



N° 2064

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

SEIZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 16 janvier
2024.

PROPOSITION DE LOI

créant, face à la précarité alimentaire, des
Territoires Zéro Faim,

(Renvoyée à la commission des affaires économiques, à défaut de constitution
d'une commission spéciale dans les délais prévus par les articles 30 et 31 du
Règlement.)

présentée par

M. Guillaume GAROT, M. Boris VALLAUD, M. Joël AVIRAGNET, M. Christian BAPTISTE, Mme Marie-Noëlle BATTISTEL, M. Mickaël BOULOUX, M. Philippe BRUN, M. Elie CALIFER, M. Alain DAVID, M. Arthur DELAPORTE, M. Stéphane DELAUTRETTE, M. Inaki ECHANIZ, M. Olivier FAURE, M. Jérôme GUEDJ, M. Johnny HAJJAR, Mme Chantal JOURDAN, Mme Marietta KARAMANLI, Mme Fatiha KELOUA HACHI, M. Gérard LESEUL, M. Philippe NAILLET, M. Bertrand PETIT, Mme Anna PIC, Mme Christine PIRES BEAUNE, M. Dominique POTIER, Mme Valérie RABAULT, Mme Claudia ROUAUX, Mme Isabelle SANTIAGO, M. Hervé SAULIGNAC, Mme Mélanie THOMIN, Mme Cécile UNTERMAIER, M. Roger VICOT, les membres du groupe Socialistes et apparentés (1),

députés et députées.

(1) *Ce groupe est composé de* : M. Joël AVIRAGNET, M. Christian BAPTISTE, Mme Marie-Noëlle BATTISTEL, M. Mickaël BOULOUX, M. Philippe BRUN, M. Elie CALIFER, M. Alain DAVID, M. Arthur DELAPORTE, M. Stéphane DELAUTRETTE, M. Inaki ECHANIZ, M. Olivier FAURE, M. Guillaume GAROT, M. Jérôme GUEDJ, M. Johnny HAJJAR, Mme Chantal JOURDAN, Mme Marietta KARAMANLI, Mme Fatiha KELOUA HACHI, M. Gérard LESEUL, M. Philippe NAILLET, M. Bertrand PETIT, Mme Anna PIC, Mme Christine PIRES BEAUNE, M. Dominique POTIER, Mme Valérie RABAULT, Mme Claudia ROUAUX, Mme Isabelle SANTIAGO, M. Hervé SAULIGNAC, Mme Mélanie THOMIN, Mme Cécile UNTERMAIER, M. Boris VALLAUD, M. Roger VICOT.

EXPOSÉ DES MOTIFS

MESDAMES, MESSIEURS,

Dix millions de Françaises et de Français ne mangent pas à leur faim.

La précarité alimentaire n'est pourtant pas une fatalité, mais bien plutôt un risque social majeur, face auquel nos politiques publiques sont en train d'échouer.

Comme pour le chômage, l'accès aux soins ou l'accès au logement, nous ne pouvons plus nous permettre de refuser des solutions par dogmatisme. **L'heure est venue de déclarer la mobilisation générale contre la précarité alimentaire : tout doit être fait pour que plus personne, en France, ne souffre de la faim.**

C'est le sens de la présente proposition de loi, qui défend à la fois un soutien clair à l'aide alimentaire, via une « TVA à 0 % » sur l'achat de denrées par les associations, et l'expérimentation d'un dispositif nouveau et ambitieux visant à éradiquer la précarité alimentaire dans les territoires, en y mobilisant l'ensemble des leviers à disposition de l'État, des collectivités et des acteurs associatifs.

Même si les modalités de la lutte contre la précarité alimentaire sont énumérées par la loi (article L. 266-1 du code de l'action sociale et des

familles), l'expression "précarité alimentaire" ne relève pas d'une définition juridique en France. Cerner précisément ce phénomène est complexe, dans la mesure où il recouvre un grand nombre de réalités qui vont au-delà du manque matériel de nourriture. La Chaire de l'Unesco « Alimentation du Monde » retient une définition de la précarité alimentaire comme « *conjonction entre une situation de pauvreté économique et une série d'empêchements sociaux, culturels et politiques dans l'accès à une alimentation durable* ». Le phénomène recouvre donc également le lien entre santé et alimentation ou l'accès géographique (et non uniquement financier) à une alimentation saine.

Sans même prendre en compte la diversité de ces facteurs, la croissance de la précarité alimentaire « quantitative » (ne pas avoir assez à manger) en France donne déjà le vertige : selon le Centre de Recherche pour l'Étude et l'Observation des Conditions de vie (CREDOC), 16 % de la population, soit plus de dix millions de Françaises et de Français, déclarent « ne pas avoir assez à manger » en 2022, soit une augmentation de 30 % sur moins d'un an. Les Banques alimentaires ont constaté un triplement du nombre de bénéficiaires de l'aide alimentaire entre 2011 et 2022 ; parmi ces derniers, on compte 11 % d'étudiants, 17 % de retraités, 10 % d'actifs en contrat à durée indéterminée.

Parallèlement à ce retour inquiétant de la faim en France, d'autres formes d'insécurité alimentaires grandissent et parfois se cumulent entre elles : selon les chiffres de la Sécurité sociale, 14 % de la population adulte en France souffre d'obésité, 4 millions sont touchés par une maladie cardio-vasculaire, et 3,5 millions par le diabète de type 2.

Sous un aspect ou un autre, la précarité alimentaire touche donc une grande partie des Françaises et des Français. Plus grave encore, elle est le miroir des injustices économiques et sociales dans nos territoires. Chez les enfants d'ouvriers, on compte ainsi deux fois plus de dents cariées et quatre fois de cas d'obésité que chez les enfants de cadre.

Il est logique, à ce titre, que l'avis rendu par le Conseil National de l'Alimentation en octobre 2022 sur la lutte contre la précarité alimentaire retienne le **« caractère systémique » du phénomène, mais aussi et surtout la nécessité de traiter le problème à la racine.**

Confronté à une précarité alimentaire multiforme et en pleine explosion, l'exécutif n'a pas pris la mesure de l'effort inédit à accomplir pour inverser la tendance.

En France, la lutte contre la précarité alimentaire est historiquement portée à la fois par les pouvoirs publics (via lesquels transitent

également d'importants montants d'aides européennes) et par le secteur associatif. Ces dernières années, en particulier depuis la pandémie du Covid-19, l'engagement de l'État a progressivement décroché par rapport à la hausse alarmante de la précarité alimentaire dans les territoires. Ainsi, la loi de finances pour 2018 affectait 51,9 millions d'euros à l'action 14 « Aide alimentaire » du programme 304 « Solidarité, insertion et égalité des chances », principal véhicule financier de l'État en matière de lutte contre la précarité alimentaire. Quatre ans plus tard, dans la loi de finances pour 2022, ces crédits étaient de 56,7 millions d'euros, couvrant donc à peine les effets de l'inflation. Les crédits supplémentaires débloqués en urgence, fin 2023, suite à l'appel à l'aide des associations d'aide alimentaire ne sont, à ce titre, qu'un « rattrapage » mal ajusté.

L'ensemble du secteur de l'aide alimentaire le reconnaît par ailleurs : sous le poids d'une augmentation inédite de la précarité alimentaire, c'est le système dans son ensemble qui est près de craquer. Le manque d'implication de l'État, couplé à l'explosion de l'inflation, entraîne un « effet ciseaux » qui met les acteurs de l'aide alimentaire sous tension. Pour la première fois dans leur histoire, les Restaurants du Cœur ont annoncé devoir « refuser du monde » à partir du mois de novembre. Deux mois plus tôt, la Croix-Rouge avait lancé un appel aux dons, afin

de faire face à un déficit prévu de 45 à 50 millions d’euros pour l’année 2023.

Face à l’urgence, deux nécessités impératives coexistent : un renforcement inédit et immédiat des moyens et des dispositifs de lutte contre la précarité alimentaire, et une action à la racine, dans une perspective de plus longue haleine pour l’éradiquer durablement dans notre pays.

Les propositions ambitieuses sur le sujet ne manquent pas. Depuis déjà plusieurs années, des acteurs de la société civile se mobilisent pour une réforme de l’aide alimentaire, pour la mise en place d’un chèque « Alimentation durable », ou pour une « Sécurité sociale de l’Alimentation ». Parallèlement, de nombreuses collectivités territoriales prennent l’initiative, expérimentant, souvent avec succès, des dispositifs variés et innovants.

À l’échelle nationale, et au-delà du manque manifeste de moyens consentis, les politiques publiques de lutte contre la précarité alimentaire souffrent de deux lacunes fondamentales. D’une part, le manque de coordination entre les différents dispositifs, éparpillés entre divers plans, stratégies et lois, sous la tutelle de différents ministères ; d’autre part, l’absence de réflexion sur les moyens d’éradiquer durablement la précarité alimentaire, en reconnaissant au “bien

manger” un véritable caractère de droit fondamental.

La présente proposition de loi vise, en premier lieu, à concentrer et à coordonner un ensemble de mesures diverses permettant de renforcer la lutte contre la précarité alimentaire, mais aussi d’en traiter l’ensemble des déterminants.

Elle porte, pour ce faire, trois mesures-clés : l’expérimentation d’une part d’un dispositif « Territoires Zéro faim » et d’un chèque « Alimentation durable », et d’autres part l’instauration d’une « TVA à 0 % » pour les produits alimentaires vendus à des associations d’aide alimentaire.

Plus largement, les mesures expérimentales et fiscales défendues dans cette proposition de loi ont vocation à ouvrir le débat politique sur la lutte contre la précarité alimentaire, à appréhender comme un véritable risque social, au même titre que la santé, la retraite, ou les accidents du travail. Pour éradiquer demain la précarité alimentaire en France, il est nécessaire de réaffirmer à la fois le rôle essentiel de l’État, des collectivités et des acteurs de terrain, et de rappeler que l’alimentation est à la fois un bien commun et un droit fondamental.

La présente proposition de loi pose, dès lors, un premier jalon pour construire une Sécurité Sociale de l'Alimentation, c'est-à-dire la réponse nationale et ambitieuse qu'une société se doit de donner au risque majeur qu'est la précarité alimentaire. Le texte n'a pas vocation à apporter une réponse définitive à la question, mais à s'appuyer sur les territoires pour expérimenter, et ainsi définir et donner du contenu à cette nouvelle politique sociale d'ampleur.

L'article 1^{er} met en place, à l'échelle nationale, une « TVA à 0 % » sur les achats de denrées par les associations d'aide alimentaire habilitées, lorsque ces denrées sont destinées à être redistribuées aux bénéficiaires.

Les achats directs représentent une part importante des dépenses et des produits distribués des associations d'aide alimentaire. Les Restaurants du Cœur en tirent par exemple près d'un tiers de leurs volumes distribués, selon un rapport de l'Inspection générale des affaires sociales publié en 2021. Ils constituent également la principale variable d'ajustement à la disposition des associations d'aide alimentaire pour s'adapter aux besoins ; en septembre 2022, l'État avait ainsi débloqué une enveloppe de 28,5 millions d'euros pour financer les achats directs face à la hausse de la précarité alimentaire en France, qui s'est encore aggravée depuis.

Dans le contexte actuel de crise de ressources pour les associations d'aide alimentaire, exonérer celles-ci de la TVA sur leurs achats de denrées est un moyen efficace et d'application immédiate de les soulager financièrement, tout en favorisant une diversification des sources d'approvisionnement, qui pourront s'échelonner sur l'ensemble de la chaîne alimentaire. L'exonération de la TVA s'applique par ailleurs déjà à plusieurs opérations commerciales et prestations en France, comme l'entraide entre agriculteurs, la vente de certains produits issus de la pêche, et un grand nombre d'activités jugées d'intérêt général.

L'article 2 vise à mettre en place un dispositif « Territoires Zéro Faim » dont l'objectif est de généraliser, dans les territoires volontaires, l'accès à une alimentation saine, locale et durable.

Cette phase expérimentale, d'une durée de trois ans, permettra à des territoires, aidés par l'État, de mener simultanément, et de façon coordonnée, un grand nombre d'actions (existants pour certaines déjà isolément dans plusieurs collectivités) visant à réduire la précarité alimentaire.

L'expérimentation « Territoires Zéro Faim » part du constat que les manifestations de la précarité alimentaire, autant que ses déterminants, sont nombreuses et variées, donc difficiles à

traiter au moyen d'un unique levier, ou de plusieurs politiques publiques menées « en silo ». Dans son avis remis en 2022, le CNA identifie ainsi le « *besoin d'une coordination territoriale et multi-partenariale* » dans la lutte contre la précarité alimentaire.

Il s'agit donc de faire converger, dans un même territoire, une forte densité de mesures les plus diversifiées possibles :

- la progressivité des tarifs dans la restauration scolaire ;

- le repas à 1 euro dans la restauration universitaire pour l'ensemble des étudiants ;

- la création d'un chèque “Alimentation durable” destiné en priorité aux publics les plus fragiles ;

- le développement de l'éducation à l'alimentation, à la cuisine et à la lutte contre le gaspillage alimentaire, à destination de l'ensemble des publics ;

- l'augmentation du soutien aux acteurs de l'aide alimentaire ;

- le développement de l'accessibilité géographique à des produits frais, locaux et de qualité.

La rédaction de l'article 2, volontairement englobante, permet par ailleurs de prendre en compte les réalités du terrain et d'intégrer (ou de renforcer) au sein de l'expérimentation des dispositifs déjà lancés par l'une ou l'autre collectivité sur le territoire.

C'est la coexistence de l'ensemble de ces leviers sur un même territoire qui fait la force et la nouveauté du dispositif « Territoires Zéro Faim », qui vise à traiter à la racine la question de la précarité alimentaire, et en touchant l'ensemble des publics qui en souffrent. La dynamique propre à la mise en place du dispositif, pourvu que des moyens adaptés y soient consacrés, stimulera également la réflexion locale sur de nouveaux leviers.

L'évaluation prévue au terme de l'expérimentation permettra de déterminer l'impact des différentes mesures, et de fonder la réflexion sur une nouvelle politique nationale de lutte contre la précarité alimentaire.

Il est notamment proposé d'expérimenter sur ces territoires la mise en place d'un chèque « Alimentation durable », prioritairement destiné aux personnes en situation de précarité, notamment celles allocataires de minima sociaux. Il pourrait prendre la forme d'une carte de paiement acceptée dans la plupart des commerces alimentaires. Cette carte permettrait d'acheter

uniquement des produits dits « éligibles », par exemple des produits issus de l'agriculture biologique et/ou en provenance de circuits courts, ainsi que des produits bons pour la santé (légumes, fruits, légumineuses non transformées, etc.). Elle serait créditée chaque mois d'un montant à définir.

Ce chèque « Alimentation durable », qui reprend la promesse du candidat M. Emmanuel Macron en 2022 d'un « chèque alimentaire », depuis abandonnée par son ministre de l'économie M. Bruno Le Maire début janvier 2024, se présente comme un puissant levier de transformation et d'orientation de notre agriculture vers un modèle plus durable et davantage rémunérateur pour les producteurs. En effet, il « flèche » une partie des achats des consommateurs vers des produits sains, durables et rémunérés à leur juste prix.

L'article 3 vise à gager les coûts de la présente proposition de loi.

PROPOSITION DE LOI

Article 1^{er}

- ① L'article 261 du code général des impôts est complété par un 10 ainsi rédigé :
- ② « 10. Les opérations d'achat de denrées alimentaires effectuées par les personnes morales habilitées en application des dispositions de l'article L. 266-2 du code de l'action sociale et des familles, lorsque ces denrées sont destinées à l'aide alimentaire telle que définie à l'article L. 266-1 du même code. »

Article 2

- ① I. – Pour une durée de trois ans à compter de l'entrée en vigueur de la présente loi, est mise en place dans, au plus, dix territoires couvrant chacun tout ou partie de la superficie d'une ou plusieurs collectivités territoriales, établissements publics de coopération intercommunale ou groupes de collectivités territoriales volontaires une expérimentation visant à coordonner les actions de lutte contre la précarité alimentaire. Cette expérimentation est, pour les collectivités concernées, complémentaire des politiques publiques de lutte contre la précarité alimentaire, et fait l'objet d'un accompagnement renforcé de l'État.

- ② L'expérimentation permet aux territoires volontaires de mettre en place et de coordonner, avec le concours de l'État, plusieurs dispositifs de lutte contre la précarité alimentaire, notamment :
- ③ 1° Une tarification progressive et solidaire dans l'ensemble des restaurants scolaires des écoles, collèges et lycées ;
- ④ 2° Une tarification des repas distribués par les centres régionaux des œuvres universitaires, dans tous leurs sites de restauration situés sur le territoire concerné par l'expérimentation, ne pouvant être supérieure à un euro ;
- ⑤ 3° La possibilité, pour les habitants du territoire, de bénéficier des titres de paiement Alimentation durable mentionnés au II du présent article, délivrés par la ou les collectivités participantes aux salariés pouvant bénéficier des titres-restaurant définis à l'article L. 3262-1 du code du travail, ainsi qu'aux personnes en situation de précarité alimentaire. Ils permettent d'acquérir des produits alimentaires frais ou locaux et de qualité ;
- ⑥ 4° L'élaboration, en partenariat avec les acteurs alimentaires et de solidarité locaux, d'un plan de développement d'une offre alimentaire commerciale accessible, locale et de qualité dans les territoires qui en sont dépourvus ;

- ⑦ 5° Des actions d'éducation à l'alimentation, à la cuisine et à la lutte contre le gaspillage alimentaire, destinées et adaptées à l'ensemble des citoyens du territoire ;
- ⑧ 6° Le renforcement des moyens des associations d'aide alimentaires agréées sur le territoire, et le développement du don alimentaire de produits locaux et de qualité.
- ⑨ Les projets alimentaires territoriaux et les associations d'aide alimentaire agréées sur les territoires concernés participent à la coordination et au suivi de l'expérimentation.
- ⑩ L'accompagnement renforcé par l'État se traduit notamment par un appui méthodologique pour la conception et la mise en œuvre des dispositifs mentionnés aux I et II du présent article, la prise en charge des frais de gestion assumés par les organismes chargés d'émettre et de gérer les titres de paiement Alimentation durable, et le versement de subventions pour la mise en œuvre des dispositifs mentionnés au I.
- ⑪ Les engagements réciproques des collectivités territoriales et de l'État sont formalisés dans une convention.
- ⑫ II. – Pour une durée de trois ans à compter de l'entrée en vigueur de la présente loi, une expérimentation est menée visant à instaurer dans, au plus, dix territoires couvrant chacun tout ou

partie de la superficie d'une ou plusieurs collectivités territoriales, établissements publics de coopération intercommunale ou groupes de collectivités territoriales volontaires, un titre de paiement Alimentation durable.

- ⑬ Le titre de paiement Alimentation durable est un titre spécial de paiement, nominatif et à durée de validité limitée, dont le montant est défini en fonction des ressources du ménage bénéficiaire.
- ⑭ Dans un objectif de lutte contre la précarité alimentaire, il permet aux ménages bénéficiaires d'acquitter des dépenses alimentaires sur un panier de denrées favorables à une alimentation saine, équilibrée et durable.
- ⑮ Le titre de paiement Alimentation durable est émis et attribué à ses bénéficiaires par l'Agence de services et de paiement mentionnée à l'article L. 313-1 du code rural et de la pêche maritime.
- ⑯ La liste des denrées pouvant faire l'objet d'un achat au moyen du titre de paiement Alimentation durable est déterminée par décret. Elle comprend notamment :
 - ⑰ 1° Les fruits et légumes frais ;
 - ⑱ 2° Les produits issus de l'agriculture biologique ;

- ⑲ 3° Des produits issus de la production locale et des circuits courts ;
- ⑳ 4° Tout ou partie des produits répondant aux conditions définies au I de l'article L. 230-5-1 du code rural et de la pêche maritime.
- ㉑ Les projets alimentaires territoriaux et les associations d'aide alimentaire dont l'objet est la lutte contre la précarité alimentaire telle que définie à l'article L. 266-1 du code de l'action sociale et des familles, prennent part à l'élaboration de la liste mentionnée au III du présent article. Ils participent à la sensibilisation à l'utilisation du titre de paiement Alimentation durable par les bénéficiaires, et peuvent rendre compte de sa diffusion et de son impact dans leurs territoires.
- ㉒ III. – Au plus tard douze mois avant le terme des expérimentations mentionnées aux I et II, un comité scientifique réalise un rapport d'évaluation afin de déterminer les suites qu'il convient de lui donner. Ce comité comprend notamment des représentants du ministre en charge de la santé et de la prévention et du ministre en charge de l'agriculture et de la souveraineté alimentaire, des représentants des producteurs, de représentants des associations d'aide alimentaire agréées, ainsi que de personnalités qualifiées dont la compétence est reconnue en matière d'alimentation et de nutrition. Sa composition est

fixée par arrêté du ministre chargé de l’agriculture et de la souveraineté alimentaire.

②③ Le rapport d’évaluation est remis par le Gouvernement au Parlement.

②④ IV. – L’évaluation mentionnée au IV s’attache notamment à définir les effets des expérimentations mentionnées aux I et II en matière de santé publique et de vente de produits locaux, frais et en circuits courts. Elle détermine, le cas échéant, les conditions dans lesquelles l’expérimentation peut être prolongée, élargie ou pérennisée, en identifiant les caractéristiques des territoires et des publics pour lesquels elle est susceptible de constituer une solution adaptée contre la précarité alimentaire.

②⑤ V. – Les modalités de mise en œuvre des expérimentations prévues aux I et II sont définies par décret. La liste des territoires participant à l’expérimentation est fixée par un arrêté conjoint du ministre de la santé, du ministre chargé de l’agriculture et de la souveraineté alimentaire et du ministre chargé des relations avec les collectivités territoriales.

②⑥ VI. – Les modalités d’application du présent article sont déterminées par décret en Conseil d’État.

Article 3

- ① I. – La perte de recettes pour l'État est compensée à due concurrence par la création d'une taxe additionnelle à l'accise sur les tabacs prévue au chapitre IV du titre I^{er} du livre III du code des impositions sur les biens et services.
- ② II. – La charge pour l'État est compensée à due concurrence par la création d'une taxe additionnelle à l'accise sur les tabacs prévue au chapitre IV du titre I^{er} du livre III du code des impositions sur les biens et services.
- ③ III. – La charge pour les collectivités territoriales est compensée à due concurrence par la majoration de la dotation globale de fonctionnement et, corrélativement pour l'État, par la création d'une taxe additionnelle à l'accise sur les tabacs prévue au chapitre IV du titre I^{er} du livre III du code des impositions sur les biens et services.