



Réponse du Conseil d'Etat à un instrument parlementaire

Question Collaud Romain / Morel Bertrand

2018-CE-142

Gestion des restaurants et mensas de l'Etat et concurrence déloyale

I. Question

Le positionnement et la gestion des restaurants et mensas de l'Etat nous interpellent. D'une part, nous souhaiterions comprendre par cette question sa gestion à l'interne et d'autre part comprendre le positionnement de ces établissements subventionnés dans le paysage de la restauration, principalement au sein de la Ville de Fribourg.

Dès lors, nous posons au Conseil d'Etat les questions suivantes :

1. Combien de cantines sont actuellement subventionnées sur le territoire fribourgeois ?
2. De quelle manière et par quel département sont-elles gérées ? Existe-t-il une gestion centralisée ?
3. Qui octroie les mandats de prestations ?
4. Tout en sachant que certaines cantines (mensas, HEIA, etc.) sont ouvertes au grand public à des prix défilants toute concurrence, ont-elles le droit de le faire ? N'y a-t-il pas une concurrence déloyale envers les établissements publics ?
5. Pouvez-vous chiffrer le coût pour l'Etat des subventions allouées au repas des personnes qui ne sont pas censées bénéficier de ces « rabais » ?

22 juin 2018

II. Réponse du Conseil d'Etat

En préambule, le Conseil d'Etat relève que la gestion des restaurants et des cafétérias de l'Etat est régie par l'ordonnance du 2 juin 2004 concernant l'exploitation et la gestion des restaurants et mensas de l'Etat (RSF 122.97.11).

Avec cette ordonnance il est visé une harmonisation des conditions d'exploitation et de gestion des restaurants et des cafétérias de l'Etat ainsi que la transparence de leur financement. En effet, il avait été constaté que, dans certains cas, l'Etat prenait en charge de facto le déficit d'exploitation. L'entrée en vigueur de l'ordonnance en 2004 a supprimé ce genre de participation financière de l'Etat.

L'ordonnance précitée s'applique à toutes les unités administratives des Directions du Conseil d'Etat et de la Chancellerie d'Etat disposant d'un restaurant ou d'une mensa (art. 2 al. 1). Ne sont pas couverts par son champ d'application les cafétérias rattachées aux hôpitaux et aux Etablissement de Bellechasse (art. 2 al. 2 ; aujourd'hui Etablissement de détention fribourgeois EDFR).

Actuellement, l'Etat supervise et coordonne l'exploitation de 16 restaurants et mensas dans le canton, sur la base de cette ordonnance. Pour rappel, l'organisation et la gestion des restaurants scolaires du secondaire I (cycles d'orientation) relève des communes et associations de communes, celles du secondaire II professionnel de l'Association du centre professionnel cantonal (ACPC).

L'ordonnance précitée fixe en outre les attributions du Service des bâtiments (SBat), des directions d'écoles, de l'Administration des finances (AFin) et de l'Inspection des finances (IF).

Le SBat veille à l'harmonisation des conditions d'exploitation et de gestion, conseille les unités administratives, établit un contrat-type de bail à loyer, préavise les contrats avant signature et veille à ce que des appels d'offres soient effectués au moins tous les cinq ans (art. 3 et 4).

Pour leur part, les Directions et écoles concernées signent les contrats de location. Elles donnent leur avis sur la liste des menus et boissons proposés et sur les prix pratiqués (art. 5). Dans ce but, elles peuvent procéder par exemple à des contrôles de la qualité ou à des enquêtes de satisfaction.

Enfin, l'IF peut vérifier les décomptes que les restaurants et les mensas doivent présenter chaque année (art. 6 al. 3).

Sur la base de ces considérations, le Conseil d'Etat répond de la manière suivante aux questions posées :

1. Combien de cantines sont actuellement subventionnées sur le territoire fribourgeois ?

Comme indiqué ci-dessus, l'ordonnance du 2 juin 2004 sur l'exploitation et la gestion des cafétérias et mensas de l'Etat a supprimé les soutiens financiers étatiques qui pouvaient exister auparavant.

Il faut cependant relever que la construction et l'aménagement intérieur des cafétérias sont financés par le biais des crédits d'engagement alloués par l'Etat pour les bâtiments concernés. Le budget du SBat prévoit en outre des montants pour le renouvellement des installations.

L'Etat peut aussi assumer certaines charges, comme la maintenance technique des locaux, l'énergie, l'eau, le chauffage ou les primes d'assurance incendie. Lorsque c'est le cas, les contrats conclus avec les exploitants tiennent compte de ces différents apports, ainsi que des intérêts et des amortissements assumés par l'Etat en lien avec les infrastructures mises à disposition de l'exploitant.

2. De quelle manière et par quel département sont-elles gérées ? Existe-t-il une gestion centralisée ?

Comme indiqué, il n'existe pas de gestion centralisée des restaurants et mensas de l'Etat. Le SBat veille à harmoniser les conditions d'exploitation et de gestion de ces établissements. En pratique, différents modèles de gestion existent en parallèle : l'Université et l'Institut agricole de Grangeneuve (IAG) gèrent eux-mêmes leurs cafétérias, tandis que l'exploitation des autres restaurants de l'Etat est assurée par des gérants indépendants.

3. *Qui octroie les mandats de prestations ?*

Lorsque la gestion des cafétérias est assurée par des sociétés indépendantes, elle est soumise à la législation sur les marchés publics et doit faire l'objet d'un appel d'offres. Ce dernier est organisé par la Direction de l'Etat à laquelle est rattachée l'entité qui dispose de la cantine ; la Direction concernée présente également les propositions d'adjudication au Conseil d'Etat.

En ce qui concerne les critères de sélection fixés dans l'appel d'offres, on trouve non seulement des critères généraux comme la capacité du soumissionnaire à remplir les conditions du marché et à fournir les prestations décrites, sa politique de formation professionnelle ou le rapport qualité-prix des prestations proposées, mais aussi des exigences plus spécifiques comme un prix prédéterminé pour les repas, l'offre de certains types de menus ou le respect du label « Fourchette verte ».

L'Etat entend contribuer à promouvoir une alimentation de qualité, variée et équilibrée, dans le cadre de sa stratégie de promotion et prévention de la santé. Il entend également intégrer des critères liés aux caractéristiques écologiques de l'offre et à sa composante sociale, notamment en requérant une alternative végétarienne, des produits de saison et de proximité ou une proportion raisonnable de produits issus du commerce équitable. Une telle démarche répond aux exigences de la Loi sur l'agriculture (LAGri ; RSF 910.1) récemment révisée, qui préconise que l'Etat prend notamment des mesures aptes à favoriser une alimentation de qualité, variée et équilibrée (art. 3 let. h) et donner la priorité aux produits durables et de proximité dans l'offre de la restauration collective publique (art. 3 let. i).

4. *Tout en sachant que certaines cantines (mensas, HEIA, etc.) sont ouvertes au grand public à des prix défiant toute concurrence, ont-elles le droit de le faire ? N'y a-t-il pas une concurrence déloyale envers les établissements publics ?*

Pour rappel, en raison notamment des exigences de qualité et de prix posées par les Directions, l'exploitation des cafétérias de l'Etat n'est pas aisée. Plusieurs résiliations ont eu lieu au cours des années précédentes en raison d'une rentabilité problématique et il est désormais difficile de trouver des exploitants. Aussi, pour atteindre une taille critique et améliorer la rentabilité, l'exploitation de plusieurs cafétérias avait notamment été mise au concours en bloc il y a quelques années (cf. également réponse du Conseil d'Etat à la question Guy-Noël Jelk /Ursula Krattinger « Exploitation des cafétérias dans les écoles du cantons » 2015-CE-67).

Dans le domaine de la formation, seuls certains restaurants et cafétérias des degrés secondaire II et tertiaire sont ouverts au public, ce qui ne constitue pas une masse critique par rapport aux autres établissements publics. L'ouverture partielle au public contribue au maintien d'une offre de qualité pour les employé-e-s de l'Etat ou le corps enseignant et les élèves. Elle permet en outre de contribuer à la stabilisation des exploitations, qui peinent souvent à rentrer dans leurs frais en raison des exigences imposées.

La loi fédérale sur la concurrence déloyale (LCD ; RS 241) vise à garantir, dans l'intérêt de toutes les parties concernées, une concurrence loyale et qui ne soit pas faussée (art. 1 LCD). Est déloyal et illicite au sens de la clause générale (art. 2 LCD) tout comportement ou pratique commerciale qui est trompeur ou qui contrevient de toute autre manière aux règles de la bonne foi et qui influe sur les rapports entre concurrents ou entre fournisseurs et clients. L'ouverture partielle au public de certaines cafétérias de l'Etat n'entre dès lors manifestement pas dans le champ d'application de la

LCD, quand bien même les prix qui y sont pratiqués devraient être inférieurs à ceux des autres établissements, pour les raisons évoquées précédemment.

Pour le surplus, il reviendrait aux concurrents ou associations professionnelles qui s'estimeraient lésés par un acte de concurrence déloyale – et non à l'Etat – d'agir en cessation ou en réparation.

5. *Pouvez-vous chiffrer le coût pour l'Etat des subventions allouées au repas des personnes qui ne sont pas censées bénéficier de ces « rabais » ?*

L'Etat n'octroie pas de subventions ou de participations financières pour les repas distribués dans ses restaurants et mensas, comme cela a déjà été relevé.

Il ne dispose pas d'outils analytiques permettant de déterminer le montant pour chaque repas correspondant aux charges d'exploitation ainsi qu'aux frais financiers liés à l'investissement. En effet, de tels calculs nécessiteraient la mise en place de compteurs séparés pour l'eau, l'épuration et l'électricité. De plus, la politique d'amortissement pratiquée par l'Etat ne correspond pas à celle d'un établissement privé. En dernier lieu, ce montant serait différent d'une cafétéria à une autre et évoluerait chaque année en fonction du nombre de repas servis.

10 décembre 2019