

EAPN France s'engage pour la reconnaissance d'un droit à l'alimentation en France.

Paris, le 4 juin 2018

Vers un droit à l'alimentation en France

EAPN France fait le constat que le modèle de production agricole aujourd'hui dominant est non durable. Il est créateur de pauvretés et d'inégalités en France et dans le monde.

A titre d'exemples, un tiers des agriculteurs français sont pauvres. Ils vivent avec moins de 350 € par mois. Seulement 8% en moyenne du prix de l'alimentation payée par le consommateur va au producteur. 8 millions de nos concitoyens sont en précarité alimentaire.

A l'occasion des Etats généraux de l'alimentation qui se sont déroulés à l'initiative du gouvernement français de juin à décembre 2017, EAPN France a poursuivi son travail de réflexion et de propositions pour le droit à un accès digne et durable à l'alimentation de tous.

La présente note a pour objet de préciser la position d'EAPN France. Elle résulte du travail effectué par un groupe représentant des acteurs de la chaîne alimentaire : producteurs, distributeurs, consommateurs, associations... [1] et plus particulièrement de la réponse au questionnaire du Comité de la sécurité alimentaire mondiale coordonnée par Magali Ramel en collaboration avec Dominique Paturel.

EAPN France considère que les prochaines élections européennes et la réforme de la politique agricole commune qui suivra en 2020 constituent une opportunité pour changer de paradigme et passer d'une politique agricole commune à une politique alimentaire commune assurant le caractère durable et effectif du droit à l'alimentation.

EAPN France s'engage pour la reconnaissance d'un droit effectif à l'alimentation.

EAPN France s'engage pour la reconnaissance d'un **droit effectif à l'alimentation** qui garantisse 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 » [2].

Ceci entraîne l'obligation pour l'Etat de respecter, protéger et donner effet à ce droit et a pour conséquence de repenser le système alimentaire [3] dans son ensemble.

La démocratie alimentaire peut se définir comme le 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 leurs choix.

EAPN France préfère la notion de précarité alimentaire à celle d'insécurité alimentaire, qui s'inscrit dans la logique de la définition de la pauvreté que nous retenons : « 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 ».[\[4\]](#)

En France, on confond l'aide alimentaire, nécessaire pour l'urgence, et le droit à l'alimentation. Il n'existe dans notre pays aucune protection constitutionnelle du droit à l'alimentation. On pourrait en trouver un fondement dans les & 10 et 11 du préambule de la Constitution du 27 octobre 1946 (qui ont valeur constitutionnelle) mais ces dispositions n'ont jamais été interprétées de façon à reconnaître le droit à l'alimentation parmi les droits fondamentaux, comme cela a été fait pour le droit au logement.[\[5\]](#)

Pourtant les traités et accords internationaux ratifiés auraient pu permettre d'incorporer en droit interne le droit à l'alimentation.

Le droit à l'alimentation n'est évoqué explicitement dans aucun texte de droit français. Dans le PNA (Programme national de l'alimentation), il n'est fait aucune référence à ce droit. Dans l'avis du CESE du 10 février 2014 (Conseil économique, social et environnemental), « Favoriser pour tous l'accès à une alimentation de qualité, saine et équilibrée », il est considéré comme une évidence que l'accès à l'alimentation des plus démunis se fait via le dispositif de l'aide alimentaire.

Certes, la loi du 13 octobre 2014 d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt comporte des avancées sur la reconnaissance d'un droit à l'alimentation mais elle a une portée déclaratoire et non contraignante.[\[6\]](#)

La dépolitisation de la question de la précarité alimentaire.

Le système de surveillance de l'insécurité alimentaire est défaillant. Les chiffres publiés par le CNLE (Conseil national de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale) ne disent quasiment rien de la précarité alimentaire.

L'Etat et les collectivités locales (Départements et communes) se défont souvent sur les associations. Le politique se décharge sur le secteur privé caritatif et abandonne sa responsabilité républicaine qui est de faire respecter l'égalité d'accès des citoyens à une vie digne.

L'activité de distribution alimentaire comme raison d'être de l'aide alimentaire ne devrait pas se substituer au sens même de la lutte contre la pauvreté.

Le paradigme en France est basé sur l'offre et non sur l'étude d'une demande, et par un secteur privé et caritatif majoritairement. On reste dans un secteur aidants-aidés qui limite et empêche la libre organisation des personnes en précarité. L'enjeu, pour celles-ci, est de se réapproprier leur alimentation.

Les travailleurs sociaux ne sont pas formés pour cela. Un observatoire de la précarité alimentaire pourrait être mis en place ou adossé aux dispositifs existants. Les PAT (Plans alimentaires territoriaux) prévus par la loi et en cours de constitution pourraient comporter un diagnostic de ces situations, notamment celles des enfants.[\[7\]](#)

Une impulsion aurait pu être donnée à la suite des EGA et notamment de l'atelier 12, dont l'intitulé était pourtant explicite : « Permettre une alimentation digne et de qualité pour tous et l'accès au droit commun ». Ses conclusions ont été adoptées à l'unanimité des 60 membres présents.

- Changer le paradigme de l'aide alimentaire : passer d'un modèle essentiellement distributif à un modèle prévoyant la coexistence de l'aide alimentaire (pour l'urgence) et de formes d'accès durables à l'alimentation. Des initiatives existent pour expérimenter de nouvelles façons de répondre à la précarité 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.
- Avoir pour objectifs une alimentation digne et de qualité pour tous et un accès au droit commun ;
- Faire participer les personnes connaissant ou ayant connu la précarité alimentaire ;
- Être le porte-voix des acteurs qui mettent en place des alternatives à l'aide distributive d'urgence[8].
- 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[9].
- Faire reconnaître la précarité alimentaire comme une réalité.

En ce sens, introduire un article définissant la lutte contre la précarité alimentaire comme un des volets de la lutte contre l'exclusion (titre IV "Lutte contre les exclusions" du Livre II du code de l'action sociale et des familles) est une avancée non négligeable vers la reconnaissance de ce droit. Elle n'est pas suffisante.

Car actuellement, aucun droit subjectif à l'alimentation n'est reconnu aux personnes en situation de précarité. Pire, la législation actuelle, en renforçant les dispositifs de dons alimentaires dans le but de lutter contre le gaspillage alimentaire à certains opérateurs du secteur agro-alimentaire et de la restauration collective vont à l'inverse de l'objectif recherché.

Il ne faut pas oublier que 95% de l'aide alimentaire provient de l'agro-industrie.

En France, le recours à l'aide alimentaire a augmenté de 71% en 7 ans. Il est passé de 2,8 millions de bénéficiaires en 2008 à 4,8 millions en 2015.

La France a 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. Ni le droit à l'alimentation, ni même le droit à être à l'abri de la faim ne sont reconnus et protégés.

L'approvisionnement en denrées de l'aide alimentaire s'effectue dans un cadre et selon un modèle qui crée de la pauvreté : disparition des petits exploitants, désertification du monde rural... ce qui conduit, paradoxalement, de plus en plus de producteurs à se rendre à l'aide alimentaire.

Il faut donc repenser la question alimentaire pour l'ensemble de la société dans une logique de démocratie alimentaire.

Depuis la loi du 11 février 2006 relative à la lutte contre le gaspillage alimentaire, le développement d'un discours liant celui-ci à la lutte contre l'insécurité alimentaire est

préoccupant. La France est devenue pionnière dans ce domaine[10]. Toute surface commerciale de plus de 400 m² doit rechercher un partenariat avec une association d'aide alimentaire pour lui céder ses invendus. Depuis le vote de la loi, les dons aux associations ont augmenté de 22%. Le projet de loi « Alimentation et agriculture » en cours de discussion prévoit l'extension du dispositif à certains opérateurs du secteur agro-alimentaire et de la restauration collective.

Or, le gaspillage et les surplus alimentaires d'une part, et l'insécurité alimentaire d'autre part constituent deux problèmes bien distincts.

Donner des excédents alimentaires soutient un système basé sur un modèle productiviste, ne s'attaque pas aux problèmes environnementaux, et n'incite pas à réduire les excédents ou les déchets à long terme.

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 ressentie par les personnes bénéficiaires. Elle consolide l'instauration d'un dispositif d'accès à l'alimentation à deux niveaux entre les citoyens : ceux pouvant choisir leur nourriture de manière socialement acceptable et ceux bénéficiant des surplus pour qui le choix est fait en leur nom.

Il s'agit d'une approche réformiste et non systémique, perçue par les acteurs eux-mêmes comme un pis-aller. Certains auteurs vont plus loin. Elle contrecarre l'instauration d'une véritable démocratie alimentaire : « Plus que de pallier les dysfonctionnements du système de production alimentaire à dominante productiviste, il en assurerait la pérennisation. » Cela conduit à des mesures contraires au droit à l'alimentation et développées pourtant avec les meilleures intentions. Ce constat est d'autant plus inquiétant du fait du repositionnement d'un certain nombre d'associations et d'entreprises 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.

Au niveau européen, ni le droit à l'alimentation, ni même le droit à être à l'abri de la faim ne sont reconnus. Ils ne figurent dans aucun texte de l'union Européenne, pas plus que dans la Convention européenne des droits de l'homme. L'enjeu des élections européennes l'an prochain, et la réforme de la PAC, en 2020, peuvent être une opportunité : 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.

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

Les solutions doivent être systémiques, bâties à partir des territoires et avec les personnes concernées. Il faut sortir d'une vision uniquement basée sur l'aide et s'orienter vigoureusement vers une vision basée sur l'accès. C'est la consécration d'un droit.

Au niveau international, « L'alimentation ne saurait être une marchandise laissée à l'unique loi du marché. Notre vision est un modèle libéré de la faim, dans lequel chacun et chacune peut jouir dignement de ses droits humains. »[11]

La Déclaration universelle des droits de l'homme du 10 décembre 1948 et le Pacte international des droits économiques, sociaux et culturels du 16 décembre 1966, ratifiés par

plus de 140 Etats, dont la France, consacrent le droit à l'alimentation. Ceux-ci sont tenus de respecter, protéger et garantir le droit à l'alimentation de leurs populations.

Le droit à l'alimentation nécessite :

- Un caractère contraignant pour les pouvoirs publics ;
- Un recours juridictionnel ;
- Une dimension démocratique, c'est-à-dire, les conditions sociales, économiques et culturelles liées à l'accès à la nourriture ainsi que les dimensions essentielles de la dignité et de la non-discrimination dans son accès.

Revendications d'EAPN France, dans la ligne droite des conclusions de l'atelier 12 des EGA :

- Développer les **études et ses approches sur le droit à l'alimentation dans les pays du Nord** : en se fondant sur les éléments de définition qui nous semblent importants : approche systémique, démocratie alimentaire, dignité, non-discrimination, durabilité, apport des approches territoriales... Montrer les **différences entre l'aide alimentaire et le droit à l'alimentation**, 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.**
- Développer les évaluations des politiques au regard de l'**approche PANTHER**^[12] (fondée sur les droits de l'Homme) **dans l'élaboration, la mise en œuvre et le suivi des politiques alimentaires des pays européens.**
- Soutenir **des initiatives autres que l'aide alimentaire pour répondre aux situations de précarité alimentaire** et permettre leur financement, notamment par le biais du FEAD.
- **L'accès à l'alimentation est une mission régalienne dont le financement doit s'inscrire dans la durée.**
- **Impliquer tous les acteurs du système alimentaire et notamment les personnes concernées par la précarité dans l'évaluation, le suivi et la mise en œuvre des politiques, et permettre les conditions réelles de leur participation.**

^[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 (Réseau Cocagne), Jean-Claude Balbot (CIVAM), Véronique Blanchot (UNITERRES), Claude Bobey (Secours Catholique), Diane Dalvard (ANSA), Richard Delplanque, Dominique Hays (Réseau Cocagne), Guy Janvier, Alain Jezequel (ReVivre dans le monde), Olivier Marguery (Armée du Salut), Dominique Paturel, Magali Ramel (ATD Quart-Monde), Boris Tavernier (VRAC).

^[2] 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

[3] Par système alimentaire, on entend, la façon dont les hommes s'organisent pour produire, distribuer et consommer leur nourriture.

[4] Rapport pour le Conseil Economique et Social, Joseph Wresinski (1987).

[5] Loi DALO du 5 mars 2007 instituant le droit au logement opposable.

[6] 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).

[7] L'article 39 de la loi d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt (LAAF) introduit ainsi la notion de projets alimentaires territoriaux : L'article L°1 du III précise : « Les actions répondant aux objectifs du programme national pour l'alimentation et aux objectifs des plans régionaux de l'agriculture durable, définis à l'article L. 111-2-1 du présent code, peuvent prendre la forme de projets alimentaires territoriaux. Ces derniers visent à rapprocher les producteurs, les transformateurs, les distributeurs, les collectivités territoriales et les consommateurs et à développer l'agriculture sur les territoires et la qualité de l'alimentation. »

[8] ANDES (Association Nationale de Développement des Epiceries Solidaires), VRAC (Vers un Réseau d'Achat en Commun), UNITERRES, Réseau Cocagne...

[9] EAPN associe des acteurs ruraux par exemple le Réseau CIVAM. <http://www.civam.org/>

[10] D'autres pays s'inspirent de cette législation. (Italie, Pérou, Finlande.)

[11] FIAN. Foodfirst Information and Action Network. Antenne française du réseau mondial pour le droit à une alimentation adéquate et à la nutrition.

[12] Principes définis par l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO). PANTHER : Participation, Accountability (Responsabilité), Non-Discrimination, Transparency, Human Dignity, Empowerment (Autonomisation), Rule sur Law (Etat de droit).