance du 2 juin 2004 concernant l'exploitation et la gestion des restaurants et mensas de l'Etat (RSF 122.97.11) et les principes de base pour répondre aux objectifs de la motion.

Quant aux dispositions d'exécution de la nouvelle loi, il était prévu de les développer en révisant et complétant l'ordonnance (RSF 122.97.11) qui vise une harmonisation des conditions économiques d'exploitation de ces établissements et la

transparence financière de leur gestion, une fois connu le texte de loi approuvé par le Grand Conseil.

Pour promouvoir les objectifs de la motion, édicter des règles d'achat pour les restaurants collectifs publics ne constitue pas l'unique mesure pertinente ni la garantie du résultat. Des mesures du côté de l'offre (identification, traçabilité et promotion des produits de proximité), de la formation des professionnels de la restauration collective et de l'information des clients représentent d'utiles voire indispensables compléments. De ce fait, il était aussi proposé de compléter la loi sur l'agriculture (RSF 910.1) à cette fin.

Rappelons que le secteur de la restauration collective publique du canton représente selon une étude d'AGRIDEA 7 millions de plats par année. L'intention des motionnaires était certes d'appliquer des dispositions contraignantes pour l'ensemble des établissements de la restauration collective publique (écoles, EMS, hôpitaux). Suite à la consultation externe et interne, beaucoup de réserves ont été émises. Les communes, principales porteurs des établissements publics, qui ne profitent pas d'une subvention directe de l'Etat pour la restauration collective (EMS, CO) ont demandé d'être exclus du champ d'application. Diverses institutions de l'Etat se sont également opposées à des dispositions contraignantes, principalement par souci de voir augmenter les coûts.

Le projet de loi soumis au Grand Conseil prévoyait d'exclure des dispositions contraignantes les restaurants de l'hôpital fribourgeois, du réseau fribourgeois de santé mentale, de l'Université de Fribourg, de la Haute école spécialisée de suisse occidentale Fribourg, de l'Association du centre professionnel cantonal et des Etablissements de Bellechasse. A part les mesures incitatives prévues au niveau de l'information et de la formation, seul 1 million de plats restait finalement concerné par les dispositions contraignantes.

Le projet de loi a été discuté en commission parlementaire le 20 septembre et le 3 octobre 2016. Après des délibérations animées avec des prises de position en faveur d'une loi incluant tous les restaurants de l'Etat et des avis qui trouvaient que la loi est encore trop contraignante, la commission proposait au Grand Conseil le renvoi du projet au Conseil d'Etat.

Lors de la session du Grand Conseil du mois de novembre 2016, le Grand Conseil a pris connaissance du rapport sur le postulat Laurent Thévoz/Xavier Ganioz 2014-GC-15. Au vu de la demande de renvoi du projet de loi de la commission parlementaire, le Conseil d'Etat a demandé de retirer l'objet de l'ordre du jour de la session dans le but de réexaminer la question à la lumière des délibérations de la commission. Lors de sa séance du 19 janvier, le Conseil d'Etat a décidé de retirer le projet de loi sur la restauration collective publique LRCP, en application de l'art. 196 al.1 de la LGC.

Lors de la séance du 9 mai 2017 le Conseil d'Etat a décidé d'abandonner le projet d'élaborer une loi sur la restauration

collective publique au profit d'une modification de la loi sur l'agriculture pour les raisons partiellement déjà évoquées ci-dessus:

- > Le projet de loi initial distingue deux types de restauration collective publique; les restaurants de l'Etat proprement dit et les autres restaurants du secteur public. Pour la deuxième catégorie, le projet ne prévoyait que des mesures incitatives. Sur les 7 millions de repas servis par année, plus de 4 millions concernent ce type de restaurants (EMS, écoles du degré périscolaire, primaire et secondaire I). Les directions responsables de l'HFR, de l'Université et des HES (représentant environ 2 millions de repas) ont également été fortement opposées à des dispositions contraignantes, essentiellement par souci budgétaire. Reste alors à peine 1 million de repas auxquels pourraient s'appliquer des dispositions contraignantes.
- > Plusieurs cantons romands ont choisi une stratégie avec des mesures incitatives, aussi par souci de conformité à la législation sur les marchés publics. Le projet de loi fribourgeois, tel que mis en consultation, avait en effet suscité des remarques de la Commission de la concurrence (COMCO) qui émettait des réserves quant à la compatibilité du projet avec les règles de la concurrence.
- > «Last but not least», les fournisseurs et les gestionnaires de la restauration collective publique sont de plus en plus sensibles à la provenance régionale de leurs produits. Par exemple, l'entreprise «Culturefood», un des fournisseurs principaux de la restauration sur Fribourg, a récemment lancé un partenariat avec «beelong», un indicateur qui évalue l'impact des aliments sur l'environnement. L'entreprise «Eldora», actrice importante dans la restauration collective publique en Suisse romande, à laquelle la gestion du restaurant du bâtiment de la DFIN et du restaurant du nouveau bâtiment de la police a récemment été adjugée, promet dans son offre de recourir en priorité aux fournisseurs locaux et de préférence ceux du canton de Fribourg.

En outre le Conseil d'Etat rappelle aussi que les doutes émis lors de la réponse à la motion se sont encore renforcés. En plus de la problématique en lien avec la législation sur les marchés publics et le marché intérieur, il faut aussi relever que le canton de Fribourg est un exportateur de produits agricoles. Lui aussi a besoin d'avoir accès libre aux marchés hors du canton, voire hors du pays, pour vendre des produits comme le Gruyère AOP par exemple. Restreindre l'accès aux marchés de la restauration collective publique cantonale par une loi paraît dans ce contexte assez contradictoire.

En conclusion le Conseil d'Etat répond à la motion Castella/Schläfli avec une stratégie incitative qui trouvera sa base dans des nouvelles dispositions de la loi sur l'agriculture.

2. Commentaires article par article

Art. 3 al. 1 let. g Mesures

A l'article 2, la LAgri définit comme buts à la fois «assurer une production alimentaire de haute qualité, saine, qui réponde aux besoins de la population» (lettre a) et «favoriser la promotion des produits, notamment ceux du terroir» (lettre b). De la superposition de ces deux éléments peut se déduire l'objectif de favoriser une offre alimentaire saine, durable et de proximité, entre autre dans la restauration collective publique. Il serait donc superflu de compléter les buts de la loi. Par contre, la volonté de prendre les mesures aptes à promouvoir en amont une telle offre est à inscrire dans le catalogue des mesures, à l'article 3 de la loi. Il est proposé de ne pas les restreindre à la restauration collective publique, puisque les mesures de promotion ou le renforcement de la traçabilité des produits visés à l'article 23 pourront bénéficier, potentiellement en tout cas, à toutes les formes de consommation de produits alimentaires et non pas au seul créneau très spécifique de la restauration. De plus, dans l'esprit de la motion Castella/Schäfli qui vise entre autres un soutien à l'agriculture de proximité et une préférence aux artisans et transformateurs du canton, cela ne ferait aucun sens de différencier la restauration collective publique des autres formes de restauration et de distribution de denrées alimentaires.

Art. 23 al. 1 Principes

Lettre e): Elle reprend le type de mesures prévues à la lettre d), mais en faveur de l'approvisionnement de la population en produits de proximité ainsi que de la formation et l'information en matière d'alimentation. Comme exemples de mesures et de projets envisageables à ce titre, on peut mentionner entre autres des campagnes d'information et de sensibilisation des consommateurs et notamment du public scolaire¹, la formation des chefs de cuisine, des études de marché pour mieux cibler l'offre sur la demande et les modes de travail de la restauration, la promotion de plateformes d'information sur les produits et leur disponibilité, la valorisation des circuits courts d'approvisionnement et d'autres formes de collaboration le long de la chaîne entre producteurs, transformateurs, distributeurs et restaurants.

Lettre f): Un des obstacles à l'approvisionnement en produits de proximité vient du fait que de tels produits ne sont pas facilement disponibles dans toutes les catégories de produits alimentaires. S'il y a des limites climatiques et agronomiques dans certains cas (café, thé, riz, certains fruits, etc.), il reste des efforts à faire pour enregistrer et promouvoir davantage d'appellations d'origine et d'indications géographiques protégées (AOP et IGP), élargir la diffusion de la marque de garantie «Terroir Fribourg» et améliorer d'autres formes

d'indication de l'origine des produits. A noter que les nouvelles directives suisses pour la définition des produits régionaux ou produits du terroir s'appliquent au label «Terroir Fribourg» et permettent les ajustements locaux nécessaires dans la pratique (par exemple la mouture de céréales fribourgeoises dans un moulin limitrophe vaudois ou la définition d'une aire qui correspond aux réalités économiques pour les légumes du Seeland). La traçabilité représente le dénominateur commun de toutes les formes d'information sur l'origine. L'Etat pourrait soutenir au besoin la mise en place de systèmes certifiés qui garantissent la traçabilité.

Pour les mesures et projets envisageables au titre des lettres e) et f) s'appliquent le principe de subsidiarité du chiffre 2 de l'article 23 (mesures complémentaires aux efforts déployés par les acteurs économiques et aux mesures prises par la Confédération), ainsi que les conditions générales du chiffre 3 du même article.

3. Les mesures déjà entreprises et à prévoir

Depuis le dépôt de la motion en 2014, la thématique a évolué tant au niveau des services de l'Etat que dans le secteur privé. Des efforts pour la promotion des produits de proximité en général et en particulier dans la restauration collective sont en train de se mettre en place, notamment ceux évoqués dans le rapport sur postulat.

- > Un premier axe prioritaire est l'amélioration de la collaboration avec Terroir Fribourg. A ce sujet, une convention de prestation entre Terroir Fribourg et la DIAF a été signée le 08.05.2017. Le but est de mieux définir l'utilisation de la contribution annuelle de Fr. 400 000.-. Dans ce contexte, la priorité doit être axée sur l'identification des produits et le renforcement de la traçabilité, deux éléments nécessaires pour améliorer la visibilité et la disponibilité des produits de proximité.
- > La formation des gérants et chefs de cuisine de la restauration collective est un deuxième axe prioritaire. Les premiers cours ont été mis en place cette année en collaboration avec Gastro Fribourg. La DIAF a également soutenu la journée «connaissance de marchandises» pour les apprentis CFC cuisinières, qui met l'accent sur les produits de proximité. L'offre pour les chefs de cuisine doit être renforcée, car ils sont des acteurs clefs, aussi pour offrir des repas avec des produits de proximité qui ne coûtent pas forcément plus cher. Pour renforcer la formation et la sensibilisation, il est aussi prévu de soutenir les analyses «beelong». Cet indicateur de durabilité a été testé avec succès dans un projet pilote «achat durable» sous l'égide de la responsable pour le développement durable du canton. Des analyses régulières et systématiques dans le secteur de la restauration collective publique dans le sens d'un monitoring

¹ Des synergies sont bienvenues avec les projets relevant de l'article 26 LSan visant à la promotion d'une alimentation équilibrée.

permettront aux responsables des établissements de faire du «benchmark».

- > Un troisième axe prioritaire est la facilitation de l'approvisionnement en produits de proximité et durables. Le nouvel article 23 al. 1 lettre e de la Loi sur l'agriculture permettra explicitement le soutien de mesures avec cet objectif. L'étude des filières agricoles a d'ailleurs démontré qu'il est nécessaire d'établir, voire de rétablir, des filières régionales pour certains produits comme par exemple la viande. Il est aussi nécessaire de réaliser des plateformes d'approvisionnement – virtuelles et réelles. Des solutions existent dans les cantons voisins et des solutions sont en train d'être étudiées par des acteurs de la branche, par exemple dans le cadre d'un projet de développement régional dans le district du Lac. Le Canton, en collaboration avec Terroir Fribourg, s'engage à promouvoir les solutions les plus prometteuses.

En outre, sur initiative du service de l'agriculture du canton du Valais, une plateforme romande d'échange d'expériences est en train de s'établir. Les responsables en la matière des cantons de Genève, Vaud, Jura, Valais, Fribourg et des Villes de Lausanne et Genève ont participé à une première réunion le 30 mai 2017. Tous les acteurs se sont mis d'accord pour mettre à disposition leur savoir-faire et les documents déjà établis comme par exemple les cahiers des charges pour les appels d'offres, les chartes d'engagement volontaire pour les prestataires de cuisines, les programmes de formation pour les cuisiniers et le matériel pédagogique. Le canton de Fribourg pourra donc bénéficier de l'expérience accumulée par les autres cantons dans la démarche incitative.

On constate donc que des mesures sont en train de se mettre en place et que d'autres sont au stade de la conception. Le degré de soutien avec des moyens financiers et des ressources en personnel dépend des priorités politiques et des budgets à disposition au niveau des services de l'Etat. Avec la modification proposée de la LAgri, les bases légales nécessaires sont à disposition. Il serait éventuellement encore envisageable de modifier le Règlement du 27 mars 2007 sur l'agriculture (RAgri), à son article 61 alinéa 3 pour un peu élargir la notion de produit de proximité. Il n'est cependant pas nécessaire de créer toute une ordonnance ou une directive spéciale à cet effet. Les expériences des cantons de Vaud et du Valais démontrent qu'il est plutôt important d'avoir un service, voire une personne, qui est hautement motivée et compétente pour mettre en place des mesures incitatives.

4. Incidences financières et en personnel

Pour la mise en œuvre des mesures, il est proposé d'une part de les financer dans les limites du budget actuel du Service de l'agriculture et de sa rubrique «Subventions cantonales pour la promotion et le développement économique dans le secteur agricole». S'agissant de mesures subordonnées aux

efforts des acteurs concernés et de projets limités dans le temps, la DIAF est appelée, comme jusqu'ici pour l'ensemble des mesures relevant de l'article 23 LAgri, à établir des priorités dans l'allocation des moyens disponibles. Cependant avec la modification de la loi sur l'agriculture, le soutien de mesures et projets en faveur des produits de proximité augmentera et concurrencera les autres projets déjà en place. D'autre part, il est également prévu de financer certaines mesures d'incitations comme la participation de l'Etat aux coûts de collaboration avec «beelong» à travers les budgets du développement durable. Cette entreprise offre à la fois l'analyse à la base de l'indice de durabilité et des conseils pour améliorer la situation.

La question d'un report de charges supplémentaires sur les restaurants astreints à une offre de proximité est sujette à discussion. Le coût supplémentaire de certaines marchandises ne constitue pas nécessairement une fatalité; il peut être limité par un ensemble de bonnes pratiques au niveau des achats, de la gestion des stocks et des pertes, de la composition des menus et de la cuisine. Par contre, il est primordial que les chefs de cuisines soient motivés par de telles démarches et non contraints à les entreprendre. D'où aussi le choix de la stratégie incitative.

On peut aussi s'attendre à ce qu'une incitation à l'approvisionnement de proximité dans la restauration collective stimule une offre plus systématique et une logistique optimisée qui contribueront à la bonne maîtrise des coûts.

5. Effets sur le développement durable

Intégrer des critères de durabilité dans les restaurants de l'Etat et les établissements proches de l'Etat fait l'objet d'un projet mandaté par le Comité de pilotage «Développement durable», dans le cadre de l'action «Achats durables» de la stratégie «Développement durable». Le présent projet de modification de loi soutient la concrétisation de ces intentions et il en est attendu un effet positif sur le développement durable, en matière d'environnement (réduction des transports et part accrue de production agricole respectueuse des ressources naturelles), économique (valeur ajoutée et emplois régionaux) et sociétale (santé et prévention). Vu qu'il s'agit d'un élément de la stratégie «Développement durable», on a renoncé à une évaluation détaillée avec Boussole 21.

6. Influence sur la répartition des tâches Etat-communes

Le présent projet ne modifie pas la répartition des tâches entre l'Etat et les communes.

7. Conformité au droit fédéral, intercantonal et international

Le projet de modification de la loi sur l'agriculture est conforme au droit supérieur. Les mesures incitatives pour la promotion des produits de proximité dans la restauration collective sont, en particulier, en adéquation avec les dispositions prévues par la loi fédérale sur le marché intérieur (LMI) du 6 octobre 1995. Ce projet vise, sans prévoir de discrimination par rapport à des acteurs «non locaux», à rémunérer ou promouvoir des prestations d'intérêt général.
