

RAPPORT DU CONSEIL D'ÉTAT AU GRAND CONSEIL

sur le 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
(19_POS_154)**

Rappel du postulat

Faisant suite aux manifestations de jeunes de ce début d'année 2019 et aux divers stimuli visant à sensibiliser la population à l'état écologique de la planète, notre Parlement a adopté, le 19 mars dernier, à une écrasante majorité — par 110 contre 10 et 13 abstentions —, la résolution de notre collègue Laurent Miéville (Vert'Libéral) déclarant l'urgence climatique. Dans ce sens, il convient d'intégrer les conséquences des dérèglements climatiques et la nécessité d'agir rapidement dans différents domaines de la vie quotidienne. Dont celui de l'alimentation.

Ainsi, et même si l'impact de l'alimentation sur le climat, complexe à modéliser, est au cœur des débats scientifiques et politiques, différentes études chiffrent à plus de 20 % l'impact des émissions de gaz à effet de serre imputables au système alimentaire mondial, notamment celles du Groupe d'experts international sur l'évolution du climat (GIEC) ou de la Conférence des Nations unies sur le commerce et le développement (CNUCED). Les manières d'aborder le domaine étant toutefois fort disparates, pour l'instant, la plupart des rapports et décisions politiques s'appuient donc uniquement sur l'impact de la production agricole, ce qui fait fi de l'ensemble de la chaîne de production alimentaire, de distribution et de transport, sans oublier les déchets ainsi produits.

Ainsi, de la même manière qu'il y a 25 ans, personne ne pouvait imaginer les restaurants sans fumée que nous connaissons aujourd'hui, de la même manière il est quasi certain que nos repas ou les menus servis dans les crèches, cantines et autres restaurants du personnel seront, dans 10 ou 15 ans, fort différents que ceux servis actuellement. Pour accompagner au mieux ces futurs changements, il faut les anticiper au maximum.

Or, le 1er novembre 2014, le Conseil d'État adoptait sa « stratégie pour promouvoir les produits locaux et de saison dans la restauration collective », répondant en cela aux postulats Yves Ferrari et du soussigné, textes déposés en 2011 et demandant que la question de l'approvisionnement des établissements dans le secteur de la restauration collective publique soit ciblée sur les produits locaux et de saison issus de l'agriculture vaudoise.

Par ailleurs, aux questions purement climatiques sont venues se greffer également les préoccupations d'une population toujours sensible aux produits du terroir, à la provenance proche des aliments et au bien-être animal. Ainsi par exemple, le scandale des cas de maltraitance et de cannibalisme dans une porcherie vaudoise, a amené une série de mesures complémentaires rapides, de la part du Conseil d'État vaudois, avec son programme « paille et soleil ».

Ces divers éléments posés, constatant qu'en quelques années bon nombre de paradigmes ont totalement changé et que les priorités et perceptions de la population se sont modifiées, les soussignés estiment qu'il y a urgence à savoir si la stratégie adoptée le 1er novembre 2014 est toujours la bonne, si elle peut atteindre en l'état ses objectifs et comment elle pourrait être améliorée dans le contexte cité.

Les soussignés demandent donc que le Conseil d'État procède, à l'occasion des 5 ans de l'adoption de celle-ci, soit pour novembre 2019, à un bilan intermédiaire de sa stratégie pour promouvoir les produits locaux et de saison dans la restauration collective. Il est demandé entre autres de passer au crible les 4 axes stratégiques posés actuellement — diagnostic Beelong, formation des cuisiniers, appels d'offre pour les cuisines en gestion concédée et pour la livraison de repas, création de plateformes logistiques locales — et de tenir comptes des avancées scientifiques et technologiques effectuées ces dernières années.

Ce passage en revue systématique doit permettre d'évaluer si ces 4 axes sont toujours pertinents, s'ils doivent être complétés ou modifiés, notamment en examinant de quelle manière il est tenu compte du bien-être animal. Il doit surtout clarifier si le but d'atteindre au minimum 10 % d'approvisionnement direct de la restauration collective publique dans le canton auprès des producteurs locaux d'ici la fin de la législature est possible. Cela permettra également, dans le cas contraire, d'indiquer quelles mesures supplémentaires rapides le Conseil d'État entend prendre pour y parvenir. Et cela permettra enfin, si l'objectif devait déjà être atteint, d'en fixer un nouveau, plus ambitieux, qui correspondra mieux à l'urgence climatique, aujourd'hui enfin reconnue par notre canton.

¹ Cf. Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC), *Special Report: Global Warming of 1.5°*, octobre 2018; <https://www.ipcc.ch/sr15/>
² Cf. https://www.vd.ch/fileadmin/user_upload/themes/environnement/developpement_durable/projet_alimentation/strategie_CE_alimentation_VD_2014.pdf

³ Cf. http://www.publidoc.vd.ch/guestDownload/direct/Texte%20adopt%C3%A9%20par%20CE%20-%20Postulat%20Ferrari.pdf?path=/Company%20Home/VD/CHANC/SIEL/antilope/objet/CEGC/Rapport%20du%20CE/2014/08/490573_197_Texte%20adopt%C3%A9%20par%20CE%20-%20Postulat%20Ferrari_20141128_1167810.pdf

⁴ Cf. <https://www.bicweb.vd.ch/frame.aspx?pPage=/communiqu.aspx?pObjectID=637209>

Rapport du Conseil d'État

Préambule

Le 26 novembre 2014, le Conseil d'État a adopté le rapport au postulat « Une restauration à base de produits locaux et de saison ... un tout premier pas alimentaire vers la société à 2000 W » (11_POS_236). Ce rapport, accompagné d'une stratégie pour promouvoir les produits locaux et de saison dans la restauration collective, concerne tant l'administration cantonale que les collectivités publiques et les entités parapubliques.

Sachant que 18 millions de repas sont servis annuellement au niveau cantonal dans la restauration collective publique et parapublique, le Canton de Vaud a souhaité s'engager pour une restauration collective durable.

La stratégie concerne le canton (gymnases, écoles professionnelles, hôpitaux publics et cafétérias), les communes, qui gèrent des cantines scolaires, et les organismes subventionnés (structures d'accueil de jour des enfants, établissements médico-sociaux, institutions socio-éducatives et hôpitaux privés d'intérêt public).

Cette stratégie entend donner les moyens à chacun d'agir à son échelle grâce à la mise à disposition d'outils concrets, d'instruments d'évaluation et d'autres moyens permettant d'accompagner un changement des mentalités et des pratiques.

Cette stratégie se retrouve également dans le Programme de législature 2017-2022. La mesure 2.7 portant sur la diversification de l'agriculture prévoit des actions en lien avec la restauration collective : la création et la promotion d'un label vaudois ainsi que la poursuite des actions encourageant un approvisionnement avec des produits locaux et de saison. De plus, une des mesures du Plan climat vaudois présenté en juin 2020 par le Conseil d'État vise à adapter l'agriculture aux changements climatiques, en encourageant notamment, l'agriculture de proximité favorisant les circuits courts et la valorisation des produits locaux, rejoignant ainsi la stratégie cantonale de restauration collective.

Tel que demandé dans le texte du présent postulat, le rapport à suivre entend faire le point sur la stratégie cantonale de restauration collective adoptée en 2014 et basée sur quatre axes stratégiques.

Au travers de ce rapport, le Conseil d'État transmet au Grand Conseil un bilan intermédiaire et les adaptations de la stratégie cantonale décidées.

1. INTRODUCTION

1.1 La stratégie de promotion des produits locaux et de saison du Conseil d'État

Le Conseil d'État a adopté le rapport au postulat de 2014 susmentionné et chargé les départements et les services, dans le cadre de leurs missions, d'œuvrer en faveur de l'augmentation de la consommation de produits de proximité et de saison dans la restauration collective, conformément à la stratégie cantonale.

A cet égard, deux courriers ont été adressés à l'automne 2015, signés conjointement par la Cheffe du DIRH et le Chef du DSAS, à la FHV et aux EMS. Ces courriers encourageaient ces partenaires à promouvoir le diagnostic des achats avec l'outil Beelong, et à mettre sur pied un cours de formation et de sensibilisation pour les cuisiniers et acheteurs des institutions concernées. Un soutien financier de CHF 2000.- leur a été alloué dans ce but.

La stratégie décidée en 2014 cible les acteurs clés que sont les décideurs, les acheteurs, les cuisiniers, les clients, les producteurs et les distributeurs. Elle se décline selon les 4 axes suivants :

Axe 1 Diagnostic des achats des cuisiniers avec l'outil Beelong – opération volontaire de coaching en cuisine

Axe 2 Formation des cuisiniers et acheteurs de denrées alimentaires

Axe 3 Appel d'offres modèle intégrant des critères de durabilité

Axe 4 Plateforme logistique locale.

La mise en place de ces quatre axes stratégiques s'accompagne d'une information et d'une sensibilisation des commanditaires et des clients.

Ce travail d'information et de sensibilisation a pour but de favoriser le travail en réseau, les échanges sur les bonnes pratiques et la promotion de la démarche. Il est effectué en collaboration étroite avec les partenaires de l'État de Vaud tels que les EMS (HéviVA / FEDEREMS), la Fédération des hôpitaux vaudois, l'Association vaudoise des organisations privées pour personnes en difficulté (AVOP), les milieux de l'accueil de jour des enfants, l'association Coord21, les communes et la Confédération.

Entre 2015 et 2017, plusieurs événements tels que des tables rondes, de nombreuses conférences, des présentations, la mise en place d'un groupe intercantonal, une collaboration avec la Confédération ou encore des rencontres cuisiniers-producteurs ont été organisés afin de renforcer les échanges et diffuser les bonnes pratiques.

La volonté a été de rassembler des personnalités venant d'horizons divers et ayant des points de vue différents sur la problématique de l'alimentation durable : politique, collectivités publiques, restaurateurs, secteur parapublic, monde de la formation. Cette large palette a permis d'approfondir et de préciser la thématique de l'utilisation de produits locaux comme contribution à la durabilité.

Ce travail en réseau permet, en outre, d'amener d'autres acteurs, que ce soit des entreprises, des restaurateurs ou des associations professionnelles à rejoindre le réseau d'utilisation de produits locaux existant ou à en initier d'autres ayant un objectif similaire.

1.2 Principes de mise en œuvre des axes stratégiques

Une analyse fine du mode de gestion de l'ensemble des cuisines au sein des EMS (HéviVA / FEDEREMS), de l'accueil de jour des enfants, des hôpitaux privés d'intérêt public (FHV), des entités qui s'occupent de personnes en difficulté (AVOP) et des cafétérias de l'Administration cantonale vaudoise (ACV) a été effectuée. Au sein de ces institutions, deux types de cuisines existent : les cuisines en gestion directe (GD - le personnel est employé par l'entité concernée) et les cuisines en gestion concédée (GC - prestation effectuée par un tiers).

Les cuisines en gestion directe sont dirigées vers l'utilisation de l'outil de diagnostic Beelong, accompagnée d'une formation proposée aux cuisiniers par le biais des cours ad hoc au CEP.

Les responsables de cuisines en gestion concédée sont appelés à intégrer des critères permettant la promotion des produits locaux et de saison au sein des processus de mise en concurrence.

Pour les cafétérias sous la responsabilité de l'Administration cantonale vaudoise, ces critères de promotion de produits locaux et de saison sont incitatifs et figurent désormais de manière obligatoire dans les cahiers des charges à l'origine de la mise en concurrence, selon la volonté du Conseil d'État. L'élaboration des appels d'offres modèles pour les cuisines en gestion concédée et pour la livraison de repas a été effectuée au sein du groupe de travail Restaurants et cafétérias des établissements d'enseignement postobligatoire, responsable des appels d'offres de la DGEP.

2. AXE 1 - DIAGNOSTIC DES ACHATS DES CUISINES AVEC L'OUTIL BEELONG

2.1 But

L'indicateur Beelong a été développé par l'Ecole hôtelière de Lausanne en collaboration avec l'EPFL, l'UNIL, la fédération des hôpitaux vaudois (FHV), et le Bureau de la durabilité de l'État de Vaud (BuD). Il a pour but de permettre aux acheteurs et aux chefs de cuisine des cafétérias et lieux de restauration collective d'identifier les sources d'impacts environnementaux de leurs achats de produits alimentaires. Le diagnostic Beelong vise à réduire l'impact de la nourriture sur l'environnement et à contribuer à l'amélioration de la qualité de la filière alimentaire.

Une société homonyme a été créée en 2014 et vend la prestation d'accompagnement du calcul de cet indicateur. La méthode est simple et sans surcharge pour les cuisiniers (analyse des tickets d'achats fournis au mandataire).

2.2 Public cible

Ce sont les directions des structures de restauration collective, les cuisiniers et les acheteurs de denrées alimentaires au sein des EMS (HéviVA / FEDEREMS), les structures d'accueil de jour des enfants, les hôpitaux privés d'intérêt public (FHV), les entités qui s'occupent de personnes en difficulté (AVOP) et les cafétérias de l'ACV.

2.3 Informations générales sur les structures concernées

Estimation pour les structures avec cuisine en gestion directe	EMS Total	HéviVA	FEDEREMS	Accueil de jour pré- et parascolaire (1)	FHV	AVOP	Cantines scolaires école obligatoire
Total structures (100%)	141	114	27	767	26	95	env. 520 ; infos pour 176
Structures avec cuisine en gestion directe (GD)	78 55%	64 56%	14 52%	53 7%	24 92%	78 82%	8 2%
Structures livrées par structure en gestion directe (livrée GD)	36 26%	30 26%	6 22%	559 73%	2 8%	5 5%	27 5%
Structures en gestion concédée (GC)	27 19%	20 18%	7 26%	155 20%	0	7 7%	116 22%
Structure à déterminer	0	0	0	0	0	5 5%	344 67%
Sans restaurant							25 5%

¹ Lieux d'accueil de jour préscolaires et parascolaires autorisés, faisant partie des 30 réseaux d'accueil de jour et hors réseau (État 2020)

2.4 Opération volontaire de coaching en cuisine – analyse des achats avec Beelong (octobre 2014 – mai 2018)

2.4.1 EMS – HévivA / FEDEREMS

Collaboration avec le DSAS

La Direction générale de la cohésion sociale (DGCS) a soutenu la démarche en proposant un appui financier pour effectuer le diagnostic Beelong et la formation du personnel. Ce financement passe par le fonds de gestion.

État d'avancement :

Estimation Beelong	Total structures en Gestion directe (100%)	Structures gestion directe	Structures gestion directe	Structures livrées par des structures en gestion directe	Structures livrées par des structures en gestion directe	Structures en gestion concédée
		Beelong effectuée	Beelong pas effectuée	Beelong effectuée	Beelong pas effectuée	Beelong effectuée
EMS Total	79	40 (51%)	39 (49%)	12	24	1
HévivA FEDEREMS		37 3	28 1	10 2	20 4	1 0

2.4.2 Accueil de jour des enfants (dans les réseaux et hors réseau)

La Direction générale de l'agriculture, de la viticulture et des affaires vétérinaires (DGAV) a soutenu la démarche en proposant un appui pour effectuer le diagnostic Beelong et suivre le cours pour les cuisiniers.

ESTIMATIONS BEELONG	31.12.2020
Total structures en Gestion directe (100%)	53
Structures gestion directe Beelong effectuée	14 26%
Structures gestion directe Beelong pas effectuée	39 (74%)
Structures en gestion concédée	155
Structures livrées par des structures en gestion directe	559

2.4.3 Fédération des hôpitaux vaudois

La DGCS et la DGS ont soutenu la démarche en proposant un appui pour effectuer le diagnostic Beelong et suivre le cours pour les cuisiniers.

ESTIMATIONS BEELONG	31.12.1017
Total structures (100%)	26
Structures gestion directe Beelong effectuée	9
Structures gestion directe Beelong pas effectuée	15
Structures livrées par des structures en gestion directe Beelong effectuée	2 2

2.4.4 Structures pour personnes en difficulté (AVOP)

Les membres de l'AVOP dépendent de deux entités de l'État de Vaud : la DGCS et le Service de l'enseignement spécialisé et de l'appui à la formation (SESAF). Une promotion et un appui financier coordonnés auprès des membres de l'AVOP ont été mis en place en 2018. Par ailleurs, en 2016 et en 2017, certains membres de l'AVOP s'étaient engagés dans la démarche avec un appui financier de la DGAV.

ESTIMATIONS BEELONG	31.12.2017
Total structures (100%)	95
Total structures en GD (100%)	78
Structures gestion directe Beelong effectuée	12
Structures gestion directe Beelong pas effectuée	65
Structures livrées par des structures en gestion directe Beelong effectuée	1
Structures livrées par des structures en gestion directe Beelong pas effectuée	4

2.4.5 Cafétérias de l'Administration cantonale vaudoise

La majorité des cafétérias de l'ACV qui sont ouvertes pour les collaborateurs de l'administration sont en gestion concédée, sauf deux. Il s'agit du réfectoire de Marcelin et celui de Grange-Verney tous deux à la DGAV. Les deux ont suivi le diagnostic Beelong.

Dans un cadre différent de la gestion d'une cafétéria, le SPEN achète des denrées. Ils a effectué le diagnostic Beelong pour le site des EPO, tout comme le CHUV. Ce dernier a participé à l'enquête Green Hospital financée par le Fonds national suisse de la recherche scientifique (FNS). Il en ressort notamment que la quantité de déchets alimentaires a chuté de 17,3 % entre 2016 et 2018 pour passer de 32 tonnes mensuelles à 26. Par ailleurs, le CHUV, dans le cadre des mesures inscrites à l'Agenda 2030 s'est engagé à refaire un point de situation via l'outil Beelong en 2020. En outre, dans le cadre du Plan climat, le CHUV prévoit de mener une étude visant à réduire l'impact climatique en lien avec l'alimentation et la restauration collective.

2.4.6 Direction générale de l'enseignement postobligatoire (DGEP)

Les cafétérias des gymnases et écoles professionnelles sont majoritairement en gestion concédée, sauf les deux cafétérias des centres de formation professionnelle agricole de Marcelin et de Grange-Verney. Ces dernières, tout comme l'École professionnelle des métiers de la bouche à Montreux, ont effectué le diagnostic Beelong pour les achats de denrées alimentaires.

ESTIMATIONS BEELONG	31.12.2017
Total structures (100%)	26
Total structures en gestion directe (100%)	4
Structures Gestion concédée	22
Total structures en gestion directe (100%)	4
Structures gestion directe Beelong effectuée	3
Structures gestion directe Beelong pas effectuée	1
Ecole professionnelle achetant des denrées alimentaires (EPM) de Montreux ayant fait Beelong	1

2.4.7 Engagement des structures pour l'insertion professionnelle (AFIRO)

ESTIMATIONS BEELONG	06.06.2016	31.12.2016
Total structures (100%)		
Structures GD Beelong effectuée	1	1

2.4.8 Restaurants scolaires dans le cadre de l'école obligatoire

Il y a environ 280 restaurants scolaires dans le cadre de l'école obligatoire. Des informations sur le mode de gestion de ces cantines pour 106 d'entre elles. Sur ces 106, seules 4 sont en gestion directe (soit 3,8 %) ; les 96,2 % restant sont majoritairement en gestion concédée.

ESTIMATIONS BEELONG	31.12.2017
Total structures en Gestion directe (100%)	8/137
Structures gestion directe Beelong effectuée	1
Structures GD Beelong pas effectuée	7
Structures livrées par des structures en gestion directe Beelong effectuée	8
Structures livrées par des structures en gestion directe Beelong pas effectuée	18
Structures GC	151

2.4.9 *Traiteurs livrant des repas aux structures publiques et parapubliques (L'impro, Jabo traiteur, SSCM – Restaurant le casque d'or)*

ESTIMATIONS BEELONG	30.10.2015	31.12.2016
Structures GD Beelong effectuée	2	3

2.4.10 *Autres types de structures publiques et parapubliques (Ecole à la montagne, etc.)*

ESTIMATIONS BEELONG	30.10.2015	31.12.2016
Structures GD ayant effectuée/planifiée Beelong	2	3

2.5 Résultats agrégés des évaluations avec Beelong

L'analyse Beelong se base sur les achats des cuisines afin de promouvoir la transparence du marché alimentaire et l'impact de la nourriture sur la planète. Ainsi, les acheteurs de denrées alimentaires obtiennent une information supplémentaire sur l'impact environnemental des produits permettant une prise de conscience sur les pratiques d'achat et incitant à une modification de comportement d'achat. D'une manière générale, les cuisiniers qui jouent un rôle déterminant sur l'orientation des achats, sont pour la majorité très concernés par la provenance et la saisonnalité des produits. L'indicateur leur a permis d'une part de chiffrer ces aspects et, d'autre part, de mesurer leur progression ou d'effectuer des comparaisons avec des collègues. Les différentes analyses Beelong effectuées montrent qu'un des principaux écueils détecté réside dans le choix d'approvisionnement auprès d'un grossiste local, lequel ne commercialise pas forcément des produits locaux.

Il est à relever que dans certains réfectoires, l'indicateur Beelong et les résultats de l'analyse sont présentés aux clients. Ceci confirme la pertinence de l'outil et son potentiel de diagnostic des pratiques d'achat.

L'analyse Beelong a permis de démontrer l'existence de bonnes pratiques au sein des établissements examinés ainsi que les marges de progression possibles par type de produit acheté. Globalement, les crèches obtiennent les meilleurs résultats en termes d'impact environnemental, suivies par les EMS et les hôpitaux. 63 % des aliments apprêtés dans les crèches proviennent de Suisse, 59 % pour les EMS et les hôpitaux. En ce qui concerne la saisonnalité des fruits et légumes, le score est encore plus marquant : 96 % pour les EMS, 94 % pour les crèches, 93 % pour les hôpitaux. Enfin, ce sont les crèches qui utilisent le plus de produits labellisés (57 %) devant les hôpitaux (45 %), et les EMS (41 %).

Les analyses Beelong effectuées avant fin 2020 ne contenaient pas de critère lié au bien-être animal. Dès lors, aucune des données disponibles lors de la rédaction de ce rapport n'en tient compte. Toutefois, en partenariat avec l'Office fédéral de l'environnement (OFEV), Beelong propose depuis fin 2020 des fiches d'accompagnement pour la restauration collective¹ qui prennent en compte cet aspect.

¹ https://www.bafu.admin.ch/dam/bafu/fr/dokumente/wirtschaft-konsum/fachinfo-daten/gemeinschaft-gastronomie-empfehlungen-nachhaltige-oeffentliche-beschaffung.pdf.download.pdf/Fiches-synthetiques_Recommandations%20pour%20des%20achats%20publics%20responsables%20dans%20le%20domaine%20de%20l'alimentation.pdf

3. AXE 2 - FORMATION DES CUISINIERS ET ACHETEURS DE DENRÉES ALIMENTAIRES

3.1 But

Un cours de formation a été mis en place ayant pour objectifs de :

- comprendre les enjeux d'une plus grande consommation de produits locaux;
- identifier les impacts économiques et environnementaux des denrées alimentaires acquises;
- connaître les principes et les outils qui permettent d'améliorer les pratiques;
- dessiner les pistes d'amélioration dans le cadre de ses missions.

3.2 Public cible

Les cuisiniers ou acheteurs de denrées alimentaires, engagés dans des cuisines en gestion directe au sein d'entités publiques ou parapubliques ainsi que les personnes ou responsables politiques intéressés.

Les participants sont invités à s'inscrire au cours après avoir effectué le diagnostic Beelong. Les personnes intéressées à participer provenant d'institutions qui n'ont pas utilisé l'outil Beelong sont également admises au cours.

Parmi les cuisiniers formés, figurent des cuisiniers du SPEN, du CHUV, de la DGAV et de la DGEP.

Nombre estimé de cuisiniers par type de structure	Total
Total estimé de cuisiniers dans les cuisines en gestion directe	381
Cuisiniers et chefs qui ont effectué le diagnostic Beelong	235
Cadres, cuisiniers et chefs qui ont effectué le diagnostic Beelong et qui se sont formés (fin 2018, état à décembre 2019)	172

Le tableau ci-dessus montre qu'un peu plus de 73 % des cuisiniers qui ont effectué le diagnostic Beelong se sont formés par la suite.

Depuis plusieurs années maintenant, les cuisiniers du CHUV ne suivent plus cette formation. Ce sont les personnes directement en charge des commandes de marchandises pour cette institution qui suivent la formation.

4. AXE 3 - APPEL D'OFFRES MODÈLE INTÉGRANT DES CRITÈRES DE DURABILITÉ

4.1 Objectif de l'appel d'offres modèle

L'objectif est l'établissement d'un appel d'offres intégrant des critères de durabilité incitant les prestataires à s'approvisionner en produits locaux et de saison. Lors de la recherche d'un prestataire de restauration collective, l'intégration du développement durable dans les appels d'offres vise à donner plus de poids à la saisonnalité, aux modes de production durables et à la proximité du lieu de production des denrées. Cette action concerne spécifiquement les restaurants collectifs fonctionnant en gestion concédée et, donc, les prestataires de services mandatés par les institutions publiques ou parapubliques.

4.2 Elaboration des appels d'offres

Deux appels d'offres modèles ont été élaborés et lancés en 2016 par la DGEP : un pour les cuisines en gestion concédée et un pour la livraison des repas. Ceci permet aujourd'hui de disposer d'appels d'offres génériques adaptés à la forme de restauration choisie. Des exigences en matière de durabilité dans le cahier des charges et dans les annexes de l'appel d'offres, avec un focus sur l'approvisionnement en produits locaux et de saison, ont été systématiquement introduites.

Durant l'élaboration des appels d'offres, un accent particulier a été mis sur le suivi des contrats de restauration collective. Un bilan annuel de contrôle qualité a été instauré dans les contrats afin de suivre de manière efficiente l'activité de l'adjudicataire ainsi que ses engagements pris dans le cadre des soumissions quant aux produits locaux et de saison. En effet, les appels d'offres en question ne constituent pas des marchés publics au sens strict mais des prestations attribuées en applications de l'article 2, alinéa 7 de la loi fédérale sur le marché intérieur (LMI), laquelle restreint les exigences qui peuvent être posées en la matière. Il s'agit donc d'effectuer un suivi contractuel des engagements consentis.

Depuis 2016, huit appels d'offres ont été lancés. Sept étaient des procédures ouvertes (gymnases d'Yverdon, de Marcelin, de Renens, de la Broye et de Burier ; garderies de l'État de Vaud, Académie de police) et un était une procédure sur invitation (gymnase du Bugnon).

4.2.1 Bilan des réponses du marché aux appels d'offres lancés

Le nombre restreint de soumissions déposées en réponse aux appels d'offres lancés questionne l'intérêt des prestataires pour la gestion des cafétérias sous la responsabilité de la DGEP. Afin de comprendre l'intérêt modéré que semblent présenter ces marchés pour les prestataires, une rencontre a été organisée avec les prestataires de la restauration collective le 6 décembre 2016.

S'agissant des conditions d'exploitation, les prestataires regrettent souvent la vétusté des locaux ou leur configuration les rendant peu attractifs. De plus, les prestataires souhaiteraient avoir la possibilité de préparer des plats chauds, tout comme la possibilité de pouvoir profiter des infrastructures pour répondre à des marchés externes en guise d'activité accessoire. Ils relèvent aussi que les prix du plat du jour ainsi que de différentes denrées courantes (croissants, thé, café, etc.) sont imposés et n'ont pas évolué depuis 10 ans.

En ce qui concerne les modalités de l'appel d'offres qui leur a été soumis, les prestataires, dont le métier est fortement lié à leur capacité à être créatif, regrettent le manque de contact humain dans le processus de soumission et estiment que les principes qui sous-tendent les marchés publics sont inadéquats pour ce type de marché. De plus, les prestataires souhaiteraient que les délais de réponse aux appels d'offres soient plus longs.

Les aspects liés au développement durable dans l'appel d'offres ont également été discutés. Considérés par certains comme un surcoût, les prestataires indiquent que les exigences globales (prix, horaires, etc.) pourraient péjorer les efforts particuliers pour un approvisionnement plus local. Celui-ci pourrait être plus cher et entraîner une gestion spécifique des déchets lorsqu'une action est entreprise, comme par exemple la mise à disposition d'accessoires ayant un impact moins nocif sur l'environnement (vaisselle compostable).

Depuis ces différents constats, la DGEP a testé un modèle de cafétéria sous la gestion d'apprentis du Centre d'orientation et de formation professionnelle (COFOP). Le Gymnase d'Yverdon est le premier gymnase à bénéficier d'une collaboration avec le COFOP qui assure déjà depuis quelques années la restauration de l'Ecole technique - Ecole des métiers de Lausanne (ETML). Ce modèle permet de repenser la restauration collective de ces structures, entre autre en maîtrisant mieux l'offre alimentaire afin que cette dernière réponde à des critères de santé et de durabilité. La DGEP souhaite poursuivre cette expérience dans plusieurs de ses établissements lorsque les conditions sont réunies.

4.2.2 Solutions envisageables

S'il est vrai que les contraintes budgétaires de l'État, soit la priorisation et la responsabilité interservices, ne facilitent pas le renouvellement des installations ou des locaux dédiés à la restauration, une évolution envisageable pour pouvoir proposer des plats chauds serait de définir des lots par région et de confier ces derniers à des prestataires ayant la capacité de production (cuisine centrale) permettant de livrer et gérer l'ensemble des restaurants sous sa responsabilité. Cette vision permettrait aussi d'intégrer dans ces zones géographiques d'autres partenaires comme des communes, des EMS ou autres. De plus, si les lots sont assez importants et bien réfléchis, ils permettraient aux prestataires de financer les investissements de production.

A ce jour, chaque établissement applique sa politique de prix de vente et définit sa prestation à savoir un, deux, ou trois menus. L'État de Vaud appliquant des règles uniformes de déductions fiscales à l'ensemble de ses salariés, il serait opportun qu'une politique tarifaire unique et commune puisse être mise en place. Cette politique de prix pourrait avoir plusieurs tarifications selon que l'on soit un collaborateur ACV, un étudiant/apprenti, un externe, ou autres.

Cette démarche permettrait dans le même temps de clarifier l'offre de base proposée dans les différents restaurants (fourchette verte, menus chauds, etc.).

Concernant les modalités liées aux appels d'offres, s'il n'est pas possible de déroger aux conditions qui régissent les appels d'offres en application de la LMI, il serait souhaitable d'y introduire une clause permettant aux prestataires d'utiliser les locaux pour des activités accessoires telles que marchés externes, service traiteur ou livraison de repas.

4.2.3 Suivi du contrôle qualité

L'objectif du contrôle qualité est de suivre les engagements contractuels et d'accompagner l'exploitant pour augmenter ses performances en matière de produits locaux et de saison, dans une démarche collaborative visant une amélioration continue.

De fait, un point a été ajouté à ce sujet dans les appels d'offres modèles (l'entité adjudicatrice se réserve le droit, soit en direct, soit par le biais d'un mandataire, d'effectuer des expertises de qualité de l'offre de restauration). Sur les 35 cafétérias de l'État, 30 sont en gestion concédée et donc potentiellement concernées par ce point.

Le pilote de ce contrôle qualité est la cafétéria des Écoles du site de Marcelin à Morges. Un groupe de travail a été mis sur pied avec la directrice du Gymnase de Morges et le directeur du Centre professionnel de Morges. Un mandat a été octroyé par le Bureau de la durabilité (BuD) pour l'élaboration du contrôle qualité et un soutien de CHF 10'000.- a été obtenu de la Confédération.

Cet outil de contrôle qualité, développé pour les besoins internes de l'État, est mis à disposition des entités parapubliques et des communes ; ces dernières ayant de nombreuses cafétérias en gestion concédée, parfois auprès des mêmes prestataires que l'État.

5. AXE 4 – PLATEFORME LOGISTIQUE LOCALE

5.1 Rapport d'AGRIDEA à l'attention du Canton de Vaud

Fin 2012, AGRIDEA, mandaté par la DGAV, a produit un rapport intitulé « Produits de proximité dans la restauration collective : Vaud ».

Ce rapport relève notamment que *« Le circuit d'approvisionnement dépend fortement de la taille de l'établissement et du nombre de repas servis par jour. Lorsque celui-ci est élevé, les producteurs ou les petites entreprises régionales peinent à répondre aux volumes demandés et aux services de livraison flexibles »*.

Finalement, au terme de l'analyse des différentes filières (lait et produits laitiers, viande, maraichère, fruitière etc.) le rapport produit la synthèse suivante : *« L'offre pour la restauration collective existe déjà dans le Canton de Vaud, portée par des grossistes équipés pour livrer de petites unités (détaillants, restaurants, restauration collective) ou par des entreprises romandes qui se sont spécialisées dans ce segment de marché. Très peu de fournisseurs sont spécialisés uniquement dans le créneau de la restauration collective »*.

5.2 Contacts avec les parties

Afin d'estimer ce qui devait encore être mis en place depuis le rapport d'AGRIDEA de 2012 et partant du principe qu'une augmentation de la consommation de produits locaux et de saison pourrait potentiellement permettre aux producteurs d'accroître l'écoulement direct de leurs produits auprès des acheteurs, diverses rencontres ont été organisées avec des producteurs dès 2015. Ces rencontres leur ont permis de prendre connaissance de l'intérêt des cuisiniers pour les produits locaux et de saison.

5.3 Mise en place d'une plateforme internet

Comme mentionné par AGRIDEA dans son rapport de synthèse des études réalisées dans les 6 cantons romands, publié fin 2012 et intitulé « Produits de proximité dans la restauration collective : état des lieux » : *« Il n'appartient pas aux autorités cantonales d'organiser la commercialisation des produits, qui relève de la responsabilité des professionnels. En outre, dans la mesure où de nombreuses entreprises sont déjà actives sur ce segment de marché, l'État ne doit pas perturber la concurrence entre entreprises »*.

Toutefois, afin de faciliter le rapprochement entre l'offre proposée par les producteurs et la demande, une plateforme internet a été élaborée à l'attention des différents acheteurs. Intitulée ChefAdvisor, cette plateforme a vu le jour en 2017, en réponse partielle à une problématique récurrente rencontrée, à savoir que les acheteurs ne disposent pas facilement de l'information de ce qui est disponible à l'achat et que les producteurs ne savent pas ce dont la restauration collective a besoin.

Cette plateforme avait pour but de palier, tout du moins en partie, cette problématique. Malheureusement, le manque de moyens financiers nécessaires à la communication sur la plateforme pour favoriser son déploiement et améliorer son contenu en fonction des retours des utilisateurs, a conduit l'hébergeur de la plateforme à la fermer début 2020.

5.4 Solutions envisageables

En 2019, sept ans après la production du rapport d'AGRIDEA, la société Ecozept a été mandatée pour établir un bilan de la situation et proposer des pistes de mise en œuvre de la stratégie cantonale.

Cette société a présenté son bilan en juin 2019, lequel relève qu'*« Il ressort de nos entretiens que la logistique pose généralement problème pour acheminer les produits locaux auprès des sites de restauration collective »*.

Par conséquent, malgré la disponibilité de la plateforme internet ChefAdvisor au moment de l'étude, certains problèmes logistiques étaient encore mentionnés.

Faisant la même observation que celle d'AGRIDEA et « sans aller jusqu'à la mise en place d'une plateforme logistique », le rapport Ecozept propose « des solutions logistiques innovantes et collaboratives qui peuvent être pertinentes ».

Une première piste serait d'encourager un système de co-livraison. Soit une mise en relation de producteurs pour qu'ils organisent des livraisons groupées (sur le modèle des sites internet de co-voiturage). Ce modèle existe en Savoie et Haute-Savoie et regroupe 400 producteurs inscrits.

Une deuxième piste consisterait à promouvoir des points de massification, à savoir des « points de collecte de proximité, connectés et réfrigérés, gérés par une application, permettant à l'agriculteur de gérer ses commandes ». Cette solution permet une « logistique optimisée avec un choix du transporteur le plus adapté, une mutualisation des expéditions, un regroupement des livraisons pour les clients qui commandent chez plusieurs agriculteurs, ainsi qu'une traçabilité garantie ».

Une troisième piste viserait à travailler avec des grossistes existants afin de mettre en place un service de livraison dans le but d'optimiser les transports d'aliments locaux pour diminuer les trajets à vide.

Finalement et en marge des pistes proposées par le rapport Ecozept, un redéploiement de la plateforme ChefAdvisor ou d'une plateforme similaire pourrait être envisagé mais devrait être effectué avec beaucoup plus de moyens. De plus, il devrait tenir compte du retour d'expérience obtenu jusqu'à ce jour. Le modèle de plateforme internet mis en place dans le Canton du Valais (<https://www.regiofoodvs.ch>) pourrait aussi servir d'exemple.

6. SITUATION – BILAN INTERMÉDIAIRE

À ce jour, l'état de la situation axe par axe est le suivant :

Axe 1 : Diagnostic des achats avec l'outil Beelong

Comme évoqué au point 2.5, l'analyse effectuée avec l'outil Beelong a permis de démontrer l'existence de bonnes pratiques au sein des établissements examinés ainsi que les marges de progression possibles par type de produit.

Toutefois, ce bon résultat doit aussi être mis en balance avec le fait que l'opération d'analyse des achats avec l'outil Beelong et le coaching en cuisine ne s'effectuent que sur une base volontaire des protagonistes.

Par conséquent, les résultats obtenus ne sont représentatifs que des acteurs soucieux de connaître leur situation et potentiellement de l'améliorer. Les chiffres montrent que ces acteurs représentent un peu plus de la moitié de la globalité des acteurs présents sur le marché (ceci avec quelques variations entre les EMS, les écoles, les crèches, etc.).

Les bénéfices des informations issues d'une telle analyse doivent être pérennes auprès des responsables de structures de restauration collective afin de convaincre l'ensemble des structures d'effectuer une analyse Beelong. Des actions ciblant les directeurs d'établissement, commissions scolaires, gestionnaires de crèches, directeurs de collectivités et chefs de cuisine qui n'ont pas encore participé à la démarche devraient être envisagées. De plus, des mesures de soutien pour répondre aux éventuels besoins des différents établissements relancés pourraient être proposées.

Axe 2 : Formation des cuisiniers et acheteurs en denrées alimentaires

En complément à l'analyse Beelong proposée aux responsables de la restauration collective, une formation à leur intention a été mise en place. Cette formation vise à expliquer les enjeux, les bénéfices et les possibilités que recèle l'utilisation de produits locaux dans la restauration collective.

Il apparaît que presque 42 % des cadres, cuisiniers et chefs responsables dans la restauration collective ont suivi cette formation. Ensuite d'une analyse Beelong, il ressort qu'environ 60 % des cadres, cuisiniers et chefs s'inscrivent à la formation proposée.

Si ce résultat est encourageant, comme pour l'axe 1, il est primordial de continuer le travail d'information des responsables de structures de restauration collective afin de convaincre le plus grand nombre d'entre eux de suivre la formation. Ceci est d'autant plus important, que, comme pour l'axe 1, l'inscription à cette formation s'effectue sur une base volontaire. Cette formation étant dispensée par le Centre d'éducation permanente (CEP) du Canton de Vaud, un tarif préférentiel pourrait être appliqué pour les entreprises externes à l'État souhaitant inciter leur personnel à se former.

Axe 3 : Appel d'offres modèle intégrant des critères de durabilité

Comme mentionné au point 4.2, des modèles d'appels d'offres intégrant des critères de durabilité ont été élaborés et lancés en 2016.

De ce point de vue, l'axe 3 a été réalisé. Toutefois, il faut mentionner que le taux de réponse à ces appels d'offres a été relativement peu élevé.

Par conséquent, les éléments qui ont été intégrés au modèle d'appel d'offres semblent de nature à diminuer l'attrait de ce marché pour les partenaires.

Il ressort des discussions menées entre les parties, après différentes phases d'appels d'offres, que plusieurs éléments, mentionnés sous le point 4.2.2, devraient être revus pour augmenter l'attractivité des structures faisant l'objet d'appels d'offres.

Finalement, si des exigences en matière de durabilité dans le cahier des charges et dans les annexes de l'appel d'offres, avec un focus sur l'approvisionnement en produits locaux et de saison, ont été systématiquement introduites, il serait opportun d'y inclure aussi des éléments liés au bien-être animal à l'avenir.

Axe 4 : Plateforme logistique locale

S'agissant de cet axe de la stratégie du Conseil d'État, les démarches entreprises ne semblent pas répondre entièrement à l'attente des parties. Dès le départ, il était clair que ce n'était pas à l'État de mettre en place une structure logistique de type « grossiste » ou « centrale d'achat » regroupant les produits des producteurs locaux à l'attention de la restauration collective.

Dès lors, il a été envisagé de favoriser le partage d'informations entre les producteurs et les acheteurs de la restauration collective par l'entremise d'une plateforme internet. Cette plateforme, active sous le nom de ChefAdvisor, a été opérationnelle de 2017 à 2020, année à laquelle l'hébergeur a estimé que les coûts de communication pour favoriser un déploiement de la plateforme ainsi que son amélioration étaient trop élevés pour être supportés par l'hébergeur uniquement. Par conséquent, la plateforme a été désactivée.

Fin 2012, AGRIDEA, dans son rapport à l'attention du Canton de Vaud, évaluait la complexité de l'approvisionnement dans la restauration collective comme un frein à l'introduction de produits de proximité. La piste proposée, basées sur les observations, était d'envisager le regroupement de l'offre, soit via une plateforme de vente, soit via une centrale d'achat.

Le modèle de plateforme proposé n'a visiblement pas trouvé sa place dans le processus d'approvisionnement de la restauration collective. Sans devoir mettre en place une centrale d'achat, la société Ecozept proposait, dans son rapport de 2019, de réaliser une étude logistique avec un accompagnement étroit de quelques structures « pilotes ».

Il est aussi fortement recommandé d'améliorer la traçabilité sur l'origine des produits tout au long de la chaîne. La création de la marque Vaud+ devrait aller dans ce sens afin de pouvoir davantage quantifier le pourcentage de produits locaux/bio introduits dans les repas. La mise en place d'une « boîte à outils » d'information et de traçabilité telle que celle mise à disposition par le Canton du Valais (<https://www.vs.ch/web/sca/outils-d-informations-et-tracabilites>) pourrait aussi s'avérer utile.

7. ACTUALISATION DE LA STRATÉGIE

Au vu des considérations précédentes ainsi que des dernières avancées en matière d'alimentation collective durable, le Conseil d'État souhaite poursuivre le travail engagé depuis 2015, mais également actualiser un certain nombre de ces axes. Une nouvelle structure de gouvernance doit être réfléchie afin de réaliser cette actualisation, un véritable pôle de compétences se révèle nécessaire suite au bilan réalisé et au vu des évolutions souhaitées.

- Axe 0 (nouveau) – Cadre de référence

Objectifs d'une actualisation :

- Réaliser une évaluation des performances économiques et des conditions de production des établissements propriétés de l'État permettant d'analyser les changements de paradigmes nécessaires pour fixer et atteindre un nouveau cadre de référence (potentiellement : regroupement par lot des cuisines, nouveaux modèles de gestion directe intégrant une composante de formation et d'insertion, plan de rénovation des infrastructures, signature d'une charte d'engagement pour les entités en gestion directe, etc.)
- Fixer un cadre de référence quantitatif et qualitatif (durabilité et éthique, nutrition, tarifaire) pour l'ensemble des restaurants propriétés de l'État de Vaud (en gestion directe et concédée), tenant compte des nouvelles données climatiques, éthiques, nutritionnelles, et basé sur l'expérience des 5 dernières années, ainsi que des entités publiques et parapubliques s'étant engagées dernièrement sur le sujet
- Déterminer un plan d'action budgétisé, avec une mise en œuvre planifiée, développer un outil de monitoring ad hoc, fixer une gouvernance et un pilotage ad hoc, sous l'égide du BUD

- Axe 1 - Diagnostic des achats des cuisiniers avec l'outil Beelong – opération volontaire de coaching en cuisine

Objectif d'une actualisation :

- Renouveler des diagnostics en fonction du cadre de référence fixé en Axe 0

- Axe 2 - Formation des cuisiniers et acheteurs de denrées alimentaires

Objectif d'une actualisation :

- Identifier les nouveaux besoins de formation (intégrant les nouveaux labels et outils) et promouvoir une offre de formation continue en fonction du nouveau cadre de référence

- Axe 3 - Appel d'offres modèle intégrant des critères de durabilité

Objectifs d'une actualisation :

- Assurer un respect des nouveaux critères aussi bien dans les restaurants en gestion directe ou concédée (cahier des charges à créer pour appliquer le cadre de référence dans tous les restaurants et appel d'offres modèle à actualiser pour la gestion concédée)
- Généralisation et professionnalisation des contrôles qualité
- Intégration de critères liés au bien-être animal

- Axe 4

Objectif d'une actualisation :

- Poursuivre le travail d'accompagnement et veille active suite à la création de la marque Vaud+ et de plateformes similaires.

8. CONCLUSION

Chacun des quatre axes de la stratégie du Conseil d'État a été mis en œuvre avec plus ou moins de succès. Cependant, dans tous les cas, le taux de succès a été proportionnel à l'adhésion des cuisiniers, chefs de cuisine, acheteurs et cadres de la restauration collective, à cette stratégie.

En effet, que ce soit l'analyse Beelong, la participation à la formation ou l'utilisation de la plateforme ChefAdvisor, la base volontaire prévalait. Le modèle d'appel d'offres intégrant des critères de durabilité avec un focus sur l'approvisionnement en produits locaux et de saison laissait moins de marge de manœuvre aux prestataires et n'a, malheureusement, pas suscité le taux de réponse escompté.

Il en ressort qu'à ce jour les outils nécessaires ont été développés pour les quatre axes de la stratégie. Ils ont été mis à disposition et utilisés à divers degrés par les prestataires.

A l'avenir, il est souhaitable de poursuivre la promotion de ces outils. Un travail de marketing et d'accompagnement, un peu comme l'accompagnement de start-up, est nécessaire. La plateforme Star'Terre remplit cette fonction et certains des projets accompagnés par ce guichet unique sont en relation avec la restauration collective. Ceci avec un nombre contenu de « sites pilotes » dans un premier temps, puis l'extension de cet accompagnement à tous.

Cependant, une actualisation des axes stratégiques est souhaitée et nécessite aussi une évolution de la structure de pilotage. En effet, ce n'est plus un « métier » en particulier qui est en mesure de conduire ce projet mais un pôle de compétences qui permettra de faire le lien entre l'offre, les intermédiaires et la demande.

Le Conseil d'État soutient vivement la mise en place de circuits courts, gage de critère de durabilité dans l'approvisionnement de la restauration collective et souhaite renforcer sa politique d'incitation à l'utilisation de produits locaux et de saison. L'adoption récente de son Plan climat le pousse en effet à actualiser les différents critères de durabilité associés à la restauration collective afin de relever les enjeux climatiques dans ce domaine. De plus, avec le déploiement de la marque Vaud+, il entend offrir une garantie visuelle forte de proximité aux producteurs et aux intervenants de la restauration collective entre autres.

Afin de conduire l'actualisation de la stratégie, le Conseil d'Etat préconise la mise en place d'une nouvelle structure de gouvernance du projet, sous l'égide du BuD, laquelle pourrait, si nécessaire, intégrer des acteurs du déploiement de la marque Vaud+.

Ainsi adopté, en séance du Conseil d'État, à Lausanne, le 10 mars 2021.

La présidente :

N. Gorrite

Le chancelier :

V. Grandjean