

Éditions-Diffusion Charles Léopold Mayer  
38, rue Saint Sabin  
75011 Paris  
tel/fax : 01 48 06 48 86  
diffusion@eclm.fr  
www.eclm.fr

Les versions électroniques et imprimées des documents sont librement diffusables,  
à condition de ne pas altérer le contenu et la mise en forme.  
Il n'y a pas de droit d'usage commercial sans autorisation expresse des ECLM.

la faim cachée



Christophe Rymarsky

Marie-Cécile Thirion

# La faim cachée

L'aide alimentaire en France

Les Éditions Charles Léopold Mayer constituent l'une des activités de l'association « La librairie FPH » dont l'objectif général est d'aider à l'échange et à la diffusion des idées et des expériences de la Fondation Charles Léopold Mayer pour le progrès de l'Homme (FPH) et de ses partenaires. On trouvera en fin d'ouvrage un descriptif sommaire de cette Fondation, ainsi que les conditions d'acquisition des ouvrages et dossiers édités et coédités.

#### Les auteurs

Marie-Cécile Thirion : chargée de programme à Solagral, elle suit plus particulièrement l'aide alimentaire des principaux donateurs internationaux et les politiques de sécurité alimentaire dans les pays en développement.

Christophe Rymarsky : secrétaire de rédaction du Courrier de la Planète pendant plusieurs années, il a coordonné différents numéros de la revue de Solagral sur différentes thématiques liées à la sécurité alimentaire, l'aide au développement.

# SOMMAIRE

Avant-propos .....	7
Résumé .....	9
I ÉTAT DES LIEUX .....	11
1. L'insécurité alimentaire, une donnée historique .....	11
2. La situation nutritionnelle en France .....	13
3. Les enfants, un public particulièrement vulnérable .....	18
II LES POLITIQUES POUR LA SÉCURITÉ ALIMENTAIRE .....	23
1. La pauvreté en France, constat d'un échec de la croissance .....	23
2. Quelle place pour les plus vulnérables dans la politique alimentaire française ? .....	31
III L'AIDE ALIMENTAIRE OU LA GESTION DE L'URGENCE .....	37
1. Une estimation difficile des dons .....	37
2. L'origine de l'aide alimentaire .....	38
3. Les organisations .....	41
4. La distribution de l'aide alimentaire .....	44
5. Les bénéficiaires .....	46
6. Les différents niveaux d'action .....	49
IV. L'ACCOMPAGNEMENT DE L'AIDE ALIMENTAIRE .....	51
V. CONCLUSIONS .....	59
Remerciements .....	69
Bibliographie .....	71



## AVANT-PROPOS

Ce document est le fruit d'un bref travail qui n'a d'autre ambition que de faire le point sur le thème de la sécurité alimentaire en France. En s'appuyant sur des témoignages recueillis lors d'entretiens et sur la littérature existante dans le domaine, l'objectif de cette étude est d'ébaucher une photographie de la situation alimentaire, d'identifier les pratiques associatives et les politiques publiques mises en œuvre pour répondre aux problèmes d'insécurité alimentaire des populations les plus défavorisées.

L'hypothèse principale est qu'au Nord comme au Sud, l'insécurité alimentaire présente des problématiques analogues. Même si les proportions des populations touchées restent incomparables, la problématique de la sécurité alimentaire est à bien des égards identique : malgré une production agricole importante, les besoins alimentaires des couches les plus défavorisées de la population française ne sont pas assurées, alors qu'il s'agit d'un des droits humains les plus fondamentaux. On assiste à la fois à des problèmes de sous-nutrition et à des problèmes de malnutrition.

La nature du travail (données bibliographiques fragmentaires, enquêtes menées dans la seule région de Grenoble) ne permet bien sûr pas de dégager de conclusions définitives mais révèle des pistes, des problèmes et le cadre de ce qui pourrait devenir un espace de collaboration entre les différents acteurs engagés contre la faim et la malnutrition.



## RÉSUMÉ

Le bilan nutritionnel de la population française est globalement satisfaisant mais cache des disparités importantes. On estime que 4 à 5 % de la population vit en situation précaire. Pour ces populations, l'alimentation est moins équilibrée et peut absorber jusqu'à 50 % du budget du ménage. L'impact de cette situation alimentaire sur leur santé et leur activité est difficile à évaluer, surtout pour les populations peu suivies comme les jeunes et les adultes. Cela est d'autant plus préoccupant que l'on détecte, parmi les enfants et les femmes enceintes qui bénéficient d'un suivi plus rapproché et d'aides spécifiques, diverses carences. La désaffectation des cantines scolaires a remis à l'ordre du jour la question de l'accès à une alimentation minimum et de qualité pour tous et du rôle de la société. Mais là encore, la lecture du phénomène se révèle complexe et la composante économique n'est qu'un des nombreux facteurs influant dans la situation.

Les réflexions et propositions sur l'exclusion ont jusqu'à présent ignoré la question alimentaire. Ainsi, le nouveau projet de loi de Cohésion sociale ne fait pas mention des problèmes alimentaires et les englobe dans les problèmes d'accès à un revenu minimum. Or, sans cadre général, la responsabilité du diagnostic et des réponses dépendent d'une multitude de ministères et d'acteurs locaux.

Une des réponses à l'insécurité alimentaire des populations défavorisées reste l'aide alimentaire. Environ deux millions de personnes y ont accès chaque année (temporairement ou structurellement) et les distributions vont en augmentant depuis le début des années 90. Cette aide fournie soit sous forme de colis, soit sous forme de repas, n'est pas toujours insérée dans une démarche de réinsertion. Elle est souvent perçue comme une aide d'urgence même si les distributions tendent à s'institutionnaliser et à se faire tout au long de l'année. Ces distributions alimentaires sont assurées pour une grande part par les associations qui reposent essentiellement

sur le bénévolat. Les associations sont de plus en plus démunies pour répondre à la hausse de la demande, la complexité des situations des demandeurs, la dépendance d'une couche entière de la population vis-à-vis de ce type d'aide. Et ce d'autant plus que les réels besoins des bénéficiaires, leurs attentes, leurs stratégies sont mal connus.

Plusieurs associations ont développé des actions dans le domaine de la sécurité alimentaire qui accompagnent ou non l'aide alimentaire. Cela va de l'éducation nutritionnelle (information, atelier cuisine) à la gestion de budget, la mise en place de coopératives ou d'épiceries sociales, le développement de jardins d'autoconsommation, l'accompagnement social. Les initiatives sont nombreuses mais restent souvent mal connues et peu coordonnées.

#### ABRÉVIATIONS

CAF	Caisse d'allocations familiales
CCAS	Centre communal d'action sociale
CFES	Comité français d'éducation pour la santé
CIE	Centre international de l'enfance
CLI	Commission locale d'insertion
CNA	Conseil national de l'alimentation
FEBA	Fédération européenne des banques alimentaires
FEOGA	Fonds européen d'orientation et de garantie agricoles
FFBA	Fédération française des banques alimentaires
FSE	Fonds social européen
PAC	Politique agricole commune

# I

## ÉTAT DES LIEUX

### 1. L'insécurité alimentaire, une donnée historique

« Dans les provinces éloignées et même dans cette ville (Paris), au milieu de tant de plaisirs et de tant d'excès, une infinité de familles meurent de faim et de désespoir : vérité constante, publique, assurée [...]. Qu'on ne demande plus maintenant jusqu'où va l'obligation d'assister les pauvres : la faim a tranché le doute, le désespoir a terminé la question [...]. Sire, c'est aux rois à agir [...]. »

En 1662, face à la famine qui frappe la France, Bossuet interpelle le roi et la noblesse, les poussant à agir. Le roi négocie alors à l'étranger des achats de grains pour parer au plus urgent.

En 1947, le gouvernement ne peut assurer les importations vitales. La ration de pain est tombée à 200 grammes par personne alors qu'elle était de 250 g. en 1942, au plus fort de la guerre. Le plan Marshall « contre la faim, la pauvreté, le désespoir et le chaos » amène à la France les moyens financiers nécessaires aux importations de blé, de charbon, de pétrole et de matières premières. Dix-neuf milliards de dollars

seront répartis entre seize pays européens afin de « relever les ruines de la guerre et de restaurer la prospérité ».

Dix ans plus tard sera signé le traité de Rome entre six pays européens, le 25 mars 1957, afin d'établir « les fondements d'une union sans cesse plus étroite entre les peuples européens ». Ce traité prévoit notamment un Fonds social européen (FSE), destiné à financer la reconversion des chômeurs de longue durée, et l'instauration d'une Politique agricole commune (PAC) ayant pour objectifs l'amélioration de la productivité, la stabilisation des marchés et la sécurité des approvisionnements conduisant à l'autosuffisance alimentaire.

Au début des années 70, la Communauté européenne atteint un degré d'auto-approvisionnement de plus de 100 %

Augmenter l'offre agricole :  
un des objectifs du traité de Rome

En 1957, l'article 39 du traité de Rome prévoit l'instauration d'un Marché commun agricole et d'une Politique agricole commune pour le réaliser (PAC). Les principaux objectifs sont de moderniser l'agriculture, d'assurer des revenus aux producteurs, des prix acceptables pour le consommateur, et de combler le fort déficit alimentaire dont l'Europe souffre alors.

Dix ans plus tard, l'ensemble des produits agricoles étaient soumis à une réglementation commune de marché et, dès 1968, les premiers prix communs étaient appliqués.

Le FEOGA (Fonds européen d'orientation et de garantie agricoles) disposait à partir de 1970 d'une autonomie financière et gérait lui-même les interventions sur les marchés. Dans les années 80, la Communauté européenne devenait le deuxième exportateur de produits agro-alimentaires derrière les États-Unis. Les objectifs de sécurité alimentaire régionale qui présidaient à l'instauration de la PAC semblent être atteints. En revanche, la sécurité alimentaire des individus n'est pas toujours assurée et, d'ailleurs, ni le traité de Rome, ni celui de Maastricht ne font allusion à la pauvreté et à l'exclusion. La France a certes un excédent commercial agricole de 47 milliards de

pour le blé. L'Europe et la PAC semblent donc constituer un rempart contre la pauvreté, et garantir la sécurité alimentaire à long terme. La France n'a plus besoin de faire appel au marché international, et encore moins à l'aide alimentaire, pour assurer sa sécurité alimentaire.

## 2. La situation nutritionnelle en France

Un bilan satisfaisant..

« Par ses caractéristiques géographiques, climatiques, démographiques, économiques et sociales, la France dispose depuis plusieurs générations de ressources alimentaires très variées et suffisantes, en quantité, pour assurer un statut nutritionnel satisfaisant à ses habitants. Les indicateurs de

### Une situation alimentaire globalement satisfaisante..

- La ration quotidienne moyenne des Français s'établit actuellement respectivement à 1700-2000 Kcal/jour et 2000-2500 Kcal/jour chez la femme et l'homme adulte après un maximum au début du siècle autour de 3000-3500 Kcal/jour.
- Si en 1950, 50 % du budget des ménages étaient consacrés à l'alimentation, ce pourcentage n'est plus aujourd'hui que de 20 %.
- L'espérance de vie des Françaises est supérieure à 80 ans et suit immédiatement celle des Japonaises. La mortalité par cardiopathies ischémiques est plus basse en France que dans les autres pays développés à l'exception du Japon. L'obésité est moins fréquente que dans les autres pays de la Communauté européenne.
- Il n'y a pas de carences patentées en vitamines et oligo-éléments sauf pour le fer chez une partie des jeunes femmes et des enfants de moins de deux ans.

santé corrélés aux facteurs alimentaires sont meilleurs que dans des pays au niveau de développement comparable. »

À ces propos tenus par la direction générale de la Santé, lors du colloque du Conseil national de l'alimentation (CNA) sur « l'équilibre nutritionnel des Français » en octobre 1992,

...Mais des modèles alimentaires  
fonction des revenus

Les populations où l'on trouve des problèmes alimentaires en France sont les adolescentes avec une alimentation anarchique, les jeunes hommes dont 20 % présentent un taux de cholestérol élevé, les hommes d'âge moyen touchés par l'alcoolisme et surtout les populations à très faibles revenus où l'on constate des carences patentes chez les enfants et les adultes.

L'analyse des enquêtes nationales sur le budget des ménages tend à montrer que si les ménages les plus pauvres achètent à peine moins que les ménages les plus riches des produits à base de céréales (-6 %) et des légumes (-8 %), ils dépensent beaucoup moins pour les fruits (-43 %), les viandes (-18 %) et les produits laitiers (-15 %) et beaucoup plus pour les corps gras (+25 %). Ces résultats recourent ceux d'études parcellaires qui ont montré que les insuffisances en protéides, en calcium et en légumes, les excès de graisses et de glucides simples semblent plus fréquents chez les enfants vivant dans des quartiers défavorisés.

faisaient écho ceux de Jean-Jacques Bernier, président du CNA : « L'état nutritionnel de la majorité de la population française est très satisfaisant ».

... qui cache de fortes inégalités

À l'opposé de ce constat global encourageant, on estime que 4 à 5 % de la population française vit en situation de précarité (entre 1,5 et 3 millions de personnes selon les sources) et que deux millions de personnes ont recours régulièrement à l'aide alimentaire.

Les données relatives aux populations en situation d'insécurité alimentaire restent très parcellaires.

D'une part, la majeure partie des enquêtes ne concerne que les personnes ayant un logement fixe ou bénéficiant d'une prestation (ex. : RMI, allocation logement). Peu ou pas de données existent pour toute cette frange de la population vivant sans domicile fixe (à l'hôtel ou dans la rue), n'ayant pas accès aux aides, et qui fait partie des plus exclus.

D'autre part, les enquêtes menées sur les populations fixes s'adressent souvent à une région ou à un des facteurs intervenant dans la sécurité alimentaire (ex. : ressources, santé...). Quoi qu'il en soit, on peut dégager quelques constats sur les conséquences de la pauvreté sur l'alimentation de ces populations.

#### Place de l'alimentation dans le budget des ménages

L'enquête menée en septembre 1993 dans la région de Nancy<sup>1</sup> montre que les personnes bénéficiant du RMI (Revenu minimum d'insertion) dans la région ne consacrent en moyenne que 739 F pour leurs dépenses alimentaires alors que les calculs effectués pour estimer les dépenses devant couvrir les besoins nutritionnels varient entre 900 F et 1 300 F par personne et par mois.

Ce constat relevé au niveau d'une région est renforcé par les résultats de l'enquête<sup>2</sup> de la Fédération française des banques alimentaires (FFBA) menée auprès des bénéficiaires de l'aide alimentaire. Leur niveau de ressources, selon les déclarations, se situe en moyenne entre le RMI et le Salaire minimum interprofessionnel de croissance (Smic).

L'Insee souligne que la part moyenne de l'alimentation dans le budget des ménages en 1992 ne représentait plus que 16,8 %. Mais si les plus riches ne consacraient que 15,6 % à leur alimentation, les plus pauvres dépensaient 27,1 % de leur budget. Ce pourcentage peut atteindre 50 % pour les populations les plus défavorisées et les bénéficiaires d'aide alimentaire<sup>3</sup>.

---

1. Comportement alimentaire et faibles revenus, B. Herbeth, L. Barthelemy, M. Weisbrod, J.-F. Collin, Centre de médecine préventive de Vandœuvre-les-Nancy.

2. L'aide alimentaire fournie par les associations caritatives et humanitaires en France, F. Pradier, FFBA, 1994.

## Nature des produits consommés

Les contraintes financières ont non seulement un impact sur le niveau du budget consacré à l'alimentation mais aussi sur la composition de la ration alimentaire. Dans la plupart des cas, cette composition est fortement influencée par la faible diversité des produits disponibles au titre de l'aide alimentaire. Ceci débouche généralement sur une monotonie des menus et une consommation insuffisante en viandes, fruits et légumes.

L'enquête de l'Insee sur la consommation des ménages en 1992 révèle que la qualité nutritionnelle de l'alimentation est différente en fonction des revenus, notamment en ce qui concerne les légumes. Si les endives, les haricots verts, les tomates, les choux-fleurs, les laitues et les carottes sont principalement consommés par les plus riches, les pommes de terres sont surtout consommées par les plus pauvres.

### Place de l'alimentation dans l'emploi du temps des ménages

Outre la part du budget consacrée à l'alimentation, le temps passé à s'occuper de l'acte alimentaire (courses, préparation culinaire) est lui aussi plus important pour les populations défavorisées que pour le reste de la population française, phénomène qui va à l'encontre de la tendance dominante qui présente une nette diminution. La recherche de nourritures à bas prix croît en fonction de la diminution des ressources.

Le mode d'approvisionnement des populations les plus défavorisées reste mal connu<sup>4</sup>. Une enquête de l'Insee menée en 1996 recoupe les résultats de l'étude effectuée en 1990 par la FFBA et indique que la fréquentation des grands magasins par les populations défavorisées est identique au reste de la population française. En revanche, l'étude qualitative d'ATD Quart Monde révélait en 1993 que les achats dans les grandes surfaces restaient épisodiques, le choix des familles se reportant surtout sur les petits commerces, et notamment ceux qui acceptent de leur faire crédit. Quoiqu'il en soit, si l'augmentation des distributeurs « hard discount » est certes une réalité, elle se fait généralement à la périphérie des villes. La fréquentation de ces magasins est donc corrélée à la

---

4. La différence entre les résultats des trois enquêtes serait liée à un problème d'échantillonnage et de méthode d'enquête. Par exemple, l'étude de la FFBA est plutôt quantitative mais s'appuie sur les données collectées via les associations en fonction de leur disponibilité et leur bonne volonté sans recoupement des informations données par les enquêtés.

5. Les bas niveaux de vie, Insee Première n° 363, février 1995.

possibilité de se déplacer et au type de véhicule dont dispose l'individu ou la famille.

#### Un élément de l'exclusion

L'impact des restrictions quant à l'accès à l'alimentation va bien au-delà de la situation nutritionnelle de la famille. Elles

#### Nous devenons ce que nous mangeons

«Quelles sont les caractéristiques fondamentales de l'acte alimentaire ? A priori, il s'agit d'une activité banale, quotidienne et obligée. En fait la prise alimentaire est loin d'être un acte anodin. Elle est parée de plusieurs vertus. Elle maintient la vie, la forme et la santé : les progrès de la science nutritionnelle ont contribué sur le long terme à la baisse de la mortalité. Aujourd'hui, avec la disparition de la pénurie, la crainte de la famine a disparu et l'alimentation est de plus en plus considérée comme un moyen de contrôler son apparence physique et sa santé. Elle a aussi une vertu hédonique : manger est un acte agréable. Autre vertu : celle d'acte social et d'identification. Dès sa naissance, l'enfant à qui l'on donne à manger se trouve impliqué dans une relation avec autrui, inséré dans un réseau social. Enfin manger constitue un acte d'exploration : on découvre tous les jours de nouvelles aventures.

Par ailleurs manger est l'acte intime par excellence : en incorporant un aliment, nous introduisons en nous un élément extérieur et nous le faisons accéder au plus profond de notre intériorité. Bien plus, absorber un aliment c'est absorber tout ou partie de ces propriétés, tant sur le plan biologique que sur le plan imaginaire. On comprend ainsi comment il participe à la création de l'identité : nous devenons ce que nous mangeons.»

touchent plus largement l'insertion sociale via la dimension sociale et culturelle de l'alimentation. Une enquête de l'Insee<sup>5</sup> révèle que 43 % des hommes et femmes seuls, des couples ayant plus de trois enfants et des familles monoparentales, à bas revenus, déclarent ne pas pouvoir recevoir d'amis faute de pouvoir leur offrir, qui à manger, qui à boire.

Les problèmes d'insécurité alimentaire en France ne sont donc pas liés à des problèmes de disponibilités mais à des problèmes d'accès au marché, de pauvreté. On ne meurt pas réellement de faim mais on est exclu de l'économie. Comme l'explique la sociologue Dominique Schnappers : « Être pauvre dans nos sociétés, c'est se retrouver marginalisé et de plus en plus exclu de la vie collective, c'est avoir perdu par étapes successives les occasions d'échanges avec les autres. Être pauvre c'est avoir échoué, puisque la société, organisée autour de la production et de la gestion des richesses, se donne pour objectif collectif d'assurer le bien-être matériel de tous. [...] La pauvreté ne peut plus être vécue comme une condition imposée par le destin et partagée par beaucoup d'autres, comme elle le fut pendant des siècles ; elle révèle et consacre l'incapacité et l'échec personnel du pauvre ».

### 3. Les enfants, un public particulièrement vulnérable

Les enfants constituent la couche de la population la plus vulnérable à l'insécurité alimentaire, aussi bien du point de vue de la quantité que de la qualité de l'alimentation.

Selon les quelques chiffres disponibles<sup>6</sup>, ce sont près de 8 % de la population française d'enfants et d'adolescents qui sont concernés par l'insécurité alimentaire.

La situation de la petite enfance mal connue

La malnutrition de la petite enfance relève certes de l'alimentation du nourrisson mais aussi de l'état nutritionnel de la mère pendant la grossesse. Or, une revue de la littérature<sup>6</sup> sur les apports nutritionnels des familles défavorisées montre que, dans certains cas, l'apport calorique des femmes enceintes peut être inférieur aux apports recommandés ainsi que les apports en fer, en vitamine A, vitamine C et vitamine B6. Au niveau des nourrissons, on constate des carences en

---

6. La nutrition des enfants du quart monde, Le Quotidien du médecin, 11 mars 1982.

7. On peut cependant distinguer deux situations : parmi les immigrés de 2<sup>e</sup> génération et les Français de souche, l'allaitement est peu pratiqué ; en

fer et acide folique et des apports en calcium insuffisants. En dehors de ces tendances, il est difficile d'avoir une image précise de la situation car les études sur l'état nutritionnel des populations défavorisées sont rares. Il faut donc se reporter sur d'autres indicateurs comme le taux de mortalité infantile ou le développement physique des enfants. Ainsi, on observe une plus grande fréquence de prématurés et d'hypotrophies fœtales parmi les familles pauvres, une taille inférieure à la moyenne des autres enfants. En revanche, plusieurs études (qui s'étendent au-delà de la petite enfance) soulignent que généralement le poids est moins souvent déficitaire que la taille et est même souvent excessif. C'est sans doute l'effet d'une malnutrition portant plus sur la qualité et la répartition des nutriments que sur l'apport énergétique.

Les données sur les stratégies des familles les plus pauvres pour assurer une alimentation correcte aux petits enfants sont elles aussi rares. Certaines stratégies sont perceptibles à travers des comportements ou des déclarations recensés lors des enquêtes. Un enquêteur du Centre international de l'enfance (CIE) note : « L'alimentation du nourrisson est quant à elle surtout conditionnée par des contraintes économiques. [...] L'emploi de laits infantiles et autres produits spécifiques reste rare sur une longue période et le passage à une nourriture solide intervient apparemment assez tôt ». Face à la contrainte économique et aux difficultés de trouver des aides adaptées, il peut paraître surprenant de constater que le recours à l'allaitement maternel reste moins fréquent<sup>7</sup> que dans les classes moyennes et aisées. Il y a certes un manque d'information mais aussi un malaise vis-à-vis du corps, une fréquence des prématurés et des problèmes néonataux. L'allaitement se fait très rapidement avec du lait concentré ou du lait de vache. Les quantités peuvent être excessives pour prouver ses qualités maternelles à l'encadrement.

### La fréquentation des cantines scolaires, un révélateur

La situation des enfants scolarisés est mieux documentée même si, là aussi, les données ne donnent souvent qu'un tableau parcellaire de la sécurité alimentaire des enfants.

L'école a longtemps été perçue comme le lieu privilégié pour apprendre aux enfants les bases d'une alimentation équilibrée. L'enseignement sur ce qu'est une bonne alimentation est généralement assuré et complété par de nombreux outils pédagogiques (fiches, jeu de l'oie, jeu des sept familles,

---

8. Note relative à la fréquentation des cantines scolaires, A. Dulot, C. Wiener.

devinettes..) réalisés par des enseignants, des travailleurs sociaux, des conseillères en économie sociale et familiale, etc.

### La baisse de la fréquentation des cantines dans les zones défavorisées

Le rapport de l'Éducation nationale paru en avril 1996 signale que dans les 4 893 collèges publics de France métropolitaine (8,2 % d'étrangers en moyenne et 44 % d'enfants d'origine sociale défavorisée) les cantines sont fréquentées par 60,1 % des élèves. Ce taux tombe à 36 % dans les 681 zones d'éducation prioritaire (20 % d'étrangers, 62,2 % d'enfants défavorisés) et n'atteint plus que 22,3 % dans les 96 collèges sensibles. Dans l'académie de Grenoble, parmi les élèves de 4<sup>e</sup> et 3<sup>e</sup> technologiques, on a enregistré en 1992-1993 une baisse de fréquentation de 297 élèves, puis de 343 l'année suivante et de 453 en 1994-1995. Une même enquête donne des chiffres analogues à Lille : 375 élèves quittent des cantines en 1992-1993, 414 en 1993-1994, et 553 l'année suivante. Dans l'académie de Reims, 6 % de demi-pensionnaires en moins pour une érosion des effectifs de 1,7 %. En revanche dans les lycées accueillant les élèves issus des milieux les plus favorisés, aucune variation n'a été enregistrée.

Deux derniers chiffres : 10 demi-pensionnaires pour 900 élèves au collège André Chenier de Mantes-la-Jolie ; 8 pour 810 collégiens au collège Curie de Dreux.

Le rapport avance quelques pistes pour résoudre ce problème : majoration et extension des aides aux plus de 16 ans gérées et payées par les établissements, modulation des tarifs de cantine et assouplissement des modalités de paiement. En outre, il préconise la mise en place à l'intérieur des établissements de systèmes d'alerte et de prévention, avec en première ligne les conseillers d'éducation, les assistantes sociales et les infirmières dont le

Le milieu scolaire est de plus considéré comme l'endroit où l'on peut et l'on doit veiller à la santé des enfants, notamment en matière d'alimentation. Mais le repérage des déficits alimentaires semble être très difficile à mettre en place. En janvier 1994, le Livre blanc sur les collèges remis au ministre de l'Éducation nationale souligne : « La malnutrition commence à faire son apparition dans certains de nos établissements ». Ce diagnostic est confirmé par un rapport du Conseil économique et social pour la région Ile-de-France, en mai 1995. De nombreux témoignages et articles de presse se font l'écho du problème.

Face au problème de la malnutrition des enfants scolarisés, les réponses ont généralement été recherchées via les cantines scolaires. Ainsi, dès 1968, une circulaire visant les populations défavorisées soulignait : « Dans les restaurants scolaires implantés dans des régions, zones, ou groupes de population dont les conditions économiques sont défavorables, il peut être nécessaire de porter le taux des protides animaux du repas à 50 % des besoins journaliers.. De plus, dans ces régions, il peut s'avérer particulièrement recommandé de servir chaque jour, à 10 heures ou à 16 heures, selon les possibilités d'approvisionnement et de réalisation pratique, des produits laitiers ».

De nombreuses études menées récemment font le constat alarmant d'une désaffectation des cantines scolaires. Un rapport de l'inspection générale de l'Éducation nationale paru en avril 1996<sup>9</sup> fait le point sur la fréquentation des cantines et affirme en préambule : « Il n'est guère d'endroits où la situation des élèves ait semblé s'améliorer ou même rester stable. Au contraire depuis trois à quatre ans (avant même, disent certains), cette situation s'est sérieusement détériorée ».

La première explication, qui est celle avancée par les familles, est le coût prohibitif des repas des cantines scolaires comparé aux ressources des familles. La seconde est liée à la réforme du système des bourses, intervenue par décret le 25 juillet 1994. Les bourses des collèges gérées jusqu'alors par le ministère de l'Éducation nationale ont été remplacées par une aide à la scolarité versée essentiellement par les Caisses d'allocation familiale. Les élèves du premier cycle

---

9. Alimentation des élèves issus de milieux défavorisés, G. Le Bihan, C. Michaud, O. Brixi, mai 1996.

10. Des études d'anthropologues, à propos de la désertion des restaurants d'entreprise, associent cette désertion à un rejet de l'entreprise.

reçoivent désormais l'aide financière par l'intermédiaire de leur famille en un seul versement et non plus par l'intermédiaire du collège qui pouvait ainsi contrôler l'utilisation qui était faite de cette aide financière. Les familles ont alors tendance à inclure cette aide au budget globale de la famille sans garder spécifiquement de quoi payer la cantine. De plus les nouveaux critères d'attribution ont écarté plus de 100 000 enfants (les enfants uniques de familles non prestataires, les enfants de moins de 11 ans scolarisés en collège, les élèves de plus de 16 ans encore au collège) sans qu'aucune autre aide financière ne prenne le relais. Seule une allocation exceptionnelle a été mise en place pour les enfants dont les familles ont subi, du fait de la réforme, une diminution de l'aide dont elles bénéficiaient jusque-là mais elle est largement insuffisante pour compenser les pertes de ressources. Entre l'année scolaire 1993-1994 et l'année 1994-1995 (année de mise en place de la réforme) 75 000 enfants auraient déserté les cantines scolaires françaises.

Certains éléments permettent cependant de relativiser le tableau dramatique que brosse le constat présenté précédemment<sup>9</sup>. La forte proportion de familles immigrées, entre autres africaines, dans les zones défavorisées est une des explications de la faible fréquentation des cantines, qui, notons-le, a toujours été plus faible que dans les quartiers pauvres. La mère a encore un rôle important dans la préparation des repas pour la famille, y compris à midi, alors que ce rôle tend à s'atténuer dans les milieux plus favorisés. Ceci est d'autant plus vrai dans les quartiers où les collèges sont à proximité du lieu d'habitation. La désertion des cantines s'explique aussi, dans certains cas, par la transformation des modes de consommation et par des problèmes spécifiques liés à la restauration scolaire (cadre, qualité, diversité). Les enfants, surtout les adolescents, préfèrent opter pour ce que l'on qualifie les « repas déambulatoires »<sup>10</sup>. L'impact nutritionnel de ce choix est difficile à évaluer car la constitution et l'importance des quantités absorbées lors de ces repas restent généralement floues : grignotages, sandwich, repas Mac Do', etc.

Une situation plus largement liée

---

11. Note relative à la fréquentation des cantines scolaires, A. Dulot, C. Wiener, avril 1996.

à un contexte social déstructuré

La baisse de fréquentation des demi-pensions qui touche d'abord les établissements sensibles est la conséquence visible de la déstructuration plus générale du milieu dans lequel vivent ces enfants et des nombreuses difficultés auxquelles sont confrontées les familles. Les auteurs du rapport de l'Éducation nationale<sup>11</sup> soulignent :

« [...] La précarité caractérise, à des degrés divers, les populations environnantes des établissements classés sensibles. Les enfants portent, dès le plus jeune âge, les angoisses de leurs parents. Les conditions de logements accentuent encore la précarité. Mais c'est le chômage qui frappe le plus lourdement ces populations. Il atteint parfois 35 à 40 % dans certains secteurs, et encore on ne sait pas exactement, à travers les enquêtes menées par les établissements, quelle est la réalité.

[...] De nombreuses familles monoparentales françaises sont rassemblées dans les secteurs difficiles, là où les loyers sont les plus faibles. Les enfants y sont trop souvent livrés à eux-mêmes, pour ne pas dire délaissés ou abandonnés. Ils subissent les conséquences d'une malnutrition chronique (un établissement signale par exemple que la consommation de pain double le lundi).

[...] Ainsi peut on affirmer que, dans beaucoup de cas, les établissements sensibles sont situés au milieu de véritables ghettos : ghettos de précarité économique, de cultures étrangères, de rejet de l'école. À un fort absentéisme, quelquefois de longue durée, s'ajoute en général une détresse morale grave, qui provoque une consommation sauvage d'anxiolytiques, des replis sur soi, des dépressions et même des suicides.

[...] Dans ces milieux particulièrement défavorisés, livrés à la loi du plus fort ou du plus débrouillard, l'apparition de

réseaux de vendeurs de drogues, si elle provoque la méfiance chez beaucoup de jeunes et de parents, ne conduit pas vraiment à une opposition, dans la mesure où elle constitue une économie souterraine.

[...] Le problème social engendre ainsi l'échec scolaire. »

---

12. L'ouvrage de référence du moment est le livre de l'Américain J. K. Galbraith, *L'Ère de l'opulence* (1958, traduit en français en 1965).

13. Rapport Péquignot, *La lutte contre la pauvreté*, rapport au Conseil économique et social, 1979 ; rapport Oheix, *Contre la pauvreté et l'exclusion*, soixante propositions, 1981 ; rapport Revol-Strohl, *L'accès aux soins des personnes en situation de précarité*, 1987.

14. Centre d'économie des besoins sociaux.

## Cinq méthodes pour mesurer la pauvreté

1) La méthode dite objective. Il s'agit de calculer la pauvreté absolue en définissant un minimum vital dans un pays donné. Cette méthode est celle utilisée aux États-Unis pour définir le seuil de pauvreté. En France, le calcul du RMI est basé sur cette méthode.

2) La méthode légale : « Sont reconnus comme pauvres tous ceux qui sont considérés comme tel par la législation. » Le dénombrement des individus percevant le RMI ou un autre revenu minimum dans un autre pays relève de cette méthode. C'est notamment la méthode retenue par la majorité des associations caritatives pour la distribution d'aide alimentaire.

3) La méthode statistique se fonde sur la notion de pauvreté relative et adopte des critères liés aux revenus des ménages. Cela revient à considérer comme pauvres, les ménages percevant un revenu inférieur à 50 % du revenu disponible moyen par unité de consommation (méthode utilisée par l'Union européenne ou par l'Insee). Le problème de cette méthode est que si l'on retient un seuil de pauvreté véritablement européen, 70 % de la population portugaise serait considérée pauvre contre 1,8 % en Belgique. Cette méthode appliquée à l'Europe ne tient pas compte des différences de niveau de vie entre les divers pays. Ainsi une enquête de la CEE dénombre 60 millions de pauvres, proportion qui « tombe » à 26 millions si l'on prend pour seuil de pauvreté un seuil égal à 40 % du revenu national moyen.

4) La méthode subjective. Il s'agit, à partir d'enquêtes, de faire évaluer par chaque ménage son propre seuil de pauvreté.

5) La méthode qualitative est fondée sur une conception plus large de la pauvreté et donne la parole aux enquêtés de manière plus importante.

Ces deux dernières méthodes peuvent se combiner. Elles ont notamment été utilisées dans l'enquête « Condition de vie » de l'Insee et l'enquête « Politiques sociales : l'épreuve

## II

# LES POLITIQUES POUR LA SÉCURITÉ ALIMENTAIRE

L'insécurité alimentaire en France est directement liée à l'insuffisance et l'irrégularité des revenus. Si la lutte contre la pauvreté fait l'objet de politiques spécifiques basées sur une reconnaissance (même si elle est loin d'être systématique-

### Le chômage en France

Le chômage concernait 420 000 personnes début 1974 et 3,5 millions dix ans plus tard, soit 12 % de la population active. La durée moyenne de chômage est aujourd'hui de 17 mois avec plus de 200 000 personnes inscrites à l'ANPE depuis plus de trois ans (sans compter, bien sûr, ceux qui ne renouvellent plus leur inscription). Dans le même temps le marché du travail devient de plus en plus flexible. En 1988, sur 9 millions de contrats de travail signés, seul 1 million concernait des embauches fermes (5,5 millions de contrats d'intérim, 2,5 millions de contrats à durée déterminée).

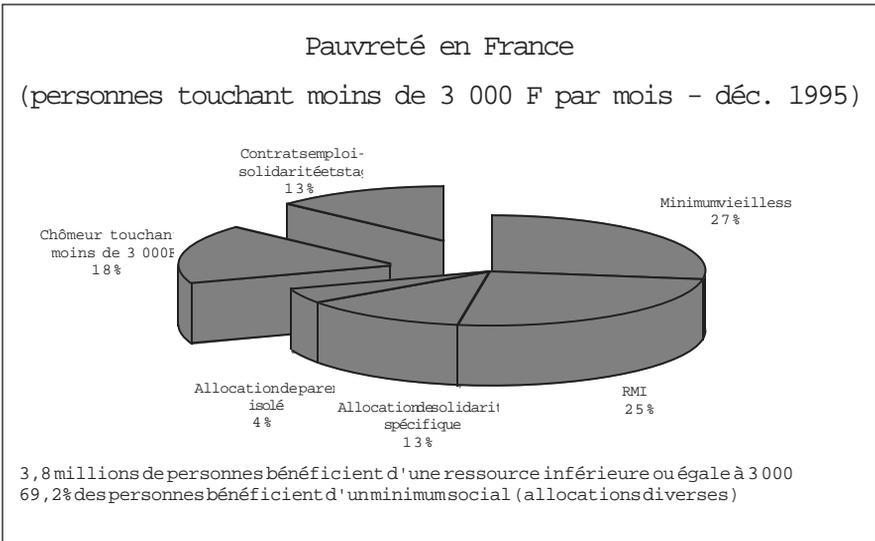
Source : Pauvreté et exclusion, Louise Complong,

ment appliquée) des droits à l'habitat et à la santé, il n'existe pas réellement une politique de sécurité alimentaire.

# 1. La pauvreté en France, constat d'un échec de la croissance

## Irréductible pauvreté

Dans les années 50, la reprise des activités liée à la reconstruction laisse croire que l'ensemble de la population va pouvoir bénéficier des retombées économiques. Le mouve-



ment général d'enrichissement devrait suffire à lui seul pour éradiquer la pauvreté. Pourtant, la réalité s'avère rapidement très différente même si elle n'est pas toujours reconnue. En 1954, l'abbé Pierre lance les premières alertes. En 1956, le père Wrésinski fonde ATD Quart Monde. En 1965, paraît en France le livre de P. de La Gorce, *La France pauvre*.

Mais toutes ces actions de dénonciation de la pauvreté et de lutte en faveur des populations défavorisées restent marginales et la majorité des politiques et intellectuels<sup>12</sup> demeurent convaincus que la croissance économique est la solution du problème. D'ailleurs, les chiffres semblent alors donner raison à cette thèse. Entre 1960 et 1973, la croissance atteint 5 à 6 %, le salaire réel augmente de 4,5 % par an, la place de la population rurale chute de 41 % à 25 % mais la balance commerciale agricole reste excédentaire. La pauvreté recule et la part des prestations sociales dans le revenu disponible des français passe de 5,2 % en 1938 à

## Le Revenu minimum d'insertion

Calcul du revenu minimum mensuel garanti :

- personne seule : 2402,99 F
- couple seul : 3604,48 F
- personne seule avec un enfant : 3604,48 F
- couple avec un enfant : 4325,37 F
- enfant supplémentaire : 961,19 F

Le RMI est une allocation différentielle qui vient compléter les autres sources de revenu, y compris les allocations familiales, si elles ne permettent pas au foyer concerné d'atteindre le revenu minimum garanti.

35 % en 1982, permettant à de nombreuses familles de sortir de la pauvreté.

Si la situation de la pauvreté en France s'est largement améliorée pendant les « Trente glorieuses », on est loin d'une éradication totale du problème. Lorsqu'en 1970, René Lenoir publie *Les exclus : un Français sur dix*, les pouvoirs publics alertés demandaient à des experts divers rapports<sup>13</sup> sur la situation et sur les mesures sociales à proposer. Le rapport du père Joseph Wrésinski pour le Conseil économique et social, *Grande pauvreté et précarité économique et sociale*, en 1987, jette les bases de la politique sociale actuelle grâce à une description des mécanismes d'exclusion et un bilan critique des réponses existantes dans les domaines de l'accès au logement, aux soins, à la formation, au droit, à la protection sociale. Les mesures sectorielles prises par la suite sont largement influencées par le constat fait dans ce travail qui soulignait déjà la mauvaise connaissance des populations défavorisées. En 1995, une nouvelle évaluation des politiques publiques de lutte contre la pauvreté est établie par Madame de Gaulle-Anthonioz pour le Conseil économique et social. Elle s'appuie sur diverses enquêtes menées par le Credoc et le Cebis<sup>14</sup> auprès des populations défavorisées.

## Les politiques de lutte contre la pauvreté

La promotion de l'emploi pour les plus défavorisés a été le domaine prioritaire d'intervention des différentes politiques sociales de lutte contre la pauvreté. Les contrats d'insertion, les contrats de travail aidés (contrat emploi-solidarité, contrat retour à l'emploi, contrat initiative-emploi), les stages, les formations, sont quelques-uns des dispositifs mis en place pour insérer les individus dans le tissu socio-économique et les aider à accéder à des ressources suffisantes pour vivre de manière autonome.

Malgré ces mesures, le constat est amer pour la plupart des tra-vailleurs sociaux : il sera impossible pour un certain nombre d'individus, nombre toujours croissant, de retrouver

### L'exemple des journaliers agricoles

Lever à 1 h 30 du matin pour être au rendez vous, chez l'em-ployeur privé, qui leur désigne le client éleveur où ils doivent se rendre pour 4 heures, à 50 km de là.

Durée du travail : 4 heures. Casse-croûte payé par le client.

Départ à 9 heures pour revenir chez l'employeur à 10 heures.

Retour à la maison à 10 h 30.

Pour ceux qui le peuvent, quelques heures de sommeil avant de repartir, pour être à 18 heures chez l'employeur qui oriente vers un nouveau client pour 19 heures.

Après un casse-croûte et plusieurs heures de travail ou d'attente, retour à 2 h 15 devant la porte de l'employeur, pour consulter le planning du jour suivant : prochain départ à 4 heures pour certains (qui attendent dans leur voiture pour éviter les frais de route), à 8 heures pour d'autres, rien pour quelques-uns.

Impossibilité de faire des remarques, sinon privation de travail pendant plusieurs jours. Impossibilité de chercher un autre emploi à mi-temps à cause de l'irrégularité des horaires. Le salaire horaire brut (34,84 F) est calculé sur le temps effectif, mesuré par compteur de l'enlèvement des volailles. Le montant mensuel du revenu tourne pour la plupart autour de 2 000 F. Le client-éleveur, quant à lui,

---

15. Rapport du Conseil économique et social, Évaluation des politiques publiques de lutte contre la grande pauvreté, juillet 1995.

un emploi. D'ailleurs les chiffres sont parlants. On compte trois fois plus de chômeurs parmi les ménages pauvres que dans l'ensemble des ménages (17,2 % contre 5,8 %), le chômage touchant surtout les moins qualifiés : 80 % des populations les plus défavorisées ont un diplôme inférieur au Bac. Les différentes stratégies mises en place par les gouvernements successifs butent toutes sur le chômage et la place que doit tenir le travail dans nos sociétés.

#### Les exclus des programmes alimentaires américains

Dans l'État de Washington, un programme fut mis spécialement en place pour informer les populations pauvres de l'existence d'un programme de bons alimentaires, des conditions pour y avoir accès et des procédures à suivre. Les raisons évoquées pour expliquer la non participation au programme de bénéficiaires potentiels sont : le manque d'information sur les conditions nécessaires à l'octroi de l'aide, la difficulté pour traiter les différents formulaires et suivre les procédures administratives, la peur d'être catégorisé, l'impossibilité de se déplacer pour les personnes âgées ou malades, la barrière linguistique ou culturelle.

Les chiffres du chômage et le mythe du plein emploi semblent être, à l'heure actuelle, le reflet des principaux échecs des politiques de lutte contre la pauvreté et de lutte contre l'insécurité alimentaire.

L'exclusion d'une partie de la population du marché de l'emploi n'est pas nouvelle et est à l'origine de la création des allocations ciblées (allocation vieillesse, allocation parent isolé, allocation handicapé...). Mais, face au constat du chômage, la notion d'exclusion du marché du travail a dû être élargie, entraînant la mise en place d'un système général. Le système du Revenu minimum d'insertion (RMI) doit permettre aux personnes sans ressources et n'ayant pas droit aux

## Pauvreté en milieu rural

Même si les mécanismes et les causes de paupérisation peuvent être différents en fonction des catégories (sala-riés agricoles, exploitants, artisans, gens du voyage, cita-dins installés en milieu rural, artisans et commerçants), l'enquête menée par ATD Quart Monde dans la région de Rennes (canton d'Antrain) relève quelques indicateurs communs à l'ensemble de ces catégories pour évaluer leur niveau de pauvreté et d'exclusion :

- absence de moyens de communication indispensables dans le nouveau mode de vie rural ;
- exclusion sociale qui passe par la perte des solidarités de voisinage et l'isolement ;
- cursus scolaire des enfants (retard, irrégularité) ;
- intervention de plusieurs travailleurs sociaux dans le même ménage ;
- placement des enfants en famille d'accueil.

Source : Grande pauvreté et milieu rural ,

autres allocations de survivre en attendant de trouver un emploi.

Source : Alternatives économiques , hors série n° 30 , 1996

Ce système se base sur une expérience menée à Rennes en 1985. ATD Quart Monde a versé à 126 familles démunies un revenu minimum durant 14 mois. Chez la plupart des bénéficiaires une amélioration de la vie quotidienne fut notable, notamment pour les dépenses de nourriture ou de vêtements, que les ressources antérieures ne par-venaient pas à couvrir. Cette expérience rapportée par le père Wrésinski est une de celles qui ont largement inspiré la loi de 1988 sur le RMI, qui fut réactualisée le 29 juillet 1992.

Cette nouvelle loi a le mérite d'intégrer l'aide matérielle et différentes mesures relatives au logement, à la formation, à l'emploi et à la santé, et d'associer autour d'un même objec-tif les bénéficiaires, les organismes sociaux et d'assurance maladie, les collectivités locales, l'État et les organismes gérant les logements sociaux.

Mais cette tentative d'intégrer dans une même globalité différents acteurs, différentes politiques sectorielles et spécifiques rencontre plusieurs obstacles :

- la non prise en compte de certains bénéficiaires potentiels ;

- la difficile mise en place de la décentralisation.

Ce dernier constat constitue un des points fort du projet de loi d'orientation relatif au renforcement de la cohésion sociale qui propose d'améliorer la coordination entre les différents niveaux de décision de la décentralisation et entre les différents secteurs concernés par la lutte contre la pauvreté (logement, santé, formation...). Ce projet de loi doit être soumis au parlement en mars 1997 pour discussion.

### Les exclus du système d'aide

Avec la mise en place de différents dispositifs sociaux, que ce soit le RMI, les Fonds d'aide aux Jeunes, l'Allocation minimum vieillesse ou autres allocations ciblées, la question « Qui sont actuellement les exclus ? » est d'autant plus cruciale. Comme pour les personnes en situation d'insécurité alimentaire, les données sur les exclus du système sont rares et partielles car elles se font via les organismes qui se chargent, souvent ponctuellement, de ces populations et ne relèvent donc pas d'une collecte systématique et fiable. L'Ined estime actuellement entre 7 600 et 8 300 les « sans domicile fixe » à Paris mais ces données ne couvrent qu'une ville et doivent être utilisées avec précaution car elles recourent des données d'origines différentes.

Une enquête du Credoc<sup>15</sup> de 1994 auprès de personnes se trouvant au moins momentanément en situation présumée de pauvreté et se reconnaissant comme telles, donne quelques indications sur le sujet :

- Une personne sur dix déclare n'avoir aucune ressource, plus de 13 % recourent à la mendicité, moins de 30 % disposent de revenus provenant d'une activité salariée dont les sommes sont généralement inférieures au Smic.

- Plus de la moitié des personnes interrogées bénéficie d'au moins une des garanties de ressources (minimum

---

16. « La création d'une agence de sécurité alimentaire autonome, souple et non spécialisée » est une recommandation du rapport de la mission d'information parlementaire sur la vache folle, 21 janvier 1997, rapporteur : M. J.-F. Mattéi.

17. Les recommandations du CNA en matière d'aide alimentaire sont les suivantes : que l'aide alimentaire mise à disposition par l'Union européenne soit augmentée et que la diversité des produits obtenus auprès des entreprises et organisations de producteurs soit élargie aux fruits, légumes, aliments pour bébé, sucre, café, chocolat, huile, conserves de poisson ; que la distribution d'aide alimentaire s'accompagne d'une

## Conseil national de l'alimentation

Le CNA a été créé par décret (n° 85-1282) du 27 novembre 1985. Il s'est réuni pour la première fois le 17 juin 1986.

Il comprend : 9 représentants des associations de consommateurs et d'usagers, 9 représentants des producteurs agricoles, 9 représentants des secteurs de la transformation, dont 1 représentant de l'artisanat, 3 représentants du secteur de la distribution, 6 représentants de la restauration collective, 5 représentants des syndicats de salariés de l'agriculture, de l'agro-alimentaire et de la distribution, 6 personnalités scientifiques qualifiées.

Le président du CNA est désigné par arrêté conjoint des trois ministres chargés de l'Agriculture, de la Consommation et de la Santé.

L'article 2 du décret du 27 novembre 1985 définit le rôle consultatif du CNA et les grands axes de son activité. Il peut être consulté sur les grandes orientations de la poli-

vieillesse, allocation aux adultes handicapés, allocation de parent isolé, assurance veuvage, RMI, allocation de solidarité spécifique pour les chômeurs) et 42 % ne vivent que grâce à ces prestations sociales.

- Un tiers des personnes interrogées dans l'enquête déclare avoir des ressources inférieures au seuil du RMI. Il s'agit de celles qui n'en ont pas fait la demande (26 %) par manque d'information, difficulté de fournir des papiers ou par fierté, celles qui ne l'ont pas obtenu malgré une demande (20 %), celles dont l'allocation est suspendue ou supprimée (8 %), les jeunes de moins de 25 ans ne pouvant prétendre au RMI (22 %), et enfin des bénéficiaires du RMI déclarant recevoir une prestation plus faible que celle prévue par la loi (24 %).

Même si la mise en place du RMI a constitué une avancée importante dans la lutte contre la pauvreté, certaines personnes n'ont pas ou mal accès aux minimums sociaux. De

plus, une partie des bénéficiaires de ces aides est considérée comme pauvre. Il semble donc que le niveau des allocations est souvent trop faible pour couvrir l'ensemble des besoins de base des bénéficiaires. Ainsi, le calcul du RMI pénalise les familles nombreuses et même un célibataire ne peut vivre décemment qu'au prix d'une gestion très stricte et s'il bénéficie de conditions de logement correctes. Enfin, cette faible ressource est souvent partagée.

---

18. Participation au Comité interministériel de l'aide alimentaire pour l'aide alimentaire au Sud ; Discussion avec la Commission européenne sur les volumes d'aide alimentaire pour la France.

Cette situation est d'autant plus grave qu'une part non négligeable des bénéficiaires ne parvient pas à sortir du dispositif et que d'autres n'en sortent que pour élargir à d'autres dispositifs (allocation adultes handicapés, minimum vieillesse..).

Les différents systèmes mis en place n'assurent donc pas un filet de sécurité fiable pour la lutte contre la pauvreté. La précarisation de la situation d'un nombre croissant de personnes et de ménages ne peut qu'avoir un impact accru sur leur sécurité alimentaire.

## 2. Quelle place pour les plus vulnérables dans la politique alimentaire française ?

La sécurité alimentaire, contresens et double sens

Avant d'aborder la politique alimentaire française en faveur des plus démunis, il est important de signaler que dans les textes officiels, la sécurité alimentaire en France est prise avant tout dans le sens de la sécurité des consommateurs (salubrité, hygiène et qualité des ali-ments) et non dans le sens de la sécurisation de l'accès à l'alimentation pour tous. Ce problème terminologique a priori anodin peut aussi être considéré comme un révélateur de la place de l'insécurité alimentaire des populations les plus défavorisées dans les politiques alimentaires et les structures chargées du suivi de la nutrition en France. Et ceci d'autant plus que l'utilisation du terme de sécurité alimentaire au Sud ne présente pas la même ambiguïté.

La priorité donnée à la sécurité sanitaire des aliments ne peut être que renforcée avec la crise de la « vache folle » qui pose le problème de manière accrue. La mise en place d'une nouvelle structure de sécurité sanitaire<sup>16</sup> et l'identification des responsabilités des différentes administrations font l'objet d'un débat entre le ministère de la Santé et le ministère de l'Agriculture qui est loin d'être tranché. Pourtant, au niveau européen, la Commission a déjà pris les devants en dépossédant sa direction de l'Agriculture au profit de celle de la Santé des consommateurs. Dans la suite du texte, le terme sécurité alimentaire désignera spécifiquement la capacité d'assurer à tous l'accès à une quantité d'aliments suffisante

pour permettre une vie active en renforçant la capacité de gestion et de minimisation du risque alimentaire et tout en respectant la dimension culturelle de l'alimentation.

Le gouvernement reconnaît aussi qu'il y a un problème alimentaire au niveau des populations défavorisées. Il est explicitement mentionné dans le bilan alimentaire français pour la Conférence internationale sur la nutrition.

#### Des prises de décision fragmentées

La sécurité alimentaire est du ressort de différents ministères et secrétariats d'État (Santé, Affaires sociales, Agriculture, Aide humanitaire). Ceci explique peut-être pourquoi il n'y a pas de cadre national clair par rapport aux problèmes de sécurité alimentaire des populations défavorisées.

Quand, en février 1994 et après consultation avec les organisations caritatives, le CNA fait paraître un « projet d'avis » sur l'alimentation des populations défavorisées, il reconnaît que le problème dépasse largement ses compétences et concerne la nation tout entière. Il se limite à quelques recommandations quant aux moyens à mettre en œuvre pour assurer un apport alimentaire suffisant et équilibré à ces populations. Ces recommandations se limitent alors à l'aide ali-mentaire<sup>17</sup>.

Les lois de lutte contre la pauvreté qui auraient pu constituer des cadres interministériels pour engager une discussion sur la sécurité alimentaire ne contiennent aucune mention de cette problématique. Le projet de loi d'orientation relatif au renforcement de la cohésion sociale, qui doit être soumis prochainement au parlement, ne fait pas plus que les autres lois sociales françaises, allusion à l'insécurité alimentaire des populations démunies. Il semble que le problème soit intégré dans la problématique plus générale de l'accès à un revenu minimum. Si, sur le principe, cette démarche semble logique, elle ne prend pas en compte les contraintes fortes qui pèsent sur la gestion des petits budgets. Or, il apparaît, à travers les enquêtes de terrain, que le budget alimentation est a priori plus élastique que les autres budgets (électricité, loyer...). C'est donc le budget qui subit les premières restrictions au dépend de la qualité et de la quantité de l'approvisionnement alimentaire des familles.

---

19. Ces estimations sont difficiles à faire car une bonne partie de l'aide est donnée en nature. La Banque alimentaire établit la valeur de la marchandise qu'elle collecte sur la base des mercuriales de chaque catégorie de produits.

20. « Nutrition et populations urbaines défavorisées », mars 1993.

Restent des mesures politiques fractionnées et non coordonnées.

### L'éducation nutritionnelle pour les populations défavorisées

L'éducation nutritionnelle pour l'ensemble de la population française est un point fort du plan d'action français qui fit suite à la Conférence internationale sur la nutrition. Elle est aussi une des trois recommandations du CNA pour les populations défavorisées. Cette éducation doit s'appuyer sur les distributions d'aide alimentaire.

### L'aide alimentaire

L'aide alimentaire française, quand elle est destinée aux pays du Sud, est gérée selon des règles assez claires : vente de l'aide alimentaire sur les marchés (aide à la balance des paiements), préférence pour les négociations d'État à État avec peu d'aide alimentaire distribuée via les associations sauf en cas d'urgence. L'aide alimentaire en France semble répondre à des règles totalement différentes quand elles ne sont pas opposées : distributions gratuites, passage exclusif par les associations. Si, dans les deux cas, le ministère de l'Agriculture est concerné<sup>18</sup>, il est évident qu'il n'est pas la

	FFBA + Croix-Rouge	Secours populaire	Restaurants du cœur	Autres circuits	Total
Dons U.E.	20 %	30 %	34 %	0 %	22 %
Achats	1 %	26 %	30 %	80 %	23 %
Dons en nature	79 %	44 %	36 %	20 %	55 %

structure compétente dans le domaine du ciblage et des formes d'utilisation. Or, seule l'aide alimentaire au Sud bénéficie d'une coordination entre le ministère chargé de la fourniture de l'aide et les ministères chargés de l'utilisation de cette aide (ministère des Affaires étrangères, ministère de la Coopération, ministère de l'Économie et des Finances). Il n'y a pas de consultations régulières entre le ministère de l'Agriculture, le ministère des Affaires sociales et les associations pour l'aide alimentaire distribuée en France.

Dans le domaine de l'aide alimentaire, la puissance publique se contente donc d'un rôle d'entremetteur entre les Banques alimentaires, les associations caritatives et l'Union européenne. La distribution des excédents agricoles communautaires, par l'intermédiaire des Banques alimentaires et des associations, reste la principale réponse des pouvoirs publics.

Il ressort de ces différentes actions que la sécurité alimentaire des populations défavorisées n'est considérée qu'à partir de la seule aide alimentaire, qui est une aide d'urgence ne traitant absolument pas les causes du problème. Même si les difficultés d'accès au marché sont identifiées comme la cause principale, la seule réponse apportée s'organise de manière autonome, à la seule charge des associations caritatives, et parallèlement aux autres actions sociales.

Cohabitent donc deux mécaniques, avec d'un côté les prestations sociales et les politiques de lutte contre la grande pauvreté, et de l'autre l'aide alimentaire. Cette dualité se retrouve aussi bien au niveau des politiques que des actions sur le terrain. Ces deux aspects du soutien aux populations pauvres se mêlent et s'entrecroisent plus ou moins selon les contextes locaux, mais laissent en suspend la notion de sécurité alimentaire. Cette dernière ne semble pas être en France au cœur des réflexions, ni tenir la place qui lui est dévolue dans d'autres pays et notamment dans les pays en développement.

### Aide alimentaire et Politique agricole commune

Si les produits de l'Union européenne représentent près d'un quart de l'aide alimentaire française, il est important de souligner que leur financement relève d'une ligne budgétaire qui est certes renouvelée chaque année mais reste « exceptionnelle ».

La Politique agricole commune (PAC) n'intègre donc pas la pérennité de l'aide alimentaire. D'ailleurs, quelle est la pertinence de maintenir une telle ligne au sein de la PAC plutôt qu'au titre de la politique sociale ? Certains pays comme la France souhaitent maintenir l'aide alimentaire au sein de la PAC pour lui donner une dimension autre qu'agricole. Elle estime aussi que le faible poids de l'aide alimentaire sur le budget du Feoga (0,5 %) est gage de sa pérennité.

Mais cette position ne fait pas l'unanimité parmi les pays membres. D'ailleurs l'utilisation des fonds d'aide alimentaire sont très variés. Si la France, l'Italie, l'Espagne, l'Irlande, le Portugal et la Belgique utilisent presque totale-

# I

## L'AIDE ALIMENTAIRE OU LA GESTION DE L'URGENCE

Sur les quatre millions de personnes vivant en situation de pauvreté en France, on estime qu'environ deux millions ont recours à l'aide alimentaire.

### 1. Une estimation difficile des dons

La diversité des sources et des opérateurs rend difficile une estimation fiable des niveaux d'aide alimentaire en France. Il faut croiser les données sur les bénéficiaires, le nombre de repas, la valeur et essayer d'estimer les actions des associations qui ne relèvent pas des trois grands circuits que sont les Banques alimentaires, le Secours populaire et les Restaurants du cœur. Il en ressort une forte incertitude et peu de données récentes.

Les estimations<sup>19</sup> de la valeur de l'aide alimentaire distribuée en France vont de 500 millions de francs en 1989<sup>20</sup> à 1 milliard en 1993 et entre 1 et 1,5 milliard en 1994<sup>21</sup>.

Il est important de signaler que dans aucune des estimations ne sont comptabilisées les aides en lait qui sont distribuées dans les écoles maternelles, soit environ 203,5 millions de francs en 1993.

Le nombre de repas distribués est lui aussi très vague. M o n s i e u r J.R. Demoulin estime qu'en 1993, 153 millions de repas ont été distribués. Le nombre des repas semble en hausse importante. Ainsi, en 1992, les trois grands réseaux ont distribué

105 millions de repas et 116 millions en 1993. Il faut souligner que le terme de repas est très vague. Il recouvre aussi bien les distributions d'aliments non cuisinés que des repas complets préparés. De plus, la composition de ces repas varie fortement en fonction des associations.

L'aide alimentaire pourrait donc nourrir à raison de deux repas par jours 210 000 à 300 000 personnes sur toute l'année. Dans les faits, les distributions de certaines associations se font surtout en hiver ou de manière irrégulière. De plus, de nombreux bénéficiaires émargent sur plusieurs sources.

## 2. L'origine de l'aide alimentaire

### Estimation de l'origine de l'aide alimentaire des principaux réseaux français en 1994 (part du budget)

Source : Rapport sur les aides existant en France  
pour l'alimentation des personnes défavorisées, 1995

#### Les organismes distributeurs d'aide alimentaire en Europe

La Fédération européenne des banques alimentaires a lancé une enquête européenne dans 6 pays européens (Belgique, Espagne, France, Irlande, Italie, Portugal). Il ressort de cette enquête que c'est en France que le principe des banques alimentaires est le plus répandu (60 banques en France contre une en Irlande) et que, pour les associations interrogées, 42,4 % des produits distribués provenaient des Banques alimentaires, les 57,6 % restants provenant d'achats sur fonds propres ou de collectes et de dons.

Si 58,4 % des produits sont distribués dans les locaux des associations, seul 1,7 % transite par le biais d'épiceries sociales.

Cette enquête très fournie en éléments concernant les problèmes des associations recommande une enquête du même type concernant les populations défavorisées.

---

22. dont l'Armée du Salut, les Compagnons d'Emmaüs, le Secours catholique.

## L'Union européenne

L'aide alimentaire fournie par la Communauté européenne depuis 1986 provient de deux types d'interventions : les retraits qui concernent surtout les fruits et légumes qui sont voués à être détruits ; les produits d'intervention qui constituent la majeure partie de l'aide européenne. Le niveau des produits d'intervention pour l'aide alimentaire est déterminé chaque année au niveau européen en écus et en tonnages puis réparti entre les pays de la communauté. Les produits d'intervention sont le blé tendre, le blé dur, le riz, l'huile d'olive, le lait en poudre, le beurre, la viande bovine et le fromage. Ils proviennent des stocks d'intervention et sont donc constitués des produits excédentaires. Les produits les plus demandés sont le lait et la viande. En 1996-1997, pour pallier la raréfaction de certains produits (viande bovine), l'office national Ofival a pu acheter à la demande des associations les produits manquant sur le marché, négocier directement avec les industriels leur transformation et, ainsi, proposer aux associations un catalogue recensant les prix des produits, les lieux de mise à disposition et les coûts de transport.

La France a bénéficié entre 1990 et 1993 d'une dotation annuelle relativement stable d'environ 28,5 millions d'écus. En 1994, cette dotation a été augmentée d'environ 20 %, d'une part pour compenser la hausse des prix des denrées et d'autre part suite à une re-répartition de l'allocation européenne en faveur des pays utilisant leur dotation dans leur totalité.

L'aide alimentaire européenne est gérée selon les lois qui régissent les marchés publics. Les associations qui y ont accès doivent donc faire des appels d'offre sur les coûts des produits, de la transformation et du transport. Elles doivent respecter des normes d'étiquetage. Les organisations caritatives agréées pour recevoir cette aide sont la FFBA, le Secours populaire, la Croix-Rouge et les Restaurants du cœur. Mais la Croix-Rouge ne fait actuellement qu'exceptionnellement appel aux achats directs.

Les associations qui font appel à l'aide alimentaire de la Communauté européenne sont confrontées à différents problèmes :

- La liste des produits d'intervention disponibles est restreinte. Ainsi, le sucre ne peut être acheté par les associations au prix d'exportation après restitution.

- Les produits d'intervention doivent être transformés et conditionnés (ex. : quartiers de viande transformés en steaks hachés), voire échangés contre des produits adaptés aux besoins des bénéficiaires (ex. : la poudre de lait européenne sert exclusivement à l'alimentation animale). Les entreprises à même de proposer ce type de troc sont peu nombreuses, ce qui remet en cause l'aspect concurrentiel des réponses aux appels d'offre.

- Les produits de retrait ne peuvent être transformés que par des associations ou des entreprises d'insertion. Comme ce sont des produits périssables, l'enjeu est important.

- La Communauté européenne a mis en place des procédures complexes pour vérifier l'utilisation du budget et suivre la cohérence de cette aide avec les mesures de contrôle de la PAC. Ces procédures sont lourdes pour des associations reposant avant tout sur le bénévolat.

Compte tenu des contraintes liées à l'aide européenne, les associations ont été obligées d'organiser les appels d'offre au niveau national. Si les Restaurants du cœur et la FFBA maintiennent cette centralisation jusque dans l'approvisionnement des centres départementaux, le Secours populaire, pour sa part, laisse aux fédérations départementales la responsabilité du suivi des transactions avec les entreprises présélectionnées au niveau national. Ce choix repose sur l'idée qu'il faut développer une solidarité avec les entreprises privées au niveau local et donc développer les relations directes.

### Les dons en nature

Ces dons proviennent en large majorité du secteur agro-alimentaire. Ainsi, en 1994, 48 % des vivres distribués par la FFBA provenaient des entreprises de transformation et de distribution. Ces produits consommables sont généralement rejetés pour des défauts de conditionnement.

L'autre source de dons est constituée par les collectes auprès du public. Ce peut être les opérations annuelles de la FFBA ou les opérations « caddies de la solidarité » organisées par les Restaurants du cœur. Ces collectes prennent de plus en plus d'importance. Elles représentaient en 1994 15 % des vivres de la FFBA contre 8 % en 1987. De même, le réseau

---

24. Utilisation par les personnes à faibles revenus de bons d'achats alimentaires distribués par un centre d'action sociale, C. Michaud, B. Ferry, M. Rotily, O. Genay, mars 1994.

de collecte nationale des Restaurants du cœur ne fut créé qu'en 1992 mais a depuis multiplié les actions.

Les achats en argent

Ces achats sont effectués avec les dons en argent. La FFBA ne procède généralement pas à ces achats car elle n'accepte que les offres de matériel ou les subventions pour frais administratifs. En revanche, les autres organisations qui s'occupent directement de la distribution de repas ou de colis aux bénéficiaires ont recours à ces achats, entre autres pour compléter les denrées données afin d'assurer une ration alimentaire équilibrée et répondant aux besoins des bénéficiaires.

#### Les bons alimentaires aux États-Unis

Le Fair Act (nouvelle loi agricole américaine adoptée en mars 1996) a reconduit le programme de bons alimentaires (Food Stamps) pour deux ans. Ce programme a touché en 1995 27 millions d'Américains et absorbé 45 % du budget de l'USDA (ministère de l'Agriculture).

La Chambre souhaiterait que ce programme soit rattaché à une réforme globale des aides sociales et non plus incorporé à la réglementation agricole.

Les associations qui peuvent avoir accès aux différentes ressources tentent d'optimiser les complémentarités. Ainsi, les dons de la Communauté européenne sont surtout utilisés pour le lait et la viande car, malgré le système du troc, la valeur ajoutée de ces produits reste élevée. Les associations préféreront alors consacrer leurs ressources monétaires à l'achat de produits bon marché comme le pain, les nouilles..

### 3. Les organisations

---

25. L'aide alimentaire fournie par des associations caritatives et humanitaires en France, Fédération européenne des banques alimentaires

## Les différents types d'organisations

### Les Centres communaux d'action sociale

Les CCAS proposent différentes aides à caractère alimentaire : colis, bons alimentaires, aides en espèce, prestations remboursables. Les demandes d'aide alimentaire sont les premiers motifs avancés par les demandeurs devant les demandes d'aide au logement et les demandes d'aide dans l'attente d'une prestation due (Assedic, CAF...).

Il est important de noter que 50 % des demandes se font dans l'urgence (ex. : vendredi soir). Face à cette situation, les CCAS ont désormais une délégation de signature qui leur permet d'attribuer très rapidement le RMI à des personnes en détresse. Reste bien sûr le cas des personnes n'ayant pas droit au RMI.

### Les Banques alimentaires

La première Banque alimentaire fut créée en 1967 dans l'Arizona aux États-Unis. Ce fut un succès et il en existe actuellement 400 aux États-Unis et une cinquantaine au Canada. En France, la première Banque alimentaire fut organisée en 1984 à l'initiative de plusieurs organisations caritatives<sup>22</sup>. Elles sont actuellement 66 regroupées en fédération (FFBA) et couvrent l'ensemble du territoire. Leur objectif est de collecter les produits auprès du public (15 %<sup>23</sup>), de la Communauté européenne (37 %) et de l'industrie agro-alimentaire (48 %) pour les redistribuer aux associations (plus de 3 000 sont partenaires de la Fédération). Elles ne se chargent donc pas de la distribution directe auprès des bénéficiaires. S'appuyant sur un réseau de bénévoles, en majorité des retraités, les Banques alimentaires traitent annuellement plus de 30 000 tonnes de vivres et se sont peu à peu professionnalisées (recrutement de permanents, informatisation de la gestion des stocks, développement des capacités de stockage et du stockage en froid).

### Les associations centrées sur l'aide alimentaire

Les plus connues sont les Restaurants du cœur. Débutés en 1985, ils sont actuellement 1 400 centres réunis dans 87 associations départementales. La campagne de distribution débute le 12/12 et dure environ trois mois. Ce sont soit des distributions de colis, soit des distributions de repas.

Mais, en dehors de cet important réseau, de nombreuses associations locales s'organisent pour assurer la distribution

---

26. L'aide alimentaire fournie par des associations caritatives et humanitaire, FEBA,

gratuite d'aide alimentaire. Souvent isolées et spécialisées, ces associations ont du mal à se mettre en réseau et à associer d'autres actions à la distribution. Elles souffrent aussi d'une faible reconnaissance, entre autres dans les médias qui privilégient les grands réseaux déjà connus. Certains centres

Place de l'aide alimentaire  
dans l'alimentation des bénéficiaires

L'enquête menée auprès de quelques familles par le Centre international de l'enfance (CIE) souligne une différence quant à la perception de la place de l'aide alimentaire par les bénévoles des associations de distribution et les bénéficiaires. Pour ces derniers, l'aide alimentaire, quand elle est demandée, devient l'unique ressource pour la confection des repas. La faible diversité des dons amène alors à développer le troc pour avoir accès à d'autres produits. Or, la plupart des bénévoles enquêtés estiment, pour leur part, que l'aide alimentaire pour les familles vient en complément d'autres ressources, permettant ainsi une réallocation des revenus sur le paiement du loyer, des charges, des produits alimentaires complémentaires. Ce constat, même s'il ne doit pas être généralisé vu la petite taille de l'échantillon enquêté, a le mérite de soulever une question de fonds avec des implications possibles sur le niveau nutritionnel des familles et surtout des personnes les plus vulnérables comme les enfants ou les femmes enceintes.

de distribution se sont simplement constitués pour prendre le relais des nombreuses structures qui ferment pendant l'été.

Ces associations rencontrent plusieurs problèmes de fond. Organisées pour répondre à une demande identifiée comme conjoncturelle et urgente, elles se voient confrontées à un problème structurel et complexe. Cela explique que beaucoup de ces organisations s'engagent sur d'autres actions d'accompagnement (voir chapitre 4). Dans le même temps, cela impose une réflexion quant à la saisonnalité d'une partie de ces organisations, dont les Restaurants du cœur.

## Les autres associations

La plupart des grands réseaux nationaux s'occupant des populations défavorisées en France (ex. : Secours catholique, Compagnons d'Emmaüs, Secours populaire, Croix-Rouge...) ont été amenés à faire de la distribution d'aide alimentaire pour satisfaire les besoins urgents de leurs bénéficiaires. C'est aussi le cas pour de nombreuses associations locales, dont les associations spécialisées sur certains types de publics : femmes enceintes, réfugiés, handicapés, quartiers...

L'aide alimentaire est alors généralement intégrée aux autres activités de l'association. L'aide alimentaire sert d'ailleurs souvent de prise de contact avec les populations marginalisées et isolées. L'objectif est, au-delà de l'urgence, d'accompagner les personnes en difficulté via diverses activités (aide à la gestion de budget, à la recherche d'emploi, dans les démarches administratives) mais aussi grâce à un important travail d'écoute de l'ensemble des problèmes de la famille. Et ce pour pallier à une spécialisation des aides étatiques qui tendraient à ne traiter qu'une partie des problèmes.

La mise en réseau des petites organisations n'appartenant pas à un groupement spécifique est souvent difficile de par leur isolement. Les liens sont souvent initiés par des contraintes imposées par les pouvoirs publics ou les financeurs qui souhaitent limiter le nombre de leurs interlocuteurs. Mais cette coordination se heurte à différents problèmes : spécificité de chaque organisation et contraintes liées au bénévolat, hétérogénéité des bénéficiaires, perceptions différentes des organisations quant à l'utilisation de l'aide alimentaire, rivalités (entre autres au niveau de la vie politique locale). Cependant de nombreuses initiatives locales existent comme la mise en réseau d'associations initiée par l'Uriopss Languedoc-Roussillon.

Quoi qu'il en soit, la mise en réseau présente de nombreux atouts. Elle permet d'échanger les perceptions, de faire connaître les activités d'accompagnement de l'aide alimentaire, de replacer l'aide alimentaire dans une problématique plus large de sécurité alimentaire des populations défavorisées, de mieux intégrer l'aide alimentaire à la panoplie variée des actions sociales. Cela est d'autant plus important que la plupart des organisations reposent essentiellement sur le bénévolat qui n'a pas toujours ni le temps, ni les compé-

---

27. Pratiques et représentation de l'aide alimentaire en France, S. Chateil, CIE/IEDES, octobre 1995. L'enquête a été menée en région parisienne auprès de familles bénéficiant d'aide alimentaire et ayant des enfants en bas âge. L'échantillon comprenait des familles monoparentales et des couples, des familles d'origines française et étrangères.

tences pour faire évoluer l'action ou pour faire connaître ses réflexions et ses innovations.

#### 4. La distribution de l'aide alimentaire

##### Les bons alimentaires

Il n'existe pas de données précises sur l'aide et le volume que représentent les bons alimentaires. Généralement octroyés par les communes, ces bons semblent être remplacés peu à peu par une aide financière, entre autres, car leur spécificité est parfois perçue par les bénéficiaires comme un contrôle de l'administration. Cependant, de nombreuses communes ou associations continuent de pratiquer cette forme d'aide. Elle est généralement donnée par les assistantes sociales ou les CCAS (Centre communal d'action social) lorsqu'une famille vient demander une aide en urgence. Elle peut aussi être donnée lorsque des personnes sont connues comme alcooliques (les bons ne donnent pas droit à des achats d'alcool) ou soupçonnées d'être usagers ou revendeurs de drogue. Pour soulager les municipalités de la gestion des bons, des entreprises essaient de lancer le « ticket service » qui fonctionne suivant le même principe que les « ticket restaurant ». Ce système est déjà utilisé par le Secours populaire et le Secours catholique et quelques CCAS, mais il n'existe pas d'évaluation.

Une enquête du CCAS de montbéliard<sup>24</sup> portant sur 900 tickets de caisse correspondant à des bons d'achat attribués à 89 foyers fait apparaître que les produits non alimentaires (produits d'entretien, vêtements, hygiène, matériel de cuisine) représentent le deuxième poste d'achat derrière la viande et avant les produits laitiers (3), les fruits et légumes (4), et les confiseries (5). Et les auteurs de l'enquête de conclure : « D'un côté le travailleur social peut estimer que la personne connaît bien l'ordre de ses priorités (faiblesse des achats de certains produits alimentaires non essentiels comme les confiseries). D'un autre côté, le travailleur social peut aussi penser que s'il existait des critères d'attribution et de contrôle plus fins, l'aide alimentaire serait plus efficiente pour la santé des bénéficiaires que ces bons. »

---

28. Certains départements et régions tentent de mettre en place une politique de distribution des aides alimentaires à leur niveau (ex. : Gironde). Mais s'il n'y a pas de coordination, ces initiatives risquent de multiplier les outils de réponse avec risques de doublons ou de lacunes.

Il est difficile de généraliser les résultats de cette enquête menée sur une seule ville de juillet 1990 à juin 1991. Quoiqu'il en soit, elle soulève de nombreuses questions quant aux attentes et aux besoins des populations défavorisées et à la pertinence des réponses apportées.

Les dons alimentaires

Les distributions peuvent se faire sous différentes formes : repas chauds, colis, colis-repas..

Une enquête<sup>25</sup> menée auprès de 1 083 associations effectuant des distributions alimentaires donnent diverses indications quant aux pratiques :

- Pour ce qui est de la distribution de colis, elle se fait en général dans les locaux de l'association (60 %) et parfois à domicile. La plupart du temps, les colis sont préparés à l'avance (47 % des cas) par les bénévoles. Ces distributions peuvent avoir lieu au moins une fois par semaine (les Restaurants du cœur essaient de faire deux distributions car les bénéficiaires n'ont souvent pas d'équipements de conservation et pour créer des liens). Cependant, près d'un tiers des associations ne peuvent assurer la distribution que tous les 15 jours et 30 % tous les mois.

- Les associations qui distribuent des repas le font en général tous les jours pendant leur période de fonctionnement. La majeure partie assurent le repas de midi (73 %) et souvent le dîner (59 %) et le petit déjeuner (55 %). Certaines proposent des sandwiches, des goûters. Si plus de 70 % des associations essaient de proposer des menus variés, les autres collent à un modèle qui évolue peu.

Les repas sont servis dans des restaurants sociaux qui ont leurs règlements propres : ouverture limitée ou périodicité annuelle, horaires définis, utilisation soumise ou non à des conditions particulières (contrat d'insertion, travaux au sein de l'association, inscription dans des groupes de chercheurs d'emploi, obligation d'être suivi par un travailleur social, etc.)

La distribution de colis ou repas dans les locaux des associations ne semble pas toujours la forme la mieux adaptée pour toucher les personnes les plus marginalisées (SDF, drogués..) qui ne se déplacent plus. Ainsi, le Secours populaire dans le département du Nord organise des distributions directes auprès de ce public. De même l'Armée du Salut distribue des soupes populaires la nuit à Paris.

## 5. Les bénéficiaires

La situation nutritionnelle des personnes pauvres étant mal connue de même que le niveau et la nature de l'aide alimentaire distribuée, il est peu surprenant de ne pas parvenir à avoir une vision claire des bénéficiaires de l'aide alimentaire française. Une enquête menée par la FFBA<sup>26</sup> donne des éléments sur les bénéficiaires de l'aide distribuée par les associations s'approvisionnant auprès des Banques alimentaires. 35 % sont des familles avec enfants, 30 % sont des personnes seules, 25 % des familles monoparentales, 10 % des couples sans enfant. En revanche, peu d'informations sont disponibles quant à la structure des ressources de ces bénéficiaires, à leurs conditions de vie (sans domicile fixe, bénéficiaires d'allocations spécifiques...) ou à la place de l'aide alimentaire dans leur stratégie d'approvisionnement.

Il en ressort qu'il est difficile d'avoir une perception globale de l'aide alimentaire par les bénéficiaires. Seules sont disponibles des informations fragmentaires.

Ainsi, la présence d'enfants et de leur mal-être est un déclencheur primordial pour bon nombre de familles dans la démarche de demande d'aide alimentaire. Dans le même temps, cette démarche est perçue comme un constat d'échec (avec peut-être la peur de se voir retirer la garde des enfants) et n'intervient qu'après avoir essayé les autres pistes administratives. Alors, même pour les familles étant structurellement ou régulièrement en situation difficile, le recours à l'aide alimentaire se fait dans l'urgence.

On peut aussi souligner quelques biais que peuvent amener la distribution gratuite d'aide alimentaire telle qu'elle est effectuée actuellement :

- Les personnes ayant recours à l'aide alimentaire sont souvent placées dans une position d'assistés. Rarement associées aux décisions, elles n'ont pas le contrôle des initiatives et sont rarement placées comme acteurs potentiels des actions entreprises. Cela va en partie à l'encontre de leur mobilisation pour la recherche d'une issue à leur situation et éviter qu'elles se replient sur elles-mêmes. Cependant, plusieurs associations tentent d'engager le dialogue. Il porte généralement plus sur les activités proposées que sur l'aide alimentaire elle-même (nature des produits, formes de distribution...).

- L'aide alimentaire octroyée en urgence par le biais de centres distributeurs n'incite pas au regroupement ou à l'organisation des personnes en difficulté. Or, c'est un élément essentiel pour faire de ces populations des acteurs de la société et faire reconnaître leurs droits. Même si le fait qu'il s'agisse d'une action d'urgence rend l'accompagnement difficile, de nombreuses organisations tentent d'assurer au moins un accueil avec pour objectif d'orienter les demandeurs d'aide alimentaire vers d'autres organisations ou services sociaux pouvant prendre en charge un suivi et un accompagnement adaptés.

### Les associations et les bénéficiaires

L'enquête menée par le Credoc en 1994 auprès de 754 personnes en situation de pauvreté indique que si la majorité des personnes interrogées (55 %) n'a pas de contact avec une association, une personne sur 5 (20 %) y va régulièrement. Le reste (25 %) y a recours seulement en cas de besoin. Les associations à structure nationale sont les plus citées : le Secours catholique (32 %), les Restaurants du cœur (28 %), le Secours populaire (28 %), ATD Quart Monde (7 %), Emmaüs et l'Armée du Salut (3 %).

L'enquête<sup>27</sup> menée auprès de 14 foyers bénéficiant de l'aide alimentaire et ayant des enfants en bas âge donne quelques éléments sur la perception des associations par les

---

29. Ce constat relativise les résultats que peuvent donner des approches plus basées sur le rapport coût efficacité.

30. Ce groupe de travail regroupe des professionnels aux compétences diverses et complémentaires, des institutions et diverses organisations (ministères, associations caritatives, comités d'éducation pour la santé...).

31. Les ateliers « cuisine » visent à apprendre aux femmes du quartier et aux femmes immigrées comment utiliser les produits disponibles soit via l'aide alimentaire, soit dans les boutiques pour confectionner des repas équilibrés. La confection de repas en commun favorise les échanges

bénéficiaires, même s'il n'est pas question de généraliser ces remarques :

– La faible connaissance du système associatif. C'est souvent l'administration qui, face à son incapacité de répondre à l'urgence, a aiguillé les personnes interrogées vers les associations. Dans la plupart des cas, elles ne connaissaient pas les conditions liées à l'octroi de l'aide alimentaire et considéraient les associations comme des organismes pour les plus démunis (SDF). Elles n'estimaient donc pas être parmi les personnes ciblées.

– La préférence pour les services sociaux publics, d'une part parce qu'on les connaît (entre autres via les bons alimentaires) et d'autre part car cela leur confère un statut de citoyen. Le renvoi sur les associations est vécu comme une discrimination.

– Dans le même temps, les services sociaux sont souvent mal armés pour répondre à la demande de ces populations. Ces dernières considèrent de plus que leurs problèmes ne sont pas pris en considération.

– La faible convivialité des associations conçues plus pour répondre à l'urgence. Or, une partie des bénéficiaires font appel à ces services de manière répétée. Cela conduit souvent à une certaine agressivité.

– Une mauvaise adaptation des produits aux besoins des bénéficiaires. Ainsi, certains produits sont inadaptés aux conditions de vie des bénéficiaires (pas de four, pas de congélateur...). Avec le manque de convivialité, les bénéficiaires tendent à développer une certaine méfiance vis-à-vis des associations et des produits (ex. : suspicion de détournement par les bénévoles, lecture attentive des étiquettes pour vérifier que les produits ne sont pas périmés).

## 6. Les différents niveaux d'action

Comme il a été souligné précédemment, il n'existe pas de cadre de politique nationale dans le domaine de la sécurité alimentaire. Il en est de même pour la gestion de l'aide alimentaire. Dans ce contexte, la responsabilité et l'initiative d'action sont laissées aux structures locales et aux associations.

---

32. Ce document a servi de base pour un des quatre chapitres de l'outil pédagogique «Alimentation Atout Prix».

## Les structures locales

La distribution de bons alimentaires ou d'allocations complémentaires dépend principalement des municipalités (de leurs priorités, de leurs ressources financières)<sup>28</sup>. Cette décentralisation de l'action social touche tous les domaines. Si elle paraît a priori pertinente pour ce qui est de la réponse au problème, elle peut aussi générer un refus des prise de responsabilité. Au sujet du logement des populations les plus démunies, le maire de Chambéry, Louis Besson, explique simplement le problème : « Que se passe-t-il dans une agglomération urbaine ? Tout le monde attend que ce soit le maire de la commune voisine qui s'occupe des problèmes difficiles et on transforme le plus pauvre en mistigri qu'on essaie de se passer. Chacun préfère attendre de voir ce que va faire le voisin et se dit que s'il commence, ils vont tous arriver et le voisin n'aura plus rien à faire ». Renforcer la coordination entre actions sectorielles et entre les différents acteurs fait l'objet d'une proposition de loi qui doit être discutée au Parlement au printemps 1997. Mais, comme il a été mentionné précédemment, cette loi ne fait pas référence spécifiquement à la sécurité alimentaire et se centre sur les problèmes de droit, d'accès à l'emploi, d'accès aux soins, d'accès au logement, d'accès à la formation.

## Les associations

Sans cadre national et sans responsabilités spécifiques des différents niveaux de la décentralisation, la gestion de l'insécurité alimentaire repose largement sur l'action des associations. Or, dans bien des cas, ces associations sont seules, peu liées aux autres actions sociales. Certaines cherchent à développer les contacts et à se coordonner avec les autres associations et les services sociaux pour tenter de rechercher une solution globale à la situation. Ainsi, à Chambéry, la Cantine savoyarde a la particularité de fonctionner en réseau avec les autres associations caritatives de la ville (excepté les Restaurants du cœur qui souhaitent conserver leur autonomie) et les différents services sociaux, tous regroupés au sein d'une coordination alimentaire. Une assistante sociale veille à la cohérence des actions, évite « les doublons » et oriente les personnes en fonction de leurs besoins et de leurs demandes. Ce contexte local permet à la Cantine savoyarde d'insérer

l'aide alimentaire aux autres politiques sociales destinées aux personnes qui fréquentent ce lieu. Si ce genre de coordinations se multiplient, elles restent le fruit d'initiatives locales et isolées.

## IV

### Solidarités ville-campagne

Réduire les coûts de distribution est aussi une préoccupation pour les populations pauvres dans les pays en développement. En 1984, une coopérative de Barquisemeto (Venezuela), ville d'un million d'habitants, et une coopérative de petits producteurs maraîchers de la région avoisinante organisent le premier marché (féria) de consommation familiale où les légumes sont vendus à prix unique. Aujourd'hui ce type de féria se tient dans 27 villes. Elles permettent de commercialiser 850 tonnes de fruits et légumes chaque semaine ainsi que des produits transformés pour un chiffre d'affaire qui atteignait 220 millions de bolívares (environ 22 millions FF) en 1992. Fondées sur une relation directe entre producteurs et consommateurs, les férias permettent à une population urbaine appauvrie, estimée à 6 millions de personnes, d'accéder à une alimentation de qualité à moindre coût. Les férias s'appuient sur une organisation collective. Les décisions (planification des semis, prix aux producteurs) sont prises au cours de réunions hebdomadaires réunissant producteurs, consommateurs et employés des férias. La rotation des postes permet d'éviter toute spécialisation et donc de fragiliser l'organisation en la faisant reposer sur quelques personnes clés.

Ce programme stimule d'autres activités telle que la

## L'ACCOMPAGNEMENT DE L'AIDE ALIMENTAIRE

De nombreuses associations mènent des actions de renforcement de la sécurité alimentaire en même temps ou en dehors de la distribution d'aide alimentaire. Certaines d'entre elles soit intègrent ces actions dès le départ dans leurs activités d'accueil des personnes démunies, soit accompagnent progressivement l'aide alimentaire d'autres actions complémentaires. Selon l'enquête effectuée par la FFBA auprès de 1 083 associations faisant des distributions alimentaires, seulement 20 % organisent des réunions/actions parallèles. Ces actions vont de la formation nutritionnelle à l'aide à l'insertion.

### L'éducation nutritionnelle

L'éducation nutritionnelle est une des rares activités incluses dans la politique nationale en faveur de la sécurité alimentaire des populations défavorisées. Elle est aussi largement reprise par nombre d'associations qui font des distributions alimentaires. Ainsi, la plupart des distributions de colis alimentaires s'accompagnent de conseils en conservation des aliments, conseils nutritionnels et culinaires.

Cependant, l'éducation nutritionnelle, si elle n'est pas replacée dans une action plus large, a un impact relativement faible. J.-P. Deschamps en présente bien les limites : « Il est tentant de placer comme objectif premier l'éducation nutritionnelle des familles pauvres. Et pourtant, les choses ne sont pas si simples. Il faut d'abord faire preuve d'une grande humilité. L'éducateur serait-il lui-même capable de nourrir une famille avec ce dont dispose une famille du quart-monde ? [...] Ceux-ci risquent aussi d'interpréter péjorativement certains comportements pourtant explicables et compréhensibles : les sucreries données aux enfants, les aliments coûteux achetés au début du mois... »<sup>29</sup>

Même si l'éducation nutritionnelle a fortement évolué, passant d'un cadre de conseil rigide basé sur des règles d'hygiène à une prise en compte des aspects conviviaux et sociaux de l'alimentation, son impact sur les populations défavorisées reste difficile à évaluer. Le groupe de travail<sup>30</sup> constitué en 1992 à l'initiative du CFES (Comité français d'éducation pour la santé) autour du thème « Alimentation et populations défavorisées » ne peut que constater la mécon-

naissance du public et de ses réels besoins. Les enquêtes, même partielles, buttent sur de nombreux problèmes méthodologiques : définition de la pauvreté, fiabilité des réponses. En effet, une partie des populations enquêtées a tendance à répondre en fonction de ce qu'elle considère être une alimentation équilibrée et non en fonction de ce qu'est leur alimentation. La peur d'être jugé, la volonté de plaire à l'enquêteur sont deux biais très présents dans les enquêtes auprès des populations défavorisées. Ce groupe de travail a donc pour objectif de coordonner et de favoriser les échanges dans le domaine de l'éducation nutritionnelle des publics défavorisés et de l'amélioration des connaissances.

Si nombre d'ateliers « cuisine »<sup>31</sup> proposés par des associations, si nombre de documents relatifs à l'alimentation et aux petits budgets proposent un service évident, la répercussion sur le pouvoir d'achat des familles reste minime. « On tente simplement d'aménager les budgets, d'éviter de voir la part consacrée à l'alimentation se réduire encore un peu. Nous cherchons à éduquer pour une plus grande régularité dans l'alimentation, pour que le pouvoir d'achat même faible soit réparti sur l'ensemble du mois », témoigne un travailleur social. De fait l'éducation nutritionnelle tient là tout son rôle. Elle informe non seulement sur l'équilibre des repas, sur la valeur nutritive des aliments, mais aussi sur la nécessaire gestion des budgets familiaux.

Sortir l'éducation nutritionnelle de son cadre strict de promotion d'un modèle et la lier aux actions dans le domaine de la lutte contre la pauvreté, de l'accès au marché et de l'aide alimentaire est donc essentiel. Le rapprochement des réseaux du CFES et de différents professionnels (travailleurs sociaux, conseillères en économie sociale et familiale, infirmières, travailleuses familiales, etc.) et bénévoles travaillant dans le domaine de l'aide alimentaire va dans ce sens. Un document<sup>32</sup> du Collège Rhône-Alpes d'éducation pour la santé de 1995, propose une réflexion sur « Alimentation et populations démunies : quelle éthique ? » et donne des pistes de réflexion pour les professionnels et les bénévoles pour analyser leurs réactions en fonction de situations types. L'objectif est de resituer l'action de formation nutritionnelle (et de don alimentaire) dans la relation avec les bénéficiaires et l'objectif long terme de travail.

La formation à la gestion des budgets

La gestion du budget a pour objectif d'apprendre aux bénéficiaires à répartir leurs dépenses. De nombreux travailleurs sociaux constatent une consommation en « dent de scie » liée au versement d'un salaire ou de prestations sociales. Au moment du versement, les familles ont tendance à acheter des produits dits de luxe (ou produits de valorisation sociale) et de finir le mois avec le réfrigérateur vide. Gérer le budget permet d'assurer une alimentation minimum sur l'ensemble du mois, et de faire face au reste des charges non compressibles. De plus cette action tente d'apprendre aux familles que les aides exceptionnelles allouées par les CAF (Caisse d'allocation familiale) ou les CCAS ne sont pas des droits mais bien des aides exceptionnelles. Trop de familles, selon certaines assistantes sociales, font l'impasse sur certaines factures (EDF, loyer, gaz, etc.) sachant pouvoir bénéficier de ces aides exceptionnelles.

Dans ce domaine, le Secours catholique propose une action innovante appelée « Boutique alimentation conseil ». Elle permet d'intégrer l'aide alimentaire à un dispositif plus large qui s'adresse aux familles endettées et à faibles revenus. En liaison avec les centres sociaux, un permanent du Secours catholique, dont le poste est souvent pris en charge par la CAF et la CLI (Commission locale d'insertion), propose aux familles, en échange de produits alimentaires vendus 50 % moins cher que sur le marché, de s'engager à travailler une fois par semaine sur leur budget. Il s'agit de mettre à plat les comptes, de repérer les économies possibles, avec, pour objectif, le règlement d'une dette impayée. Les contrats sont d'une durée de deux mois, et ont pour but de permettre aux familles, dans une relation individuelle avec le permanent, d'effectuer le tour des problèmes quotidiens. L'objectif de l'association est de lutter contre l'assistanat et d'aider les

participants à trouver une régularité financière, à ne pas négliger le budget alimentaire face aux postes fixes que sont par exemple les dépenses de loyer ou d'électricité, et de rester acteurs dans la recherche de solutions à leurs problèmes. À l'issue des deux mois, les familles sont invitées à faire partie d'une seconde action appelée « Le marché ensemble » qui aide les familles en difficulté financière à s'organiser pour trouver et acheter moins cher des denrées (alimentation et entretien).

#### La perception des problèmes alimentaires dans les pays développés

«Les images de la télévision présentant des personnes désespérées et mourant de faim dans des pays comme le Rwanda ou l'ex-Yougoslavie donnent aux auditeurs des idées très arrêtées sur ce qu'est la malnutrition. Or les mendiants dans les rues de Londres, de New-York ou de Toronto, ou les personnes qui font des demandes à la Banque alimentaire de Sydney, sont des personnes pauvres qui ont besoin d'aide.

[...] Dans les pays industrialisés, avoir faim, ce n'est pas seulement manquer de nourriture mais aussi ne pas être à même de l'acheter via les canaux normaux.»

Mais, de telles actions buttent sur différentes difficultés. D'une part, une action comme « Le marché ensemble » ne peut s'adresser aux plus démunis ou à ceux qui, trop endettés, considèrent dérisoire une économie de 500 francs par mois (500 francs étant la somme moyenne économisée). D'autre part, de telles actions reposent généralement sur la disponibilité et la bonne volonté des bénévoles et ne sont donc pas systématiques.

#### Les coopératives alimentaires et épiceries sociales

Dans les coopératives, le prix des denrées est calculé en fonction des revenus. Peu répandu, ce système oblige les familles à passer leur commande. La disponibilité des différents produits n'est pas immédiate. En revanche, dans les

épiceries sociales, les produits sont disponibles comme dans un magasin traditionnel. Différentes formules sont pratiquées en fonction des épiceries : prix situés en dessous des prix du marché, réduction globale basée sur le niveau de ressource du ménage.

Ces structures ont beaucoup de mal à fonctionner sans subventions. Ainsi, à Grenoble, une épicerie a été créée avec des financements de la Caisse des dépôts et consignations et de la commune. Elle bénéficie d'un soutien du supermarché Carrefour qui lui donne accès à sa centrale d'achat. Malgré

#### La situation européenne

La méconnaissance de la situation alimentaire des populations pauvres n'est pas spécifique à la France. À l'initiative de l'association allemande AGEV s'est tenu un colloque « Pauvreté et nutrition dans les pays développés » en octobre 1995. Ce séminaire réunissait des représentants d'associations allemandes, anglaises, américaines, finlandaises et françaises. Il a permis aux différents participants

ces aides, elle cherche actuellement une autonomie financière difficile à trouver en raison de la faiblesse des marges commerciales.

Outre les avantages sur les prix, ces structures apportent un certain nombre de solutions aux problèmes concrets des familles :

- intégrées au quartier, elles évitent de se préoccuper du mode de transport pour rejoindre le centre ville ou les magasins « hard discount » situés loin en périphérie ;
- elles créent un lieu d'animation et d'échange ;
- elles associent souvent les bénéficiaires à la gestion de l'entreprise.

#### Les jardins

Il est difficile de connaître la place que tiennent les jardins potagers, la cueillette, la chasse ou l'élevage dans les stratégies d'alimentation des personnes démunies et l'autonomie que cela procure par rapport au marché. Il existe plusieurs actions qui visent la réinsertion et/ou l'autoconsommation.

Les «Jardins de cocagne» dans le Doubs cherchent avant tout à accompagner des personnes exclues en les impliquant dans un travail. L'opération est financée par la vente de paniers de légumes sur la base d'abonnements. Les «Jardins du cœur» sont eux destinés à alimenter les Restaurants du cœur en produits frais. La production, marginale au regard des volumes distribués par l'association, est assurée, comme pour les «Jardins de cocagne», par des personnes en contrat d'insertion.

Les «Jardins d'aujourd'hui» sont axés avant tout sur l'auto-consommation. En général, le budget alimentaire varie peu mais la nourriture se diversifie. Les participants se réinsèrent dans la vie active et sociale. D'une part, ils apprennent avec le jardinage à se projeter dans l'avenir. D'autre part, après un ou deux ans de pratique, ils osent inviter à leur table car ils

#### L'aide alimentaire et le développement

Il est généralement reconnu, au moins dans le milieu des associations de développement, que l'aide alimentaire peut contribuer à améliorer la sécurité alimentaire lorsqu'une partie ou la totalité d'une population n'a pas accès à la nourriture par suite de situations de crises ou de conditions économiques précaires. Cependant, l'aide alimentaire ne traite généralement pas la cause même de l'insécurité alimentaire. Elle ne fait qu'en atténuer les effets les plus graves.

Il faut donc y recourir avec précaution, à savoir :

- lorsque la survie du groupe cible est en jeu, par suite d'une pénurie alimentaire ou du manque de fonds ;
- à titre temporaire, afin d'assurer la jonction entre l'offre et la demande, pour permettre le premier pas sur la voie de la sécurité alimentaire. Lorsqu'il n'y a pas de pénurie alimentaire, l'aide alimentaire est moins indiquée et la préférence devra être donnée à d'autres solutions.

ont acquis un savoir faire et un nouveau statut et ils en sont fiers.

## Les réseaux économiques parallèles

Pour améliorer l'accès des plus démunis aux produits alimentaires, diverses initiatives ont vu le jour. Certaines tentent de réduire le coût lié à la distribution. Ainsi, en Ariège, le Secours catholique essaie de mettre en place un système de distribution alimentaire allant du producteur au consommateur sans intermédiaires. Cela permet de vendre les produits bien en dessous des prix du marché. Ce type d'initiative est aussi pratiqué dans certains pays en développement.

## Une aide financière complémentaire

L'aide financière pour assurer la sécurité alimentaire est, a priori, ce que tentent de faire toutes les allocations spécifiques et le RMI. Ces allocations peuvent être complétées par des apports provenant de collectifs locaux généralement composés des collectivités territoriales et d'associations caritatives. Ces compléments aux prestations sociales ou au RMI peuvent être ou non directement liés à l'achat de denrées alimentaires.

Ainsi, à Quimper, la commune, le Conseil général et les associations caritatives ont constitué une caisse commune. Ils versent une allocation complémentaire aux personnes bénéficiant du RMI au prorata de leurs ressources. Ces aides, quand elles sont instaurées, tendent à remplacer les bons alimentaires. Comme les bons alimentaires, elles s'inscrivent dans le cadre d'aides exceptionnelles.

## La participation financière des bénéficiaires

Que ce soit pour les colis d'aide alimentaire ou la distribution de repas déjà préparés, certaines associations sollicitent une contribution financière de la part des bénéficiaires. Sur les 1 083 associations enquêtées par la FFBA, 34 % des associations distribuant des repas et seulement 17 % des associations distribuant des colis faisaient appel à la participation des bénéficiaires. Cette différence est en partie expliquée par les dépenses supplémentaires occasionnées par la constitution de repas complets équilibrés ne pouvant être constitués uniquement sur la base de l'aide alimentaire donnée par les différents canaux d'approvisionnement. Si la cotisation pour les repas est généralement fixe, la cotisation

demandée pour les colis varie fortement en fonction des associations : cotisation mensuelle ou annuelle, prix fixe par personne ou famille, prix fonction des ressources du bénéficiaire, pourcentage du prix du colis (entre 10 et 50 %). Quand la contribution atteint 50 % du prix du colis, cela ne concerne que les produits achetés directement par l'association et non les produits provenant des Banques alimentaires ou d'autres dons.

### L'accompagnement social

La plupart des demandeurs d'aide alimentaire ont, avant d'aller auprès des associations, fait appel aux services sociaux traditionnels. L'échec ou l'insuffisance de leur prise en charge, la non prise en considération de la gravité de leur situation les conduit vers les associations de distribution d'aide alimentaire. La prise en compte de leurs attentes est souvent d'autant plus difficile qu'elle s'accompagne d'un renfermement et d'un mal-être qui freinent considérablement la démarche.

Cette demande n'est pas toujours prise en compte par les associations qui ne sont pas organisées en conséquence et qui, pour la plupart, tentent avant tout de traiter l'urgence. Cependant, de nombreuses organisations mettent en place des cellules d'accueil pour les bénéficiaires qui leurs proposent de chercher des solutions à leur situation : demande de papiers, demande d'allocations...

Ainsi, le Secours populaire accueille les demandeurs d'aide alimentaire avec un examen de la situation multidimensionnelle afin d'engager un accompagnement personnalisé. La demande initiale constitue avant tout un moyen de rentrer en contact avec les personnes défavorisées.

---

33. Le CFES, avec le soutien financier du CERIN, propose des formations pour les professionnels et les bénévoles sur la thématique de l'alimentation à petit budget et à l'utilisation du nouvel outil pédagogique «Alimentation

### Une initiative anglaise

Au Royaume-Uni, un réseau de lutte contre la pauvreté alimentaire s'est constitué (Food Poverty Network) avec pour objectif, entre autres, de mettre en contact et faire connaître les initiatives locales mises en place autour de ce thème. Elles vont du magasin communautaire au café communautaire et à la distribution de repas.

## Une campagne brésilienne contre la faim

Le bilan de la situation brésilienne est amer. Alors que le développement économique du pays se confirme, 32 millions de personnes souffrent de malnutrition. En avril 1993, un « Conseil de la sécurité alimentaire » est créé à l'initiative de l'association du président brésilien Itamar Franco. La campagne « Pour la citoyenneté et contre la faim » est lancée. La même année, 7 000 comités se constituent localement principalement à l'initiative de particuliers. Ils entreprennent diverses actions dont la distribution d'aide alimentaire.

En mars 1994, la campagne engage une deuxième phase (« Aliment contre la faim, travail contre la misère ») qui tente de faire passer de la prise de conscience du problème à l'intégration de la problématique de sécurité alimentaire dans celle du développement. Des programmes de création d'emplois sont mis en place (récupération de papiers, petites usines de matériaux de construction, ateliers de couture, etc.). Un label « Action des citoyens contre la misère et pour la vie » est apposé sur les produits fabriqués par les coopératives formées dans le cadre de la campagne et sur des produits agricoles. Mais l'action qui prend le plus d'ampleur est le mouvement des « sans-terre ». Revendication ancienne, la nécessité d'une réforme agraire est, grâce à la campagne, reconnue par une part de plus en plus large de l'opinion publique.

Trois enseignements peuvent être dès maintenant tirés de cette campagne :

- Le mouvement est similaire à ce qui s'est passé en France par rapport au logement : on est passé de l'assistanat à une approche plus politique de droit au logement.
- Une action caritative parvient à mobiliser des gens et des institutions pour évoluer ensuite vers une action

## CONCLUSIONS

Une mauvaise connaissance de la situation alimentaire des populations pauvres et de leurs besoins

La méconnaissance de l'état et des problèmes nutritionnels des populations défavorisées a été soulignée par plusieurs auteurs travaillant sur le sujet. Les informations disponibles sont généralement fragmentaires ou reposent sur des indicateurs indirects de la malnutrition.

Si ce constat est choquant pour un pays comme la France, ce n'est pas un cas isolé. Il est le résultat :

– D'un manque de coordination de l'information au niveau national :

\* absence de dispositifs (statistiques, observatoire...) permettant d'appréhender la situation et son évolution ;

\* éclatement des centres de décision et d'intervention (ministères des Affaires sociales, de l'Éducation, de l'Agriculture, régions, communes, associations).

– De problèmes méthodologiques rencontrés par les enquêtes :

\* définition de la population « défavorisée » qui repose avant tout sur une notion qualitative ;

\* problème du suivi des populations sans domicile fixe qui ne peuvent être touchées que ponctuellement via les organisations qui leurs apportent des services ;

\* les populations enquêtées regardent avec méfiance les questionnaires et tendent à répondre en fonction de ce qu'elles estiment être la bonne réponse (image).

Quoi qu'il en soit, la mauvaise connaissance de l'état nutritionnel des populations pauvres et des causes profondes de ces situations augmente largement les risques d'avoir des réponses pas toujours adaptées à leur demande (exemple : donner de l'aide alimentaire quand la cause majeure du problème est un manque de revenus, faire de l'éducation nutritionnelle quand le déséquilibre alimentaire est avant tout lié à une incertitude et une irrégularité dans les rentrées d'argent dans le foyer, donner des produits alimentaires de base alors que l'ensemble de l'alimentation de la famille repose sur ces dons...).

De même, le ciblage de l'aide est plus difficile. Actuellement, les associations se basent sur la déclaration de revenus que font les demandeurs. Le niveau plafond doit ensuite être déterminé, souvent en fonction des volumes d'aide alimentaire disponibles dans l'association (certaines associations l'estiment entre 30 et 40 F par jour et par personne). Or, c'est un indicateur qui ne prend pas en compte l'ensemble de la situation. Ainsi, une personne sans ressources stables est amenée parfois à dépenser beaucoup pour son logement si elle doit se loger dans des hôtels. Il en va de même pour des personnes n'ayant pas les moyens de conserver de la nourriture ou de la transformer et qui doivent faire appel à des produits prêts à la consommation.

#### Une aide alimentaire structurelle gérée dans l'urgence

Alors qu'il est désormais reconnu que de plus en plus de personnes se trouvent en situation de pauvreté et donc en insécurité alimentaire, la réponse apportée au problème alimentaire reste une réponse d'urgence. Chaque hiver, chaque jour, les associations se retrouvent dans l'obligation de dispenser des repas, des colis à des bénéficiaires dépendant totalement de cette aide pour leur alimentation. Et, pour une bonne partie, aller auprès de ces associations est devenu un geste régulier.

L'isolement de l'aide alimentaire des autres actions d'intégration est d'autant plus grave que dans la plupart des cas les associations reconnaissent que les bénéficiaires de ce type d'aide font partie des plus démunis. Or, l'aide alimentaire ne permet en rien aux bénéficiaires une réinsertion dans la société. Au mieux, elle leur permet de subsister dans leur état du moment. Les plus chanceux peuvent essayer de s'en

servir comme une ressource additionnelle permettant d'assouplir les contraintes pesant sur la priorisation des dépenses.

Le caractère spécifiquement humanitaire de l'aide alimentaire se retrouve dans le fait que la plupart des distributions se font sans demande de contrepartie de la part des bénéficiaires. Il n'y a alors aucune obligation attachée à l'accès aux dons. Or, dans une démarche de développement (comme celles pratiquées dans les pays en développement), on demande généralement aux bénéficiaires de participer à l'identification de leurs besoins, l'analyse de leur situation, la mise en place d'actions de soutien dans un objectif de réinsertion durable dans la société.

Mais il semble que le problème va au-delà de l'approche de l'aide alimentaire et soit en partie lié à la nature de l'aide. L'aide alimentaire bénéficie parfois de son succès. Ainsi, à Chambéry, un lieu d'accueil distribuant des repas uniquement le midi a tenté une expérience : un repas le soir en contrepartie de l'inscription des bénéficiaires dans des groupes de recherche d'emplois. Mais devant la quantité des denrées collectées et la rareté des aides financières, l'organisme a renoncé à impliquer l'ensemble des bénéficiaires des repas du soir aux actions d'accompagnement.

Une mauvaise adaptation à la demande

Il est évident que la notion de « demande » doit se décliner à plusieurs niveaux. Il y a en premier lieu la demande que peuvent avoir les populations pauvres vis-à-vis de la société (ex. : répartition des ressources, accès à l'emploi, accès à un logement décent...). Face à cet échec, les personnes sont en droit d'attendre une aide de la part des services sociaux (ex. : accès aux différents filets de sécurité mis en place par le gouvernement). Or, il apparaît clairement que ces filets de sécurité ne sont pas toujours à même, d'une part de toucher l'ensemble de la population concernée et d'autre part de fournir à ces populations le minimum pour vivre de façon convenable dans une société de consommation telle que la nôtre. Enfin, les services sociaux ne semblent pas capables de gérer l'urgence quand les situations basculent rapidement dans la précarité, que ce soit de façon conjoncturelle ou structurelle.

Restent les attentes vis-à-vis des actions de « secours » dont fait partie l'aide alimentaire. Elles sont de deux sortes :

– Les attentes vis-à-vis des produits. Il y a d'une part une forte demande en produits pour l'alimentation et l'hygiène des enfants en bas âge. D'autre part, il semble que la perception d'une partie de la population bénéficiaire de l'aide alimentaire, quant à la place des dons dans l'alimentation des familles, diffère de celle des organismes de distribution. Le besoin de diversification des produits est réel pour fournir l'ensemble des produits nécessaires pour constituer des repas équilibrés tout en tenant compte des conditions de vie des bénéficiaires (possession ou non de fours, de congélateurs, de réfrigérateurs). S'ajoute à cela la monotonie des repas ou des colis qui peut peser lourdement sur des populations dépendant quasi structurellement de l'aide alimentaire pour leur alimentation.

– Les attentes vis-à-vis des organisations distributrices d'aide alimentaire. Les bénéficiaires qui arrivent dans les associations ont généralement parcouru un long et difficile chemin administratif. Ils souhaitent d'une part trouver une certaine écoute et d'autre part que leur situation soit prise en considération. Ils recherchent aussi une certaine discrétion car le recours à l'aide alimentaire est perçu comme une déchéance, en particulier vis-à-vis de l'entourage. Les commentaires sur la stigmatisation des personnes ayant recours à l'aide alimentaire restent cependant contradictoires. Pour certains la stigmatisation tend à disparaître et le recours à l'aide alimentaire est intégré aux stratégies d'approvisionnement comme l'est la recherche d'articles en promotion. Pour d'autres la stigmatisation persiste.

Cela implique pour les associations une grande disponibilité, une formation particulière des bénévoles<sup>33</sup>, une prise en considération de l'ensemble de la situation et non seulement de l'aspect alimentaire, l'établissement de liens personnalisés, l'amélioration de l'accueil (de nombreux conflits interviennent entre les bénéficiaires dans les lieux de distribution : disputes à propos de produits présents en petites quantités et qu'il n'est pas possible de distribuer à tous, accusations entre bénéficiaires à propos de la revente des produits distribués, problèmes dans les files d'attente, etc.).

La mauvaise adaptation des produits à la demande va bien au-delà du risque sanitaire pour les bénéficiaires. Il a été souligné que l'alimentation a une dimension culturelle et sociale forte. Or l'aide alimentaire tend à ne considérer l'alimentation que comme un simple carburant nécessaire pour fournir au

corps la vie et l'énergie. De nos jours l'alimentation n'est plus abordée sous son seul aspect physiologique. Le souci de la santé et de l'apparence physique génère un modèle d'alimentation dominant qui tend à supprimer l'emploi de certaines substances (le sucre, la graisse, les pommes de terre, les vins ordinaires, la bière, etc.). Ces substances sont celles que l'on retrouve pourtant le plus dans les enquêtes sur l'alimentation des populations défavorisées. Ce décalage avec les modèles culturels dominants est renforcé en cas de recours à l'aide alimentaire dont les responsables n'ont pas la possibilité d'adapter l'offre. Ils proposent les colis en fonction de ce qu'ils ont pu récupérer. Ainsi les demandes en fonction de critères ethniques, sensoriels ou sociaux sont rarement prises en compte.

### Un manque de coordination

Que se soit au niveau des politiques nationales ou au niveau local, la coordination autour de la sécurité alimentaire est peu développée quand elle n'est pas quasi inexistante. Le manque de cadre global n'est pas sans conséquences :

- La baisse prévisible des excédents agricoles européens peut avoir une conséquence sur l'aide alimentaire française si aucune mesure n'est prise pour compenser la perte de ce canal d'approvisionnement (ex. : aide budgétaire comme celle déjà mise en place par la Communauté européenne pour les produits manquants dans les stocks).

- Certaines zones géographiques ne présentent pas les structures nécessaires pour assurer les distributions alimentaires d'urgence.

- Les expériences des différentes associations pour intégrer l'aide alimentaire dans une démarche de sécurité alimentaire ne sont pas diffusées et ne sont pas valorisées.

- Certaines actions peuvent aller à l'encontre du travail entrepris par d'autres organisations. Ainsi en Isère, un organisme souhaitant organiser la distribution alimentaire autour d'un centre communal d'action sociale (CCAS), de manière à assurer un suivi global des populations en difficulté, dresse ce constat : « pendant la période hivernale, nos efforts sont ruinés. Les gens préfèrent aller au restaurant du cœur où aucune contrepartie ne leur est demandée. Nous les récupérerons au printemps et tout le travail d'insertion que nous avons commencé est à refaire. »

## La notion de citoyenneté : bénévoles et bénéficiaires

Le bénévolat possède de nombreux atouts. Les motivations des bénévoles sont certes diverses mais elles ont le mérite de révéler une démarche d'écoute des autres et surtout des plus démunis. D'ailleurs, les associations se retrouvent souvent à compenser les défaillances de l'administration dans ce domaine (souvent faute de temps !). Le cadre du bénévolat et du milieu associatif semble donner plus de souplesse dans le choix des réponses, des horaires, du temps d'écoute. En contrepartie, il fait reposer sur les bénévoles des responsabilités importantes alors que ceux-ci ne bénéficient pas toujours de la formation et du suivi adéquats. Ainsi une directrice de CCAS souligne : « Il y a un risque à la fois pour les familles et pour le bénévole qui se retrouve seul avec les problèmes des demandeurs et il n'a personne pour s'en décharger. Il n'est ni suivi ni formé et ne possède bien souvent que sa bonne volonté. Il peut parfois manquer de recul. »

Mais la démarche du bénévole va bien au-delà de ce simple constat. Elle revêt aussi un sens particulier des devoirs du citoyen vis-à-vis de la société puisqu'il accepte de suppléer aux défaillances de l'État dans la prise en charge des personnes démunies.

Le débat sur la citoyenneté doit aussi être porté au niveau du statut des bénéficiaires de l'aide alimentaire. Quel rôle dans la société est-il laissé aux familles dépendant de l'aide pour leur survie ? Comment améliorer la participation des bénéficiaires à la discussion sur les politiques qui les concernent, sur les choix d'action en leur faveur ? Comment améliorer l'efficacité des actions de réinsertion ?

Bien sûr, ces questions dépassent largement le problème de la sécurité alimentaire et concernent l'ensemble des actions de lutte contre la pauvreté. Dans ce domaine, la démarche du gouvernement pour l'élaboration du projet de loi d'orientation relatif au renforcement de la cohésion sociale est intéressante car elle a associé les associations tout le long de son élaboration. Comment aller plus loin pour associer activement une partie de la population qui est non seulement exclue de l'économie mais aussi de la vie politique ?

## Une action à construire autour de la sécurité alimentaire

La sécurité alimentaire des populations les plus démunies est abordée en France avant tout sous l'angle de l'éducation nutritionnelle et de l'aide alimentaire. Cependant des initiatives locales tentent de déployer de nouvelles stratégies en faveur de la sécurité alimentaire des populations défavorisées. La multiplicité des partenariats, des sensibilités et des contextes locaux apporte beaucoup de nuances aux différentes actions. Ces actions monopolisent des compétences très variées et révèlent la richesse du milieu associatif et caritatif. Souvent marginales et peu valorisées, ces actions livrent quelques pistes et donnent un nouvel éclairage sur ce que pourrait être une politique destinée à la sécurité alimentaire en France.

En revanche, au niveau des politiques, la problématique de la sécurité alimentaire ne reçoit aucune attention spécifique. Elle reste un axe de travail transversal à de nombreux autres thèmes (santé, ressources, famille, éducation), mais elle n'est jamais considérée comme un domaine à part entière. Pour partie, cette attitude est cohérente dans le sens où l'on peut estimer que la sécurité alimentaire peut être assurée avec une sécurisation des revenus. Mais la réalité est malheureusement différente. D'une part, une partie de la population française ne dispose pas de revenus réguliers et suffisants. D'autre part, les dépenses alimentaires entrent en concurrence avec d'autres dépenses (santé, logement...). C'est pourquoi, on peut envisager que la sécurité alimentaire fasse l'objet d'une politique spécifique coordonnée avec les autres actions sociales.

### En guise de pistes de travail

Une initiative forte dans le domaine des politiques alimentaires pourrait s'atteler à au moins quatre chantiers.

D'une part, l'amélioration des connaissances qui demeurent éparées et fragmentaires. Il s'agirait d'aboutir à une meilleure appréhension de la situation des populations à risque, de leurs comportements, besoins et stratégies.

D'autre part, la formulation d'une politique de sécurité alimentaire, en particulier pour les groupes vulnérables, nécessite de réintégrer la question alimentaire dans les politiques sociales et de clarifier les rôles et responsabilités de l'État, des collectivités territoriales, du secteur associatif.

Enfin, pour alimenter efficacement le travail cité précédemment, il serait important de tirer parti des approches, analyses et réflexions appliquées d'une part au domaine du logement, de l'accès aux soins et à l'éducation au niveau national et européen, mais aussi au domaine de la sécurité alimentaire dans les autres pays d'Europe, aux États-Unis et au Canada et dans les pays en développement.

***La Fondation Charles Léopold Mayer pour le progrès de l'Homme (FPH)** est une fondation de droit suisse, créée en 1982 et présidée par Pierre Calame. Son action et sa réflexion sont centrées sur les liens entre l'accumulation des savoirs et le progrès de l'humanité dans les domaines suivants : environnement et avenir de la planète ; rencontre des cultures ; sciences, techniques et société ; rapports entre État et Société ; agricultures paysannes ; lutte contre l'exclusion sociale ; construction de la paix. Avec des partenaires d'origines très diverses (associations, administrations, entreprises, chercheurs, journalistes...), la FPH anime un débat sur les conditions de production et de mobilisation des connaissances au service de ceux qui y ont le moins accès. Elle suscite des rencontres et des programmes de travail en commun, un système normalisé d'échange d'informations, soutient des travaux de capitalisation d'expérience et publie ou copublie des ouvrages ou des dossiers.*

***La librairie FPH** est une association constituée selon la loi de 1901, dont l'objectif est d'aider à l'échange et à la diffusion des idées et des expériences de la Fondation et de ses partenaires. Sous la marque des **Éditions Charles Léopold Mayer**, elle édite des dossiers et des documents de travail, et assure leur vente et leur distribution, sur place et par correspondance, ainsi que celle des ouvrages coédités par la Fondation avec des maisons d'édition commerciales.*



---

---

Vous pouvez vous procurer les ouvrages et les dossiers des Éditions Charles Léopold Mayer, ainsi que les autres publications ou copublications de la Fondation Charles Léopold Mayer pour le progrès de l'Homme (FPH) auprès de :

**La librairie FPH**  
**38 rue Saint-Sabin**  
**75011 PARIS (France)**  
**Tél./Fax : 01 48 06 48 86**

**Sur place :** mardi, mercredi, vendredi : 9h-13h et 14h-18h, jeudi : 14h-19h

**Par correspondance :** d'après commande sur catalogue.

Le catalogue propose environ 300 titres sur les thèmes suivants :

*avenir de la planète*  
*lutte contre l'exclusion*  
*innovations et mutations sociales*  
*relations État-société*  
*agricultures paysannes*  
*rencontre des cultures*  
*coopération et développement*  
*construction de la paix*  
*histoires de vie*

---

---

Pour obtenir le **catalogue** des éditions et coéditions Charles Léopold Mayer, envoyez vos coordonnées à :

La librairie FPH  
38 rue Saint-Sabin  
75011 PARIS (France)



-----  
Veuillez me faire parvenir le catalogue des éditions et coéditions Charles Léopold Mayer.

Nom .....	Prénom .....
Société .....	
Adresse .....	
.....	
Code postal .....	Ville .....
Pays .....	

