



Message 2014-DIAF-138

4 juillet 2016

du Conseil d'Etat au Grand Conseil accompagnant le projet de loi sur la restauration collective publique (LRCP)

Nous avons l'honneur de vous soumettre un projet de loi sur la restauration collective publique.

Le présent message explicatif se divise selon le plan suivant:

1. Introduction et genèse du projet	1
2. Commentaires article par article	2
Chapitre 1 Buts et définition	2
Chapitre 2 Gestion des restaurants de l'Etat	3
Chapitre 3 Alimentation équilibrée et durable dans les restaurants du secteur public cantonal	4
Chapitre 4 Dispositions finales	5
3. Modification de la loi sur l'agriculture	5
4. Incidences financières et en personnel	6
5. Effets sur le développement durable	7
6. Influence sur la répartition des tâches Etat-communes	7
7. Conformité au droit fédéral, intercantonal et international	7

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 Ganioz 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 transfor-

mation 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. C'est la raison pour laquelle le Conseil d'Etat, conformément aux articles 69 let. a et 75 de la loi sur le Grand Conseil (RSF 121.1), transmet simultanément le projet de loi annexé et le rapport

sur postulat. Ce parallélisme impose de prévoir dans la loi un cadre assez général, les objectifs et critères opérationnels ne pouvant être consolidés qu'au niveau d'une ordonnance d'exécution, en tenant compte des résultats du rapport sur postulat, des expériences-pilotes et d'une concertation qui s'impose avec les responsables d'établissement et les milieux concernés.

Les restaurants de l'Etat et ceux dépendant de soutiens financiers de l'Etat concernent pratiquement tous les domaines d'activité étatique et paraétatique (écoles, hôpitaux, institutions, homes, pénitenciers, etc.). L'objectif très spécifique du projet cadre mal avec des lois à caractère transversal qui règlent l'organisation de l'Etat ou les principes généraux de subventionnement. Il est donc proposé une nouvelle loi. La seule disposition légale actuellement en vigueur touchant les restaurants de l'Etat est l'ordonnance du 2 juin 2004 concernant l'exploitation et la gestion des restaurants et menses de l'Etat (RSF 122.97.11). Elle vise une harmonisation des conditions économiques d'exploitation de ces établissements et la transparence financière de leur gestion. Vu qu'elle ne dispose pas de référence explicite à une loi, l'occasion se présente de réunir dans la nouvelle loi toutes les dispositions de principe concernant la restauration collective publique.

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. Il est proposé de compléter la loi sur l'agriculture (RSF 910.1) à cette fin.

Quant aux dispositions d'exécution de la nouvelle loi, il est prévu de les développer en révisant et complétant l'ordonnance du 2 juin 2004 concernant l'exploitation et la gestion des restaurants et menses de l'Etat (RSF 122.97.11), une fois connu le texte de loi approuvé par le Grand Conseil.

Le Conseil d'Etat constate cependant 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, voir hors du pays pour vendre des produits comme le Gruyère AOP par exemple. De restreindre l'accès aux marchés de la restauration collective publique cantonale par une loi paraît dans ce contexte assez contradictoire. C'est pourquoi le Conseil d'Etat se prononce contre ce projet de loi et propose de répondre aux souhaits des motionnaires par le biais d'une ordonnance.

2. Commentaires article par article

Chapitre 1 Buts et définition

Article 1 Buts

La loi vise deux buts, avec un domaine d'application plus large pour le second que pour le premier. Le premier but (lettre a) correspond à celui de l'ordonnance en vigueur concernant l'exploitation et la gestion des restaurants et menses de l'Etat; comme actuellement, il ne s'applique qu'aux restaurants rattachés à des organes de l'administration cantonale ou du pouvoir judiciaire, à l'exclusion des établissements très autonomes. Le second objectif (lettre b) est celui de la motion Romain Castella/Ruedi Schläfli et concerne l'ensemble de la restauration collective dépendant de financements étatiques. En prenant en compte les législations sur le marché intérieur et les marchés publics, c'est l'objectif de la qualité de l'alimentation au sens large qui est mis en avant, l'offre de produits de proximité étant un des moyens de l'assurer.

Article 2 Définitions

Alinéa 1 Restauration collective publique

Il s'agit d'une définition générale du concept de restauration collective publique, reflétant à la fois la variété des activités comprises sous ce terme (de la préparation en cuisine jusqu'au service et à la vente de mets et boissons) et la diversité des organes et établissements auxquels peuvent se rattacher des restaurants collectifs. Il en découle que le terme de «restaurant» recouvre non seulement les restaurants au sens usuel du terme, mais aussi les cuisines qui livrent plusieurs établissements, les cantines, menses, cafétérias et toute autre forme de restauration collective publique. Cette définition n'a qu'un but informatif et permet de simplifier les définitions subordonnées.

Alinéa 2 Restaurants de l'Etat

Les restaurants de l'Etat sont ceux qui sont directement rattachés à des organes des autorités cantonales (administration et pouvoir judiciaire), par exemple ceux de la Direction des finances, des écoles du secondaire II et de l'Institut agricole de Grangeneuve. Comme dans l'ordonnance en vigueur, les restaurants des hôpitaux cantonaux et des Etablissements de Bellechasse ne font pas partie du champ d'application. L'Université de Fribourg, vu son autonomie, a été ajoutée à la liste des exceptions tout comme les restaurants de la Haute école spécialisée de Suisse occidentale Fribourg et de l'association du centre professionnel cantonal.

Cette définition circonscrit le champ d'application des dispositions du chapitre 2.

Alinéa 3 Restaurants du secteur public cantonal

Le cercle des restaurants du secteur public cantonal comprend à la fois les restaurants de l'Etat au sens de l'alinéa 2 (lettre a), les exceptions mentionnées à l'alinéa 2 et les restaurants rattachés à des établissements dépendant d'autres structures (communes et corporations de droit public, établissements de droit public, institutions privées accomplissant des tâches de droit public), dans la mesure où ils dépendent d'un financement cantonal (lettre b)). Ce financement peut prendre la forme soit d'une participation de l'Etat selon une clé de répartition, soit d'une subvention cantonale de fonctionnement. Ce cercle inclut donc par exemple l'hôpital fribourgeois, les écoles du secondaire I, les homes pour personnes âgées ou les institutions accueillant des personnes handicapées, mais pas les établissements strictement communaux ni les régies d'Etat.

Cette définition circonscrit le champ d'application des dispositions du chapitre 3.

Alinéas 4 et 5 Gestion directe et gestion concédée

Ces deux types distincts de gestion peuvent se retrouver aussi bien dans les restaurants de l'Etat que dans les autres restaurants du secteur public. Avec une gestion directe, le restaurant est intégré dans les structures administratives de l'entité concernée; la gestion du restaurant n'est pas attribuée par appel d'offres ni par un contrat avec un partenaire externe. La conformité aux dispositions aussi bien économiques et financières que qualitatives de la présente loi est à assurer par des instructions internes. La gestion concédée à un exploitant externe impose, quant à elle, le respect de procédures d'appels d'offres (marchés publics) et de dispositions contractuelles harmonisées¹.

Chapitre 2 Gestion des restaurants de l'Etat

Les articles 3 à 7 s'appliquent exclusivement au cercle restreint des restaurants de l'Etat, selon la définition à l'article 2 al. 2. C'est le chapitre 2 de la loi qui donne une base légale explicite à l'ordonnance existante (RSF 122.97.11); il élève au niveau de la loi les dispositions de principe de cette ordonnance, sans modifier leur teneur.

Article 3 Harmonisation des conditions d'exploitation

Cet article reprend l'objectif central de l'ordonnance en vigueur et définit les procédures d'appels d'offres et les contrats comme principaux véhicules d'harmonisation. Cette volonté d'harmonisation s'appuie sur les principes de transparence, d'utilisation efficace des moyens publics (l'Etat

¹ Les restaurants en gestion directe sont, pour leur part, soumis aux marchés publics pour leur approvisionnement en fonction des montants concernés (cf. commentaire de l'article 5 et chapitre 7 ci-dessous).

met à disposition les infrastructures) et d'égalité de traitement (il ne serait pas souhaitable qu'une école subventionne significativement les menus de ses élèves et que les autres les vendent au prix coûtant).

L'alinéa 2 rappelle la compétence du Conseil d'Etat de désigner une unité administrative pour assurer le soutien et la coordination dans ce domaine. Cette fonction est attribuée actuellement au Service des bâtiments, mais un changement doit rester possible et pouvoir être prévu dans l'ordonnance d'exécution. La coordination concerne les dispositions du chapitre 2 de la loi, une autre entité pouvant piloter si nécessaire la mise en œuvre des dispositions du chapitre 3.

Article 4 Restaurants en gestion concédée

Cet article clarifie les compétences et responsabilités respectives des unités administratives et établissements concernés d'une part, de l'unité chargée du soutien et de la coordination d'autre part. Les premiers lancent les appels d'offres là où les montants en jeu l'imposent et concluent les contrats de gestion de leurs restaurants (al. 1). Ils ont un droit de regard sur l'offre de menus et de boissons et sur les prix pratiqués (al. 4). Le service chargé du soutien et de la coordination, compétent en matière de marchés publics dans ce domaine, doit être consulté par les unités administratives responsables avant le lancement d'appels d'offres et l'établissement des contrats (al. 1)². Il élabore un modèle d'appel d'offres et un contrat-type et les met à disposition des unités concernées (al. 2).

Vu la tendance à la concentration dans une cuisine de la production des repas destinés à plusieurs restaurants («catering»), il est prévu à l'alinéa 3 que la compétence de contracter remonte à la ou les Directions concernées, dès le moment où plusieurs unités administratives ou plusieurs établissements sont concernés par un contrat. C'est ainsi, à titre d'exemple, que la DICS serait responsable d'un contrat pour une entité desservant à la fois la Haute école pédagogique et des collèges.

Article 5 Restaurants en gestion directe

Egalement soumises à des règles de gestion harmonisées et à la transparence financière, les unités administratives gérant elles-mêmes leurs restaurants consultent le service chargé de l'harmonisation lors de l'établissement de leurs directives internes de gestion. Elles pourraient, par exemple, être appelées à suivre un plan comptable standard pour permettre la comparaison des résultats financiers des restaurants de l'Etat. Selon les montants en jeu (définis dans la législation sur les

² Ces dispositions n'impliquent pas de changement par rapport aux tâches assumées actuellement par le Service des bâtiments, ni par rapport aux compétences générales en matière de marchés publics (centre de compétences et délégué par Direction). Les Directions et services concernés souhaitent trouver appui auprès d'une seule instance pour préparer les appels d'offres et les contrats.

marchés publics) et les modalités d'approvisionnement, c'est, dans cette catégorie de restaurants, l'achat des fournitures qui peut devoir faire l'objet d'appels d'offres.

Article 6 Concurrence avec la restauration privée

La restauration du secteur public joue un rôle complémentaire à la restauration privée. S'il fait sens que certains restaurants d'Etat soient également ouverts au public, pour enrichir l'offre locale ou faciliter une gestion rationnelle, il faut veiller à ce que cette ouverture ne crée pas de distorsion de concurrence par rapport au secteur privé. Dans la mesure où les unités administratives ou les établissements subventionnent le prix des repas en faveur des usagers attirés (patients, résidents, employés, élèves, etc.), ces restaurants sont tenus de différencier leurs prix pour le public non attiré et de lui proposer les repas au prix de revient sans subvention. Selon la même logique, s'ils offrent occasionnellement des prestations de banquet ou de catering, les restaurants d'Etat sont tenus de les proposer à des tarifs comparables à ceux du secteur privé.

Article 7 Transparence financière

Comme dans l'ordonnance actuelle, il faut prévoir l'accès du service chargé du contrôle des finances aux données nécessaires à la surveillance de la gestion des restaurants de l'Etat, quelle que soit la forme de leur gestion.

Chapitre 3 Alimentation équilibrée et durable dans les restaurants du secteur public cantonal

Ce chapitre est composé des dispositions correspondant au second but de la loi (art. 1 let. b) et au mandat de la motion Castella/Schläfli. Il est formulé de manière à pouvoir, au fil des conclusions du rapport sur le postulat Thévoz/Ganizoz et des expériences acquises dans les projets en cours liés à la stratégie de développement durable, encadrer une démarche plus large que la seule promotion des produits de proximité. La priorité va à la mise en œuvre de la volonté d'accroître la part de produits de proximité dans la restauration collective publique, mais une approche sur davantage de critères, qui favorise encore mieux la durabilité dans toutes ses composantes, pourra être développée par la suite. Le Conseil d'Etat pourra notamment tirer des enseignements de la phase-pilote portant sur l'intégration de critères de durabilité dans des restaurants collectifs publics fribourgeois. L'alimentation équilibrée comme élément essentiel de la promotion de la santé et de la prévention répond aux objectifs de la loi sur la santé (RSF 821.0.1).

Les dispositions des articles 8 à 11 s'appliquent au cercle élargi des restaurants du secteur public cantonal, tel que défini à l'article 2 al. 3, indifféremment selon leur mode de gestion (directe ou concédée).

Article 8 Objectifs qualitatifs

Cet article postule la responsabilité des restaurants concernés à contribuer eux-mêmes à une alimentation de qualité, variée, équilibrée et durable de leurs usagers. Il pose le cadre d'une mission qualitative en respectant le principe de subsidiarité, les dispositions légales subséquentes ne couvrant délibérément pas tous les paramètres pertinents pour assurer une telle mission.

Article 9 Offre de proximité

L'alinéa 1 statue le principe d'une offre régulière en produits régionaux et durables. Offre régulière dans le temps, visant donc à éviter les seules actions ponctuelles, mais qui devra tenir compte des réalités saisonnières de la production agricole, arboricole et maraîchère. La notion de «produits régionaux et durables» permet la mise en œuvre modulaire suggérée plus haut, avec priorité à la proximité mais ouverture ultérieure à d'autres critères de durabilité. La motion Castella/Schläfli, adoptée par la majorité du Grand Conseil, postule clairement une préférence cantonale pour l'origine des produits de proximité. Dans le présent projet, le Conseil d'Etat estime nécessaire de garder davantage de flexibilité dans la définition des produits de proximité. C'est au niveau de l'ordonnance qu'il précisera la notion de produits régionaux. Il tiendra compte, entre autres, des réalités économiques de la production, du conditionnement et de la transformation des produits alimentaires. A titre d'exemple, le périmètre régional pourra être différent pour les légumes, où la région intercantonale du Seeland dispose de structures communes de conditionnement et de distribution, et pour les produits laitiers, avec leurs zones géographiques définies soit par les cahiers des charges des appellations d'origine protégées, soit par le bassin d'approvisionnement des centrales de transformation.

Selon l'alinéa 2, il appartiendra au Conseil d'Etat, pour les restaurants d'Etat, de fixer les objectifs et les critères de l'offre de proximité. Il faut rappeler que diverses questions pratiques se posent pour la mise en œuvre, que des expériences-pilotes sont en cours et que Fribourg fait œuvre de pionnier avec ce projet législatif. C'est donc une mise en œuvre évolutive et concertée avec les principaux intéressés qui sera proposée dans l'ordonnance d'exécution. Evolutive, dans le sens où le Conseil d'Etat envisage un objectif initial (pourcentage de produits de proximité dans l'offre) modéré et assez facilement atteignable, et de le relever ultérieurement si les expériences pratiques des restaurants concernés et l'évolution de l'offre des fournisseurs le permettent. De la même manière, les critères pourraient être développés et affinés par étapes en fonction des feedbacks des utilisateurs et des réalités du marché.

Il est précisé que le Conseil d'Etat tiendra compte des possibilités pratiques d'approvisionnement et des coûts, ainsi que

des modalités de suivi. Le Conseil d'Etat vise des résultats concrets plutôt que des déclarations d'intention non suivies d'effets réels. Il faut donc que les objectifs soient réalistes, basés sur des critères simples et vérifiables, qu'ils puissent être mis en œuvre au travers de l'offre des fournisseurs établis de la branche. L'objectif qualitatif et de proximité fait partie d'un système complexe d'objectifs et de contraintes auxquels sont soumis les restaurants collectifs du secteur public; tenir compte des coûts est essentiel pour qu'ils puissent poursuivre leur mission à des prix abordables pour leurs usagers. A ce stade, les avis divergent si une exigence de proximité engendre des coûts d'approvisionnement plus élevés; une étude d'Agriidea¹ démontre toutefois que les chefs de cuisine surestiment largement les coûts des produits suisses par rapport aux produits importés. Plusieurs voies peuvent faciliter la maîtrise des coûts, notamment, en tirant avantage de l'offre saisonnière, réduisant le nombre d'intermédiaires et augmentant la part de plats «faits maison». Les modalités de suivi, à prévoir dans l'ordonnance, seront aussi à élaborer en étroite collaboration avec les professionnels concernés, pour éviter au maximum la bureaucratie et les coûts supplémentaires. Il sied de relever que les restaurants de l'état selon l'article 2 alinéa 2 ne représentent plus qu'une petite minorité des restaurants du secteur public cantonal.

Pour les autres restaurants du secteur public cantonal, le Conseil d'Etat se contentera d'émettre des recommandations (alinéa 3). Il pourra aussi mettre en œuvre des mesures incitatives pour encourager la présence d'une offre régulière en produits régionaux et durables dans ces établissements. On peut relever à titre d'exemple la pratique du canton de Vaud qui participe aux frais de l'analyse Beelong dans les restaurants du secteur public.

Les alinéas 4 et 5 ancrent dans la loi l'intention du Conseil d'Etat d'œuvrer en concertation avec les professionnels de la restauration collective publique et en donne la garantie sur le long terme. Le Conseil d'Etat prévoit d'instituer une commission consultative qui sera étroitement associée à l'élaboration des dispositions d'exécution de la présente loi, à son monitoring et à la définition des recommandations et mesures incitatives. Elle constituera aussi un forum où les représentants des milieux concernés pourront échanger sur les mesures à prendre à leur niveau pour favoriser un approvisionnement en produits régionaux et durables dans la restauration collective. Cette commission comprendra un président et huit à dix membres représentant les responsables de restaurants collectifs publics, les organisations professionnelles concernées, notamment celles de la production, de la transformation et de la distribution de denrées alimentaires ainsi que de la gastronomie. Un membre au moins y apportera l'expertise scientifique en nutrition.

¹ Coûts des produits suisses dans la restauration collective, Marine Schneider et Astrid Gerz, Agriidea 2014

Article 10 Information

Afin que les usagers puissent faire leurs choix de manière informée et responsable, les restaurants sont appelés à informer, par affichage et sur les cartes de menus, sur la provenance des produits. Il faut mettre en place une dynamique animée à la fois par l'offre et la demande dans ce domaine, qui pourrait être étendue ponctuellement aux aspects de durabilité et de nutrition-santé. Comme pour les objectifs d'offre de proximité, le Conseil d'Etat veillera à des dispositions d'exécution simples et pratiques, élaborées avec l'appui de la commission consultative. Les restaurants collectifs publics sont par ailleurs tenus de respecter les exigences d'information provenant de la législation sur les denrées alimentaires.

Article 11 Exceptions

Dans les hôpitaux, la cuisine destinée aux patients connaît un haut niveau de spécialisation et de diversification pour répondre aux impératifs diététiques et médicaux individualisés; il serait irréaliste de lui imposer en plus une offre systématique de produits de proximité. Par contre, les restaurants servant le personnel et les visiteurs des hôpitaux sont soumis aux mêmes règles que les autres restaurants du secteur public cantonal.

Chapitre 4 Dispositions finales

Article 13 Exécution et entrée en vigueur

L'ordonnance du 2 juin 2004 concernant l'exploitation et la gestion des restaurants et mensas de l'Etat (RSF 122.97.11) sera adaptée et complétée pour préciser les dispositions d'exécution de la présente loi. Dans la partie consacrée à l'harmonisation des conditions de gestion et à la transparence financière, elle sera simplifiée pour éviter les doublons avec la loi. Dans celle concernant l'alimentation équilibrée et durable, l'ordonnance concrétisera l'objectif quantitatif pour l'offre de proximité et précisera les critères à prendre en compte et les éventuelles exceptions. Elle définira les compétences internes à l'administration et celles de la commission consultative. Elle précisera le standard minimal d'information des usagers et la documentation pertinente pour le suivi et l'évaluation des mesures.

3. Modification de la loi sur l'agriculture

Article 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 à un 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 prévoir une ségrégation entre restauration collective publique et autres formes de restauration et de distribution de denrées alimentaires.

Article 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 dénomina-

teur 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.

4. Incidences financières et en personnel

L'entrée en vigueur de cette nouvelle loi ne devrait pas engendrer d'incidences financières sur le budget cantonal. Les règles d'achat de produits de proximité devront être gérées dans les budgets courants des restaurants et il n'est pas prévu de nouvelles subventions à ce titre. Quant aux mesures relevant de la loi sur l'agriculture, il est proposé 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.

Sur le plan du personnel, les tâches ressortant au chapitre 2 de la loi sont gérées actuellement par le Service des bâtiments; elles resteront les mêmes et ne nécessitent pas de ressources supplémentaires. Le Conseil d'Etat prévoit de charger la DIAF de la coordination de la mise en œuvre du chapitre 3 de la loi, visant une alimentation équilibrée et durable dans les restaurants du secteur public cantonal. Ces tâches devront être assumées par les ressources personnelles actuelles de la DIAF, moyennant la collaboration des autres Directions concernées. L'effort requis le sera surtout dans la phase initiale, un partenariat public-privé pouvant prendre le relais par la suite. L'examen et le suivi des projets soutenus selon la loi sur l'agriculture se feront avec les ressources courantes du Service de l'agriculture.

La question d'un report de charges supplémentaires sur les restaurants astreints à une offre de proximité est controversée, comme mentionné ci-dessus dans le commentaire de l'article 9. Un éventuel coût supplémentaire ne constitue en aucun cas une fatalité; il peut être limité par un ensemble de bonnes pratiques au niveau des achats, de la gestion des stocks, de la composition des menus et de la cuisine. Par contre, il est évident que le développement d'exigences supplémentaires à celles de la régionalité peut générer des surcoûts. Les produits alimentaires labellisés bio, par exemple, coûtent en moyenne 40% de plus que les produits issus de l'agriculture dite conventionnelle, c'est-à-dire soumise aux prestations

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

écologiques requises par la politique agricole. C'est pourquoi un tel développement n'est pas prévu dans l'immédiat.

Un des buts des expériences pilotes en cours consiste à accompagner les responsables des restaurants concernés pour intégrer un objectif d'approvisionnement durable et de proximité dans une gestion économique de leurs établissements. La fixation d'un objectif raisonnable, ne générant pas d'augmentation à long terme du coût des menus, sera essentielle. La loi impose explicitement au Conseil d'Etat de tenir compte de cette dimension économique. Il s'agira certainement d'un objectif moyen terme modulé selon les catégories de produits (il est par exemple hors de question d'exiger une part de régional pour le poisson, alors pour les produits laitiers, la structure de l'offre impose d'elle-même une part relativement élevée de produits régionaux).

Le Conseil d'Etat devra, pour cette cohérence avec les possibilités pratiques d'approvisionnement et la maîtrise des coûts, s'appuyer sur les expériences en cours, les études menées entre autres par Agridea et l'Ecole hôtelière de Lausanne et les retours des professionnels associés à la commission consultative ou consultés par celle-ci. 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 loi soutient et accélère 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, s'appliquant pour une part aux seuls restaurants de l'Etat et pour une autre à un cercle élargi aux établissements bénéficiant d'un financement significatif de l'Etat. Il exclut les restaurants qui sont du seul ressort communal. L'exemplarité volontaire des communes dans ce domaine reste cependant souhaitable.

7. Conformité au droit fédéral, intercantonal et international

La promotion d'une offre de produits de proximité soulève des questions de compatibilité avec les dispositions de niveau supérieur concernant les marchés publics et la législation fédérale sur le marché intérieur. On peut se référer notamment à la réponse du Conseil d'Etat à la motion Yvan Hunziker / Pascal Grivet 2013-GC-74 Exigence du certificat d'origine bois suisse, même si son objet n'est qu'en partie comparable au présent dossier. L'intention de favoriser le local et le durable est la même dans les deux projets. Mais avec l'exigence du certificat d'origine bois suisse (COBS) dans les constructions publiques, il s'agirait d'un critère exclusif sur la totalité de la fourniture dans des marchés soumis pratiquement sans exception aux marchés publics. Dans le cas des produits de proximité dans la restauration collective, on propose un objectif en pourcents de produits régionaux, auquel restaurants et fournisseurs peuvent répondre par différentes stratégies. Le potentiel de discrimination est moindre. De plus, une part importante des transactions se situe hors du champ des marchés publics, comme expliqué ci-dessous.

La loi fédérale sur le marché intérieur (LMI; RS 943.02) vise un accès libre et non discriminatoire au marché pour toute personne ayant son siège ou son établissement en Suisse, afin qu'elle puisse exercer une activité lucrative sur tout le territoire suisse. Le présent projet de loi ne restreint pas aux seuls acteurs cantonaux l'accès au marché de la gestion concédée de restaurants ni celui de l'approvisionnement de la restauration collective publique. La liberté du commerce assure que des offreurs de toute la Suisse sont en mesure de proposer une part de produits régionaux répondant à la demande des restaurants soumis à la LRCP. Il n'introduit pas de barrière à la mise sur le marché de marchandises et de services licites ailleurs en Suisse. Il respecte donc les principes essentiels de la LMI. Il vise toutefois une certaine préférence régionale **au niveau des produits proposés** dans la restauration collective publique, en la plaçant au service d'objectifs supérieurs d'alimentation saine et équilibrée et de développement durable, ceci en conformité avec l'article 3 al. 1 let. b LMI. Il s'agira, au travers des dispositions d'exécution et de leur mise en œuvre pratique, de veiller à traiter de la même façon les offreurs locaux et confédérés (art. 3 al. 1 let. a LMI) et de respecter le principe de proportionnalité, conformément à l'article 3 al. 1 let c LMI. Il sied de relever que la Commission de la concurrence, dans une recommandation transmise au Conseil d'Etat le 13 avril 2016, est d'avis que la santé publique et la protection de l'environnement ne peuvent pas être invoquées comme intérêts publics prépondérants pour justifier la préférence régionale. C'est une appréciation parmi d'autres, mais il est certain qu'une attention particulière devra être portée à la mise en œuvre de critères cohérents par rapport aux objectifs d'alimentation saine et équilibrée et de développement durable et d'éviter ce qui pourrait être perçu comme une

simple défense d'intérêts économiques régionaux et contreviendrait par là à l'art.3 al. 3 LMI.

Le respect des dispositions sur les marchés publics¹ requiert une approche différenciée en fonction de la nature du marché (dans notre cas: gestion de restaurant comme marché de services ou approvisionnement en denrées alimentaires comme marché de fournitures) et de l'ampleur du marché (seuils). L'Etat et les autres corporations publiques sont soumis au droit des marchés publics lorsqu'ils cèdent la gestion de leurs restaurants à des tiers et les restaurants collectifs publics en gestion directe y sont soumis pour leur approvisionnement en denrées alimentaires, ceci bien entendu seulement si les seuils déterminants sont atteints. Selon le volume d'activité du restaurant et ses modalités d'achat (achats généralement fractionnés par groupes de produits, mais qui peuvent être fractionnés ou regroupés dans le temps, s'il y a des contrats de longue durée), les seuils peuvent être atteints ou non. En l'absence de jurisprudence fribourgeoise ou fédérale à ce sujet², la question peut aussi se poser si les denrées alimentaires font partie des produits de base visés par la lettre i) de l'article 9 al. 1 du Règlement cantonal du 28 avril 1998 sur les marchés publics (RSF 122.91.11). Dans ce cas, la procédure de gré à gré serait licite indépendamment de la valeur du marché. En ce qui concerne les achats de denrées alimentaires des restaurants en gestion concédée, qui représentent une part importante de la restauration collective publique, il s'agit de marchés d'ordre privé.

Dans le cadre des marchés publics, les adjudicateurs sont habilités à prévoir des critères qualitatifs dans leurs appels d'offres, des critères écologiques étant par exemple explicitement reconnus dans le droit fédéral et international. L'adéquation de la prestation à des critères d'intérêt supérieur peut aussi être invoquée. Il s'agit en tous les cas d'assurer la transparence³, notamment en matière de préparation de la documentation, ainsi que dans la définition des critères de qualification et d'adjudication au moment de la publication des appels d'offres. Comme en relation avec la LMI, le respect des principes de non-discrimination et de proportionnalité sera tout aussi décisif pour assurer une mise en œuvre de la présente loi compatible avec la législation sur les marchés publics.

En résumé, il n'y a ni garantie absolue ni obstacle définitif à la compatibilité entre des dispositions sur la promotion

des produits de proximité dans la restauration collective, motivées par des objectifs de durabilité, et celles visant un maximum de concurrence dans les marchés (LMI et marchés publics). Le potentiel de frictions entre ces dispositions est restreint du fait qu'une part importante des transactions concernées est d'ordre privé et qu'une autre part n'atteint pas les seuils déterminants pour les marchés publics. Elles ne restreignent pas l'accès au marché d'offres externes au canton ou à la région, mais visent – en relation avec des objectifs d'alimentation saine et de développement durable – une proportion raisonnable de produits régionaux satisfaisant ces critères. On n'a pas affaire à un critère exclusif concernant la totalité de la fourniture, mais un «objectif partiel» (une proportion de produits de proximité moyenne sur l'année et l'ensemble de l'offre) qui peut être atteint par différentes stratégies. Pour le reste, une application scrupuleuse des principes de transparence, de non-discrimination et de proportionnalité devrait minimiser les risques de conflits.

¹ Cf. notamment la loi fédérale sur les marchés publics (LMP, RS 172.056.1), l'accord intercantonal du 25 novembre 1994 sur les marchés publics (AIMP, RSF 122.91.2), la loi et le règlement cantonaux sur les marchés publics (RSF 122.91.1 et 122.91.11).

² A noter cependant que le Tribunal administratif du canton de Lucerne a statué que l'approvisionnement coordonné en denrées alimentaires des mensas des écoles secondaires et des hôpitaux cantonaux entre dans le champ des marchés publics; cf. VGer LU 07 297 vom 11. Januar 2008 E. 3-4.

³ Le respect du principe de transparence constitue une condition indispensable pour éviter toute discrimination et tout obstacle au bon fonctionnement de la concurrence. Un grand respect des exigences de transparence est ainsi essentiel et systématiquement vérifié par les tribunaux, car ils ne peuvent par revoir l'opportunité des adjudications.