

Questions guides pour le rapport de synthèse de la société civile

LE DROIT À L'ALIMENTATION EN FRANCE

Répondant à l'appel à participation du Mécanisme de la société civile du Comité de la sécurité alimentaire mondiale dans le cadre du suivi sur les Directives sur le droit à l'alimentation, cette contribution concernant la France, a été impulsée et coordonnée par le groupe travaillant sur le droit à l'alimentation au sein d'EAPN France¹.

Répondre au questionnaire proposé a été une occasion pour nous de travailler et d'approfondir nos positionnements et d'impulser un premier dialogue avec les acteurs travaillant en France sur ce même sujet. Ainsi, FIAN France² a rejoint EAPN France dans ce travail et ces analyses. Les réponses développées ne représentent qu'un point d'étape dans nos recherches et mobilisations, et en particulier, une deuxième version est prévue pour la partie concernant l'analyse des politiques agricoles développée par FIAN France dans la réponse à la question 12. Et nous espérons que la réponse à ce questionnaire peut être un point de départ d'une plus grande mobilisation autour de la protection du droit à l'alimentation en France.

¹ Rédaction coordonnée par Magali Ramel en collaboration avec Dominique Paturel pour le groupe sur le droit à l'alimentation d'EAPN France dont les membres ayant contribué à ce questionnaire sont : Julien Adda, Jean-Claude Balbot, Véronique Blanchot, Claude Bobey, Diane Dalvard, Richard Delplanque, Dominique Hays, Guy Janvier, Alain Jezequel, Olivier Marguery, Dominique Paturel, Magali Ramel, Boris Tavernier.

Présentation de ce groupe de travail dans la réponse 2 de ce questionnaire.

² Les personnes ayant contribué à la rédaction pour FIAN France sont : Anaïs Sinoir, Renaud Météreau, Céline Zoppello, Timothé Feodoroff

Plan des réponses au questionnaire :

Propos préalables : définition du droit à l'alimentation servant d'appui à l'analyse.....	4
1. Au cours des treize dernières années, qu'est-ce que le gouvernement a fait afin d'assurer le droit à l'alimentation dans votre pays, au niveau national ou infranational ? Merci d'illustrer votre réponse avec des exemples concrets.	6
Au niveau national : un droit méconnu et ignoré.....	6
a. L'absence de reconnaissance et de protection du droit à l'alimentation et l'absence de réforme législative fondée sur le droit à l'alimentation	6
b. Des stratégies de sécurité alimentaire restrictives et renforçant le dispositif de l'aide alimentaire et non le droit à l'alimentation.....	9
c. Programmes de soutien aux producteurs alimentaires	12
d. L'insuffisance du régime de sécurité sociale pour donner pleine effectivité au droit à l'alimentation : l'argument de l'augmentation des chiffres de l'insécurité alimentaire	12
e. Droit à l'alimentation des filles et des peuples autochtones :.....	15
2. Quels efforts ont été fournis par les OSC et ONG afin de réaliser le droit à l'alimentation au niveau national ou infranational dans votre pays ? Merci d'illustrer votre réponse avec des exemples concrets.....	16
Au niveau national : porter les enjeux de démocratie alimentaire et de l'accès digne et durable à l'alimentation	16
• Le groupe alimentation d'EAPN France.....	16
• FIAN France	19
3. Merci de décrire quelques un des impacts des activités mentionnées dans les questions 1 et 2. Merci d'illustrer votre réponse avec des exemples concrets.	21
A. Quelques impacts de la méconnaissance du droit à l'alimentation par les politiques nationales françaises.....	21
a. Une approche caritative et non fondée sur le droit pour l'accès à l'alimentation dans les politiques françaises.....	21
• Des politiques défendant l'enjeu nécessaire à une alimentation saine et de qualité mais non de l'accès digne et durable à une nourriture saine	21
• La prévalence de l'aide alimentaire comme solution à l'insécurité alimentaire en France	21
• Le développement d'initiatives alimentaires allant dans le sens du droit à l'alimentation mais la difficulté de leur financement	22
b. Des atteintes au droit à l'alimentation en France	24
• Respect de la dignité	24
• Non discrimination	25
• Accès durable à l'alimentation	25
• Accès de tous à une alimentation de qualité.....	26
• Inégalités entre et au sein des territoires.....	26
c. Un modèle de production agricole dominant non durable et créateur de pauvreté et d'inégalités, en France et dans le monde	27
d. Le développement préoccupant d'un discours liant lutte contre le gaspillage alimentaire et lutte contre l'insécurité alimentaire	27
B. Premiers impacts, modestes mais encourageants, des travaux du groupe EAPN	29
4. Merci de décrire comment et dans quelle mesure les groupes les plus affectés par la faim, l'insécurité alimentaire et la malnutrition, et surtout les femmes au sein de ces groupes, ont été impliqués dans les activités discutées dans les questions 1 et 2 ?	31

Au niveau national :	31
a. L'absence de participation des personnes en situation de précarité alimentaire à l'élaboration, le suivi et l'évaluation des politiques agricoles et alimentaires française.....	31
b. Le développement de notre réseau accès digne et durable à l'alimentation en France d'EAPN à partir de la participation et des attentes de personnes affectées par la précarité alimentaire et la mise en lien du monde social associatif avec le monde des associations agricoles alternatives.....	32
 5. <i>Au cours des treize dernières années, comment la pleine et entière participation des femmes dans l'économie a-t-elle été abordée ?</i>	33
 6. <i>Quels mécanismes existent dans votre pays pour suivre le droit à l'alimentation ? Qui est impliqué dans ces mécanismes ? Qui est exclu de ces processus ?</i>	34
Au niveau national : aucun mécanisme national de suivi	34
a. Aucun mécanisme de suivi du droit à l'alimentation.....	34
b. Un faible suivi de la précarité alimentaire en France	34
 7. <i>Quels sont les principaux conflits, défis ou obstacles à la réalisation du droit à l'alimentation ? Merci d'illustrer votre réponse avec des exemples concrets.</i>	36
 8. <i>Dans quelles mesures les groupes qui sont le plus affectés par la faim, l'insécurité alimentaire et la malnutrition sont-ils libre de s'organiser et défendre leurs droits? À quelles contraintes les femmes font-elle faces lorsqu'elles s'organisent pour défendre leurs droits? Qu'en est-il des peuples autochtones?</i>	38
 9. <i>Pouvez-vous identifier des acteurs qui s'opposent ouvertement au droit à l'alimentation? Pourquoi et comment s'y opposent-ils?</i>	39
 10. <i>Comment le CSA pourrait améliorer son soutien à la réalisation du droit à l'alimentation?</i>	40
 11. <i>Avez-vous d'autres remarques?</i>	41
A. Une analyse française qui doit être resituée dans le cadre du droit et des politiques de l'Union européenne	41
a. Au niveau européen : le droit à l'alimentation, un droit également ignoré	41
• Absence de reconnaissance du droit à l'alimentation en droits européens (UE et CEDH).....	41
b. L'enjeu des élections de 2019 et de la PAC 2020	42
B. Une analyse française qui n'aborde pas la position de la France dans ses relations internationales et extraterritoriales	42
 12. <i>Analyse des politiques agricoles françaises par FIAN France</i>	43
a. Programmes de soutien aux producteurs alimentaires.....	43
• Evolution de l'architecture de la PAC et choix de la France.....	43
• Politiques nationales	44
• Règlementation sur les semences	45
• Politique de gestion du foncier agricole	46
b. Un modèle de production agricole dominant non durable et créateur de pauvreté et d'inégalités, en France et dans le monde	47
• Effet des politiques sur le revenu agricole, l'emploi et le renouvellement des générations	47
• Effet des politiques sur l'autonomie quant aux moyens de production	48
• Impact environnemental du modèle agricole dominant	50
• Effets des politiques sur l'impact environnemental de l'agriculture	51
• Effets des politiques sur le lien producteurs-consommateurs	54

Propos préalables : définition du droit à l'alimentation servant d'appui à l'analyse

Une différence fondamentale entre le droit à l'alimentation et le droit d'être à l'abri de la faim et l'inscription dans une démarche de démocratie alimentaire³

Le **droit à l'alimentation** est « *le droit d'avoir un accès régulier, permanent et libre, soit directement soit au moyen d'achat monétaire, à une nourriture quantitativement et qualitativement adéquate et suffisante, correspondant aux traditions culturelles du peuple dont est issu le consommateur, en assurant une vie psychique et physique, individuelle et collective, libre d'angoisse, satisfaisante et digne* » (Ziegler, 2001)⁴.

Le contenu essentiel de ce droit a été interprété par le Comité des droits économiques sociaux et culturels (Comité DESC) de l'ONU dans son Observation générale 12⁵ sur le droit à une nourriture suffisante. Une **claire distinction** y est faite **entre le droit fondamental d'être à l'abri de la faim** reconnu à l'article 11§2 du Protocole international des droits économiques sociaux et culturels (PIDESC) **et le droit à l'alimentation** qui résulte de l'article 11§1 du PIDESC. Etre à l'abri de la faim ne représente que l'obligation fondamentale minimum qui doit être assurée par tous les Etats du PIDESC et qui est étroitement liée au droit à la vie. Si le droit à l'alimentation englobe le droit d'être à l'abri de la faim, il est bien plus large que ce dernier. En effet, le droit à l'alimentation « *ne doit pas être interprété dans le sens étroit ou restrictif du droit à une ration minimum de calories, de protéines ou autres nutriments spécifiques* »⁶ ; il n'est pas non plus « *le droit d'être nourri mais essentiellement le droit de se nourrir soi-même dans la dignité* »⁷. Son contenu normatif peut être résumé aux exigences de disponibilité, d'accessibilité, d'adéquation et de durabilité : ces dimensions doivent être reconnues en tant que droit dans la législation et être garanties par des mécanismes de responsabilisation (De Schutter, 2014)⁸. De plus, une attention particulière doit être portée à l'accès en prenant en compte que la seule disponibilité, adéquation ou accessibilité au sens physique ne garantissent pas la possibilité de se réappropriier la façon dont les personnes souhaitent manger (Ndiaye, Paturel, 2016)⁹.

Le droit à l'alimentation entraîne **diverses obligations pour l'Etat** : les obligations de respecter, de protéger et de donner effet au droit à l'alimentation¹⁰, l'obligation de non-discrimination en matière d'accès à la nourriture ainsi qu'aux moyens et prestations permettant de se procurer de la nourriture¹¹, des obligations internationales et extraterritoriales¹² et également une obligation de réalisation progressive entre le droit d'être à

³ Magali RAMEL, (en cours – soutenance prévue courant 2019) « Le droit à l'alimentation en France », Thèse de Droit Public sous la direction de Mme Diane Roman, (Professeure des Universités), Université François Rabelais de Tours.

⁴ Jean ZIEGLER, « Le droit à l'alimentation - Rapport établi par M. Jean Ziegler, Rapporteur spécial sur le droit à l'alimentation, conformément à la résolution 2000/10 de la Commission des droits de l'homme », 7 février 2001, E/CN.4/2001/53, §14

⁵ Comité des droits économiques, sociaux et culturels, *Observation Générale 12 - Droit à une nourriture suffisante (art 11)*, E/C.12/1999/5, 1999

⁶ *Ibid*, §6

⁷ HAUT COMMISSARIAT AUX DROITS DE L'HOMME, *Le droit à une alimentation suffisante*, coll. « Fiche d'information », n° 34, 2010, 65 p., p. 5

⁸ Olivier DE SCHUTTER, « Rapport final : Le droit à l'alimentation, facteur de changement », Rapport soumis par le Rapporteur spécial sur le droit à l'alimentation au Conseil des droits de l'Homme de l'Assemblée générale des Nations Unies, 24 janvier 2014, A/HRC/25/57, §2

⁹ Patrice NDIAYE, Dominique PATUREL. (2016) Accès à l'alimentation durable, note Casdar AcceCible

¹⁰ Comité DESC, *Observation générale 12, op. cit.*, §15

¹¹ Comité DESC, *Observation générale 12, op. cit.*, §18

¹² Comité DESC, *Observation générale 12, op. cit.*, §36-41

l'abri de la faim et le plein exercice du droit à l'alimentation, en progressant le plus rapidement possible vers cet objectif¹³.

En se fondant sur le mangeur, sur son besoin vital de se nourrir, sur ses choix et ses droits et en lui reconnaissant les moyens d'agir pour son accès à l'alimentation, le droit à l'alimentation conduit à **ré-envisager le système alimentaire dans son ensemble** (par système alimentaire, nous entendons la façon dont les hommes s'organisent pour produire, distribuer et consommer leur nourriture, Malassis, 1988¹⁴). Il n'est plus appréhendé de la « fourche à la fourchette » mais de « la fourchette à la fourche : la nourriture est l'objectif, la nature est l'enjeu, l'agriculture est un moyen et le modèle économique un résultat » (Collart-Dutilleul, 2017)¹⁵. Les droits et la capacité d'agir reconnus aux individus autour de leur accès à l'alimentation s'inscrivent dans un cadre collectif et sociétal qui permet une reconnexion entre agriculture et alimentation autour des valeurs vitales, écologiques, économiques et sociales de la nourriture. Cette approche permet donc de **repenser le système alimentaire dans une logique de démocratie alimentaire**, définie par Tim Lang (1999)¹⁶ comme désignant les processus de gouvernance alimentaire, à l'échelle des territoires de vie, au sein desquels des collectifs de citoyens décident de leurs choix d'alimentation et mettent en place des filières adaptées à leur choix (Ndiaye, Paturel, 2017)¹⁷. La reconnaissance d'une exception agricole pourrait en constituer l'un des outils selon certains auteurs tels que François Collart Dutilleul (2014)¹⁸.

Pour que l'approche développée puisse englober ces différents enjeux autour de l'accès à l'alimentation, le groupe de travail EAPN France a fait le **choix d'utiliser la notion de précarité alimentaire et non d'insécurité alimentaire**. En effet, la précarité définie par Joseph Wresinski en 1987¹⁹ est la référence qui a servi à la création du Revenu Minimum d'Insertion et l'ensemble des politiques sociales. Ce concept prend en compte l'enjeu du lien social, élément fondamental dans le modèle alimentaire français (Vontron et al, 2015, p10)²⁰.

¹³ Comité DESC, *Observation générale 12, op. cit.*, §14

¹⁴ Louis MALASSIS cité in Paturel, D., Ramel, M. (2017) « Ethique du care et démocratie alimentaire : les enjeux du droit à une alimentation durable », in *RFEA*, n°4, p57

¹⁵ François COLLART DUTILLEUL, « Mise en perspective », in *Sortons l'agriculture du salon - Compte rendu, synthèse, perspective & recommandations*, Paris, 2017, pp. 27-31.

¹⁶ Tim LANG, « Food policy for the 21st century: can it be both radical and reasonable? », in M. Koc, R. MacRae, L.J.A. Mougeot, J. Welsh (Eds.), *For Hunger-proof Cities: Sustainable Urban Food Systems*, International Development Research Centre, Ottawa, pp. 216–224, 1999.

¹⁷ Patrice NDIAYE, Dominique PATUREL. (2017) La démocratie alimentaire locale. Quel rôle pour les collectivités locales ? in C.Marliac, *Etat du droit – Etat des droits.*, Centre Michel de L'Hospital, Clermont Ferrand.

¹⁸ François COLLART DUTILLEUL, « International recognition of an « exception for food » on the model of the « cultural exception » », in *Penser une démocratie alimentaire Volume II – Proposition Lascaux entre ressources naturelles et besoins fondamentaux*, 2014, p.

¹⁹ « La précarité est l'absence d'une ou plusieurs des sécurités, notamment celle de l'emploi, permettant aux personnes et familles d'assumer leurs obligations professionnelles, familiales et sociales, et de jouir de leurs droits fondamentaux. L'insécurité qui en résulte peut être plus ou moins étendue et avoir des conséquences plus ou moins graves et définitives. Elle conduit à la grande pauvreté quand elle affecte plusieurs domaines de l'existence, qu'elle devient persistante, qu'elle compromet les chances de réassumer des responsabilités et de reconquérir ses droits par soi-même, dans un avenir prévisible ». Rapport pour le Conseil Economique et Social, Joseph WRESINSKI (1987).

²⁰ Simon VONTRON, Dominique PATUREL, Christophe SOULARD, C. (2015) *L'alimentation des populations en situation de précarité économique : éléments pour un diagnostic à l'échelle de la Métropole de Montpellier*

1. *Au cours des treize dernières années, qu'est-ce que le gouvernement a fait afin d'assurer le droit à l'alimentation dans votre pays, au niveau national ou infranational ? Merci d'illustrer votre réponse avec des exemples concrets.*

Informations que nous suggérons d'inclure :

- a. Réformes législatives ou politiques pour le droit à l'alimentation (dont les stratégies de sécurité alimentaire)
- b. Régimes de protection sociale
- c. Programmes de soutien aux producteurs alimentaires
- d. Programmes de promotion du droit à l'alimentation des femmes et des filles
- e. Programmes de promotion du droit à l'alimentation des peuples autochtones

Au niveau national : un droit méconnu et ignoré

Dans les échanges précédant le quatrième examen périodique de la France au regard du PIDESC en 2016, le Comité DESC a demandé à la France d'« *indiquer les mesures prises pour garantir de manière effective la reconnaissance du droit à l'alimentation dans la législation et sa jouissance dans la pratique* »²¹. A cette question portant sur l'effectivité et la jouissance du droit à l'alimentation sur le territoire, la France a répondu en indiquant et détaillant la façon dont est financée l'aide alimentaire distribuée en France entre les crédits européens et français²². Cette réponse est révélatrice de la **façon dont le droit à l'alimentation est considéré sur le sol français : sa définition est méconnue et ce droit n'est ni reconnu ni protégé en France.**

a. L'absence de reconnaissance et de protection du droit à l'alimentation et l'absence de réforme législative fondée sur le droit à l'alimentation

Selon la base de données de la FAO, il n'y a en France **aucune protection constitutionnelle du droit à l'alimentation ni même du droit à être à l'abri de la faim**, ni explicite ni implicite, ni même sous la forme d'un principe directeur²³. Une protection indirecte pourrait être trouvée via la garantie de « la protection de la santé, la sécurité matérielle » et du « droit d'obtenir de la collectivité des moyens convenables d'existence » reconnus par les paragraphes 10 et 11 du Préambule de la Constitution du 27 octobre 1946 (qui ont valeur constitutionnelle²⁴). Mais ces dispositions n'ont encore jamais été interprétées de façon à reconnaître le droit à l'alimentation parmi les droits fondamentaux protégés en France contrairement à ce qui a pu être fait pour la reconnaissance constitutionnelle du droit au logement²⁵ par exemple.

L'article 55 de la Constitution qui prévoit que les traités et accords internationaux ratifiés ou approuvés ont une force supérieure à celle des lois, permet certes une **incorporation dans l'ordre interne des textes internationaux protégeant le droit à l'alimentation**. Mais cette

²¹ Comité des droits économiques, sociaux et culturels, « Liste des points concernant le quatrième rapport périodique de la France », 13 mars 2015, E/C.12/FRA/Q/4

²² Comité des droits économiques, sociaux et culturels, « Liste des points concernant le quatrième rapport périodique de la France – Réponses de la France à la liste des points », 7 avril 2016, E/C.12/FRA/Q/4/Add.1, §102-105

²³ Voir, FAO, "Le droit à l'alimentation autour du globe. Reconnaissance constitutionnelle du droit à une alimentation adéquate", <http://www.fao.org/right-to-food-around-the-globe/fr/>, consulté le 3 janvier 2018. Dernière mise à jour le 16 octobre 2015

²⁴ Conseil constitutionnel, Décision n° 71-44 DC du 16 juillet 1971, *Loi complétant les dispositions des articles 5 et 7 de la loi du 1er juillet 1901 relative au contrat d'association*

²⁵ Conseil constitutionnel, décision n°94-359 DC du 19 janvier 1995, *Loi relative à la diversité de l'habitat*. Et à la suite de cette reconnaissance constitutionnelle du droit au logement par le Conseil constitutionnel, a été adoptée le 5 mars 2007 la loi n°2007-290 instituant le droit au logement opposable et portant diverses mesures en faveur de la cohésion sociale

protection est faible et elle n'a été accompagnée d'aucune mesure légale ou réglementaire pour une protection effective du droit à l'alimentation sur le territoire français et d'une très faible protection jurisprudentielle²⁶.

Dans le dispositif législatif ou réglementaire français, les seules rares mentions au droit à l'alimentation ou au droit à la nourriture concernent deux corps de métier : les militaires de gendarmerie dans l'exercice de certaines de leurs fonctions²⁷ et les marins²⁸. Elles ne peuvent donc être interprétées comme la protection légale ou réglementaire du droit fondamental à l'alimentation en France. Il n'y a en France **aucune norme qui se rapprocherait d'une loi-cadre concernant le droit à l'alimentation ou le droit à être à l'abri de la faim**.

Des **réformes récentes** concernant le système alimentaire et l'accès à l'alimentation des personnes en précarité alimentaire, **auraient pourtant pu être l'occasion de la reconnaissance et la protection du droit à l'alimentation**. La loi n°2014-1170 du 13 octobre 2014 d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt a fixé les objectifs de la politique en faveur de l'agriculture, de l'alimentation et de la pêche maritime (ajoutés dans un livre préliminaire du code rural, article L1). Cette politique a des finalités allant dans le sens de la concrétisation du droit à l'alimentation : elle vise notamment à « assurer à la population l'accès à une alimentation sûre, saine, diversifiée, de bonne qualité et en quantité suffisante, produite dans des conditions économiquement et socialement acceptables par tous, favorisant l'emploi, la protection de l'environnement et des paysages et contribuant à l'atténuation et à l'adaptation aux effets du changement climatique » (article L1-I-1°), à promouvoir et pérenniser les systèmes de production agro écologiques (article L1-II), à garantir la sécurité sanitaire de l'alimentation (article L1-III). Mais cette loi a une **portée déclaratoire et non contraignante** et n'est **pas accompagnée de mécanisme suffisant de suivi des mesures et des actions préconisées**, pourtant nécessaires à l'identification des faiblesses et des problèmes entravant la concrétisation du droit à l'alimentation²⁹.

De plus, la loi n°2010-874 du 27 juillet 2010 de modernisation de l'agriculture et de la pêche a donné un **statut juridique à l'aide alimentaire** en France en la définissant, mais elle ne reconnaît **aucun droit subjectif aux personnes en précarité alimentaire** (article L230-6 du code rural et de la pêche maritime). Cette posture a été confirmée par la loi n°2014-1170 du 13 octobre 2014 qui mentionne uniquement le dispositif de l'aide alimentaire pour l'accès à l'alimentation de personnes en situation de précarité alimentaire (article L1-I-13°) sans qu'aucun droit ne leur soit reconnu. Les textes mettant en œuvre les politiques sociales ne permettent pas une meilleure protection : la loi d'orientation relative à la lutte contre les exclusions du 29 juillet 1998 ne fait pas référence à l'alimentation des plus démunis.

Une **impulsion a été donnée lors des récents Etats Généraux de l'Alimentation (EGA) pour une plus grande considération du droit à l'alimentation en France**. En particulier, l'atelier 12 de ces EGA avait pour thème « *Lutter contre l'insécurité alimentaire, s'assurer que chacun puisse avoir accès à une alimentation suffisante et de qualité en France et dans le monde* ». Les propositions relatives au volet national, validées en novembre 2017, visent

²⁶ PLATEFORME FRANÇAISE POUR LES DESC, *Rapport contradictoire de la société civile française sur la mise en oeuvre des droits économiques, sociaux et culturels*, 2015, 102 p., §99

²⁷ Voir notamment le décret n° 2017-637 du 25 avril 2017 modifiant le décret n° 2010-790 du 12 juillet 2010 relatif à l'alimentation des militaires de la gendarmerie déplacés hors de la commune ou de la localité d'implantation de leur unité pour assurer certaines missions, qui a pour objet l'« ouverture du droit à l'alimentation au militaires de la gendarmerie participant aux escortes des transports prévus par les dispositions de l'article R.*1411-3 du code de la défense »

²⁸ Voir notamment l'article L5542-18 du Code des transports (avec des obligations qui reposent sur l'employeur et non sur l'Etat)

²⁹ La Directive volontaire à l'appui de la concrétisation progressive du droit à une alimentation adéquate dans le contexte de la sécurité alimentaire nationale n°17 recommande aux Etats la mise en place de mécanismes de contrôle et d'évaluation

notamment à définir une politique de lutte contre la précarité alimentaire pour « *permettre une alimentation digne et de qualité pour tous et l'accès au droit commun* » et pour cela elles préconisent « *un changement de paradigme : passer d'un modèle essentiellement distributif à un modèle prévoyant la coexistence de l'aide alimentaire et de forme d'accès durables à l'alimentation* ». Si les conclusions ne vont pas jusqu'à proposer la reconnaissance et la protection du droit à l'alimentation en France, plusieurs dispositions vont dans le sens de sa concrétisation. Pour exemple, concernant la stratégie interministérielle de lutte contre la précarité alimentaire préconisée, il est demandé que la politique nationale distingue les dispositifs qui relèvent de l'urgence de ceux qui relèvent de l'accès durable (un lien pourrait être fait avec l'obligation de l'Etat d'une réalisation progressive du droit à l'alimentation), que soient précisées des modalités de concertation avec les acteurs de lutte contre la précarité alimentaire en incluant les personnes concernées par la précarité alimentaire, ou encore que soient prévus des outils d'évaluation de la stratégie au regard des effets qu'elle a sur les publics concernés. Ces éléments iraient pleinement dans le sens de la mise en œuvre du droit à l'alimentation. Ou encore, les recommandations de l'atelier 12 des EGA, concernant l'évolution du corpus normatif, proposent de définir la lutte contre la précarité alimentaire comme un volet de lutte contre l'exclusion (et donc d'intégrer les préoccupations liées à la précarité alimentaire dans les mesures de lutte contre la pauvreté et l'exclusion) et d'incorporer dans le corpus normatif une définition de la précarité alimentaire qui reprend la différence entre une aide alimentaire d'urgence et des dispositifs visant l'accès durable de tous à une alimentation de qualité (si le droit à l'alimentation n'est pas mentionné, on retrouve là encore la mise en œuvre d'une réalisation progressive).

Mais le **projet de loi rédigé suite à ces EGA**, présenté le 31 janvier au conseil des ministres, et intitulé « projet de loi pour l'équilibre des relations commerciales dans le secteur agricole et alimentaire et une alimentation saine et durable »³⁰, **ne reprend pas ces préconisations**. L'article 12 du projet de loi prévoit de déplacer l'article définissant l'aide alimentaire du code rural et de la pêche maritime au code de l'action sociale et des familles. Il est incorporé dans un nouveau chapitre intitulé « lutte contre la précarité alimentaire » qui a pour unique article cette définition de l'aide alimentaire reprise à l'identique du texte de l'article L230-6 du code rural, avec pour seul ajout la mention d'un accompagnement proposé à la personne demandant l'aide. L'incorporation d'un chapitre sur la précarité alimentaire dans le livre concernant la lutte contre la pauvreté et l'exclusion du code de l'action sociale et des familles est un progrès. Mais cette rédaction fait un amalgame regrettable et réducteur entre précarité alimentaire et aide alimentaire. Cette disposition ne reprend absolument pas la proposition de définition de la précarité alimentaire préconisée par l'atelier 12 des EGA. De plus, l'ajout de l'accompagnement proposé dans la définition de l'aide alimentaire ne répond pas toujours aux attentes des personnes venant demander une aide³¹. La **recommandation centrale de l'atelier 12 d'un changement de paradigme dans la lutte contre la précarité alimentaire n'est absolument pas prise en compte** et il n'est toujours reconnu **aucun droit subjectif aux personnes**. De plus la mesure prévue par l'article 15 II.2° du projet de loi, vient renforcer le dispositif de **don alimentaire aux associations caritatives dans un but de lutte contre le gaspillage alimentaire**. En effet, cet article étend le dispositif de la loi n°2016-138 du 11 février 2016 relative à la lutte contre le gaspillage alimentaire, à certains opérateurs du secteur agro-alimentaire et de la restauration collective. Ce projet de loi vient donc **renforcer le**

³⁰ Voir le projet de loi disponible sur le site de l'Assemblée nationale : <http://www.assemblee-nationale.fr/15/projets/pl0627.asp>

³¹ Voir notamment DIRECTION GENERALE DE LA COHESION SOCIALE (DGCS) et FORS - RECHERCHE SOCIALE, "Etude portant sur les modalités de distribution de l'aide alimentaire et d'accompagnement aux personnes développées dans ce cadre", 2016, 155 p., pp. 74-143 ; Magali RAMEL et al (2016), « Se nourrir quand on est pauvre : analyse et ressenti des personnes en situation de précarité », Dossiers et documents de la revue Quart-Monde n°25, ATD Quart Monde, 188 p.

dispositif de l'aide alimentaire en France et non pas reconnaître et protéger le droit à l'alimentation ni même le droit minimum à être à l'abri de la faim. Les discussions sur ce projet de loi vont débiter au Parlement en procédure accélérée, il conviendra d'analyser la façon dont ces orientations seront ou non reprises dans la loi qui sera adoptée suite aux débats parlementaires.

b. Des stratégies de sécurité alimentaire restrictives et renforçant le dispositif de l'aide alimentaire et non le droit à l'alimentation

Divers programmes nationaux concernent l'accès à l'alimentation, ils peuvent s'apparenter à des stratégies de sécurité alimentaire (et non de stratégies fondées sur le droit à l'alimentation puisqu'ils sont dépourvus de toute force juridique, ne présentent aucun caractère contraignant pour les pouvoirs publics, aucun recours juridictionnel n'est possible sur la base de ces textes et ne prennent pas en considération la dimension démocratique liée à l'alimentation). Deux sont cités dans l'article L1-1^oIII du code rural et de la pêche maritime concernant la politique en faveur de l'agriculture et de l'alimentation : le Programme National pour l'Alimentation (PNA – révisé en 2014) qui « détermine les objectifs de la politique de la Nation » dans le respect des orientations du Programme National Nutrition Santé (PNNS – en cours de révision³², dernier PNNS : 2011-2015). On peut y ajouter le Programme Opérationnel français du Fonds Européen d'Aide aux plus Démunis (FEAD) (2014-2020) qui encadre la mise en œuvre opérationnelle du dispositif FEAD au niveau national, le Crédit national pour les épiceries sociales (CNES), l'ancien Plan pluriannuel de lutte contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale (2013-2017), ou la future stratégie de lutte contre la pauvreté des enfants et des jeunes (en cours d'élaboration).

Mais dans ces programmes, **les enjeux liés à l'accès à l'alimentation sont souvent restrictifs et ne correspondent pas à la définition du droit à l'alimentation.** Pour exemple, le Programme National pour l'Alimentation (PNA) d'octobre 2014³³, repose sur les quatre priorités de la politique publique de l'alimentation (définie par la loi n°2014-1170 du 13 octobre 2014) : la justice sociale, l'éducation alimentaire des jeunes, la lutte contre le gaspillage alimentaire et l'ancrage territorial et la mise en valeur du patrimoine alimentaire. L'objectif de justice sociale vise à garantir la dimension santé et qualité des aliments et l'accès de tous à la diversité alimentaire. Il est louable et nécessaire que les politiques françaises garantissent l'accès à une nourriture sûre et saine et de bonne qualité gustative et nutritionnelle. Mais la dimension de l'alimentation dans l'élaboration des politiques alimentaires semble réduite à **sa seule dimension nutritionnelle et de santé.** Les **conditions sociales, économiques et culturelles liées à l'accès à la nourriture ne sont pas ou peu évoquées.** Les **dimensions essentielles de la dignité et de la non-discrimination dans l'accès sont absentes** des finalités de cette politique. En outre pour confirmer la prédominance des dimensions de nutrition et de santé dans l'accès à l'alimentation, on peut constater que les actions mises en œuvre dans le **domaine de l'éducation et de l'information** du nouveau PNA **visent uniquement à appliquer le PNNS** alors que les domaines d'éducation et de sensibilisation évoqués dans la Directive volontaire sur le droit à

³² Voir les recommandations du HCSP pour l'orientation du prochain PNNS : HCSP, « Pour une Politique nutritionnelle de santé publique en France. PNNS 2017-2021 », Paris, Haut Conseil de la Santé Publique, 2017 : pp. 43-44 sont envisagées les mesures pour le « renforcement l'aide alimentaire », seul dispositif envisagé pour l'accès des plus pauvres à l'alimentation.

³³ Présenté par Stéphane LE FOLL, Ministre de l'Agriculture, de l'Agroalimentaire et de la Forêt, le 7 octobre 2014 lors de la conférence de presse : « Présentation de la nouvelle politique nationale de l'alimentation »

l'alimentation de la FAO³⁴ (directive n°11) sont bien plus vastes (évoquant par exemple la conservation et l'utilisation durable des ressources naturelles, éducation aux droits de l'Homme, formation adéquate des responsables chargés de la concrétisation progressive du droit à l'alimentation dans les Etats...).

Cette conception restrictive des enjeux entourant l'accès à l'alimentation se retrouve dans le **projet de loi rédigé suite aux EGA**³⁵, ce qui ne laisse **pas présager d'évolution** dans cette conception restrictive des enjeux dans les politiques nationales. Dans l'exposé des motifs il est précisé que l'un des deux objectifs majeurs qui résultait de ces EGA était de « *permettre à chacune et chacun d'avoir accès à une alimentation saine, durable et sûre* ». Cet objectif lié au volet sanitaire et écologique de la nourriture est nécessaire. Il est cependant **bien faible par rapport à l'ambition du droit à l'alimentation** garantissant un « *accès régulier, permanent et libre, soit directement soit au moyen d'achat monétaire, à une nourriture quantitativement et qualitativement adéquate et suffisante, correspondant aux traditions culturelles du peuple dont est issu le consommateur, en assurant une vie psychique et physique, individuelle et collective, libre d'anxiété, satisfaisante et digne* »³⁶. En particulier les conditions d'accès, le choix, la libre décision, le respect des cultures alimentaires, la dignité ou la non-discrimination sont absents de ces politiques.

De plus, la plupart de ces programmes nationaux n'envisagent des **actions pour améliorer l'alimentation des plus démunis que dans le cadre du dispositif de l'aide alimentaire** (sauf la future stratégie de lutte contre la pauvreté des enfants et des jeunes qui aborde l'enjeu central des cantines scolaires, d'après les documents préparatoires à notre disposition). Cette assimilation de la lutte contre la précarité alimentaire au dispositif de l'aide alimentaire apparaît très clairement dans la réponse de la France au Comité DESC dans le cadre de son quatrième examen périodique³⁷ sur la question de la reconnaissance et de la jouissance du droit à l'alimentation à laquelle la France a répondu par le détail des crédits alloués à l'aide alimentaire (dont le principal est le programme opérationnel français pour les crédits FEAD pour 2014-2020 (499 M€), complété par des crédits nationaux (88,11 M€).

Mais l'engagement des politiques publiques pour assurer la pérennité du financement de l'aide alimentaire et pour diversifier l'offre dans les lieux de distribution, **ne correspond qu'à l'obligation minimale** d' « *assurer à toute personne soumise à sa juridiction l'accès à un minimum de nourriture indispensable, qui soit suffisante, adéquate sur le plan nutritionnel et salubre, afin de faire en sorte que cette personne soit à l'abri de la faim* »³⁸. Nous le rappelons, même sous cette forme minimale d'accès à l'alimentation, l'aide alimentaire n'est pas un droit reconnu et justiciable en France.

La « *principale obligation [qui] consiste à agir en vue d'assurer progressivement le plein exercice du droit à une nourriture suffisante* »³⁹, **ne semble pas être envisagée par l'Etat français**. Les mesures consistent davantage à conforter et pérenniser ce dispositif d'urgence. Le retour à l'autonomie alimentaire des personnes en situation de précarité n'est, en outre, pas envisagé par l'Etat dans l'élaboration de sa politique alimentaire sauf si l'on considère l'ajout

³⁴ ORGANISATION DES NATIONS UNIES POUR L'ALIMENTATION ET L'AGRICULTURE (FAO), *Directives volontaires à l'appui de la concrétisation progressive du droit à une alimentation adéquate dans le contexte de la sécurité alimentaire nationale adoptées à la cent vingt-septième session du Conseil de la FAO, Novembre 2004*, Rome, FAO, 2005, 49 p.

³⁵ *Projet de loi pour l'équilibre des relations commerciales dans le secteur agricole et alimentaire et une alimentation saine et durable, préc. cit.*

³⁶ Définition de Jean Ziegler, E/CN.4/2001/53, §14, *op. cit.*

³⁷ Comité des droits économiques, sociaux et culturels, « Liste des points concernant le quatrième rapport périodique de la France – Réponses de la France à la liste des points », 7 avril 2016, E/C.12/FRA/Q/4/Add.1, §102-105

³⁸ Comité DESC, Observation Générale n°12, Droit à une nourriture suffisante ; E/C.12/1999/5, §14, 1999

³⁹ *Ibid*

de la mention de l'accompagnement dans la définition de l'aide alimentaire par l'article 12 projet de loi suite aux EGA, accompagnement qui, nous le rappelons, ne répond pas toujours aux attentes des personnes venant chercher une aide alimentaire.

Enfin, si l'on reprend le **cadre PANTHER**⁴⁰ élaboré par la FAO pour le respect des droits de l'Homme dans les stratégies nationales liées à la sécurité alimentaire et le droit à l'alimentation, on constate qu'il y a une **faible prise en compte de ces principes dans les programmes français**. Ce cadre est un acronyme anglais dérivé de sept principes fondés sur les droits de l'Homme : la participation, l'obligation pour l'Etat de rendre des comptes, la non-discrimination, la transparence, la dignité de l'Homme, l'autonomisation et la primauté du droit⁴¹. *La participation* est le droit de tout individu de participer et contribuer activement, librement et significativement aux processus de décision les concernant : nous le verrons dans la question n°4 du questionnaire, la participation adéquate des groupes de population qui vivent la précarité alimentaire est très insuffisante dans l'élaboration, la mise en œuvre et l'évaluation des politiques alimentaires françaises. *L'obligation de rendre des comptes* pour les pouvoirs publics et autres responsables en cas de violation de droit nécessite que ces droits soient reconnus et protégés, ce qui n'est pas le cas pour le droit à l'alimentation ni même pour le droit d'être à l'abri de la faim. De plus, les programmes français sont assortis de trop faibles indicateurs mesurables et d'aucun calendrier pour suivre et évaluer la réalisation des objectifs. *La non-discrimination* n'est pas considérée dans les politiques françaises (ou uniquement sur un plan nutritionnel et de santé et non dans les conditions de l'accès à l'alimentation). *La transparence* exige que les personnes connaissent les processus engagés, les décisions prises et les résultats obtenus. Or l'étude menée par la DGCS et le cabinet FORS⁴² relève la diversité et l'absence d'homogénéité dans les modalités d'accès à l'aide alimentaire fixées par les structures distributrices. En effet, chacune fixe ses propres critères d'attribution. Par exemple concernant le calcul du reste-à-vivre de la personne qui subordonne le plus souvent l'accès ou non à une aide alimentaire, l'étude relève que « *les modalités de calcul de ce reste à vivre et parfois même son application varient selon les distributeurs et selon les territoires* » (p27). Ceci rend les conditions d'attribution illisibles pour les personnes cherchant une aide alimentaire et nuit à l'exigence de transparence dans ce dispositif. L'exigence du respect de la *dignité de l'Homme* dans l'accès à l'alimentation n'est pas protégée ni même envisagée dans les programmes français. Elle a été inscrite dans les conclusions de l'atelier 12 des EGA mais non reprise dans le projet de loi. *Le pouvoir d'agir (empowerment)* des individus autour de leur accès à l'alimentation n'est pas suffisamment considérée et la demande de l'atelier 12 des EGA d'un changement de paradigme dans les politiques touchant la précarité alimentaire pour articuler l'urgence et le durable dans l'accès à l'alimentation, n'est pas du tout prise en compte dans le projet de loi. Enfin, le principe de *la primauté du droit* signifie que tout membre de la société, y compris le décideur, doit respecter la loi. Le fait que la France soit un Etat de droit n'est pas remis en cause. Cependant, puisque ni le droit à l'alimentation ni le droit à être à l'abri de la faim ne sont protégés dans l'ordre juridique français, le respect des obligations de l'Etat liées au droit à l'alimentation ne fait pas l'objet d'un contrôle suffisant.

⁴⁰ Participation, Accountability, Non-discrimination, Transparency, Human dignity, Empowerment, Rule of law

⁴¹ Olivier DE SCHUTTER, "De la charité au droit - Mettre en œuvre le droit à l'alimentation en Afrique australe et orientale", « Note d'information », n° 5, 2012, 24 p., p. 6

⁴² Ariane ALBERGHINI, Florence BRUNET, Raphaël GRANDSEIGNE, Justine LEHRMANN (2017) Etude portant sur les modalités de distribution de l'aide alimentaire et d'accompagnement aux personnes développées dans ce cadre, [en ligne] <http://www.fors-rs.com/publication/etude-portant-modalites-de-distribution-de-laide-alimentaire-daccompagnement-aux-personnes-developpees-cadre/>

Olivier De Schutter, ancien rapporteur spécial sur le droit à l'alimentation avait intitulé l'une de ses notes d'information « De la charité au droit »⁴³. Il semble que cet objectif reste entier en France autour de l'accès à l'alimentation.

c. Programmes de soutien aux producteurs alimentaires

Voir l'analyse développée par Fian France à ce sujet pour ce questionnaire, réponse à la question 12, p. 43.

d. L'insuffisance du régime de sécurité sociale pour donner pleine effectivité au droit à l'alimentation : l'argument de l'augmentation des chiffres de l'insécurité alimentaire

La France consacre 32,2% de son PIB aux dépenses de sécurité sociale en 2014 et se situe en tête des pays européens pour la part de richesse nationale consacrée à la protection sociale⁴⁴. Les prestations sociales sont versées entre différents risques identifiés : la santé, la vieillesse-survie, la famille, l'emploi, le logement et la pauvreté-exclusion sociale⁴⁵. On peut remarquer que **l'accès à l'alimentation ne fait pas partie des risques considérés et protégés**. La couverture du risque pauvreté-exclusion sociale représente 3% du total des prestations sociales en 2015. Elle a diminué entre 2014 et 2015⁴⁶, mais la part consacrée au risque exclusion sociale en France reste située au-delà de la moyenne européenne⁴⁷. Et plusieurs lois et décrets ont institué et protégé un reste à vivre dans lequel peut être inclus un accès à l'alimentation, même s'il n'est pas nommé (lois sur le surendettement, gestion tutélaire des majeurs protégés, incarcération pour les bénéficiaires des minima sociaux...⁴⁸)

Si le régime français de sécurité sociale est largement perfectible, il demeure **l'un de ceux qui sont réputés offrir les meilleurs systèmes de santé en Europe**⁴⁹, voire du monde⁵⁰.

Pourtant, sa présence n'a pas empêché une **augmentation inquiétante des chiffres de l'insécurité et de l'insuffisance alimentaire en France**⁵¹. L'étude INCA3⁵² portant sur des données de 2014-2015 estime que 20,1% des adultes de 18 à 79 ans de leur échantillon d'étude, est en insuffisance alimentaire (3,2% en insuffisance alimentaire quantitative et 16,9% en insuffisance alimentaire qualitative), et 11,4% en insécurité alimentaire (dont 4,4%

⁴³ Olivier DE SCHUTTER (2012), Note d'information n°5, De la Charité au droit, [en ligne] http://www.ohchr.org/Documents/Issues/Food/BN5_SRRTF_ESAfrica_FR.pdf

⁴⁴ DREES (DIRECTION DE LA RECHERCHE, DES ETUDES, DE L'EVALUATION ET DES STATISTIQUES), *La protection sociale en France et en Europe en 2015 - Résultats des comptes de la protection sociale*, 2017, 184 p., p. 15

⁴⁵ *Ibid.*, p. 27

⁴⁶ *Ibid.*, pp. 68-69

⁴⁷ *Ibid.*, p. 122

⁴⁸ Voir par exemple les articles L731-1, L731-2 et L731-3 du Code de la consommation concernant le surendettement.

⁴⁹ Chisato GOYA « 11 pays qui offrent les meilleurs systèmes de santé en Europe, selon un think-thank suédois », *Business insider France*, 30 janvier 2017 [en ligne, consulté le 1^{er} mars 2018 : <http://www.businessinsider.fr/11-pays-qui-offrent-les-meilleurs-syst%C3%A8mes-de-sant%C3%A9-en-europe-selon-Health-Consumer-Powerhouse>]

⁵⁰ Sandrine TROUVELOT, « Notre système de santé reste l'un des meilleurs du monde », *Capital*, le 15 juin 2016, [en ligne, consulté le 1^{er} mars 2018 : <https://www.capital.fr/economie-politique/notre-systeme-de-sante-reste-l-un-des-meilleurs-du-monde-1138029>]

⁵¹ Voir ANSES (AGENCE NATIONALE DE SECURITE SANITAIRE DE L'ALIMENTATION, DE L'ENVIRONNEMENT ET DU TRAVAIL), *Étude individuelle nationale des consommations alimentaires 3 (INCA 3) - Actualisation de la base de données des consommations alimentaires et de l'estimation des apports nutritionnels des individus vivant en France*, 2017, 535 p., pp. 84-85 pour la définition retenue des indicateurs d'insuffisance et d'insécurité alimentaire

⁵² *Ibid.*

en insécurité alimentaire sévère). Une insuffisance alimentaire quantitative qui est passée de 0,9% à 3,2% entre l'étude INCA2 (données de 2006-2007) et INCA3⁵³. Pour les ménages avec enfants de l'échantillon de l'étude, les chiffres sont proches mais légèrement supérieurs : 22% en insuffisance alimentaire et 12% en insécurité alimentaire⁵⁴. L'étude précise cependant que « certaines populations ne sont pas couvertes par l'étude INCA3 alors que certaines d'entre elles sont susceptibles de présenter une surexposition à certains risques, notamment nutritionnels »⁵⁵ (populations non francophones ou vivant dans des logements collectifs, mobiles ou à l'hôtel). Cela laisse donc présager des chiffres de l'insécurité et de l'insuffisance alimentaire en France encore supérieurs à ceux relevés par l'étude.

De fait, les résultats d'une enquête réalisée par l'Observatoire du Samu social de Paris en 2014 sur les **enfants et les familles sans logement en Ile-de-France**⁵⁶ dresse un constat inquiétant concernant la sécurité alimentaire des hébergés à l'hôtel social par l'Etat. En effet, 86 % des ménages interrogés sont en situation d'insécurité alimentaire (d'après l'outil US HFSSM) et pour près de 10% d'entre eux il s'agit d'une insécurité alimentaire « sévère »⁵⁷. Un important focus est porté sur les enfants dans cette étude, puisque ¾ de ces logements en hôtel sont destinés aux familles souvent monoparentales. Et la prévalence de l'insécurité alimentaire chez les enfants est également alarmante : seuls 30,8% sont en sécurité alimentaire vs 60,7% en insécurité alimentaire modérée et 8,5% en insécurité alimentaire sévère⁵⁸.

On peut ajouter à ces considérations d'autres préoccupations liées par exemple à la **malnutrition ou dénutrition des personnes vivant en institution ou hospitalisées**⁵⁹, **porteuses de handicaps**⁶⁰ ou **incarcérées**⁶¹, ou encore des préoccupations liées à **l'invisibilité de certains publics** pour l'action publique tels que les personnes âgées, les étudiants ou les intellectuels précaires⁶²...

Les **chiffres du recours à l'aide alimentaire** en France sont aussi préoccupants et montrent une augmentation constante des demandes d'aide : elle a été distribuée à 2,8 millions de personnes en 2008⁶³ et à 4,8 millions de personnes en 2015⁶⁴, soit une augmentation de plus de 71% de demande d'aide en 7 ans. Si ces chiffres disponibles ne recourent pas exactement

⁵³ *Ibid.*, pp. 89-90

⁵⁴ *Ibid.*, pp.85-86

⁵⁵ *Ibid.*

⁵⁶ OBSERVATOIRE DU SAMUSOCIAL DE PARIS, *ENFAMS : Enfants et familles sans logement en Ile-de-France - Premiers résultats de l'enquête quantitative*, 2014, 442 p.

⁵⁷ *Ibid.*, pp. 250-251

⁵⁸ *Ibid.*, p. 252

⁵⁹ HCSP, *Pour une Politique nutritionnelle de santé publique en France. PNNS 2017-2021, op. cit.*, p. 90; Anne JEANBLANC, *La dénutrition touche plus de 2 millions de Français*, http://www.lepoint.fr/editos-du-point/anne-jeanblanc/la-denuitration-touche-plus-de-2-millions-de-francais-19-10-2016-2077107_57.php, consulté le 21 mars 2018.

⁶⁰ Voir notamment : AZEMA BERNARD (psychiatre), « L'accompagnement à la nutrition en établissement et services médicosociaux », Présentation lors des journées régionales de l'ORS CREA Languedoc-Roussillon, 22 novembre 2013, ou RICOUR CLAUDE (dir.), « Obésité & handicap mental : ce n'est pas une fatalité », Projet de recherche-action à l'Institut Médico-Educatif du Centre de la Gabrielle, MFPass., 2013, 82 p., pp. 59-61 : « Corpulence et handicap mental : une problématique encore sous-estimée. Un questionnement éthique sociétal, professionnel et de santé publique »

⁶¹ CONSEIL NATIONAL DE L'ALIMENTATION (CNA), *L'alimentation en milieu carcéral - Avis n°71*, 2011, 60 p.

⁶² FORS - RECHERCHE SOCIALE, *Inégalités sociales et alimentation - Quels sont les besoins et les attentes en termes d'alimentation des personnes en situation d'insécurité alimentaire et comment les dispositifs d'aide alimentaire peuvent y répondre au mieux ?*, 2014, 182 p., p. 64

⁶³ CONSEIL NATIONAL DE L'ALIMENTATION (CNA), *Aide alimentaire et accès à l'alimentation des populations démunies en France*, Paris, France, coll. « Avis du Conseil National de l'Alimentation », n° 72, 2012, 131 p., p. 21 : nombre des bénéficiaires du PEAD en France

⁶⁴ CONSEIL NATIONAL DES POLITIQUES DE LUTTE CONTRE LA PAUVRETE ET L'EXCLUSION SOCIALE (CNLE), *Les chiffres clés de la pauvreté et de l'exclusion sociale - édition 2016.*, p. 13 : nombre de personnes à qui des denrées ont été distribuées à partir des fonds européens, mais aussi des crédits nationaux, de solde provenant d'entreprises ou de particuliers et d'achats par les associations.

les mêmes critères pour leur détermination, ils signalent néanmoins une situation inquiétante en France. Les études portant sur le profil des publics bénéficiaires de l'aide alimentaire montrent de plus en plus une fragilisation des personnes accueillies : augmentation de la proportion des personnes ayant eu des ruptures familiales et élargissement des publics avec plus précisément une hausse de deux grandes catégories de publics : les personnes en situation d'emploi et les retraités (FORS, 2014, p. 52)⁶⁵. Pour plus de la moitié des personnes le recours à l'aide alimentaire s'inscrit sur plusieurs années : en 2011, plus de 50 % des personnes sont présentes dans le circuit de l'aide alimentaire depuis plus de 2 ans, pourcentage en augmentation constante depuis 2004⁶⁶. Et, les indicateurs de santé et de l'état nutritionnel des personnes bénéficiaires de l'aide alimentaire se dégradent (obésité, hypertension, etc.)⁶⁷. Cette situation devient structurelle et risque de s'installer durablement dans le paysage socio-économique du pays.

Ces chiffres montrent **l'insuffisance du système de protection sociale français pour la concrétisation du droit à l'alimentation** sur le sol français et les choix de politique sociale qui ne viennent pas soutenir l'accès à une alimentation saine pour tous. Cela est dû au fait que le risque alimentaire est insuffisamment considéré dans le régime de protection et qui, par voie de conséquence, se concrétise dans les choix de politique sociale uniquement par une aide alimentaire distribuée sous forme de denrées.

En outre, le déficit de protection sociale se caractérise également par la faiblesse des montants des minima sociaux en-dessous du seuil de pauvreté, et du revenu de référence comme analysé avec les personnes concernées par l'ONPES en 2014-2015 dans le rapport : « *Les budgets de référence : une méthode d'évaluation des besoins pour une participation effective à la vie sociale* »⁶⁸.

Mais peut-être est-ce également une illustration du fait que les **filets de sécurité sociale**, recommandés par la directive 14 sur le droit à l'alimentation de la FAO⁶⁹, **semblent nécessaires mais non suffisants pour donner pleine effectivité au droit à l'alimentation, en particulier pour garantir un accès digne et durable à l'alimentation.**

En particulier, s'intéresser aux seuls filets de sécurité sociale ne vient pas interroger le fait qu'en France, nous avons une action principale de soutien aux dispositifs d'urgence alimentaire et pas ou peu de soutien national aux projets d'accès digne et durable à l'alimentation. Or, Tuur Ghys et Stijn Oosterlynck (2016) montrent que le développement des banques alimentaires correspond à un désengagement de l'Etat sur la question alimentaire. « *Les banques alimentaires sont ainsi devenues un complément systématique à une sécurité sociale insuffisante, qui vient s'ajouter, mais également stabiliser le déficit des prestations d'aide sociale. [... Or] les banques alimentaires sont un exemple d'[innovation sociale (IS)] qui répond aux besoins importants des gens vivant dans la pauvreté mais [qui] ne contribue pas structurellement à la réduction de la pauvreté ou à la solidarité nécessaire pour y*

⁶⁵ Florence BRUNET, Pauline KERTUDO, Benjamin BADIA, Audrey CARRERA, Florence TITH (2014) *Inégalités sociales et alimentation - Quels sont les besoins et les attentes en termes d'alimentation des personnes en situation d'insécurité alimentaire et comment les dispositifs d'aide alimentaire peuvent y répondre au mieux?*, [en ligne] <http://agriculture.gouv.fr/inegalites-sociales-et-alimentation-besoins-et-attentes-personnes-en-situation-dinsecurite>

⁶⁶ OBSERVATOIRE REGIONAL DE SANTE ÎLE-DE-FRANCE, UNITE DE SURVEILLANCE ET D'ÉPIDÉMIOLOGIE NUTRITIONNELLE (INSTITUT DE VEILLE SANITAIRE - UNIVERSITÉ PARIS 13) et INSTITUT NATIONAL DE PREVENTION ET D'ÉDUCATION POUR LA SANTE (INPES), *Alimentation et état nutritionnel des bénéficiaires de l'aide alimentaire - Etude Abena 2011-2012 et évolutions depuis 2004-2005*, 2013,.

⁶⁷ FORS - RECHERCHE SOCIALE, *Inégalités sociales et alimentation*, op. cit., pp. 56-58

⁶⁸ http://www.onpes.gouv.fr/IMG/pdf/WEB_Rapport_2014_2015.pdf

⁶⁹ ORGANISATION DES NATIONS UNIES POUR L'ALIMENTATION ET L'AGRICULTURE (FAO), *Directives volontaires sur le droit à l'alimentation*, op. cit.

parvenir. [...] Le danger va bien au-delà d'une absence d'impact réel sur la reproduction de la pauvreté (à cause du contenu ou de l'échelle), puisque l'IS peut facilement être intégrée dans un discours qui promeut le repli de l'Etat-providence au profit de réincarnation « innovante » de la charité du XIXe siècle. [...] Cela nous oblige à nous demander quels arrangements et politiques de gouvernance sont nécessaires pour que l'innovation sociale aille bien au-delà de la simple poudre aux yeux, et qu'elle fasse partie intégrante d'une stratégie sérieuse pour lutter contre la pauvreté. »⁷⁰

e. Droit à l'alimentation des filles et des peuples autochtones :

A notre connaissance, il n'y **que peu de données et de recherches** concernant le droit à l'alimentation des filles ou concernant la question du genre concernant l'accès à l'alimentation... Nous n'avons pas suffisamment d'éléments à notre disposition pour pouvoir répondre à ce sujet au niveau national en France.

Toutefois, dans une étude portant sur les inégalités sociales en lien avec l'alimentation et l'activité physique, de l'Inserm, il est relevé que si l'inégalité de genre n'est pas traitée en tant que telle dans leur étude, elle est « présente partiellement, dans la mesure où les femmes sont surreprésentées dans les catégories les plus défavorisées de la population »⁷¹. Ce qui laisse percevoir que le **sujet du genre concernant le droit à l'alimentation en France est un enjeu fort, mais insuffisamment considéré et étudié.**

⁷⁰ Tuur GHYS et Stijn OOSTERLYNCK (2016) « L'évaluation du potentiel de l'innovation sociale pour réduire structurellement la pauvreté, une exploration fonctionnelle », in Juan-Luis Klein, Annie Camus, Christian Jetté, Christine Champagne, Matthieu Roy, *La transformation sociale par l'innovation sociale*, Presses de l'Université de Québec, Collection Innovation sociale, pp. 287-288

⁷¹ INSTITUT NATIONAL DE LA SANTE ET DE LA RECHERCHE MEDICALE . CENTRE D'EXPERTISE COLLECTIVE (éd.), *Inégalités sociales de santé en lien avec l'alimentation et l'activité physique.*, Paris, France, Inserm, 2014, xvi+731 p., p. 651

2. Quels efforts ont été fournis par les OSC et ONG afin de réaliser le droit à l'alimentation au niveau national ou infranational dans votre pays ? Merci d'illustrer votre réponse avec des exemples concrets.

Informations que nous suggérons d'inclure :

- a. Activités de votre OSC/ONG
- b. Activités entreprises par d'autres OSC, ONG, les agences et bailleurs de fonds internationaux, ou le secteur privé :
- c. Efforts liés plus particulièrement aux questions concernant le droit à l'alimentation des femmes et les filles

Au niveau national : porter les enjeux de démocratie alimentaire et de l'accès digne et durable à l'alimentation

• Le groupe alimentation d'EAPN France

EAPN France, branche française du Réseau européen des associations de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale, a mis en place, il y a 5 ans, un **groupe de travail sur le droit à l'alimentation sous l'impulsion de l'association « Voisins Citoyens en Méditerranée » (VCM)**⁷². Le groupe, associant à la fois des membres individuels et des structures diverses, a la particularité d'associer un certain nombre d'acteurs du système alimentaire (de la production à la consommation) qui réfléchissent et mettent d'ores et déjà en œuvre des solutions dépassant l'aide alimentaire et privilégiant un accès digne et durable à l'alimentation pour tous.

Les termes des questionnements et des réflexions de ce groupe s'inscrivent dans le prolongement de ceux posés lors de la conférence « **Aide alimentaire et accès à l'alimentation : du droit d'être nourri au droit à l'alimentation** »⁷³ organisée par l'UMR Innovation de l'INRA en partenariat avec EAPN France et la Chaire Unesco Alimentations du monde, en mars 2013.

Les associations adhérentes du réseau font le constat que le **dispositif de l'aide alimentaire** dans son fonctionnement actuel, constitue certes un soutien essentiel pour les populations qui en bénéficient, mais souffre de **graves limites**. Essentiellement distributive, cette aide ne correspond pas toujours aux attentes des personnes en situation précaire. Nombreuses de ces limites et échecs ont été énoncés dans un document de positionnement sur l'aide alimentaire de plusieurs associations au sein de l'Uniopps⁷⁴ : lieux et conditions de distribution trop souvent indignes et stigmatisants, risque d'engendrer une situation d'assistanat et une relation de dépendance (les personnes ne participent pas à l'action mais en sont des bénéficiaires simples), absence de choix, insuffisant respect des goûts, des envies et de la culture de la personne, risque d'engendrer du gaspillage de ce fait, risque de remettre en cause le rôle nourricier des parents, poids des contraintes logistiques et normatives au détriment de

⁷² Cette association, aujourd'hui disparue a travaillé avec une multitude de collectifs et associations citoyens sur le pourtour de la Méditerranée, remettant en question l'aide alimentaire comme seule et unique forme d'accès à l'alimentation pour les pauvres. Son entrée à EAPN s'est faite sur la base de la constitution d'un groupe de travail sur cette question. Petite association locale (Marseille), elle a fédéré un réseau d'initiatives, créatrices de solutions par et pour les personnes concernées dans une forte mixité sociale. Le représentant de l'Armée du Salut, celui des Petits Frères des Pauvres et le Président de la Plate-Forme sociale européenne ont soutenu l'arrivée de cette petite association dans ce réseau de grandes associations. Ce groupe de travail s'est donc constitué à partir de cette base.

⁷³ <http://www1.montpellier.inra.fr/aide-alimentaire/index.php/fr/index.html>

⁷⁴ GROUPE ALIMENTATION DE L'UNIOPPS, *Dépasser l'aide alimentaire pour aller vers l'accompagnement par l'alimentation*, 2015, 20 p., pp. 13-14. L'Uniopps n'a pas souhaité intégrer VCM à cette réflexion, considérant qu'il s'agissait de regrouper ses adhérents. Pour autant, la note partage en grande partie les analyses faites par VCM et publiées sur son site et dans son journal.

l'attention et l'accueil de la personne... L'aide alimentaire peut, de plus, générer de préjugés et de tensions entre les personnes bénévoles, acteurs de l'aide alimentaire et les bénéficiaires de cette aide. De surcroît, l'approvisionnement en denrées s'effectue dans un cadre et selon un modèle de production agro-alimentaire qui crée de la pauvreté : disparition des petits exploitants, désertification du milieu rural... ce qui conduit, paradoxalement, de plus en plus de producteurs à se rendre à l'aide alimentaire (Paturel, Marajo, Chiffolleau, 2015)⁷⁵.

L'étude du cabinet Fors ajoute à ces limites, le non-recours volontaire à l'aide alimentaire qui peut être « mis en lien avec la crainte de la stigmatisation, et le refus de se voir assimiler aux publics de l'aide sociale. Mais il peut aussi s'expliquer par ce que Philippe Warin⁷⁶ (2016) nomme « la non-adhésion au principes de l'offre », c'est à dire l'absence de consentement à la philosophie générale et aux procédures d'accès à l'offre »⁷⁷.

D'autre part, l'organisation choisie par l'Etat français, du dispositif d'aide alimentaire s'appuie sur la profession agricole et les industries agro-alimentaires inscrites dans un modèle productiviste. (Paturel, 2013)⁷⁸

Or l'ensemble des politiques nationales et européennes ne traite la question de la précarité alimentaire que via le dispositif de l'aide alimentaire.

L'ambition de ce groupe de travail est de **créer un espace pour se poser cette question de l'accès à l'alimentation en dehors du cadre de l'aide alimentaire** tant aux niveaux local, national, européen et international. Nous faisons le constat en effet que cette **question n'est pas, ou très peu pensée** ni par les politiques, ni par les juristes, ni par les médecins (sauf diététiciens et nutritionnistes mais rien sur les conditions d'accès), ni par les philosophes, ni le religieux, ni par les travailleurs sociaux (cf le cahier des charges du ministère pour les dix-huit instituts de travail social)... L'objectif de ce groupe est, à partir de cette approche, d'envisager et de proposer des alternatives qui s'inscrivent dans une **vision systémique**, mettant en corrélation les questions agricoles et alimentaires, qui soient **dignes et durables pour tous**, qui permettent **d'articuler l'urgence et le durable** (long terme) dans l'accès à l'alimentation, et qui permettent de travailler autrement sur cette question en **décloisonnant** les disciplines, la recherche et les acteurs sur cette question. Dans la méthode préconisée, il est essentiel que **les questions posées le soient avec les personnes concernées**. Cela doit faire partie de la façon de poser la question. Il nous paraît également essentiel de mettre en évidence les **différents questionnements en présence et les éventuelles tensions** existantes entre eux. Enfin, si les membres de ce groupe se sont rejoints autour de la question de la précarité alimentaire, l'approche fondée sur le droit à l'alimentation conduit à ré-envisager le système alimentaire dans son ensemble et donc à **repenser la question alimentaire pour l'ensemble de la société dans une logique de démocratie alimentaire** (cf encadré avant-propos en début du questionnaire).

La constitution du groupe de travail a été une première étape. Ce groupe s'élargit peu à peu à d'autres structures qui travaillent sur ces questions. Nous souhaitons maintenant **mettre en lumière**, par l'évaluation et la capitalisation, **les actions qui répondent dignement et durablement à la précarité alimentaire de nos concitoyens**. En effet, des initiatives existent qui promeuvent un accès digne et durable à l'alimentation en associant l'ensemble des acteurs

⁷⁵ Dominique Paturel, Elodie Marajo-Petizon, Yuna Chiffolleau, (2015) « La précarité alimentaire des agriculteurs », in *Revue POUR*, n°225, pp. 77-81

⁷⁶ Philippe WARIN (2016) *Le non-recours aux politiques sociales*, Grenoble, Presses Universitaires Grenoble.

⁷⁷ FORS - RECHERCHE SOCIALE, *Inégalités sociales et alimentation*, op. cit., p. 63

⁷⁸ Dominique PATUREL, (2013) Aide alimentaire et accès à l'alimentation,

[En ligne] https://www.academia.edu/4087153/Aide_alimentaire_en_France_et_acc%C3%A8s_%C3%A0_l'alimentation 17 pages

du système alimentaire⁷⁹. Ces actions favorisent l'emploi, le soutien aux producteurs locaux, la vitalité des territoires et la création de lien social. Au-delà de la capitalisation des initiatives existantes, l'enjeu est de demander des lignes de financement étatique et européen à leur sujet. Un travail de relations institutionnelles sera à construire tout au long de cette campagne. Une mobilisation citoyenne sera à planifier durant le processus. Enfin, le repérage d'acteurs prêts à mettre en œuvre ces nouvelles actions avec les nouveaux crédits mobilisés sera à formaliser.

La **dimension européenne** d'EAPN et la participation aux travaux d'IPES Food⁸⁰ permettront de questionner nos pratiques en échangeant entre Etats membres de l'Union européenne sur la façon dont nous mettons en œuvre le FEAD et quelles initiatives reconnues comme ayant une plus-value voient le jour dans nos pays.

Ceci devrait aboutir à l'élaboration d'une proposition de loi-cadre sur le droit digne et durable à l'alimentation et à la mise en œuvre d'une politique alimentaire commune complétant ou se substituant à la politique agricole commune.

La note de déclaration d'EAPN suite aux EGA reprend les idées portées par les membres du groupe lors des rencontres de l'atelier 12 :

L'aide alimentaire est aujourd'hui en France la réponse quasi unique à la précarité alimentaire sans couvrir l'ensemble des personnes concernées ni les besoins que requiert cette précarité.

Les Etats généraux ont permis de mettre autour de la table l'ensemble des acteurs du système alimentaire français pour rechercher ensemble à poser le diagnostic et envisager des solutions sous formes de propositions au Gouvernement. C'est une opportunité unique auquel EAPN a répondu tout en saluant la démarche.

EAPN France était présent à l'atelier 12 sur le thème de la lutte contre l'insécurité alimentaire en France et dans le monde. Plusieurs journées ont permis d'avancer sur le sujet et de sortir de l'unique voie existante que constitue le dispositif d'aide alimentaire, pour envisager une évolution du secteur et des pratiques.

Les propositions sont ambitieuses et réalistes. Elles s'appuient sur la conviction que les solutions seront systémiques, bâties à partir des territoires et avec les personnes concernées. Nous saluons la participation d'acteurs concernés par la précarité alimentaire qui ont pu apporter leur ressenti, analyses et propositions. Ceci acte le fait qu'il faut sortir d'une vision uniquement basée sur **l'aide** et s'orienter vigoureusement vers une vision basée sur **l'accès**. Nous saluons également la prise en compte des notions de dignité et de durabilité présentes tout au long du texte final de l'atelier.

Nous espérons que cet esprit de dialogue et de concertation entre l'Etat et les parties prenantes du système alimentaire va continuer après les Etats généraux pour s'engager résolument dans la mise en œuvre des propositions et lutter plus efficacement contre la précarité alimentaire en France.

Liste des membres du groupe de travail actuel :

Armée du Salut

ATD Quart Monde

Secours Catholique Caritas

⁷⁹ Resolis (2018) « La lutte contre la précarité alimentaire – 60 initiatives locales pour une alimentation solidaire » [en ligne] http://www.resolis.org/upload/journal/document/38_20180123_journal19_preca_alim_web.pdf

⁸⁰ <http://www.ip-es-food.org/> « IPES-alimentaire: un nouveau groupe d'experts guidé par de nouvelles façons de penser à la recherche, le développement durable et les systèmes alimentaires »

CIVAM

MIRAMAP

ANSA

Réseau Cocagne

Dominique Paturel (INRA et EAPN France)

Jeanne Dietrich (UNIOPSS et EAPN France)

Richard Delplanque (EAPN France)

Guy Janvier (EAPN France)

RESOLIS

ReVIVRE dans le monde

VRAC

- **FIAN France**

Créée en 2001, FIAN France est l'antenne française du réseau mondial pour le droit à une alimentation adéquate et à la nutrition (*Foodfirst Information and Action Network*)⁸¹. Notre réseau, à but non-lucratif, est indépendant de tout gouvernement, parti politique ou religion.

FIAN : Un Réseau d'information et d'Action Pour le Droit à une Alimentation Adéquate

Foodfirst : FIAN travaille à la réalisation des Droits Humains Économiques, Sociaux et Culturels, en particulier du droit humain à une alimentation adéquate pour tous les peuples et individus.

Information : FIAN sensibilise et informe sur le Droit à l'Alimentation, les événements qui s'y rapportent et la situation actuelle dans de nombreux pays. Les victimes sont informées sur leurs droits, et l'opinion publique avertie et mobilisée pour soutenir ces luttes pour la justice.

Action : Le travail de FIAN vise à faire avancer concrètement les situations. Les membres de FIAN font pression sur les autorités des pays où ont lieu des violations du droit à l'alimentation. Ces actions se font uniquement à la demande des groupes de victimes, et selon leur volonté. FIAN invite également à soutenir des campagnes plus générales agissant sur la gouvernance alimentaire mondiale.

Network : FIAN est un réseau présent dans plus de 60 pays. Le Secrétariat International basé en Allemagne impulse les grandes campagnes et actions. Les sections et groupes présents dans différents pays assurent un relais auprès de leurs propres citoyens et gouvernements. Enfin, l'action de FIAN repose sur les membres individuels et leur engagement. Certains sont organisés en groupes locaux qui suivent des cas particuliers, en contact direct avec les victimes.

⁸¹ https://www.fian.fr/our-vision/organization/#_ftn1

Notre outil : le droit international

La Déclaration Universelle des Droits de l'Homme de 1948 ainsi que les textes et traités internationaux relatifs aux droits humains constituent de véritables outils pour améliorer la gouvernance alimentaire mondiale et lutter contre la faim.

Le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels (PIDESC) signé en 1966 à l'ONU et ratifié par plus de 140 Etats dont la France, consacre le droit à l'alimentation au même titre que les autres droits, comme le droit à la vie, à la sécurité physique ou à la liberté d'expression. Ainsi, tous les Etats l'ayant ratifié sont tenus de respecter, protéger et garantir le droit à l'alimentation de leurs populations.

Notre approche :

Notre travail consiste d'abord en un soutien aux luttes des communautés paysannes et de pêcheurs elles-mêmes. Nous menons un travail de documentation, d'information et de plaidoyer pour faire valoir leurs droits et revendications et dénoncer les injustices et violations dont elles sont victimes.

3. Merci de décrire quelques un des impacts des activités mentionnées dans les questions 1 et 2. Merci d'illustrer votre réponse avec des exemples concrets.

A. Quelques impacts de la méconnaissance du droit à l'alimentation par les politiques nationales françaises

A partir de l'analyse du droit et des politiques françaises développée dans la question 1 de ce questionnaire, nous pouvons retracer quelques impacts qui nous semblent particulièrement préoccupants concernant le respect du droit à l'alimentation en France.

a. Une approche caritative et non fondée sur le droit pour l'accès à l'alimentation dans les politiques françaises

- **Des politiques défendant l'enjeu nécessaire à une alimentation saine et de qualité mais non de l'accès digne et durable à une nourriture saine**

Ce point a été développé dans la réponse 1.b. de ce questionnaire : dans les divers programmes nationaux existants, les enjeux liés à l'accès à l'alimentation sont souvent liés aux dimensions nutritionnelle, de santé et à la diversité alimentaire. De même l'ambition portée par les Etats généraux de l'alimentation était de « *permettre à chacun d'avoir accès à une alimentation saine, durable et sûre* », et reliait donc les enjeux sanitaires et écologiques de l'alimentation. Ces **enjeux sont essentiels et nécessaires mais insuffisants pour la concrétisation du droit à l'alimentation**. Aucun de ces objectifs ne traite des conditions d'accès à l'alimentation, en particulier tel que nous le définissons (Ndiaye, Paturel, 2016) en englobant l'enjeu démocratique qui passe par l'accès à l'information et la compréhension du système alimentaire. Aucun ne porte sur les dimensions essentielles du droit à l'alimentation telles que la dignité, la non-discrimination, le respect des traditions culturelles ou encore « l'accès régulier, permanent et libre ». Aucun ne permet de questionner le déploiement du dispositif d'aide alimentaire en France pour l'accès des plus pauvres à cette « alimentation saine, durable et sûre » promue lors des EGA. Aucun de ces objectifs ne contribue à reconnaître l'alimentation comme un droit subjectif pour les personnes en France.

Or, nous le rappelons, ni le droit à l'alimentation ni même le droit à être à l'abri de la faim ne sont reconnus et protégés en France (réponse 1.a).

- **La prévalence de l'aide alimentaire comme solution à l'insécurité alimentaire en France**

Ce point a également été justifié dans la réponse 1.a et 1.b du questionnaire : **l'action de l'Etat via le milieu associatif et ses collectivités territoriales est centrée sur l'aide alimentaire soutenue par le fonds européen (FEAD) et le CNES et est majoritairement distributive** (Paturel, 2013). C'est la voie quasi-unique qui est imposée aux personnes précaires pour avoir un accès à l'alimentation, sous des formes d'actions d'aide très diverses⁸². Aide que les personnes refusent parfois car cela ne correspond pas à leurs attentes (qualité et origine des produits, liberté de choix, lieux de distribution stigmatisant, etc.). Si ce soutien est essentiel pour les populations concernées et que les associations et leurs bénévoles sont fortement mobilisés, avec les meilleures intentions, nous sommes devant une solidarité

⁸² Voir notamment DIRECTION GENERALE DE LA COHESION SOCIALE (DGCS) et FORIS - RECHERCHE SOCIALE, *Etude portant sur les modalités de distribution de l'aide alimentaire et d'accompagnement aux personnes développées dans ce cadre*, op. cit., p. 74-96; ASDO LA SOCIOLOGIE EN ACTION et DIRECTION GENERALE DE LA COHESION SOCIALE (DGCS), *Etude qualitative sur les épiceries sociales et/ou solidaires (concept et fonctionnement)- Volet 1 Rapport final*, 2017, 61 p.

assistancielle qui s'est institutionnalisée et qui n'ouvre que très peu de perspectives aux personnes.

Nous rappelons, que les conclusions de l'atelier 12 des EGA appelant à un changement de paradigme dans la lutte contre la précarité alimentaire pour « passer d'un modèle essentiellement distributif à un modèle prévoyant la coexistence de l'aide alimentaire et de forme d'accès durables à l'alimentation », ne sont pas reprises dans le projet de loi en discussion devant le Parlement français. Les dimensions de l'accès digne et durable de tous et du droit commun sont absentes des politiques françaises. L'enjeu de passer d'une logique caritative à une logique fondée sur le droit reste entier concernant l'accès à l'alimentation en France.

- **Le développement d'initiatives alimentaires allant dans le sens du droit à l'alimentation mais la difficulté de leur financement**

Des **initiatives** existent qui paraissent particulièrement **intéressantes pour expérimenter de nouvelles façons de répondre à la précarité alimentaire**. Elles promeuvent, selon nous, un accès digne et durable en associant l'ensemble des acteurs de la chaîne alimentaire. Elles évoluent dans des domaines très divers où les personnes concernées sont parties prenantes des actions qui favorisent par ailleurs l'emploi, le soutien aux producteurs locaux, la vitalité des territoires et la création de lien social.

D'autres initiatives plus collectives existent, que ce soit des jardins partagés, des groupements d'achats, des épiceries inclusives.

Mais ces **initiatives territorialisées**⁸³ **ne sont que peu soutenues par l'Etat**, sans ligne budgétaire dédiée, peu mises en réseau et elles ne peuvent se développer sur l'ensemble des territoires. Ainsi, la liberté de s'organiser, existe mais il devient vite difficile de pérenniser son action car l'ensemble des soutiens. Et les fonds privés peuvent permettre de soutenir les charges d'investissement mais rarement le fonctionnement pourtant essentiel à la survie et la pérennité de l'activité.

Retour d'expérience de Véronique Blanchot, responsable du programme Uniterres à l'ANDES :

Uniterres, à l'instar d'autres initiatives territorialisées, connaît de grandes difficultés à pérenniser son action. Si le financement par l'Etat de l'achat des denrées alimentaires est reconduit (crédit du CNES de la DGCS), en revanche le financement du fonctionnement qui permettait l'enlèvement et la livraison dans les épiceries solidaires par les coordinateurs - ce qui donnait tout son sens au programme (lien de solidarité entre agriculteurs et épiceries sociales)- n'est plus assuré dans sa totalité. Nous constatons une baisse des subventions (ou simplement un arrêt) parce qu'Uniterres existe depuis 5 ans et n'est plus un nouveau projet.

En effet, durant 5 années le projet a bénéficié de son image « d'innovation », a remporté des prix (tels la France s'Engage, Convergences ou le prix du Conseil économique et social européen de lutte contre la pauvreté). Il a suscité un vif intérêt parmi tous nos interlocuteurs institutionnels ainsi que plusieurs fondations privées – ceci au prix d'un gros travail de rédaction de dossiers annuels et de bilans annuels et bilans intermédiaires avec des contenus différents pour chacun, soit dit en passant.

⁸³ Voir pour exemple un numéro du journal de RESOLIS de mars 2015 qui met en lumière 100 initiatives françaises locales d'Alimentation Responsable et durable : <http://www.avise.org/ressources/systemes-alimentaires-territorialises-en-france>

Il a répondu aux besoins des épiceries sociales et solidaires, a permis d'améliorer la qualité de l'alimentation des bénéficiaires de l'aide alimentaire, et de ce fait a créé une demande, voire un besoin. Il a aussi offert un débouché commercial aux agriculteurs des territoires impliqués. Les différents partenaires financiers ont demandé l'essaimage dans d'autres régions ; puis, énormément sollicités, ces instances, publiques comme privées, exigent maintenant qu'Uniterres développe un « modèle économique » et s'autofinance....

Le résultat est la suppression des emplois que nous avons créés, la remise en question des réseaux d'agriculteurs que nous avons constitués et donc au délitement des valeurs qui avaient présidé à la genèse de l'action...

Et nous constatons aujourd'hui que de nouvelles initiatives, tout aussi intéressantes, sont en route vers une même destinée : aujourd'hui plébiscitées, poussées à essaimer, mais en difficulté s'agissant de trouver un modèle économique auto-suffisant.

Les collaborations sont indispensables et c'est bien de favoriser les rencontres et actions permettant la collaboration et la complémentarité; mais il faut aussi prendre en considération le financement des fonctionnements, sachant que cela crée des emplois, donc une dynamique de territoire : ce ne sont pas des fonds perdus ni gaspillés.

Retour d'expérience de Boris Tavernier, directeur de VRAC :

Dans les quartiers populaires, les habitants sont confrontés à une triple peine, leurs moyens sont limités, ils habitent loin des centres villes où se trouvent les petits commerces et les marchés, et mangent donc des produits de mauvaise qualité, industriels, ceux qui favorisent le développement des maladies chroniques telles que le diabète de Type 2 et l'obésité.

C'est aussi pour répondre à ces problématiques que l'association VRAC s'est créée en 2013.

Aujourd'hui VRAC grandit certes avec humilité mais avec une certaine ambition, l'ambition de rendre accessible une alimentation durable au plus grand nombre, l'ambition de développer l'expérience de la Métropole lyonnaise sur d'autres territoires. Elle a aussi l'ambition de diffuser ces bonnes pratiques et d'être acteur dans la construction des systèmes alimentaires territoriaux durables.

Ce développement ne peut se faire seul. C'est en s'appuyant sur son tissu de partenaires que VRAC peut accomplir sa mission et répondre aux nombreuses sollicitations. VRAC a la chance aujourd'hui d'être lauréat de la Fondation « La France S'engage » et du programme Pin's de l'Avise, le mécénat de compétences proposé par ces programmes permettra à l'association d'appréhender au mieux le changement d'échelle et de poursuivre ses réflexions et expérimentations autour de son modèle économique.

Si VRAC peut compter sur le soutien de nombreuses structures publiques ou privées, les financements publics ne sont jamais pérennes, ils sont essentiellement orientés sur de nouveaux projets. En effet, sur les 250 000 euros de financements annuels, la part des collectivités ne représente seulement que 15 000 euros (6% des besoins). De plus, cette somme ne peut servir au fonctionnement, elle doit servir à financer de nouvelles actions.

Chaque année, il faut reproduire le même dispositif, extrêmement chronophage, répondre à l'appel à projets, se rendre disponible lors des très nombreuses réunions organisées par la Métropole (non financées par la convention), et même rédiger des articles pour le blog de la Métropole...

Prétendre répondre à un besoin sociétal non satisfait et en même temps, gérer une association comme une entreprise, est un luxe dans une structure où le temps, le temps d'agir, le temps de rassembler, le temps de structurer est compté.

L'action de VRAC se déroule dans les quartiers politique de la ville (QPV), quartiers dans lesquels les habitants sont fortement impactés par les inégalités, notamment au niveau de l'accès à une alimentation digne et durable.

Il est difficile pour nous de générer de l'argent en vendant des produits de qualité à prix coutant... Nous pourrions faire le choix de vendre les mêmes produits à un public plus aisé, ou diversifier notre activité au nom du sacrosaint modèle économique mais nous nous écarterions du cœur de notre activité...

C'est pourquoi VRAC sollicite les collectivités et particulièrement l'Etat, afin de permettre au projet de poursuivre sereinement son essaimage, de consolider son réseau et de faire en sorte de réduire ces inégalités en matière de consommation.

Ces **différentes initiatives alternatives à l'aide alimentaire distributive ont été au cœur des discussions de l'atelier 12 lors des EGA** dont la troisième piste d'action proposée dans les conclusions était justement de « construire un dispositif d'identification et de capitalisation des bonnes pratiques en matière de lutte contre la précarité alimentaire » et d'envisager leurs « financements pérennes », essentiels pour donner les moyens à une transition vers l'alimentation durable. Mais là encore, ces **conclusions n'ont pas été reprises par le projet de loi écrit suite à ces EGA**, ce qui ne laisse pas présager d'évolution dans l'orientation des politiques françaises.

b. Des atteintes au droit à l'alimentation en France

• **Respect de la dignité**

Plusieurs études et enquêtes⁸⁴ effectuées auprès des personnes bénéficiant de l'aide alimentaire en France mettent en évidence un ressenti de honte et un ressenti de perte de dignité en lien avec cette aide. Parmi les causes reliées aux conditions d'accès à l'alimentation, sont évoquées par exemple les files d'attente dans la rue, l'absence de choix, le non-respect des goûts, des habitudes et des cultures alimentaires... ou encore des remarques ou des attitudes négatives des personnes bénévoles dans ces structures qui peuvent aussi être sources d'humiliation.

Ces incompréhensions entre bénévoles donnant leur temps pour la distribution de repas et les personnes bénéficiaires d'aide alimentaire est particulièrement bien illustrée par un article de presse d'octobre 2014 sur des distributions de repas à Calais⁸⁵. L'article est intitulé « Calais : Des migrants refusent un repas – un associatif se met en colère ». Celui-ci relate une distribution de repas qui a été annulée, un soir, après le refus de certains migrants de manger

⁸⁴ Voir notamment : FORS - RECHERCHE SOCIALE, *Inégalités sociales et alimentation*, op. cit.; M. RAMEL, H. BOISSONNAT, C. SIBUE-DE CAIGNY et M.-F. ZIMMER, *Se nourrir lorsqu'on est pauvre. Analyse et ressenti de personnes en situation de précarité*, op. cit. et les constats dressés par le SSCF pour le réseau « Accès digne à l'alimentation ».

⁸⁵ Edouard DE MARECHAL, « Calais : Des migrants refusent un repas - un associatif se met en colère », FIGARO, 7 octobre 2014, . : <http://www.lefigaro.fr/actualite-france/2014/10/07/01016-20141007ARTFIG00280-calais-le-coup-de-gueule-d-un-associatif-apres-le-refus-de-migrants-d-un-repas.php>

un plat qu'ils estimaient pas assez épicé. On peut y voir l'expression de la liberté de choix ou l'affirmation de traditions alimentaires de ces personnes (une des dimensions de leur droit à l'alimentation). Mais elle est interprétée comme un « caprice » et un comportement « qui n'a pas sa place sur le lieu de distribution » pour le président de l'association, qui trouve que ces personnes « sont tout de même un peu trop chouchoutés par moment ». Cela traduit les tensions à l'œuvre autour de l'aide alimentaire, les pouvoirs alimentaires qui s'exercent et donc les limites d'une approche caritative et non fondée sur le droit pour l'accès à l'alimentation.

Un groupement d'associations françaises au sein de l'Uniopps a d'ailleurs recommandé dans un document commun « de faire évoluer les démarches uniquement distributives qui ne respectent pas pleinement la dignité des personnes subissant la pauvreté et qui ne visent pas le retour à l'autonomie. »⁸⁶

Sont ainsi dénoncées des situations de perte de dignité, droit fondamental de l'Homme protégé par le droit à l'alimentation, provoquées par certaines modalités d'accès à l'alimentation dans l'aide alimentaire.

- **Non discrimination**

L'aide alimentaire peut être source de stigmatisation et de discrimination au niveau de l'accès à l'alimentation. Elle contribue tout d'abord à faire cohabiter un circuit d'approvisionnement pour les plus pauvres avec un circuit d'approvisionnement pour les autres. Toutefois la fonction économique de ce circuit d'approvisionnement est celle d'absorber, les invendus, les surplus et les déchets produits par la production agricole, les industries agro-alimentaires et la distribution. Par ailleurs, certaines pratiques associatives telles que l'obligation de participer à des ateliers de gestion de budget ou à des ateliers d'éducation alimentaire comme conditions pour bénéficier d'une aide alimentaire, reposeraient sur un préjugé sociétal selon lequel les plus pauvres ne sauraient pas se nourrir correctement. On a un facteur, et ce n'est pas le seul, de différenciation sociale entre les citoyens français au regard des critères d'accès à la nourriture.

Des dérives sont à craindre vers l'exercice d'un pouvoir alimentaire ou de contrôle social envers les personnes bénéficiaires de l'aide alimentaire. Les personnes deviennent captives des approches collectives pensées pour elles et sans elles. Elles se sentent dans l'obligation de participer pour pouvoir avoir accès aux paniers ou à l'épicerie ou autre forme d'accès à des produits alimentaires. L'approche collective pensée pour renforcer leur pouvoir d'agir devient un lieu captif et fermé et non libérant les potentialités et capacités d'agir des personnes et des groupes ainsi constitués.

De plus, on peut penser que les 4,8 Millions de personnes s'alimentant en partie (ou en tout) par l'aide alimentaire sont captifs de ce mode d'approvisionnement et ont du mal à trouver des alternatives. La politique sociale présente souvent cette aide alimentaire de denrées comme un moyen d'économiser pour d'autres charges incompressibles comme le logement, l'énergie, la santé.

- **Accès durable à l'alimentation**

Les aides alimentaires sont, le plus souvent, des aides accordées sur le court terme, dans une logique d'aide d'urgence face à la détresse rencontrée par la personne. On reconnaît aux

⁸⁶ GROUPE ALIMENTATION DE L'UNIOPPS, *Dépasser l'aide alimentaire pour aller vers l'accompagnement par l'alimentation*, op. cit., p. 4

personnes demandant une aide un statut de bénéficiaire et non pas d'acteur de leur alimentation. Trop peu d'initiatives dans l'aide alimentaire s'inscrit dans un accès de long terme⁸⁷ et a pour objectif d'aider les personnes à regagner leur autonomie alimentaire.

L'urgence alimentaire doit être prise en charge. En revanche, on passe trop souvent d'une situation conjoncturelle à une situation structurelle sans perspective pour les personnes concernées qui se retrouvent dans une trappe à pauvreté.

- **Accès de tous à une alimentation de qualité**

Aujourd'hui, on constate que l'accès à une alimentation de qualité reste limité à une catégorie de la population favorisée économiquement, socialement et/ou géographiquement, comme l'illustre la consommation de produits biologiques. Ces 60 dernières années, la part de la valeur de l'alimentation dans le budget des ménages est passée de 24 à 12% alors que la part des dépenses contraintes, principalement de logement, est passée de 19 à 33%. Le budget alimentaire est devenu une variable d'ajustement pour des ménages qui ne choisissent pas ce qu'ils mangent⁸⁸, bien qu'il ne s'agisse pas du seul facteur. De véritables politiques alimentaires d'accessibilité de toutes et tous à des produits de qualité manquent encore.

- **Inégalités entre et au sein des territoires**

Plusieurs études constatent une **vulnérabilité nutritionnelle particulière dans les territoires d'Outre-mer**, en lien avec une disponibilité alimentaire réduite⁸⁹. « *Ces zones ne sont cependant pas homogènes et connaissent des spécificités alimentaires en lien avec leurs environnements géographiques, leurs histoires et leurs cultures, les disponibilités alimentaires (notamment la capacité d'autoproduction), les composantes démographiques de la population...* » (HCSP, 2017, p. 18).

Si, les inégalités sociales en matière d'alimentation ne se déclinent pas de façon identique selon les territoires et les groupes sociaux et communautaires, du fait arrangements et de logiques propres à chaque organisations sociales (notamment entre ruraux, périurbains et urbains), « les inégalités sociales en matière de consommation alimentaire ne peuvent se concevoir indépendamment des constructions territoires dans lesquelles elles s'ancrent »⁹⁰. « **L'échelon régional** associé notamment aux modes de production, aux filières d'approvisionnement, **ainsi que l'échelon local**, notamment infra-urbain, associé à l'organisation de l'offre alimentaire et son accessibilité, aux activités de prévention, notamment en milieu scolaire, à la mobilisation du tissu associatif ou aux constructions de normes constituent des **échelons clé pour analyser et repérer des leviers d'action permettant de lutter contre les inégalités sociales en matière d'alimentation**. Les inégalités sociales se nichent au sein de systèmes alimentaires régionaux et locaux stables et lents à évoluer qu'il faut pouvoir appréhender pour mieux les traiter. »⁹¹

⁸⁷ Voir notamment ASDO LA SOCIOLOGIE EN ACTION et DIRECTION GENERALE DE LA COHESION SOCIALE (DGCS), *Etude qualitative sur les épiceries sociales et/ou solidaires (concept et fonctionnement)- Volet 1 Rapport final, op. cit.*, pp. 14-20

⁸⁸ Confédération paysanne, Supplément à Campagne Solidaires n°321 Septembre 2016

⁸⁹ voir notamment HCSP, *Pour une Politique nutritionnelle de santé publique en France. PNNS 2017-2021*, Paris, Haut Conseil de la Santé Publique, 2017, p. 18; INSTITUT NATIONAL DE LA SANTE ET DE LA RECHERCHE MEDICALE . CENTRE D'EXPERTISE COLLECTIVE (éd.), *Inégalités sociales de santé en lien avec l'alimentation et l'activité physique*., Paris, France, Inserm, 2014, p. 656.

⁹⁰ Stéphane RICAN, « Territoires et alimentation », in *Inégalités sociales de santé en lien avec l'alimentation et l'activité physique*., Paris, France, Inserm, 2014, pp. 407-435., p. 425

⁹¹ INSTITUT NATIONAL DE LA SANTE ET DE LA RECHERCHE MEDICALE . CENTRE D'EXPERTISE COLLECTIVE (éd.), *Inégalités sociales de santé en lien avec l'alimentation et l'activité physique, op. cit.*, p. 665.

Et, Camille Hochedez et Julie Le Gall relèvent l'importance de parvenir à « **créer des espaces agro-alimentaires qui diffèrent des espaces créés par les systèmes alimentaires dominants et alternatifs** » pour lutter contre les injustices sociales et les injustices spatiales⁹².

Or, le **champ des inégalités territoriales autour de l'accès à l'alimentation demeure peu exploré**⁹³. L'un des enjeux du droit à l'alimentation est justement de garantir un accès égal dans tous les territoires et ces approches seraient donc à développer.

c. Un modèle de production agricole dominant non durable et créateur de pauvreté et d'inégalités, en France et dans le monde

Voir l'analyse développée par Fian France à ce sujet pour ce questionnaire, réponse à la question 12, p. 43.

d. Le développement préoccupant d'un discours liant lutte contre le gaspillage alimentaire et lutte contre l'insécurité alimentaire

La loi n°2016-138 du 11 février 2016 relative à la lutte contre le gaspillage alimentaire fait de la **France une « pionnière de la lutte contre le gaspillage alimentaire » selon le Ministère de l'agriculture et de l'alimentation**, avec pour principale mesure le fait d'« obliger chaque supermarché de plus de 400 m² à rechercher un partenariat avec une association d'aide alimentaire pour lui céder ses invendus alimentaires, au lieu des les jeter ou de les détruire »⁹⁴. Suite à cette loi, une **augmentation de 22% de dons aux associations** a été constatée, et le déploiement de cette mesure est au cœur du projet de loi adopté suite au EGA qui prévoit d'étendre le dispositif de la loi n°2016-138 à certains opérateurs du secteur agro-alimentaire et de la restauration collective (cf éléments évoqués dans réponse 1.a de ce questionnaire). On retrouve cette mesure dans le **Pacte national de lutte contre le gaspillage alimentaire (2017-2020)** dont le troisième axe structurant est la gestion des invendus et don alimentaire qui doit « permettre la pérennisation et l'amélioration des dispositifs de don aux associations d'aide alimentaire, qui aident à éviter le gaspillage alimentaire en bout de chaîne tout en fournissant de la nourriture aux personnes les plus démunies »⁹⁵. Dans ce Pacte, la mesure 4 intitulée « Promouvoir le don alimentaire » précise que « le **don alimentaire est un outil permettant d'éviter le gaspillage alimentaire comestible**, tout en permettant à des personnes dans le besoin de diversifier leur alimentation »⁹⁶. Le Ministère précise que l'exemple français a été suivi par plusieurs pays comme l'Italie, le Pérou ou la Finlande⁹⁷.

⁹² Camille HOCHEDÉZ et Julie LE GALL, « Justice alimentaire et agriculture », justice spatiale | spatial justice, n°9, Janvier 2016, <https://www.jssj.org/article/justice-alimentaire-et-agriculture/>

⁹³ *Ibid.*, p. 667; S. RICAN, "Territoires et alimentation", *op. cit.*, p. 425.

⁹⁴ MINISTÈRE DE L'AGRICULTURE ET DE L'ALIMENTATION, *La France pionnière de la lutte contre le gaspillage alimentaire | Alim'agri*, <http://agriculture.gouv.fr/la-france-pionniere-de-la-lutte-contre-le-gaspillage-alimentaire>, consulté le 4 mars 2018.

⁹⁵ « Pacte national de lutte contre le gaspillage alimentaire 2017-2020 – Une gouvernance renouvelée autour de 7 axes structurants, 10 engagements de l'Etat déclinés en 19 mesures, de nombreux partenaires réunis autour de 16 mesures », 17p., p.3, voir : <http://agriculture.gouv.fr/pacte-national-de-lutte-contre-le-gaspillage-alimentaire-les-partenaires-sengagent>

⁹⁶ *Ibid.*, p. 14

⁹⁷ MINISTÈRE DE L'AGRICULTURE ET DE L'ALIMENTATION, *La France pionnière de la lutte contre le gaspillage alimentaire | Alim'agri*, *op. cit.*

Mais devons-nous nous en réjouir ?

Martin Caraher et Sinéad Furey démontrent, dans un article publié en janvier 2017⁹⁸, que d'utiliser les surplus de nourriture pour nourrir des personnes en précarité alimentaire **ne vient répondre ni à l'enjeu de la lutte contre le gaspillage alimentaire, ni à celui de la lutte contre la précarité alimentaire**. Gaspillage et surplus alimentaire d'une part et insécurité alimentaire d'autre part constituent deux problèmes bien distincts. D'une part, donner des excédents alimentaires soutient le système alimentaire basé sur un modèle productiviste, ne s'attaque pas aux problèmes environnementaux, et n'incite pas à réduire les excédents ou à réduire les déchets à long terme. D'autre part, une législation qui oblige les détaillants à distribuer des aliments excédentaires est une aide temporaire à court terme. Même constat pour Sue Both, John Coveney et Dominique Paturel dans leur article « Counter crimes and food democracy »⁹⁹. Ce n'est pas un moyen de lutter contre la faim, pour les droits sociaux des citoyens à l'alimentation ou leurs besoins nutritionnels. Elle a de plus pour conséquence de développer le dispositif de l'aide alimentaire comme réponse à l'insécurité alimentaire alors que plusieurs études ont mis en évidence les sentiments de honte et de stigmatisation ressentis par les personnes bénéficiaires. Elle consolide l'instauration d'un dispositif d'accès à l'alimentation à deux niveaux entre les citoyens : entre ceux pouvant choisir leur nourriture de manière socialement acceptable et ceux bénéficiant des surplus pour qui le choix est fait en leur nom.

Dans le même sens, Armèle Cloteau et Marie Mourad montrent¹⁰⁰ que l'utilisation même du terme gaspillage écarte la notion d'excédent, de surplus ou surproduction, sous-entendant que résoudre le problème impliquerait de diminuer dès l'amont les quantités de nourriture produites. Comme le « gaspillage » rend implicitement l'usager, qu'il s'agisse d'un individu ou d'une organisation, responsable d'un emploi non optimal des ressources dont il dispose, de nombreux acteurs associent la diminution du gaspillage à l'optimisation de processus industriels ou commerciaux, ainsi qu'à la « sensibilisation » de tous à des emplois plus parcimonieux... ». Elles dénoncent le fait que « [l]es groupes d'intérêt dominants encouragent l'innovation et l'émergence de formes d'échange marchand autour des excédents alimentaires, préférables aux actions visant à limiter leur production. ».

Cette **approche réformatrice et non systémique** est perçue par les acteurs eux-mêmes comme un pis-aller. Et dans l'article, A. Cloteau et M. Mourad citent, aux Etats-Unis, « *[u]ne membre de start-up assurant la redistribution de produits issus de camions d'approvisionnement rejetés des supermarchés [...] Il serait préférable selon elle de résorber les inégalités sociales pour améliorer l'accès à l'alimentation en premier lieu : « Money would be a better solution [to help people], ending poverty. [...] In the meantime, we solve hunger for many. It's not the solution but it's an improvement of the situation*¹⁰¹ » (entretien, Chicago, avril 2015).

Cette approche est loin d'une approche fondée sur la démocratie alimentaire : « *la « lutte contre le gaspillage alimentaire » apparaît comme un modèle de prise en charge technicienne et managériale, écartant les mesures les plus prescriptives et se refusant à la politisation de l'enjeu au profit de logiques marchandes.* » Et on peut même s'interroger, avec les auteurs,

⁹⁸ Martin CARAHER, Sinéad FUREY, S., « Is it appropriate to use surplus food to feed people in hunger? Short-term Band-Aid to more deep rooted problems of poverty », 26 January 2017. Food Research Collaboration Policy Brief

⁹⁹ In A.GRAY, R.HINCH, « A handbook of food crimes< ; immoral and illegal practices in the food system and what to do with them, Policy Press, Bristol and Chicago, pp 365-380.

¹⁰⁰ Armèle CLOTEAU et Marie MOURAD, « Action publique et fabrique du consensus, Public policy and consensus-making », *Gouvernement et action publique*, 23 Mars 2016, n° 1, pp. 63-90. : <https://www.cairn.info/revue-gouvernement-et-action-publique-2016-1-p-63.htm>

¹⁰¹ « L'argent serait une meilleure solution [pour aider les gens], mettre fin à la pauvreté. [...] En attendant, on résout le problème de la faim pour beaucoup de monde. Ce n'est pas la solution mais c'est une amélioration de la situation. » (traduction par les auteurs de l'article)

sur les conséquences de ce système : « [p]lus que de pallier les dysfonctionnements du système de production alimentaire à dominante productiviste, il en assurerait même la pérennisation. »

Cela conduit à des **mesures contraires au droit à l'alimentation développées pourtant avec les meilleures intentions**. Et ce constat est d'autant plus inquiétant que nous constatons le repositionnement des associations et de l'économie sociale et solidaire autour de cette part de marché qui se développe autour du don alimentaire via la lutte contre le gaspillage alimentaire.

B. Premiers impacts, modestes mais encourageants, des travaux du groupe EAPN

Les premiers impacts des réflexions communes ont pu être montrés lors des EGA.

Au sein de l'atelier 12, notamment, quelques points apparaissant dans les conclusions (voir éléments développés dans réponse 1.a), nous paraissent essentiels, et résultent d'interventions de membres de nos groupes :

- la **demande du « changement de paradigme dans la lutte contre la précarité alimentaire** : passer d'un modèle essentiellement distributif à un modèle prévoyant la coexistence de l'aide alimentaire et de forme d'accès durables à l'alimentation ». Ce changement de paradigme répond aussi à ce que le rapport Fors¹⁰² nommait sur les causes de non-recours volontaire quant au refus du système basé sur l'offre. Ce nouveau paradigme s'axe sur la demande plutôt que l'offre. Il s'oriente alors à construire à partir de et avec les acteurs concernés, notamment les personnes en précarité, dans une vision systémique au sein de système alimentaire territorialisé. C'est alors un enjeu de démocratie alimentaire qui s'articule autour des enjeux du droit à l'alimentation, que les travaux de Dominique Paturel permettent d'appréhender¹⁰³ et qui, cette année est proposé, de travailler autour d'un séminaire dédié¹⁰⁴.
- l'objectif d'une « **alimentation digne et de qualité pour tous** », de « l'accès au **droit commun** »
- la **participation** de personnes connaissant ou ayant connu la précarité alimentaire à l'atelier 12 (lettre pré-EGA envoyée par EAPN, condition de participation posée par ATD Quart Monde). Avec le Secours Catholique et ATD Quart Monde, nous avons pu permettre à ce que des personnes ayant l'expérience de la précarité alimentaire puisse partager et leurs ressentis mais aussi leur analyse. Elles ont pu être partie prenante de l'atelier et ainsi être co-auteurs des préconisations.
- Se faire le porte-voix des **acteurs qui mettent en place des alternatives à l'aide distributive d'urgence**. Les plus importants étant l'association VRAC (groupement d'achats), le programme Uniterre ou les paniers solidaires du réseau Cocagne.
- Avoir une **approche territorialisée pour mettre en œuvre ce principe de démocratie alimentaire** qui ne peut prendre corps qu'au niveau des territoires avec l'ensemble des acteurs des systèmes alimentaires locaux. En ce sens, EAPN associe des acteurs ruraux par le Réseau CIVAM¹⁰⁵

¹⁰² FORS - RECHERCHE SOCIALE, *Inégalités sociales et alimentation*, op. cit.

¹⁰³ Dominique PATUREL et Magali RAMEL, « Ethique du care et démocratie alimentaire : les enjeux du droit à une alimentation durable », *Revue française d'éthique appliquée*, 2017, n° 4, pp. 49-60.

¹⁰⁴ <https://umr-innovation.cirad.fr/actualites/democratie-alimentaire>

¹⁰⁵ <http://www.civam.org/>

- **Faire reconnaître la précarité alimentaire comme une réalité.** EAPN a pu faire prendre en compte cette réalité dans les ateliers en cours sur le futur plus pauvreté dans le cadre de la concertation gouvernementale. L'atelier 3 de cette concertation prend en compte les conclusions de l'atelier 12 grâce aux interventions des membres d'EAPN pour ce faire.

Si le droit à l'alimentation n'est pas cité dans les conclusions de l'atelier 12, ce sont néanmoins des éléments qui nous paraissent essentiels pour sa concrétisation.

Et si ces conclusions ne sont pas reprises dans le projet de loi résultant de ces EGA, elles ont néanmoins été adoptées par plus d'une soixantaine de participants à cet atelier 12 nous permettant d'envisager des partenariats pour continuer à les porter au niveau national.

4. Merci de décrire comment et dans quelle mesure les groupes les plus affectés par la faim, l'insécurité alimentaire et la malnutrition, et surtout les femmes au sein de ces groupes, ont été impliqués dans les activités discutées dans les questions 1 et 2 ?

Au niveau national :

a. L'absence de participation des personnes en situation de précarité alimentaire à l'élaboration, le suivi et l'évaluation des politiques agricoles et alimentaires française

Au niveau national, le **Conseil national de l'alimentation (CNA)** est une instance consultative indépendante placée auprès des ministères de l'économie, de l'agriculture et de l'alimentation et des solidarités et de la santé. Il est consulté sur la définition de la politique publique de l'alimentation et émet des avis à l'attention des décideurs publics et des différents acteurs de la filière alimentaire (rôle réaffirmé dans la loi n°2014-1170, art 1 : « Le Conseil national de l'alimentation participe à l'élaboration du programme national pour l'alimentation, notamment par l'analyse des attentes de la société et par l'organisation de débats publics, et contribue au suivi de sa mise en œuvre »).

Il se positionne comme le **Parlement de l'alimentation** en ayant développé depuis 30 ans des processus de concertation dans la société civile¹⁰⁶. Parmi ses nouveaux membres figurent les **acteurs de l'aide alimentaire**, réputés représenter la question de la précarité alimentaire. Ces éléments **n'offrent pas les conditions de représentativité pour une participation citoyenne des personnes affectées par la précarité alimentaire** à l'élaboration, au suivi et à l'évaluation des politiques françaises via le CNA : ce sont les personnes salariées et bénévoles qui participent à ces instances et non les personnes demandant une aide alimentaire ou étant en situation de précarité alimentaire. En particulier au CNA, la question de la précarité alimentaire n'est portée que par un seul membre, le président des Restaurants du Cœur¹⁰⁷.

Cette formation du CNA rejoint le constat que nous faisons : le **plus souvent, la question de la précarité alimentaire est traitée** au niveau gouvernemental avec **les acteurs professionnels et bénévoles de l'aide alimentaire et non les personnes directement affectées** par la précarité alimentaire ; et pas davantage avec les associations (ou collectif citoyen) engagées dans des démarches réelles de démocratie alimentaire.

Une **timide évolution** a été **impulsée avec la composition de l'atelier 12 des EGA**, du fait notamment de la pression de membres du groupe EAPN. Il restera à analyser de quelle façon cette évolution aura ou non des suites dans l'élaboration, le suivi et l'évaluation des politiques françaises.

¹⁰⁶ Voir plaquette de présentation du Conseil National de l'Alimentation disponible sur son site internet : <http://www.cna-alimentation.fr/>

¹⁰⁷ Voir l'arrêté du 21 octobre 2016 portant les nominations au Conseil national de l'alimentation, pour une durée de 3 ans : au titre des représentants de la société civile sont nommés Mme Rouzaud (Martine) (France Nature Environnement), M. Rullier (François) (Agro-alimentaire) M. Blanc (Patrice) des Restaurants du cœur. <http://www.cna-alimentation.fr/v2/wp-content/uploads/2017/03/Arr%C3%AAt%C3%A9-du-21-octobre-2016-portant-nominations-au-Conseil-national-de-l%E2%80%99alimentation.pdf>

Par ailleurs, la participation étant une injonction forte, préconisée par les politiques publiques européennes et française, il s'agit d'être **vigilant quant à la nature de la participation** : « qui participe à quoi ».

Différentes instances existent en France et visent la participation et l'implication de personnes connaissant des situations de précarité dans l'élaboration, le suivi et l'évaluation des politiques publiques (par exemple ex celles liées au RSA, au CNLE, aux chômeurs au sein de pôle emploi etc.)¹⁰⁸. Toutefois ces instances officielles ne se saisissent pas de la question de l'accès à l'alimentation. Et il convient de s'interroger sur les modalités de la participation et de l'implication des personnes pour elles s'inscrivent effectivement dans une forme de démocratie alimentaire¹⁰⁹.

b. Le développement de notre réseau accès digne et durable à l'alimentation en France d'EAPN à partir de la participation et des attentes de personnes affectées par la précarité alimentaire et la mise en lien du monde social associatif avec le monde des associations agricoles alternatives

Cela a déjà été évoqué dans la réponse à la question 2.

Et cette recherche de co-construction et se retrouve dans la formation du groupe et dans les pratiques et recherches de la plupart des membres et structures présentes dans le réseau EAPN France sur le droit à l'alimentation. Ce sont ces axes qui ont été défendus lors des EGA par les membres du groupe EAPN participants.

¹⁰⁸ Voir notamment document de l'Agence nouvelle des solidarités actives : « Principaux textes encadrant ou encourageant la participation » : http://solidarites-sante.gouv.fr/IMG/pdf/textes_encadrant_ou_encourageant_la_participation.pdf

¹⁰⁹ Voir notamment : ASDO LA SOCIOLOGIE EN ACTION et DIRECTION GENERALE DE LA COHESION SOCIALE (DGCS), *Etude qualitative sur les épiceries sociales et/ou solidaires (concept et fonctionnement)- Volet 1 Rapport final, op. cit.*, pp. 12-13 ou Mezziane Margot (2018) Comprendre la participation, rapport casdar AcceCible.

5. Au cours des treize dernières années, comment la pleine et entière participation des femmes dans l'économie a-t-elle été abordée ?

Informations que nous suggérons d'inclure :

- a. Comment les besoins et les droits des femmes enceintes et allaitantes ont-ils été pris en compte?
- b. Comment les droits des femmes en matière d'accès sécurisé et égalitaire, de contrôle sur et de bénéfices liés aux ressources productives, y compris le crédit, la terre, l'eau et les technologies appropriées, ont-ils été abordés ? Est-ce qu'une législation sensible au genre offrant aux femmes une sécurité de jouissance, y compris le droit d'hériter et de posséder des terres et d'autres biens a été introduite et/ou mise en œuvre ?

Nous n'avons que peu d'éléments à notre disposition pour pouvoir apporter des éléments de réponse à cette question au niveau national en France.

Néanmoins, le rapport IBFAN – International Baby Food Action Network (2015)¹¹⁰ dresse un bilan interpellant concernant les besoins des femmes souhaitant allaiter en France :

- seulement 37% de l'ensemble des infrastructures de santé propose des formations sur l'allaitement pour le personnel nouvellement recruté ;
- la durée du congé maternité est seulement de 16 semaines, dont 6 avant la naissance et 10 après ; les femmes peuvent faire des pauses pour allaiter mais la législation ne précise pas si elles sont rémunérées ou non ;
- les évolutions législatives sur le congé parental impactent la possibilité pour les mères de poursuivre l'allaitement, car les pères doivent prendre un congé parental lorsque l'enfant atteint 6 mois ;
- il n'existe pas de plans et directives de préparation aux urgences faisant spécifiquement référence à l'alimentation des enfants et nourrissons ;
- les dimensions de *durabilité* et d'*adéquation* du droit à une alimentation adéquate ne sont pas abordées par les politiques agricoles et nutritionnelles françaises. Le PNNS et les programmes liés se concentrent sur la quantité davantage que sur la qualité des aliments et ils ne conseillent ni accompagnent les parents dans la préparation d'aliments complémentaires fait maison, avec des produits locaux issus de méthodes agro-écologiques, qui s'avèrent plus sûrs et meilleurs pour la santé...

Ceci laisse donc percevoir l'intérêt qu'il y aurait de développer les approches et les études sur la question du genre autour du droit à l'alimentation en France.

¹¹⁰ Geneva Infant Feeding Association (IBFAN – GIFA) - IBFAN global liaison office in collaboration with COFAM, La Leche League France and FIAN France, « Report on the situation of infant and young child feeding in France », 2015, 27 p., p. 2 : http://ibfan.org/CRC/IBFAN%20report_FRANCE_2015_FINAL_2.pdf

6. *Quels mécanismes existent dans votre pays pour suivre le droit à l'alimentation ? Qui est impliqué dans ces mécanismes ? Qui est exclu de ces processus ?*

Au niveau national : aucun mécanisme national de suivi

a. Aucun mécanisme de suivi du droit à l'alimentation

Le droit à l'alimentation n'est évoqué dans aucun texte français, par conséquent il n'existe aucun mécanisme de suivi du droit à l'alimentation.

Et nous rappelons que dans les statuts du CNA, désigné par la loi n°2014-1170 comme l'instance de suivi du programme national de l'alimentation, il n'est fait aucune référence au droit à l'alimentation, et qu'il n'est prévu aucune participation des personnes concernées par la précarité alimentaire à ses travaux... (cf réponse 4).

b. Un faible suivi de la précarité alimentaire en France

Faible système de surveillance de l'insécurité alimentaire dans **les indicateurs de pauvreté** et d'exclusion : le dispositif de remontée et de suivi des données issues des associations nationales ne concerne que les bénéficiaires de l'aide alimentaire et ne représente donc qu'une vision parcellaire de la réalité¹¹¹. Dans les 27 indicateurs de la pauvreté en conditions de vie utilisées dans les statistiques françaises, il y a deux sous-indicateurs concernant l'alimentation¹¹² qui sont assez décalés par rapport à l'ensemble des dimensions de la fonction de l'alimentation.

Ces données ne sont pas exploitées à notre connaissance. Seul est communiqué annuellement le nombre de bénéficiaires de l'aide alimentaire.

Il y a quelques **recherches en santé publique sur l'insécurité alimentaire en France**, mais la littérature que l'on trouve à ce sujet est bien moins nombreuse par rapport à ce que l'on peut trouver dans d'autres pays développés tels que le Canada, les Etats-Unis ou des pays de l'Europe du Nord¹¹³. De plus, comme dans les autres pays du Nord, ces recherches sont essentiellement sur les aspects nutritionnels. En revanche, il existe peu de travaux de recherche concernant l'ensemble des dimensions de la fonction de l'alimentation, intégrant les enjeux de transition écologique et ses conséquences sur la pauvreté. Par ailleurs, peu d'études montrent le rôle des prescripteurs de l'aide alimentaire en France, à savoir les travailleurs sociaux salariés des associations et des services publics. L'enjeu de la formation de ceux-ci et des bénévoles afin de diffuser les nouvelles connaissances sur l'ensemble des groupes d'acteurs, de leur rôle et statut dans les systèmes alimentaires est absolument nécessaire pour engager un changement et concourir à la construction du droit à l'alimentation¹¹⁴.

De ce fait, il n'y a pas aujourd'hui d'observateur de la précarité alimentaire en France. Si le dernier rapport INCA 3¹¹⁵ donne des chiffres partiels, ce n'est pas l'objectif premier de ce rapport que d'étudier la précarité alimentaire. Comme le titre du rapport l'indique l'objectif est de montrer l'« Evolution des habitudes et modes de consommation, de nouveaux enjeux en

¹¹¹ Nicole DARMON, Aurélien BOCQUIER, Florent VIEUX, France. CAILLAVET (2010) « L'insécurité alimentaire pour raisons financières en France », in *La lettre de l'Observatoire National de la Pauvreté et de l'Exclusion sociale*, n°4, [en ligne] <http://www.onpes.gouv.fr/IMG/pdf/Darmon.pdf>

¹¹² Il s'agit de : « manger de la viande tous les deux jours » et « absence de repas complet pendant au moins une journée durant les deux dernières semaines ».

¹¹³ OBSERVATOIRE DU SAMUSOCIAL DE PARIS, *ENFAMS : Enfants et familles sans logement en Ile-de-France - Premiers résultats de l'enquête quantitative*, op. cit., p. 248

¹¹⁴ Il a été proposé à l'Atelier 12 de mettre en place des programmes de recherche participative sur ce sujet.

¹¹⁵ ANSES (AGENCE NATIONALE DE SECURITE SANITAIRE DE L'ALIMENTATION, DE L'ENVIRONNEMENT ET DU TRAVAIL), *Étude individuelle nationale des consommations alimentaires 3 (INCA 3)*, op. cit.

matière de sécurité sanitaire et de nutrition ». Un membre d'EAPN a fait la **proposition de l'instauration d'un observatoire de la précarité alimentaire en France** lors des EGA. Cette proposition était la suivante : « mettre en place au niveau national et sur les territoires, un observatoire de la précarité alimentaire. Son objectif est de mieux comprendre ce phénomène, mieux l'analyser avec les acteurs concernés. Cela permettra de mieux comprendre les causes structurelles de l'insécurité alimentaire et proposer des pistes pour agir. Lier les observatoires locaux aux plans alimentaires territoriaux (PAT) de la loi d'avenir de 2014. »¹¹⁶ Elle s'inspire d'une préconisation faite dans le cadre du « Rapport contradictoire de la société civile française sur la mise en œuvre des droits économiques, sociaux et culturels en France »¹¹⁷ : « Prendre la pleine mesure de l'insécurité alimentaire et de l'état du droit à l'alimentation en France par la mise en place d'un système de mesure, d'analyse et de suivi conforme aux exigences du Comité. »

Faibles considérations et suivi de l'enjeu de l'accès à l'alimentation dans les programmes nationaux de lutte contre la pauvreté et l'exclusion et leur évaluation.

(voir § précédent)

¹¹⁶ Dans EGA, Atelier 12, fiche participant, réunion 1, « Proposition du Secours Catholique ».

¹¹⁷ PLATEFORME FRANÇAISE POUR LES DESC, *Rapport contradictoire de la société civile française sur la mise en oeuvre des droits économiques, sociaux et culturels*, op. cit., proposition n°31

7. Quels sont les principaux conflits, défis ou obstacles à la réalisation du droit à l'alimentation ? Merci d'illustrer votre réponse avec des exemples concrets.

Informations que nous suggérons d'inclure :

- a. Quels sont les principaux conflits et obstacles rencontrés par le gouvernement pour la mise en œuvre du droit à l'alimentation?
- b. Quels sont les principaux conflits et obstacles rencontrés par votre OSC?
- c. Quels sont les principaux conflits et obstacles rencontrés par les ONG, les agences et bailleurs de fonds internationaux et le secteur privé?
- d. Quels sont les défis particuliers auxquels sont confrontées les femmes et les filles?

Nous ne pouvons apporter à cette question que certaines pistes de réponse :

1/ La **logique du développement du droit à l'alimentation en droit international qui a été surtout orientée vers les pays du Sud** et en lien avec la lutte de la faim le monde et peu les pays du Nord : d'où un décalage de la position française entre l'international et son propre territoire...

2/ Question de l'accès à l'alimentation hors aide alimentaire inexistante dans les politiques publiques

Parmi les nombreuses illustrations que nous pouvons apporter pour justifier ce constat, et dont plusieurs ont déjà été développées dans la réponse à ce questionnaire, on peut citer encore un avis du Conseil économique, social et environnemental (CESE) de janvier 2014 intitulé « Favoriser pour tous l'accès à une alimentation de qualité, saine et équilibrée »¹¹⁸. La rédaction de cet avis a pour objectif notamment de « relever le défi très ambitieux visant à permettre à chacun de disposer d'une alimentation de qualité, saine et équilibrée à des prix socialement acceptables » pour que « chacun puisse accéder à une alimentation véritablement durable dans ses trois dimensions : sociale, économique et environnementale »¹¹⁹.

Mais, d'une part, l'accès à l'alimentation en tant que droit n'est jamais revendiqué ni même évoqué dans cet avis. D'autre part, les recommandations pour « permettre l'accès des plus démunis à une alimentation équilibrée » et répondre à l'accroissement de l'insécurité alimentaire en France, sont centrées, pour les publics les plus démunis, sur la nécessité de « soutenir l'aide alimentaire » : rechercher une meilleure articulation entre les donateurs et les distributeurs, développer les mesures incitant le don des producteurs agricoles et des industries agro-alimentaires aux associations caritatives, et maintenir le budget du FEAD pour une « Europe sociale digne de ce nom »¹²⁰. Il est considéré comme une évidence, non questionnée par cet avis du CESE, que l'accès à l'alimentation des plus démunis se fait via le dispositif de l'aide alimentaire. Les limites de l'aide alimentaire, les atteintes au droit à l'alimentation, ou encore les enjeux liés à la démocratie alimentaire non sont absolument pas évoqués et considérés dans cet avis du CESE portant pourtant sur les leviers pour permettre l'accès de tous à une alimentation durable en France.

3/ La dépolitisation de la question de la précarité alimentaire :

¹¹⁸ CONSEIL ECONOMIQUE, SOCIAL ET ENVIRONNEMENTAL (CESE), *Favoriser l'accès pour tous à une alimentation de qualité, saine et équilibrée*, Paris, France, Conseil Economique Social et Environnemental, coll. « Les éditions des journaux officiels », 2014.

¹¹⁹ *Ibid.*

¹²⁰ *Ibid.* pp. 27-29

Aujourd'hui, **la précarité alimentaire n'est pas une question portée publiquement**. Les chiffres annuels de la pauvreté du Conseil National des politiques de Lutte contre les Exclusions (CNLE)¹²¹ par exemple ne disent quasiment rien de la précarité alimentaire et en parle en terme d'aide alimentaire uniquement. La prise en charge de cette précarité est faite par les associations caritatives qui seules tentent de prendre en charge cette précarité. L'Etat est mobilisé sur les fonds européens et les crédits nationaux d'appui aux épiceries sociales.

Une ouverture s'est faite avec l'annonce des Etats généraux de l'alimentation. Mais le constat est amer. Tout d'abord, cette question de la précarité alimentaire n'était pas prévue au départ dans ce qui était prévu pour les EGA, et cet atelier a été ajouté à ceux initialement prévus. Ensuite, aucun député et sénateur n'étaient présents comme participant ou pilote de l'atelier 12 des EGA, contrairement à la plupart des autres ateliers. Enfin, seuls quatre députés étaient présents à l'audition du président de l'atelier 12 présentant ses conclusions à la commission des affaires économiques de l'assemblée nationale¹²².

Cette même commission avait auditionné le 29 novembre 2017, des acteurs de l'aide alimentaire. Un parlementaire, ancien président de conseil départemental, a osé dire : « *Autant d'argent économisé sur les budgets des collectivités... on n'a plus d'autre solution que vous, le monde associatif. Ce monde associatif remplit vraiment une mission de service public.* »¹²³ Le politique se décharge ici de ses responsabilités sur le secteur privé caritatif et abandonne ainsi sa charge républicaine qui est de faire respecter l'égalité d'accès des citoyens à une vie digne.

De plus, les **programmes nationaux** que nous avons mentionnés sont **pensés de manière catégorielle et parcellaire**. Il manque une approche systémique basé sur l'étude des causes structurelles et associant les ressentis et l'analyse des personnes concernés. Et, ces programmes sont pensés en dehors des réalités territoriales auxquels ils vont s'adresser.

Enfin, si nous observons une **dépolitisation de la question alimentaire** du côté des responsables politiques, on l'observe **également du côté du secteur associatif**. Tuur Ghys et Stijn Oosterlynck analysent que ces structures ne se mobilisent pas sur les causes de ces situations : « Les banques alimentaires n'influencent aucune cause structurelle de la pauvreté, ne serait-ce parce qu'elles n'ont pas pour ambition de résoudre le problème de la pauvreté lui-même, mais de trouver une solution à la faim (et au gaspillage) ». Jean-Noël Retière et Jean-Pierre Le Crom (2018, p133) estiment que « [u]ne des dispositions majeures requises pour que le bénévole se conforme à la culture humanitaire, dans la plupart des associations d'aide alimentaire, est la mise sous chape de ses convictions politiques »¹²⁴. Dominique Paturol (2013, p14) évoque l'alimentation comme variable d'ajustement de la gestion de la pauvreté : « *L'aide alimentaire est dans une course en avant, « coincée » entre la montée de la pauvreté et la logique gestionnaire des pouvoirs publics (articulée à un modèle entrepreneurial) et ne questionne absolument plus les raisons pour lesquelles elle existe. Son mode d'organisation, basé principalement sur le circuit long et connecté au modèle productiviste de l'agriculture en fait un acteur du marché d'accès à l'alimentation. L'activité de distribution alimentaire comme raison d'être de l'aide alimentaire s'est substituée au sens même de la lutte contre la pauvreté.* »

¹²¹ CONSEIL NATIONAL DES POLITIQUES DE LUTTE CONTRE LA PAUVRETE ET L'EXCLUSION SOCIALE (CNLE), *Les chiffres clés de la pauvreté et de l'exclusion sociale - édition 2016, op. cit.*

¹²² http://videos.assemblee-nationale.fr/video.5468468_5a69d4057b11f.commission-des-affaires-economiques--conclusions-des-14-ateliers-des-etats-generaux-de-l-alimentati-25-janvier-2018

¹²³ http://videos.assemblee-nationale.fr/video.5253491_5a1e7041be322.commission-des-affaires-economiques--table-ronde-sur-une-alimentation-de-qualite-accessible-a-tous--29-novembre-2017 (Voir l'horaire 2:02:21)

¹²⁴ Jean-Noël RETIERE et Jean-Pierre LE CROM, *Une solidarité en miettes - Socio-histoire de l'aide alimentaire des années 1930 à nos jours*, Presses Universitaires de Rennes (PUR), coll. « Histoire », 2018, 314 p., p. 133

8. Dans quelles mesures les groupes qui sont le plus affectés par la faim, l'insécurité alimentaire et la malnutrition sont-ils libre de s'organiser et défendre leurs droits? À quelles contraintes les femmes font-elle faces lorsqu'elles s'organisent pour défendre leurs droits? Qu'en est-il des peuples autochtones?

Le paradigme en place, aujourd'hui en France, est basé sur l'offre et non l'étude d'une demande, et par un secteur privé et caritatif majoritairement.

Pour des personnes en précarité alimentaire, défendre ses droits est rendu complexe, voire impossible. Ne serait-ce que parce que ni le droit à l'alimentation ni le droit à être à l'abri de la faim ne sont reconnu en France et qu'ils ne font l'objet que d'une faible protection judiciaire (voir réponse 1.a)

On remarque cependant des acteurs qui s'organisent. Un acteur, présent à l'atelier 12 des états généraux de l'alimentation, a pu décrire sa volonté de monter une activité de maraichage. Mais pour cela, il a trouvé du soutien dans le secteur caritatif privé. Ceci ne garantit pas un soutien républicain sur tout le territoire. Il a aussi dû être soutenu pour faire des demandes de subventions ou pour répondre à des appels à projets qui demandent des compétences et de l'expérience et ne sont pas ou difficilement accessibles à des personnes en situation de précarité.

Nous avons aussi eu le témoignage, durant l'atelier 12, de personnes qui souhaitaient participer à la mise en œuvre de dispositifs d'urgence dans les associations, et donc de devenir bénévole dans l'aide alimentaire pour aider et contribuer à ces actions. Mais cela leur a été refusé par les structures associatives. Les dispositifs d'urgence alimentaire ne permettent que très rarement, l'action et la participation des publics en précarité à la mise en œuvre et à la distribution de cette aide. On reste dans un schéma aidants-aidés qui limite et empêche la libre organisation des personnes en précarité.

9. Pouvez-vous identifier des acteurs qui s'opposent ouvertement au droit à l'alimentation? Pourquoi et comment s'y opposent-ils?

Il n'y a pas d'opposition directe et ouverte d'acteurs au droit à l'alimentation en France. Pour autant, l'analyse que nous venons de dérouler, montre que les opérateurs de l'aide alimentaire (associations, entreprises agro-alimentaires, services publics, grande distribution, etc.) considèrent leurs activités comme étant, de fait, un droit à l'alimentation. Le contexte est donc complexe pour rassembler et aller vers un droit à l'alimentation digne et durable, permettant aux citoyens, quelle que soit leur situation, avec une attention particulière aux plus démunis, de se réapproprier leur alimentation.

10. Comment le CSA pourrait améliorer son soutien à la réalisation du droit à l'alimentation?

Pistes :

- Développer ses **études et ses approches sur le droit à l'alimentation dans les pays du Nord**
- Développer des études sur l'apport et l'intérêt de se fonder sur les **systèmes alimentaires territoriaux pour permettre l'exercice d'une démocratie alimentaire.**
- Développer **l'approche systémique** pour aborder l'enjeu démocratique de l'accès à l'alimentation
- Développer ses **travaux et ses études sur l'accès à l'alimentation** et la définition de l'alimentation adéquate au regard de la dignité, non-discrimination, de la durabilité et des enjeux démocratiques, etc.
- Développer ses travaux et ses études sur les **différences entre l'aide alimentaire et le droit à l'alimentation** et sur la réalisation progressive du droit à l'alimentation
- Développer travaux sur la nécessité de **traiter séparément les enjeux de la lutte contre le gaspillage alimentaire et ceux de la lutte contre la précarité alimentaire**
- Promouvoir **l'approche PANTHER** dans l'élaboration, la mise en œuvre et le suivi des politiques alimentaire des pays du Nord

11. Avez-vous d'autres remarques?

A. Une analyse française qui doit être resituée dans le cadre du droit et des politiques de l'Union européenne

Le droit et les politiques agricoles et alimentaires françaises sont largement influencées par le droit et les politiques européennes à leur sujet. Et en particulier, concernant la précarité alimentaire, par le programme du Fonds Européen d'Aide aux plus Démunis (FEAD).

Or, au niveau européen, le droit à l'alimentation n'est pas non plus ni reconnu, ni protégé. L'objectif du groupe EAPN France est de porter nos réflexions également au niveau européen et la prochaine de la réforme de la PAC en 2020 nous paraît une échéance particulièrement importante pour tenter de faire évoluer les approches actuelles.

a. Au niveau européen : le droit à l'alimentation, un droit également ignoré

- **Absence de reconnaissance du droit à l'alimentation en droits européens (UE et CEDH)**

Le juriste français, Daniel Gadbin, relève que le **droit à l'alimentation** « n'est encore **affirmé ni dans les constitutions européennes, ni dans les textes fondamentaux de l'Union européenne** [Charte sociale européenne de 1961, révisée en 1996, et Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne de 2000], **ni dans la Convention [européenne des droits de l'Homme de 1950 dite Convention EDH]** »^{125, 126}. On constate qu'il n'est pas non plus reconnu dans le **Socle européen des droits sociaux** adopté à l'unanimité des membres de l'UE au sommet de Göteborg le 17 novembre 2017.

Certes, un « véritable droit de l'alimentation » s'est développé au sein de l'Union européenne créateur de droits subjectifs concernant notamment la sécurité sanitaire des aliments ou la protection des consommateurs. « Mais que l'on adopte une conception plus stricte ou plus extensive du droit de l'alimentation, ce dernier ne saurait aujourd'hui se déduire en Europe d'un quelconque **droit à l'alimentation, ignoré en lui-même par le droit positif** »¹²⁷

Il existe certes le **Fonds européen d'aide aux plus démunis (FEAD)** qui a succédé au Programme européen d'aide aux plus démunis (PEAD) pour la période 2014-2020 ; et c'est notamment sur le FEAD que repose le dispositif de l'aide alimentaire en France. Cependant, D. Gadbin relève qu'« il est certain que le programme d'aide de l'Union européenne **n'a jamais créé de droit à aide ce qui n'est pas habituel dans le cadre de la PAC** »¹²⁸. La Cour des Comptes européenne l'avait d'ailleurs relevé dans un rapport de 2009 sur l'aide alimentaire de l'Union européenne¹²⁹ : « la Cour souhaite également attirer l'attention sur le fait que le programme, tel qu'il est mis en œuvre, n'« octroie » aux personnes démunies aucun

¹²⁵ Daniel GADBIN, « Faut-il consacrer en Europe un droit à l'alimentation ? », *Revue de droit rural*, Février 2013, n° 410, p. 2.

¹²⁶ Voir également : Jose Luis VIVERO POL et Claudio SCHUFTAN, « No right to food and nutrition in the SDGs: mistake or success? », *BMJ Global Health*, 1 Juin 2016, vol. 1, n° 1, p. 3; Christophe GOLAY, *Droit à l'alimentation et accès à la justice*, Bruxelles, Belgique, Bruylant, DL 2011, coll. « Collection de l'Académie de droit international humanitaire et de droits humains à Genève », 2011, p. 199.

¹²⁷ D. GADBIN, *Faut-il consacrer en Europe un droit à l'alimentation ?*, *op. cit.*

¹²⁸ Daniel GADBIN, « Droit à l'alimentation », in *La Constitution, l'Europe et le droit : Mélanges en l'honneur de Jean-Claude Masclat*, Publications de la Sorbonne, 2013, pp. 617-637., p. 636

¹²⁹ COUR DES COMPTES EUROPEENNE, *L'aide alimentaire de l'Union européenne en faveur des personnes démunies : une évaluation des objectifs, ainsi que des moyens et des méthodes utilisés*, coll. « Rapport spécial », n° 6, 2009, 64 p., § 75

droit à l'aide de l'UE. Cela ne cadre pas avec l'aide traditionnellement apportée par la PAC à la communauté agricole ».

En outre l'arrêt de la Cour européenne du 13 avril 2011 qui statuait sur un recours mené par l'Allemagne et cinq autres états, renvoie explicitement la gestion de celle-ci dans la politique de cohésion sociale européenne et donc à la gouvernance de chaque pays quant aux choix qu'ils font ou pas en matière d'aide alimentaire. (Paturel, 2013)¹³⁰

Ainsi, **ni le droit à l'alimentation, ni même un droit à être à l'abri de la faim ne sont reconnus** explicitement ni dans le droit de l'Union européenne, ni dans la Convention EDH.

b. L'enjeu des élections de 2019 et de la PAC 2020

Renverser le paradigme qui pense l'alimentation comme résultat du système agricole mais plutôt voir le système agricole comme un des éléments d'un système alimentaire. Pour porter cette réflexion au sein des instances européennes, il s'agit de tendre vers une Politique Alimentaire Commune plutôt qu'une seule politique agricole commune (réflexion menée en lien avec les travaux d'IPES Food).

B. Une analyse française qui n'aborde pas la position de la France dans ses relations internationales et extraterritoriales

Les moyens et le temps au sein d'EAPN France ou de FIAN France ont manqué pour traiter du volet international dans la réponse à ce questionnaire. Cela explique pourquoi seul le volet national est exposé et analysé.

Pourtant il nous semble essentiel de pouvoir développer par la suite une approche plus globale sur la position française et espérons que ce questionnaire sera un point de départ pour travailler avec les structures analysant la position française sur le droit à l'alimentation à l'international et dans les relations extraterritoriales.

Cela nous permettrait notamment d'analyser la cohérence de la France entre sa position nationale et internationale sur le droit à l'alimentation ; dans le cadre de l'Atelier 12 des EGA, nous avons pu déjà constater un écart entre l'attitude française à l'international et la politique nationale d'aide alimentaire.

¹³⁰ Dominique PATUREL (2013), [op cité] Aide alimentaire et accès à l'alimentation.

12. Analyse des politiques agricoles françaises par FIAN France

a. Programmes de soutien aux producteurs alimentaires

La réalisation du droit à l'alimentation exige de repenser le système agroalimentaire dans son ensemble. Les dix-neuf directives volontaires à l'appui de la concrétisation progressive du droit à une alimentation adéquate recouvrent ainsi un large éventail de dimensions et intègrent pleinement le rôle des producteurs d'aliments. Elles défendent la mise en œuvre de « *politiques globales* »¹³¹ qui prennent en compte des dimensions telles que l'accès aux ressources, aux moyens de production et à leurs usages, le revenu des producteurs d'aliment, la gestion durable des agroécosystèmes, etc.

En France comme en Europe, **il n'existe pas de politique alimentaire en tant que telle**. La politique agricole française s'inscrit au sein de la **Politique Agricole Commune (PAC)** européenne, construite aujourd'hui en deux piliers : le premier pilier (80% du budget de la PAC) a pour vocation de soutenir les marchés et le revenu agricole, le second pilier concerne le développement rural.

• Evolution de l'architecture de la PAC et choix de la France

Les récentes réformes de la PAC ont entraîné des évolutions concernant les deux piliers, et la France a fait des choix au sein du cadre européen.

Avant 2014, le **1^{er} pilier** est constitué des **Droits à paiements uniques (DPU)**, aides directes à l'hectare découplées, c'est-à-dire non liées à la production¹³². La France a choisi en 2003 de calculer le montant de cette aide sur une base individuelle et historique. Aux DPU s'ajoutent des **paiements couplés**, versés pour soutenir certaines filières comme, en France, la filière bovine allaitante et le blé de qualité. Enfin, les **soutiens de marché** sont des dépenses destinées à réguler les marchés agricoles pour 21 produits de base (parmi lesquels les céréales, le sucre, les fruits et légumes, le lait et les produits laitiers et le vin). Des mesures de gestion de marché (achats publics, stocks...), principalement pour faire face à des baisses brutales des cours, sont prévues dans le cadre d'une organisation commune de marché (OCM). En France, ces dépenses sont principalement gérées par France Agrimer, un organisme du Ministère de l'Agriculture.

La réforme de 2014 a modifié l'architecture du 1^{er} pilier en vue d'une PAC « plus juste, plus verte et plus simple ». Les DPU disparaissent pour laisser place à des **Paiements de Base (DPB)** à l'hectare, dont le montant est uniformisé à l'échelle régionale (c'est la convergence) ; toutefois, en France, la convergence restera partielle, à hauteur de 70% avec limitation de la baisse des références individuelles à 30%. Les DPB sont complétés par des **paiements verts** (30% de l'enveloppe dédiée aux paiements directs) soumis au respect de trois pratiques : diversification des cultures (au moins deux ou trois selon la taille de l'exploitation), maintien des surfaces en prairies permanentes (à l'échelle régionale) et préservation de 5% de zones d'intérêt écologique. Les Etats membres ont la possibilité d'autoriser des paiements couplés à la production ; la France a choisi d'utiliser au maximum cette marge de manœuvre (15% de l'enveloppe des paiements directs) en particulier en faveur de l'élevage. Certains pays choisissent de doter d'un montant d'aide supplémentaire les premiers hectares de chaque exploitation (c'est le **paiement redistributif**), de façon à soutenir davantage les petites et moyennes exploitations ; c'est le cas de la France qui majore le montant de la prime à l'hectare pour les 52 premiers hectares. La France dédie 20% de l'enveloppe totale du premier

¹³¹ FAO, 2005, Directives volontaires à l'appui de la concrétisation progressive du droit à une alimentation adéquate dans le contexte de la sécurité alimentaire nationale

¹³² <https://www.supagro.fr/capeye/pac-1er-pilier/>

pilier à ce paiement redistributif (30% étant le maximum permis). Les interventions de l'UE sur les marchés européens se limitent désormais à des actions de sauvegarde ou de « filet de sécurité » lorsque les marchés s'effondrent brutalement. Les États membres ont la possibilité de renforcer les fonds de leur 2nd pilier en lui transférant jusqu'à 15% de l'enveloppe des paiements directs, la France a choisi de ne transférer que 3 %.

Sur la période 2007-2013, le 2nd pilier est décliné en France au travers d'un Programme de Développement Rural Hexagonal (PDRH), laissant certaines marges de manœuvre aux régions ; sur la période 2014-2020, le Règlement de Développement Rural (RDR) national regroupe plus que 7 mesures, le reste des orientations et des mesures étant défini au niveau régional, dans les Programmes de Développement Rural (PDR). La France est l'un des trois seuls États membres (avec l'Espagne et l'Allemagne) à avoir fait le choix de conserver un cadre national, ce qui rend la programmation des 7 mesures obligatoire dans chaque PDR.

L'axe 2 de ces programmes concerne l'amélioration de l'environnement et de l'espace rural, et les **Mesures Agro-environnementales (MAE)** en sont les principaux instruments ; ils sont des outils contractuels prévoyant une rémunération de l'agriculteur en lien avec le maintien ou des changements de pratiques. Avant 2014, on distingue des MAE nationales (comme les aides à l'agriculture biologique) et des MAE territorialisées, construites en réponse à des enjeux locaux. Depuis 2014, hormis les MAE du RDR, les Mesures Agro-environnementales et Climatiques (MAEC) doivent s'inscrire dans des **projets territoriaux** portés par des opérateurs locaux, les Projets agro-environnementaux et climatiques (PAEC) ; ces projets délimitent des zones à enjeux (eau, biodiversité...) et définissent des mesures permettant d'y répondre, en mobilisant et combinant les « engagements unitaires » définis dans les PDR, ainsi que les actions d'animation pour les mettre en œuvre. Au minimum 30% du budget des PDR doit être alloué aux MAEC, à des soutiens à l'agriculture biologique ou à des projets liés à des investissements ou des mesures d'innovation favorables à l'environnement.

- **Politiques nationales**

Au-delà de la déclinaison de la PAC, la France met en œuvre des politiques propres. La **loi sur l'eau** de 2004 constitue la traduction française de la Directive cadre sur l'eau. Elle s'applique notamment via des réglementations concernant l'utilisation des engrais azotés et des pesticides, et le financement de MAEC visant la préservation de la ressource en eau, en qualité et quantité.

Entre 2012 et 2020, la France construit son « **projet agro-écologique** »¹³³, dont une partie des mesures est inscrite en 2016 dans la **loi d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt**. En plus des dimensions environnementales et économiques, ce projet inclut tardivement un volet social. Parmi les dix axes du projet apparaissent le plan « enseigner à produire autrement », qui s'applique à la formation agricole, la création des Groupements d'Intérêt Economique et Environnemental (GIEE) qui favorisent l'accès à des aides (400 GIEE en 2017), le soutien aux démarches agro-écologiques via le 2nd pilier de la PAC (voir plus haut), l'appui à la recherche et l'innovation, l'engagement des filières vers l'agro-écologie. Dix plans nationaux déclinent ces axes, dont le plus connu est le plan Ecophyto, dont la 2nde version vise à **réduire de 50% de l'utilisation de pesticides à l'horizon 2025** via la formation des agriculteurs à une utilisation responsable des pesticides (certiphyto), un réseau de fermes pilotes (DEPHY) mutualisant les bonnes pratiques, et les bulletins de santé du

¹³³ <https://www.supagro.fr/capeye/pac-environnement/>

végétal (alertant sur l'arrivée de parasites). La question des produits phytosanitaires est brûlante en France : après la décision de l'Union européenne, en novembre 2017, de renouveler pour cinq ans la licence du **glyphosate**, la France s'est engagée à **interdire son usage d'ici trois ans**. Toutefois, le ministre de la Transition écologique, Nicolas Hulot, a annoncé des « *dérogations possibles dans certains territoires ou pour certains produits si des alternatives ne sont pas trouvées à l'herbicide* ». **L'interdiction des néonicotinoïdes** (insecticide) a quant à elle été actée en 2018, mais des dérogations sont possibles jusqu'en juillet 2020.

Le **Plan Ambition Bio 2017** prolonge la loi Grenelle de 2007 dont les objectifs de développement de l'agriculture biologique n'allaient pas être atteints¹³⁴. Ce plan avait comme objectifs le **doublage de la part des surfaces en bio** entre 2013 et 2017, le développement de la consommation et l'atteinte de **20% de produits bio dans la restauration collective**. Le renouvellement du plan après 2017 n'est pas encore clair. La **suppression des aides au maintien de l'agriculture biologique** est envisagée à compter de 2018.

En ce qui concerne la **restauration collective**, la politique du ministère de l'agriculture est commune pour les produits locaux et les produits bio, via le Programme National de l'Alimentation (PNA). Elle a été confortée par la **loi d'Avenir de 2014**, avec l'instauration des **projets alimentaires territoriaux** (PAT), qui visent la consolidation de filières territorialisées mobilisant des circuits courts et concernant en particulier les produits bio.

- **Règlementation sur les semences**

Pour pouvoir être commercialisées en France et en Europe, les semences doivent appartenir à des variétés enregistrées dans un **catalogue officiel** en fonction de critères qui, par nature, ne correspondent pas aux semences paysannes ; les semences sont alors protégées par un certificat d'obtention végétale, éventuellement doublé d'un brevet sur un ou plusieurs de leurs caractères. Les semences industrielles sont sélectionnées dans des stations d'expérimentation aux conditions de culture artificialisées et sont ainsi **adaptées pour être cultivées en recourant au « paquet technologique » incluant engrais chimiques et pesticides**¹³⁵. Une « contribution volontaire obligatoire » est versée par les agriculteurs en échange de la reproduction possible des semences sur leur ferme, pour certaines variétés.

La **loi Biodiversité de 2016** élargit le **droit d'échanger des semences ou des plants n'appartenant pas à une variété soumise à un droit de propriété** à tous les agriculteurs, et le droit de les échanger et de les vendre à des jardiniers amateurs, y compris pour les plants de légumes. Cette reconnaissance est limitée, pour ce qui concerne la vente, aux seules associations à but non lucratif. De plus, les échanges et les ventes de semences sont désormais tous soumis aux mêmes obligations d'enregistrements, de plans de contrôle et d'analyses sanitaires. La loi interdit les brevets sur les plantes et les animaux issus de procédés essentiellement biologiques tels que le croisement ou la sélection, ainsi que sur les

¹³⁴ Les principaux objectifs étaient une augmentation de la surface en agriculture biologique pour atteindre 6% de la SAU en 2012 et 20% en 2020, ainsi qu'une réduction de moitié de l'usage des pesticides à l'horizon 2018

¹³⁵ Christophe Bonneuil et Frédéric Thomas, Gènes, pouvoirs et profits. Recherche publique et régimes de production des savoirs de Mendel aux OGM, Versailles, Editions Quae, 2009, 624 p

informations génétiques qu'ils contiennent, mais n'aborde pas la réglementation des nouveaux OGM ni les brevets sur les gènes natifs qu'elles permettent¹³⁶.

- **Politique de gestion du foncier agricole**

Le rapport rédigé en 2016 sur l'application des **Directives volontaires pour une gouvernance responsable des régimes fonciers**¹³⁷ décrit la politique française comme « étant basée à la fois sur la reconnaissance du droit de propriété et d'usage de la terre ainsi que sur des outils de régulation d'accès à ces droits motivés par l'intérêt général. L'objectif de ces outils instaurés après la seconde guerre mondiale était de moderniser l'agriculture afin d'assurer la sécurité alimentaire de la France, en développant des exploitations de type familial consolidées et compétitives et en limitant le développement d'exploitations de très grande taille. Si ces objectifs sont toujours d'actualité, d'autres se sont ajoutés depuis, comme la protection de l'environnement et des paysages, et le maintien de l'emploi. Les sociétés d'aménagement foncier et d'établissement rural (SAFER), agréées par l'État pour conduire des missions de service public, agissent :

- lors de **l'achat de terres agricoles** : elles assurent la transparence du marché foncier rural, et peuvent acquérir des terres agricoles à l'amiable ou par préemption, éventuellement en demandant une révision du prix, pour les attribuer ensuite en respectant des règles de priorité (agriculteurs s'installant ou devant consolider leur exploitation notamment).

- sur la **location de terres agricoles** régie par le « statut du fermage » : les SAFER fixent le prix du bail et une durée minimale du bail. Elles instaurent un droit de préemption pour le preneur en place en cas de vente et des tribunaux paritaires pour régler les contentieux entre les bailleurs et les preneurs, ce qui permet une forte sécurisation de l'accès au foncier pour les exploitants.

- sur **l'exploitation de terres agricoles autorisée par la procédure de contrôle des structures**, qui découple la propriété d'une terre agricole de son usage. »

La France a également mis en place des **outils de planification** qui peuvent freiner le phénomène d'artificialisation des terres. La loi Grenelle 2 du 12 juillet 2010 qui rend obligatoire l'établissement de schémas de cohérence territoriale pour l'ensemble du territoire national, ainsi que la loi de modernisation de l'agriculture et de la pêche du 27 juillet 2010 qui vise notamment à réduire de 50% le rythme de consommation des terres agricoles d'ici 2020, sont deux instruments législatifs orientés vers la maîtrise de l'urbanisation et de l'artificialisation des sols.

La **Loi d'avenir de 2014** a introduit un pacte qui vise à consolider la gouvernance et les moyens juridiques des SAFER afin notamment de garantir les installations des jeunes en agriculture. Ce pacte comporte trois axes : l'échange d'informations, le suivi de l'action des SAFER et la mise en place de procédures d'alerte.

¹³⁶ Le 18 janvier 2018, l'avocat général de la CJUE réaffirmait clairement que « les plantes obtenues par mutagenèse sont des OGM » et que « l'insertion d'ADN étranger dans un organisme n'est pas requise pour qu'un organisme puisse être qualifié d'OGM ». Il disqualifie par-là la communication / le positionnement /... de l'industrie semencière qui affirme que ses nouveaux OGM seraient issus de procédés conventionnels ou « naturels » de sélection.

¹³⁷ AFD, Gisa, Foncier développement, L'application des Directives volontaires : propositions des acteurs français, 2016

b. Un modèle de production agricole dominant non durable et créateur de pauvreté et d'inégalités, en France et dans le monde

Depuis sa création, les orientations et le fonctionnement de la PAC soutiennent un modèle productiviste, ayant **démontré ses impacts sur l'environnement, la santé, l'emploi et les revenus agricoles, et ayant contribué à déconnecter la production de la consommation**. Or, ces dimensions sont constitutives de systèmes alimentaires durables et d'une souveraineté alimentaire, permettant la réalisation du droit à l'alimentation.

- **Effet des politiques sur le revenu agricole, l'emploi et le renouvellement des générations**

Aujourd'hui, seulement 8 % du **prix de l'alimentation** revient au producteur¹³⁸. Une rémunération juste et suffisante des producteurs est freinée par la non maîtrise et la non répartition des volumes de production, et la dérégulation des marchés : absence de protection aux frontières, mesures de restitution aux exportations, crédits à l'exportation et l'aide alimentaire extérieure, droit de la concurrence qui rend impossible la négociation des prix par les organisations de producteurs, l'introduction de clauses de localité dans les marchés publics, et permet des achats en dessous des prix de revient et des abus de position dominante. La capacité de négociation, la meilleure répartition de la marge et la juste rémunération des producteurs ont été ciblés par les Etats Généraux de l'Alimentation qui se sont tenus en France en 2017 et par le **projet de loi qui en découle (« pour l'équilibre des relations commerciales dans le secteur agricole et alimentaire et une alimentation saine et durable »)**, mais celui-ci n'intègre pour l'instant pas de mesures concrètes pour y parvenir.

Le résultat courant avant impôt (RCAI¹³⁹) par actif non salarié des « moyennes et grandes » exploitations agricoles françaises s'élève à 26 300 € en 2015¹⁴⁰. Les revenus agricoles apparaissent de plus en plus **variables**, particulièrement depuis le début des années 2000¹⁴¹ (exemple des fluctuations importantes de 2007-2009). Ils sont **structurellement faibles** dans les secteurs des bovins et ovins allaitants, des légumes de plein champ et de la viticulture non AOC¹⁴². Des populations particulières sont affectées, comme les **jeunes endettés ou les retraités**. L'incertitude et les fluctuations des revenus agricoles sont un facteur de mauvaises conditions de vie, l'importance des coûts fixes et le niveau d'endettement dans ce secteur y rendant les périodes de faibles revenus rapidement dramatiques.

A.Kirsch¹⁴³ montre que *« les exploitations aux meilleurs effets potentiels sur l'environnement sont **plus économes et plus autonomes**, génèrent moins de produit brut mais ont des consommations intermédiaires plus faibles, ce qui leur confère une **meilleure résilience en cas de crise** »*. De même, les suivis du réseau CIVAM¹⁴⁴ montrent que, *« si toutes les fermes conventionnelles subissent la chute du prix du lait, les élevages herbagers l'encaissent mieux que les autres grâce à des systèmes économes et autonomes. Ces systèmes de production peuvent présenter une meilleure résistance aux conjonctures volatiles et plus de possibilité*

¹³⁸ Confédération paysanne, Supplément à Campagne Solidaires n°328 Mars 201

¹³⁹ qui permet l'investissement et les prélèvements privés

¹⁴⁰ Agreste

¹⁴¹ A.Kirsch, Politique agricole commune, aides directes à l'agriculture et environnement : Analyse en France, en Allemagne et au Royaume-Uni. Mars 2017

¹⁴² A.Kirsch, Politique agricole commune, aides directes à l'agriculture et environnement : Analyse en France, en Allemagne et au Royaume-Uni. Mars 2017

¹⁴³ A.Kirsch, Politique agricole commune, aides directes à l'agriculture et environnement : Analyse en France, en Allemagne et au Royaume-Uni. Mars 2017

¹⁴⁴ L'OBSERVATOIRE TECHNICO-ÉCONOMIQUE DES SYSTÈMES BOVINS LAITIERS DU RÉSEAU CIVAM, 2015

d'adaptation aux aléas grâce à des marges de manœuvre humaines, financières et techniques, puisque la stratégie n'est pas de produire plus de volume mais plus de valeur ajoutée. »

Certaines productions sont **très dépendantes des aides**. En 2013, la part des aides de la PAC dans le RCAI des exploitations françaises atteint 84%, avec de grandes disparités selon les productions : de 8% pour la vigne, 25% pour l'arboriculture et le maraîchage, à 50% pour les grandes cultures, 90% pour les bovin lait et jusqu'à 198% pour les ovins et caprins. L'essentiel des aides étant surfaciques, non plafonnées et déconnectées de la production, elles **bénéficient davantage aux grandes exploitations et ne tiennent pas compte des difficultés ou besoins de chaque filière**. Lors de la réforme de 2014, la France a choisi de majorer les aides aux 52 premiers hectares, ce qui conduit à **réallouer une partie du budget vers les plus petites exploitations**. Les DPB sont majorés pour les « jeunes installés »¹⁴⁵, et la transparence des GAEC¹⁴⁶ contribue à reconnaître le facteur « travail » et à soutenir davantage le revenu des actifs agricoles. La réforme tend aussi à déplacer les aides des céréaliers vers les éleveurs extensifs et ceux qui ne bénéficiaient pas de références historiques (viticulteurs et maraîchers, en particulier), améliorant ainsi le caractère redistributif des aides. Il reste que **la surface n'est pas un critère d'allocation pertinent au regard d'un quelconque objectif social**¹⁴⁷, au contraire d'aides à l'actif prônées par de nombreuses organisations. Les aides, rapportées à l'actif, sont plus élevées dans les exploitations de grande dimension économique et avec moins d'actifs par hectare, ce qui restera le cas en 2019 en France, malgré les corrections apportées dans la dernière réforme¹⁴⁸. Elles sont assimilables à une rente, **encouragent l'agrandissement et la désintensification de la main d'œuvre**, au détriment de l'emploi agricole¹⁴⁹. Entre 2000 et 2010 en France, le nombre d'exploitations a baissé de 26%, le nombre de chefs d'exploitations de 21%¹⁵⁰ et la superficie agricole utilisée (SAU) moyenne des exploitations a augmenté de 13ha (atteignant 55ha). Si l'agrandissement concurrence l'installation en agriculture, l'importance des capitaux nécessaires à la reprise des exploitations agricoles a aussi été mise en évidence par l'évaluation ex post du PDRH¹⁵¹ comme un frein à la transmission des exploitations.

- **Effet des politiques sur l'autonomie quant aux moyens de production**

Le rapport contradictoire de la société civile française sur la mise en œuvre des droits économiques, sociaux et culturels de 2015¹⁵² décrit l'atteinte au **droit de produire et utiliser des semences** adaptées à leur terroir, par les agriculteurs français. Or, les semences constituent l'un des supports majeurs de la production agricole et de l'autonomie des agriculteurs, **indispensables à la réalisation du droit à l'alimentation**. Comme détaillé en 12.a, les semences paysannes ne répondent pas, par nature, aux critères permettant une inscription au catalogue officiel rendant possible leur commercialisation, ces critères étant conçus pour des semences industrielles cultivées avec un recours à des engrais chimiques et à des pesticides. Aujourd'hui, 10 multinationales contrôlent 70 % du marché mondial des

¹⁴⁵ âgés de moins de 40 ans au moment de la demande de l'aide, être en cours d'installation ou installés depuis moins de 5 ans et avoir un niveau de formation donné, soit moins de 4000 agriculteurs a priori concernés

¹⁴⁶ le montant des aides perçues par les GAEC est lié au nombre d'associés, chacun pouvant toucher une part

¹⁴⁷ A.Kirsch, Politique agricole commune, aides directes à l'agriculture et environnement : Analyse en France, en Allemagne et au Royaume-Uni. Mars 2017

¹⁴⁸ A.Kirsch, Politique agricole commune, aides directes à l'agriculture et environnement : Analyse en France, en Allemagne et au Royaume-Uni. Mars 2017

¹⁴⁹ Bazin, Jusqu'où faut-il « renationaliser » la PAC ? Contribution au groupe PAC de l'Académie. Janvier 2016

¹⁵⁰ données Agreste

¹⁵¹ Epices, ADE et al. ÉVALUATION EX POST DU PROGRAMME DE DEVELOPPEMENT RURAL HEXAGONAL (PDRH) PROGRAMMATION FEADER 2007/2013 Synthèse du rapport final Mars 2017

¹⁵² RAPPORT CONTRADICTOIRE DE LA SOCIÉTÉ CIVILE FRANÇAISE SUR LA MISE EN ŒUVRE DES DROITS ÉCONOMIQUES, SOCIAUX ET CULTURELS EN France, 2015

semences et le rachat récent de Monsanto par Bayer illustre parfaitement la concentration, dans les mains de ces multinationales, des différents éléments du « paquet » vendu aux agriculteurs (semences, engrais et pesticides), avec une atteinte claire à leur autonomie.

Le rapport précise « *qu'au regard du droit à l'alimentation, ce cadre juridique contraignant les paysans dans la conservation, l'utilisation, l'échange et la vente de leurs semences, violerait l'obligation de l'Etat français de respecter l'accès existant à une nourriture suffisante. Elle constituerait également une violation de l'obligation de protéger les agriculteurs contre les activités des titulaires de brevets ou des producteurs d'obtentions végétales. Enfin, l'Etat français aurait l'obligation de s'assurer activement que ces circuits de semences paysannes peuvent se développer malgré les conditions imposées par les semenciers*¹⁵³ ».

La **loi Biodiversité de 2016** permet des avancées (voir 12.1), mais ne va pas assez loin. Comme le détaille le Réseau Semences Paysannes¹⁵⁴, « *la reconnaissance du droit de vendre des semences ou des plants n'appartenant pas à une variété soumise à un droit de propriété industrielle, à destination des jardiniers amateurs seulement, est limitée aux seules associations à but non lucratif. Les **paysans et les artisans semenciers en sont exclus**. Cette exclusion est particulièrement dommageable pour les plants de légumes commercialisés avant tout par des maraîchers. De plus, les échanges et les ventes de semences sont désormais tous soumis aux mêmes obligations d'enregistrements, de plans de contrôle et d'analyses sanitaires, certes indispensables pour les productions industrielles de masse, mais totalement inapplicables par l'immense majorité des jardiniers amateurs. La loi interdit les brevets sur les plantes et les animaux issus de procédés essentiellement biologiques tels que le croisement ou la sélection, ainsi que sur les informations génétiques qu'ils contiennent, mais le brevetage du vivant est aujourd'hui étroitement lié au développement des techniques de génie génétique et de bio-informatique. Sous la pression des lobbys industriels, le Parlement a refusé d'aborder la réglementation des nouveaux OGM qui en sont issus et d'interdire les brevets sur les gènes natifs qu'elles permettent*¹⁵⁵. *Si ces nouveaux OGM restent cachés, tout comme les brevets qui vont avec, aucune étiquette n'informerait les consommateurs tandis que les paysans et les petits semenciers verraient leurs propres semences et animaux menacés d'appropriation par ceux qui auront breveté certains de leurs caractères natifs.* »

Malgré l'existence d'une politique de protection et de gestion du **foncier agricole**, entre 2005 et 2013, 59 % des nouvelles constructions sont situées dans des espaces non artificialisés en 2005¹⁵⁶. Entre 2000 et 2010, la SAU française a diminué de 3%¹⁵⁷. Un rapport de la Cour des comptes de 2014¹⁵⁸ a montré « *que les SAFER mènent, de manière très indépendante, des activités diversifiées et peu contrôlées par les pouvoirs publics, ce qui rend nécessaire un recadrage de leurs missions et une meilleure maîtrise de leur réseau* ». Le rapport identifie notamment une connaissance insuffisante du marché rural, un **manque de transparence des**

¹⁵³ Politiques semencières et droit à l'alimentation : accroître l'agrobiodiversité et encourager l'innovation, Rapport du Rapporteur spécial sur le droit à l'alimentation, Olivier de Schutter, présenté lors de la 64^{ème} session de l'Assemblée générale des Nations unies, 23 juillet 2009, A/64/170, p.25, §4-7

¹⁵⁴ http://www.semencespaysannes.org/loi_biodiversite_avancees_inachevees_biodivers_115-actu_353.php

¹⁵⁵ alors que le 18 janvier 2018 — Dans ses conclusions publiées ce matin, l'avocat général de la CJUE réaffirme clairement que « les plantes obtenues par mutagenèse sont des OGM » et que « l'insertion d'ADN étranger dans un organisme n'est pas requise pour qu'un organisme puisse être qualifié d'OGM ». Il disqualifie par-là la propagande répétée par l'industrie semencière qui affirme que ses nouveaux OGM seraient issus de procédés conventionnels ou « naturels » de sélection.

¹⁵⁶ Albizzati, C., Poulhes M., Sultan Parraud J. (2017) Caractérisation des espaces consommés par le bâti en France métropolitaine entre 2005 et 2013, Insee Références : Dossier « Les acteurs économiques et l'environnement », p. 73–85

¹⁵⁷ données Agreste

¹⁵⁸ Cour des comptes Rapport public annuel 2014 – février 2014

activités, une faiblesse de la rétrocession en faveur de l'installation (moins d'un tiers des rétrocessions en 2012, et moins de 10% des surfaces « à l'installation » concernant des premières installations aidées), ainsi qu'un manque de partenariats locaux.

- **Impact environnemental du modèle agricole dominant**

En s'appuyant sur de nombreuses sources, Le Chatellier écrit que¹⁵⁹, en France, « *les dégradations de l'environnement liées à l'agriculture ont d'ores et déjà atteint un point critique dans nombre de zones agricoles, et certaines sont irréversibles. Tous les rapports sur les pollutions des eaux, souterraines comme de surface, montrent l'importance des rejets polluants de l'agriculture, produits phytosanitaires, nitrates. Des pratiques d'irrigation peu économes, favorisées par un prix de l'eau peu élevé par rapport à ce que l'on peut estimer être son coût social, sont une menace pour les nappes du Centre et du Sud-Ouest. Les taux de matière organique des sols agricoles dans les régions de grande culture ont fortement baissé : près de 20 % des sols français présentent un risque important d'érosion. La dégradation de la fertilité des sols (baisse de la matière organique, érosion) nécessite un recours plus important aux intrants chimiques pour préserver les rendements. La politique mise en œuvre en France a d'ailleurs parfois contribué à encourager ces dommages à l'environnement : par exemple, le soutien spécifique à la culture de maïs fourrage mis en place par la France de 1993 à 2005 a été une cause majeure de disparition de prairies permanentes dont la valeur environnementale est pourtant grande, à la fois comme réservoirs de biodiversité et par leur rôle dans la gestion des crues. La biodiversité décline à un rythme qui s'accélère. Parmi les quelques indicateurs les mieux suivis, on observe un effondrement rapide de populations d'oiseaux encore considérés comme « communs » des zones agricoles. La disparition de 50 % des papillons en seulement vingt ans illustre la chute plus générale des populations d'invertébrés à la base de la chaîne alimentaire. L'agriculture n'est pas seule en cause, l'urbanisation participant de cette dégradation ; mais ces phénomènes sont plus accentués en zone agricole ».*

Zoom sur la situation environnementale en France

En France, les indicateurs¹⁶⁰ continuent de montrer une diminution des surfaces peu productives, des prairies, une simplification des systèmes de production toujours plus dépendants des énergies et des intrants.

En parallèle, on observe que la **qualité des eaux** reste dégradée, avec une présence toujours préoccupante de nitrates (qui proviennent principalement de l'utilisation d'engrais pour l'agriculture) et de pesticides¹⁶¹. Dans la plupart des bassins, les concentrations en **nitrates** des cours d'eau diminuent mais augmentent pour 30% des nappes, dont la majorité (hors montagnes) sont contaminées à des niveaux élevés (plus de 25 mg/l pour 27 % des nappes, plus de 40 voire 50 mg/l pour 11 %). Même s'ils diminuent, les apports d'azote sont encore très souvent en excédent, notamment dans les zones d'élevage intensif de l'ouest de la France. En 2011, des **pesticides** sont présents dans 93 % des points de suivi des cours d'eau métropolitains et dans 85 % de ceux de Guadeloupe, Martinique et la Réunion. 30 % des points de suivi des cours d'eau présentent des concentrations totales en pesticides supérieures à 0,5 µg/l en moyenne annuelle. Ils sont situés dans les régions céréalières, de maïsiculture ou

¹⁵⁹ Jean-Christophe Bureau et al., « L'agriculture française à l'heure des choix », Notes du conseil d'analyse économique 2015/8 (n° 27), p. 1-12. DOI 10.3917/ncae.027.0001

¹⁶⁰ A. Kirsch, Politique agricole commune, aides directes à l'agriculture et environnement : Analyse en France, en Allemagne et au Royaume-Uni. Mars 2017

¹⁶¹ CGET, l'environnement en France, octobre 2014

de viticulture, comme le bassin parisien, le SudOuest, le Couloir rhodanien, ou à tradition maraîchère, comme en Martinique et Guadeloupe. En métropole, l'Ampa, produit de dégradation entre autres de l'herbicide glyphosate, est la substance la plus souvent décelée avec 60 % de ses analyses quantifiées, juste devant sa molécule mère.

Parmi les nombreux facteurs qui menacent la **biodiversité des sols**, les plus importants à l'échelle européenne sont l'exploitation agricole intensive, la perte de matière organique, la perturbation des habitats, l'artificialisation des sols, la pollution et les changements d'usage¹⁶².

L'intensification des pratiques agricoles est une source importante de pression pour la **biodiversité**¹⁶³ : monocultures et assolements peu diversifiés homogénéisant les paysages et les espèces, utilisation de pesticides, emploi massif d'engrais chimiques provoquant une eutrophisation des eaux de surface, etc. Les remembrements et l'arrachage des haies ont fortement limité les habitats potentiels des espèces agricoles.

L'agriculture est la seconde source **d'émission de GES en France**, avec 18 % des émissions en 2012¹⁶⁴. L'extension de l'agriculture industrielle (élevage intensif, monocultures) a libéré des stocks de carbone considérables. Ces dérives agricoles sont des causes importantes des dérèglements climatiques, et les agriculteurs eux-mêmes en sont victimes : en France, en viticulture ou en arboriculture, on fait le constat d'un avancement des dates de récoltes ou de floraisons, augmentant le risque de gel tardif. Les modifications de températures provoquent un changement des conditions sanitaires des cultures rendant leur gestion de plus en plus difficile. L'irrigation pour les cultures ou l'abreuvement en élevage deviennent compliqués à assurer. Enfin, les activités maritimes telles la mytiliculture ou les marais salants, sont aussi très touchées par le changement climatique responsable de l'augmentation du niveau moyen de la mer et de tempêtes plus fréquentes¹⁶⁵.

• Effets des politiques sur l'impact environnemental de l'agriculture

Les **paiements découplés** sont sujets à critique en raison de leurs effets négatifs sur l'environnement ; si l'ICHN, les aides couplées ciblées sur les régions ou les productions fragiles, et les quotas permettent de maintenir une diversité géographique des productions et d'éviter la concentration des activités agricoles dans les zones les plus favorisées, les DPU déconnectent les subventions de l'activité et des conditions de production, encourageant le risque d'un abandon des zones agricoles les moins productives et d'une augmentation des niveaux de production par hectare et par animal dans les zones plus fertiles¹⁶⁶.

La thèse d'Alessandra Kirsch¹⁶⁷ montre que la **PAC ne soutient toujours pas les exploitations productrices de biens et services environnementaux**. Elle montre ainsi que, pour toutes les productions à l'échelle européenne, le quart des exploitations aux effets environnementaux potentiels les plus positifs touche systématiquement moins d'aides à l'hectare que le quart des exploitations les moins bien notées sur le plan environnemental, et cela de manière plus marquée pour les productions bovins lait et viande (qui présentent aussi

¹⁶² CGET, l'environnement en France, octobre 2014

¹⁶³ CGET, l'environnement en France, octobre 2014

¹⁶⁴ CGET, l'environnement en France, octobre 2014

¹⁶⁵ Confédération paysanne, Supplément à Campagne Solidaires n°303 Février 2015

¹⁶⁶ DANIEL, K. & KILKENNY, M., (2002), Découplage des aides à l'agriculture et localisation des activités, Economie internationale, vol. no 91, n°3, p. 73-92.

¹⁶⁷ A.Kirsch, Politique agricole commune, aides directes à l'agriculture et environnement : Analyse en France, en Allemagne et au Royaume-Uni. Mars 2017

les écarts les plus forts en termes de pratiques). Si les exploitations potentiellement les plus favorables à l'environnement touchent davantage d'aides du 2nd pilier, cela ne suffit pas à compenser l'écart. Un rapport de l'IEEP de 2014 indique que les zones à haute valeur naturelle (HVN), sources importantes de biens publics environnementaux, reçoivent moins d'aides que les autres, notamment dans les régions où le découplage a été réalisé de façon historique, en raison de leur nature moins productive. Or, l'agriculture pratiquée sur ces régions est plus extensive, les parcelles sont plus petites et reçoivent moins d'intrants.

En France, « *l'écart moyen d'aides directes par hectare entre les groupes extrêmes¹⁶⁸, qui s'était creusé jusqu'à la réforme de 2003, tend à se réduire depuis le Bilan de Santé de la PAC (2008), en particulier au sein des productions animales. En effet, la mise en place de paiements découplés sur des critères historiques s'est vue modulée par la réorientation, en 2008, d'une partie des aides du secteur des céréales vers le secteur de l'élevage, via le renforcement des primes liées aux surfaces en herbe* ». Les travaux de l'INRA¹⁶⁹ montrent par ailleurs un effet redistributif non négligeable depuis les exploitations de grandes cultures vers les exploitations d'élevage bovin et ovin via la réforme de 2014. Toutefois, ils précisent que « *les autorités nationales n'ont pas utilisé toutes les marges de manœuvre laissées à leur disposition* ». Ainsi, la convergence des aides directes découplées est progressive (sur quatre années) et ne sera que partielle en 2020 (70%), alors qu'il était possible de procéder à une convergence totale (même aide par hectare pour tous). De plus, la France a choisi de ne transférer que 3 % des budgets du 1^{er} au 2nd pilier (bien moins que le Royaume-Uni par exemple). **Les références historiques acquises continueront à jouer un rôle important dans la répartition des soutiens à l'horizon 2020**, à l'inverse de l'Allemagne par exemple, où la convergence du montant des aides du 1^{er} pilier et le niveau très soutenu d'aides du 2nd pilier conduit à aider davantage les exploitations au meilleurs effets potentiels sur l'environnement.

Les critères des **paiements verts auront des effets limités**, car ils présentent une grande similarité avec les critères de conditionnalité français antérieurs à 2014¹⁷⁰ ou correspondent à des pratiques déjà en place. Le critère de diversification n'impliquerait une modification de l'assolement que de 13% des exploitations européennes, essentiellement en monoculture (exemple du maïs dans le Sud-Ouest de la France)¹⁷¹. Le critère de maintien des prairies permanentes n'aurait pas d'effet pour 70% des surfaces concernées, qui n'auraient pas pu être « retournées » de par leurs caractéristiques physiques. Enfin, une étude a montré qu'en 2012, 99% des communes françaises présentaient des taux en surfaces d'intérêt écologique (SIE) déjà supérieurs à 10%¹⁷². La « Stratégie pour la biodiversité » adoptée par la France n'a pas empêché une définition compliquée mais globalement très permissive de ces SIE¹⁷³. La Cour des comptes estime ainsi que le paiement vert, dont les ambitions ont été réduites au cours des

¹⁶⁸ ceux ayant le meilleur impact potentiel sur l'environnement et ceux ayant le moins bon

¹⁶⁹ « Les effets redistributifs des décisions françaises relatives à la PAC post-2015 » Académie d'Agriculture de France – Séance du 6 novembre 2013.

¹⁷⁰ LECOLE Pauline. Le verdissement de la PAC en débat : un feu vert pour plus d'environnement ?, Perspectives sur les liens entre agronomie et PAC, Agronomie, Environnement & Sociétés, juin 2013, vol.3, n°1, Afa, p123-136.

¹⁷¹ <https://www.supagro.fr/capeye/2017/12/22/le-verdissement-complexite-accrue-et-encore-aucun-benefice-pour-lenvironnement/>

¹⁷² COMMISSARIAT AU DEVELOPPEMENT DURABLE. Les « infrastructures agro-écologiques » : état des lieux dans les communes françaises. Le point sur, n°145, Octobre 2012, 4p.

¹⁷³ Jean-Christophe Bureau et al., « L'agriculture française à l'heure des choix », Notes du conseil d'analyse économique 2015/8 (n° 27), p. 1-12. DOI 10.3917/ncae.027.0001

négociations, reste une aide au revenu et n'aurait entraîné des modifications de pratiques que sur 5% des terres agricoles européennes¹⁷⁴.

Les **mesures agri-environnementales** sont l'un des instruments de la PAC les plus ciblés en matière de protection de l'environnement. Les travaux de recherche montrent cependant des effets plutôt faibles sur la réduction des impacts négatifs de l'agriculture sur la période 2000-2006¹⁷⁵, avec des effets d'aubaine (les agriculteurs souscrivent des contrats qui n'engendrent peu ou pas de modifications sur leurs pratiques, déjà plutôt respectueuses de l'environnement) et un accompagnement insuffisant. La durée contractuelle des MAE (5 ans), ne favorise pas la pérennité des engagements agroenvironnementaux face à des « droits à paiement » non-contractuels et plus incitatifs par leur montant. De plus, l'articulation des MAE avec le 1^{er} pilier de la PAC présente de nombreuses incohérences, en particulier des soutiens contradictoires dans les domaines de l'intensification des systèmes d'élevage, du soutien de l'agriculture irriguée ou de la banalisation paysagère dans les régions de grandes cultures¹⁷⁶. Sur la période 2007-2013, l'évaluation ex-post du PDRH 2007-2013¹⁷⁷ a mis en évidence un **net progrès du ciblage des mesures sur les zones à enjeux, une augmentation de l'ambition des mesures au-delà de la conditionnalité, un effet positif sur le maintien des prairies permanentes notamment en zones de montagne**, entraînant probablement des effets induits en termes de stockage du carbone, et de lutte contre le changement climatique, mais des impacts limités sur la qualité de l'eau du fait d'outils uniquement tournés vers l'évolution des pratiques agricoles alors que la mobilisation de leviers plus structurels (évolution des systèmes de production, soutien aux filières bas niveaux d'intrants) paraît indispensable. Avec la réforme de 2014, la France est dans une **position médiane en termes d'ambitions, par rapport à l'ensemble des pays européens** : elle ne consacrait en 2014 que 388 millions d'euros aux mesures agro-environnementales, soit moins de 4 % des aides octroyées directement aux agriculteurs¹⁷⁸.

Fin 2017, la **part des surfaces en bio** atteint près de 6% de la SAU française, ce qui est **inférieur à l'objectif de doublement prévue dans le Plan Ambition Bio¹⁷⁹ et largement inférieur aux objectifs fixés par les lois Grenelle**. Le rapport d'évaluation du CGAER explique que « *l'insuffisance des crédits pour accompagner le mouvement de conversion a été unanimement constatée. S'y ajoute le retard dans le paiement des aides 2015 et 2016¹⁸⁰, qui génère des difficultés de trésorerie pour les agriculteurs bénéficiaires qui pourraient être préjudiciables pour la pérennité de leur conversion* ». Les enjeux demeurent le développement de filières territorialisées qui assurent un prix de vente tenant compte du prix de revient¹⁸¹. Le cahier des charges européen adopté en novembre 2017 (entrée en vigueur en 2021) conserve le critère de « lien au sol », qui reste très discuté par certains pays du Nord de l'Europe. A noter que ce cahier des charges ne limite pas la taille des fermes ou l'existence de

¹⁷⁴<https://www.supagro.fr/capeye/2017/12/22/le-verdissement-complexite-accrue-et-encore-aucun-benefice-pour-l'environnement/>

¹⁷⁵ CHABE-FERRET, S. & SUBERVIE, J., (2009), Estimation des effets propres des mesures agroenvironnementales du PDRN 2000-2006 sur les pratiques des agriculteurs, Technical report, Cemagref UMR Metafort.

¹⁷⁶ BARBUT, L. & BASCHET, J.-F., (2005), L'évaluation de la politique de soutien à l'agroenvironnement, Notes et études économiques, vol. 22, p. 37-68.

¹⁷⁷ Epices, ADE et al. ÉVALUATION EX POST DU PROGRAMME DE DEVELOPPEMENT RURAL HEXAGONAL (PDRH) PROGRAMMATION FEADER 2007/2013 Synthèse du rapport final Mars 2017

¹⁷⁸ Jean-Christophe Bureau et al., « L'agriculture française à l'heure des choix », Notes du conseil d'analyse économique 2015/8 (n° 27), p. 1-12. DOI 10.3917/ncae.027.0001

¹⁷⁹ CGAAER, Programme Ambition Bio 2017 Premier bilan intermédiaire, mars 2017

¹⁸⁰ le passage de la gestion des aides aux Régions, en lien avec la réforme territoriale en France, a contribué à des retards très importants dans le paiement des aides PAC et des difficultés administratives

¹⁸¹ Confédération paysanne, Supplément à Campagne Solidaires n°335 Janvier 2018

monoculture, n'impose pas explicitement la complémentarité agriculture-élevage, l'entretien du taux de matière organique des sols, la sauvegarde de la biodiversité ou la recherche d'économie d'énergies, et qu'aucun critère social n'a pu être introduit, ce qui implique l'existence dans l'UE d'un dumping social au service d'une « bio pas chère » à destination notamment des grandes surfaces. Le cahier des charges n'empêche pas un processus d'industrialisation du mode de production de l'agriculture biologique¹⁸².

En ce qui concerne la **restauration collective**, le ministère de l'agriculture a lancé en octobre 2016 Localim, boîte à outils à destination des acheteurs publics de la restauration collective en gestion directe, pour accompagner le développement de l'approvisionnement local et de qualité, tandis que les initiatives se développent du côté des acteurs. La part des achats de la restauration collective en bio progresse (3,2 % en 2015, + 30 % en 2 ans), mais le **taux d'approvisionnement de la restauration collective d'État ne semble pas avoir progressé, ni atteint les 20%**.

- **Effets des politiques sur le lien producteurs-consommateurs**

Les politiques agricoles ont eu pour conséquences de diviser les tâches de production et de distribution et d'éloigner l'agriculteur des consommateurs : la plupart des agriculteurs ne se soucient plus aujourd'hui d'où va la matière première produite et encore moins de comment et par qui elle est transformée, vendue et consommée. C'est aussi le cas pour l'aide alimentaire, dont 95% est fournie par l'agro-industrie¹⁸³.

¹⁸² Confédération paysanne, Supplément à Campagne Solidaires n°335 Janvier 2018

¹⁸³ FNCIVAM, présentation du projet AcceCible