



N° 2589

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

SEIZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 2 mai 2024.

PROPOSITION DE LOI

créant des Territoires Zéro Faim face à la précarité alimentaire,

(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, Mme Laurence MAILLART-MÉHAIGNERIE, M. Joël AVIRAGNET, Mme Marie-Noëlle BATTISTEL, M. Julien BAYOU, M. Mickaël BOULOUX, M. Xavier BRETON, M. Fabrice BRUN, M. Philippe BRUN, M. Elie CALIFER, Mme Eléonore CAROIT, M. Sylvain CARRIERE, Mme Sophia CHIKIROU, Mme Mireille CLAPOT, M. Alain DAVID, M. Arthur DELAPORTE, M. Stéphane DELAUTRETTE, Mme Béatrice DESCAMPS, M. Julien DIVE, Mme Ingrid DORDAIN, Mme Alma DUFOUR, M. Inaki ECHANIZ, Mme Karen ERODI, M. Olivier FAURE, M. Emmanuel FERNANDES, M. Perceval GAILLARD, M. Jérôme GUEDJ, Mme Mathilde HIGNET, M. Jérémie IORDANOFF, Mme Chantal JOURDAN, M. Sébastien JUMEL, Mme Marietta KARAMANLI, Mme Rachel KEKE, Mme Fatiha KELOUA HACHI, Mme Sandrine LE FEUR, M. Gérard LESEUL, M. Christophe MARION, M. Paul MOLAC, M. Philippe NAILLET, M. Bertrand PETIT, Mme Maud PETIT, Mme Anna PIC, Mme Marie POCHON, M. Dominique POTIER, Mme Valérie RABAULT, M. Richard RAMOS, Mme Claudia ROUAUX, M. Benjamin SAINT-HUILE, Mme Isabelle SANTIAGO, M. Hervé SAULIGNAC, M. David TAUPIAC, Mme Mélanie THOMIN,

Mme Aurélie TROUVÉ, Mme Cécile UNTERMAIER, M. Boris VALLAUD,
M. Roger VICOT, Mme Anne-Cécile VIOLLAND,

députés.

EXPOSÉ DES MOTIFS

MESDAMES, MESSIEURS,

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, d'autres formes d'insécurité alimentaire 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. Elle est par ailleurs 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.

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* ». La notion recouvre donc également le lien entre santé et alimentation ou l'accès géographique (et non uniquement financier) à une alimentation saine.

L'avis rendu par le Conseil National de l'Alimentation en octobre 2022 sur la lutte contre la précarité alimentaire insiste sur l'importance de prendre en compte les inégalités dans l'accès à une alimentation de qualité, et d'agir avec une approche spécifique et ciblée en

fonction des publics, des territoires et des contextes socio-culturels. Cet avis identifie par ailleurs la restauration scolaire comme levier de lutte contre la précarité alimentaire, d'un point de vue économique et social.

Les associations d'aide alimentaire soulignent l'élargissement des publics bénéficiaires de l'aide alimentaire depuis la crise sanitaire, avec notamment de plus en plus de travailleurs pauvres et de jeunes accueillis. Cette hausse de la demande d'aide alimentaire, conjuguée à une augmentation des coûts de fonctionnement des associations en raison de l'inflation, provoque un effet ciseaux qui met en difficulté ces acteurs incontournables de la lutte contre la précarité alimentaire. Début septembre 2023, les Restos du Cœur ont annoncé une réduction du nombre de bénéficiaires pouvant être accueillis et des portions distribuées.

Face à cette situation, plusieurs mesures ont été prises par les pouvoirs publics. Dans son budget 2024, le Gouvernement a renforcé les moyens accordés à l'aide alimentaire, passés de 156 millions d'euros (M€) en 2023 à 182 M€ en 2024. Par ailleurs, le financement du plan « Mieux manger pour tous » inclus dans le Pacte des solidarités est passé à 70 M€ en 2024 contre 60 M€ en 2023. Les associations ont également bénéficié de soutiens exceptionnels en 2023 pour faire face aux conséquences de l'inflation. L'État a par exemple débloqué 15 M€ d'aide aux Restos du Cœur pour faire face aux difficultés de trésorerie.

Depuis le 1^{er} janvier 2019, l'État soutient la tarification sociale à la cantine dans certaines communes et subventionne les repas facturés moins de 1€ (subvention de 3€/repas depuis 2021), c'est-à-dire ceux des enfants les plus en difficultés dans les communes rurales défavorisées de moins de 10 000 habitants. Au 1^{er} janvier, ce bonus est passé à 4 euros/repas pour les communes respectant les dispositions de la loi Egalim.

Le plan « Mieux manger pour tous » finance également des expérimentations au niveau local de chèques alimentaires avec une bonification en cas d'achats de produits durables, et avec un accompagnement sur les questions de santé/nutrition/transition écologique. Une expérimentation du chèque alimentaire est déjà en cours en Seine-Saint-Denis : 1 350 personnes vont recevoir un chèque destiné aux achats alimentaires de 50 euros par mois pendant 6 mois.

Pour faire face à la précarité alimentaire, il est important de renforcer l'efficacité des moyens et dispositifs mis en place, mais également de trouver des solutions pérennes. La lutte implacable contre la précarité alimentaire impose en effet de maximiser les effets de chaque

action prise isolément, dans une approche d'ensemble, territorialisée, simultanée et globale.

C'est le sens de la présente proposition de loi, qui défend 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.

Les mesures expérimentales 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 lutter contre 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.

L'article 1^{er} vise à mettre en place un dispositif « Territoires Zéro Faim » dont l'objectif est d'éradiquer la précarité alimentaire en coordonnant différents dispositifs de lutte mis en œuvre par les acteurs locaux et en renforçant les moyens de ces acteurs.

Cette phase expérimentale, d'une durée de trois ans, permettra à des territoires aidés par l'État de mener simultanément un grand nombre d'actions (existant pour certaines déjà isolément dans plusieurs collectivités) visant à faire évoluer les systèmes alimentaires pour réduire la précarité alimentaire. Cette expérimentation répondra au besoin, identifié dans l'avis n° 91 *Prévenir et lutter contre la précarité alimentaire* rendu par le Conseil National de l'Alimentation en 2022, 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 tarification sociale dans la restauration scolaire de l'école au lycée, ainsi que dans les restaurants universitaires pour les élèves domiciliés dans ces territoires d'expérimentation. Concrètement, il s'agirait de majorer l'aide à la tarification sociale des cantines scolaires (« Cantine à 1 euro ») mise en place par l'État en 2019 pour les familles les plus modestes et dont ont bénéficié 172 000 élèves en 2023 ;

– Une aide financière de l'État permettant aux communes disposant d'un restaurant scolaire d'atteindre plus rapidement les objectifs fixés par l'article 24 de la loi EGAlim et de se doter d'outils de pilotage et de gestion (autodiagnostic, suivi des achats alimentaires, etc.) ;

– La généralisation du repas à 1 euro dans les restaurants universitaires, avec les collectivités publiques volontaires ;

– La délivrance de titres de paiement « Alimentation durable » aux personnes en situation de précarité alimentaire pour acheter des produits frais, locaux ou de qualité ;

– L'élaboration de plans de développement d'une offre alimentaire commerciale accessible, locale et de qualité, en lien avec les Projets Alimentaires Territoriaux lorsqu'ils existent sur le territoire ;

– Des actions d'éducation à l'alimentation ;

– Le renforcement des moyens des associations d'aide alimentaire habilitées.

L'objectif de cette expérimentation n'est pas d'imposer un modèle de manière verticale. Il s'agit au contraire de mobiliser tous les moyens financiers de la puissance publique pour accompagner dans le temps des initiatives locales portées par tous types d'acteurs institutionnels, associatifs ou professionnels. Les personnes bénéficiaires des politiques de lutte contre la précarité devront également être associées à la définition, à la mise en œuvre et à l'évaluation de cette expérimentation.

Comme il s'agit précisément d'aider les personnes en situation de précarité alimentaire à sortir de la précarité alimentaire, l'évaluation de l'expérimentation « territoires zéro faim » devra prendre en compte l'évolution, sur une période à définir, des critères sociaux et de revenu qui ont servi de référence pour lancer l'expérimentation.

Ainsi, c'est à l'échelle de chaque territoire sélectionné que l'expérimentation devra être conçue et déployée, la loi n'ayant ici vocation qu'à en prévoir le cadre général et surtout le principe d'un engagement renforcé, notamment financier, de l'État.

Cette expérimentation déclinée dans les territoires fera l'objet d'une évaluation qui permettra de tirer les leçons des initiatives locales, en vue de les généraliser.

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 s'agit, par cette mesure de favoriser l'accès des personnes les plus démunies aux catégories d'aliments les plus chers. Leur consommation de fruits et légumes frais est ainsi moitié moindre que celle de la moyenne des Français.

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

L'article 2 vise à définir les critères pour l'éligibilité à une expérimentation « Territoire zéro faim », en retenant en priorité les territoires ayant les caractéristiques suivantes :

- Les intercommunalités situées en zone de revitalisation rurale (ZRR) ;
- Les territoires d'une population supérieure à 10 000 habitants et comportant des quartiers politique de la ville (QPV) ;

Dans les deux cas, un critère social est également retenu, permettant de cibler l'expérimentation vers les territoires où la précarité alimentaire est importante.

L'article 3 défend, sous la forme d'une demande de rapport, le lancement d'une réflexion sur les ressources des structures d'aide alimentaire, y compris sur la qualité et la diversité des dons en nature qu'elles reçoivent. Comme évoqué ci-dessus, ce sont notamment les associations d'aide alimentaire qui subissent de plein fouet les effets de l'inflation, à la fois sur leurs finances et sur le nombre de demandes d'aide qu'elles doivent traiter, augmentant d'autant leurs dépenses.

L'article 4 vise à gager les coûts de la présente proposition de loi.

PROPOSITION DE LOI

Article 1^{er}

- 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 de plusieurs collectivités territoriales, d'un ou de plusieurs établissements publics de coopération intercommunale ou de groupes de collectivités territoriales volontaires une expérimentation visant à éradiquer la précarité alimentaire en coordonnant, dans des territoires dénommés « zéro faim », des dispositifs de lutte.
- ② Cette expérimentation fait l'objet d'un accompagnement renforcé de l'État, qui se traduit notamment par un appui méthodologique pour la conception et la mise en œuvre des dispositifs mentionnés au présent I, la prise en charge des frais de gestion assumés par les organismes chargés d'émettre et de gérer des titres de paiement « alimentation durable » et le versement de subventions pour la mise en œuvre des dispositifs mentionnés au présent I.
- ③ L'expérimentation consiste à coordonner plusieurs dispositifs de lutte contre la précarité alimentaire mis en œuvre par des collectivités territoriales, des établissements publics de coopération intercommunale, des établissements publics locaux, des personnes morales de droit public ou des personnes morales de droit privé, mentionnées à l'article L. 266-2 du code de l'action sociale et des familles, habilitées par l'autorité administrative à recevoir des contributions publiques destinées à la mise en œuvre de l'aide alimentaire ou des acteurs économiques intervenant dans les secteurs agricoles et alimentaires. Les dispositifs qui font l'objet de cette coordination sont :
 - ④ 1° Une tarification progressive et solidaire dans l'ensemble des restaurants scolaires des écoles, des collèges et des lycées. Les établissements concernés bénéficient également de l'accompagnement de l'État mentionné au deuxième alinéa du présent article afin d'atteindre les objectifs fixés par l'article L. 230-5-1 du code rural et de la pêche maritime ;
 - ⑤ 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 ;

- ⑥ 3° La délivrance aux personnes en situation de précarité alimentaire de titres de paiement « alimentation durable », qui permettent d'acquérir des produits alimentaires frais, locaux, issus de circuits courts ou de qualité ;
- ⑦ 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 ;
- ⑧ 5° Des actions d'éducation à l'agriculture, à la santé, à l'alimentation, à la cuisine et à la lutte contre le gaspillage alimentaire, destinées et adaptées à l'ensemble des citoyens du territoire ;
- ⑨ 6° Le renforcement des moyens des associations d'aide alimentaires habilitées sur le territoire et le développement du don de produits alimentaires locaux et de qualité. À ce titre, sont renforcées les opérations de contrôle visant à garantir le respect des obligations des distributeurs du secteur alimentaire relatives au tri des denrées alimentaires invendues et à leur cession à titre gratuit aux associations caritatives habilitées prévues par la loi n° 2016-138 du 11 février 2016 relative à la lutte contre le gaspillage alimentaire et par le décret n° 2016-1962 du 28 décembre 2016 relatif aux dons de denrées alimentaires entre un commerce de détail alimentaire et une association d'aide alimentaire habilitée en application de l'article L. 230-6 du code rural et de la pêche maritime.
- ⑩ L'expérimentation intègre pleinement l'ambition de soutenir les productions agricoles locales et engagées dans des pratiques de transition agro-écologique. Dans le cadre des partenariats et des synergies entre acteurs engagés dans cette expérimentation, elle inclut l'enjeu de contribuer à une juste rémunération du travail agricole et au mieux-vivre des productrices et des producteurs.
- ⑪ Les partenaires engagés dans des projets alimentaires territoriaux mentionnés à l'article L. 111-2-2 du code rural et de la pêche maritime participent, dans les territoires concernés, à la coordination et au suivi de l'expérimentation. Les associations ayant une activité dans le domaine de l'éducation populaire et de la jeunesse et agréées sur le fondement de l'article 8 de la loi n° 2001-624 du 17 juillet 2001 portant diverses dispositions d'ordre social, éducatif et culturel sont associées à l'expérimentation.
- ⑫ Les engagements réciproques des personnes qui concourent à l'expérimentation mentionnées au troisième alinéa du présent I et les

modalités de l'accompagnement renforcé par l'État sont formalisés dans une convention.

- ⑬ II. – Pour une durée de trois ans à compter de l'entrée en vigueur de la présente loi, est menée une expérimentation visant à instaurer, dans au plus dix territoires couvrant chacun tout ou partie de la superficie d'une ou de plusieurs collectivités territoriales, d'un ou de plusieurs établissements publics de coopération intercommunale ou de groupes de collectivités territoriales volontaires, un titre de paiement « alimentation durable ».
- ⑭ 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.
- ⑮ La définition des conditions ouvrant droit au bénéfice du titre de paiement « alimentation durable » et la liste des denrées pouvant faire l'objet d'un achat au moyen de ce titre de paiement sont déterminées par les personnes mentionnées au troisième alinéa du I, mettant en œuvre l'expérimentation, en associant les personnes en situation de précarité alimentaire.
- ⑯ Une bonification du montant du titre de paiement peut être prévue pour l'achat de produits parmi les catégories de produits suivantes :
- ⑰ 1° Les fruits et les légumes frais ;
- ⑱ 2° Des produits issus de la production locale et des circuits courts ;
- ⑲ 3° Tout ou partie des produits remplissant les conditions définies aux 3° à 7° du I de l'article L. 230-5-1 du code rural et de la pêche maritime.
- ⑳ Un accompagnement est systématiquement proposé lors de la délivrance d'un titre de paiement « alimentation durable » afin de sensibiliser son bénéficiaire aux conditions de son utilisation.
- ㉑ Les partenaires engagés dans des projets alimentaires territoriaux mentionnés à l'article L. 111-2-2 du même code et les personnes morales de droit public ou les personnes morales de droit privé mentionnées à l'article L. 266-2 du code de l'action sociale et des familles habilitées par l'autorité administrative à recevoir des contributions publiques destinées à la mise en œuvre de l'aide alimentaire prennent part à cet accompagnement.

- ② III. – Au plus tard un an avant le terme des expérimentations mentionnées aux I et II du présent article, un comité scientifique réalise un rapport d'évaluation afin de déterminer les suites qu'il convient de leur donner. Ce comité comprend notamment des représentants des ministres chargés de la santé et de l'agriculture, des représentants des producteurs de produits agricoles, des représentants des associations d'aide alimentaire habilitées et des personnalités qualifiées dont la compétence en matière d'alimentation et de nutrition est reconnue. Sa composition est fixée par arrêté du ministre chargé de l'agriculture.
- ③ Le rapport d'évaluation est remis par le Gouvernement au Parlement.
- ④ IV. – L'évaluation mentionnée au III 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.
- ⑤ 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 arrêté conjoint des ministres chargés de la santé, de l'agriculture et des relations avec les collectivités territoriales.

Article 2

- ① Les territoires concernés par l'expérimentation mise en place dans l'article 2 de la présente loi sont prioritairement désignés parmi les établissements publics de coopération intercommunale :
- ② – Situés en zone de revitalisation rurale en application de l'article 1465 A du code général des impôts ;
- ③ – Comportant une ou plusieurs zones listées en application de l'article 5 de la loi du 21 février 2014 de programmation pour la ville et la cohésion urbaine ;

Article 3

Dans les six mois suivant la promulgation de la présente loi, le gouvernement remet au Parlement un rapport portant sur les ressources des

structures habilitées à recevoir des contributions publiques destinées à la mise en œuvre de l'aide alimentaire. Le rapport dresse un état des lieux des aides publiques reçues par ces structures, de la qualité et de la diversité des dons alimentaires reçus, et de l'évolution de leur situation financière face à la hausse de la demande d'aide alimentaire. Il propose des mesures, y compris fiscales, permettant d'améliorer de façon durable la situation financière de ces acteurs de l'aide alimentaire.

Article 4

- ① I. – 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.
- ② II. – 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.