

COMPRENDRE LE JEU D'ACTEURS DE LA LUTTE CONTRE LA PRÉCARITÉ ALIMENTAIRE : UN ENJEU POUR LE DÉVELOPPEMENT D'UNE ACTION PUBLIQUE TRANSVERSALE

QU'EN SAVONS-NOUS ?



Illustration : Elaine Casap - unsplash.com

Définie depuis 2018 par la loi EGAlim¹, la lutte contre la précarité alimentaire « vise à favoriser l'accès à une alimentation **sûre, diversifiée, de bonne qualité et en quantité suffisante** aux personnes en situation de vulnérabilité économique ou sociale ». Relative aux inégalités sociales d'accès à l'alimentation, la lutte contre la précarité alimentaire se réfère **aux politiques sociales, mais aussi alimentaires et sanitaires**. À l'échelle locale, appréhender ce phénomène implique dès lors la **mobilisation d'une multiplicité d'acteurs**, aux champs d'intervention variés.

¹ EGAlim : LOI n° 2018-938 du 30 octobre 2018 pour l'équilibre des relations commerciales dans le secteur agricole et alimentaire et une alimentation saine, durable et accessible à tous. (J.O. 1 novembre 2018).

Depuis les années 1980, les structures de l'aide alimentaire fournissent sur une durée limitée des produits alimentaires aux personnes vulnérables dans les situations d'urgence, par le biais d'associations majoritairement spécialisées en la matière.

Depuis les récentes crises sanitaires et économiques, l'augmentation, la diversité et la pérennisation des bénéficiaires indiquent un besoin accru et diversifié de dispositifs et d'accompagnement face à la multiplicité des situations de précarité alimentaire. Dans un contexte de de la précarisation de l'accès à l'alimentation (14,8 % d'inflation sur les produits alimentaires en 2022), l'alimentation devient une **variable d'ajustement** dans le budget des ménages, questionnant l'accompagnement proposé aux personnes vulnérables.

Juridiquement « la lutte contre la précarité alimentaire mobilise :

- ▶ **L'État et ses établissements publics,**
- ▶ **Les collectivités territoriales,**
- ▶ **Les acteurs économiques,**
- ▶ **Les associations,** dans le cadre de leur objet ou projet associatif,
- ▶ **Les centres communaux et intercommunaux d'action sociale,** en y associant les personnes concernées. »¹

L'AIDE ALIMENTAIRE D'URGENCE : UNE PRISE EN CHARGE ASSURÉE PAR LE SECTEUR ASSOCIATIF

Les associations caritatives d'aide alimentaire se développent à la suite des crises économiques successives des années 1970-1980 : la première Banque Alimentaire est créée en 1984, les Restos du Cœur se forment l'année suivante, en 1985, permettant de proposer une aide alimentaire d'urgence aux personnes démunies. Face à l'augmentation du nombre des usagers de l'aide proposée, leur activité s'est progressivement institutionnalisée, accompagnée par une production législative en ce sens (liste non exhaustive) :

- ▶ **La loi « Coluche »² de 1988,** permet la défiscalisation des dons privés auprès d'associations caritatives et humanitaires.
- ▶ **La définition juridique de l'aide alimentaire en 2010³,** qui « a pour objet la fourniture de denrées alimentaires aux personnes les plus démunies », permet de donner un cadre juridique et de réglementer plusieurs modalités.
- ▶ **La loi « Garot » de 2016** portant sur le gaspillage alimentaire favorise le conventionnement entre les distributeurs et les associations d'aide alimentaire pour développer le don des produits alimentaires invendus.

L'aide alimentaire « a pour objet la fourniture de denrées alimentaires aux personnes en situation de vulnérabilité économique ou sociale assortie de la proposition d'un accompagnement. »

(article L-266-2 du Code de l'action sociale et des familles)

¹ Code de l'action sociale et des familles : Chapitre VI : Lutte contre la précarité alimentaire ... (Articles L266-1 à L266-2).

² Dispositif de la loi de finances française de 1989 inscrit dans l'article 238 bis du Code général des impôts.

³ Code rural et de la pêche maritime : Chapitre préliminaire : La politique publique de l'alimentation. Article L230-6 (abrogé). Version en vigueur du 29 juillet 2010 au 02 novembre 2018

REPÈRES

- En novembre 2022, **16 % de la population** était en situation de précarité alimentaire.

(Étude Credoc, enquête Conditions de vie et aspirations des Français).

- 2,4 millions de personnes fin 2022** accueillies par le Réseau des Banques Alimentaires contre **820 000 en 2011**.

- 71 % des personnes accueillies** par le Réseau des Banques alimentaires en 2022 déclarent **au moins un problème de santé**.

Source : Étude Profils (2023), Réseau des Banques Alimentaires.

- **La loi EGAlim** étend cette obligation « aux opérateurs de la restauration collective (> 3 000 repas préparés / jour) et aux opérateurs de l'industrie agroalimentaire (> 50M€ de chiffre d'affaires). »⁴

Historiquement ces associations caritatives constituent le socle de prise en charge de la lutte contre la précarité alimentaire. Désormais accompagnées des associations nationales des épiceries sociales (ANDES par exemple), cette structuration nationale est enrichie par un tissu associatif local dense et varié, selon les territoires.

L'ÉTAT ET SES SERVICES DÉCONCENTRÉS

Le système d'habilitation de leurs activités, et ainsi de leurs approvisionnements, s'organise à plusieurs échelles territoriales :

À l'échelle nationale, l'État habilite **les associations d'aide alimentaire à l'envergure nationale**. Cette habilitation donne :

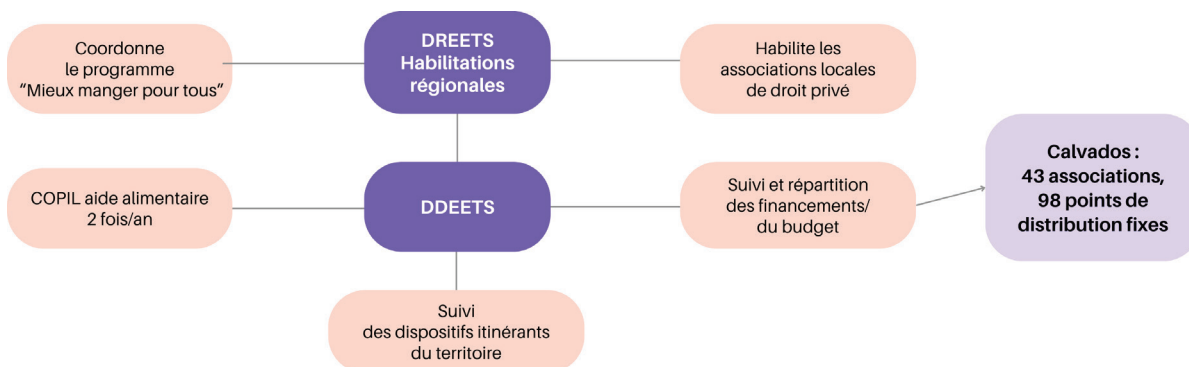
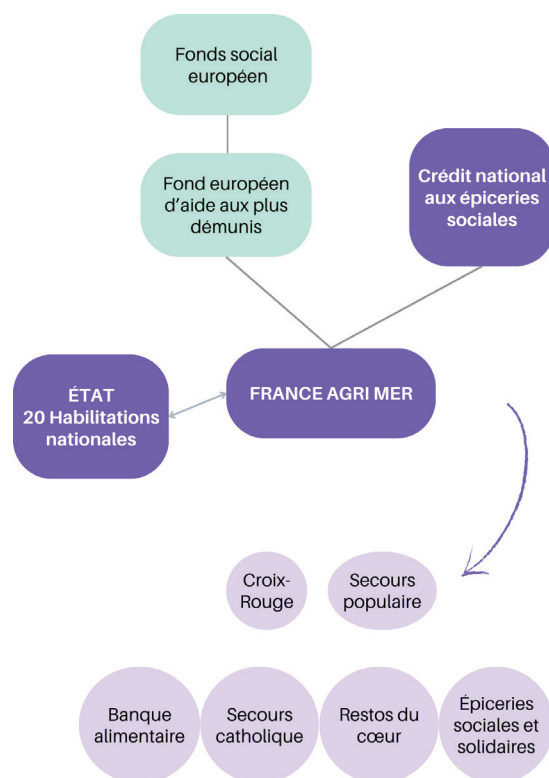
- Accès aux financements européens (FEAD) et au Crédit national aux épiceries sociales.
- Accès aux approvisionnements européens issus du FEAD.

France Agri-Mer coordonne ces approvisionnements pour les différentes associations.

France Agri-Mer est un établissement public administratif placé sous la tutelle du Ministère en charge de l'agriculture. Il est en charge de la passation des marchés publics d'achat de denrées pour le compte des associations d'aide alimentaire, de la livraison et du contrôle.

À l'échelle locale, l'État s'appuie sur les Directions de l'économie, l'emploi, du travail et des solidarités régionales et départementales :

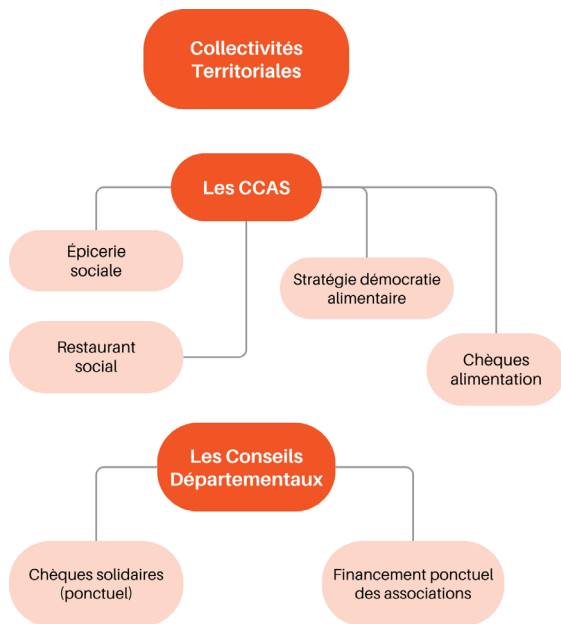
- Pour la Région, **les DREETS se chargent des habilitations des associations de droit privé à l'échelle locale**. Depuis 2021, les DREETS sont également chargées du déploiement du programme « Mieux manger pour tous », visant notamment à « améliorer la qualité nutritionnelle et gustative de l'approvisionnement en denrées de l'aide alimentaire, et permettre le renforcement et l'évolution des dispositifs locaux de lutte contre la précarité alimentaire. »
- Pour les Départements, les DDEETS **suivent les activités et besoins des antennes locales** des associations d'envergure nationale (Banque alimentaire, Restos du Cœur...), notamment par la mise en place d'un comité de pilotage biennuel.



⁴ Lutte contre le gaspillage alimentaire. Les lois françaises. Ministère de l'agriculture et de la souveraineté française. 2022. Disponible sur : <https://agriculture.gouv.fr/lutte-contre-le-gaspillage-alimentaire-les-lois-francaises>.

LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES : LA MOBILISATION PAR LE BIAIS DE LA COMPÉTENCE D'ACTION SOCIALE

Les collectivités territoriales n'ont aucune obligation juridique d'intervenir dans le champ de l'aide alimentaire, qui relève du champ de **l'aide sociale facultative**⁵. Toutefois elles sont associées à la lutte contre la précarité alimentaire au titre de leur compétence d'action sociale :



► **Les Conseils départementaux** peuvent proposer des aides ponctuelles aux acteurs locaux comme aux résidents, au titre de leur compétence de droit commun d'aide sociale légale.

► **Les Centres Communaux d'Action Sociale (CCAS)** peuvent proposer de l'aide alimentaire au titre de leur compétence d'attribution de l'aide sociale facultative. Cette aide alimentaire peut prendre des formes variables, relatives aux décisions de chaque structure. Par exemple le CCAS de la ville de Caen, à ce titre, prend en charge la gestion du restaurant social Marcel Aymé à la Pierre-Heuzé et propose des chèques d'accompagnement personnalisé. L'accès à ces dispositifs se fait selon des barèmes, l'éligibilité des usagers est établie par les travailleurs sociaux du Département.

LA POLITIQUE DE L'ALIMENTATION ASSOCIE DE NOUVEAUX ACTEURS À LA LUTTE CONTRE LA PRÉCARITÉ ALIMENTAIRE

En parallèle, la lutte contre la précarité alimentaire émerge dans les politiques publiques liées à l'alimentation, associant ainsi de nouveaux acteurs éloignés de la sphère de l'action sociale.

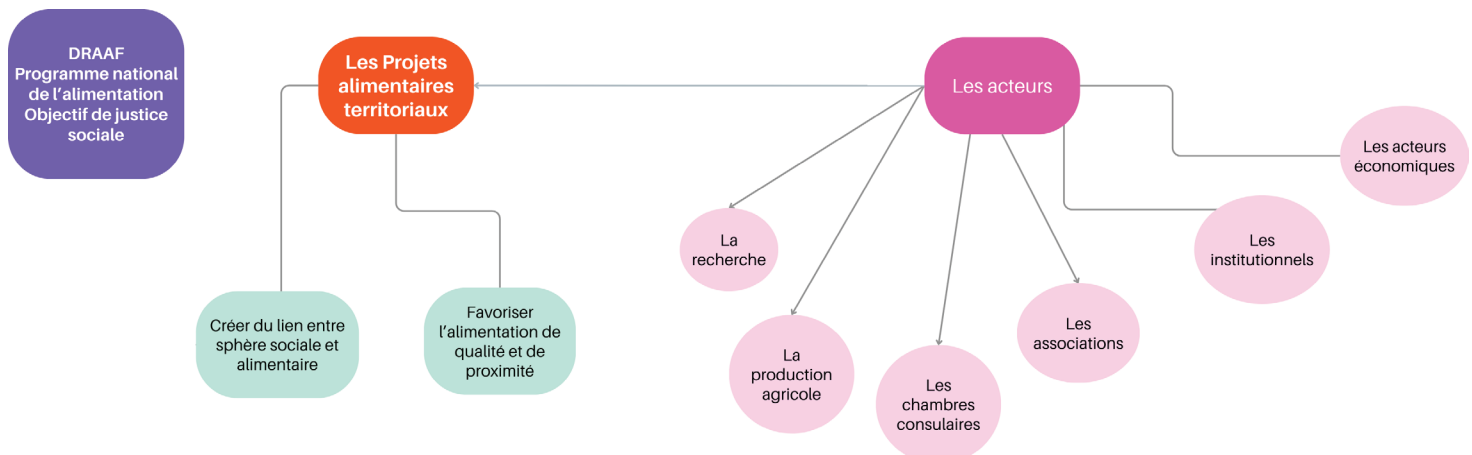
Dans le cadre des **Programmes nationaux de l'alimentation, mis en œuvre par les Directions régionales de l'agriculture, de l'alimentation et de la forêt (DRAAF)**, les Projets Alimentaires Territoriaux mobilisent l'écosystème des acteurs de l'alimentation dans l'objectif « *d'assurer à la population l'accès à une alimentation sûre, saine, diversifiée, de bonne qualité et en quantité suffisante, produite dans des conditions économiquement et socialement acceptables par tous, favorisant l'emploi, la protection de l'environnement et des paysages et contribuant à l'atténuation et à l'adaptation aux effets du changement climatique* »⁶.

La lutte contre la précarité alimentaire devient peu à peu un sujet d'action pour les PAT et leurs écosystèmes locaux. **Les PAT, espaces de collaboration des acteurs du système alimentaire, sont portés majoritairement par des collectivités territoriales**, qui peuvent ainsi être localement impliquées dans la lutte contre précarité alimentaire **sans nécessairement l'exercer au titre d'une compétence d'action sociale**. En ce sens, les acteurs de l'alimentation prennent part à la lutte contre la précarité alimentaire.

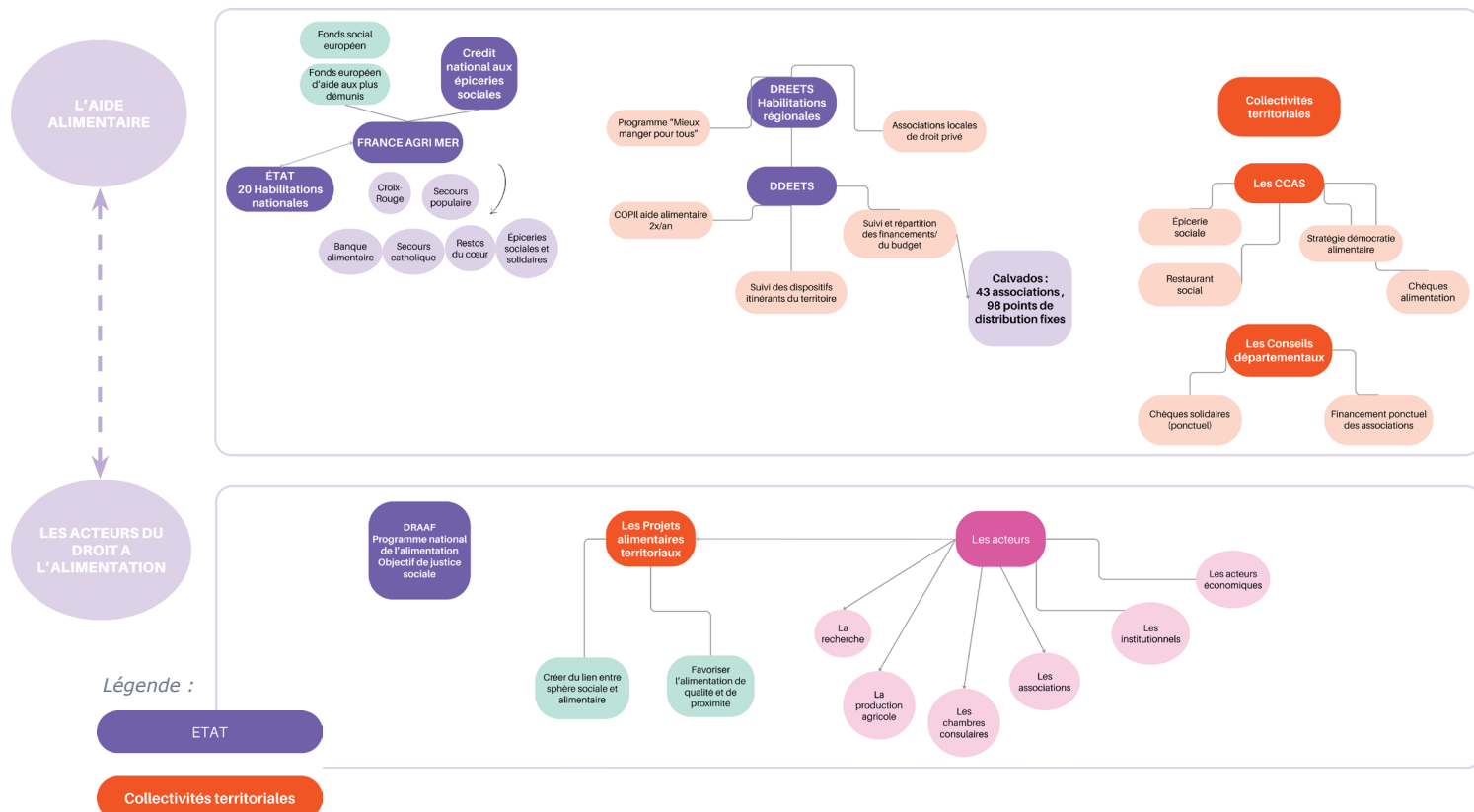
5 « Principalement attribuées par les départements, les communes et les intercommunalités, les aides sociales facultatives, dites secours d'urgence, visent à soutenir de façon urgente des personnes en difficulté, notamment pour leur permettre de se loger ou se nourrir. » Disponible sur : <https://www.collectivites-locales.gouv.fr/competences/action-sociale-et-sante>

6 <https://agriculture.gouv.fr/programme-national-pour-lalimentation-2019-2023-territoires-en-action>

Les acteurs des politiques alimentaires pouvant se mobiliser sur la lutte contre la précarité alimentaire



VUE D'ENSEMBLE DU SCHEMA DU JEU D'ACTEURS



Un enjeu de gouvernance et de coordination

Les acteurs impliqués dans la lutte contre la précarité alimentaire sont multiples et agissent selon des degrés, des compétences et des paradigmes différents.

Cette grande multiplicité et variabilité d'acteurs mobilisés soulève localement le besoin d'interconnaissance et d'espace de coordination entre les sphères sociales, alimentaires et sanitaires, afin d'assurer une cohérence des projets menés sur le territoire.

Ce besoin est appuyé par le Comité national de coordination de la lutte contre la précarité alimentaire (COCOLUPA), dans l'optique de développer une approche transversale de l'accès à l'alimentation. Le COCOLUPA identifie les PAT comme un des outils de coordination des acteurs locaux¹.

¹ Plan d'action pour la transformation de l'aide alimentaire et la lutte contre la précarité alimentaire.

SOURCES :

- ▶ Ramel, M (2022). *Le droit à l'alimentation et la lutte contre la précarité alimentaire en France*. Université de Tours.
- ▶ *Comprendre l'accessibilité sociale à l'alimentation, la justice alimentaire et la démocratie alimentaire*. (2020). FRUGAL, cahier d'acteur.
- ▶ *Plan d'action pour la transformation de l'aide alimentaire et de la lutte contre la précarité alimentaire*. (2021). Comité de coordination de la lutte contre la précarité alimentaire. Ministère des Solidarités et de la santé.
- ▶ *LOI n° 2010-874 du 27 juillet 2010 de modernisation de l'agriculture et de la pêche*. (J.O. 28 juillet 2010).
- ▶ *LOI n° 2014-1170 du 13 octobre 2014 d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt*. (J.O. 14 octobre 2014).
- ▶ *LOI n° 2016-138 du 11 février 2016 relative à la lutte contre le gaspillage alimentaire*. (J.O. 12 février 2016).
- ▶ *LOI n° 2018-938 du 30 octobre 2018 pour l'équilibre des relations commerciales dans le secteur agricole et alimentaire et une alimentation saine, durable et accessible à tous*. (J.O. 1 novembre 2018).
- ▶ *Décret n° 2019-703 du 4 juillet 2019 relatif à la lutte contre la précarité alimentaire*. (J.O. 5 juillet 2019).
- ▶ *Code de l'action sociale et des familles. Chapitre VI : Lutte contre la précarité alimentaire*. Article L266-2 à propos de l'aide alimentaire.

Directeur de la publication : Patrice DUNY
Réalisation et mise en page : AUCAME 2024
Illustrations : AUCAME, sauf mention contraire
Contact : manuela.laurent@aucame.fr

DÉPÔT LÉGAL : 1^{er} TRIMESTRE 2024
ISSN : 1964-5155
 Imprimé sur papier sans chlore ni bois



Agence d'urbanisme de Caen Normandie
 21 rue de la Miséricorde - 14000 CAEN
 Tel : 02 31 86 94 00
contact@aucame.fr
www.aucame.fr



LICENCE OUVERTE
 OPEN LICENCE



Retrouvez nos publications en flashant ce QR Code