

RAPPORT DE MAJORITE DE LA COMMISSION THEMATIQUE DES AFFAIRES SOCIALES

chargée d'examiner l'objet suivant :

Initiative Vincent Keller et consorts au nom Nathalie Jaccard, Patricia Spack-Isenrich, Pierre-François Mottier, Maurice Tréboux, Pierre Zwahlen - Pour un droit à l'alimentation dans le canton de Vaud

1. PREAMBULE

La Commission thématique des affaires sociales s'est réunie le lundi 11 novembre 2024, à la Salle du Bicentenaire, Place du Château 6, à Lausanne. Sous la présidence de Monsieur le Député Felix Stürner, elle était composée de Mesdames les Députées Monique Hofstetter, Joëlle Minacci, Anna Perret, Anne-Lise Rime, Monique Ryf et Muriel Thalmann (qui remplaçait Claire Attinger Døpper) ; ainsi que de Messieurs les Députés Grégory Bovay (qui remplaçait Laurence Bassin), Jean-Rémy Chevalley, Michael Demont, Florian Despond, Cédric Echenard, Vincent Keller, Sébastien Kessler, Cédric Weissert et Andreas Wüthrich.

Ont également participé à cette séance Madame la Conseillère d'Etat Rebecca Ruiz, Cheffe du Département de la santé et de l'action sociale (DSAS) ; Monsieur Fabrice Ghelfi, Chef de la Direction générale de la cohésion sociale (DGCS)

Monsieur Florian Ducommun-dit-Boudry, Secrétaire de la Commission, a rédigé les notes de séance et en est vivement remercié.

2. POSITION DE L'INITIANT

Rappelant en préambule qu'il vient défendre devant la Commission une initiative déposée par plusieurs collègues issu·e·s de quasiment tous les partis politiques, l'initiant indique que le but de cette initiative est d'inscrire le droit à l'alimentation dans la Constitution vaudoise. Dans le canton de Genève, il a pu être constaté que l'aide à l'alimentation d'urgence devient de plus en plus pérenne, notamment à cause des effets liés à la pandémie de la COVID-19, ainsi qu'à la montée des prix qui augmentent la précarité.

En ce qui concerne le Canton de Vaud, environ 10'000 personnes se rendent chaque semaine dans les épiceries *Caritas* ou auprès des 36 organisations qui sont livrées par la Centrale alimentaire de la région lausannoise (CA-RL). A l'image de ce qui a été fait à Genève - dont le référendum a été soutenu par le peuple à plus de 66% - l'objectif consiste donc à modifier la Constitution vaudoise de manière à y inscrire de façon forte et durable le droit à l'alimentation.

Le porteur de l'initiative indique avoir été récemment invité par les *Cartons du Cœur Romandie* pour comprendre l'ampleur du travail mené par les bénévoles - de moins en moins nombreux - qui se chargent de la récupération et de la distribution aux personnes les plus démunies. Etant donné que la demande devient de plus en plus forte, le système actuel du bénévolat porté par ces organismes arrive à ses limites. Quand bien même une bonne partie de ces personnes précarisées sont migrant·e·s, *Cartons du Cœur Romandie* constate que 60% des bénéficiaires sont de nationalité suisse et qu'à peu près 70% sont des familles monoparentales.

3. POSITION DU CONSEIL D'ETAT

En guise d'introduction, la Cheffe du DSAS précise que l'article 12 de la Constitution fédérale précise le droit d'obtenir de l'aide dans des situations de détresse :

« Quiconque est dans une situation de détresse et n'est pas en mesure de subvenir à son entretien a le droit d'être aidé et assisté et de recevoir les moyens indispensables pour mener une existence conforme à la dignité humaine. »

Au niveau cantonal, il est question dans l'article 33 de la Constitution du minimum vital et du logement d'urgence,

« Toute personne dans le besoin a droit à un logement d'urgence approprié et aux moyens indispensables pour mener une existence conforme à la dignité humaine. »

Enfin, l'article 4 de la *Loi sur l'action sociale vaudoise (LASV)* revient spécifiquement sur le droit à l'aide d'urgence qui comprend, entre autres, la remise de denrées alimentaires :

« ¹ Toute personne résidant dans le canton a droit au minimum à l'aide d'urgence si elle n'est plus en mesure de subvenir à son entretien en raison d'une situation de détresse présente ou inéluctable.

² L'aide d'urgence doit en principe être sollicitée par le bénéficiaire, à qui il peut être demandé de collaborer à l'établissement de ses besoins et de quérir les prestations accordées.

³ L'aide d'urgence est dans la mesure du possible allouée sous forme de prestations en nature. Elle comprend en principe :

- a. le logement, en règle générale, dans un lieu d'hébergement collectif;*
- b. la remise de denrées alimentaires et d'articles d'hygiène;*
- c. les soins médicaux d'urgence dispensés en principe par la Polyclinique Médicale Universitaire (PMU), en collaboration avec les Hospices cantonaux/CHUV;*
- d. l'octroi, en cas de besoin établi, d'autres prestations de première nécessité. »*

En ce qui concerne de la situation actuelle au niveau du terrain, le dispositif de distribution alimentaire est en effet très sollicité puisque, d'après les retours obtenus par l'administration, plusieurs structures atteignent un certain nombre de limites. A titre d'exemple, l'association mentionnée auparavant par l'initiant a dû plafonner son action selon les moyens qu'elle avait à disposition. Les quantités distribuées aujourd'hui ne correspondent donc pas à la demande réelle. De plus, les dispositifs font face à des réserves financières qui s'épuisent, des rentrées de fonds qui sont aléatoires, ainsi que des défis structurels qui compliquent l'approvisionnement en denrées, lesquelles peuvent varier en fonction des institutions concernées.

Comme la Cheffe du DSAS a souvent eu l'occasion de le dire dans le cadre de réponses à des interpellations qui ont été adressées au Conseil d'Etat, il est vrai que le Canton ne s'est pas saisi activement de la présente problématique dans le cadre de sa politique sociale. En effet, la prise en compte de cette thématique s'effectue à travers les régimes sociaux cantonaux qui permettent dès lors aux personnes bénéficiaires d'obtenir un minimum vital.

Par ailleurs, les aides apportées par le Canton à des structures se sont faites de manière subsidiaire et en fonction de situations particulières. Depuis 2022, l'Etat subventionne à hauteur de CHF 40'000.- les épiceries *Caritas*. En raison de l'arrivée de réfugiés • e • s provenant d'Ukraine, le DSAS a décidé à titre exceptionnel d'allouer en 2022 une aide unique de CHF 100'000.- au bénéfice de la CA-RL. Enfin, un soutien s'élevant à CHF 60'000.- a été octroyé via le *Fonds d'utilité publique (FUP)* pour un projet intitulé « la Solidarité ».

Dans le cas où la Commission, respectivement le Grand Conseil, désirerait introduire un droit à l'alimentation dans la Constitution vaudoise, celui-ci s'adresserait à l'ensemble de la population et non plus uniquement à une population en situation de précarité ou d'urgence particulière. Une telle inscription constitutionnelle devrait se décliner dans le corpus législatif afin de fonder une politique publique cantonale en matière d'alimentation, ce qui impliquerait ainsi d'appréhender la problématique de manière transversale sur les questions de qualité, de quantité, de provenance, de modes de production ou encore de durabilité. Cela nécessiterait par conséquent des ressources supplémentaires, car il s'agit d'un important travail.

Si la présente initiative était renvoyée au Conseil d'Etat, celui-ci pourrait dès lors s'inspirer des expériences genevoises et fribourgeoises en la matière, étant donné que le Canton de Fribourg s'est récemment prononcé en faveur de la création d'une *Banque Alimentaire Fribourgeoise*.

4. DISCUSSION GENERALE

Emettant d'emblée quelques réserves quant à l'utilisation d'une initiative parlementaire en vue de traiter de la présente problématique, un premier commissaire souhaiterait s'assurer que l'agriculture locale et vaudoise soit clairement mise en avant, car l'article modifié ne le mentionne pas. En outre, il se demande si certaines personnes ont réellement la volonté de manger une nourriture saine et locale à l'aune de leurs habitudes alimentaires, mais également de leurs moyens financiers. Aussi, il s'interroge quant à l'utilisation de la locution « alimentation adéquate » puisqu'il est difficile d'en cerner les contours. Sur le fond, le commissaire peut comprendre la volonté de cette initiative et il soutient évidemment tout accès à une agriculture et une alimentation locale. Néanmoins, cette volonté se confronte à la réalité du terrain tant en termes de moyens à disposition que d'aliments et de prix, c'est pourquoi il voit difficilement comment mettre concrètement en œuvre un tel droit, d'autant plus en l'inscrivant dans la Constitution.

Observant qu'il est effectivement de plus en plus compliqué de trouver des bénévoles au niveau associatif et d'obtenir des dons pour compléter les finances des associations - par exemple en vue d'acheter de la nourriture - une deuxième intervenante trouverait intéressant qu'une étude soit menée sur la question des différents types de population qui nécessitent d'avoir accès à ces organismes.

Considérant également que l'intention derrière la présente initiative est bonne, une troisième députée n'est cependant pas d'avis qu'une inscription dans la Constitution soit véritablement opportune et estime que la mise en place d'une banque alimentaire serait davantage efficace.

Contrairement à leur préopinante, une quatrième et cinquième commissaire souhaite insister sur le fait que le droit à l'alimentation est un droit des plus fondamentaux. En ce sens, il est pertinent de l'inscrire dans la Constitution étant donné que cela donne un cadre et de la légitimité à un droit qui n'est actuellement pas garanti. Il leur paraît dès lors essentiel de souligner que toute personne a droit de manger à sa faim et ne doit souffrir de la faim dans le Canton.

L'initiant note que le Parlement genevois a justement utilisé la locution « alimentation adéquate » et renvoie à cet effet les membres de la Commission aux discussions qui ont eu lieu au sein du Grand Conseil genevois, afin de comprendre pourquoi cette terminologie a été choisie. De plus, la question de la qualité de l'alimentation est ici centrale étant donné que cette dernière constitue la première variable d'ajustement pour les personnes en situation de précarité. Enfin, il est pour lui évident que les agriculteurs et agricultrices sont précisément les personnes cruciales pour mettre en œuvre cette politique publique.

A cela, la cinquième intervenante ajoute que de telles décisions politiques vont permettre de donner accès au plus grand nombre à une nourriture saine et adéquate. Plusieurs plus-values vont en découler, telles que la reconnaissance du travail des agriculteurs et agricultrices, ainsi que de l'alimentation locale grâce à des produits de meilleure qualité. Il y a aussi un intérêt sanitaire puisque, à la lecture d'un article paru en ce jour sur le site web de la *Radio Télévision Suisse* (RTS), et dont l'intitulé est le suivant : « *Les mauvaises habitudes alimentaires ont un coût sanitaire caché exorbitant* »¹, il ressort que les retombées financières sont manifestes.

Dans la foulée d'une question d'une sixième commissaire, la Cheffe de Département répond que le Canton intervient à titre subsidiaire dans les aides apportées aux institutions et fondations.

Constatant que les produits étrangers sont souvent moins chers par rapport aux produits suisses, tout en observant que les marges faites par les grands distributeurs sont parfois problématiques, le premier intervenant reste persuadé que le terme « adéquat » manque de clarté étant donné que les habitudes alimentaires sont différentes pour chacun et chacune.

Au tour d'un septième intervenant de demander si l'article constitutionnel présentement demandé, respectivement sa loi d'application, s'appliquerait uniquement aux Vaudoises et aux Vaudois.

¹ [Les mauvaises habitudes alimentaires ont un coût sanitaire caché exorbitant](#), site web de la RTS

L'initiant souligne à nouveau le fait qu'une inscription dans la Constitution est nécessaire, car le cadre légal actuel ne permet pas de garantir le droit à l'alimentation. De plus, il répète que le système basé sur le bénévolat arrive à ses limites. En outre, il précise que 20% des bénéficiaires de la CA-RL ne viennent pas de la région lausannoise, ce qui signifie que ce besoin existe sur tout le territoire cantonal. Enfin, il imagine qu'une banque alimentaire pourrait être une réponse du Canton à cet article constitutionnel.

Constatant que l'accès à une alimentation saine et de qualité devient une problématique pérenne pour un certain nombre de personnes ou de familles, la sixième députée note que les associations doivent sans cesse réitérer des démarches pour obtenir des aides. Faire de cette problématique une politique publique permettrait par conséquent d'obtenir des ressources pérennes et non pas de manière ponctuelle.

Un huitième commissaire considère qu'il convient d'entrer dans la conscience des gens pour qu'ils soient d'accord de s'alimenter sainement, car l'industrie agro-alimentaire a pris le dessus depuis très longtemps pour vendre des produits bien moins qualitatifs. Il convient dès lors pour le commissaire d'aller beaucoup plus loin si l'on souhaite faire quelque chose pour la santé publique.

A ce sujet, l'initiant estime que forcer les gens à aller dans une direction n'est pas favorable s'ils ont les moyens de se nourrir. Le droit à l'alimentation devrait devenir un concept cantonal.

Considérant qu'inscrire le droit à l'alimentation dans la Constitution est une chance de réfléchir à cette thématique centrale et extrêmement complexe, la quatrième intervenante se dit surprise qu'il n'y ait pas de cadre légal cantonal y relatif actuellement. Aussi, le terme « adéquat » se veut très large et laisse beaucoup de latitude concernant son interprétation ; en ce sens, les notions de production locale et d'alimentation saine pourraient justement en faire partie.

Un neuvième député se réjouit qu'il soit question d'encourager une agriculture nourricière et raisonnée, alors que la politique agricole tend à diminuer cette agriculture nourricière ; la Suisse est d'ailleurs passée en-dessous de la barre des 50% d'auto-provisionnement. Comme plusieurs de ses collègues, il reste cependant circonspect quant à l'utilisation du terme « adéquat » dans la proposition de modification constitutionnelle.

A l'initiant de mentionner que le gaspillage alimentaire représente 2,8 millions de tonnes par année dont 60% sont encore consommables, ce qui correspond à 330 kilos par personne et par an. Les principaux responsables de l'impact climatique de l'alimentation sont les consommateurs finaux (40%), la transformation (20%), la restauration (12%) et l'agriculture (11%)².

Le premier député déplore cet état de fait tout en soulignant qu'il est très compliqué de changer la mentalité de certaines personnes en matière d'achats d'aliments ainsi que de gaspillage.

A son tour, la quatrième intervenante observe qu'un des problèmes est que certaines productions agricoles n'arrivent pas jusqu'à la grande distribution - surtout à cause de normes liées au calibrage (taille, forme, etc.) et sont directement jetées à la source alors qu'elles pourraient être consommées.

Le neuvième intervenant note que les contrats de production avec de grandes surfaces empêchent de vendre ces produits, ce qui est en effet purement scandaleux. La présente initiative ne changera toutefois pas cette problématique car il serait nécessaire d'y intégrer également la lutte contre le gaspillage.

En conclusion, la cinquième commissaire et un dixième estiment que cette initiative constituerait justement un appui en vue d'amener d'autres propositions concrètes - outre l'accès à l'alimentation - telles que la lutte contre le gaspillage - notamment de la grande distribution - ou encore la mise sous pression des agriculteurs et agricultrices.

5. VOTE DE LA COMMISSION

Prise en considération de l'initiative.

A la voix prépondérante de la présidence, la Commission recommande au Grand Conseil de prendre en considération cette initiative par 7 voix pour, 7 voix contre et 1 abstention, et de la renvoyer au Conseil d'Etat (art. 132 LGC) pour préavis.

² [Gaspillage alimentaire](#), site web du WWF suisse

Dans la foulée de ce vote, la rédaction d'un rapport de minorité est annoncée.

Moudon, le 8 juillet 2025.

Le rapporteur de majorité :

(Signé) Felix Stürner