

La mise en œuvre du droit à l'alimentation en France : état des lieux et enjeux d'une approche effective de ce droit.

Nedjma Bennegouch

7 décembre 2020

Introduction

La France fait partie des pays dits développés, avec un niveau de richesses (indice du produit intérieur brut par exemple) qui la place parmi les pays les plus prospères au monde. En termes de développement humain, la France appartient également à la frange des pays les plus favorisés, c'est-à-dire procurant à sa population un niveau de services publics, concernant les biens essentiels, et de protection sociale, comparativement plus élevé que dans nombre de pays.

Pourtant, comme le montre le dernier rapport du PNUD sur le développement humain¹, intitulé *Au-delà des revenus, des moyennes et du temps présent : les inégalités de développement humain au XXI^e siècle*, en France, comme dans beaucoup d'autres pays du monde, le niveau et la diversité des inégalités représentent une forte menace pour la démocratie et la paix : aux inégalités « traditionnelles » liées aux conditions de vie de base et aux revenus & patrimoine, s'en ajoutent de nouvelles qui viennent aggraver les premières : inégalités dans l'accès au numérique, à un enseignement supérieur de qualité ou encore une série d'inégalités en lien avec le changement climatique. Ces inégalités *de facto* illustrent la difficulté pour les Etats de respecter leurs engagements en lien avec les droits économiques, sociaux et culturels. En effet, les DESC, tant par la diversité des aspects fondamentaux de « *la vie de tous les jours* » qu'ils abordent, que par le nombre de traités, d'instruments et de mécanismes juridiques qui les garantissent, couvrent parfaitement la problématique montante en ce début de XXI^e siècle : la montée des inégalités sociales et économiques, au sein des pays et entre pays. La lutte contre les inégalités a d'ailleurs été érigée comme l'une des priorités politiques mondiales par l'Agenda 2030 : l'Objectif du Développement durable n° 10 concerne ainsi spécifiquement la réduction des inégalités entre les pays et en leur sein.

Dans cet article, nous souhaitons axer notre réflexion sur l'un des droits économiques, sociaux et culturels, inscrit dans le Pacte international relatif aux droits économiques sociaux et culturels (PIDESC) de 1966 et dans d'autres traités régionaux, comme la Charte sociale européenne révisée de 1996 : le droit à l'alimentation, appliqué à la France. En effet, nous assistons depuis le milieu des années 80, période qui correspond à l'explosion du chômage de masse et à la mutation de l'économie mondiale (la globalisation), à la résurgence du problème de la faim pour une frange de la population ne parvenant plus à se nourrir en quantité et/ou qualité suffisante, grâce à ses revenus. Un système d'aide alimentaire s'est développé depuis les années 80, géré et co-financé entre l'Etat français, l'Union

¹ http://hdr.undp.org/sites/default/files/hdr_2019_overview_-_french.pdf

européenne et le secteur caritatif, telles les Restos du Cœur, le Secours catholique ou le Secours Populaire, pour les associations les plus connues.

Nous souhaiterions axer notre réflexion sur deux problématiques liées au respect, à la protection et à la mise en œuvre du droit à l'alimentation en France :

1. Dans quelle mesure les montants relativement importants dédiés chaque année à l'aide alimentaire d'urgence pour les plus vulnérables en France prennent-ils en compte l'esprit, les principes et l'approche des DESC relativement au droit à l'alimentation et à la lutte contre la pauvreté ?
2. En quoi les promoteurs, en France, d'une « sécurité sociale alimentaire », pourraient-ils s'appuyer sur les DESC et les engagements de la France en la matière, pour démontrer aux pouvoirs publics que l'aide alimentaire, telle qu'actuellement gérée sous forme caritative, pourrait être repensée et réorientée de manière à être plus efficace et à mieux contribuer à l'éradication de la faim et de la grande pauvreté en France ?

1. La situation alimentaire en France

La crise sanitaire inédite que traverse le monde entier depuis le début de l'année avec la pandémie de COVID-19 a révélé, dans plusieurs pays dits « développés », les vulnérabilités d'un système économique et social qui rend les plus précaires de ces sociétés particulièrement exposés aux chocs de quelque nature qu'ils soient.

La France, réputée pour son modèle de protection sociale « généreux » et ses mécanismes d'aides sociales aux plus démunis², n'a pas été épargnée par ce phénomène. Ainsi, le très récent tableau de bord de la pauvreté 2020, publié par l'Observatoire sur les inégalités³, révèle des chiffres qui sont préoccupants à deux égards : d'une part, ils s'inscrivent dans une trajectoire de non rétractation significative depuis plusieurs années et, d'autre part, ils ne prennent pas en compte la crise économique de 2020 dont les répercussions, qui se ressentent déjà cette année, risquent de s'amplifier dans les toutes prochaines années. Ainsi, on peut lire dans ce tableau de bord de la pauvreté que 5,3 millions de personnes, soit 8,3% de la population, vivent sous le seuil de pauvreté en France, avec un seuil établi à 885 EUR/mois pour une personne seule. Un enfant sur dix grandit dans une famille pauvre, soit un total 1,5 million d'enfants. Enfin, 22% des 18-29 ans qui ne vivent pas chez leurs parents sont pauvres. Concernant l'alimentation plus précisément, selon l'Inspection générale des Affaires sociales⁴, 335 000 tonnes d'aide alimentaire ont été distribuées en France en 2018 à 5 millions de personnes.

Selon les principales associations caritatives françaises, le confinement et l'arrêt des activités économiques décrétés par le gouvernement au début de l'année 2020 puis de nouveau en fin d'année, en raison de l'épidémie de COVID-19, a précipité un grand nombre de gens supplémentaires dans la pauvreté : ainsi, pour la campagne d'hiver 2020-21 des « Les Restos du Cœurs », l'association note déjà des taux d'inscription en croissance de 10% en moyenne, avec des pointes dans les départements ou les villes concentrant des populations vulnérables⁵. Le secteur associatif a annoncé qu'un million de

² https://www.lemonde.fr/economie/article/2020/12/02/la-france-corrige-mieux-les-inegalites-de-revenus-que-beaucoup-de-ses-voisins-europeens_6061939_3234.html

³ <https://www.inegalites.fr/Le-tableau-de-bord-de-la-pauvrete-en-France-2020>

⁴ <https://www.igas.gouv.fr/spip.php?article754>

⁵ https://www.lemonde.fr/societe/article/2020/11/24/les-restos-du-c-ur-lancent-leur-36e-campagne-d-hiver-en-pleine-crise-sanitaire-et-economique_6060891_3224.html

personnes supplémentaire pourrait basculer dans la pauvreté. Fin 2020, le chiffre de 8 millions de personnes dans le besoin d'aide alimentaire (contre 5,5 millions en 2019) est avancé dans la presse. En tout état de cause, la crise sanitaire et économique a rendu un nombre plus important de personnes dépendantes d'une aide alimentaire d'urgence. On pourra citer entre autres : toutes les personnes non qualifiées dont les revenus sont basés sur des contrats de courte durée, déclarés ou non ; les familles monoparentales ; les étudiants dont les « petits boulots », stoppés avec la crise, constituent une source de revenu essentielle pour pouvoir étudier ; les personnes étrangères « sans papier », plus ou moins récemment arrivés en France et vivant à la rue pour certaines.

On constate donc que la crise sanitaire et l'arrêt économique ont aggravé plus que provoqué, en 2020, un niveau de précarité alarmant touchant plusieurs millions de personnes. Comme l'explique très bien la chercheuse Dominique Paturol dans son article *De L'aide alimentaire à l'aide humanitaire, récit d'un dérapage social*⁶, si les services déconcentrés et décentralisés de l'Etat, en s'appuyant sur la capacité d'initiatives et de solidarité du tissu associatif dans plusieurs régions, ont réussi à apporter une aide alimentaire vitale à plusieurs millions de personnes dans le besoin au printemps 2020, il n'en reste pas moins que de sérieuses questions se posent quant à la forme de la réponse à apporter à la précarité alimentaire en France, dans les toutes prochaines années.

2. Les enjeux de l'accès à l'alimentation pour les personnes les plus vulnérables

Cet accès à l'alimentation, rendu de plus en plus difficile pour toute une partie de la population en France, n'est donc pas nouvelle et s'inscrit dans un modèle agricole et un système alimentaire que l'on peut qualifier de peu vertueux, tant ses externalités négatives sont nombreuses et sur différents plans :

- Le modèle agricole français peut être qualifié d'industriel et de type productiviste. Entre 1982 et 2018, la population agricole est passée de 1,6 millions d'actifs à 410 000, ce qui démontre la forte concentration et mécanisation du secteur, avec moins de 2 employés pour 100 hectares. La contribution au PIB de l'agriculture et les industries agroalimentaires tourne autour de de 3,6%⁷.
- Ce modèle intensif, qui certes a permis à la France de recouvrir progressivement la sécurité alimentaire après la seconde guerre mondiale, abîme les ressources naturelles (chute de la biodiversité ; épuisement des sols ; pollution des eaux) et est très fortement dépendant de l'agro-chimie, ce qui rend les agriculteurs eux-mêmes peu autonomes dans leurs choix de production.
- Ce modèle n'est pas non plus sans effets sur les revenus des agriculteurs qui, pour ceux qui ne gèrent pas les plus grandes exploitations céréalières du centre du pays, vivent difficilement de leurs activités, malgré un travail acharné. Insérés dans un marché où domine un petit nombre d'acteurs industriels puissants, ils ne parviennent pas à influencer sur une répartition plus équitable de la valeur de la production.
- L'impasse du système se lit aussi au travers des enjeux de santé publique : d'un côté, les données s'accumulent sur les effets très nocifs des produits agrochimiques sur la santé des agriculteurs et de ceux qui résident à proximité des exploitations agricoles ; de l'autre, on observe l'augmentation d'un certain nombre de maladies, dans les classes sociales les plus modestes notamment, liées à ce que l'on appelle communément « la malbouffe » (obésité ; diabète ; maladies cardio-vasculaires).

⁶ <https://www.chaireunesco-adm.com/De-l-aide-alimentaire-a-l-aide-humanitaire-recit-d-un-derapage-social-Dominique>

⁷ https://fr.wikipedia.org/wiki/Agriculture_en_France

- Cet enjeu de santé publique autour des effets très néfastes de la consommation de produits « ultra-transformés » et de régimes alimentaires trop peu diversifiés (dénutrition⁸) est la résultante de choix politiques qui ont favorisé la multiplication des supermarchés, de différentes tailles, comme source d’approvisionnement principale de la majorité des familles et des individus. C’est là une très bonne illustration d’inégalités entre classes sociales puisque l’on voit bien que les maladies liées à un régime alimentaire trop peu diversifié touchent significativement plus les personnes pauvres que les personnes aisées.

Finalement, comme le dit le chercheur Nicolas Bricas, le système agro-alimentaire français souffre d’un sérieux déficit démocratique : « *les évolutions de l’alimentation sont aujourd’hui largement guidées par une poignée d’acteurs privés, sans participation des citoyens, sans grande transparence vis-à-vis de la société* »⁹.

Dans ce contexte, comme on l’a vu, où un nombre préoccupant et croissant de personnes n’ont pas les moyens d’avoir accès à une alimentation suffisante et saine et où le système alimentaire est avant tout basé sur la loi du marché, avec un nombre de biais et d’impacts négatifs graves, tant sur l’environnement, la cohésion sociale et la santé humaine, quelle est la stratégie de l’Etat français pour remédier au phénomène de la faim et de la malnutrition ? Quelle stratégie déploie-t-il pour remédier à une situation où le droit à l’alimentation semble de plus en plus fragilisé ?

3. La réponse de l’Etat français aux problèmes d’accès à l’alimentation

Dans son rapport intitulé « *La lutte contre la précarité alimentaire, Évolution du soutien public à une politique sociale, agricole et de santé publique* »¹⁰, daté de 2019, l’Inspection générale des affaires sociales (IGAS) décrit le fonctionnement actuel de l’aide alimentaire et pointe du doigt ses écueils. Comment fonctionne ce système ? Il repose d’abord sur un énorme réseau de bénévoles associatifs, estimé à 200 000. On a pu noter d’ailleurs, pendant la crise sanitaire 2020, la fragilité de ce réseau eu égard à la moyenne d’âge élevée, en moyenne, des personnes qui le composent, et qui se sont mises en retrait de leurs activités militantes (distribution de nourriture) en raison des risques de contamination au coronavirus. Ce système repose ensuite sur des achats de nourriture sur fonds publics, dont un quart des ressources proviennent de fonds européens, et par des mécanismes de réduction d’impôts sur les dons des entreprises du secteur agro-alimentaire. Il faut ajouter à cela les dons, financiers ou en nature, des particuliers aux associations caritatives.

Le rapport juge le dispositif « *extrêmement complexe* », avec des ressources peu prévisibles, et manquant « *d’approche globale et cohérente* », ce que l’on pourrait traduire par l’absence d’une politique publique forte et adaptée aux réalités. Le rapport recommande finalement de « *simplifier l’intervention des fonds européens* », et de « *déployer une politique interministérielle de lutte contre la précarité alimentaire, en soutenant financièrement les initiatives des acteurs locaux, avec l’objectif de développer l’achat local et les circuits courts* ».

Le système actuel est pointé du doigt de manière plus critique encore par plusieurs observateurs de la société civile, des médias mais aussi quelques élus pour ses incohérences et ses effets pervers dont tire profit le système agro-alimentaire industriel¹¹ : en effet, l’aide alimentaire est devenue un marché dont le budget est constitué aux trois-quarts par des réductions d’impôts aux particuliers et aux

⁸ https://www.lemonde.fr/idees/article/2020/11/22/covid-19-la-denutrition-est-ce-possible-dans-une-societe-d-abondance_6060699_3232.html

⁹ <http://www.agrobiosciences.org/territoires/article/le-tout-local-est-il-un-piege#.Xfd7wvzjLIV>

¹⁰ <https://www.igas.gouv.fr/spip.php?article754>

¹¹ <https://www.bastamag.net/Les-derives-de-l-aide-alimentaire-defiscalisation-hypermarches-surproduction-agro-industrie-grande-distribution>

entreprises pour leurs donc alimentaires. Et la défiscalisation profite en premier lieu aux supermarchés qui, depuis une loi de 2018¹², n'ont plus le droit de détruire leurs invendus. Ceux-ci se sont donc tournés vers les dons de produits alimentaires proches de la date péremption au bénéfice d'associations caritatives, ces dons leur permettant d'obtenir des ristournes fiscales. Le résultat de cette évolution est très inquiétant : la qualité des aliments baisse (sureprésentation des protéines animales et des acides gras saturés) ; les associations doivent désormais prendre elles-mêmes en charge le coût de la destruction d'aliments qui ont fait l'objet d'un don mais ne sont pas comestibles ; les problèmes de surpoids et d'obésité frappent de plein fouet les personnes pauvres recourant régulièrement à l'aide alimentaire. Ainsi 34% des femmes bénéficiant de l'aide alimentaire seraient touchées par l'obésité, selon une étude publiée en 2014¹³.

Au regard de ces éléments, il est légitime de se demander si la réponse politique de la France à cet enjeu majeur de respect des droits humains est à la hauteur d'un pays européen avec un niveau de richesses si élevé comparativement à d'autres pays du continent. Comme le déclarait il y a peu le Rapporteur spécial des Nations Unies pour l'extrême pauvreté, Olivier de Schutter : « *le développement de la charité alimentaire n'est pas un substitut à des systèmes de protection sociale qui protègent vraiment* »¹⁴.

4. La réponse de la France analysée à l'aune des mécanismes de contrôle du PIDESC et des procédures spéciales

Pour mieux analyser cette réponse de la France à la question du droit à l'alimentation, nous proposons de nous pencher sur deux documents liés aux mécanismes de contrôle des DESC et aux procédures spéciales :

- L'Observation générale n°12 du Comité des DESC en date de la vingtième session de 1999¹⁵,
- Le rapport final de la rapporteuse spéciale sur le droit à l'alimentation, Mme Hilva Elver, intitulé « *Réflexion analytique sur les systèmes alimentaires, les crises alimentaires et l'avenir du droit à l'alimentation* », en date de février 2020¹⁶.

Nous proposons de relever les recommandations du Comité des DESC et de la Rapporteuse spéciale qui nous paraissent les plus pertinents au regard de la situation française dont les enjeux ont été décrits plus hauts.

L'Observation générale n°12, qui vise à mieux définir les droits concernant la nourriture énoncés à l'article 11 du PIDESC, rappelle dans son introduction ce que les Etats ayant ratifié le PIDESC ont reconnu relativement au droit à l'alimentation : *les États parties reconnaissent "le droit de toute personne à un niveau de vie suffisant pour elle-même et sa famille, y compris une nourriture, un vêtement et logement suffisants, ainsi qu'à une amélioration constante de ses conditions d'existence" et, au paragraphe 2 du même article, ils reconnaissent que des mesures plus immédiates et urgentes peuvent être nécessaires pour assurer "le droit fondamental ... d'être à l'abri de la faim". Le droit fondamental à une nourriture suffisante est d'une importance cruciale pour la jouissance de tous les droits.*

¹² <https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/JORFTEXT000032036289/2018-02-09/>

¹³ http://beh.santepubliquefrance.fr/beh/2014/18-19/pdf/2014_18-19.pdf

¹⁴ https://www.lemonde.fr/planete/article/2020/05/12/crise-alimentaire-c-est-l-occasion-ou-jamais-de-reorienter-notre-systeme-vers-un-developpement-plus-durable_6039371_3244.html

¹⁵ http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=E%2fC.12%2f1999%2f5&Lang=en

¹⁶ <https://undocs.org/fr/A/HRC/43/44>

- ⇒ Cette introduction rappelle un principe primordial des droits humains : leur caractère interdépendant et indivisible. Ainsi le droit à l'alimentation, dans un pays comme la France, est lié au droit au logement, au droit à la santé ou encore à la protection sociale.

Dans son point 4, l'Observation générale n°12 mentionne que *le droit à une nourriture suffisante est indissociable de la dignité intrinsèque de la personne humaine et est indispensable à la réalisation des autres droits fondamentaux consacrés dans la Charte internationale des droits de l'homme.*

- ⇒ Dans le cas français, basé comme on l'a vu, sur un système d'aide alimentaire caritatif où l'on distribue aux pauvres des denrées destinées à être jetées par les supermarchés, on peut se poser la question du respect de la dignité des personnes. Certains chercheurs parlent ainsi de violences alimentaires¹⁷.

Dans son point 8, l'Observation générale n°12 précise un certain nombre de « conditions » à la réalisation du droit à l'alimentation : *la disponibilité de nourriture exempte de substances nocives et acceptable dans une culture déterminée, en quantité suffisante et d'une qualité propre à satisfaire les besoins alimentaires de l'individu; l'accessibilité ou possibilité d'obtenir cette nourriture d'une manière durable et qui n'entrave pas la jouissance des autres droits de l'homme.*

- ⇒ L'enjeu d'accès à une nourriture saine semble bien poser problème dans le cas français et le dispositif mis en place ne répond manifestement pas à cette exigence : on l'a vu avec la baisse de la qualité de la nourriture distribuée aux personnes pauvres, via le partenariat avec le secteur privé, qui peut poser des problèmes de sécurité sanitaire et qui tend à accroître certains problèmes de santé publique. Quant à l'accessibilité durable, elle ne peut être garantie dans un système aux ressources non stables et reposant en partie sur la bonne volonté et les moyens du secteur associatif. Dans le cas français, c'est bien l'accessibilité économique (évoqué aussi au point 13 de l'Observation) qui pose problème, avec une paupérisation de certaines franges de la population dont les revenus ne parviennent à leur permettre de subvenir à leurs besoins essentiels.

Dans son point 21, l'Observation n°12 précise, à propos de la mise en œuvre à l'échelon du droit à l'alimentation, que *L'État partie doit aussi recenser les ressources dont il dispose pour atteindre ces objectifs et définir la manière la plus rentable de les utiliser.* Dans les points suivants (22 à 25), il est fait référence à la cohérence des politiques et des mesures en place, à la bonne gouvernance, mais aussi à la cohérence de toutes les mesures touchant aux DESC liées au droit à l'alimentation (santé, éducation, emploi, sécurité sociale).

- ⇒ Comme on l'a vu plus haut, tant les services de l'Etat (IGAS) que les associations, les médias et des élus mettent le doigt sur une série d'insuffisances touchant à la fois à la protection et à la mise en œuvre du droit à l'alimentation en France : la place prise par le secteur privé dans la distribution alimentaire n'est pas du tout propice à la transparence et la démocratisation du système alimentaire en France.

Enfin, dans ses points 32 à 35, l'Observation générale aborde la question des recours judiciaires et autres en cas de violation du droit à l'alimentation.

- ⇒ En France, comme dans d'autres pays européens¹⁸, la question de l'applicabilité du PIDESC dans le droit national ne va pas de soi. Ainsi le PIDESC n'est pas aujourd'hui considéré par le Conseil d'Etat et la Cour de Cassation comme directement applicable en droit interne¹⁹.

¹⁷ <http://www.theses.fr/2019EHES0075>

¹⁸ Voir partie 5.3.1 « *L'absence de protection du droit à l'alimentation due à la non-reconnaissance de l'applicabilité directe du PIDESC: les exemples de la Suisse et des Pays-Bas* », dans Droit à l'alimentation et accès à la justice : exemples au niveau national, régional et international, C. Golay, FAO, 2009. <http://www.fao.org/3/a-k7286f.pdf>

¹⁹ https://www.ritimo.org/IMG/pdf/justiciabilite_DESC.pdf

Le rapport final de la Rapporteuse spéciale sur le droit à l'alimentation, Mme Hilva Elver, quant à lui, prend la mesure des évolutions des systèmes alimentaires dans le monde ces dernières décennies et met en exergue les menaces que font peser ces évolutions sur le droit à l'alimentation : *accords commerciaux, subventions et néolibéralisme ; marginalisation des petits exploitants agricoles et des paysans ; « supermarchandisation » de l'alimentation ; perte de la biodiversité et dégradation de l'environnement, changement climatique, exposition des travailleurs aux pesticides...* La liste est longue et l'argumentation précise pour démontrer l'ampleur des dégâts et des menaces qui mettent à mal la protection et la mise en œuvre des DESC, au premier rang desquels, le droit à l'alimentation dans de nombreux pays.

Concernant les recommandations de ce rapport, on en retiendra trois qui nous paraissent les plus pertinentes au regard du cas français :

- D'abord, la reconnaissance officielle des DESC : non seulement la France ne fait pas partie de la trentaine de pays qui ont inscrit le droit à l'alimentation dans sa constitution, mais, comme on l'a vu plus haut, l'application du PIDESC dans le droit français n'est pas reconnue par les plus hautes juridictions (Conseil d'Etat ; Cour de Cassation).
- Ensuite, l'approche sur les droits de l'homme préconisée par la Rapporteuse Spéciale dans la lutte contre la pauvreté et les violations des DESC qui peuvent y être liés ne semble pas faire partie d'une stratégie privilégiée par les gouvernements français ces dernières années : ainsi, on peut constater combien les recommandations des différents Défenseurs des droits, autorité en place depuis 2013 seulement en France, sont faiblement prises en compte par les gouvernements dans leurs politiques publiques. On pourra aussi noter que la Commission nationale consultative des droits de l'homme (CNDH) est peu souvent associée par les gouvernements dans les concertations politiques importantes. On l'a vu ainsi lors des mesures d'état d'urgence prises récemment lors de la crise sanitaire, le gouvernement français ayant préféré mettre sur pied un comité ad hoc (le « Conseil scientifique »), plutôt que de s'appuyer sur un éventail d'acteurs institutionnels et non institutionnels à même de mieux représenter la pluralité de la société et la complexité des enjeux socio-économiques liés à la crise sanitaire.
- Enfin, l'investissement dans l'agroécologie et les connaissances traditionnelles : sur ce sujet, au-delà des mots, les actes manquent cruellement, tant au niveau de la politique agricole commune européenne qu'au niveau français. Dans le contexte du changement climatique, de la baisse inquiétante de la biodiversité et de la pollution des sols et des cours d'eau, aucun gouvernement n'a pris, jusque-là, des mesures à même de remettre en cause le modèle dominant, via notamment un système de subventions particulièrement favorable aux grosses exploitations intensives. Aujourd'hui, la France continue de produire en masse des produits alimentaires de faible qualité nutritionnelle, souvent accompagnées de conditions de travail désastreuses pour les travailleurs (exemple des abattoirs), et qui contribuent à fragiliser la santé des plus pauvres qui ne peuvent avoir accès qu'à cette nourriture à bas coûts.

Il apparaît donc que la France ne déploie pas de stratégies ni de politiques très convaincantes visant à mettre durablement à l'abri de la faim la frange de sa population la plus vulnérable. C'est dans ce contexte et devant l'incohérence et le manque manifeste d'efficacité de l'action publique en la matière que des mouvements associatifs, soutenus par quelques députés, plaident pour une « sécurité sociale

alimentaire »²⁰, encore appelée « couverture alimentaire universelle »²¹.

5. Le projet de sécurité sociale alimentaire : une opportunité pour que la France remplisse mieux ses obligations ?

Ces propositions de protection sociale appliquée à l'alimentation s'inscrivent dans les mouvements de pensée progressistes qui se développent dans divers pays et qui prônent la « démarchandisation » d'un certain nombre de « biens communs » qui ne sauraient être laissés dans les mains de la loi du marché, au risque de ne jamais arriver à éradiquer la faim et la pauvreté. Ces propositions s'inscrivent également dans un changement résolu du modèle agricole qui fait la part belle à l'agriculture paysanne, durable sur les plans social et environnemental, et à la souveraineté alimentaire afin de casser les dépendances avec le secteur transnational agro-industriel (l'Europe est très dépendante de l'Amérique du sud pour les protéines végétales destinées au bétail).

Alors que la sécurité sociale, créée en France en 1946, au lendemain de la guerre, représentent pour beaucoup de citoyens un symbole très fort de la protection sociale garantie par l'Etat et de la solidarité nationale²², un collectif d'organisations proposent donc la création d'un dispositif de « sécurité sociale alimentaire », basé sur une allocation mensuelle universelle (150 EUR), qui permettrait « à toutes et tous d'avoir accès à une alimentation de qualité, respectant l'environnement et les travailleurs, de la production comme de la distribution ». Le dispositif serait basé sur un système décentralisé avec des « caisses locales de sécurité sociale de l'alimentation », gérées par des cotisants. Selon l'un des membres du collectif : « L'enjeu est de pouvoir collectivement définir ce que nous voulons manger, comment le produire, et comment en assurer l'accès à tous ».

Ces idées nouvelles en France irriguent le mouvement social et associatif et certains élus locaux ont montré leur intérêt pour creuser ces idées et même expérimenter des expériences pilotes localement.

Ce projet représente-il alors une opportunité pour que la France remplisse mieux ses obligations relatives au droit à l'alimentation ?

Nous pensons que plusieurs conditions devraient être réunies pour donner de l'écho et de l'ampleur à une telle initiative.

- Tout d'abord, il nous semble indispensable que la société civile fasse pression sur les gouvernants pour l'organisation d'une concertation élargie avec tous les acteurs concernés sur le sujet de l'alimentation – la nutrition – la santé. Seule cette démocratisation du débat pourra permettre de sortir d'un système fortement dominé par les intérêts du secteur privé qui privatise son dialogue avec les pouvoirs publics. Ce genre de concertation, à l'instar de la « Convention citoyenne sur le climat » ou d'états généraux, devrait, dans tous les cas, permettre la prise de parole de tous les acteurs de la société civile impliqués dans l'aide alimentaire aux plus démunis, mais aussi des organisations de producteurs, des représentants des secteurs de la santé et de l'éducation, des travailleurs sociaux, le secteur privé...
- Cette concertation ne saurait déboucher sur des transformations durables sans une refonte du modèle agricole actuel. C'est là un nœud très important, tant les moyens déployés par les

²⁰ <https://www.bastamag.net/Securite-sociale-de-l-alimentation-universalite-democratie-cotisation-caisse-conventionnement-transition-agriculture>

²¹ https://www.lemonde.fr/idees/article/2020/05/06/guillaume-garot-au-meme-titre-que-l-education-ou-la-sante-l-alimentation-doit-etre-garantie-a-chacun_6038794_3232.html

²² Voir le film à grand succès sorti en 2016 : *La sociale* du réalisateur Gilles Perret (<http://www.lasociale.fr/>)

puissances de l'industrie agro-alimentaire sont importants. En outre, le syndicat agricole majoritaire, la FNSEA, se montre également très frileux devant toute réforme visant à remettre en cause un système qui a fait entrer nombre d'agriculteurs dans une logique de dépendances diverses dont il est difficile de sortir, et qui enrichit aussi grassement une petite partie d'entre eux seulement.

- Un tel projet de sécurité sociale alimentaire devrait également être enchâssé dans une stratégie plus large de respect et mise en œuvre des droits indissociables de celui à l'alimentation : le droit au logement, le droit à la santé, le droit à la protection sociale, le droit au travail. Car, comme dans beaucoup d'autres pays développés, la pauvreté en France se traduit par une sorte d'effet domino de vulnérabilités qui portent atteinte à toute une série de droits fondamentaux liés les uns aux autres : sans logement, comment trouver du travail ? Sans travail, comment avoir accès à des revenus suffisants pour manger sainement et se soigner ?
- Enfin, devant la volonté politique insuffisante des gouvernants de s'attaquer à cette question de la faim, bien qu'elle fasse partie des Objectifs de Développement durable (ODD n°2) qui engagent la France, et devant les difficultés de justiciabilité des DESC en France, nous prôtons un geste politiquement fort de la part des Nations Unies : une visite en France du Rapporteur Spécial sur le droit à l'alimentation, M. Michael Fakhri, ou celle du Rapporteur Spécial pour l'extrême pauvreté et les droits de l'homme, M. Olivier De Schutter. Un rapport de l'un ou de l'autre sur la situation en France permettrait de mettre au jour les insuffisances des pouvoirs publics en la matière et d'affirmer le soutien de ces personnalités à tous ceux qui, dans le pays, se battent et font des propositions en vue de la réalisation de ce droit fondamental.

Conclusion

Comme on a pu le constater, la situation du droit à l'alimentation en France révèle des manquements et des insuffisances notables qui ne peuvent être compensés par le secteur associatif, aussi engagé, dynamique et pertinent dans ses actions, soit-il. Le nombre de personnes en insécurité alimentaire ou ayant du mal à se nourrir sainement (évalué entre 5 et 8 millions de personnes) est bien trop massif pour faire reposer la réponse politique à cet enjeu sur un dispositif fragile financièrement et non durable. C'est bien d'une vraie politique de protection sociale qui inclut le droit à l'alimentation dont la France a besoin, et ce afin de rendre ce droit effectif. Les organisations de la société civile qui développent déjà des idées et des initiatives intéressantes, à l'instar d'une sécurité sociale alimentaire, pourraient davantage s'appuyer sur les différents organes des traités et les procédures spéciales des Nations unies pour montrer combien la France, actuellement, respecte insuffisamment l'esprit et les principes du droit à l'alimentation, tel qu'inscrit dans les traités régionaux et internationaux qu'elle a ratifiés. Sans cette pression de la société civile, qui pourrait donc s'appuyer sur l'arsenal juridique, il est à craindre, selon nous, que les gouvernants ne déploient pas de politique publique à la hauteur de ce qui peut être considéré comme particulièrement honteux et inacceptable dans un pays industrialisé : la faim et la dénutrition au cœur des villes et des campagnes.