



Rapport 2014-DIAF-137

4 juillet 2016

— du Conseil d'Etat au Grand Conseil sur le postulat 2014-GC-15 Laurent Thévoz/Xavier Ganioz – Promotion des produits agricoles de proximité dans la restauration collective publique du canton de Fribourg

Le rapport que nous avons l'honneur de vous soumettre comprend les points suivants:

1. Introduction	2
<hr/>	
2. Etat des lieux	2
2.1. Restauration collective publique dans le canton de Fribourg	2
2.2. Production et distribution agroalimentaires de proximité	4
2.2.1. Agriculture fribourgeoise	4
2.2.2. Valeur de la production de la branche agricole	4
2.2.3. Aperçu de l'agroalimentaire fribourgeois	5
2.2.4. Spécificités de la distribution	5
2.3. Obstacles à l'offre de proximité	6
<hr/>	
3. Questions de fond	7
3.1. Qu'est-ce qu'un produit de proximité?	7
3.2. Qu'est-ce qu'une alimentation durable et responsable?	8
3.3. Rôle de l'Etat et limites à son action?	9
<hr/>	
4. Démarches et projets-pilotes	9
4.1. Etudes Agridea	9
4.2. Beelong	10
4.3. Groupe Développement durable et phase-pilote	11
4.4. Autres démarches et projets fribourgeois	11
4.5. Autres cantons	12
4.5.1. Genève	12
4.5.2. Jura et région du Jura Bernois	12
4.5.3. Vaud	13
4.5.4. Neuchâtel	14
4.5.5. Valais	14
<hr/>	
5. Mesures proposées et envisageables – publiques et privées	14
5.1. Identification des produits, renforcement de la traçabilité	14
5.2. Formation des gérants et chefs de cuisine de la restauration collective publique	15
5.3. Information et sensibilisation des clients	16
5.4. Facilitation de l'approvisionnement en produits de proximité et durables	17
5.5. Conditions-cadre de la restauration collective	17
5.6. Clauses contractuelles volontaires ou dispositions obligatoires	18
5.7. Projets-pilotes et conclusions	18

1. Introduction

Par postulat déposé et développé le 24 janvier 2014 (BGC 2014, p. 2073), les députés demandent que l'Etat tienne les engagements de sa stratégie de développement durable en promouvant dans la restauration collective publique la consommation de produits alimentaires répondant à des critères de durabilité. Ils mettent en exergue l'impact bénéfique d'un approvisionnement local et de circuits courts qui réduisent l'empreinte écologique liée à l'alimentation et favorisent une production respectueuse aux niveaux environnemental, sanitaire et social.

Les députés posent une série de questions au Conseil d'Etat, regroupées sous les objectifs suivants:

- > L'exemplarité de l'administration publique,
- > La conciliation de la promotion de l'économie agricole régionale et de la réduction de l'empreinte écologique de la restauration collective publique,
- > La garantie du caractère équitable des produits alimentaires importés,
- > La conciliation des priorités cantonales en matière de produits alimentaires et des règles de l'OMC pour les marchés publics.

Simultanément, la motion Romain Castella/Ruedi Schläfli Utilisation prépondérante de produits locaux au sein des restaurants et cantines de l'Etat de Fribourg et soutenus financièrement par l'Etat (2014-GC-31) demande au Conseil d'Etat 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 publique. Cette motion vise, pour l'ensemble de la restauration dépendant de soutiens financiers de l'Etat, des règles d'achat de produits de l'agriculture fortement liées à la production locale.

Vu que les deux instruments parlementaires poursuivent le même objectif principal, soit d'augmenter la part de produits de proximité dans la restauration collective publique, le Conseil d'Etat a proposé une réponse commune. Il soutient l'avis qu'un approvisionnement local et des circuits courts peuvent contribuer significativement aux trois dimensions de la durabilité dans la restauration collective et que l'Etat a un rôle exemplaire à jouer dans ce domaine. Le Conseil d'Etat reconnaît l'intérêt légitime de l'agriculture, de la transformation et du commerce locaux à se profiler dans l'offre de produits de proximité ainsi que les attentes des consommateurs à être informés sur la provenance, les modes de production voire l'empreinte écologique de l'offre alimentaire, aussi comme clients de la restauration collective. Mais il relève que cette intention soulève plusieurs questions délicates et qu'il existe une grande diversité de mesures envisageables pour mieux promouvoir les produits alimentaires de proximité dans la restauration collective publique; une analyse appro-

fondie est donc indispensable avant de tracer une feuille de route. C'est pourquoi il proposait d'accepter le postulat et d'établir un rapport qui éclaircisse les questions soulevées et propose les moyens d'agir. Par contre, avant l'analyse approfondie des questions ouvertes, le Conseil d'Etat ne se prononçait pas sur la pertinence d'édicter des prescriptions aux établissements concernés via une loi et/ou un règlement et proposait donc de rejeter la motion.

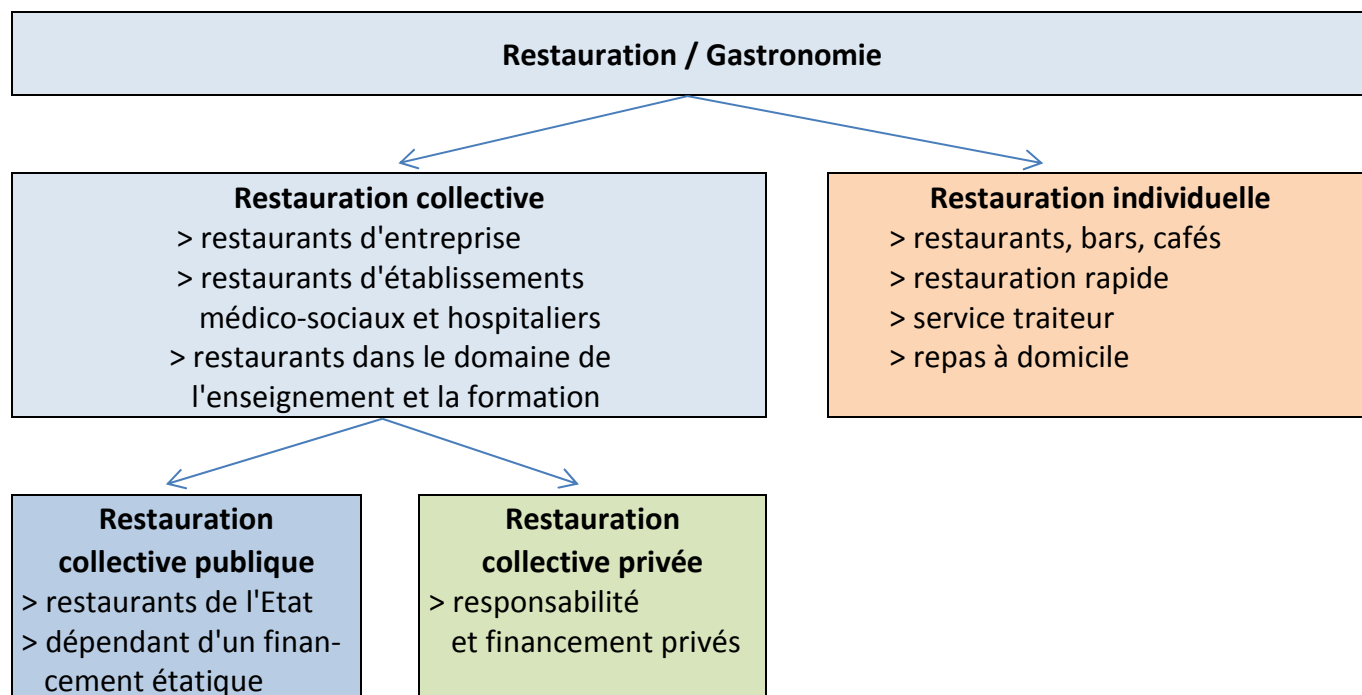
Le 7 octobre 2014, le Grand Conseil a accepté à une large majorité la prise en compte du postulat 2014-GC-15 et donc mandaté le Conseil d'Etat de lui soumettre un rapport. Le même jour, le Grand Conseil a aussi décidé de transmettre sans attendre la motion 2014-GC-31 pour que le Conseil d'Etat y donne suite. C'est la raison pour laquelle le Conseil d'Etat soumet simultanément au Grand Conseil le projet de loi sur la restauration collective publique (LRCP) et le présent rapport. Le rapport sur postulat et le rapport explicatif du projet de loi sont complémentaires.

2. Etat des lieux

2.1. Restauration collective publique dans le canton de Fribourg

La restauration collective représente un secteur de la restauration hors domicile. Le qualificatif collectif vient du fait que sa clientèle représente un collectif plutôt que des clients individuels, par exemple les employés pour les restaurants du personnel, les élèves ou les étudiants pour les restaurants d'établissements de formation, les patients ou les résidents dans les secteurs médico-social et hospitalier. On parle de restauration collective publique lorsque la prestation relève d'institutions publiques ou dépendant d'un financement public.

Figure 1: La restauration collective publique dans le contexte global de la restauration¹



Pour le canton de Fribourg, une étude exploratoire a été réalisée par Agridea entre octobre 2011 et juin 2012, aussi bien au niveau de la demande que de l'offre de produits des filières agricoles cantonales². Elle met en exergue un marché diversifié et segmenté, avec au total environ 7 millions de repas servis par année. Les segments bien identifiés sont:

- > Les EMS et établissements pour personnes en situation de handicap: 3.1 millions de repas par année;
- > Les hôpitaux et cliniques: 710 000 repas;
- > Les prisons: 182 000 repas;
- > Les écoles des degrés périscolaire, primaire et secondaires I: 1.2 millions de repas;
- > Les écoles du degré secondaire II: 520 000 repas;
- > Les HES et l'Université: 1.4 millions de repas.

Pour les autres institutions publiques, les informations sont lacunaires.

Il existe différents systèmes de restauration collective, principalement la gestion directe et la gestion concédée; ces systèmes influencent les pratiques d'approvisionnement. La gestion directe se caractérise par la présence d'un chef de cuisine intégré dans les structures administratives de l'institution concernée. Celui-ci décide des menus et de la stratégie d'approvisionnement; il gère aussi un budget annuel. Dans les plus grands établissements, une partie de ces tâches

peut revenir à un responsable des achats. Le volume d'activité détermine si l'approvisionnement s'effectue de gré à gré ou, pour tout ou partie, en faisant jouer la concurrence, sur invitation ou par appel d'offres. Les trois institutions qui produisent le plus grand nombre de repas dans le canton (HFR, Université et Bellechasse) sont en gestion directe.

La gestion concédée repose sur l'appel à un exploitant externe comme une société de restauration collective ou un gérant privé. Des exigences particulières peuvent être inscrites dans le contrat d'exploitation (par ex. formation d'apprentis, affiliation à Fourchette Verte³). Lors de l'enquête en 2012, l'approvisionnement en produits de proximité ne semblait pas être demandé au niveau des contrats. Les stratégies d'approvisionnement sont différentes de cas en cas, notamment en termes de centralisation ou de marge de manœuvre laissée au gérant du site. La gestion concédée est en augmentation, en particulier dans les cafétérias d'écoles et les restaurants d'entreprises.

Selon l'enquête d'Agridea, la sensibilité à l'approvisionnement de proximité est généralement plus importante dans les restaurants à gestion directe (hôpitaux, EMS, notamment) que dans la gestion concédée. La réalité dépend toutefois du bon vouloir du chef de cuisine et du soutien de la direction d'établissement. Lorsque les fournisseurs locaux sont privilégiés,

¹ Adapté de: Groupe de recherche «Good Practice – Restauration collective» (ed.), Détermination d'une définition de travail du sujet de recherche «restauration collective», HES bernoise, Section Santé, 2008.

² Agridea, Projet «produits de proximité dans la restauration collective» Fribourg, Rapport au Service cantonal de l'agriculture, 2012.

³ Label de santé publique lancé en 1993 à Genève. Fourchette Verte (FV) promeut une restauration de qualité, qui concilie plaisir et santé, et participe à la prévention de diverses maladies. Il est accessible à tous les établissements de restauration et se décline en 4 tranches d'âge. Des spécialistes en diététique aident les restaurateurs à adapter leurs menus. Sur Fribourg, en restauration collective, sont notamment affiliés l'HFR, plusieurs EMS et institutions pour personnes en situation de handicap, les cycles d'orientation et de nombreuses crèches.

le responsable s'adresse à différents interlocuteurs et négocie chaque produit. L'offre en produits régionaux est diversifiée dans le canton, avec quelques lacunes dans l'assortiment (volaille, produits à base d'œuf, légumes de 4^e et 5^e gammes¹, notamment). Les achats directement chez des producteurs sont limités (parfois pommes-de-terre, œufs). L'offre des fournisseurs régionaux comporte généralement à la fois des produits locaux et des produits suisses voire importés, d'où parfois des confusions pour savoir si le régional se rapporte au produit ou au fournisseur.

2.2. Production et distribution agroalimentaires de proximité

2.2.1. Agriculture fribourgeoise

En comparaison suisse, le canton de Fribourg représente 3.7% de la population, 7% de la surface agricole, 10% de la production laitière et 20% de la transformation agroalimentaire. En 2015, Fribourg compte 2560 exploitations agricoles bénéficiant de paiements directs. Elles travaillent une surface agricole utile de 75 000 hectares et des estivages pour une charge usuelle de 24 400 pâquiers normaux. La taille moyenne des exploitations est de 23,65 hectares.

Les principales cultures sont les prairies naturelles et les pâturages suivis des céréales, des prairies artificielles, des cultures sarclées, du maïs d'ensilage et des cultures maraîchères.

La production animale est particulièrement importante à Fribourg avec un grand cheptel de bovins, de volaille et de porcs. On trouve également des productions ovine, caprine et chevaline.

Avec 153 exploitations gérées selon les règles de l'agriculture biologique, le bio représente près de 6% des exploitations, 5.6% de la surface agricole utile et 4.9% des animaux de rente. La part du bio est proportionnellement plus importante dans les productions laitière, de viande et maraîchère et plus faible dans les grandes cultures, où 3% des terres assolées sont bio.

2.2.2. Valeur de la production de la branche agricole

Afin d'appréhender l'importance relative des productions cantonales, la valeur de la production agricole établie par l'Office fédéral de la statistique donne de bonnes indications.

Pour les productions végétales marchandes, on trouve dans l'ordre décroissant les produits maraîchers et horticoles, les céréales, le groupe formé des oléagineux, des protéagineux, du tabac et de la betterave sucrière, suivis par les pommes de terre, les vins et les fruits. La valeur totale de la production végétale est estimée à 195 millions de francs pour 2013.

Le tableau ci-dessous indique les montants correspondant aux diverses catégories de produits issus de la production végétale.

Tableau 1: Valeur totale de la production végétale pour le canton de Fribourg

Production végétale année prix courants en millions de Fr.	Fribourg			
	2000 ¹⁾	2010 ¹⁾	2013 ²⁾	2014 ²⁾
Céréales	56	32	31	34
Plantes industrielles ³⁾	24	23	24	25
Plantes fourragères ⁴⁾	102	83	71	73
Produits maraîchers et horticoles ⁵⁾	36	46	44	44
Pommes de terre	23	18	18	19
Fruits	4	4	5	5
Vins	4	9	6	7
Autres produits végétaux	0	0	1	1
Total de la production végétale	249	215	200	208

¹⁾ Définitif ²⁾ provisoire

³⁾ Oléagineux, protéagineux, tabac brut, betteraves sucrières, autres plantes industrielles

⁴⁾ Maïs fourrager, sarclées fourragères, plantes fourragères

⁵⁾ Selon standard Eurostat/OFS, en discussion dans la branche

Sources: Banque de données statistiques interactive, Comptes économiques et satellites du secteur primaire, OFS. (09.2013)

¹ Il existe 5 gammes de fruits et légumes:

a) 1^{re} gamme: produits à l'état brut.

b) 2^e gamme: conserves.

c) 3^e gamme: produits surgelés.

d) 4^e gamme: produits frais lavés et préparés.

e) 5^e gamme: produits finis emballés et cuits.

Pour les productions animales, on peut citer dans l'ordre décroissant le lait, les bovins, la volaille et les œufs, les porcs et dans une faible proportion les autres produits animaux. La

valeur totale de la production animale est estimée à 448 millions de francs pour 2013.

Le tableau ci-après indique en détail les montants correspondant aux diverses catégories de la production animale pour le canton de Fribourg.

Tableau 2: Valeur totale de la production animale pour le canton de Fribourg

Production animale en millions de francs	Fribourg			
	2000 ¹⁾	2010 ¹⁾	2013 ²⁾	2014 ²⁾
année				
Bovins	101	100	103	107
Lait	243	209	223	237
Porcins	58	51	57	55
Volaille + œufs	53	67	78	81
Autres animaux et produits animaux	3	2	2	2
Total de la production animale	458	429	464	482

¹⁾ Définitif

²⁾ Estimatif

Sources: Banque de données statistiques interactive, Comptes économiques et satellites du secteur primaire, OFS. (09.2013)

Comme on peut le constater, la production agricole fribourgeoise comprend une palette complète de produits dont la transformation est souvent assurée sur le territoire cantonal.

2.2.3. Aperçu de l'agroalimentaire fribourgeois

Pour l'économie laitière, on peut relever de nombreuses fromageries artisanales, des productions d'alpage aux côtés d'industries telles que Cremo, Milco, ELSA, Nestlé, ainsi que des affineurs et distributeurs comme Mifroma, Fromage Gruyères SA, Vacherin Fribourgeois SA, Fromagerie Moléson, Petit Crémier. La liste n'est pas exhaustive. Pour la production carnée, il existe également à côté des petits abattoirs artisanaux de très grandes entreprises comme Micarna ou Marmy Viandes SA. Dans le domaine des cultures maraîchères, de nombreuses entreprises sont présentes, notamment dans le district du Lac. Pour les productions de céréales, le canton comprend de nombreux centres collecteurs, ainsi que des moulins. On trouve également des entreprises spécialisées dans le secteur des pommes de terre.

Fribourg est aussi connu pour ses produits d'appellation d'origine protégée AOP avec le Gruyères AOP, le Vacherin Fribourgeois AOP et la Poire à Botzi AOP. Les vins du Vully et de Cheyres bénéficient d'une appellation d'origine contrôlée (AOC). D'autres produits sont candidats pour une protection de leur appellation à l'exemple de la Cuchaule. L'Association pour la promotion des Produits du Terroir du Pays de Fribourg est en train de mettre en œuvre les directives suisses pour les marques régionales des produits du terroir qui permettront de certifier les produits sur une base commune.

On retiendra à ce stade que la production agricole fribourgeoise est importante et diversifiée. A l'exception de cer-

tains fruits et des produits tropicaux, elle est en principe à même de répondre, tant en volumes qu'en qualité, à toutes les demandes de la restauration collective. Le canton dispose, de plus, d'entreprises de transformation industrielles et artisanales couvrant pratiquement tous les secteurs de production. Pour certaines, leur bassin d'approvisionnement dépasse largement les frontières cantonales, dans le domaine du lait et de la viande en particulier. Pour analyser la disponibilité des produits locaux pour les établissements de restauration collective, il faut cependant faire un pas de plus et se pencher sur les circuits de distribution resp. les modes d'approvisionnement des restaurants collectifs.

2.2.4. Spécificités de la distribution

En se référant à l'étude d'Agridea citée plus haut et à des entretiens réalisés pour le présent rapport, on peut esquisser le tableau suivant:

Lait et produits laitiers: La plus grande centrale laitière fribourgeoise gère une entité de distribution spécialisée bien implantée dans la restauration collective; d'autres distributeurs sont présents également. Les produits de grande consommation (lait UHT et pasteurisé, crème, etc.) sont plus souvent proposés sous marques nationales que comme produits régionaux. Des laiteries et entreprises de taille moyenne livrent aussi directement des cuisines; l'approvisionnement en fromages et spécialités s'effectue parfois en direct dans des fromageries de village.

Viande: La fourniture de viande bovine et porcine aux restaurants collectifs se répartit entre bouchers locaux, grossistes et magasins «cash and carry». Dans les trois canaux, le standard est la viande suisse. Techniquement, la possibilité

existe de livrer de la viande d'origine fribourgeoise ou locale, puisque les grands abattoirs assurent une traçabilité complète jusqu'à l'exploitation de production. Mais, en l'absence d'une demande correspondante de la restauration collective publique, la logistique n'a pas été adaptée dans ce sens. Pour la volaille, l'approvisionnement passe majoritairement par les grossistes. A part une production labellisée de niche de poulet de la Gruyère, le choix s'effectue entre poulet suisse et poulet importé, bien que la production locale soit importante. Mais celle-ci est intégrée dans les deux filières nationales dominantes. Pour une question de prix, la restauration collective s'approvisionne dans une large mesure en morceaux standardisés tels qu'escalopes de poulet d'origine étrangère.

Œufs: Quelques chefs s'approvisionnement en direct dans un parc avicole de proximité. Un distributeur de la région propose des œufs régionaux; sinon l'offre n'est pas différenciée par les grossistes, si ce n'est entre origine suisse et importée. Vu la sensibilité aux modes de détention des poules (batteries interdites en Suisse), certains responsables privilégient les œufs suisses, malgré la différence de prix. La situation est moins claire avec les ovo produits (blanc ou jaune liquide, concentré ou séché), de plus en plus utilisés pour des raisons de commodité, dont l'offre provient majoritairement de l'étranger.

Pain et produits de boulangerie: Les plus grands restaurants collectifs ont des boulangers dans leurs équipes et font le pain et certaines spécialités eux-mêmes (hôpital par exemple). Ailleurs, le pain est généralement commandé dans les boulangeries de la région. Les grands moulins livrant systématiquement ou à la demande de la farine fribourgeoise ou régionale, la part de matière première locale transformée localement est importante pour le pain. Pour les croissants, la viennoiserie, les fonds de tartelettes etc., on dénote une part croissante de produits surgelés sans différenciation d'origine.

Légumes, pommes-de-terre et fruits: Si la production fribourgeoise de légumes est en croissance sur la durée, la distribution est plutôt d'ordre régional ou suprarégional. Le Seeland, avec sa part bernoise, constitue un bassin maraîcher important sur le plan suisse et bien organisé. Ses grossistes privilégient les produits de la région mais complètent leur offre avec des légumes d'autres régions suisses, voire importés selon les disponibilités saisonnières. Dans le sud du canton, les grossistes vaudois sont très présents. Les légumes de 4^e gamme (cf. note 4) sont de plus en plus populaires dans la restauration collective; il existe encore un fort potentiel de développement des entreprises fribourgeoises dans ce domaine. Pour les pommes-de-terre, la 4^e gamme est quasiment devenue la règle dans les cuisines de restauration collective; des agriculteurs de Suisse romande¹ mais aussi des entreprises industrielles sont positionnées dans ce créneau. En ce qui concerne les fruits, l'approvisionnement est parfois

local et saisonnier pour les pommes et les poires; pour le reste essentiellement national au travers des grossistes.

2.3. Obstacles à l'offre de proximité

La production cantonale ou régionale de produits agroalimentaires est en principe abondante et diversifiée. L'offre se heurte cependant à certaines limites qu'il s'agit d'identifier, si on veut analyser les mesures susceptibles d'augmenter la part de produits de proximité dans la restauration collective.

Tout d'abord, la production agricole et, dans une plus large proportion encore, la transformation agroalimentaire fribourgeoises dépassent largement les besoins de la population du canton. Le secteur est tourné vers l'approvisionnement de marchés extérieurs, essentiellement suisses, voire étrangers. L'attractivité de «faire du local» pour le marché local est par conséquent beaucoup plus faible que là où une part très importante des produits agricoles est «importée». Dès lors, il n'est pas étonnant que les stratégies mises en place dans le canton de Fribourg soient différentes qu'à Genève par exemple.

Globalement, la transformation alimentaire est structurée à large échelle, particulièrement pour les produits de grande consommation (ex. lait pasteurisé, morceaux de volaille) et pour les produits dits «de convenance» et certaines spécialités (ex. légumes de 4^e gamme, produits surgelés de boulangerie). Sans profonde modification de la demande, les transformateurs ne s'engageront pas dans des lignes de production différenciées selon l'origine, liées à des coûts supplémentaires non-négligeables.

D'autre part, fournisseur local ne veut pas toujours dire produit local. Par exemple, le boucher local découpe majoritairement des carcasses acquises dans un grand abattoir national, sa viande ne vient pas forcément de la région. A l'exemple de la viande, on comprend qu'il s'agit essentiellement d'une question de visibilité de l'origine et de logistique. Les grands abattoirs tracent chaque découpe jusqu'à l'engraisser de l'animal, mais livrent, sauf en cas de demande spécifique, des lots de viande suisse sans différenciation régionale.

Comme la transformation, la distribution spécialisée à l'intention de la restauration subit un processus de concentration. Sauf exception, elle ne propose pas systématiquement des produits régionaux. Mais on remarque que de nombreux fournisseurs sont flexibles et répondent le mieux possible à la demande de qualité ou d'origine spécifique des produits, si elle est clairement formulée.

La vente directe par des agriculteurs et les circuits locaux bien définis, tels que la laiterie villageoise qui met en valeur le lait des producteurs locaux ou la boucherie qui abat elle-même des bêtes fournies par les agriculteurs de la région, sont une garantie évidente de proximité mais ne concernent

¹ Par exemple Jatón-Gavillet Sàrl – La pomme-de-terre du Jorat www.pdtdujorat.ch

qu'un certain nombre de produits et des volumes limités. Un plus grand développement de ces circuits rencontre de nombreux obstacles. Les clients sont souvent confrontés à l'irrégularité saisonnière de l'offre et, à l'image des pommes-de-terre et des légumes, se tournent toujours davantage vers des produits pré-transformés, pour rationaliser le travail en cuisine. D'autre part, le recours à des distributeurs plus généralistes simplifie les commandes et la logistique, comparé à un approvisionnement auprès du producteur ou de l'artisan local, forcément très spécialisé.

3. Questions de fond

3.1. Qu'est-ce qu'un produit de proximité?

Il n'existe pas de définition unique et universellement reconnue de ce qu'est un produit de proximité. On peut approcher cette question par deux côtés différents: d'une part par les effets positifs attendus de la proximité, qui conduira probablement à définir des cercles concentriques en fonction de la distance et des modes de transport; d'autre part par la réalité commerciale: Pour quels types de produits existe-t-il une différenciation régionale, quelles sont les régions utilisées pour cette différenciation, quelles informations sont-elles réellement accessibles pour les acheteurs?

Dans le contexte de la durabilité, c'est d'abord la réduction des transports qui est visée le long de la chaîne entre production des matières premières et consommation des denrées alimentaires (réduction des émissions de CO₂). A ce propos, il faut retenir que l'impact climatique et écologique des transports n'est pas seulement fonction des distances. Les transports par rail et par mer pèsent peu dans l'empreinte écologique des produits alimentaires, alors que les transports par avion et par la route jouent un rôle significatif¹. La distance peut constituer un critère, mais qui est à nuancer selon le mode de transport. Un critère par ailleurs moins simple à mesurer qu'il ne paraît spontanément, parce que les chaînes de mise en valeur et de logistique sont souvent complexes. Il n'en reste pas moins qu'à défaut d'empreinte écologique dûment calculée et publiée pour chaque produit, les circuits courts donnent un gage de réduction de l'impact écologique de l'alimentation.

A côté de la question des transports, les modes de production et le bien-être animal jouent un rôle important et plaident en faveur de la proximité. La production agricole suisse répond à des standards très élevés dans ce domaine, mais ne peut cependant revendiquer l'exclusivité d'une agriculture à impact favorable à l'environnement et aux animaux. On pourra par exemple se référer à l'étude d'Agroscope citée plus haut pour une approche scientifique de cette question. Dans

le contexte européen, les exigences écologiques sont souvent proches du niveau suisse ou s'en rapprochent. Une production moins intensive en intrants, adaptée aux conditions naturelles (par ex. légumes de plein champ en comparaison avec des légumes de serre chauffée) peut être objectivement tout aussi favorable à l'environnement que certaines productions de proximité. Pour un impact écologique favorable mesurable, il est nécessaire de nuancer l'approche et, par exemple, ajouter le critère saisonnier à celui de la proximité.

Enfin, la proximité a un impact positif sur la dimension socio-économique de la durabilité, en contribuant à l'emploi, à la valeur ajoutée et à la vitalité de chaînes de mises en valeur dans la région.

Si les bénéfices d'un approvisionnement en produits de proximité restent globalement indiscutables, la difficulté de passer à des critères pratiques reste importante. On observe une très grande diversité dans la réalité commerciale. Du côté de la production, sont présents notamment:

- > Les appellations d'origine protégées AOP, avec définition publique et certification jusqu'à la mise en marché;
- > Les marques régionales (Terroir Fribourg, Valais, Terre vaudoise, Genève Région Terre Avenir, etc.), pour la plupart cantonales avec certaines nuances; définition et modalités de reconnaissance communes sur le plan suisse;
- > Les labels nationaux, Suisse Garantie, Terrasuisse (IP Suisse), Bourgeon avec drapeau suisse (Bio Suisse);
- > L'étiquetage du pays d'origine selon la législation sur les denrées alimentaires, qui permet de connaître la provenance (suisse ou importée) du produit ou de ses principaux ingrédients.

Contrairement aux labels nationaux et à l'étiquetage obligatoire, les AOP et les marques régionales ne couvrent pas l'ensemble des produits nécessaires à l'approvisionnement de la restauration collective. D'autre part, les grands distributeurs ont développé leurs gammes de produits régionaux, en cohérence avec le rayon d'activité de leurs entités régionales (par ex. Fribourg-Neuchâtel chez Migros et Suisse romande chez Coop). Il n'y a donc pas de recette simple dans la formulation de recommandations ou d'exigences pour l'approvisionnement de proximité et une approche différenciée est nécessaire, en cohérence avec les réalités de l'offre et de l'étiquetage.

Dans l'argumentaire des motionnaires de l'instrument 2014-GC-31, produit de proximité ou local veut dire fribourgeois. Des règles d'achat qu'ils sollicitent, ils attendent des avantages pour le canton, en particulier comme soutien à l'agriculture, aux artisans et à la transformation du canton. Le Conseil d'Etat propose une interprétation plus souple dans son avant-projet de LRCP, en mettant en avant un taux de produits régionaux dont la définition appartiendra à l'ordonnance d'application.

¹ Voir par ex. Ökobilanz ausgewählter Schweizer Landwirtschaftsprodukte im Vergleich zum Import, Bystricky M., Alig Ceesay M., Nemecek T., Gaillard G., Agroscope Science. 2, 2014, 177

La difficulté de se retrouver dans l'offre actuelle pour favoriser les produits de proximité justifie un des axes d'action esquissés plus bas: augmenter la couverture du label Terroir Fribourg et favoriser l'enregistrement de nouvelles AOP.

3.2. Qu'est-ce qu'une alimentation durable et responsable?

Un développement durable concilie équitablement trois dimensions: la responsabilité environnementale, l'efficacité économique et la solidarité sociale. Un tel développement intègre les besoins des générations présentes et futures et implique un regard autant global qu'intersectoriel.

Conformément à la Constitution cantonale et au défi 4 du programme gouvernemental de la législature 2007–2011, le Conseil d'Etat a validé en juin 2011 sa Stratégie Développement durable (DD), constituée d'objectifs, d'actions et d'outils. Une de ces actions, «Achats/marchés publics durables», demande une intégration renforcée des critères de durabilité lors d'achats publics. Le Comité de pilotage DD a mandaté en automne 2013 un groupe de travail pour élaborer des critères et recommandations en vue d'intégrer des critères de durabilité dans les restaurants de l'Etat et des établissements proches de l'Etat.

Ce groupe de travail a ainsi défini quels sont les critères principaux de durabilité à intégrer, dans la mesure du possible, dans les restaurants collectifs de l'Etat: il s'agit des critères «régional», «de saison», «biologique», «équitable» ainsi qu'«équilibré». Ces critères renforcent la dimension écologique (trajets courts, réduction de produits phytosanitaires), sociale (promotion de la santé par des menus équilibrés, maintien d'emplois agricoles en Suisse et dans les pays producteurs de café, fruits exotiques, cacao, etc.) et économique (assurer un revenu stable aux agriculteurs, réduire les intermédiaires). D'autres mesures, telles une offre végétarienne, la réduction des déchets et leur valorisation, ainsi que l'information au client, permettent de compléter cette palette de critères durables. Une phase-pilote est en cours en 2015 avec deux restaurants collectifs de l'Etat pour tester la pertinence de ces critères et la faisabilité de leur mise en œuvre. Les critères pourront être adaptés en fonction de ces expériences.

L'aspect «régional» peut se mettre en œuvre en suivant une logique des transports les plus courts, en privilégiant dans la mesure du possible les produits fribourgeois, puis les produits des autres cantons suisses et finalement les produits importés. S'approvisionner en fruits et légumes «de saison» implique de respecter le moment de l'année adéquat, c'est-à-dire les mois durant lesquels ces produits arrivent tout frais récoltés sur le marché. C'est le tableau saisonnier suisse des fruits et légumes tel que défini par l'Office fédéral de l'agriculture¹ qui

fait référence durant la phase-pilote. Le groupe de travail a convenu que les légumes et fruits congelés, importés ou en boîte ne seraient pas considérés comme de saison.

L'aspect «biologique» implique d'intégrer régulièrement des produits biologiques régionaux dans l'offre. Sont considérés comme tels les produits portant un label «biologique», à l'image des labels Bourgeon Bio Suisse, Bio, etc.

L'utilisation de produits «équitable et préservant les ressources maritimes» se réfère à des produits portant un label «équitable» ou «fairtrade», à l'image des labels Fairtrade Max Havelaar, Fair for Life, etc. Il s'agit également de poissons et fruits de mer pêchés avec une méthode préservant les ressources maritimes, s'orientant sur la liste du WWF et les labels ASC, MSC, etc. Ce sont des produits qui ne proviennent pas de Suisse, tels le café, le thé, le jus d'orange, le cacao, les bananes et autres fruits exotiques, riz, poisson et fruits de mer.

L'aspect «équilibré» fait référence à un plat labellisé «Fourchette verte» ou qui respecte les critères de la Société Suisse de Nutrition (SSN). Il s'agit de trouver un bon équilibre entre trois types d'aliments:

- > Aliments riches en fibres, vitamines et minéraux favorisant le sentiment de satiété et assurant le bon fonctionnement du corps (légumes/ fruits cuits ou crus);
- > Aliments riches en hydrates de carbone sous forme d'amidon fournissant l'énergie nécessaire pour un effort intellectuel ou physique (pommes de terre, céréales et produits dérivés tels que pâtes, semoule, pain, etc., de préférence complets);
- > Aliments constructeurs riches en protéines d'origine animale et/ou végétale (lait, viande, volaille, poisson, œuf, fromage, légumineuses, etc.).

Les recommandations de Fourchette Verte mentionnent, à côté des aspects strictement diététiques (par ex. saler avec modération, préférer les farineux complets, etc.) la préférence à accorder aux produits de saison et de proximité.

L'aspect multidimensionnel de la durabilité se reflète dans la multitude des critères qu'on peut définir pour une alimentation durable et responsable. Pour une démarche suivie d'effets mesurables, il est indispensable de faire preuve de pragmatisme, de fixer des priorités et de garder un niveau adéquat de simplicité. C'est la voie que suit le groupe de travail et le bilan de la phase-pilote permettra de cibler encore mieux la suite à donner dans ce domaine, notamment les dispositions d'exécution de la LRCP qui devraient remplacer l'ordonnance du 2 juin 2004 concernant l'exploitation et la gestion des restaurants et mensas de l'Etat (RSF 122.97.11) (cf. chapitre 4.3 ci-dessous).

¹ Tableau saisonnier suisse des fruits et légumes de l'OFAG: <http://www.blw.admin.ch/dokumentation/00844/00875/index.html?lang=fr>

3.3. Rôle de l'Etat et limites à son action?

Si l'intérêt de favoriser la proximité, voire une démarche systématique vers une alimentation durable et responsable n'est guère discuté, la question du rôle de l'Etat dans ce domaine ne fait pas l'unanimité. Les auteurs des instruments parlementaires se concentrent toutefois sur le domaine de la restauration collective publique du canton (ou dépendant d'un financement cantonal) et font valoir la responsabilité et la nécessité d'exemplarité du canton. On est donc loin de l'idée de l'Etat prescripteur du contenu de chaque assiette. L'intention d'exemplarité est postulée dans la Stratégie Développement durable du Conseil d'Etat au chapitre des achats publics. Il faut par contre éviter que l'Etat cherche à influencer voire à réguler l'offre des autres secteurs de la restauration.

De manière consciente ou pas, l'Etat joue un rôle à d'autres niveaux en rapport avec l'alimentation. L'intégration des questions tournant autour de l'alimentation dans l'enseignement est un point crucial. La prévention par rapport à divers problèmes de santé publique (obésité en particulier) doit commencer par une sensibilisation à l'âge scolaire. Elle devrait s'appuyer sur une meilleure connaissance de la production et de la transformation alimentaires et donc mettre aussi en avant les avantages de la proximité. L'Etat a aussi son mot à dire dans la formation des professionnels de l'ensemble de la chaîne alimentaire, notamment dans le domaine de la cuisine et du service. Enfin l'Etat soutient l'agriculture et la promotion des produits agricoles; il a les moyens d'aider l'agriculture et la transformation cantonales à ce que davantage de produits régionaux identifiés comme tels soient accessibles à l'ensemble des consommateurs et de la restauration.

La responsabilité individuelle en matière d'alimentation n'est pas donc pas à opposer à une politique cohérente de l'Etat dans ses domaines d'influence. Il y a au contraire un espace pragmatique à valoriser pour que les mesures de l'Etat – en particulier en matière d'information et de formation – permettent à la responsabilité des acteurs et des consommateurs de mieux s'exercer.

Les députés posent dans le postulat des questions sur l'influence des règles de l'OMC en matière de marchés publics. Ces questions sont traitées dans le rapport explicatif du projet de LRCP. Le projet utilise la marge à manoeuvre à disposition pour des prescriptions cantonales qui ne heurtent pas frontalement les dispositions du droit fédéral et international. Cette marge de manoeuvre s'explique du fait que ce sont plus souvent les contrats d'exploitation que l'approvisionnement alimentaire qui fait l'objet des marchés. Le choix des fournisseurs et des produits dans les restaurants sous gestion concédée relève de relations commerciales privées. Dans les restaurants en gestion directe, les seuils déterminants pour les marchés publics ne sont pas forcément atteints. Enfin, la compatibilité entre des objectifs d'approvisionnement, légitimes s'ils n'ont pas une justification protectionniste mais

liée à la durabilité, dépendra des conditions précises de mise en oeuvre. Il s'agira de les ajuster aux différents types de marché et de respecter les principes de non-discrimination et de proportionnalité. Cependant, le Conseil d'Etat relève qu'il n'y a pas, à ce stade, de garantie absolue qu'en cas de plainte, un tribunal ne puisse faire valoir une interprétation plus restrictive du droit. Tendanciellement, on retiendra que l'intégration dans les conditions d'achats publics de labels non discriminatoires quant à la provenance est moins problématique que celle de critères liés explicitement à la provenance. Par exemple, une faible empreinte CO₂ peut être atteinte et certifiée sans discrimination géographique, et n'est donc pas contradictoire avec les règles internationales en matière de marchés publics.

Les conditions «équitables» à garantir pour les produits alimentaires importés constituent un champ de tension avec le droit international. Il n'existe bien entendu aucune limite aux choix volontaires dans ce domaine. La restauration collective publique peut favoriser les labels assurant que les denrées alimentaires importées sont produites dans de bonnes conditions environnementales et sociales. Rien ne l'empêche d'éviter les produits à réputation douteuse sur ces critères, ni d'accorder la préférence à des produits suisses pour ces mêmes considérations. Il n'est par contre pas envisageable qu'un canton interdise dans un segment particulier de marché des produits qui remplissent les conditions nationales d'importation. On peut se référer notamment aux réponses du Conseil fédéral et du Parlement fédéral à diverses initiatives cantonales en la matière¹. En clair, dans ce domaine, l'Etat peut recommander, mais ne devrait pas prescrire ou interdire. A relever que ces considérations ne touchent que les modes de production et les conditions sociales. Dans le domaine de la sécurité des aliments, le droit fédéral s'applique de manière identique aux produits suisses et aux produits importés. Les mêmes contrôles s'appliquent et des mesures restrictives à l'importation sont légitimées par le droit international en lien avec la sécurité sanitaire.

4. Démarches et projets-pilotes

4.1. Etudes Agridea

L'étude d'Agridea pour le canton de Fribourg a été largement citée dans le chapitre 2 du présent rapport. La même démarche a été pratiquée dans tous les cantons romands et fait l'objet d'un rapport de synthèse². Ces travaux ont notamment permis de mieux connaître les acteurs de la restauration collective, leurs rôles et leur pouvoir de décision, d'évaluer l'offre de produits dans chaque canton et de mettre en

¹ Notamment: 08.326 – Initiative cantonale fribourgeoise. Production de denrées alimentaires. Conditions inacceptables dans le sud de l'Espagne. Dossier accessible sur www.parlement.ch.

² Agridea, Produits de proximité dans la restauration collective: état des lieux; Synthèse des études réalisées dans les 6 cantons romands, 2012.

évidence les freins à l'approvisionnement de proximité. De manière générale, les chefs de cuisine se disent intéressés par les produits de proximité mais il y a parfois confusion entre fournisseurs locaux et produits locaux.

L'étude d'Agridea a montré que l'utilisation de produits locaux dans la restauration collective est réalisable. Toutefois, il est important de faire remonter cette préoccupation au niveau des commanditaires et qu'elle soit bien relayée auprès des fournisseurs. L'étude met également en évidence que tous les cantons font des démarches mais utilisent des leviers d'action différents.

Certains commanditaires souhaiteraient développer l'offre en produits biologiques. Cependant, des problèmes d'approvisionnement, de surcoût et de qualité sont relevés. De plus, la demande des consommateurs est faible. Les restaurants préfèrent dès lors s'approvisionner en produits suisses labellisés (Suisse Garantie, IP Suisse...). Les marques régionales jouent un rôle dans des segments spécifiques.

Globalement, l'utilisation des produits de proximité par les chefs de cuisine est déjà bien présente. Il s'agit donc surtout de développer, formaliser et pérenniser ces efforts, notamment en impliquant davantage les commanditaires.

Par contre, les modes de production agricoles suisses semblent peu connus. Les acteurs de la restauration collective devraient en être mieux informés. Enfin, l'étude d'Agridea n'a pas pu montrer si les consommateurs de la restauration collective sont sensibles à la provenance et au mode de production des matières premières pour la cuisine.

Suite à cette étude, Agridea a proposé et partiellement mis en place les actions suivantes:

- a) Etablissement d'une clause pour les concessions de restaurants
- b) Appui à la construction d'un indicateur de pratique des cuisines
- c) Calcul de l'effet sur le coût des repas
- d) Sensibilisation/Formation des chefs de cuisines en autogestion
- e) Sensibilisation des commanditaires et communication
- f) Offres de produits des filières agricoles.

Vu la similarité des situations de départ dans les six cantons romands, des actions communes sont possibles et bienvenues. Parmi les analyses plus récentes d'Agridea, il faut relever celle consacrée à la question des coûts¹, un sujet qui fait débat dans les efforts pour augmenter la part de produits régionaux dans la restauration collective. Ses principales conclusions: Contrairement aux idées reçues, utiliser des produits suisses n'est pas forcément plus cher que se fournir en produits

importés. Les chefs de cuisine ont souvent une fausse idée du prix des produits suisses. La transition vers une utilisation des produits suisses peut se faire sans surcoûts financiers significatifs, mais elle nécessite éventuellement de changer ses habitudes et travailler davantage avec les produits frais. Elle passe également par une adaptation de la composition des menus pour être en accord avec la saisonnalité et la variété des produits suisses disponibles et peut impliquer de rechercher de nouveaux fournisseurs. Un accompagnement et une formation des cuisiniers sont vivement conseillés pour réussir une telle transition. A noter que l'analyse d'Agridea porte sur la comparaison entre produits suisses et importés et non pas sur les produits de proximité à proprement parler. Elle examine aussi le coût de menus réalisés avec des produits biologiques (label Bio Suisse); ceux-ci sont CHF 2.40 à 4.- plus cher que le prix de menus Suisse Garantie.

4.2. Beelong

Beelong² est une start-up issue de l'Ecole hôtelière de Lausanne (EHL). A partir d'un indicateur qui mesure l'impact de la nourriture sur l'environnement, Beelong a développé divers services qui aident la restauration à contribuer à une alimentation durable: audit, recommandations, révision, formation, coaching, communication, etc. Sa force vient du fait qu'il s'agit de professionnels de la restauration qui interviennent chez les professionnels de la restauration, avec un soin particulier à faire le pont entre la théorie du développement durable et l'applicabilité sur le terrain.

L'indicateur Beelong évalue l'impact de la nourriture selon les cinq groupes de critères suivants:

- > Provenance (distance, mode de transport)
- > Saison (cycles naturels des fruits et légumes)
- > Mode de production (labels garantissant des critères environnementaux)
- > Transformation (degré de transformation des aliments (frais et brut vs. surgelé))
- > Climat et ressources (limiter la consommation de protéines animales pour diminuer les émissions de CO₂, l'utilisation de l'eau, l'érosion des sols ou encore la déforestation)

A l'image de l'étiquette-énergie, un aliment, un plat ou l'ensemble des achats d'un restaurant peuvent obtenir une note entre A et G, déterminant leur performance environnementale. Sur la base d'un audit qui évalue la pratique actuelle d'un restaurant, Beelong développe des recommandations en tenant compte de la réalité dans laquelle travaillent les responsables des achats: difficultés d'accéder aux informations sur les produits, manque de temps, contraintes budgétaires et besoin de simplicité pour une prise de décision rapide.

¹ Coûts des produits suisses dans la restauration collective. Fiche thématique, Agridea 2014.

² <http://beelong.ch/>

Beelong est déjà intervenu dans plus de 50 restaurants en Suisse romande, relevant en très grande majorité des établissements de la restauration collective (hôpitaux, EMS, écoles, etc.). L'Hôpital fribourgeois HFR a recouru à ses services et communiqué à ce sujet le 11 mai 2015¹. D'autres expériences sont en cours dans le canton (cf. 4.3 ci-dessous).

4.3. Groupe Développement durable et phase-pilote

Dans le cadre de l'action «Achats durables» de la stratégie Développement durable, le Comité de pilotage Développement durable a mandaté en automne 2013 un groupe de travail pour élaborer des critères et recommandations en vue d'intégrer des critères de durabilité dans les restaurants de l'Etat et des établissements proches de l'Etat.

Ce groupe de travail, dirigé par le Développement durable (SG-DAEC), est constitué de représentant-e-s du Service des bâtiments (contrats), du Service de l'agriculture (produits locaux), de l'Institut agricole de Grangeneuve (produits bio), du Secrétariat général de la DSJ (produits équitables) et du Service de la santé publique (santé, fourchette verte). Les gérants des restaurants collectifs de l'Université de Fribourg et de l'Institut agricole de Grangeneuve participent à ces réflexions.

Ce groupe de travail a reçu le mandat suivant:

- > Définir les critères de durabilité dans la restauration collective (voir point 3.2 de ce rapport sur postulat);
- > Proposer des mesures concrètes pour mettre ces critères en œuvre dans les restaurants collectifs;
- > Effectuer une enquête auprès des restaurants de l'Etat et des établissements proches de l'Etat en vue de faire un état des lieux actuel;
- > Appliquer ces mesures durant une année-pilote dans deux restaurants collectifs de l'Etat;
- > Tirer un bilan suite à cette année pilote et élaborer des recommandations à l'attention du Conseil d'Etat.

L'enquête a été adressée en 2014 à toutes les unités administratives des Directions disposant d'un restaurant ou d'une mensa, à l'exception des hôpitaux cantonaux et des Etablissements de Bellechasse (qui ne sont pas concernés par l'ordonnance y relative). Les résultats montrent que les critères «région» et «saison» sont reconnus et déjà largement mis en œuvre dans la majorité des restaurants collectifs qui ont répondu à cette enquête. Les produits biologiques se sont fait une petite place dans deux établissements et l'on constate une ouverture à leur introduction chez trois autres à certaines conditions. Mais le prix est perçu comme un frein, même s'il s'agit d'un surcoût qui ne concerne qu'une partie des aliments. Les produits labellisés «équitables» sont propo-

sés dans plus de la moitié des établissements. Ils ont encore un clair potentiel de développement, autant en élargissant la palette de produits qu'en les introduisant dans de nouveaux restaurants. Une grande majorité des restaurants collectifs propose aujourd'hui déjà des menus équilibrés, que ce soit une offre Fourchette Verte ou une offre respectant les critères de la Société Suisse de Nutrition. A noter que Fourchette Verte est un label qui fait l'objet d'une évaluation externe, alors que les critères SSN représentent une déclaration de compatibilité et sont évalués par les restaurateurs eux-mêmes. En termes d'offre végétarienne, le buffet de salades et légumes est largement répandu. D'autres offres, telles un menu spécifique végétarien ou un menu standard sans viande, le sont un peu moins. Mais la plupart du temps, deux types d'offre sont disponibles dans chaque établissement. Pour la gestion des déchets, l'objectif semble être majoritairement atteint. Seul point faible: l'utilisation de vaisselle jetable par une majorité d'établissements. Finalement, l'information dans le cadre des restaurants collectifs est très variable: l'origine de la viande est toujours indiquée, l'offre végétarienne dans un peu plus de la moitié des établissements, l'offre de menus équilibrés parfois et la présence de produits biologiques très rarement. L'information sur les produits équitables n'est pas du tout répandue. A noter que seule une petite majorité d'établissements salue l'utilisation et l'affichage de labels.

La faisabilité des critères définis par le groupe de travail est testée en 2015 durant une année-pilote dans les restaurants collectifs de l'Université de Fribourg, site Miséricorde, et de l'Institut agricole de Grangeneuve. L'entreprise Beelong a été mandatée pour effectuer le bilan écologique des menus sur la base de bulletins de livraison et, si nécessaire, faire des propositions d'amélioration. La Société Suisse de Nutrition analyse l'aspect santé sur la base d'une check-list remplie par les restaurateurs. Il est prévu de tirer le bilan en 2016 et d'élaborer des recommandations qui contribueront à l'élaboration des dispositions d'exécution de la LRCP.

4.4. Autres démarches et projets fribourgeois

Dans le cadre de sa politique de prévention et de promotion de la santé, le Service de la santé publique conduit depuis 2010 le Programme cantonal «Je mange bien, je bouge bien»². On peut le mettre en relation avec la composante alimentation équilibrée telle que décrite plus haut (3.2). Plusieurs modules du programme peuvent valoriser des synergies avec des mesures destinées à promouvoir la proximité dans la restauration collective. A relever entre autre le projet-pilote Senso5³ en cours dans une école de Bulle pour tester si ce programme doit être mis à disposition de toutes les écoles fribourgeoises. L'éducation nutritionnelle fait également partie des objectifs du Plan d'études romand⁴.

¹ http://www.fr.ch/hfr/fr/pub/actualites.cfm?fuseaction_pre=Detail&NewsID=50264;
http://www.fr.ch/hfr/files/pdf75/CP_projet_Belong_a_HFR_11.05.2015.pdf

² http://www.fr.ch/pcs/files/pdf66/402_131204_Programme_PCS_2014_2017_F.pdf

³ <http://www.senso5.ch/wordpress/1770-2/>

⁴ <http://www.plandetudes.ch/web/guest/education-nutritionnelle>

L'alimentation équilibrée au bénéfice de la santé constitue aussi l'enjeu du label Fourchette Verte¹. Fourchette Verte, qui est soutenue financièrement par le programme «Je mange bien, je bouge bien», entend communiquer l'envie de manger mieux et les restaurants affiliés au label s'engagent à proposer un plat du jour équilibré en respectant les critères de la pyramide alimentaire suisse, avec des exigences déclinées selon l'âge des consommateurs. Dans le canton de Fribourg, 58 établissements sont affiliés, relevant à quelques rares exceptions près de la restauration collective publique (hôpitaux, homes, écoles, accueils extra-scolaires, etc.) et privée (restaurants d'entreprise).

L'Association pour la promotion des Produits du Terroir du Pays de Fribourg PTPF propose en collaboration avec Gastro-Fribourg une charte pour les «Restaurants Agréés Produits du Terroir»². Les établissements affiliés s'engagent à proposer au moins cinq plats, un plateau de fromages et trois desserts à base de produits du terroir fribourgeois. Ici, l'objectif est à la fois la proximité dans l'approvisionnement et le maintien des traditions culinaires locales. Jusqu'ici, à l'exception de l'Institut agricole de Grangeneuve, ce sont des établissements de restauration individuelle qui participent.

4.5. Autres cantons

Un sondage au sujet de la promotion de l'utilisation des produits de proximité dans la restauration collective a été mené auprès des cinq autres cantons romands.

On peut relever que, même si l'enjeu et la prise de conscience sont les mêmes, chaque canton a sa propre vision et ses propres projets et mesures dans ce domaine. De plus, les productions agricoles sont variables selon les cantons. Ainsi, suivant les produits, il est plus ou moins facile de livrer les restaurateurs.

4.5.1. Genève

Favoriser la consommation des produits locaux dans les collectivités et les organismes subventionnés est un projet bien en place dans ce canton. Il s'appuie sur la loi sur la promotion de l'agriculture (LPromAgr) et son règlement d'application (RPromAgr).

Dans le canton de Genève, 115 établissements sont labellisés Genève Région - Terre Avenir (GRTA). Ceci représente 7.5 millions de repas par an. Ces collectivités proposent trois produits labellisés GRTA par jour. Des restaurants privés sont également partenaires du label. La marque et le logo GRTA ont été créés en 2004. En 2012, 331 producteurs et distributeurs l'utilisaient et plus de mille produits étaient

labellisés. Une plateforme internet³ propose des produits labellisés à l'intention des restaurants et montre leur disponibilité en temps réel. Les cuisiniers peuvent également lancer des appels d'offres à plusieurs fournisseurs en même temps.

Au niveau légal, la LPromAgr formule des intentions générales concernant la promotion des produits agricoles genevois et postule que le canton veille à ce que la consommation de produits agricoles genevois soit favorisée, notamment dans les manifestations locales. Le RPromAgr introduit quelques dispositions qui méritent l'attention: L'une a trait à la sensibilisation et éducation à l'agriculture et à l'alimentation (art. 6), les autres au soutien du développement des marques de garantie et d'appellation d'origine, à l'institution de la marque de garantie «Genève Région - Terre Avenir» et aux mesures qui soutiennent la commercialisation des produits GRTA (art. 9, 9A et 10). L'art. 10, alinéa 4 est à relever: «Les départements compétents doivent veiller à ce que les restaurants dépendant de leur autorité s'approvisionnent en priorité auprès des producteurs locaux. Il en va de même pour les manifestations que ces autorités soutiennent». A relever que la stratégie genevoise se déploie grâce à des ressources importantes; la part cantonale du financement de l'office de promotion OPAGE s'élève à 2.6 millions de francs par année.

A ce jour, les responsables de GRTA n'ont pas eu de problèmes en relation avec les marchés publics. Cependant, ils ont chargé l'Université de Genève d'examiner la marque sous l'angle de la législation sur la concurrence. En comparaison avec les autres cantons, Genève conduit une démarche de promotion des produits de proximité depuis longtemps, avec un fort volet pour la restauration collective et un important soutien étatique.

Les actions cantonales sont souvent stimulées et concrétisées par l'engagement des communes qui ont notamment de grandes responsabilités dans le domaine scolaire. La Ville de Genève demande à ce que deux produits GRTA soient intégrés quotidiennement dans le menu des restaurants scolaires et institutions de la petite enfance. Par ailleurs, un menu par mois y est 100% local. Ces prestations sont soutenues financièrement par la Ville de Genève, à raison de CHF 245 000.- par an, à mettre en relation avec 5000 repas servis sur 150 jours d'activité annuelle dans les cantines scolaires, sans compter les crèches.

4.5.2. Jura et région du Jura Bernois

Dans la région jurassienne, plusieurs actions ont déjà été entreprises pour promouvoir les produits régionaux labellisés au sein des collectivités.

¹ <http://www.fourchetteverte.ch/fr/>; cf. note 3 ci-dessus

² <http://www.terroir-fribourg.ch/CMS/default.asp?ID=304>

³ <http://geneveterroir.ch/fr/content/la-plateforme>

Le projet «Développer l’approvisionnement de la restauration collective» fait suite à un postulat et à une motion introduits au Grand Conseil du canton du Jura. Il s’inscrit dans la stratégie cantonale de mise en œuvre de la Nouvelle Politique régionale (NPR) et englobe différentes actions de promotion des produits régionaux labellisés. Il a été étendu à l’espace inter jurassien et sa mise en œuvre confiée à la Fondation Rurale Interjurassienne (FRI).

Afin de mieux connaître le marché de la restauration collective, deux travaux de diplôme ont été réalisés en 2010 puis en 2013. Ensuite, un groupe de travail interne a été formé. Différentes pistes ont été explorées pour améliorer l’approvisionnement des restaurants en produits labellisés. S’appuyer sur un distributeur existant n’a pas abouti, celui-ci livrant des produits régionaux mais seulement aux petits magasins.

Les responsables ont étudié les projets en cours dans les autres cantons et en France limitrophe. Le Jura a également réalisé une étude avec Agridea. Les contacts en France ont mis en évidence Agrilocal, un outil internet en principe à disposition de chaque département. Ce site permet une mise en relation des producteurs et des acheteurs locaux. Les expériences et avis divergent selon les départements quant à l’efficacité d’Agrilocal pour créer ou maintenir la valeur ajoutée dans la région.

Au terme de la phase exploratoire, les responsables jurassiens ont relevé les principaux freins à une utilisation plus large de produits de proximité dans la restauration: un manque de connaissance des différents acteurs (acheteurs et producteurs), les habitudes des cuisiniers et la position des distributeurs établis, avec leur politique de prix bas et une logistique bien rodée.

Pour donner une nouvelle dynamique à l’approvisionnement de proximité, le projet inter jurassien se base sur trois piliers: L’affiliation des restaurants aussi bien individuels que collectifs à une charte, une plateforme internet d’approvisionnement «B to B» et la campagne de communication «Nous travaillons avec les produits de notre région». Actuellement, 17 restaurants collectifs sur une centaine qui ont été sollicités sont partenaires de la charte. Ils s’engagent à consacrer au moins 10% de leur budget d’approvisionnement en produits labellisés «Spécialité du Canton du Jura» et «Produits du terroir du Jura bernois». Une classification est établie selon le niveau d’engagement (une étoile 10–24%, deux étoiles 25–49%, trois étoiles 50% ou plus). Quelques mois après sa mise en route, l’utilisation de la plateforme d’approvisionnement internet¹ semble rester assez marginale.

4.5.3. Vaud

La politique vaudoise de promotion des produits locaux et de saison dans la restauration collective repose sur trois types d’initiatives relevant de la politique cantonale de développement durable, de la promotion des produits agricoles et du volontarisme de certaines communes, en particulier de la Ville de Lausanne. Des interventions parlementaires ont conduit le Conseil d’Etat à synthétiser ces démarches dans une stratégie cantonale.

Les objectifs et le public-cible sont les mêmes que dans les autres cantons. Les moyens d’action évitent toute mesure contraignante: exemplarité, sensibilisation et incitation, mises à disposition d’appels d’offre modèle et de contrats-type, appui au diagnostic Beelong, cours pour les cuisiniers et les acheteurs, subventions à la promotion agricole, diffusion du thème au sein des communes. Quantitativement, les objectifs visent, sur trois ans, à ce que l’ensemble des établissements cantonaux (EMS, hôpitaux, lieux de formation, administration et prisons) pratiquent une analyse Beelong et que leurs cuisiniers suivent un module de formation spécifique. De plus, Vaud vise 10% d’approvisionnement sous forme de contrats directs avec des producteurs régionaux dans la restauration collective publique, sans l’imposer par une disposition légale. Des incitatifs au niveau du subventionnement sont en discussion. Les responsables relèvent l’absence de définition uniforme de «local» et du «régional», y compris entre canton et communes.

Pour faciliter l’approvisionnement bio de proximité des collectivités de l’agglomération lausannoise, la plateforme «BIO local» a été mise en place par une coopérative de producteurs qui associe aussi des collaborateurs et des clients. Elle est financée par un fonds novateur, le Local Green Invest et a reçu un soutien cantonal dans le cadre de la promotion des produits agricoles. Pour compléter son offre, elle s’ouvre aux produits biologiques de toute la Suisse et aux produits régionaux de l’agriculture intégrée (IP Suisse). «BIO local» a mis en place une logistique propre par cargo-bike (vélos électriques avec remorques). Son principal rayon d’action est un partenariat avec la Ville de Lausanne pour l’approvisionnement des structures d’accueil pour la petite enfance. La Ville de Lausanne mène une politique volontariste en matière d’approvisionnement de proximité et de qualité, visant 70% de produits locaux dans trois ans pour les 1,3 millions de repas servis dans les cantines communales. Elle a engagé CHF 1 300 000.– sur trois ans, prélevés sur le fonds communal pour le développement durable, pour soutenir cette politique, complétés par CHF 73 000.– pour des mesures d’accompagnement (notamment des analyses Beelong), de sensibilisation et de formation.

Le Service de l’agriculture et Prométerre, l’association faitière des paysans vaudois, analysent l’opportunité de créer une plate-forme d’approvisionnement par voie électronique,

¹ www.en-gros.ch

sur le modèle jurassien. L'autre piste est d'améliorer la visibilité des produits locaux ou cantonaux dans les circuits traditionnels de distribution (label Terre Vaudoise). Mais tous les partenaires impliqués conviennent que le levier essentiel est la sensibilisation et la formation des cuisiniers et des responsables des achats. D'où la démarche de grande envergure avec Beelong et les modules de formation – encore en phase-pilote – qui devraient être étendus à tous les cuisiniers de la restauration collective publique. Les responsables relèvent qu'une stratégie cantonale ne suffit pas, un démarchage personnel dans les établissements est indispensable pour assurer la participation aux programmes proposés.

4.5.4. Neuchâtel

La Chambre Neuchâteloise d'Agriculture et de Viticulture (CNAV) et l'Office des vins et des produits du terroir (OVPT) ont rédigé un rapport sur les produits du terroir en janvier 2012. En 2014, une motion a été déposée qui vise à faire appel à un traiteur utilisant uniquement des produits du terroir lors de manifestations organisées par les services de l'Etat. Jugée trop contraignante, cette motion a été refusée. Malgré cela, une certaine dynamique s'est développée pour mettre en avant les produits de proximité lors des réceptions.

Etant donné que plusieurs changements ont eu lieu au sein des organisations et de l'administration neuchâteloise, les projets touchant la restauration collective n'ont pas démarré concrètement après l'étude d'Agridea mais devraient être prochainement réactivés.

4.5.5. Valais

Suite à différentes observations faites dans plusieurs établissements collectifs, le Service de l'agriculture met en place un projet visant à employer davantage de produits locaux dans la restauration collective. A ce stade, il n'y a pas de projet législatif en Valais. Les responsables estiment plus important de motiver et de convaincre que d'imposer l'utilisation de produits locaux.

C'est l'école d'agriculture de Châteauneuf qui doit démontrer que l'emploi des produits locaux est possible sans augmenter le coût des repas. Elle a mis en place dans son restaurant une politique d'approvisionnement par cercles concentriques (produits du domaine, puis du canton, puis suisses et enfin européens). Des contrats ont été signés avec les fournisseurs et la démarche est vérifiée par Beelong. Pour le reste, une stratégie de dialogue et de sensibilisation est déployée avec les autres établissements de restauration collective du canton et en mettant en relation producteurs et acheteurs.

5. Mesures proposées et envisageables – publiques et privées

5.1. Identification des produits, renforcement de la traçabilité

Comme mentionné plus haut, la production fribourgeoise peut couvrir dans une très large mesure les besoins de la restauration collective, mais il manque de produits identifiés comme tels dans de nombreux segments. Imposer des règles supplémentaires d'étiquetage ne constitue manifestement pas une tâche étatique. Le canton est chargé d'appliquer la législation fédérale sur les denrées alimentaires (notamment l'indication de provenance par pays) et celle concernant les appellations d'origine et indications géographiques protégées (AOP et IGP). Viendront s'y ajouter les dispositions connues sous le terme de «swissness» (Révision de la loi fédérale sur les marques adoptée par le Parlement, ordonnances publiées en septembre 2015, entrée en vigueur le 01.01.2017). Hors de ce cadre, c'est au secteur privé de mettre en place les dispositions qui permettent de reconnaître des produits locaux ou régionaux ou des produits répondant à des critères spécifiques de durabilité.

Cette répartition des tâches n'empêche pas, dans le cadre de la promotion des produits agricoles, le soutien subsidiaire d'initiatives privées par le canton. C'est pourquoi, en adéquation avec les objectifs généraux de la loi cantonale sur l'agriculture, le Conseil d'Etat propose dans son Message sur la LRCP de participer à des mesures qui encouragent le renforcement de la traçabilité des produits de proximité, ainsi que l'enregistrement d'appellations d'origine et de marques de garantie (LAgri, art. 23 al. 1 let. f). Sur cette base pourraient être soutenus des projets visant à enregistrer davantage d'AOP, à augmenter la diffusion et la notoriété de la marque Terroir Fribourg, ainsi qu'à renforcer les dispositifs en matière de traçabilité pour assurer une bonne identification régionale des produits.

Dans ce contexte, il est souhaitable que les milieux concernés mettent en place une démarche stratégique qui permette d'avancer sur deux axes essentiels en relation avec la promotion des produits locaux dans la restauration collective et dans d'autres canaux:

- > Diffusion de la marque Terroir Fribourg: Pour les non-initiés, il n'était pas clair jusqu'à date récente si la marque ne concernait que les produits artisanaux et traditionnels du terroir fribourgeois ou plutôt l'ensemble des produits agricoles et des produits alimentaires issus de matières premières fribourgeoises transformées dans le canton. En conformité avec les directives nationales pour les marques régionales, c'est la deuxième option qui est suivie et la marque Terroir Fribourg peut être apposée sur tous les produits agricoles du canton, transformés ou non. Il y a donc nécessité de mieux faire connaître ce

positionnement et d'atteindre une diffusion beaucoup plus large de la marque.

- > Définition de la région pour les produits où les frontières cantonales ne constituent pas une délimitation adéquate, par exemple région maraîchère du Seeland, région céréalière broyarde: Des discussions sont en cours au sein de la marque pour élargir le périmètre de provenance des matières premières là où cela fait sens par rapport aux bassins naturels de production et aux zones d'approvisionnement des transformateurs fribourgeois.

L'Etat de Fribourg soutient durablement les activités de l'association PTPF, détentrice de la marque Terroir Fribourg. Vu l'importance, reconnue de part et d'autre, de développer la diffusion de cette marque, des discussions sont en cours pour que le mandat de prestations liant l'Etat et l'association comprenne à l'avenir des objectifs chiffrés dans ce domaine.

Comme le met en évidence notamment Beelong, il y a des efforts à faire tout au long de la chaîne d'approvisionnement, pour que non seulement des produits de proximité soient identifiés comme tels, mais que l'origine des produits soit visible sur les sites de commande, les bulletins de livraison et les factures. Les fournisseurs ne s'adaptent que si la demande des acheteurs est suffisamment forte et articulée. Des projets collaboratifs permettraient d'accélérer le mouvement.

Concernant les produits répondant à des critères spécifiques de durabilité, de nombreux labels reconnus existent déjà, tels que Bio, IP Suisse, Fairtrade ou MSC. L'élaboration de nouveaux systèmes pour une approche plus large de la durabilité ou pour caractériser l'empreinte écologique de produits ou de menus font l'objet d'intenses travaux de développement, tant en Suisse qu'à l'étranger. En matière de visibilité des labels et d'adaptation des pratiques des fournisseurs, les mêmes remarques et pistes d'amélioration sont valables que pour la régionalité.

5.2. Formation des gérants et chefs de cuisine de la restauration collective publique

Selon les directives régissant la formation professionnelle en Suisse, ce sont les organisations du monde du travail (ORTRA) qui décident du contenu de la formation professionnelle des apprenti/e-s dans leur domaine. Pour la restauration et le service, l'ORTRA est Hotel & Gastro Formation.

Selon l'ordonnance de formation des cuisiniers de niveau CFC¹, ceux-ci doivent notamment apprêter des aliments en mets chauds et froids, réfléchir et agir en fonction des désirs des clients, faire preuve d'esprit d'équipe et suivre une logique économique et écologique. Ils doivent également maîtriser les principes de l'hygiène, de la sécurité au travail, de la protection de la santé et de la protection de l'environnement.

Le plan de formation des cuisiniers et cuisinières CFC² ne comprend pas d'objectifs de formation propre à la régionalité et la saisonnalité des produits utilisés en cuisine, ni à une alimentation durable au sens large du terme. Il contient cependant des objectifs rédigés de manière très générale sur l'impact de leur métier sur l'environnement et la santé.

L'ordonnance de formation des spécialistes en restauration CFC³ prévoit quant à elle que ceux-ci soient conscients de l'importance de la prise en charge et du conseil des hôtes dans la restauration et donc être capable de les entourer de leurs soins du moment de leur accueil à celui de leur départ. Ils doivent être compétents pour la vente de repas et de boissons et effectuer de manière indépendante des travaux de production, de maintenance et de logistique. Ils doivent également penser et agir conformément à la gestion d'entreprise et être axés sur les hôtes et le travail d'équipe. Enfin, ils doivent maîtriser les principes de l'hygiène, de la sécurité au travail et de la protection de la santé dans le cadre de leurs activités. Le plan de formation des spécialistes en restauration CFC⁴ ne comprend pas non plus d'objectifs de formation propre à la régionalité et la saisonnalité des produits utilisés en cuisine ou la durabilité de l'alimentation. Par contre, les professionnels doivent être capables en fin de formation d'expliquer la provenance, les propriétés et la préparation des denrées alimentaires et des boissons présentées.

Les cuisiniers et cuisinières, ainsi que les spécialistes en restauration peuvent ensuite poursuivre leur formation avec des brevets et diplômes fédéraux, ainsi que se former auprès des écoles supérieures hôtelières. Là aussi la provenance des produits est abordée, mais sans un véritable poids donné aux produits du terroir ou favorables en termes de développement durable.

En résumé, une connaissance approfondie des produits du terroir et de la manière de les apprêter dans la tradition ou en les revisitant ne fait actuellement pas partie des objectifs de formation. Il en va de même pour les aspects de développement durable liés à l'alimentation (modes de production, régionalité, saisonnalité, commerce équitable, etc.). Par contre, ces compétences sont transmises selon les restaurants en fonction de leurs propres stratégies et offres.

Mises à part les démarches individuelles des restaurateurs, formateurs en entreprise, pour renforcer les connaissances de leurs propres collaborateurs, l'introduction de ces matières au niveau de la formation professionnelle des métiers de la restauration ne peut se faire qu'en discussion avec Hotel & Gastro Formation. Gastro Fribourg est le partenaire fribourgeois de l'ORTRA Hotel & Gastro Formation et collabore déjà à la promotion des produits du terroir dans les restaurants fribourgeois, pour mettre sur pied un projet dans ce

¹ http://www.hotelgastro.ch/pix/files/BiVo_79007_f.pdf

² http://www.hotelgastro.ch/pix/files/FR_Bildungsplan_Koch%20EFZ_10.06.2014.pdf

³ http://www.hotelgastro.ch/pix/files/BiVo_78704_f.pdf

⁴ http://www.hotelgastro.ch/pix/files/1_SRE%20Plan%20de%20formation%202011.pdf

sens. Les premiers contacts entre l'Institut de Grangeneuve et Gastro Fribourg ont eu lieu pour établir une offre de formation continue qui sera proposée par Gastro Fribourg.

Ce projet devrait contenir des formations théoriques et pratiques sur les produits du canton, de la production de la matière première au produit fini, leur mise en valeur en cuisine et l'accord avec les boissons. Ces formations devraient également permettre la rencontre entre producteurs et restaurateurs, ainsi que l'échange de bonnes pratiques entre les professionnels qui mettent en valeur les produits du terroir et ceux qui veulent agrandir et compléter leur offre. Les éléments économiques et marketing devraient aussi être abordés. Des modules analogues pourraient être mis sur pied sur les aspects alimentation et durabilité et alimentation et santé.

L'élaboration de modules de formation adéquats ne suffit pas; l'exemple du canton Vaud est parlant dans ce domaine. Il s'agit, en parallèle, d'engager les responsables d'établissements à faire former leurs collaborateurs, dans le sillage d'un diagnostic et de conseils personnalisés pratiqués sur le site. A une offre de formation, il faut faire correspondre une prospection systématique pour assurer la participation des intéressés et la concrétisation de la démarche dans le terrain.

Si l'Etat ne peut jouer qu'un rôle subsidiaire et incitatif dans la définition des objectifs de formation professionnelle, il doit par contre assumer sa responsabilité de patron dans les établissements collectifs publics en gestion directe en veillant à ce que leurs employés suivent des formations adéquates. Il peut également prévoir des clauses concernant la formation du personnel dans ses contrats de gestion concédée, au même titre que la formation d'apprentis peut être exigée dans de tels contrats.

5.3. Information et sensibilisation des clients

Ce domaine est étroitement lié aux efforts en vue d'une plus grande visibilité des produits régionaux et durables pour les acheteurs (point 5.1 ci-dessus). Le consommateur final n'est pas responsable de l'approvisionnement dans la restauration collective, mais l'intérêt que mettent les professionnels à améliorer l'offre de proximité, de saison et de durabilité répond aussi à la demande des usagers. Il y a un besoin d'information et de sensibilisation dans ce domaine.

Pour l'information, on est en droit d'attendre de l'exemplarité dans le domaine public. C'est pourquoi le projet de LRCP prévoit à l'art. 9 que les restaurants de ce segment veillent à l'information de leurs clients sur la provenance des produits (pas seulement celle de la viande pour laquelle existe une obligation légale) et, dans la mesure du possible, sur leurs aspects nutritionnels et de durabilité. En clair, les établissements de restauration collective publique devraient être incités à annoncer dans les self-services et sur leurs menus des plats constitués essentiellement de produits de la région et les

labels pertinents pour certaines offres (bio, IP Suisse, poisson MSC, etc.). La mise en œuvre de telles dispositions doit résulter d'une réelle concertation avec les professionnels.

En matière de sensibilisation des usagers, le public scolaire mérite un effort tout particulier. D'une part parce qu'il constitue à court terme un segment important de la clientèle de la restauration collective, et d'autre part pour une mission de prévention et de promotion de la santé. Une alimentation saine et équilibrée est essentielle pour réduire l'incidence de l'obésité et d'autres maladies d'ordre physiologique. Il y a déjà une offre de qualité dans ce domaine, par exemple au travers du Programme cantonal «Je mange bien, je bouge bien» évoqué au chapitre 4.4 ou dans les prestations de la Fondation Senso⁵. Il s'agit donc prioritairement de développer et de bien intégrer la dimension «régional, de saison et durable» dans ces programmes et d'assurer leur plus large diffusion dans les écoles du canton.

Ici encore, le partenariat public-privé est à même d'assurer les meilleurs résultats. Les efforts des professionnels de l'agriculture et de l'alimentation en matière d'information et de sensibilisation pourraient être soutenus au titre des dispositions proposées dans la loi sur l'agriculture, en complément du projet de LRCP:

Art. 3 al. 1 let. g

[L'Etat prend notamment les mesures aptes à:]

- g) promouvoir une offre de produits durables et de proximité pour favoriser une alimentation de qualité, variée, équilibrée et durable, notamment dans la restauration.

Art. 23 al. 1 let. e et f (nouvelles)

[L'Etat dans les limites des crédits alloués, peut contribuer au développement de la capacité concurrentielle de l'agriculture fribourgeoise:]

- h) en favorisant des mesures ou des projets intersectoriels visant l'approvisionnement de la population en produits de proximité, notamment dans la restauration.

Ces dispositions ne se limitent pas au soutien de programmes et aux jeunes. Les milieux intéressés peuvent aussi proposer des projets destinés à d'autres publics-cible.

En lien avec les démarches de sensibilisation sur l'alimentation durable et de proximité, il faut aussi mettre en exergue divers projets visant une promotion accrue des produits du terroir et de proximité. Avec un financement de la Nouvelle Politique régionale, l'association PTPF coordonne l'initiative «Vitrines du Terroir» visant à renforcer l'image commune des produits fribourgeois, tant dans des sites touristiques

⁵ <http://www.senso5.ch/wordpress/la-fondation/>

tels que la Maison du Gruyère à Pringy et l'éventuelle future Maison régionale de Morat que dans les expositions, foires et événements sur Fribourg et à l'extérieur du canton. Une image encore plus forte de ces produits contribuera à la sensibilité des consommateurs et des clients de la restauration collective à une alimentation saine, de qualité et de proximité. Des actions concrètes et positives sont déjà en place dans ce domaine, tels les ateliers et animations pour enfants au Salon des Goûts et Terroirs de Bulle.

L'Institut de Grangeneuve joue un rôle-clé dans la formation des professionnels et la sensibilisation du public à tout ce qui touche les produits de l'agriculture et la chaîne de valeur jusqu'à l'alimentation. Dans le programme d'investissements de Grangeneuve, il est prévu d'y revaloriser le bâtiment historique de la Grange Neuve pour en faire, en collaboration avec les milieux intéressés et selon la stratégie globale élaborée dans le projet «Vitrines du Terroir», un centre du goût, de l'alimentation et du terroir. On trouvera ainsi sur ce site toutes les infrastructures et les compétences utiles au travail d'information, de sensibilisation et de formation en relation avec ces questions.

5.4. Facilitation de l'approvisionnement en produits de proximité et durables

La constitution de plateformes commerciales, s'appuyant par exemple sur internet, est souvent citée comme une mesure pour améliorer l'approvisionnement de la restauration collective en produits locaux ou régionaux et durables. Quelques expériences et recommandations sont synthétisées dans un document d'Agridea¹. Les dispositions légales existantes, complétées par la révision de la loi sur l'agriculture proposée avec le projet de LRCP, permettent de soutenir subsidiairement des initiatives privées de ce genre, en phase d'étude ou de démarrage, pour autant qu'elles émanent des mieux de la production et soutiennent la promotion des produits de l'agriculture cantonale.

Le Conseil d'Etat attache une importance prioritaire au respect de la liberté du commerce. Il entend éviter toute intervention contraire à ce principe, susceptible par ailleurs d'affaiblir des structures existantes qui assurent avec succès la commercialisation des produits fribourgeois y compris au-delà des frontières cantonales. Il n'y a pas lieu non plus de favoriser unilatéralement la commercialisation directe entre producteurs et restaurants collectifs, puisque différents types de circuits commerciaux peuvent contribuer à un approvisionnement de qualité, de proximité et à des prix compétitifs.

Par contre, l'Etat peut jouer un rôle pour faciliter le contact direct et les échanges d'information entre responsables de restaurants collectifs, distributeurs et producteurs de pro-

duits alimentaires. Pour la mise en œuvre de la LRCP, une intense consultation des milieux intéressés et des professionnels de toute la chaîne est indispensable, ceci à titre régulier. Si on veut veiller à la fois à des dispositions d'application réalistes et à des progrès tangibles dans le terrain, le seul chemin est un dialogue régulier entre les professionnels de toute la chaîne, de la production jusqu'aux cuisines, en incluant les acteurs de la distribution et de la logistique.

Cette consultation prendra la forme d'un forum réunissant les principaux acteurs concernés, tant du côté l'offre (producteurs et distributeurs de denrées alimentaires pour la restauration collective) que de la demande (responsables des restaurants collectifs publics) et quelques experts. Le Conseil d'Etat propose de pérenniser ce forum professionnel afin que le dialogue se poursuive au-delà de l'établissement des dispositions d'exécution de la LRCP, pour faciliter les solutions concrètes et assurer des progrès réguliers dans la mise en œuvre des objectifs.

Au-delà du simple dialogue, il faut signaler que le regroupement de la demande des restaurants collectifs peut créer une réelle dynamique pour améliorer la disponibilité de produits régionaux et de saison dans leurs canaux d'approvisionnement. Le «poids» des clients joue un rôle essentiel pour que les fournisseurs s'adaptent. Le forum professionnel pourra aussi discuter des options concrètes pour mieux regrouper la demande des restaurants collectifs publics.

5.5. Conditions-cadre de la restauration collective

Deux points principaux sont relevés par les responsables contactés. D'une part, la pression économique mise sur les cantines et mensas est importante, que ce soit au travers des conditions de rentabilité imposées par les commanditaires ou par la situation de concurrence avec l'offre abondante de restauration rapide et autres «take away» dans les zones urbaines. Même si proximité et saisonnalité ne sont pas forcément liés à des surcoûts, il faut comprendre que les chefs de cuisine ne peuvent pas à la fois baisser les prix (ou améliorer leurs marges) et assurer le respect de davantage de contraintes dans leur approvisionnement et l'élaboration de leur offre. Ils demandent, légitimement, de la cohérence entre les attentes qualitatives et les contraintes financières qu'on leur impose. Cette attente est à mettre en perspective avec les efforts financiers particuliers déployés par exemple par les villes de Genève et Lausanne pour promouvoir la proximité et la durabilité dans la restauration scolaire.

Une autre question-clé est celle des infrastructures de production des repas dans les restaurants collectifs. Davantage de produits locaux et de saison est un objectif réaliste si on réduit l'utilisation des produits de «convenience». La cuisine doit alors disposer d'un équipement complet. Dans les constructions scolaires récentes, on a souvent économisé à

¹ Plateformes dans la restauration collective: organiser l'offre de produits régionaux. Agridea 2014.

ce niveau, ce qui empêche par la suite que toutes les étapes de préparation des produits et d'élaboration des plats puissent avoir lieu sur place. Bien entendu, il faut continuer à veiller à une relation raisonnable entre les investissements, les coûts en personnel et le nombre de repas servis. Des formules de centralisation de la production avec distribution décentralisée peuvent probablement permettre de répondre simultanément aux exigences économiques et qualitatives. En tous les cas, il faut retenir que c'est aussi au moment des investissements dans les constructions que se posent les jalons de la politique d'approvisionnement et de qualité pour les restaurants collectifs.

5.6. Clauses contractuelles volontaires ou dispositions obligatoires

Pour augmenter la part de produits de proximité et durables dans l'offre de la restauration collective, on peut imaginer toute une gradation de mesures, de la simple incitation jusqu'à l'obligation, et leurs déclinaisons dans les appels d'offres, les contrats, les directives internes, des conventions sectorielles et/ou des dispositions légales. Le Grand Conseil a choisi d'établir des dispositions légales en mandatant le Conseil d'Etat de donner suite à la motion Castella/Schläfli. Le projet d'une nouvelle loi sur la restauration collective publique (LRCP) est donc soumis au Grand Conseil en même temps que le présent rapport. Ce projet s'articule autour d'un objectif quantitatif de produits régionaux; il mise sur la concertation avec les professionnels et prévoit une mise en œuvre par étapes pour assurer que les intentions puissent être concrétisées dans le terrain et suivies d'effets mesurables.

5.7. Projets-pilotes et conclusions

Un large éventail de mesures est envisageable pour promouvoir la proximité, le développement durable et la santé dans l'offre de la restauration collective. Certaines relèvent des responsabilités et initiatives privées ou décentralisées, au sein des établissements concernés; certaines nécessitent un appui et/ou une coordination cantonale. Des expériences dans le terrain sont essentielles pour identifier les meilleures mesures – en termes de simplicité et d'efficacité – à systématiser ensuite pour avancer au plus vite vers des objectifs largement partagés. L'Etat peut jouer un rôle très positif dans ce domaine en soutenant des projets-pilotes et en veillant à une certaine coordination. La plupart des mesures décrites ci-dessus peut se prêter à des projets-pilotes. En particulier, les objectifs de formation et de sensibilisation des professionnels, reconnus comme essentiels dans ce contexte, pourraient être plus rapidement adressés avec un soutien ponctuel à des analyses Beelong et à des modules de formation.

On a évoqué ci-dessus les projets qui peuvent être soutenus au travers de la LAgri, ainsi que les initiatives en cours relevant du Développement durable, de la Santé publique et de

la DICS. Comme indiqué plus haut, le Conseil d'Etat entend compléter ce dispositif avec les mesures suivantes pour assurer une politique d'accompagnement cohérente et crédible dans ce domaine:

- > Convention d'objectifs avec l'Association PTPF pour la diffusion de la marque Terroir Fribourg;
- > Démarche commune entre l'Institut de Grangeneuve et Gastro Fribourg en vue de modules de formation continue pour les chefs de cuisine de la restauration collective publique;
- > Investissements à Grangeneuve pour y développer – en coordination avec les milieux et organisations intéressées – un centre du goût, de l'alimentation et du terroir;
- > Mise sur pied d'un forum professionnel pour, dans un 1^{er} temps, préparer les dispositions d'exécution de la LRCP, puis coordonner sur la durée les efforts des restaurants collectifs publics et de leurs fournisseurs.

Selon les résultats de la discussion du présent rapport et du traitement du projet de LRCP par le Grand Conseil et selon le bilan de la phase-pilote conduite par le groupe de travail Développement durable, il y aura lieu de réexaminer, respectivement de rediriger les moyens à disposition pour des projets-pilotes ainsi que la coordination entre services de l'Etat. D'intenses échanges entre secteurs public et privé seront indispensables pour identifier les projets prioritaires et moduler la mise en œuvre de la LRCP.