



EXPOSE DES MOTIFS ET PROJET DE DECRET

**accordant au Conseil d'État un crédit d'investissement de CHF 3'515'000 pour financer une
restauration collective durable**

(mesure emblématique du PCV-24)

et

RAPPORT DU CONSEIL D'ETAT AU GRAND CONSEIL

**sur le postulat Philippe Jobin « Une journée « 100% locale » dans la restauration collective »
(21_POS_43)**

**sur le postulat Jean-Luc Bezençon « Pour le respect de la liberté individuelle des
consommateurs » (20_POS_9)**

Table des matières

RAPPORT DU CONSEIL D'ETAT AU GRAND CONSEIL	1
I. Préambule – Une mesure emblématique du Plan climat vaudois 2024 (PCV-24)	4
1.1. La nécessité d'une action concrète et résolue	4
1.2. Mesures emblématiques	4
II. Introduction	7
2.1 L'alimentation dans le contexte des changements climatiques	7
2.2. La restauration collective dans l'Administration cantonale vaudoise (ACV)	8
III. Contexte	9
3.1 Stratégie pour promouvoir les produits locaux et de saison dans la restauration collective 2014	9
3.2 Audit de la restauration collective à l'État de Vaud	9
3.3 Objectifs	9
IV. Présentation du projet	10
4.1 Mode de conduite du projet	10
4.2 État des lieux	11
4.3 Cadre intercantonal romand et démarche « <i>Cuisinons notre région</i> »	11
4.4 Cadre fédéral	12
V. Axes de la future stratégie et mesures prévues	12
5.1 Axe 1 : Promotion des produits locaux et de saison	14
5.2 Axe 2 : Synergies et infrastructures	16
5.3 Axe 3 : Critères d'achats pour les aliments consommés par la restauration collective	17
5.4 Axe 4 : Offre alimentaire équilibrée	19
5.5 Axe 5 : Réduction des pertes alimentaires et des déchets	20
5.6 Axe 6 : Garantie de critères solidaires et sociaux	21
VI. Mesures complémentaires pour l'alimentation scolaire	23
VII. Besoins financiers pour le déploiement des mesures	25
VIII. Rapport du Conseil d'État au Grand Conseil sur le postulat de Jean-Luc Bezençon et consorts intitulé « Pour le respect de la liberté individuelle des consommateurs » (20_POS_9)	27
IX. Rapport du Conseil d'État au Grand Conseil sur le postulat de Philippe Jobin et consorts intitulé « Une journée « 100% locale » dans la restauration collective » (21_POS_43)	31
X. Conséquences du projet de décret	35
8.1 Conséquences sur le budget d'investissement	35
8.2 Amortissement annuel	35
8.3 Charges d'intérêt	35
8.4 Conséquences sur l'effectif du personnel	35
8.5 Autres conséquences sur le budget de fonctionnement	35
8.6 Conséquences sur les communes	35
8.7 Conséquences sur l'environnement, développement durable et consommation d'énergie	36

8.8	Programme de législation et PDCn (conformité, mise en œuvre, autres incidences).....	36
8.9	Loi sur les subventions (application, conformité) et conséquences fiscales TVA	36
8.10	Conformité de l'application de l'article 163 Cst-VD	36
8.11	Découpage territorial (conformité à DecTer).....	39
8.12	Incidences informatiques.....	39
8.13	RPT (conformité, mise en œuvre, autres incidences).....	39
8.14	Simplifications administratives.....	39
8.15	Protection des données.....	39
8.16	Récapitulation des conséquences du projet sur le budget de fonctionnement.....	39
XI.	Conclusion	40

I. Préambule – Une mesure emblématique du Plan climat vaudois 2024 (PCV-24)

Le Conseil d'État a fait de la lutte contre le dérèglement climatique et de l'adaptation aux changements climatiques une priorité. Il a placé le renforcement de sa politique climatique au cœur de son Programme de législature 2022-2027, s'engageant à renforcer le Plan climat vaudois et les politiques publiques qui lui sont liées. Pour ce faire, il a décidé d'allouer une enveloppe supplémentaire de 209 millions de francs à un paquet de mesures emblématiques que les départements sont chargés de soumettre au Grand Conseil le plus rapidement possible. En parallèle à ces mesures d'investissement, le Conseil d'État entend également agir pour renforcer les conditions-cadres, en cherchant le bon équilibre entre encouragement, sensibilisation et contrainte.

Le présent EMPD s'inscrit dans le cadre de ces renforcements et traite de restauration collective.

1.1. La nécessité d'une action concrète et résolue

Afin de garantir la qualité de vie dans le canton, il est primordial d'agir à toutes les échelles et sans attendre pour répondre à l'urgence climatique. L'Accord de Paris et l'objectif de neutralité carbone 2050, désormais inscrit dans la loi fédérale sur le climat et l'innovation (LCI) et dans la Constitution vaudoise, visent à limiter le réchauffement nettement en dessous de 2 degrés, aux alentours de 1.5 degrés. Or, la trajectoire actuelle des émissions de gaz à effet de serre (GES) nous amène à un réchauffement planétaire de 3 à 5 degrés d'ici la fin du siècle par rapport aux niveaux préindustriels. En Suisse comme dans le reste du monde, ce réchauffement a des conséquences profondes sur la société et la nature.

A l'inverse, une action forte en faveur de la réduction des émissions de GES et de l'adaptation aux changements climatiques permettra d'éviter des coûts futurs (pertes économiques dues aux catastrophes naturelles, coûts de la santé, baisse de la productivité, etc.) tout en générant des changements économiques profonds (réduction de la dépendance à l'importation d'énergies fossiles, ouverture de nouveaux marchés aux entreprises vaudoises, etc.) et en générant de nombreux co-bénéfices dans les domaines de la santé, de la qualité de vie et de l'environnement.

Dans le canton de Vaud, plusieurs études récentes¹ montrent la nécessité de renforcer et d'amplifier les mesures entreprises afin d'atteindre les objectifs fixés pour 2030 – soit 50 à 60% de réduction des émissions de GES – et 2050. Le Plan climat vaudois adopté en 2020 (PCV-20) a certes permis d'infléchir la trajectoire des émissions, mais dans une proportion encore insuffisante. Le Conseil d'État entend agir pour accélérer la réduction des émissions, tout en rappelant que les objectifs ne pourront être atteints qu'au travers de la mobilisation de l'ensemble des acteurs : Confédération, Cantons, Communes, entreprises, population.

1.2. Mesures emblématiques

Le PCV-20 a d'emblée été présenté comme une stratégie évolutive, qui ferait l'objet de plusieurs renforcements successifs afin de répondre de manière efficiente aux évolutions des changements climatiques, aux effets des actions entreprises, ainsi qu'au développement des connaissances et du cadre légal.

A travers les mesures emblématiques présentées en juin 2023, le Conseil d'État a souhaité accélérer la réalisation de projets prioritaires à fort potentiel. Il anticipe ainsi l'adoption du Plan climat vaudois 2024 (PCV-24), qui précisera les objectifs cantonaux, présentera le dispositif de documentation et intégrera les mesures emblématiques dans un catalogue de mesures plus large. Les mesures emblématiques se répartissent en trois axes principaux, complétés par l'annonce de plusieurs révisions légales qui doivent permettre de donner un signal clair pour accélérer la transition vers une société bas carbone. Les trois axes sont les suivants :

- Accélérer la réduction des émissions
- Accroître les capacités d'adaptation et de résilience du territoire
- Renforcer l'exemplarité de l'État

¹ Bilan carbone cantonal (2020) et Audit du PCV-20 (2022) : <https://www.vd.ch/themes/environnement/climat/bilan-carbone-cantonal-et-audit> ; Stat-VD, Transition énergétique dans le canton de Vaud à l'horizon 2050 (2023) : <https://www.vd.ch/themes/État-droit-finances/statistique/publications/prospective>

Le Conseil d'État a décidé d'intégrer le financement de ces mesures emblématiques dans le budget d'investissement 2025 à hauteur de 209 millions de francs. Il a également d'ores et déjà réservé un montant de 200 mios à titre de préfinancement afin de compenser, si nécessaire, les charges d'amortissement des crédits d'investissements à venir. Compte tenu de l'hétérogénéité des mesures et de leurs calendriers distincts, ces différents montants font l'objet de demandes de crédits d'investissements séparés auprès du Grand Conseil.

Tableau 1 : Mesures emblématiques et principales révisions légales pour la législature 2022-2027*

Accélérer la dynamique de réduction des émissions		
Energie & bâtiments	Soutenir la rénovation durable des bâtiments communaux et des écoles	13,75 mios
	Favoriser le réemploi des matériaux et les matériaux durables (construction)	1,1 mios
	Soutenir la rénovation énergétique des établissements sociaux-sanitaires	28,5 mios
Mobilité	Développer des facilités tarifaires pour favoriser l'accès à une mobilité durable et soutenir le pouvoir d'achat	<i>Via budget</i>
	Favoriser un report du transport de marchandises de la route au rail	66,3 mios
Santé publique	Renforcer la réduction des émissions du système socio-sanitaire vaudois (projets innovatifs)	0,6 mios
Accompagnement au changement	Renforcer l'accompagnement des communes	8 mios
	Positionner le Canton comme un pôle de croissance durable	3,8 mios
	Développer des programmes de formation et d'insertion dans le domaine de la transition énergétique	3,8 mios
Accroître les capacités d'adaptation et de résilience du territoire		
Milieux & ressources naturelles	Protéger la biodiversité par la réalisation d'un plan sectoriel d'infrastructures écologiques	15 mios
	Déployer des mesures d'adaptation fortes pour les systèmes naturels et humains	17,75 mios
Agriculture & Alimentation	Accompagner l'agriculture face aux changements climatiques	12,3 mios
	Renforcer l'autonomie en ressources nécessaires à la production agricole	10,5 mios
Renforcer l'exemplarité de l'État		
Rôle de l'État	Décarboner les activités du CHUV	0,8 mio
	Atteindre l'autonomie électrique en 2035 pour les bâtiments de l'État	18,1 mios
	Rénover l'enveloppe thermique de l'Amphipôle	<i>20 mios*</i>
	Déployer des plans de mobilité dans les services et les établissements scolaires	5 mios
	Promouvoir une restauration collective durable	3,6 mios
Adapter et moderniser les bases légales		
Loi-cadre durabilité et climat		
Loi vaudoise sur l'énergie (LVLEne)		
Loi sur les routes (LRou)		
Loi sur la gestion des déchets (LGD)		
Loi sur l'aménagement du territoire et les constructions (LATC)		
Révision du Plan directeur cantonal (PDCn)		

** Le tableau a été adapté en date du 22 août 2024.*

*** Hors enveloppe de 209 millions (déjà portée au plan des investissements)*

II. Introduction

2.1 L'alimentation dans le contexte des changements climatiques

L'alimentation se situe à la croisée des grands défis environnementaux et de santé publique de notre époque. Le système alimentaire, à travers la production agricole, la transformation des denrées, leur transport, leur commerce et leur consommation, engendre d'importantes quantités d'émissions de gaz à effet de serre (GES) et contribue ainsi également au dérèglement climatique. Le système alimentaire actuel est en effet à l'origine d'environ 30% des émissions de gaz à effet de serre dans le monde et constitue un facteur déterminant dans l'appauvrissement de la biodiversité². Dans le canton de Vaud, l'alimentation des vaudoises et des vaudois équivaut à environ 17% des émissions totales de GES³ (Bilan carbone cantonal 2019, Quantis/ Climpect, EPFL/OFEV mes choix environnement). Il est important de noter qu'environ un tiers de ces émissions est produit sur le canton, et deux tiers sont produites en dehors des frontières cantonales (Suisse et étranger). En termes de répartition, 50% des émissions liées à l'alimentation sont dues à l'agriculture, 30% à la consommation (cuisines), 15% à la distribution, et 5% à la transformation industrielle et artisanale (OFEV).

De manière générale, l'alimentation est responsable de 28% des impacts négatifs sur l'environnement en Suisse, générant une pollution équivalente à l'habitat et supérieure à la mobilité privée (OFEV). Il est à noter que l'écobilan de l'alimentation est principalement déterminé par les choix quotidiens des consommatrices et consommateurs concernant les types de produits (végétal, animal), les modes de transports, les lieux et les modes de production agricole. La transformation et les emballages sont quant à eux moins impactants.

L'alimentation a aussi un impact direct sur notre santé. Une mauvaise alimentation ainsi que la sédentarité font partie des principales causes de maladies non transmissibles (MNT), telles que les maladies cardio-vasculaires, le diabète de type 2 et certains types de cancer. Dans notre pays, les MNT touchent un quart de la population et génèrent près de 80 % des coûts de la santé⁴. Par conséquent, l'alimentation est un levier de santé publique très important du fait de ses effets directs et indirects sur la santé humaine.

Pour répondre à ces défis, le Conseil d'État vaudois entend promouvoir une restauration collective durable au moyen d'une stratégie pragmatique, multidimensionnelle, intégrant tous les secteurs et prenant en compte autant les enjeux climatiques qu'environnementaux et sanitaires. Figurant parmi les mesures emblématiques du Plan climat vaudois 2024, cette nouvelle stratégie du Conseil d'État est un levier d'action en faveur de l'exemplarité de l'administration cantonale. Elle vise en particulier la réduction des émissions de GES des repas servis au sein de l'administration cantonale. Bien que cet EMPD concerne uniquement les repas servis dans le cadre de la restauration collective, il contribue ainsi aussi à atteindre les objectifs de la Suisse et du Canton de Vaud en termes de politiques environnementale et de santé publique⁵.

² L'avenir de l'alimentation en Suisse, Guide des principaux leviers et axes politiques pour établir un système alimentaire durable, Avenir Alimentaire Suisse, 2023 p. 6

³ Bilan carbone cantonal 2019, Quantis/ Climpect, EPFL/OFEV, Mes choix environnement.

⁴ Office fédéral de la Santé Publique (OFSP) Les maladies non transmissibles : un défi Stratégie nationale Prévention des maladies non transmissibles 2017–2024 (stratégie MNT), version courte, pages 4 et 6.

⁵ Par exemple, cet EMPD contribue :

- à la réalisation de la mesure 1.8 du Programme de législature vaudois « *Encourager l'autonomie de la production agricole* », et en particulier l'action « *Rapprocher les consommatrices et les consommateurs des agricultrices et agriculteurs afin de développer la connaissance de la production primaire et encourager l'achat de produits locaux et de saison, par la promotion des produits du terroir* ».
- à la réalisation de la mesure 2.12 du Programme de législature vaudois « *Renforcer l'exemplarité de l'État en matière de climat et de durabilité et atteindre le zéro net d'ici à 2040 en matière d'émissions de gaz à effet de serre pour les activités de l'administration cantonale* », et en particulier l'action « *Promouvoir une alimentation saine et durable dans la restauration collective* ».
- à la réalisation de l'Agenda 2030, en particulier la cible 2.2 « *Promouvoir les principes d'une alimentation saine, équilibrée et à faible impact environnemental, et en faciliter l'accès, également pour les personnes à faible revenu, et l'offre, en particulier dans les institutions subventionnées et restaurants collectifs sous gestion cantonale* ».
- à la réalisation de la 11^e mesure stratégique du PCV-20 « *adapter l'agriculture aux changements climatiques* » dont la mise en œuvre prévoit de soutenir l'agriculture de proximité en favorisant les circuits courts et en valorisant les produits locaux.

2.2. La restauration collective dans l'Administration cantonale vaudoise (ACV)

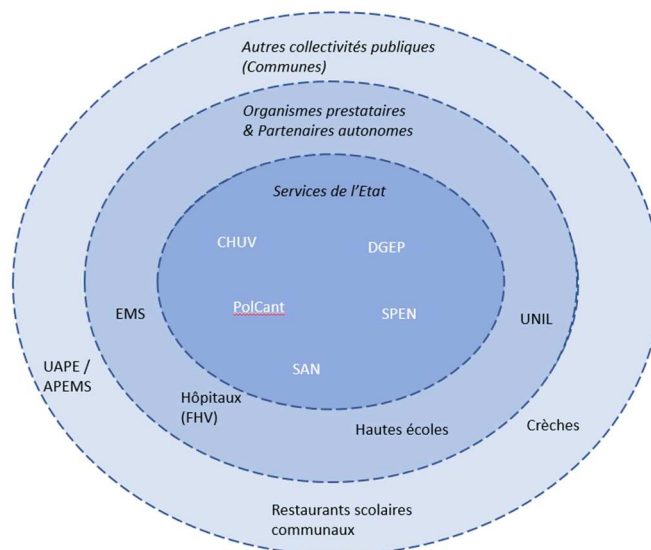
La restauration collective désigne un type de restauration qui vise à produire un repas hors domicile aux clients d'une collectivité déterminée (étudiant, patient, salarié, etc.) à un prix modéré.

Fournir une alimentation saine, équilibrée et durable dans la restauration collective étatique engage l'exemplarité et la responsabilité des collectivités publiques. En ce sens, la restauration collective représente un levier de choix, à fort impact dans de nombreux domaines d'intérêt public, qu'il s'agisse de la protection de l'environnement, de la réduction des émissions de GES, de la promotion de l'économie locale, de la santé, ou encore du bien-être animal.

Lorsque l'on parle de restauration collective étatique, plusieurs périmètres sont à prendre en compte (cf. schéma ci-après). Le premier concerne uniquement l'ACV et correspond à un peu plus de trente établissements (environ 4 millions de repas par année). Le deuxième intègre les organismes prestataires tandis que le troisième comprend les communes. Le tout représente environ 18 millions de repas par année (le secteur des EMS à lui seul en comptabilisant 6 millions).

Cet EMPD concerne en priorité l'Administration cantonale vaudoise. Il impactera prioritairement les 4 millions de repas par année servis dans les établissements de l'enseignement postobligatoire, les prisons, les hôpitaux, les bâtiments administratifs de l'administration cantonale, etc. Les mesures mises en place impacteront ainsi directement la trentaine d'établissements lui appartenant. Dans ce cadre, la nouvelle stratégie s'appliquera directement aux établissements en gestion directe⁶. Pour les établissements en gestion concédée, l'application de ces mesures passera par l'adaptation des appels d'offre⁷. La *Charte de la restauration collective vaudoise*, élaborée dans le cadre de la démarche « *Cuisinons notre région* » et reprenant les points principaux de cet EMPD (voir chapitre 4.3) sera donc directement appliquée par les établissements gérés par l'ACV mais sera également intégrée au cahier des charges des appels d'offre des établissements de l'État en gestion concédée. Les organismes prestataires et les communes qui le souhaitent pourront également adhérer à cette charte.

Bien que les communes ne fassent pas partie du périmètre direct de la stratégie de restauration collective, quelques mesures concernent les restaurants scolaires des établissements de l'enseignement obligatoire, dans une visée d'exemplarité auprès du public des élèves.



- à la réalisation de l'objectif « *le régime alimentaire de la population est conforme aux recommandations de la pyramide alimentaire suisse, et l'empreinte de gaz à effet de serre de l'alimentation par habitant est réduite de deux tiers par rapport à 2020* » de la Stratégie fédérale climat pour l'agriculture et l'alimentation 2050.

⁶ On parle de gestion directe lorsque c'est l'établissement qui gère la restauration, les équipes, les achats et l'élaboration des repas. On parle de gestion concédée lorsque l'État délègue à un prestataire la restauration, la gestion des équipes et l'approvisionnement et l'élaboration des repas.

⁷ L'adaptation de l'appel d'offre se fera dans le respect de la législation sur les marchés publics.

III. Contexte

Cet EMPD s'inscrit dans la continuité de la première *Stratégie du Conseil d'État pour promouvoir les produits locaux et de saison dans la restauration collective* (2014). Il suit les recommandations formulées par le Conseil d'État en 2021 et approuvées par le Grand Conseil en 2022 dans le cadre d'un rapport du Conseil d'État sur une intervention parlementaire relative à la restauration collective (voir ci-après chapitre 3.1). Il permet également de concrétiser certaines recommandations formulées par la Cour des comptes dans son audit de la restauration collective (2009).

3.1 Stratégie pour promouvoir les produits locaux et de saison dans la restauration collective 2014

Le 1^{er} novembre 2014, le Conseil d'État adoptait une *Stratégie pour promouvoir les produits locaux et de saison dans la restauration collective*. En juin 2019, le Député Montangero a déposé un postulat (19_POS_154)⁸ demandant un bilan intermédiaire de ladite stratégie.

Le Conseil d'État y a répondu en mars 2021. Dans son rapport (RAP_677233), il annonce une actualisation de la stratégie de 2014. Le gouvernement préconise en effet « *la mise en place d'une nouvelle structure de gouvernance du projet, sous l'égide du Bureau de la durabilité (BuD⁹), laquelle pourrait, si nécessaire, intégrer des acteurs du déploiement de la marque Vaud+* ». Comme le souligne le Rapport de commission chargé d'examiner le rapport du Conseil d'État, cette nouvelle gouvernance doit permettre « *de dépasser les limites des approches métiers, offrant une transversalité, conduite de projet, expertise et capacité de faire le lien avec d'autres démarches entreprises par le Canton telle que Vaud+* ». Le rapport a été adopté par le Grand Conseil le 15 février 2022.

3.2 Audit de la restauration collective à l'État de Vaud

Cet EMPD prend également en compte des recommandations formulées par la Cour des comptes en 2009 dans son *Audit de la restauration collective à l'État de Vaud* (Rapport n°6 du 15.12.2009), soit :

- *Mettre en place une instance de liaison et de coordination interdépartementale chargée de traduire dans ses aspects opérationnels la politique de l'État de Vaud en matière de restauration collective et de veiller au respect des dispositions légales et réglementaires régissant l'exercice de cette activité.*
- *Réaliser un audit technique de toutes les installations mises à disposition de la restauration collective par l'État de Vaud (surfaces, distribution, production, aspects énergétiques, etc.).*
- *Poursuivre et étendre le recours à des filières agricoles de proximité pour l'approvisionnement des restaurants de l'État de Vaud [...].*
- *[...] Veiller à ce qu'une activité comme la restauration collective traduise davantage dans sa mise en œuvre au quotidien la politique et les engagements du canton de Vaud en matière de développement durable et de « qualité ».*

La Cour des comptes relevait en outre que « *le développement durable est insuffisamment pris en compte*¹⁰ » dans la restauration collective étatique vaudoise.

3.3 Objectifs

Comme évoqué ci-dessus, l'ACV compte plus de 30 restaurants et comptabilise près de quatre millions de repas par année. Différentes politiques publiques ont été mises en place pour répondre aux enjeux tant sanitaires que climatiques en lien avec l'alimentation. A ce jour, la politique agricole traite des enjeux de production de denrées brutes. Le soutien aux produits locaux relève de la promotion économique. La santé publique émet des recommandations nutritionnelles. Les impacts sur l'environnement sont du ressort des politiques climatiques et environnementales. Bien que la Cour des comptes du Canton de Vaud l'ait recommandé il y a près de 15 ans, il n'existe, à ce jour, aucune véritable instance de liaison

⁸ Il s'agit plus précisément du Postulat Stéphane Montangero et consorts - Urgence climatique : un bilan intermédiaire de la stratégie "restauration collective" est nécessaire pour évaluer l'objectif de provenance locale des aliments et introduire le bien-être animal.

⁹ Le BuD a depuis fusionné avec l'Unité du Plan Climat pour devenir l'Office cantonal de la durabilité et du climat (OCDC).

¹⁰ Audit sur la restauration collective, 2009, p.11

et de coordination interdépartementale chargée de traduire dans ses aspects opérationnels la politique de l'État de Vaud en matière de restauration collective. Ainsi, aucune mesure uniformisée au niveau cantonal en matière d'alimentation dans les restaurants étatiques vaudois n'a encore pu être déployée. C'est l'objectif de cette mesure emblématique : promouvoir une restauration collective durable en créant une stratégie pragmatique, multidimensionnelle, intégrant tous les secteurs et prenant en compte autant les enjeux climatiques que ceux de santé.

Cet EMPD contribue à ce que l'État assume son rôle d'exemplarité, conformément à la mesure 2.12 du Programme de législature « *Renforcer l'exemplarité de l'État en matière de climat et de durabilité et atteindre le zéro net d'ici à 2040 en matière d'émissions de gaz à effet de serre pour les activités de l'administration cantonale* », et en particulier l'action « *Promouvoir une alimentation saine et durable dans la restauration collective* ». Il est également souhaitable que les mesures mises en place fournissent une impulsion au secteur privé et à la population de manière plus générale.

En outre, cet EMPD permet également de répondre à différentes interventions parlementaires :

- La motion Jobin (19_MOT_111) « Une journée « 100% locale » dans la restauration collective »
- Le postulat Jean-Luc Bezençon (20_POS_9) « Pour le respect de la liberté individuelle des consommateurs »
- L'interpellation Anna Perret (23_INT_184) « Lait Lactalis et lentilles de Chine : compatible avec la stratégie de promotion des produits locaux et de saison dans la restauration collective vaudoise ? ».

Enfin, comme indiqué plus haut, il met en œuvre un certain nombre de recommandations formulées par la Cour des comptes dans son audit de 2009.

Il est cependant important de relever les limites de cet EMPD. Les CHF 3.515 millions octroyés dans le cadre de cette mesure emblématique ne financeront pas des actions pérennes mais serviront à mettre en place des mesures d'impulsion visant à déployer de bonnes pratiques (par le biais de la formation des cuisiniers et cuisinières, par exemple).

IV. Présentation du projet

4.1 Mode de conduite du projet

Suivant la volonté du Conseil d'État, l'Office cantonal de la durabilité et du climat (OCDC) pilote le renouvellement de la stratégie sur la restauration collective. Afin de mettre en place des mesures efficaces, réalistes et pragmatiques, l'OCDC s'est coordonné avec différents services et plusieurs expert-e-s métiers.

En premier lieu, un groupe d'experts thématiques a été régulièrement consulté pour l'élaboration de cet EMPD et continuera à l'être afin d'accompagner son déploiement. Ces experts proviennent de différents milieux directement en lien avec les thématiques traitées dans cet EMPD (domaine de la vulgarisation agricole, domaine de la diététique, Office fédéral de la sécurité alimentaire et des affaires vétérinaires, entreprise spécialisée en durabilité des repas, directeur d'établissement contenant un restaurant collectif).

Par ailleurs, un groupe de concertation a également été mis sur pied. Il est composé de Vaud Promotion (en charge de la marque VAUD CERTIFIÉ D'ICI) et des services de l'État particulièrement concernés par la thématique de l'alimentation :

- Le Secrétariat général du Département de l'enseignement et de la formation professionnelle (SG-DEF)
- La Direction générale de l'agriculture, de la viticulture et des affaires vétérinaires (DGAV)
- La Direction générale de la santé (DGS)
- La Direction générale de l'enseignement postobligatoire (DGEP)
- L'Unité de promotion de la santé et de prévention en milieu scolaire (PSPS)
- La Direction générale des immeubles et du patrimoine (DGIP)
- La Direction générale de la cohésion sociale (DGCS)

- La Direction générale de l'environnement (DGE)
- Le CHUV
- Différents cuisiniers de métier¹¹.

Le Département de l'enseignement et de la formation professionnelle (DEF) occupe une place particulière dans cette coordination en raison du nombre élevé de restaurants scolaires qui lui sont rattachés dans les écoles de l'enseignement postobligatoire. De plus, le DEF joue aussi un rôle important via les programmes d'éducation en faveur d'une alimentation plus durable. En conséquence, une partie du financement de cet EMPD est réservé aux mesures du DEF dont il pilotera directement la mise en œuvre (voir chapitre VI). Par ailleurs, l'OCDC et le DEF se coordonnent en continu, afin de s'assurer de la cohérence, voire des synergies, entre leurs actions.

4.2 État des lieux

Afin de connaître la situation actuelle des établissements de restauration collective de l'ACV, différents ateliers et entretiens ont été réalisés avec certaines entités. En effet, actuellement, chaque établissement ou catégorie d'établissement possède ses propres lignes directrices en matière de durabilité des repas, et il existe de grandes disparités entre eux. A titre d'exemple, 100% de la viande de bœuf, de porc et de veau servie au CHUV est Suisse, ce qui n'est pas le cas partout. Ces entretiens ont ainsi permis de mettre en évidence des bonnes pratiques du point de vue de la durabilité et/ou de la santé ; cet EMPD a pour vocation de les généraliser.

L'ACV possède de nombreux établissements de restauration collective. Cet EMPD doit permettre d'établir une vue d'ensemble des situations rencontrées dans les bâtiments de l'administration. Les entretiens réalisés jusqu'ici ont en effet permis d'établir un premier aperçu des différentes pratiques et, grâce à cet EMPD, un état des lieux complet de la restauration collective publique dans le canton de Vaud sera disponible (type de denrées commandées, part du local dans les achats, part du végétarien, quantité des déchets alimentaires, état des infrastructures, synergies possibles, etc.). Des audits sont prévus sur différentes thématiques (achats, infrastructures, déchets) afin de savoir plus exactement où nous en sommes et ainsi être en mesure de fixer des objectifs ambitieux, réalisables et adaptés. Cette vue d'ensemble est notamment indispensable pour identifier les synergies possibles entre les établissements, afin de rendre possible la transformation de produits locaux en plats cuisinés au sein même des établissements de restauration collective de l'administration.

4.3 Cadre intercantonal romand et démarche « *Cuisinons notre région* »

Le Canton de Vaud a entamé des discussions afin de rejoindre la démarche romande « *Cuisinons notre région* » qui englobe déjà le Canton de Fribourg ainsi que le Canton du Valais. Il est probable que d'autres cantons romands intègrent par la suite cette démarche.

Cette dernière a pour objectif de promouvoir, dans la restauration collective, la proximité des produits, la durabilité des menus et l'équilibre nutritionnel des repas. Il est à noter qu'il est laissé aux cantons adhérents une grande marge de manœuvre afin de mettre en œuvre ces trois principes. Le Canton de Fribourg a ainsi décidé de créer une charte de la restauration collective que les établissements peuvent décider de signer sur base volontaire alors qu'une décision du Conseil d'État valaisan rend la démarche obligatoire dans le Canton du Valais.

Les mesures proposées dans cet EMPD sont parfaitement conformes à l'approche « *Cuisinons notre région* » puisque le premier axe de la stratégie vaudoise vise à promouvoir la proximité des produits, le troisième la durabilité des menus et le quatrième l'équilibre nutritionnel des repas.

Avec l'aide d'expert-e-s, le Canton de Vaud a rédigé et adopté sa propre *Charte de la restauration collective vaudoise*, reprenant les principales mesures de cet EMPD.

¹¹ On relèvera notamment la collaboration avec un cuisinier du Service pénitentiaire (SPEN), du CHUV ou encore de la DGAV.

4.4 Cadre fédéral

Le présent EMPD s'appuie sur les *Recommandations pour des achats publics responsables dans le domaine de l'alimentation* (2020) publiées par l'Office fédéral de l'environnement (OFEV). Il partage également certains objectifs formulés dans la nouvelle *Stratégie Climat pour l'agriculture et l'alimentation 2050* (offices fédéraux de l'agriculture/OFAG, de la sécurité alimentaire et des affaires vétérinaires/OSAV et de l'environnement/OFEV), notamment le respect des recommandations nutritionnelles ainsi qu'une diminution de l'impact environnemental des repas servis.

Les mesures mises en place dans le cadre de cet EMPD s'inspirent également des conseils formulés dans les nouvelles *Recommandations nutritionnelles et durables pour le domaine « Business » de la restauration collective* élaborées par l'OSAV ainsi que de l'*Accord intersectoriel sur la réduction des pertes alimentaires* de l'OFEV.

Enfin, il est à noter que l'OSAV a développé un instrument en ligne d'auto-évaluation permettant aux professionnel·l-es de la restauration collective d'examiner leurs pratiques à la lumière de plusieurs thématiques (achats alimentaires durables, offre alimentaire, gaspillages alimentaires, etc.). Ces thématiques étant très proches de celles développées par la nouvelle stratégie vaudoise, et l'outil étant mis gratuitement à disposition des cantons par l'OSAV, il est prévu de recommander à certains établissements de recourir à cet instrument d'auto-évaluation en ligne dans le cadre de projets pilotes.

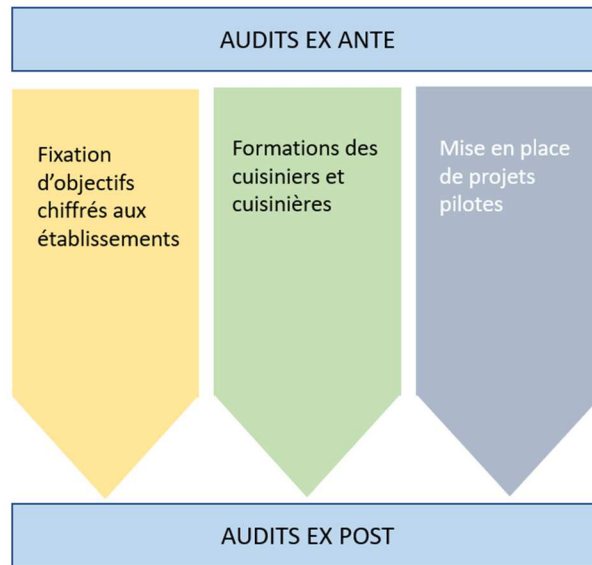
V. Axes de la future stratégie et mesures prévues

Afin d'élaborer une approche globale, de répondre à ces défis et d'agir en cohérence avec les recommandations cantonales et fédérales, le Conseil d'État propose une stratégie sur la restauration collective déclinée en 6 axes :

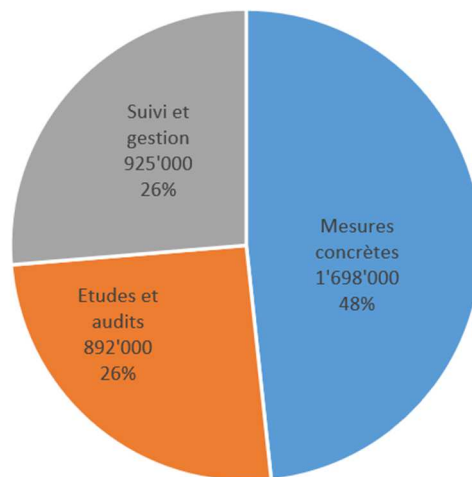
1. Commercialisation : Promotion des produits locaux et de saison
2. Transformation : Synergies et infrastructures
3. Approvisionnement : Critères d'achats pour les aliments consommés par la restauration collective
4. Consommation : Offre alimentaire équilibrée
5. Déchets : Réduction des pertes alimentaires
6. Société : Garantie de critères solidaires et sociaux.

Ces six axes permettent de prendre en compte les différentes étapes par lesquelles passent les denrées alimentaires, de la production jusqu'à la consommation. Chacun de ces six axes a fait l'objet de discussion avec des expert-e-s.

Ces six axes reposent sur des leviers d'action communs (cf. schéma ci-dessous). Des audits permettront de dresser un état de la situation pour chaque établissement de restauration collective étatique. Les établissements de l'ACV devront adhérer à la *Charte de la restauration collective vaudoise*, et une fois cela fait, des objectifs leur seront fixés, des formations pour les cuisiniers et cuisinières ainsi que des projets pilotes seront mis en place. Enfin, de nouveaux audits permettront de connaître les progrès réalisés et d'adapter les mesures si besoin. Dans la mise en place des mesures, une attention particulière sera portée au respect de la législation sur les marchés publics. Comme indiqué au point 2.2., les communes et les organismes prestataires auront la possibilité d'adhérer à la charte. Ces entités pourraient bénéficier d'avantages telle que la possibilité de participer à prix réduits aux formations mises en place pour le personnel de cuisine des bâtiments de l'ACV.



Cet EMPD prévoit une variété de mesures utiles pour cerner au mieux les potentiels et les synergies réalisables à court et à moyen termes. Cela consiste pour une part dans des états des lieux, audits et analyses techniques qui permettent d'obtenir une vue d'ensemble de la restauration collective étatique (part du local, part des produits durable, état des infrastructures, etc.). Ces informations permettront de fixer des objectifs individuels et adaptés aux établissements, d'identifier les établissements où la marge de progression est la plus élevée, et de documenter la progression. Pour une autre part, il s'agit de mesures concrètes, qui consisteront notamment en des projets pilotes qui permettront de tester de nouvelles pratiques sur le terrain, avec le personnel de cuisine, les producteurs et les intermédiaires de la logistique et de la transformation. La coordination des efforts à fournir par tous les départements impliqués ainsi qu'avec les partenaires externes justifie un travail de suivi et de gestion nécessaire au déploiement des effets concrets. Cette diversité est voulue pour assurer une efficacité rapide de cette stratégie renouvelée. Seules les études strictement nécessaires aux déploiements de mesures concrètes seront menées. En l'état, et à titre indicatif, la répartition des dépenses prévues peut être présentée ainsi¹² :



Le texte ci-après décrit les mesures prévues et les répartitions des dépenses pour chacun des axes. Le tableau de synthèse du chapitre VII présente la ventilation de l'ensemble des mesures prévues dans cet EMPD.

¹² Les mesures concrètes regroupent notamment les formations qui seront dispensées aux cuisiniers et cuisinières ainsi que différents projets pilotes. Les études et audits concerneront l'état des infrastructures, les types de denrées alimentaires achetées, les types de déchets jetés, etc. Les montants réservés en suivi et gestion concerneront entre autres l'engagement d'un ETP durant 4 ans pour suivre la mise en place des différentes mesures prévues dans cet EMPD.

5.1 Axe 1 : Promotion des produits locaux et de saison

Exposé du problème

Favoriser l'utilisation des produits locaux et de saison par les établissements de restauration collective vaudois est un objectif important de la stratégie initiale et de la nouvelle stratégie. Cet objectif est également inscrit dans la loi sur l'agriculture vaudoise (art.23, LVLAgr). L'utilisation de denrées locales permet de diminuer les émissions de GES dues au transport, de soutenir les agricultrices et agriculteurs de notre canton et de préserver notre patrimoine culinaire. Cet objectif ambitieux se heurte cependant à plusieurs difficultés pratiques.

Premièrement, la volonté d'utiliser davantage de produits locaux et de saison est parfois limitée par les budgets à disposition, les produits importés étant souvent moins onéreux que les produits suisses. Deuxièmement, l'offre en produits locaux et de saison n'est pas toujours en mesure de satisfaire la demande des établissements de restauration collective et il n'est pas toujours évident pour les restaurateurs de savoir où se fournir. Troisièmement, la traçabilité des produits n'est pas toujours assurée¹³.

Le respect de la saisonnalité peut avoir un impact majeur sur l'empreinte carbone des produits consommés. Cela permet aussi d'augmenter la demande au moment où les produits sont disponibles, produisant ainsi un incitatif favorable sur le marché. Inversement, l'achat de denrées produites hors saison, a un fort impact énergétique et climatique. Raison pour laquelle la consommation de produits locaux et de saison doit être encouragée dans les établissements de restaurant collective vaudois. L'encouragement de la consommation de produits locaux et de saison se fera dans le respect de la législation sur les marchés publics.

Alors que la saisonnalité est communément comprise, la définition du périmètre d'approvisionnement en produit « locaux » ou « de proximité » est discutée. Dans cet axe, le choix de principe est de prioriser autant que possible la production locale (par exemple les produits VAUD CERTIFIÉ D'ICI) ou alors les produits provenant d'un rayon de 100 km au maximum.

Cette approche vise à assurer un approvisionnement adéquat en tout temps pour les cuisiniers concernés. Par principe, les produits locaux sont favorisés. Dans le cas des cuisines localisées en zone périphérique, le rayon kilométrique permet un approvisionnement de proximité sans imposer des transports d'un bout à l'autre du territoire cantonal. Ce pragmatisme se retrouve dans les démarches d'autres cantons, notamment Fribourg.

Afin d'avoir une image plus précise sur la question des coûts des produits locaux, l'OCDC et Vaud Promotion ont analysé la différence de prix entre les produits suisses et les produits importés. Les conclusions de cette recherche indiquent que dans l'échantillon de produits analysés, les produits disponibles autant en Suisse qu'à l'import, et comparables¹⁴, sont généralement plus chers en Suisse. C'est par exemple le cas de la tomate ou du chou-fleur qui affichent tous les deux une différence de prix de 17%. Les variations sont cependant importantes et certains produits locaux sont en moyenne moins chers (brocoli, poireau). Les variations dans l'année sont aussi sensibles. Ainsi, il faut se méfier des généralités car l'analyse des prix présente des limites. Ici, la capacité des cuisiniers de la restauration collective à utiliser les bons produits au bon moment est sans doute un critère décisif.

Différentes collectivités publiques ont choisi de compenser les surcoûts par des subventions. À titre d'exemple, la Ville de Lausanne s'était fixée des objectifs chiffrés pour la période 2020 – 2023 : produits suisses (70%), produits de proximité (60%), produits labellisés (60%), produits bio (15%). Dans ce cadre, elle a décidé de subventionner de 40 centimes les repas servis dans sa restauration collective en gestion directe afin de pouvoir les atteindre. La Ville de Genève s'est aussi fixée différents objectifs chiffrés (produits suisses (70%), produits GRTA (25%), produits bio (20%), viande SST/SRPA, etc.) et

¹³ Il est nécessaire de souligner la confusion qui existe souvent entre les produits locaux élaborés à partir de matières premières suisses et transformées sur le territoire suisse, et les produits fabriqués en Suisse à partir de matières premières importées. Ces derniers sont en effet fréquemment perçus comme des produits locaux. Ce n'est pas le cas dans cette stratégie. Seuls les produits élaborés majoritairement avec des matières premières « locales » sont considérés comme des produits locaux.

De plus, il n'est pas évident pour le restaurateur de savoir précisément d'où proviennent les produits, surtout si ces derniers sont déjà conditionnés en quatrième gamme.

¹⁴ Par comparable, on entend des produits qui répondent aux mêmes caractéristiques sans tenir compte des enjeux environnementaux ou sociaux.

a décidé de subventionner de 15 centimes les repas de sa restauration collective depuis la fin de l'année 2023.

Comme indiqué plus haut, lorsque l'on cherche à promouvoir l'utilisation des produits locaux, la question du prix survient très rapidement. Cet aspect sera pris en compte dans un projet pilote visant spécifiquement à évaluer la propension des clients de la restauration collective de l'ACV à payer un peu plus cher un repas composé de produits vaudois. Si cette possibilité est avérée, alors cela indique qu'il y a des voies alternatives à un subventionnement des produits vaudois. Par ailleurs, il faut relever qu'il n'est pas envisageable d'utiliser cet EMPD pour créer un subventionnement des produits locaux puisque d'une part, les montants disponibles par repas seraient insuffisants pour produire une incitation réelle et que d'autre part, un soutien limité dans le temps pourrait générer une charge pérenne à laquelle cet EMPD ne pourrait pas répondre.

Une autre piste écartée est celle d'une plateforme d'achat couplée à un centre logistique préparant les livraisons qui rapprocherait les producteurs des restaurateurs. D'autres cantons l'ont envisagé et/ou testé, sans succès. Le stockage et la livraison constituent en effet le travail des grossistes. Prévoir un local de stockage cantonal et un système de livraison aurait non seulement des coûts conséquents, mais il serait également difficile d'atteindre l'efficacité des entreprises qui sont actuellement spécialisées dans ce domaine et avec lesquelles travaillent les établissements de l'ACV.

Solutions proposées

A l'évidence, la solution adaptée à la taille, à la diversité de la production agricole et aux spécificités de la restauration collective vaudoise reste à définir. Les mesures mises en place dans d'autres collectivités publiques varient en fonction du contexte cantonal et leur taux de réussite est également variable. Le présent EMPD propose donc une approche par projets pilotes, avec pour objectifs d'identifier les solutions les plus efficaces dans le contexte vaudois tout en respectant la volonté du Conseil d'État d'augmenter la part de produits locaux dans la restauration collective.

Un pourcentage en termes de produits locaux à atteindre par les établissements sera fixé dans la *Charte de la restauration collective vaudoise*. Pour faciliter l'atteinte de cet objectif, différents projets pilotes seront mis en place.

Les projets pilotes envisagés sont notamment les suivants :

- Formation des cuisiniers et proposition de menus élaborés avec des produits locaux et qui plaisent
- Offre de menus et modes de préparation adaptés à la saison¹⁵
- Développer une plateforme de recensement des producteurs locaux afin que les restaurateurs sachent où se fournir
- Tester l'intérêt des clients pour des menus élaborés à partir de produits vaudois
- Monitorer la part de produits suisses, vaudois et/ou provenant d'un rayon de 100 km utilisée par les établissements de restauration collective
- Encouragement à l'utilisation de produits dont la DGAV soutient les filières de production, afin de générer des synergies avec les soutiens publics cantonaux.

Implications

- Fort engagement des cuisiniers et cuisinières et des acheteurs et acheteuses nécessaires afin d'atteindre les objectifs en termes de produits locaux fixés dans l'axe 1.
- Libération de temps pour les cuisiniers et cuisinières pour pouvoir suivre les formations.

¹⁵ En été, il y a moins besoin de produits chauds et cuits, alors qu'en hiver il y a moins besoin de produits réfrigérés.

Articulation des montants

Mesures proposées	Coûts
Fixation d'objectifs en termes de produits locaux à atteindre par les établissements de l'ACV	CHF -
Financement de projets pilotes et de formation	CHF 360'000.-

5.2 Axe 2 : Synergies et infrastructures

Exposé du problème

Les cuisines répondent aux normes en vigueur au moment de leur construction. Ces normes évoluent au fil du temps et certaines adaptations sont nécessaires et sont entreprises dans le cadre de l'entretien courant des bâtiments. Les cuisines sont assainies en fonction des budgets lorsque des travaux d'envergure sont prévus dans un bâtiment afin de les mettre en conformité avec les normes ayant changé. Certaines cuisines étatiques sont anciennes et ne correspondent plus aux normes actuelles. Lorsqu'il s'agit de cuisines en gestion directe, il est difficile de demander aux cuisiniers et cuisinières de respecter des critères exigeants en matière de durabilité dans des infrastructures obsolètes. Lorsqu'il s'agit de cuisines en gestion concédée, la recherche de prestataires acceptant de travailler dans de telles infrastructures s'avère ardue. Ce constat ne date pas d'aujourd'hui. En 2009 déjà, dans son *Audit de la restauration collective à l'État de Vaud*, la Cour des comptes notait que les cuisines étatiques comprenaient « *des installations parfois équipées de matériel qui arrive en fin de vie (souvent volumineuses, énergivores et frappées d'obsolescence), ce qui laisse entrevoir des besoins en investissements de renouvellement à court ou moyen terme* ».

Très concrètement, l'impossibilité de cuisiner des denrées brutes dans certaines cuisines impose d'acheter des produits transformés, élaborés dans d'autres cuisines. On parle ici de produits de 4^e gamme (frais, prêts à l'emploi) voire de 5^e gamme (aliments transformés, précuits ou cuits). Ce sont des végétaux frais (fruits, légumes, herbes aromatiques) qui ont été préparés ailleurs. Ils ont été lavés, triés, épluchés et coupés avant d'être conditionnés, prêts à être utilisés. Ces produits transformés demandent donc moins de personnel de cuisine et un équipement plus simple, mais ils ont un coût plus élevé. Pour ce type de produits, des synergies sont possibles, car certaines cuisines de l'État ont davantage de capacité de transformation, alors que d'autres sont inadaptées. Une coordination pourrait déployer des potentiels d'amélioration qui ne se concrétisent pas spontanément à ce jour. A court terme, il y a ici une réelle opportunité sans attendre la rénovation de cuisines obsolètes qui demandera de nouveaux investissements.

Solutions proposées

- Face au problème des infrastructures vieillissantes, un audit technique des installations mises à disposition de la restauration collective par l'État de Vaud sera réalisé en collaboration avec la DGIP (surfaces, distribution, production, aspects énergétiques, bonnes pratiques en matière d'usage, etc.), tel que recommandé par la Cour des comptes¹⁶.
- Evaluation des synergies possibles entre les cuisines afin d'optimiser la production et de développer/dynamiser les ventes.
- Développement d'un accompagnement en matière de pratiques économes en énergie adaptés aux différentes infrastructures. Parmi ces pratiques nous pouvons citer à titre d'exemple les bonnes pratiques en matière d'usage de la congélation, le renforcement durant la période estivale de la proposition en produits crus, froids et peu transformés, etc.

¹⁶ Les informations déjà collectées lors des audits PEIK mis en place par certains établissements seront également utilisées.

- Formations incluant les thématiques énergétiques, notamment la notion de sobriété énergétique.
- Recensement des capacités de production des ateliers de transformation vaudois (légumerie par ex.) et des synergies possibles afin de permettre aux établissements de restauration collective de s'approvisionner en produits de 4^{ème} gamme de proximité. Le Canton manque de données sur le nombre d'ateliers présents sur le territoire, leur localisation, les volumes traités et les capacités de réserves. Une fois ces données obtenues, différents projets pilotes seront mis en place afin de tester les solutions envisagées.

Implications :

- Moyens financiers pour la rénovation des cuisines à prévoir dans les futurs investissements.

Articulation des montants

Mesures proposées	Coûts
Audit de l'état des infrastructures des cuisines de l'ACV et des synergies possibles	CHF 85'000.-
Formation et accompagnement sur les thématiques énergétiques	CHF 55'000.-
Recensement des capacités de production des ateliers de transformation vaudois et des synergies possibles	CHF 80'000.-
Mise en place de projets pilotes	CHF 50'000.-

5.3 Axe 3 : Critères d'achats pour les aliments consommés par la restauration collective

Exposé du problème :

Notre alimentation a un impact déterminant sur de nombreux facteurs écologiques, éthiques et sociaux tels que le changement climatique, la qualité des sols, la biodiversité, le bien-être animal, ou les conditions de travail des agricultrices et agriculteurs. Nos choix alimentaires engendrent un impact dans notre pays, mais également à l'étranger. L'objectif de cet axe est ainsi de diminuer cet impact.

Le système alimentaire représente environ 28 % de l'empreinte environnementale totale de la Suisse. Mais cet impact peut être réduit de moitié en fonction de nos choix et pratiques alimentaires¹⁷. En termes d'émission de GES, les choix alimentaires (animal, végétal) peuvent permettre des réductions de l'ordre de 35% (Ernststoff et al (2020)). Ainsi, les chefs de cuisine, les acheteurs professionnels et les entreprises de restauration exercent une influence significative sur notre agriculture, sur le système alimentaire, et sur les émissions de CO₂ en raison des importantes quantités de nourriture qu'ils achètent quotidiennement¹⁸.

Il est à noter que, comme indiqué en introduction, l'alimentation est un poste important d'émissions de gaz à effet de serre et plusieurs autres enjeux environnementaux et de santé publique en dépendent. Les choix de consommation sont de puissants leviers d'amélioration. Privilégier des produits à faible impact dans l'ensemble de l'ACV fait naturellement partie des ambitions d'exemplarité de l'État et de ses partenaires. En raison de leurs impacts environnementaux et sanitaires, la question des produits animaux, notamment de la viande, mérite d'être traitée en toute transparence dans cette stratégie. L'État entend privilégier la consommation d'une viande à moindre impact, notamment la viande suisse ou

¹⁷ Office fédéral de l'environnement (OFEV) (bafu.admin.ch).

¹⁸ Recommandation pour des achats publics responsables dans le domaine de l'alimentation. Beelong, sur mandat de l'OFEV, p. 3.

provenant d'un rayon de 100 km et produite de manière respectueuse de l'environnement et du bien-être des animaux¹⁹. Les portions respecteront les recommandations de la Société Suisse de Nutrition et de l'OSAV (voir axe suivant). Un autre point très important pour réduire l'impact de la viande est d'encourager la consommation de l'entier de l'animal, et notamment les morceaux moins nobles.

Conscient de la complexité de cette thématique, le Conseil d'État ne souhaite pas créer davantage de clivages à ce sujet dans les lieux particulièrement sensibles, notamment dans les lieux de formation et de culture. Au contraire, avec cette stratégie, il adresse un message constructif et pragmatique. Le Conseil d'État accompagne les changements de société, notamment l'évolution des régimes alimentaires et l'affirmation d'une sensibilité quant au bien-être animal. En bonne intelligence avec les acteurs du terrain, le Conseil d'État est convaincu qu'il est possible de garantir la liberté de choix des consommateurs, tout en réduisant significativement l'impact de la viande consommée dans la restauration collective vaudoise.

Au niveau mondial, la production alimentaire représente une menace pour la biodiversité, en raison surtout du défrichage de grandes surfaces de forêts, notamment dans des zones particulièrement riches en espèces. De plus, la Suisse importe une très grande partie des denrées alimentaires dont elle a besoin ; de ce fait, 95% des atteintes à la biodiversité dont elle est responsable se situent à l'étranger. Beaucoup de terres cultivées du monde sont endommagées par l'agriculture intensive : érosion, perte de fertilité, perte d'habitat naturel des pollinisateurs, etc²⁰. De même, bien que le problème soit peu visible, de nombreuses espèces marines et beaucoup d'écosystèmes sont en danger d'extinction.²¹

Dans ce contexte, les produits locaux et les produits labellisés constituent une alternative aux denrées alimentaires importées issus d'exploitations intensives des ressources agricoles et piscicoles. L'objectif doit être un approvisionnement en denrées alimentaires selon des principes combinant les intérêts économiques avec les intérêts écologiques, sociaux et sanitaires. Les collectivités publiques ont un rôle d'exemplarité à jouer, notamment via leurs achats.

Solutions proposées :

- Intégration, dans la *Charte de la restauration collective vaudoise*, de dispositions tenant compte des principaux enjeux environnementaux et sociaux, à savoir le changement climatique, la perte de biodiversité, le bien-être animal et les conditions sociales. Y sont notamment inclus les critères suivants :
 - Interdiction de servir du poisson ou des espèces marines menacées
 - Renoncement aux produits contenant de l'huile de palme
 - Limitation de la viande importée
 - Fixation d'un objectif en termes de produits bio
 - Etc.

Il est à noter que l'assimilation de ces critères et leur mise en pratique engendrera, dans un premier temps en tout cas, une charge de travail supplémentaire pour les personnes responsables des achats des denrées alimentaires.

- Encourager la consommation de l'entier de l'animal (sensibilisation, suggestions de recettes, formations).
- Réaliser des audits sur l'impact environnemental des achats alimentaires des établissements étatiques afin de permettre aux établissements de savoir précisément où ils se situent par rapport aux critères de cette liste.
- Formation des cuisiniers visant l'amélioration de la durabilité des menus (par ex. sur le calendrier des saisons, les produits locaux, l'huile de palme, les poissons d'espèces non

¹⁹ La promotion de la viande locale se fera dans le respect de la législation sur les marchés publics.

²⁰ Guide pratique pour un processus d'amélioration continue / domaine « Business » de la restauration collective (OSAV), p. 44.

menacées ou encore sur l'utilisation de bons produits au bon moment afin de privilégier les produits de saison en limitant l'augmentation de coûts).

Implications :

- Contraintes pour les acheteurs et acheteuses
- Coûts des denrées alimentaires potentiellement plus élevés²²
- Libération de temps pour les cuisiniers et cuisinières pour pouvoir suivre les formations.

Articulation des montants

Mesures proposées	Coûts
Audits de l'impact environnemental des achats alimentaires	CHF 300'000.-
Financement de formation visant l'amélioration de la durabilité des repas	CHF 55'000.-

5.4 Axe 4 : Offre alimentaire équilibrée

Exposé du problème :

Aujourd'hui en Suisse, même si les étals proposent une grande variété d'aliments, de nombreuses personnes ne mangent pas de façon équilibrée. Selon l'enquête nationale sur l'alimentation chez les 18-75 ans, MenuCH, la consommation d'aliments ultra-transformés représente près d'un tiers du total des calories consommées en Suisse, et notre consommation de sucre dépasse souvent les recommandations de l'OMS²³. La consommation de viande excède de 2 à 2.5 fois les recommandations de la Société Suisse de Nutrition (SSN), qui sont de 2 à 3 portions hebdomadaires de viande (portion de 100 à 120 g). Par ailleurs, la part d'huiles végétales et de noix est trop faible et celle de graisses est trop élevée. Une telle alimentation favorise le développement de maladies non transmissibles²⁴. En plus des souffrances qu'elles entraînent, ces maladies génèrent près de 80 % des coûts de la santé²⁵. Une alimentation saine, équilibrée et durable contribue donc à éviter ou retarder l'apparition de ces maladies.

Notre comportement alimentaire dépend de nombreux facteurs, qui sont notamment déterminés par notre environnement. Etant donné que la majorité des personnes interrogées dans le cadre de l'étude MenuCH (2014/2015) prennent au moins un repas de midi par semaine hors du domicile, l'offre alimentaire de la restauration collective peut donc contribuer à une alimentation saine et équilibrée.

Solutions proposées :

- Label garantissant que les menus servis au sein des établissements de restauration collective étatiques soient sains et équilibrés. Cette mesure a été adoptée par l'État du Valais et a fait ses preuves. Cette labellisation permettra de s'assurer qu'au moins un menu servi quotidiennement respecte les recommandations de l'OSAV et de la Société Suisse de Nutrition en matière d'alimentation équilibrée. La labellisation concernera dans un premier temps les établissements en gestion directe, puis, via les appels d'offres, elle sera étendue aux établissements en gestion concédée.

²² Comme indiqué dans l'axe 1, le coût des denrées locales peut être potentiellement plus élevé que celui des denrées importées.

²³ Enquête « Description of Ultra-Processed Food Intake in a Swiss Population-Based Sample of Adults Aged 18 to 75 Years » citée sur le site <https://pubmed.ncbi.nlm.nih.gov/36364749/>

²⁴ Voir sur le site de l'OMS : <https://www.who.int/fr/news-room/fact-sheets/detail/noncommunicable-diseases>
Voir sur le site de l'OMS : <https://www.who.int/fr/news-room/fact-sheets/detail/healthy-diet>

²⁵ Office fédéral de la Santé Publique (OFSP) Les maladies non transmissibles : un défi Stratégie nationale Prévention des maladies non transmissibles 2017–2024 (stratégie MNT), version courte

- Proposer des formations pour les cuisiniers et cuisinières sur des thématiques liées à l'équilibre alimentaire et l'usage des végétaux dans les menus (par ex. formation à la cuisine végétarienne). Ces formations seront données par des prestataires tels que GastroVaud, Beelong, Fourchette Verte, etc. Il est à noter que ces cours permettront de réduire la pression sur les budgets, les denrées végétales étant globalement moins onéreuses que les denrées d'origine animale.
- Documenter et évaluer les actions mises en place afin de déterminer la pertinence de leur pérennisation.

Implications :

- Libération de temps pour les cuisiniers et cuisinières pour pouvoir suivre les formations.

Articulation des montants :

Mesures proposées	Coûts
Labellisation des établissements	CHF 300'000.-
Suivi des établissements de restauration collective	CHF 100'000.-
Financement de formations sur l'équilibre alimentaire des menus	CHF 55'000.-
Evaluation de l'impact des mesures mises en place	CHF 80'000.-

5.5 Axe 5 : Réduction des pertes alimentaires et des déchets

Exposé du problème :

Aujourd'hui, en Suisse, plus de 2.8 millions de tonnes d'aliments sont perdues ou gaspillées sur l'ensemble de la filière alimentaire, y compris les pertes dans les pays de production. Cela correspond à plus de 330 kilogrammes de déchets par habitant et par an. Ces déchets alimentaires représentent, à eux seuls, plus de 25% de l'impact environnemental de l'alimentation en Suisse²⁶.

Il est à noter que la diminution des impacts environnementaux résulte davantage de la réduction du gaspillage alimentaire que du tri des déchets alimentaires²⁷.

L'EPFL ayant une stratégie alimentaire ambitieuse, les projets ci-dessous ont en grande partie été influencés par les mesures mises en place par l'EPFL dans ses restaurants.

Solutions proposées :

- Réaliser des enquêtes sur le type et les volumes de déchets alimentaires dans les établissements de restauration collective. Celles-ci constituent une base importante pour identifier les mesures de prévention et de rationalisation/optimisation efficaces. Elles mettent en évidence l'ampleur des pertes quantitatives et financières ainsi que l'impact sur l'environnement, augmentant dès lors la probabilité que des mesures soient prises. Afin d'être en conformité avec l'Accord intersectoriel sur la réduction des pertes alimentaires (OFEV), les quantités de pertes alimentaires des établissements de l'ACV seront mesurées au minimum 4 semaines consécutives par année. Par ailleurs, des entreprises spécialisées proposent des poubelles analysant le type et la quantité de déchets sur une période donnée dans un établissement et adressent ensuite des recommandations ciblées afin de diminuer la quantité

²⁶ Quantis, Impact environnementaux des déchets alimentaires issus des ménages genevois (2020), p.7

²⁷ Quantis, Impact environnementaux des déchets alimentaires issus des ménages genevois (2020), p. 44

de déchets. Certains établissements de restauration collective pourront bénéficier de ces poubelles connectées.

- Organiser des formations des professionnels de la restauration sur cette thématique (par ex. formation Nose To Tail, valorisation des restes, exploration de la réduction des portions servies avec possibilité de se re-servir etc.). Ces formations seront données par des prestataires tels que Gastro Vaud, Fourchette Verte, Beelong, etc.
- Encourager la distribution, au sein des établissements de restauration collective vaudois, de contenants réutilisables afin de réduire la quantité de déchets plastiques générés par les repas à l'emporter.
- Soutenir la récupération des invendus. La revente à des prix préférentiels des menus non-consommés via une application de type Too Good To Go permettra également de réduire les déchets alimentaires, tout comme la location de frigos dans lesquels les cuisiniers peuvent y placer à la vente les repas invendus pour le personnel de l'établissement ou du service concerné.
- Lancer des projets pilotes avec des partenaires sociaux dans le but de réduire le gaspillage alimentaire (par exemple : récupération de denrées alimentaires dans les établissements de restauration collective pour les distribuer aux personnes dans le besoin).

Implications :

- Libération de temps pour les cuisiniers et cuisinières pour pouvoir suivre les formations sur les thématiques traitées ici, et pour le renforcement par des formations continues.

Articulation des montants :

Mesures proposées	Coûts
Financement de projet pilotes et de formation contre le gaspillage alimentaire	CHF 130'000.-

5.6 Axe 6 : Garantie de critères solidaires et sociaux

Exposé du problème :

Lorsque l'on traite de l'aspect social en matière d'alimentation, il faut distinguer les enjeux concernant les productrices et les producteurs de ceux touchant aux consommatrices et aux consommateurs.

Pour les premiers, l'objectif principal est que la vente des denrées alimentaires leur garantisse des revenus corrects. La Charte de la restauration collective vaudoise intègre des dispositions tenant compte de cet élément (par exemple que les établissements s'engagent à acheter du lait assurant une rémunération correcte du producteur tel qu'IP-Suisse, « lait équitable » ou équivalent). Pour les seconds, on remarque qu'à chaque crise, le dispositif de distribution alimentaire pour les plus démunis est fortement sollicité. Cela a été le cas pendant le COVID et cela se confirme avec la guerre en Ukraine et l'inflation. Les principaux dispositifs d'aide alimentaire vaudois, Partage Riviera et la Centrale alimentaire de la région lausannoise (CA-RL), ont récemment accusé une augmentation drastique de sollicitations de leurs prestations. La CA-RL est passée de 548 tonnes de nourriture distribuées en 2019 à 850 tonnes en 2022 (+ 86% d'augmentation). Quant à Partage Riviera, qui prodiguait 1,5 tonnes de nourriture pour 150 familles en 2019, elle a fourni entre 7-8 tonnes de nourriture à 500 familles en 2022 (+ 400% d'augmentation). Fortement mises à contribution, les réserves financières des deux dispositifs s'épuisent alors que les rentrées de fonds deviennent de plus en plus aléatoires, fragilisant leur capacité à faire face à la croissance de la demande. Dans ce cadre, cet EMPD prévoit de lancer des projets pilotes permettant, par exemple, aux institutions sociales de récupérer des denrées invendues par les institutions de restauration collective de l'ACV pour les distribuer ensuite aux personnes dans le besoin.

Solutions proposées :

- Lancer des projets pilotes avec des partenaires sociaux.

Implications :

- Respect des règles d'hygiène
- Respect de la chaîne du chaud et du froid (contact avec le chimiste cantonal)
- Développement de la logistique

Articulation des montants :

Mesures proposées	Coûts
Financement de projets pilotes avec des institutions sociales contre le gaspillage alimentaire	CHF 150'000.-

VI. Mesures complémentaires pour l'alimentation scolaire

La formation joue un rôle capital dans l'adoption de comportements de consommation saine et durable chez les personnes en formation, que ce soit par la transmission de connaissances et de compétences en classe que par l'offre de restauration proposée au sein des écoles. L'inscription de ces mesures complémentaires dans cet EMPD vise un accompagnement aux changements de la population, en ciblant particulièrement les jeunes en formation afin qu'ils puissent prendre des décisions d'achats responsables et éclairés. La *Stratégie Climat pour l'agriculture et l'alimentation 2050* de la Confédération estime que « la recherche, l'enseignement et la vulgarisation ont un rôle essentiel à jouer dans la diffusion rapide des connaissances » et comprend deux mesures en lien avec la formation :

- Renforcer les connaissances et compétences en matière d'alimentation saine et durable dans les écoles obligatoires et de culture générale (K-08a)
- Renforcer les connaissances et compétences en matière d'alimentation saine et durable dans la formation professionnelle (K-08b).

Les mesures complémentaires suivantes visent à la fois à améliorer et adapter l'offre de restauration scolaire qu'à renforcer les connaissances et compétences des élèves au sein des écoles vaudoises.

Public : Restaurants de l'enseignement postobligatoire

Le DEF gère, par sa Direction générale de l'enseignement postobligatoire (DGEP), 21 sites de productions pour les restaurants scolaires (12 en gestion concédée et 9 en gestion directe), implémentés au sein des gymnases et des écoles professionnelles. Les 6 axes de la stratégie de restauration collective du Conseil d'État présentés précédemment s'appliqueront à ces sites faisant partie intégrale du périmètre 1 de l'ACV (cf. supra chapitre 2.2). Ces sites adhéreront à la *Charte de la restauration collective vaudoise*. Alors que des audits environnementaux ont déjà été réalisés pour certains sites en gestion directe (assumés par le Centre d'Orientation et de Formation Professionnelles) et que d'autres suivront conformément à l'axe 3 de la stratégie, les audits de l'impact environnemental des achats alimentaires des restaurants scolaires sous gestion concédée seront également pris en charge, afin de permettre à la DGEP de vérifier le respect de critères d'achats intégrés dans les contrats passés avec des entreprises externes, dans une volonté d'adaptation et d'amélioration continue.

Public : Restaurants de l'enseignement obligatoire

Au-delà du périmètre de ses sites de production au postobligatoire, le Conseil d'État souhaite encourager les communes gestionnaires des restaurants scolaires des établissements de l'enseignement obligatoire à suivre les axes de la stratégie sur la restauration collective du Conseil d'État. Les communes signataires de la *Charte de la restauration collective vaudoise* pourront bénéficier d'un accès préférentiel aux formations mises en place par l'ACV pour les cuisiniers et cuisinières des restaurants scolaires communaux. Ce soutien est intégré à la mesure emblématique du PCV-24 « Renforcement de l'accompagnement des communes dans le cadre de leur politique climatique » (24_LEG_45)²⁸.

En complément, les communes bénéficieront également des mesures suivantes pour les accompagner dans une gestion saine et durable des restaurants scolaires :

- Facilitation et soutien financier à la réalisation d'un audit de l'impact environnemental des achats alimentaires des restaurants scolaires, afin de permettre aux communes d'établir leur état des lieux ou de contrôler le respect de critères d'achats intégrés dans des contrats passés avec des gestionnaires concédés, dans une volonté d'adaptation et d'amélioration continue
- Facilitation et soutien financier à la mise en place de solutions pour réduire le gaspillage alimentaire, comme des projets pilotes d'évaluation des volumes des déchets alimentaires
- Facilitation et soutien financier à des solutions de réduction des déchets d'emballage par la mise à disposition de contenants et vaisselles réutilisables pour les élèves et enseignants.

²⁸ Il s'agit plus précisément de l'Exposé des motifs et projet de décret accordant au Conseil d'État un crédit d'investissement de CHF 7'980'000 pour financer le renforcement de l'accompagnement des communes dans le cadre de leur politique climatique, en cours d'examen par une commission du Grand Conseil

Public : Les écoles

L'éducation joue également un rôle pour promouvoir une alimentation saine et durable auprès des élèves, en particulier si l'école devient elle-même un lieu d'apprentissage exemplaire à travers un restaurant scolaire intégrant la durabilité à son offre.

Un plan d'action pour l'éducation à l'alimentation et à l'agriculture a été lancé par la Direction générale de l'enseignement obligatoire et de la pédagogie spécialisée (DGEO). Il prévoit de proposer des séquences d'enseignement en éducation à l'alimentation, d'identifier des ressources pédagogiques pertinentes, de proposer des formations ainsi que d'assurer les conditions-cadres permettant aux projets pédagogiques de se développer.

En soutien à ce plan d'action, les projets pédagogiques en lien avec l'alimentation durable mis en œuvre dans les écoles de la DGEO pourront être soutenus. Il pourrait s'agir d'aménagement de potagers pédagogiques, de ruchers, de vergers, mais aussi de projets tels qu'une exposition dédiée à la thématique de l'alimentation durable, l'édition d'un livre de recettes durables par les élèves, l'organisation d'une disco-soupe permettant de revaloriser les aliments invendus, l'immersion d'une classe dans une coopérative maraîchère, etc. Ces exemples témoignent que certaines classes et établissements sont déjà investis et intéressés par cette thématique. Ces projets ne peuvent cependant se faire qu'en cas de disponibilités financières sur l'enveloppe budgétaire des établissements. Un forfait mis à disposition des écoles assurera que l'ensemble des établissements pourront mener un ou plusieurs projets en lien avec cette thématique.

Au niveau des établissements de l'enseignement postobligatoire, les gymnases et les écoles professionnelles développant des aménagements comme des potagers ou des projets pédagogiques pourront également être soutenus. La thématique de l'alimentation faisant également partie des plans d'études et de certaines ordonnances de formation (p.ex. cuisinier CFC / cuisinière CFC ; spécialiste en restauration de système CFC), les écoles professionnelles concernées pourraient être soutenues pour la mise en place de projets en alimentation durable développés à destination de leurs apprentis (p.ex. COFOP et école professionnelle de Montreux).

Articulation des montants :

Mesures DEF	Coûts
Audits de l'impact environnemental des achats alimentaires pour les sites DGEP en gestion concédée	CHF 75'000.-
Audits de l'impact environnemental des achats alimentaires pour les restaurants scolaires communaux	CHF 180'000.-
Evaluation des volumes et des types de déchets alimentaires dans les restaurants scolaires communaux (par ex. poubelle connectée)	CHF 50'000.-
Participation à l'achat de contenants réutilisables pour les restaurants scolaires communaux	CHF 20'000.-
Plan d'action pour l'éducation à l'alimentation et à l'agriculture de la DGEO	CHF 325'000.-
Projets pilotes pédagogiques en lien avec l'alimentation durable à la DGEP	CHF 205'000.-
Total « DEF »	CHF 855'000.-

Les mesures de ce chapitre seront mises en œuvre par le DEF, certaines par mandat externe (audit de l'impact environnemental des achats, évaluation du gaspillage alimentaire). Pour ces derniers, une coordination étroite sera effectuée avec l'OCDG pour assurer la cohérence des mesures déployées au sein de l'ACV et auprès des communes.

VII. Besoins financiers pour le déploiement des mesures

Dans le cadre du renforcement du PCV-24, la mesure emblématique « Promouvoir une restauration collective durable » a été retenue par le Conseil d'État. Cette mesure emblématique doit permettre de financer le lancement de la stratégie sur la restauration collective et fait l'objet du présent EMPD. Pour cela un montant de CHF 3,515 millions a été réservé. L'OCDC disposerait de CHF 2'660'000 pour le financement d'un premier train de mesures de la future stratégie et le DEF de CHF 855'000 pour financer des mesures complémentaires pédagogiques et au niveau des restaurants scolaires de l'enseignement obligatoire et postobligatoire.

Le tableau ci-dessous présente – à titre indicatif – la ventilation des montants prévus pour la période 2025-2029. Si le Grand Conseil valide cet EMPD, la mise en œuvre permettra d'affiner les montants nécessaires pour chacune des mesures présentées. Des adaptations sont possibles, afin de générer un maximum de synergies, notamment par la mutualisation intercantonale. En plus des mesures prévues au chiffre 4, l'engagement d'un ETP en CDD responsable de la mise en place des mesures proposées dans les 6 axes et de leur coordination sera nécessaire. Cette personne sera ainsi chargée de déployer les différentes mesures proposées dans cette stratégie en 6 axes, d'assurer la coordination intercantonale concernant la démarche *Cuisinons notre région*, et d'être la personne de contact avec les différents partenaires. CHF 600 000 sont réservés pour cet ETP en CDD de 4 ans.

Mesures proposées ACV	2025	2026	2027	2028	2029	Total
Axe 1 : Promotion des produits locaux et de saison						
Fixation d'objectifs en termes de produits locaux à atteindre par les établissements de l'ACV	0	0	0	0	0	0
Financement de projets pilotes et de formation	72'000	72'000	72'000	72'000	72'000	360'000
Axe 2 : Synergies et infrastructures						
Audit de l'état des infrastructures des cuisines de l'ACV et des synergies possibles	85'000	0	0	0	0	85'000
Formation et accompagnement sur les thématiques énergétiques	0	0	55'000	0	0	55'000
Recensement des capacités de production des ateliers de transformation vaudois et des synergies possibles	40'000	40'000	0	0	0	80'000
Mise en place de projets pilotes	0	0	25'000	25'000	0	50'000
Axe 3 : Critères d'achats pour les aliments consommés par la restauration collective						
Audits de l'impact environnemental des achats alimentaires	75'000	75'000	0	75'000	75'000	300'000
Financement de formations visant l'amélioration de la durabilité des repas	55'000	0	0	0	0	55'000
Axe 4 : Offre alimentaire équilibrée						
Labellisation des établissements	150'000	150'000	0	0	0	300'000
Suivi des établissements de restauration collective	0	0	40'000	30'000	30'000	100'000
Financement de formations sur l'équilibre alimentaire des menus	0	55'000	0	0	0	55'000
Evaluation de l'impact des mesures mises en place	0	0	0	0	80'000	80'000
Axe 5 : Réduction des pertes alimentaires et des déchets						
Financement de projet pilotes et de formation contre le gaspillage alimentaire	26'000	26'000	26'000	26'000	26'000	130'000
Axe 6 : Garantie de critères solidaires et sociaux						
Financement de projet pilotes avec des institutions sociales contre le gaspillage alimentaire	30'000	30'000	30'000	30'000	30'000	150'000
Ressources humaines						
Engagement d'un ETP	120'000	120'000	120'000	120'000	120'000	600'000
Total EMPD ACV	653'000	568'000	368'000	378'000	433'000	2'400'000
Mesures proposées organismes prestataires						
Financement de formations des cuisiniers	12'000	40'000	52'000	52'000	12'000	168'000
Audits	40'000	12'000	0	0	40'000	92'000
Total EMPD organismes prestataires	52'000	52'000	52'000	52'000	52'000	260'000
Total EMPD OCDC	705'000	620'000	420'000	430'000	485'000	2'660'000
Mesures proposées DEF						
Financement d'audits pour sites DGEP en gestion concédée	12'000	30'000	18'000	15'000		75'000
Financement d'audits pour restaurants scolaires communaux	18'000	40'500	40'500	40'500	40'500	180'000
Financement de projet pilotes contre le gaspillage alimentaire	6'500	12'500	12'500	12'500	6'000	50'000
Financement de contenants réutilisables	5'000	5'000	5'000	5'000		20'000
Plan d'action pour l'éducation à l'alimentation et à l'agriculture DGEO	35'000	70'000	80'000	80'000	60'000	325'000
Projets pilotes pédagogiques en lien avec l'alimentation durable à la DGEP	20'000	50'000	50'000	50'000	35'000	205'000
Total EMPD DEF	96'500	208'000	206'000	203'000	141'500	855'000
Total EMPD						3'515'000

VIII. Rapport du Conseil d'État au Grand Conseil sur le postulat de Jean-Luc Bezençon et consorts intitulé « Pour le respect de la liberté individuelle des consommateurs » (20_POS_9)

RAPPEL DU POSTULAT

Texte déposé

En préambule, je remercie le Conseil d'État d'avoir répondu favorablement à ma demande déposée, un peu dans l'urgence, sous la forme d'une simple question, le 22 juin 2020, sous le titre : Plateforme 10 et ses restos.

Préciser dans le cahier des charges qui s'appliquera aux restaurants de la Fondation, que la diversité des menus offrira un choix sans discrimination de type de produits ou de mets, est en effet totalement justifié.

Je précise cependant qu'il est erroné de penser que mon intervention était guidée par mes origines agricoles ; l'unique raison qui m'a fait réagir sur ce sujet, était l'atteinte manifeste à la liberté individuelle des consommateurs.

Le but de ce postulat est de demander au Conseil d'État de garantir le principe du libre-choix des consommateurs entre mets/produits carnés et non carnés, dans l'offre de restauration des restaurants ou lieux de consommations propriétés de l'État ou subventionnés par l'État, sur l'ensemble du territoire vaudois.

Commentaire

Si je respecte totalement les consommateurs qui ont librement choisi de ne pas consommer de viande pour les différentes raisons que l'on peut imaginer, je demande par contre que la liberté de consommer des produits carnés soit donnée à la très grande majorité des consommateurs, citoyens contribuables, lorsqu'ils se rendent dans un établissement propriété de l'État ou subventionné par l'État.

Renvoi à une commission avec au moins 20 signatures

*(Signé) Jean-Luc Bezençon
et 35 cosignataires*

Développement

M. Jean-Luc Bezençon (PLR) : — Manger deux fois par jour au minimum demeure, pour les êtres humains que nous sommes, la condition *sine qua non* pour assurer notre survie. L'une des libertés fondamentales de l'individu est de pouvoir s'alimenter selon ses choix, ses goûts, ses désirs, ses moyens, ses convictions et ses croyances, ou selon d'autres critères encore. Mais, que ce soit seul, en famille, entre amis ou entre collègues, manger doit rester un des plaisirs de la vie. Cette philosophie, qui est — je l'espère du moins — partagée par la grande majorité d'entre nous, est la principale raison qui m'a fait réagir à un article paru dans l'édition du *24heures* du 18 juin dernier. Cet article indiquait que l'État de Vaud était à la recherche d'un exploitant unique pour la gestion de l'ensemble des restaurants de la Fondation Plateforme 10 et que, idéalement, le futur restaurateur devrait renoncer à mettre de la viande rouge et des espèces de poissons menacées à la carte.

C'est ici que je déclare mes intérêts : agriculteur retraité et ancien producteur laitier, j'ai remis l'exploitation agricole à mon fils qui, en plus des grandes cultures de céréales principalement panifiables en mode extenso, produit aussi de la viande labellisée.

Le Conseil d'État a répondu favorablement à ma simple question, déposée dans l'urgence, en raison des délais très courts pour recourir. Je le remercie d'avoir corrigé et adapté le cahier des charges, afin d'offrir aux visiteurs qui auront choisi de manger sur place, dans les restaurants du Quartier des arts, un choix de menus sans discrimination de type de produits ou de mets.

Aujourd'hui, nous déposons un postulat. Son but consiste à demander au Conseil d'État de garantir le principe du libre choix des consommateurs, entre mets et produits carnés ou non carnés, dans l'offre de restauration des restaurants ou des lieux de consommation propriétés de l'État ou subventionnés par l'État, sur l'ensemble du territoire vaudois.

Pour conclure, je tiens à préciser que cette démarche n'a pas été dictée par mes origines agricoles, comme a semblé le croire le Conseil d'État qui indique, dans sa réponse à ma simple question, qu'il « comprend que le texte incriminé puisse heurter la sensibilité des milieux concernés ou des exploitants potentiellement intéressés. » Si cette exclusion des menus avait visé le taillé de Goumoëns, j'aurais accepté la suspicion du Conseil d'État sur la sincérité de ma démarche. Mais non ! Plus sérieusement, la seule raison de ce postulat est de réagir contre une atteinte manifeste à la liberté individuelle des consommateurs. L'information commentée sur les ondes de la radio suisse romande, ce matin, nous démontre qu'il est urgent d'agir. Je vous remercie de renvoyer ce postulat en commission.

Le postulat, cosigné par au moins 20 députés, est renvoyé à l'examen d'une commission.

RÉPONSE DU CONSEIL D'ÉTAT

2.1 Préambule

Le postulat demande que les consommatrices et consommateurs puissent choisir entre des menus carnés et non carnés dans les restaurants appartenant à l'État ou subventionnés par celui-ci. Ce postulat est ainsi directement en lien avec la nouvelle Stratégie du Conseil d'État sur la restauration collective, Stratégie matérialisée dans l'*EMPD Restauration collective durable (mettre ici le numéro SIEL)* financé à travers une mesure emblématique du Plan Climat Vaudois 2024 (PCV-24). Le Conseil d'État souligne qu'il souhaite privilégier la consommation de viande locale, de qualité et à plus faible impact environnemental, sans en interdire la consommation.

2.2 Restauration collective et exemplarité de l'État

La restauration collective désigne un type de restauration qui vise à produire un repas hors domicile aux clients et aux employés d'une collectivité déterminée (étudiant, patient, salarié, etc.) à un prix modéré.

Fournir une alimentation saine et durable dans la restauration collective étatique engage l'exemplarité et la responsabilité des collectivités publiques. En ce sens, la restauration collective représente un levier de choix, à fort impact dans de nombreux domaines d'intérêt public, qu'il s'agisse de la protection de l'environnement, de la réduction des émissions de gaz à effet de serre (GES), de la promotion de l'économie locale, de la santé, ou encore du bien-être animal.

Le volet éducatif de l'exemplarité de l'État est aussi largement pris en compte dans l'EMPD sus-cité. Les lieux de formation, tout comme les lieux de culture, sont propices pour passer des messages factuels permettant à leurs publics de choisir d'adopter des comportements responsables.

2.3 La viande entre produits du terroir et tradition

L'élevage des animaux et la consommation des produits qui en résultent font partie du patrimoine vaudois, en témoigne l'emblématique papet vaudois. Les traditions agricoles du Canton sont le reflet d'une longue histoire, riche en savoir-faire ce qui nous a garanti des produits de haute qualité qui font la fierté de la région. L'élevage bovin, ovin et caprin joue un rôle socioéconomique important puisqu'en 2020, on recensait plus de 3500 exploitations avec du cheptel destiné à la production de viande dans le canton de Vaud et que l'on comptait sur le territoire vaudois 110 000 bovins, 32 000 porcs et 14 000

moutons¹. La Suisse est un pays où les systèmes herbagers sont très présents, du fait de conditions agronomiques et climatiques spécifiques. Depuis des siècles, l'élevage contribue à entretenir les espaces, grâce à la pâture des animaux, à façonner des paysages typiques, et à nourrir la population².

2.4 Prise en compte des aspects relatifs à la santé dans la nouvelle Stratégie sur la restauration collective

L'alimentation possède un impact décisif sur notre santé. Une alimentation saine et équilibrée fait partie de la prévention des maladies non transmissibles qui, rappelons-le, représente 80% des coûts de la santé en Suisse. La nouvelle stratégie du Conseil d'État sur la restauration collective impactant plusieurs millions de repas par année dans le canton, il est du devoir de l'État de promouvoir des repas sains. C'est l'objectif du quatrième axe « *Offre alimentaire équilibrée* » de l'EMPD *Restauration collective durable* (24_LEG_159).

Une amélioration des pratiques actuelles vers l'exemplarité est possible. Selon l'enquête nationale sur l'alimentation chez les 18-75 ans, MenuCH, la consommation d'aliments ultra-transformés représente près d'un tiers du total des calories consommées en Suisse³. La consommation de viande excède de 2 à 2.5 fois les recommandations de la Société Suisse de Nutrition (SSN)⁴, qui sont de 2 à 3 portions de viande par semaine (portion de 100 à 120 g). Par ailleurs, la part d'huiles végétales et de noix est trop faible et celle de graisses est trop élevée. Une telle alimentation favorise le développement de maladies non transmissibles. Pour ces raisons, l'axe 4 de l'EMPD sus-cité vise à un respect de la pyramide alimentaire et des recommandations nutritionnelles dans les menus mis à disposition des consommateurs, en agissant de manière pragmatique (label, formation).

2.5 Prise en compte des aspects relatifs au climat et à l'environnement dans la nouvelle Stratégie sur la restauration collective

Nos choix alimentaires possèdent un impact considérable sur l'environnement et le climat. De manière générale, l'alimentation est responsable de 28% des impacts négatifs sur l'environnement en Suisse, causant autant de pollution que l'habitat et davantage que la mobilité privée.

Si la population de notre pays tenait compte des recommandations de la pyramide alimentaire suisse, soit la consommation de 100 à 120 grammes de viande deux à trois fois par semaine, alors elle contribuerait tout autant à sa santé qu'aux objectifs des différentes stratégies environnementales, climatiques et de durabilité. De cette façon, elle aiderait à réduire de 70 % les atteintes environnementales causées par la consommation de viande et de poisson et de 20 % les atteintes environnementales globales liées à l'alimentation⁵.

Réduire l'impact climatique et environnemental de la consommation de viande est possible par une pratique raisonnée et sans interdiction. Un levier puissant est notamment de consommer les morceaux moins nobles dont l'impact environnemental est nettement moindre. Ceci s'explique par le fait que si la demande évoluait en faveur des bas morceaux et que l'entier de la partie effectivement consommable de la bête était consommé, alors la demande serait remplie avec moins de bétail à l'échelle mondiale.

Dans la nouvelle Stratégie du Conseil d'État, ces différents leviers seront activés puisque les repas servis tiendront compte des recommandations nutritionnelles de la Société Suisse de Nutrition et que des cours visant la cuisine des morceaux moins nobles de l'animal seront mis en place pour les cuisiniers et cuisinières de l'État de Vaud.

2.6 Place accordée à la consommation de viande dans l'EMPD Restauration collective durable

Le Conseil d'État souhaite, par la Stratégie de restauration collective, promouvoir une viande locale et de qualité dans ses restaurants. En aucun cas il n'envisage d'en interdire la consommation. Pour cette raison, la *Charte de la restauration collective vaudoise* inscrit un objectif de 100% de viande vaudoise ou suisse dans ses restaurants.

¹ Analyse des filières agricoles vaudoises 2022 / Prométerre / Agridea

² Des faits sur l'empreinte écologique de la production bovine, Agridea, 2021, p.1

³ Enquête « Description of Ultra-Processed Food Intake in a Swiss Population-Based Sample of Adults Aged 18 to 75 Years » citée sur le site <https://pubmed.ncbi.nlm.nih.gov/36364749/>

⁴ <https://www.blv.admin.ch/blv/fr/home/lebensmittel-und-ernaehrung/ernaehrung/empfehlungen-informationen/schweizer-ernaehrungsempfehlungen.html>

⁵ Réponse du Conseil fédéral à la motion « Pour un plan de mesures visant à réduire la consommation de viande » (20.3653).

Concrètement, des formations des cuisiniers à la transformation des bas morceaux seront proposées (formations *nose-to-tail*). Lors de la préparation de l'EMPD, cette mesure a été unanimement demandée. Cette compétence permettra notamment aux cuisiniers de valoriser certaines parties de l'animal qui se trouvent en surabondance sur le marché (donc à bas coût) à certaines périodes de l'année (après les fêtes notamment). Cela permettra de renforcer certaines synergies autour de la consommation de viande : valorisation de viande locale au bon moment, en stimulant la demande, luttant ainsi contre le gaspillage alimentaire et réduisant l'impact environnemental et climatique global de la viande consommée dans les établissements de restauration collective de l'État.

2.7 Place accordée aux menus végétariens dans l'EMPD Restauration collective durable

La liberté individuelle tient à cœur des postulants et du Conseil d'État. Dans ce but, l'EMPD souhaite que les menus répondent aux attentes des différents publics qui se rendent dans les cafétérias de l'État de Vaud. La liberté individuelle implique aussi de s'adapter aux évolutions sociétales, dont les pratiques alimentaires croissantes flexitarienne et végétarienne. Dans ce but, la *Charte de la restauration collective vaudoise* prévoit de veiller à varier les sources de protéines et à proposer un menu végétarien quotidien. Cette mesure pourrait s'inscrire en synergie des soutiens déployés par la DGAV pour encourager des filières vaudoises (par exemple, celle des légumineuses, qui constituent une importante source locale de protéine végétale). Le marché semble porteur, mais la demande pourrait être stimulée davantage par la restauration collective.

La mise en place de formations des cuisiniers et des cuisinières à la cuisine végétarienne est aussi prévue par l'EMPD. Lors de la préparation de l'EMPD, cette mesure a été très largement soutenue.

2.8 Conclusion

Conscient de la complexité de cette thématique, le Conseil d'État ne souhaite pas créer davantage de clivages à ce sujet. Au contraire, avec la Stratégie de restauration collective, le Conseil d'État souhaite accompagner les changements de société, notamment l'évolution des régimes alimentaires et l'affirmation d'une sensibilité quant au bien-être animal.

L'alimentation est un poste important d'émission de gaz à effet de serre ; plusieurs autres enjeux environnementaux et de santé publique en dépendent. Une partie importante des améliorations attendues du système agro-alimentaire repose sur des choix individuels et collectifs de consommation. Privilégier des produits favorables à la santé et à l'environnement dans l'ensemble de la restauration collective de l'administration cantonale fait naturellement partie des ambitions d'exemplarité de l'État et de ses partenaires. En raison de leurs impacts environnementaux et sanitaires, la question des produits animaux, notamment de la viande, est thématifiée dans l'*EMPD Restauration collective durable*. L'État entend privilégier la consommation d'une viande à moindre impact, notamment la viande locale (ou suisse) produite de manière respectueuse de l'environnement et du bien-être des animaux, et respecter les nouvelles recommandations nutritionnelles en la matière. Il n'envisage pas d'interdire la viande de ses établissements.

Ainsi adopté, en séance du Conseil d'État, à Lausanne, le 18 décembre 2024.

IX. Rapport du Conseil d'État au Grand Conseil sur le postulat de Philippe Jobin et consorts intitulé « Une journée « 100% locale » dans la restauration collective » (21_POS_43)

RAPPEL DU POSTULAT

Un profond mouvement d'opinion se développe au sein de notre population au sujet des modifications climatiques et environnementales. L'Union démocratique du centre (UDC) est consciente de l'accélération du phénomène, mais se refuse d'hurler avec les loups et de répéter des slogans incantatoires. Nous voulons proposer des solutions concrètes plutôt que des taxes, en voici une !

Il importe de rappeler quelques faits. Tout d'abord, la production de gaz à effet de serre due à l'agriculture ne représente que 12 % des émissions totales en Suisse. En effet, une vache qui pâture dans son pré ou mange du fourrage local produit moins de méthane et de protoxyde d'azote. Par ailleurs, le stockage de carbone par les prairies permet un taux élevé de compensation des émissions de gaz à effet de serre. C'est pourquoi, les experts du Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat (GIEC) appellent à consommer des produits animaux produits de manière durable. Autrement dit, consommer de la viande n'a pas le même impact sur le climat selon qu'elle provienne de Suisse ou de l'étranger. Cela vaut également pour les produits non animaux, dès lors que tout produit d'origine suisse respecte des standards élevés — bien supérieurs à ce qui se pratique à l'étranger — et ne nécessite pas de longs transports. Par conséquent, si l'on souhaite réduire notre empreinte carbone, c'est bien le « consommer local » qui doit prédominer, quel que soit le produit concerné. Il s'agit donc de valoriser les producteurs locaux en respectant le cycle des saisons, ce qui aura un impact bénéfique sur l'environnement, ainsi que des retombées positives pour l'économie locale et les paysans suisses. Quant aux consommateurs concernés, ils bénéficieront de la qualité et de la richesse nutritive des produits suisses.

Les soussignés demandent au Conseil d'État d'instaurer une journée hebdomadaire « 100 % locale » dans les établissements de restauration collective publique du canton, incluant uniquement des produits locaux — préférablement de producteurs vaudois — plutôt qu'une journée végétarienne. L'originalité consisterait à veiller à la provenance de tous les ingrédients — viandes labellisées, fruits et légumes de saison, céréales du pays et poissons lacs/rivières. Les soussignés demandent au demeurant au Conseil d'État d'adopter toutes mesures utiles propres à augmenter l'approvisionnement auprès de l'agriculture sise à proximité, ou des fournisseurs locaux, tout en promouvant les modes durables de production agricole.

Renvoi à une commission avec au moins 20 signatures

*(Signé) Philippe Jobin et 21
cosignataires*

Réponse du Conseil d'État

2.1 Préambule

Rapprocher les consommatrices et les consommateurs des agricultrices et agriculteurs afin de développer la connaissance de la production primaire et encourager l'achat de produits locaux et de saison, par la promotion des produits du terroir est une mesure du programme de législature du Conseil d'État (mesure 1.8). En effet, favoriser l'achat et la consommation des produits locaux par la restauration collective étatique comporte de nombreux avantages. Tout d'abord, acheter des produits locaux soutient le travail des producteurs de la région et dynamise l'économie locale. Ensuite, en privilégiant ce type de produits, les consommateurs consomment des produits frais dont la traçabilité est garantie. De plus, les produits cultivés en Suisse respectent des normes de qualité très strictes ce qui constitue un avantage certain pour les consommateurs. Enfin, se fournir en produits locaux permet de réintroduire le terroir dans l'alimentation et de redécouvrir la richesse du patrimoine régional. La diversité des produits et les spécificités locales sont à l'honneur et le savoir-faire artisanal est préservé. Pour toutes ces raisons, le Conseil d'État soutient l'utilisation de produits locaux dans la restauration collective étatique.

Cela étant, d'un point de vue purement climatique, les avantages de la consommation locale sont moins flagrants. L'écobilan de l'alimentation est principalement déterminé par les choix quotidiens des consommatrices et consommateurs concernant les types de produits (végétal, animal), les modes de transports, les lieux et les modes de production agricole. Certes, en consommant des produits de la région, on diminue les émissions de gaz à effet de serre (ci-après GES) dues au transport de marchandises, mais les autres facteurs mentionnés sont également impactants. L'approvisionnement local n'est donc pas automatiquement synonyme de durable au niveau environnemental. Toutefois, les avantages cités ci-dessus justifient cependant pleinement la volonté de promouvoir les produits locaux dans la restauration collective vaudoise.

De plus, l'art. 23 de la loi sur l'agriculture vaudoise prévoit que le Conseil d'État favorise la consommation de produits agricoles locaux dans les manifestations, organisées par ses services ou ayant bénéficié de subventions, ainsi que dans les établissements gérés par l'administration cantonale.

2.2 Situation actuelle

A l'heure actuelle, les établissements de restauration collective de l'État de Vaud sont bien conscients de la nécessité d'utiliser des produits locaux et de saison et des efforts sont déjà fait dans ce sens. En effet, l'état des lieux réalisé par l'Office cantonal de la durabilité et du climat (OCDC) sur les mesures mises en place dans la restauration collective démontre que les établissements en question cherchent déjà activement à promouvoir les produits locaux. Il existe cependant de grandes disparités entre les établissements, car aucune entité ne coordonne toutes les mesures et les habitudes varient grandement d'un établissement à un autre.

2.3 Les produits locaux dans la nouvelle stratégie de restauration collective

2.3.1 Position du Conseil d'État

Le Conseil d'État vaudois partage la préoccupation des postulants concernant la nécessité d'augmenter l'offre de produits locaux dans la restauration collective vaudoise. Favoriser l'utilisation des produits locaux et de saison par les établissements de restauration collective vaudois est un objectif important de la stratégie initiale³⁴ et de la nouvelle stratégie de restauration collective. Il s'agit ainsi de l'axe premier de cette nouvelle stratégie, proposée dans l'*EMPD restauration collective durable (24_LEG_159)*. Le législatif vaudois a par ailleurs déjà légiféré sur la question puisque l'article 23 de la Loi sur l'agriculture vaudoise (LVLAgr) encourage la consommation de produits locaux dans les établissements de restauration collective étatique. Cependant, le Conseil d'État estime qu'une journée « 100% locale » n'est pas la manière la plus efficiente d'augmenter la part de produits locaux dans les achats. Il souhaite aller plus loin qu'une journée « 100% locale ». Raison pour laquelle il propose de fixer, dans la charte de la restauration collective vaudoise, un pourcentage de minimum de 60% de produits locaux à atteindre par chaque établissement de restauration collective cantonale.

Les avantages de cette méthode sont multiples :

³⁴ Stratégie du Conseil d'État pour promouvoir les produits locaux et de saison dans la restauration collective (2014)

- Une obligation annuelle de 60% de produits locaux permet aux établissements de s'adapter aux saisons et aux disponibilités des produits, maximisant ainsi l'utilisation des ressources locales sans imposer de contraintes rigides, potentiellement difficiles à respecter certaines semaines.
- En visant 60% d'ingrédients locaux sur l'année, les établissements créent une demande stable et continue pour les producteurs locaux, favorisant ainsi une relation durable et bénéfique pour l'économie locale.
- L'approche de 60% permet de maintenir une diversité alimentaire et de garantir des menus équilibrés et nutritifs tout au long de l'année. Or, une journée spécifiquement « locale » pourrait entraîner des compromis sur la qualité nutritionnelle, précisément pour respecter la contrainte du local.
- L'approche annuelle permet de maximiser les avantages environnementaux en réduisant les distances parcourues par le transport des aliments et en favorisant des pratiques agricoles durables de manière continue, plutôt que se concentrer uniquement sur une journée par semaine « 100% locale ».

2.3.2 Freins

L'augmentation de la part de « local » dans les achats se heurte à plusieurs difficultés pratiques. Premièrement, la traçabilité des produits n'est pas toujours assurée³⁵. Deuxièmement, l'offre en produits locaux et de saison n'est pas toujours en mesure de satisfaire la demande des établissements de restauration collective et il n'est pas toujours évident pour les restaurateurs de savoir où se fournir. Troisièmement, la volonté d'utiliser davantage de produits locaux est parfois limitée par les budgets à disposition, les produits importés étant souvent moins onéreux que les produits suisses.

Alors que la saisonnalité est communément comprise, la définition du périmètre d'approvisionnement en produit « locaux » ou « de proximité » est discutée. Dans la nouvelle stratégie sur la restauration collective, le choix de principe est de prioriser autant que possible la production vaudoise (par exemple les produits *VAUD CERTIFIÉ D'ICI*). Si celle-ci n'est pas disponible en suffisance, alors le critère de localité peut intégrer les productions des cantons voisins, dans une logique de cercles concentriques.

Afin d'avoir une image plus précise sur la question des coûts des produits locaux, l'OCDC et Vaud Promotion ont mandaté une étude analysant la différence de prix entre les produits suisses et les produits importés. Les conclusions de cette étude indiquent que dans l'échantillon de produits analysés, les produits disponibles autant en Suisse qu'à l'import, et comparables³⁶, sont généralement plus chers en Suisse. C'est par exemple le cas de la tomate ou du chou-fleur qui affichent tous deux une différence de prix de 17%. Les variations sont cependant importantes, certains produits locaux sont en moyenne moins chers (brocoli, poireau). Les variations dans l'année sont aussi sensibles. Ainsi, il faut se méfier des généralités car l'analyse des prix présente des limites. Ici, la capacité des cuisiniers de la restauration collective à utiliser les bons produits au bon moment est sans doute un critère décisif.

Lorsque l'on cherche à promouvoir l'utilisation des produits locaux, la question du prix survient très rapidement. Cet aspect sera pris en compte dans un projet pilote visant spécifiquement à évaluer la propension des clients de la restauration collective de l'ACV à payer un peu plus cher un repas composé de produits vaudois. Si cette possibilité est avérée, alors cela indique qu'il y a des voies alternatives à un subventionnement des produits vaudois. Par ailleurs, il faut relever qu'il n'est pas envisageable d'utiliser cet EMPD pour créer un subventionnement des produits locaux puisque d'une part, les montants disponibles par repas seraient insuffisants pour produire une incitation réelle et que d'autre part, un soutien limité dans le temps pourrait générer une charge pérenne à laquelle cet EMPD ne pourrait pas répondre.

³⁵ Il est nécessaire de souligner la confusion qui existe souvent entre les produits locaux élaborés à partir de matières premières suisses et transformées sur le territoire suisse, et les produits fabriqués en Suisse à partir de matières premières importées. Ces derniers sont en effet fréquemment perçus comme des produits locaux. Ce n'est pas le cas dans la nouvelle stratégie sur la restauration collective. Seuls les produits élaborés majoritairement avec des matières premières « locales » sont considérés comme des produits locaux.

De plus, il n'est pas évident pour le restaurateur de savoir précisément d'où proviennent les produits, surtout si ces derniers sont déjà conditionnés en quatrième gamme.

³⁶ Par comparable on entend des produits qui répondent aux mêmes caractéristiques sans tenir compte des enjeux environnementaux ou sociaux.

2.3.3 Leviers envisagés

Après avoir étudié une large palette d'actions entreprise par d'autres collectivités publiques en faveur de la restauration collective durable, l'évidence est que la solution adaptée à la taille, à la diversité de la production agricole et aux spécificités de la restauration collective vaudoise reste à définir. Les mesures mises en place dans d'autres collectivités publiques varient en fonction du contexte et leur taux de réussite est également variable.

Pour faciliter l'atteinte d'un pourcentage de produits locaux annuel, la nouvelle stratégie de restauration collective propose une approche par projets pilotes, avec pour objectifs d'identifier les solutions les plus efficaces dans le contexte vaudois.

Les projets pilotes envisagés sont notamment les suivants :

- Former des cuisiniers afin qu'ils proposent des menus élaborés avec des produits locaux et qui plaisent ;
- Développer une plateforme de recensement des producteurs locaux afin que les restaurateurs sachent où se fournir ;
- Tester l'intérêt des clients pour des menus élaborés à partir de produits vaudois ;
- Monitorer la part de produits suisses et vaudois utilisée par les établissements de restauration collective ;
- Encourager l'utilisation de produits dont la DGAV soutient les filières de production, afin de générer des synergies entre les soutiens publics cantonaux.

2.4 Conclusion

Le Conseil d'État partage la préoccupation des postulants. Il entend toutefois encourager l'utilisation des produits locaux et de saison dans la restauration collective au travers de sa nouvelle stratégie soumise au parlement dans l'*EMPD Restauration collective durable* qui va au-delà d'une journée hebdomadaire « 100 % locale ».

Ainsi adopté, en séance du Conseil d'État, à Lausanne, le XXX.

X. Conséquences du projet de décret

8.1 Conséquences sur le budget d'investissement

L'objet d'investissement est inscrit sous l'EOTP I.000961.01 « Restauration collective durable ». Il est prévu au projet de budget 2025 et au plan d'investissement 2026-2029 avec les montants suivants :

(En milliers de CHF)

Intitulé	Année 2025	Année 2026	Année 2027	Année 2028	Année 2029
Projet de budget d'investissement 2025 et plan 2026-2029	802	877	652	552	632

Les dépenses et recettes faisant l'objet de l'EMPD sont planifiées de la manière suivante :

(En milliers de CHF)

Intitulé	Année 2025	Année 2026	Année 2027	Année 2028 et ss	Total
Investissement total : dépenses brutes	801	828	626	1260	3'515
Investissement total : recettes de tiers	0	0	0	0	0
Investissement total : dépenses nettes à la charge de l'État	801	828	626	1260	3'515

Lors de la prochaine révision, les TCA seront modifiées dans le cadre de l'enveloppe allouée.

8.2 Amortissement annuel

L'amortissement est prévu sur 5 ans à raison de CHF 703'000 par an.

8.3 Charges d'intérêt

La charge annuelle d'intérêt sera de (CHF 3'515'000 x 4% x 0.55) CHF 77'400.

8.4 Conséquences sur l'effectif du personnel

1 ETP en CDD est prévu pour une période de 4 ans et le coût global est estimé à CHF 600'000. Cet ETP étant financé par le présent EMPD, il n'en découle pas de conséquences sur le budget de fonctionnement.

8.5 Autres conséquences sur le budget de fonctionnement

Le présent EMPD n'a pas d'autres conséquences sur les budgets de fonctionnement. L'ETP étant couvert par l'EMPD, il n'en découle pas de conséquence sur le budget de fonctionnement.

8.6 Conséquences sur les communes

Le présent EMPD aura un impact positif sur les communes puisque des mesures visant à augmenter la qualité des repas servis dans des institutions communales, y compris scolaires, seront mises en place.

Comme indiqué plus haut, les communes auront également la possibilité d'adhérer à la Charte sur la restauration collective vaudoise.

8.7 Conséquences sur l'environnement, développement durable et consommation d'énergie

Les mesures mises en place par le présent EMPD sont parfaitement cohérentes avec les stratégies cantonales en matière d'énergie, de climat et de durabilité. En Suisse, l'alimentation étant responsable de plus du quart de l'impact environnemental du pays, cet EMPD contribuera à réduire l'impact des repas servis dans la restauration collective étatique vaudoise.

8.8 Programme de législature et PDCn (conformité, mise en œuvre, autres incidences)

Le projet de décret contribue :

- à la réalisation de la mesure 1.8 du Programme de législature 2022 - 2027 « *Encourager l'autonomie de la production agricole* », et en particulier l'action « *Rapprocher les consommatrices et les consommateurs des agricultrices et agriculteurs afin de développer la connaissance de la production primaire et encourager l'achat de produits locaux et de saison, par la promotion des produits du terroir* ».
- à la réalisation de la mesure 2.12 du Programme de législature 2022-2027 « *Renforcer l'exemplarité de l'État en matière de climat et de durabilité et atteindre le zéro net d'ici à 2040 en matière d'émissions de gaz à effet de serre pour les activités de l'administration cantonale* », et en particulier l'action « *Promouvoir une alimentation saine et durable dans la restauration collective* ».
- à la réalisation de la mesure 2.13 du Programme de législature 2022-2027 « *Renforcer les partenariats et les soutiens aux acteurs du territoire afin d'assurer le déploiement coordonné de mesures en faveur de la durabilité* ».
- à la réalisation de l'Agenda 2030, en particulier la cible 2.2 « *Promouvoir les principes d'une alimentation saine, équilibrée et à faible impact environnemental, et en faciliter l'accès, également pour les personnes à faible revenu, et l'offre, en particulier dans les institutions subventionnées et restaurants collectifs sous gestion cantonale* ».

8.9 Loi sur les subventions (application, conformité) et conséquences fiscales TVA

Les mesures financées par ce décret impliquent le versement de subventions à différentes entités impliquées dans la mise en œuvre, notamment des communes et des organismes prestataires. Le projet de décret prévoit des dispositions temporaires relatives aux subventions, en application de la législation existante en la matière qui s'applique subsidiairement.

8.10 Conformité de l'application de l'article 163 Cst-VD

En vertu de l'article 163 Cst-VD et des articles 6 et suivants de la loi sur les finances (Lfin), avant de présenter tout projet de loi ou de décret entraînant des charges nouvelles, le Conseil d'État s'assure de proposer les mesures fiscales ou compensatoires nécessaires. Est considérée comme nouvelle toute charge qui ne répond pas à la définition de charge liée (art. 7 al. 1 Lfin). Une dépense est considérée comme liée, au sens de l'art. 7 al. 2 Lfin et de la jurisprudence du Tribunal fédéral, si elle est absolument nécessaire à l'exécution d'une tâche publique ordonnée par la loi, si son principe, son ampleur et le moment où elle peut être engagée sont prévus par un texte légal antérieur (loi ou décret) ou si sa nécessité était prévisible lors de l'adoption d'un tel texte.

Principe de la dépense

Depuis les votations du 18 juin 2023, l'objectif de neutralité carbone 2050 (ou zéro émission nette) et plus largement l'obligation d'agir pour limiter les risques et les effets des changements climatiques sont ancrés dans la loi fédérale sur les objectifs en matière de protection du climat, sur l'innovation et sur le renforcement de la sécurité énergétique (LCI), ainsi que dans la Constitution vaudoise.

La LCI fixe les objectifs de réduction pour le territoire national (art.3), les trajectoires et valeurs indicatives de réduction des émissions de gaz à effet de serre pour les secteurs du bâtiment, des transports et de l'industrie (art.4 al.1) et les objectifs en matière d'adaptation aux changements climatiques (art.8). Elle demande que les Cantons s'engagent, au côté de la Confédération et dans le cadre de leurs compétences, « en faveur de la limitation des risques et des effets des changements climatiques, conformément aux objectifs de la présente loi » (art.11 al.4). Elle stipule que les prescriptions des actes fédéraux et cantonaux « doivent être conçues et appliquées de sorte à contribuer aux objectifs de la présente loi » (art.12 al.1) – et ce dans des domaines tels que l'environnement, l'énergie, l'aménagement du territoire, les finances, l'agriculture, l'économie forestière et l'industrie du bois, les transports routiers. En analysant les compétences fédérales et cantonales dans plusieurs de ces domaines, on constate que les cantons disposent d'une large palette de compétences en matière de politique climatique et que, dès lors, leur contribution à l'atteinte des objectifs nationaux apparaît primordiale.

En sus, la loi sur le CO₂ prévoit, en particulier, que « *les autorités (...) conseillent les communes, les entreprises et les consommateurs sur les mesures de protection du climat* » (art. 41 al.2). Le présent projet de décret permet de concrétiser cette disposition, en visant à renforcer la formation des jeunes et permettre ainsi un changement de comportements des consommateurs, professionnels et citoyens en faveur d'une alimentation saine, équilibrée et durable.

En parallèle, les nouveaux articles de la Constitution vaudoise (art.6 al.1 let.e ; art.6 al.2 let. F ; art. 52b ; art. 162 al.1bis ; et leurs dispositions transitoires) confèrent au Canton et aux communes l'obligation constitutionnelle d'agir en faveur du climat et de la biodiversité. Canton et communes doivent, en particulier, réduire l'impact de chacune de leurs politiques publiques sur le climat et viser la neutralité carbone pour l'ensemble du territoire vaudois d'ici à 2050, en se dotant de plans d'actions et d'objectifs intermédiaires pour 2030 et 2040.

La mise en œuvre de ces dispositions légales et constitutionnelles engendre la nécessité de mesures sectorielles dans plusieurs des domaines de compétences cantonales et communales. Si le Conseil d'État a une certaine marge de manœuvre quant à la nature des mesures à mettre en place, il n'en reste pas moins que ces mesures sont imposées par les dispositions légales et constitutionnelles précitées et correspondent, en ce sens et par principe, à des charges liées.

En ce qui concerne plus spécifiquement l'objet du présent projet de décret, le fait de favoriser l'utilisation de produits locaux relève de l'application de l'article 23 de la LVLAgr qui prévoit que « Le Conseil d'État favorise la consommation de produits agricoles locaux dans les manifestations, organisées par ses services ou ayant bénéficié de subventions, ainsi que dans les établissements gérés par l'administration cantonale ». La majorité des mesures de cet EMPD participe donc à la mise en œuvre d'une exigence légale préexistante, dont le principe est régulièrement rappelé par le législatif, dont celles traitées conjointement avec le présent EMPD³⁷. Par conséquent, toutes les mesures qui constituent une mise en œuvre de l'article 23 de la LVLAgr sont qualifiées de liées et ne seront pas compensées. En revanche, certaines mesures de cet EMPD ne résultent pas directement de l'application de l'art. 23 LVLAgr. Il s'agit par exemple des audits de l'état des infrastructures des cuisines de l'ACV, des mesures comprenant la formation et l'accompagnement sur les thématiques énergétiques, de mesures contre le gaspillage alimentaire, ou encore de projets pédagogiques. Ces mesures, n'étant pas directement en lien avec l'art.23 LVLAgr, seront considérées comme étant des charges nouvelles.

Le Conseil d'État vaudois a fait de la protection du climat une priorité de son programme de législature 2022-2027 et a présenté in corpore, en juin 2023, un paquet de renforcements prioritaires qui prennent la forme de mesures d'investissements et de renforcements légaux. La promotion d'une restauration collective durable est une de ces mesures, dites emblématiques, qui composera le Plan climat vaudois 2024.

³⁷ Plusieurs interventions parlementaires sur la restauration collective ont été déposées par le législatif :

- La motion Jobin (19_MOT_111) « Une journée « 100% locale » dans la restauration collective »
- Le postulat Jean-Luc Bezençon (20_POS_9) « Pour le respect de la liberté individuelle des consommateurs »
- L'interpellation Anna Perret (23_INT-184) « Lait Lactalis et lentilles de Chine : compatible avec la stratégie de promotion des produits locaux et de saison dans la restauration collective vaudoise ? »

En résumé, le présent projet de décret apparaît indispensable pour concrétiser l'article 23 de la LVLAg ainsi que les engagements climatiques du Canton, ainsi que pour remplir ses tâches constitutionnelles en matière de protection du climat. La majorité des charges induites par ce décret consistent en l'exécution d'une base légale et en la concrétisation de tâches publiques, prévues par la Constitution vaudoise et par la loi fédérale. Les charges qui ne sont pas en lien avec l'art. 23 LVLAg se montent à 560'000 CHF pour la partie SG-DFA et 600'000 CHF pour la partie DEF. En conséquence, une charge d'intérêt de 12'300 CHF est à compenser par le SG-DFA et 13'200 CHF par le DEF.

Quotité de la dépense

Toutes les mesures proposées dans cet EMPD constituent des solutions pragmatiques, discutées avec les acteurs du terrain, économiquement avantageuses. Elles n'impliquent aucune charge pérenne (l'ensemble des crédits engagés sont bien délimités dans le temps). Il s'agit au contraire de mesures d'impulsion visant à implémenter des bonnes pratiques dans les restaurants collectifs étatiques et scolaires. L'investissement prévu par cet EMPD ne s'apparente donc pas à une simple « charge » et encore moins d'une « charge pérenne ».

La quotité de la dépense envisagée correspond à ce qui est strictement nécessaire à l'accomplissement de la tâche publique et à la concrétisation des bases légales dont elle résulte. Les montants demandés représentent un minimum pour atteindre les objectifs recherchés. Le critère de la quotité est donc rempli dans le cas d'espèce.

Moment de la dépense

La mise en œuvre de l'art. 23 de la LVLAg de 2010 a donné lieu à une première stratégie de restauration collective en 2015 sans que les résultats attendus ne puissent être atteints. Le renouvellement de cette stratégie a été décidée par le Conseil d'État en 2021 et son pilotage a été confié au Bureau de la durabilité (actuel Office cantonal de la durabilité et du climat). Mission lui a été donnée d'intégrer à l'élaboration les multiples dimensions et tous les services concernés afin de s'assurer d'une mise en œuvre rapide et efficace. Aujourd'hui, 14 années après l'inscription légale, il est temps pour le Canton de Vaud d'avancer.

La nécessité d'atténuer les émissions de gaz à effet de serre et de s'adapter à leurs conséquences sur l'humain et l'environnement est reconnue scientifiquement, légalement et politiquement comme une tâche prioritaire depuis plusieurs années, que ce soit au niveau international, fédéral ou cantonal. D'un point de vue économique, il a été démontré qu'une action immédiate en matière climatique permettra d'éviter d'importants coûts futurs.

Dans sa réponse à une résolution demandant de déclarer l'urgence climatique (19_RES_025)³⁸, le Conseil d'État insistait déjà sur « la nécessité d'agir sans plus attendre face au changement climatique ». Cette nécessité est d'autant plus vraie aujourd'hui. Ainsi, un audit réalisé en fin de législature passée par l'EPFL estime que, sans renforcement supplémentaire et rapide dans les domaines clés (bâtiment, mobilité, agriculture), la réduction des émissions de GES avoisinerait les 8% pour 2030 – soit loin des trajectoires de réduction fixée dans la LCI ou dans le PCV-20 (-50% en 2030). C'est donc bien maintenant qu'il faut agir si le Canton veut être en mesure d'atteindre les objectifs climatiques ancrés dans sa propre constitution et dans la loi fédérale.

Conclusion

Au vu de ce qui précède, le Conseil d'État estime que les charges engendrées par l'application de l'article 23 LVLAg doivent être qualifiées de liées au sens de l'art.163 cst-VD et que les charges restantes doivent être qualifiée de nouvelles. Par conséquent, une charge d'intérêt de 12'300 CHF est à compenser par le SG-DFA et 13'200 CHF par le DEF.

³⁸ Il s'agit plus précisément de la Réponse du Conseil d'État au Grand Conseil à la résolution Laurent Miéville et consorts au nom du groupe Vert libéral - Urgence climatique ! (RAP_673204).

Le décret est toutefois soumis au référendum facultatif, dans la mesure où l'État peut disposer d'une marge de manœuvre pour atteindre l'objectif visé.

8.11 Découpage territorial (conformité à DecTer)

Néant

8.12 Incidences informatiques

Néant

8.13 RPT (conformité, mise en œuvre, autres incidences)

Néant

8.14 Simplifications administratives

Les nombreuses concertations interservices, avec les partenaires de l'État, ainsi qu'avec la Confédération, les Cantons et les Communes, ont permis d'assurer l'efficacité des mesures proposées en amont de la mise en œuvre. Cet EMPD pose un cadre clair et cohérent qui est attendu par les partenaires. Celui-ci est indispensable pour assurer la cohérence entre les actions des différentes collectivités publiques des différents niveaux institutionnels.

8.15 Protection des données

Néant

8.16 Récapitulation des conséquences du projet sur le budget de fonctionnement

Le présent crédit d'investissement génère une charge annuelle globale d'intérêts de CHF 77'400 et d'amortissement de CHF 703'000. Les charges d'amortissement de CHF 703'000 sont financées par le préfinancement Plan climat 2024 de CHF 200 mios. La charge annuelle globale d'intérêts de CHF 77'400 est partiellement compensée à hauteur de CHF 25'500, correspondant à la part d'intérêts liée aux charges nouvelles. Ainsi, la charge nette totale générée par ce crédit d'investissement s'élève à CHF 51'800.

En milliers de
francs

Intitulé	SP / CB	Année	Année	Année	Année
	2 positions	2025	2026	2027	2028
Personnel supplémentaire (ETP)					

Charges supplémentaires					
Charges de personnel					
Charges informatiques					
Autres charges d'exploitation					
...					
Total des charges supplémentaires : (A)		0	0	0	0
Diminution de charges					
Désengagement des solutions remplacées					

Diminution de charges d'exploitation / compensation (SG-DFA)	051 / 31	12	12	12	12
Diminution de charges d'exploitation / compensation (DEF-DGEO)	012 / 31	8.5	8.5	8.5	8.5
Diminution de charges d'exploitation / compensation (DEF-DGEP)	014 / 31	4.5	4.5	4.5	4.5
Total des diminutions des charges : (B)		25	25	25	25
Revenus supplémentaires					
Revenus supplémentaires					
Revenus extraordinaires de préfinancement		703	703	703	703
Autres revenus d'exploitation					
...					
Total augmentation des revenus : (C)		703	703	703	703

Impact sur le budget de fonctionnement avant intérêts et amortissements : (D = A-B-C)		-728	-728	-728	-728
--	--	-------------	-------------	-------------	-------------

Charge d'intérêt (E)		77	77	77	77
Charge d'amortissement (F)		703	703	703	703

Total net (H = D + E + F)		52	52	52	52
----------------------------------	--	-----------	-----------	-----------	-----------

XI. Conclusion

Vu ce qui précède, le Conseil d'État a l'honneur de proposer au Grand Conseil :

- d'adopter le projet de décret accordant au Conseil d'État un crédit d'investissement de CHF 3.515 millions pour financer une restauration collective durable ;
- d'adopter le rapport du Conseil d'État au Grand Conseil sur le postulat Jean-Luc Bezençon et consorts - Pour le respect de la liberté individuelle des consommateurs (20_POS_9) ;
- d'adopter le rapport du Conseil d'État au Grand Conseil sur le postulat Philippe Jobin et consorts au nom du groupe UDC - Une journée "100% locale" dans la restauration collective. (21_POS_43).

PROJET DE DÉCRET

accordant au Conseil d'Etat un crédit d'investissement de CHF 3'515'000 pour financer une restauration collective durable

du 18 décembre 2024

LE GRAND CONSEIL DU CANTON DE VAUD

vu le projet de décret présenté par le Conseil d'Etat

décète

Art. 1

¹ Un crédit d'investissement de CHF 3'515'000 est accordé au Conseil d'Etat pour financer la stratégie sur la restauration collective.

Art. 2

¹ Ce montant sera prélevé sur le compte Dépenses d'investissement et amorti en 5 ans.

Art. 3

¹ Des aides financières peuvent être accordées aux entités impliquées dans la mise en œuvre de la stratégie sur la restauration collective, notamment les communes et les organismes prestataires de l'Etat.

² L'Office de la durabilité et du climat assure le contrôle et le suivi de la Stratégie sur la restauration collective, d'un montant de CHF 2'660'000. Dans ce cadre, il fixe les conditions d'octroi, alloue et assure le suivi des aides versées. Les bénéficiaires des subventions lui fournissent tous documents et renseignements nécessaires à cet effet.

³ Le Département de l'enseignement et de la formation professionnelle assure le contrôle et le suivi des mesures complémentaires pour l'alimentation scolaire, d'un montant de CHF 855'000. Dans ce cadre, il fixe les conditions d'octroi, alloue et assure le suivi des aides versées. Les bénéficiaires lui fournissent tous documents et renseignements nécessaires à cet effet.

Art. 4

¹ Le Conseil d'Etat est chargé de l'exécution du présent décret, qui est sujet au référendum facultatif.

² Il en publiera le texte et en fixera, par voie d'arrêté, la date d'entrée en vigueur.