

Date de dépôt : 11 décembre 2019

Rapport du Conseil d'Etat

au Grand Conseil sur la motion de M^{mes} et MM. Isabelle Brunier, Thomas Wenger, Jean-Charles Rielle, Salima Moyard, Roger Deneys, Lydia Schneider Hausser, Christina Meissner, Marc Falquet, Caroline Marti : Pour mieux soutenir la production de lait genevois

Mesdames et
Messieurs les députés,

En date du 7 juin 2019, le Grand Conseil a renvoyé au Conseil d'Etat une motion qui a la teneur suivante :

*Le GRAND CONSEIL de la République et canton de Genève
considérant :*

- qu'il ne reste plus que cinq producteurs de lait à Genève, dont l'un consacre toute sa production à la fabrication du fromage ;*
- que ces producteurs vivent difficilement de la vente de leur lait ;*
- que certains, qui devraient moderniser leurs installations, peinent à trouver des financements auprès des banques, car cette activité est considérée comme « à risque » ;*
- que ce lait genevois et ses produits dérivés, tels que fromages ou yogourts, bénéficient du label « Genève Région - Terre Avenir » (GRTA) qui garantit qualité, proximité, traçabilité et équité de la production ;*
- que les collectivités publiques devraient montrer l'exemple en achetant et en consommant ces produits locaux, en quantités suffisantes afin d'assurer un revenu correct à ces exploitants ;*
- que les habitants du canton devraient être, de ce fait, incités à faire de même,*

invite le Conseil d'Etat

- *à mettre en œuvre le beau principe de « consommer local » en incitant, par tous les moyens dont il dispose, les collectivités publiques, telles que les communes pour leurs cantines scolaires et institutions pour la petite enfance, les EMS, les HUG et leurs nombreuses filiales, les cliniques et écoles privées, les prisons, etc., à privilégier lors de l'achat des produits laitiers ceux produits dans le canton et labellisés GRTA.*

RÉPONSE DU CONSEIL D'ÉTAT

Le Conseil d'Etat œuvre depuis plusieurs années à la promotion d'une production et d'une consommation locale. En 2004, la marque de garantie Genève Région – Terre Avenir (GRTA) a été créée et dès 2013 la promotion des produits certifiés dans la restauration initiée. Le rapprochement du producteur et du consommateur, notamment par la traçabilité des produits, induit une forte diversification de l'agriculture genevoise ; diversité des produits et de leurs modes de production, mais également développement d'infrastructures de transformation et de différentes formes de distribution des produits.

Ce dynamisme rend notre agriculture de plus en plus attractive pour le consommateur en quête de nouveaux produits originaux et locaux. La production de denrées à forte valeur ajoutée et le développement de la vente directe sont les réponses que nous pouvons opposer à une concurrence féroce des produits importés ainsi qu'au tourisme d'achat qui demeure important en ce qui concerne les denrées alimentaires dans la région genevoise.

S'agissant des produits laitiers, les Laiteries Réunies de Genève (LRG) – acteur central de la filière – ont d'ailleurs considérablement développé plusieurs produits laitiers à base de lait certifié GRTA, comme des fromages, des yogourts et différents types de conditionnement de lait entier. A ce jour, 4 producteurs de lait GRTA subsistent à Genève¹. Certains transforment eux-mêmes certains produits, notamment du fromage certifié GRTA.

Le Conseil d'Etat saisit l'opportunité de cette motion pour faire un point de situation, non seulement sur la consommation du lait GRTA, mais également sur celle des autres produits de notre agriculture, et esquisser les pistes d'amélioration de leur consommation dans la restauration. En effet, la

¹ Le petit miracle du lait genevois, Tribune de Genève, 23.08.2019.

question de la consommation de produits locaux au sein de la restauration publique a déjà fait l'objet de différentes motions par le passé² et est régulièrement mentionnée dans divers documents stratégiques de l'Etat (voir point 3.1.1).

1. Actions de promotion des produits GRTA auprès de la restauration

De 2010 à 2012, des projets pilotes de promotion des produits locaux au sein de la restauration collective ont été menés et ont permis d'élaborer un cahier des charges d'utilisation de la marque GRTA dans la restauration, applicable dès 2013. Depuis, ce sont près de 360 établissements (restaurants de production et leurs satellites)³ servant plus de 13 650 000 repas annuels (2018) qui s'engagent, plus ou moins fortement, à proposer des produits certifiés.

Si la loi sur la promotion de l'agriculture (LPromAgr; M 2 05), dans son article 13, mentionne que la consommation de produits agricoles genevois est encouragée dans la restauration, notamment par les collectivités publiques, l'intérêt des établissements privés pour les produits de proximité s'est rapidement fait connaître. Cette démarche, qui est volontaire, a donc été ouverte et s'adresse à tous les types d'établissements, publics et privés.

1.1. Outils et mesures déjà en place dans la restauration

Les outils pour développer la présence de produits GRTA au sein des restaurants sont en place, à savoir :

- **la certification des produits** par un organisme indépendant, à savoir l'Organisme intercantonal de certification (OIC). Cet organisme certifie les produits auprès des différents utilisateurs (producteurs, transformateurs et distributeurs) de la marque et contrôle notamment la traçabilité;
- **la labellisation des restaurants** (traçabilité et identification des produits). Il s'agit d'octroyer un droit de communiquer sur la marque et les produits certifiés GRTA utilisés dans le restaurant (bonnes pratiques).

² M 1923 & M 1926 : *pour un soutien aux productions de l'agriculture genevoise – pour une agriculture genevoise viable et un approvisionnement en denrées alimentaires équitable* (2009); M 2391 : *Une alimentation respectueuse du développement durable en milieu carcéral* (2017).

³ On distingue deux types d'établissement, les cuisines ou restaurants de production (qui achètent les produits et préparent les plats), les restaurants satellites ou cuisines de régénération qui servent les plats préparés par les cuisines de production.

- **la sensibilisation** des cuisiniers et des enfants. Le service cantonal du développement durable propose depuis 2017 une formation sur l'alimentation durable et les produits de proximité, à l'attention des cuisiniers et responsables travaillant pour des crèches, cantines scolaires et universitaires et des EMS. Ces formations ont lieu depuis 2018 à Ma-Terre⁴. Des animations pédagogiques « *Découvre les produits locaux et de saison avec GRTA* » sont proposées à la pause de midi dans les restaurants scolaires qui en font la demande. A cet effet, des kits sont mis à disposition par l'office cantonal de l'agriculture et de la nature (OCAN);
- **une plateforme GRTA web dédiée**⁵ (formation, encadrement et valorisation des cuisiniers, concours *Les Toqués de GRTA*, disponibilité des produits, appels d'offres);
- **un Indice GRTA** qui permet à chaque restaurant de mesurer la consommation de produits locaux et au besoin de rendre compte au mandant ou à la direction de l'entité.

1.2. La restauration, moteur de la diversification de la production agricole

Le secteur de la restauration privée et publique joue un rôle important pour la promotion d'une consommation de produits agricoles en permettant d'atteindre trois objectifs :

1. consommer des produits de proximité;
2. sensibiliser les usagers des restaurants (relais de communication) à la diversité et à la saisonnalité des produits par une identification claire des produits sur les menus;
3. générer une diversification de la production agricole par une identification des besoins (demande).

⁴ Cette association mixte public/privé rassemble les compétences du monde professionnel agricole, des consommateurs et des métiers de bouche et l'expertise des administrations cantonale et communale. Elle a pour objectif principal de sensibiliser la population, d'informer et de communiquer sur l'alimentation issue de la production locale, en l'abordant de manière transversale.

⁵ www.geneveterroir-plateforme-grta.ch

2. Analyse de la consommation de produits GRTA dans la restauration

Le rapport de la commission de l'environnement et de l'agriculture sur la présente motion (M 2481-A) comprend une annexe ⁶ élaborée par l'OCAN chargé de la gestion de la marque GRTA, qui dresse déjà un panorama relativement complet des actions menées par l'Etat et fait un point de situation général des produits GRTA dans la restauration.

2.1. Dispositif de promotion de la consommation de produits locaux dans la restauration

Un outil internet de gestion des restaurants proposant des produits certifiés GRTA a été mis en place⁷. Chaque année, les restaurants de production doivent annoncer tous leurs achats en produits GRTA durant deux mois, fixés de manière aléatoire. Cette collecte d'informations permet d'avoir un échantillonnage assez large, tout en limitant les contraintes administratives pour les établissements. Cette dernière vise trois objectifs :

1. contrôler la traçabilité ascendante/descendante des produits GRTA proposés dans l'établissement;
2. calculer un « indice » de consommation GRTA permettant un accompagnement des restaurants afin de valoriser leurs efforts auprès des consommateurs;
3. observer et établir diverses statistiques sur l'évolution de la consommation de produits certifiés GRTA.

L'analyse des données collectées, qui s'étend sur une période allant du 1^{er} janvier 2016 au 30 juin 2018, porte sur un échantillon de 82 032 observations, composé de 430 produits différents fournis par environ 100 distributeurs. Au total, 183 restaurants de production ont ainsi participé à la constitution de cette base de données. Le chiffre d'affaires effectif obtenu (non extrapolé) est de l'ordre de 5,8 millions de francs, avec les réserves qui s'imposent compte tenu des biais identifiés⁸.

Les quelques chiffres exposés ci-après sont extraits, pour la première fois, de cette base de données et constituent une base suffisante pour illustrer les

⁶ « Genève Région – Terre Avenir dans la restauration ».

⁷ www.restaurationcollective.ch

⁸ Citons par exemple le nombre de transactions (saisies ou observations) saisi d'une évaluation à une autre, la période de saisie d'une évaluation à une autre, la disponibilité des produits d'une évaluation à une autre, le nombre de repas servis, qui peut être non-linéaire sur l'année, etc.

premières tendances de consommation. Il s'agira d'observer leur évolution ces prochaines années.

2.2. Observatoire de marché (produits GRTA au sein des restaurants)

La production agricole genevoise, dont la valeur totale s'élève à environ à 200 millions de francs⁹, se caractérise par une grande diversité de denrées alimentaires soumises à des normes de production exigeantes. Toutefois, bien que les consommateurs disposent d'une large gamme de produits locaux de consommation courante (légumes frais, produits carnés, fruits, œufs, etc.), la production genevoise reste limitée par rapport aux besoins de la population, avec un taux d'autosuffisance alimentaire¹⁰ estimé entre 15% et 20%.

Dans ce contexte, l'OCAN œuvre pour maintenir et favoriser une agriculture diversifiée, compétitive, de qualité, et replacer l'alimentation au cœur des préoccupations des Genevois, en les encourageant à consommer davantage local et de saison. L'OCAN a mis en place des actions concrètes pour accompagner la consommation de produits locaux dans les collectivités publiques/privées et les organismes subventionnés. Cette démarche répond, d'une part, aux objectifs de la loi sur la promotion de l'agriculture et de son règlement d'application¹¹ et, d'autre part, au souhait des genevois de consommer plus de produits locaux¹².

Dans un objectif de maîtrise des coûts, d'efficacité et de facilité, la restauration collective concédée¹³ (entreprises privées de restauration commerciale) représente environ 50% des établissements; l'autre part étant gérée par des indépendants en gestion directe. Ces entreprises privées approvisionnent généralement les restaurants dont elles ont la charge par le biais d'une centrale d'achat. Une marge de manœuvre plus ou moins grande dans le choix des fournisseurs est laissée aux chefs de cuisine et cuisiniers.

⁹ Brochure éditée par le département du territoire (DT) « L'agriculture genevoise en chiffres ».

¹⁰ L'étude « Le métabolisme agricole de l'agglomération franco-genevoise », réalisée en 2010, estimait dans le canton de Genève le taux d'autosuffisance (méthode quantitative) pour les grandes cultures à 34%, la viticulture à 50%, l'arboriculture à 28%, les cultures maraîchères à 64%, la viande bovine à 8% et, finalement, le lait de consommation et les produits laitiers à 4%.

¹¹ LPromAgr (art. 10 Promotion; art. 11 Observation du marché; art. 13 Commercialisation); RPromAgr (art. 8 Observatoires du marché; art. 10 Commercialisation).

¹² Etude de marché barométrique DemoScope 2008, 2011 et 2015 (OPAGE-OCAN).

¹³ Il s'agit de sociétés telles qu'Eldora, Novae, SV-Group, etc.

Durant la période considérée, plus de 90% des restaurants de production, soit 166 d'entre eux, ont enregistré moins de 1 000 observations. 99 d'entre eux, soit un peu plus de 54%, ont enregistré moins de 100 saisies et 9 restaurants de production ont enregistré entre 2 000 et 4 000 observations. Ces observations mettent en évidence la difficulté pour certains restaurants d'enregistrer leurs transactions commerciales. Notons à ce titre que la qualité des données recueillies porte sur la capacité des cuisiniers à les saisir régulièrement et sans erreur. En sus des biais identifiés, selon la structure organisationnelle, les ressources humaines disponibles, le degré d'implication ou de responsabilité dans les processus d'achat et de gestion (certains responsables cumulent plusieurs responsabilités liées notamment à leur organisation structurelle souvent de petite taille), le nombre de saisies enregistrées peut être sensiblement différent d'un établissement à un autre. Par ailleurs, les cuisiniers peuvent être aussi plus ou moins réceptifs à l'utilité d'enregistrer leurs données. De ce fait, certains établissements de restauration sont surreprésentés dans cette étude. C'est notamment le cas pour les établissements médico-sociaux (EMS) et, dans une moindre mesure, les organisations internationales et les restaurants d'entreprises.

Relativement au marché, l'analyse des données collectées montre qu'un peu plus de 85% des commandes GRTA saisies dans les établissements labellisés sont honorées par 10 fournisseurs (7 primeurs, 2 boulangeries et 1 distributeur). Parmi les denrées alimentaires fournies, 76% d'entre elles concernent 10 produits : pains (39,6%), salades (7,2%), tomates (7,1%), lait de consommation (4,2%), carottes (3,5%), pommes de terre (3,3%), pommes (3,1%), céleris (3,0%), tomme de Genève et yaourts (2,6%), produits carnés (2,4%).

2.2.1. Lait de consommation et produits laitiers

Le lait de consommation est relativement prisé au sein des établissements de restauration collective/privée certifiés GRTA. En lien avec les saisies enregistrées des restaurants, les principaux produits consommés sont les suivants : le lait de consommation (52,9%), le yaourt nature (17%), le yaourt fraise (11,3%), le yaourt abricot (10,2%) et la tomme de Genève (8,6%).

Concernant le lait de consommation, deux fournisseurs principaux se partagent le marché. Ils engendrent à eux seuls environ 82% des commandes observées. Les quantités consommées sont relativement stables durant la période considérée. Les produits laitiers, la tomme de Genève ainsi que les yaourts nature et aux fruits sont, dans une moindre mesure, également représentés. Ces produits, semblent être cependant moins consommés année après année mais, compte tenu des biais identifiés, il convient d'être prudent avec cette affirmation et de suivre cette évolution.

A noter que les Laiteries Réunies Genève (LRG), acteur principal de la valorisation des produits laitiers genevois, œuvrent de manière soutenue à diversifier l'offre en produits locaux. En effet, des efforts notables sont faits pour mettre sur le marché des produits adaptés à la demande de la restauration. C'est notamment le cas de la commercialisation récente de yaourt en pot de 3 kg auprès des collectivités. L'installation d'une ligne de production de beurre est également à l'étude dans le cadre du prochain projet de développement régional agricole (PDR¹⁴ III).

Notons que globalement les produits laitiers GRTA commercialisés par les LRG (en restauration, en grande distribution, etc.) sont en progression. En effet, la valorisation des produits sous la marque GRTA est passée de 19% en 2010 à 56% en 2018. Cette dernière s'accompagne d'une plus-value versée aux producteurs sur certains produits de la gamme.

2.2.2. Fruits et légumes

Les fruits et légumes représentent 27,2% des commandes réalisées. Parmi les principaux produits maraîchers commercialisés au sein des établissements de restauration collective/privée certifiés GRTA, on dénombre de la salade mêlée (27%), des carottes (26%), du céleri-pomme (18%), de la salade batavia (5%) et finalement des concombres (4%).

Les produits maraîchers issus de la 4^e gamme¹⁵ sont très prisés. En 2017, ils représentaient la moitié des commandes. Les producteurs maraîchers et les primeurs qui offrent cette gamme de produits ont comparativement à d'autres fournisseurs un avantage concurrentiel. Selon l'échantillon analysé, une cinquantaine de produits de ce type est proposée aux établissements de restauration collective/privée certifiés GRTA (p. ex. céleri-pomme, carotte, aubergine, concombre, chou rouge, courgette, etc.).

¹⁴ La Confédération soutient financièrement des PDR qui visent à créer durablement de la valeur ajoutée dans le secteur agricole et à renforcer la collaboration entre l'agriculture et les branches connexes. Les conditions sont les suivantes : plan d'ensemble concerté, comprenant au moins trois projets partiels de nature différente; participation de l'agriculture à titre prépondérant; collaboration régionale entre les partenaires du projet sur plusieurs années; coordination avec le développement régional et l'aménagement du territoire. A Genève, il y a le PDR I *Productions agricoles durables (2010 à 2019)*, le PDR II *Points relais agricoles en milieux urbains (planification prévue 2017 à 2025)* et le PDR III *Filières animales (planification prévue 2019 à 2027)*.

¹⁵ On distingue la 1^{re} gamme (produits bruts), la 2^e gamme (conserves), la 3^e gamme (produits surgelés), la 4^e gamme (produits frais lavés et préparés), la 5^e gamme (produits finis emballés et cuits) et la 6^e gamme (produits lyophilisés, séchés etc.)

Notons que les soupes (légumes, courge, courgette, tomate, 4 saisons, du terroir, estivale, rustique) et les veloutés (caractère, carotte, céleri, chou, courge, courgette, légumes, poireau) proposés par certains fournisseurs/distributeurs enregistrent 246 saisies. Les chiffres d'affaires et volumes qui en découlent restent relativement marginaux actuellement.

2.2.3. Pain et produits de boulangerie

Selon les saisies effectuées durant la période considérée, nous observons qu'au sein de la restauration collective/privée le pain est la denrée alimentaire la plus consommée parmi tous les produits proposés par la marque de garantie GRTA, avec 39,6% des commandes. Denrée de première nécessité, consommée tous les jours à tous les repas, disponible toute l'année et facilement accessible, sa surreprésentation s'explique.

L'offre est abondante. Plus de 70 variétés de pains sont en effet proposées. La « baguette parisienne » et le « pain paysan long » certifiés GRTA sont les deux produits de boulangerie les plus commercialisés. L'échantillon analysé montre que deux boulangeries principales se partagent le marché avec 98,8% des commandes,

La filière céréalière constitue une production majeure à Genève et de nombreux acteurs participent à la valorisation de cette dernière. A noter que globalement près de la moitié de la production de farine de blé est valorisée sous la marque GRTA. Selon les variétés, une prime allant de 3 francs à 8 francs par quintal est octroyée aux producteurs lors de chaque récolte. Au-delà des produits de boulangerie, on trouve maintenant du malt genevois permettant de produire des bières GRTA et également des céréales transformées (flocons d'avoine, galettes de maïs, céréales soufflées bio, etc.) qui peuvent également séduire les acheteurs des collectivités à l'avenir.

2.2.4. Viande bovine, porcine et de volailles

La viande et les produits carnés sont relativement sous-représentés dans l'étude, ce qui s'explique par le taux d'autosuffisance alimentaire dans le canton de Genève qui s'élève à moins de 5%. A noter aussi qu'en raison de la grippe aviaire qui a sévi durant l'hiver 2017 en Suisse et en Europe, la disponibilité de la viande de volaille en a été impactée.

Durant la période considérée, parmi les produits carnés les plus consommés, les données collectées montrent 41% de saisies pour le jambon, 30,5% pour la viande hachée et 28,5% de saisies concernant le filet de poulet. Le marché est couvert par 3 principaux fournisseurs qui se sont chargés de 93,5% des commandes.

Rappelons que la filière animale s'organise également pour répondre à la demande des collectivités. En témoignent la création récente de deux élevages

de volailles de chair GRTA qui permettent de produire de la viande de poulet en adéquation avec les exigences de la restauration collective. Des infrastructures liées à la production animale sont également à l'étude dans le cadre du prochain développement régional agricole (PDR III).

Enfin, depuis 2019, des contrôles ADN ont été mis en place pour renforcer les contrôles de traçabilité de la viande bovine GRTA du champ à l'assiette.

2.2.5. Produits issus des marchés à la ferme et de petites structures

Bien que le marché ne s'y prête pas, notamment en raison des volumes relativement importants demandés par la restauration collective/privée et des contraintes liées à la logistique, certaines fermes de proximité et petites structures sortent leur épingle du jeu par la diversité des produits à forte valeur ajoutée qu'elles proposent. C'est notamment le cas d'un agent qui, de par son dynamisme, réussit à séduire ce segment de marché, notamment aux travers de ses confitures, jus de fruits et produits maraîchers transformés.

Toutefois les volumes de produits à forte valeur ajoutée au sein de la restauration collective/privée labellisés GRTA restent relativement confidentiels. Les résultats de l'analyse des données montrent quelques denrées achetées, à l'instar du jus de pomme (450 observations), de la menthe (327 observations), des fraises Mara des Bois (134 observations), du miel (44 observations), de l'huile de colza (41 observations), du jus de raisin (23 observations), ou encore de l'huile de tournesol (12 observations).

Information non obtenue dans le cadre de l'observatoire, notons qu'un grossiste actif en restauration génère plus d'un million de francs de chiffre d'affaires de vente de produits GRTA, tous marchés confondus, en se fournissant auprès d'une vingtaine de fermes et petites structures.

2.2.6 Les freins qui agissent sur le développement de la marque GRTA dans la restauration

Après quelques années d'observation, nous identifions des freins de plusieurs ordres :

A. Juridique :

- les contraintes liées aux procédures d'appel d'offres dans le cadre des marchés publics (voir point 3.2.1).

B. Economique :

- les marges moins intéressantes réalisées par les intermédiaires sur des produits locaux que sur des produits importés. En effet, les intermédiaires

ne privilégient pas systématiquement la livraison de produits locaux, observation valable pour les restaurants publics et privés;

- la politique d'entreprise en matière d'approvisionnement (niveau d'engagement en faveur d'un approvisionnement local);
- la marge de manœuvre très variable entre les différents restaurants pour s'approvisionner en produits GRTA, au niveau du budget disponible et du choix des fournisseurs.

C. Humain :

- la motivation plus ou moins grande des différents acteurs à s'inscrire dans la démarche (fournisseurs, cuisiniers, entreprises de restauration);
- le manque de suivi – par le mandant ou la direction de l'entité – des approvisionnements effectifs réalisés par le restaurant (p. ex. indice GRTA);
- le taux de rotation important des cuisiniers qui génère un accompagnement conséquent (formation et information).

D. Logistique :

- complexité de l'approvisionnement (différents fournisseurs);
- moyen logistique adapté;
- volumes des produits parfois trop petits.

2.2.7 Pistes d'amélioration et d'évolution, diversification

Dans notre échantillon, l'analyse des données collectées montre qu'un peu plus de 85% des commandes GRTA saisies dans les établissements labellisés sont honorées par 10 fournisseurs. Parmi les denrées alimentaires fournies, 76% d'entre elles concernent 10 produits.

Nous observons, comme mentionné précédemment, que plusieurs obstacles freinent un approvisionnement diversifié. Afin de favoriser un approvisionnement plus diversifié au sein de la restauration collective/privée, plusieurs actions (liste non-exhaustive) sont suggérées :

- révision du cahier des charges « Restauration collective/privée », qui doit inciter les établissements labellisés GRTA à s'engager vers davantage de diversité dans leurs approvisionnements;
- incitations émanant des « commanditaires » à encourager des achats diversifiés et à suivre plus attentivement les approvisionnements via l'Indice GRTA par exemple, notamment au niveau des établissements publics autonomes (voir point 3.2.2);

- communication accentuée auprès des établissements ayant pour but de mettre en exergue toutes les richesses locales qui sont produites, disponibles et adaptées au marché de la restauration collective/privée via la plateforme web¹⁶;
- examiner les possibilités de simplification de collecte de données en optimisant les saisies;
- porter réflexion sur la construction d'un nouvel indicateur en vue de refléter au plus près la part consommée dans chaque établissement public et privé par rapport aux volumes de production GRTA issus du canton, et ce pour une population donnée;
- encourager les grossistes et les petites structures privées de la place à diversifier leur gamme de produits certifiés GRTA.

3. Projets et actions entrepris par le Conseil d'Etat et l'administration dans la restauration

L'inscription des restaurants dans une démarche de valorisation des produits GRTA est volontaire. Le processus permet notamment de s'assurer de l'application des règles de communication sur la marque au sein de l'établissement afin d'éviter les tromperies et de constituer une base de données des établissements inscrits.

La répartition des repas servis par typologie d'établissements inscrits dans la démarche GRTA est la suivante (2018) :

Typologie d'établissement	Nombre de repas servis par année	Nombre d'établissements
Etablissement hospitalier	2 076 700	6
Enseignement primaire	1 534 054	144
Organisation internationale	1 898 350	17
Restaurant d'entreprise	1 839 867	28
Etablissement médico-social	1 623 725	27
Enseignement secondaire	1 446 680	22
Espace de vie enfantine	1 209 680	67
Restaurant commercial	901 049	27
Etablissement public autonome	696 950	11
Etablissement pour personnes handicapées	354 550	4
Enseignement tertiaire	73 777	3
Totaux	13 655 382	356

¹⁶ <https://www.geneveterroir-plateforme-grta.ch/>

3.1. *Actions menées et à développer auprès de tous les restaurants, publics et privés*

3.1.1. *Promotion et information du public sur les externalités positives de la production et de la consommation locale*

Il s'agit ici de sensibiliser le milieu de la restauration sur les différents avantages de durabilité (environnemental, social, économique) que représente l'achat d'un produit local et de mettre également en perspective les réalités de la production agricole et de ses enjeux (climatique, économique, environnemental, etc.).

Ce sera un des axes d'action important développé par l'Office de promotion des produits agricoles de Genève (OPAGE)¹⁷, dès 2021, qui collaborera avec AgriVulg¹⁸ pour tout ce qui a trait aux informations sur les techniques culturales et les modes de production et avec Ma-Terre pour les aspects concernant l'alimentation de proximité. Enfin mentionnons la création en 2016 de la Plateforme Alimentation et Politiques Publiques (PAPP), qui fait suite au processus consultatif sur la question alimentaire dans le cadre de la rédaction du concept "*Agriculture 2030*". L'objectif principal de la PAPP est de faciliter, coordonner et optimiser la transversalité des projets alimentaires portés par les politiques publiques du canton de Genève.

Dans ce cadre des actions de sensibilisation pour les cuisiniers seront également proposées par le service cantonal du développement durable (SCDD)¹⁹.

La promotion d'une consommation de produits de proximité se justifie notamment par les avantages développés dans les différents documents stratégiques de l'Etat de Genève, que ce soit le *Plan climat cantonal*, le *Plan cantonal de promotion de la santé et de prévention*, le *Plan d'actions développement durable*, la *Stratégie économique cantonale* ou encore la *Stratégie biodiversité*. Les fiches actions concernant la promotion d'une consommation de produits locaux sont indiquées dans le tableau ci-après.

¹⁷ L'OPAGE est une fondation de droit privé et se charge de la promotion des produits agricoles genevois. Cet office dispose d'un savoir-faire et de canaux de communication variés, il est organisé en filières de production.

¹⁸ Cette Sàrl se charge de la vulgarisation agricole auprès des professionnels. Elle dispose de compétences pointues sur les différentes techniques de production et les modes de production. Sa faîtière, AgriGenève, dispose en outre d'informations sur les réalités économiques de production et des compétences sur la politique agricole fédérale.

¹⁹ Loi sur l'action publique en vue d'un développement durable (art.4, al 3).

Document, n° fiche action	n°	Intitulé de la mesure
<i>Plan climat cantonal</i>	3.1	<i>Promouvoir des régimes alimentaires bas carbone auprès des ménages et des acteurs de la restauration collective.</i>
<i>Plan cantonal de promotion de la santé et de prévention 2019-2023</i>	1.3 /3	<i>Créer une maison de l'alimentation du territoire genevois « Ma-Terre GE ».</i>
<i>Plan cantonal de promotion de la santé et de prévention 2019-2023</i>	1.8 /8	<i>Promouvoir l'équilibre alimentaire et les produits locaux auprès des enfants.</i>
<i>Plan d'actions développement durable 2019-2023</i>	1.4	<i>Accompagner les établissements publics autonomes dans une démarche d'intégration d'objectifs de développement durable dans les contrats de prestations et les conventions d'objectifs.</i>
<i>Plan d'actions développement durable 2019-2023</i>	3.2	<i>Elaborer et mettre en œuvre une stratégie de l'alimentation durable. (GRTA et MA-Terre).</i>
<i>Stratégie économique cantonale 2030</i>	5.7	<i>Promouvoir la production agricole locale, notamment à travers le label GRTA.</i>
<i>Stratégie Biodiversité 2030</i>	6.5	<i>Promotion des variétés résistantes auprès des producteurs, consommateurs et distributeurs.</i>

Nous constatons la transversalité de l'agriculture mais également l'impact direct ou indirect de cette dernière et de la consommation de ses produits sur différentes politiques publiques.

3.1.2. Un outil numérique à l'étude

Les consommateurs attendent toujours plus de transparence et de traçabilité en ce qui concerne les produits alimentaires. A l'échelle de la filière animale, par exemple, ils souhaitent particulièrement être rassurés sur le bien-être animal, avec une attention particulière sur les conditions d'élevage, de transport et d'abattage.

Conscient de ces enjeux, l'OCAN, dans le cadre d'un projet de développement régional agricole (PDR III), projette de valoriser la filière animale locale en s'appuyant sur des technologies numériques. Concrètement, il s'agit de saisir les opportunités qu'offre le « Digital » pour répondre aux attentes des consommateurs. Le dispositif vise avant tout à les informer – agents opérant tout au long de la chaîne de valeur, distances parcourues (tracé par géolocalisation), émissions de CO₂ générées par le transport, benchmark, etc. – tout en leur permettant d'interagir. Bien que dans un premier temps l'outil qui se veut modulaire soit dédié à la filière animale locale, à moyen terme, il pourrait être transposable vers d'autres filières (p.

ex. filière bois), d'autres marques régionales (p. ex. marques affiliées à PRPG²⁰).

3.2. Les restaurants publics

3.2.1. Les marchés publics

Les procédures d'appel d'offres peuvent parfois compliquer l'approvisionnement de certains établissements. Rappelons également ici que l'OCAN est uniquement responsable de la mise en place de la marque de garantie GRTA en application de l'article 12 LPromAgr. Il n'a pas de compétence de supervision du respect des règles en matière de marchés publics, y compris dans le cadre d'appels d'offres portant sur des produits alimentaires. Il revient à chaque entité adjudicatrice de respecter les règles sur les marchés publics et de tenir compte de celles-ci dans le cadre des appels d'offres qu'elles mettent en place. Le Guide romand pour les marchés publics peut servir de référence.

La réglementation sur les marchés publics vise notamment à assurer une concurrence efficace entre les soumissionnaires, à garantir l'égalité de traitement à tous les soumissionnaires et assurer l'impartialité de l'adjudication, à assurer la transparence des procédures de passation des marchés et permettre une utilisation parcimonieuse des deniers publics.

Le choix des différentes procédures s'opère en fonction des valeurs seuils, figurant aux annexes 1 et 2 de l'accord intercantonal sur les marchés publics. En résumé (sans les marchés de construction) :

Valeurs-seuils pour les procédures <u>non soumises</u> aux traités internationaux		
	Fournitures	Services
Procédure de gré à gré	Jusqu'à 100 000 fr.	Jusqu'à 150 000 fr.
Procédure sur invitation	Jusqu'à 250 000 fr.	Jusqu'à 250 000 fr.
Procédure publique (ouverte/sélective)	Dès 250 000 fr.	Dès 250 000 fr.
Valeurs-seuils pour les procédures <u>soumises</u> aux traités internationaux		
Procédure publique (ouverte/sélective)	Dès 350 000 fr.	Dès 350 000 fr.

²⁰ Pays romand – Pays gourmand (PRPG) est une fédération créée en 2005 qui regroupe les marques des produits du terroir des six cantons romands et du Jura bernois. Son but est de coordonner les actions de promotion de ses membres, ainsi que de promouvoir les produits labellisés/certifiés des terroirs romands.

La procédure de gré à gré consiste à adjuger le marché directement à un prestataire, sans mise en concurrence préalable. Cette procédure est applicable aux marchés dont la valeur est inférieure aux seuils susmentionnés. Dans le cadre de cette procédure, autorisant l'autorité adjudicatrice à choisir son prestataire, il lui est donc possible de choisir un prestataire régional.

L'attribution du marché se fait suite à une évaluation des offres selon les critères d'adjudication prédéfinis dans l'appel d'offres.

Le marché est adjugé au soumissionnaire ayant déposé l'offre économiquement la plus avantageuse, soit celle qui représente le meilleur rapport entre les différents critères d'adjudication prédéfinis et éventuellement les critères d'aptitude.

A. Evaluation des fournisseurs et des produits :

Des exigences sociales et environnementales essentielles peuvent être stipulées lors des choix des fournisseurs (exigences requises). Toute offre qui ne répond pas à ces exigences sera écartée. On peut également favoriser ceux qui vont au-delà de ces exigences en fixant des critères supplémentaires (atouts supplémentaires). Dans ce cas, les critères d'aptitudes seront évalués.

Propositions de critères d'évaluation des fournisseurs et des produits applicables, le respect de certains de ces critères peut être obligatoire et d'autres peuvent constituer une plus-value :

Evaluation <u>des fournisseurs</u> (critères d'aptitude)	Evaluation <u>des produits</u> (critères d'adjudication)
<p>Les critères d'évaluation porteront entre autres sur les éléments suivants :</p> <ul style="list-style-type: none"> – aspects sociaux : santé et sécurité, égalité de traitement entre femme et homme, formation continue, réinsertion professionnelle et contribution à la formation, notamment pour les personnes peu ou pas formées; – aspects environnementaux : certification, gestion des émissions à effet de serre, bonnes pratiques, gestion des emballages et des conditionnements, organisation des transports, gestion des déchets, gestion des énergies, achats responsables; – aspects éthiques : relations commerciales; – autres critères. 	<p>Les critères d'évaluation porteront entre autres sur les éléments suivants :</p> <ul style="list-style-type: none"> – signes distinctifs (p. ex. labels); – exigences en matière de traçabilité; – emballages et conditionnements (recyclés et/ou recyclables, réutilisables); – impacts liés au transport; – énergie grise et consommations d'énergie lors de la phase de production et de transformation (ACV); – pollution de l'air, des eaux et du sol; – autres critères.

Dès lors, il est recommandé d'évaluer les offres en prenant en compte des critères de développement durable. On constate que la marque de garantie GRTA, qui s'inscrit dans une démarche de développement durable, remplit passablement de critères.

B. Propositions des poids dans l'évaluation finale :

	Critères	Poids dans l'évaluation finale
A	Prix	Minimum 20%
B	Qualité des offres proposées	Maximum 80%
C	Qualité environnementale du produit	
D	Engagement social et environnementale du soumissionnaire	
E	Délai et conditions de livraison	
F	Autres critères	

Les critères d'adjudication pouvant être pris en considération sont notamment ceux mentionnés à l'article 34 du règlement sur la passation des marchés publics (RMP ; L 6 05.01). A teneur de l'article 24 RMP, ces critères doivent être objectifs, vérifiables et pertinents par rapport au marché.

Excepté pour les marchés de gré à gré, afin de respecter les principes susmentionnés des marchés publics, le critère de la proximité ne peut être imposé, car cela reviendrait à favoriser certains fournisseurs, à limiter la concurrence efficace et à fermer le marché aux autres fournisseurs non régionaux. Cet élément a d'ailleurs été souligné par la Commission de la concurrence (COMCO).

La pondération des critères d'adjudication est déterminée en fonction de chaque marché spécifique. Il n'y a pas de règle imposant une pondération spécifique à certains critères. L'autorité adjudicatrice fixe une pondération plus élevée aux critères qu'elle considère plus importants pour le marché en question. Toutefois, les pondérations doivent être fixées de sorte à ce que les critères y relatifs jouent un certain rôle dans l'évaluation des offres. Quant au prix, il ressort de la jurisprudence²¹ que sa pondération ne peut être

²¹ Arrêt du Tribunal fédéral ATF 129 I p. 313, plus particulièrement le considérant 9.2 qui mentionne que « le critère du prix a été pondéré selon un indice de 20%, soit un taux qui se situe clairement à la limite inférieure de ce qui est admissible,

raisonnablement inférieure à 20%, même pour un marché complexe, ce qui laisse une part substantielle aux autres critères, dont celui du développement durable.

3.2.2. *Les restaurants des établissements de droit publics, les établissements publics autonomes*

En avril 2019, le Conseil d'Etat a défini des objectifs en matière de développement durable pour les institutions de droit public telles que définies à l'article 3 de la loi sur l'organisation des institutions de droit public (LOIDP; A 2 24). Dans le cadre des conventions d'objectifs et contrats de prestations des établissements publics, il a proposé différents objectifs et indicateurs en matière de développement durable et parmi ceux-ci « *Augmenter la consommation de produits locaux labellisés GRTA pour les marchés de restauration attribués de gré à gré* ». Les objectifs de progression seront fixés au cas par cas et en accord avec l'entité.

S'agissant plus particulièrement des objectifs de développement durable pour les établissements publics autonomes (EPA), il est prévu dans le *Plan d'actions développement durable 2019-2023*, fiche 1.4, un accompagnement dans une démarche d'intégration d'objectifs de développement durable dans les contrats de prestations et les conventions d'objectifs. Dans ce but, une plateforme, composée de différents groupes thématiques (achats responsables, restauration durable, déchets et éco-mobilité), permet des échanges entre les responsables des EPA, animée par le SCDD a également été créée.

3.2.3. *Sensibilisation des cuisiniers aux produits de proximité par le service cantonal du développement durable (SCDD)*

Le service cantonal du développement durable propose depuis 2017 une formation sur l'alimentation durable et les produits de proximité, à l'attention des cuisiniers travaillant pour des crèches, des cantines scolaires et universitaires et des EMS. Plus de quatre-vingts cuisiniers – servant à eux tous quelque 2,4 millions de repas par année – ont participé à ces cours. Les produits GRTA sont également promus dans les supports à l'attention des professionnels (le « *Guide des achats professionnels responsables* ») et du grand public (le guide « *Pour une consommation responsable* », les livrets de recettes du projet « *Cuisinez malin* »). Enfin, la promotion des produits locaux et de saison fait partie des actions prévues dans la mise en œuvre du volet 2 du Plan climat cantonal, adopté par le 20 décembre 2017 par le Conseil d'Etat.

même pour un marché complexe, sous peine de vider de sa substance la notion d'offre économiquement la plus avantageuse ».

3.2.4. Les manifestations organisées par l'Etat de Genève

Il peut s'agir d'événements internes (par exemple séances de travail, fêtes départementales) ou de manifestations externes (par exemple les cérémonies de remise des prix dans le cadre de concours organisés par l'Etat, réceptions, manifestations). Le SCDD élabore actuellement un document de « bonnes pratiques » englobant non seulement les aliments mais également tout ce qui à trait à la vaisselle et aux emballages.

4. Conclusions

Dans un contexte de changement climatique et d'évolution de notre agriculture vers des techniques de production toujours plus respectueuses de notre environnement, la production de produits locaux liée à une alimentation de proximité fait sens. La marque de garantie GRTA, qui assure la traçabilité des produits du champ à l'assiette joue un rôle central. En effet, elle représente le lien entre le consommateur et le producteur agricole. C'est donc un levier qui permet au consommateur – sensibilisé – d'agir directement et durablement, par ses choix de consommation, sur la production agricole.

La restauration offre une formidable opportunité d'évolution et de diversification des différentes filières à plusieurs niveaux : production primaire, transformation et modes de distribution. Les axes d'actions visant à développer la présence de produits GRTA, dont les produits laitiers, au sein de la restauration seront poursuivis et s'inscriront sur 4 axes :

1. par la poursuite du travail de l'OCAN dans sa mission de gestion et de développement de la marque et de maintien de la crédibilité de cette dernière;
2. par la poursuite de la collaboration entre l'OCAN et divers partenaires publics et privés qui œuvrent à consolider les promesses de la marque de garantie GRTA sur les questions environnementale, qualitative, sociale et de traçabilité. (SCDD, PAPP, SCAV, OCIRT²², les associations professionnelles agricoles, Fourchette verte et les utilisateurs de la marque);

²² Service cantonal du développement durable (sensibilisation, accompagnement) Plateforme alimentation et politiques publiques (coordination), service de la consommation et des affaires vétérinaires (contrôles des aliments GRTA et des restaurants), office cantonal de l'inspection et des relations du travail (attestation).

3. par la sensibilisation du public aux multiples externalités positives d'une consommation locale. Cette sensibilisation sera notamment portée par l'OPAGE et Ma-Terre, nouvelle association dont les activités liées à l'alimentation de proximité débiteront en 2020 par un contrat de prestations;
4. par la poursuite de l'encadrement de la restauration par l'OCAN qui comprend un suivi des approvisionnements, du conseil et une sensibilisation des responsables d'établissements à suivre la composition des offres journalières de leurs prestataires de restauration. L'objectif est de créer un lien fort entre les mandataires, responsables de restaurants, et les producteurs et autres metteurs en marché.

Au bénéfice de ces explications, le Conseil d'Etat vous invite, Mesdames et Messieurs les Députés, à prendre acte du présent rapport.

AU NOM DU CONSEIL D'ÉTAT

La chancelière :
Michèle RIGHETTI

Le président :
Antonio HODGERS