

LES VILLES FACE AUX DÉFIS DE LA PRÉCARITÉ ALIMENTAIRE

Comment garantir un accès pour tous à une alimentation saine ? Au-delà des réponses à apporter pour répondre aux situations d'urgence face à la précarité alimentaire, quelles réponses durables peut-on mettre en place à l'échelle locale ? Quels sont les leviers à la disposition des élus de grandes villes et métropoles pour apporter des réponses sur le long terme, qui respectent à la fois des critères sociaux, sanitaires et écologiques ?

Ces questions se posent avec d'autant plus d'acuité que, selon l'Insee, 8,8 millions de personnes vivent aujourd'hui en dessous du seuil de pauvreté et 5 millions de personnes ont recours à l'aide alimentaire. Ces données rejoignent ainsi le baromètre Ipsos-Secours populaire publié le 11 septembre 2018 selon lequel plus d'1/5^e des Français sondés (21 %) ont déclaré ne pas être en mesure de s'offrir une alimentation saine leur permettant de faire trois repas par jours, et que 27 % d'entre eux ont admis ne pas avoir les moyens financiers de s'acheter quotidiennement des fruits et légumes.

Si de nombreux dispositifs ont été mis en place ces dernières années pour enrayer ce phénomène (Loi de lutte contre le gaspillage alimentaire, dite « Loi Garot », Etats généraux de l'alimentation, Loi EGALIM, plan Pauvreté de septembre 2018, Fonds européens d'assistance aux plus démunis), force est de constater que la précarité alimentaire demeure un problème majeur qui impacte quotidiennement de nombreuses familles.

Lutter contre la précarité alimentaire, c'est agir de façon concrète, sur le territoire, à l'échelon local, au plus près des citoyens. Dans le prolongement des engagements adoptés par 75 territoires membres de France urbaine, en février 2019, « *Pour une transition en faveur d'une alimentation durable, responsable et solidaire* », les élus des grandes villes et métropoles

poursuivent leurs mobilisations à l'échelle locale. L'enjeu consiste à apporter de nouvelles réponses pour lutter contre la précarité alimentaire, des réponses envisagées dans cette publication comme « *le moyen de garantir à chacun l'accès, financièrement et géographiquement, à une alimentation saine et en quantité suffisante, tout en veillant à la durabilité des conditions de la production alimentaire* ».

Ce combat contre la précarité alimentaire est mené avec les nombreux acteurs engagés, notamment avec les associations, nationales et locales, mais également avec les citoyens bénévoles qui contribuent, à travers leur implication, à apporter une dimension humaine et solidaire aux actions d'aide alimentaire. Ce combat fait partie intégrante de notre action en faveur de la transition vers une alimentation durable, responsable et solidaire, action que nous menons dans une approche multi-acteurs et inter-territoriale.

Fort du soutien du Ministère de l'Europe et des Affaires étrangères, France urbaine, en partenariat avec RESOLIS, a rassemblé dans cette publication 21 contributions de villes et agglomérations qui décrivent, à travers des exemples concrets, de quelles manières elles luttent contre la précarité alimentaire. Ces contributions sont enrichies par les regards de trois experts qui, chacun à leur manière, rappellent des éléments de contexte indispensables pour mieux appréhender un sujet qui s'avère complexe.

Restauration scolaire, épiceries solidaires, commande publique, évolution des comportements alimentaires, développement des circuits de proximité... France urbaine est ainsi fière de montrer la diversité des actions conduites dans les grandes villes et intercommunalités de France et qui sont autant de solutions pour une transition vers une alimentation plus durable, responsable et solidaire. ■



LES VILLES FACE AUX DÉFIS DE LA PRÉCARITÉ ALIMENTAIRE QUELS ENSEIGNEMENTS TIRER ?



Par Kader Makhoulf
Conseiller Stratégies
alimentaires territoriales,
France urbaine...



... et Henri Rouillé d'Orfeuil
Programme Alimentation
responsable et durable,
RESOLIS

Quelles initiatives prennent les villes pour apporter des solutions aux 5 millions de personnes affectées quotidiennement par la précarité alimentaire ? Que retenir des exemples mis en avant par chaque territoire ? Quelles lignes de forces se dégagent et quels enseignements peut-on en tirer ?

Les 21 villes qui ont répondu à notre appel à contributions expriment à la fois une proximité dans le cadrage général de leurs stratégies de lutte contre la précarité alimentaire et une diversité dans les expériences qu'elles ont choisi de présenter. Les 21 fiches regroupées dans notre publication nous permettent de dresser un panorama de l'action des grandes villes françaises et de dessiner la physiologie du « Système français d'aide alimentaire ». Nous n'insisterons pas sur les effets majeurs de la loi Garot et du Fonds européen d'aide aux plus démunis (FEAD), qui, en amont de ce système et en collaboration avec quelques grandes associations, lui apportent l'essentiel des aliments qu'il va pouvoir distribuer à la majorité des 5 millions de destinataires finaux de l'aide alimentaire. Nous allons passer en revue les actions mises en avant, en sachant que les villes n'ont pu choisir que deux initiatives parmi bien d'autres actions locales qu'elles soutiennent. Notre objectif n'était pas de donner à voir une exhaustivité des initiatives, mais la vitalité des villes dans ce domaine et la diversité de leurs expériences.

LES VILLES, AU CŒUR DU SYSTÈME D'AIDE ALIMENTAIRE

Il est admis aujourd'hui que tous les territoires produisent des aliments, mais, bien sûr, les villes consomment bien plus qu'elles ne produisent. Le système agricole et alimentaire doit donc se construire par une alliance entre territoires urbains et ruraux, avec un rôle spécifique joué par les territoires péri-urbains. Dans le système alimentaire, les villes occupent une position stratégique, puisque ce sont les consommateurs par leurs achats qui orientent l'ensemble du système. C'est donc très logiquement que France urbaine et 75 maires des métropoles et des plus grandes villes françaises ont affirmé dans la « Déclaration de France urbaine » de février 2019 - « Pour une transition en faveur d'une alimentation durable, responsable et solidaire » - leur responsabilité vis-à-vis des consommateurs et leur engagement en matière d'alimentation : « Garantir l'accès de tous à une alimentation saine,... promouvoir la diversité des cultures alimentaires et œuvrer en faveur de la gastronomie française,... contribuer à la structuration de circuits de proximité et à la promotion de produits alimentaires locaux,... encourager dans les établissements de restauration collective un approvisionnement en produits de qualité et de

proximité... réduire le gaspillage alimentaire tout en soutenant les actions visant à lutter contre la précarité alimentaire ».

Les villes sont des pôles de croissance qui concentrent les activités économiques et attirent les migrations, mais il s'y développe aussi des zones de grande pauvreté. Les villes qui ont répondu à notre enquête annoncent toutes des taux de pauvreté compris entre 15 et 25 %, mais avec des zones de concentration où ce taux s'élève – par exemple, à 40% dans certains quartiers « politique de la Ville » (QPV). C'est dire que toutes les villes ont des taux de pauvreté supérieurs à la moyenne nationale, évalué en 2018 à 14,7 %. C'est pourquoi la lutte contre la précarité et la lutte contre le gaspillage alimentaire, qui vont de pair depuis la loi Garot du 3 février 2016, sont pour les villes une priorité.

5 millions de nos concitoyens sont concernés par l'aide alimentaire, qui se construit et se développe selon une logique non marchande, puisqu'elle concerne des consommateurs qui sont peu ou non solvables. Pour ces consommateurs, nous avons donc dans le système alimentaire une forte composante qui repose sur une combinaison de solidarité publique et de solidarité privée. Le « système d'aide alimentaire » français repose sur les actions de nombreux acteurs publics et privés, dont quelques très grandes associations et de nombreuses petites associations.

VERS UN SYSTÈME D'AIDE ALIMENTAIRE PLUS TERRITORIALISÉ

Si l'on voulait présenter très schématiquement ce système d'aide alimentaire, on pourrait mettre en avant deux composantes, avec, pour le grand nombre, une approche essentiellement distributive et, pour un nombre plus modeste et plus décentralisé, une approche territoriale. On retrouve d'ailleurs ces « circuits courts » de l'aide alimentaire dans différents schémas urbains et stratégies d'aménagement du territoire, et souvent dans les Projets alimentaires territoriaux (PAT) portés par les villes (Caen, Dijon, Lille, Metz, Nancy, Nantes l'évoquent). Il n'y a pas lieu d'opposer ces deux composantes, même si l'on peut penser que l'approche territoriale présente pour le destinataire un potentiel plus fort de réinsertion dans une communauté et une opportunité plus grande de faire valoir sa citoyenneté dans une démocratie locale qui s'exprime autour des questions alimentaires. Lors des états généraux de l'alimentation (septembre-décembre 2017), l'Atelier 12 « Lutter contre l'insécurité ali-

mentaire, s'assurer que chacun puisse avoir accès à une alimentation suffisante et de qualité en France et dans le monde » a centré ses travaux et ses échanges sur l'approche territoriale. Compte tenu de l'ampleur de l'aide alimentaire cette voie reste nécessaire d'autant que les deux voies ont besoin l'une de l'autre et ont chacune des possibilités d'amélioration qualitative.

Mais, quelle que soit la nature de l'action de lutte contre la précarité alimentaire, la question essentielle est celle de la place de l'usager, de celui qui vit, provisoirement ou plus durablement, en situation de précarité. Lui donne-t-on la possibilité de faire valoir ses droits, ses besoins, ses choix, ses exigences ? Peut-il exercer sa citoyenneté dans ce lien de dépendance à l'aide alimentaire ? Est-il appelé à être acteur de son alimentation, à participer à sa production, à sa distribution, à sa gouvernance ou est-il cantonné dans une posture d'assisté ? L'aide alimentaire lui apporte-t-elle une chance d'insertion ?... C'est à l'aune de ces questions que la conception de ces actions doit être envisagée.

DANS LEURS TERRITOIRES, LES VILLES SONT ENGAGÉES...

... dans la coordination de la lutte contre la précarité alimentaire

Dans notre pays, les acteurs, qui agissent dans le cadre du système d'aide alimentaire, sont nombreux et très divers. Les grandes villes assument en général dans leurs territoires une fonction de coordination de la lutte contre la précarité alimentaire. Pour ce faire, elles mettent en place un ensemble d'outils. En propre, elles s'appuient le plus souvent sur des Centres communaux d'action sociale (CCAS) et sur des Banques alimentaires (Aix-Marseille), parfois sur des épiceries solidaires ou des réseaux d'épiceries solidaires, qui jouent un rôle de centres sociaux (Brest). Elles inscrivent la lutte contre la précarité dans des documents de stratégies urbaines et des schémas d'aménagement du territoire et, souvent, dans des projets alimentaires territoriaux (Aix-Marseille, Caen, Rouen, Nancy). Elles élaborent avec leurs partenaires des chartes, qui définissent des règles et des valeurs communes, notamment celles qui doivent guider leurs relations avec les usagers (Strasbourg), plusieurs villes organisent des instances inclusives de gouvernance alimentaire (Rouen), publient des guides, par exemple des vade-mecum des marchés publics (Saint-Étienne), des annuaires des lieux et/ou des acteurs de la lutte

contre la précarité (Nice). Elles organisent parfois des regroupements plus opérationnels (Tours a mis sur pied le G3A – le Groupement d'amélioration de l'aide alimentaire). Certaines villes ont réalisé un repérage et construit un atlas des initiatives locales (Caen, Saint-Etienne).

... dans l'appui financier et le soutien aux acteurs associatifs

Les villes apportent aussi des aides financières importantes sous différentes formes directes ou indirectes : subventions aux associations du domaine, soutien à l'investissement (ex. le Fonds de dotation territoriale, Metz Mécènes Solidaires), distribution de coupons alimentaires à des familles en difficultés (ex. les cartes blanches à Nantes ou les bons d'achat pour des fruits et légumes à Dijon), parfois elles lancent un appel à projets ciblé sur un sujet jugé prioritaire (ex. à Paris, l'appel « Alimentation pour tous, l'alimentation et les cuisines partagées », voté dans le cadre du budget participatif, doté d'1,5 € et destiné à ouvrir des cuisines d'institutions sociales à des familles qui en sont dépourvues parce qu'elles vivent dans la rue ou qu'elles sont relogées dans des hôtels). Mais souvent et sous des formes diverses, les villes apportent des soutiens indirects, par exemple dans des cantines qui pratiquent une tarification différenciée selon le quotient familial (Grenoble, Tours ou Paris avec des prix plancher de 0,78 €, 0,64 €, 0,13 € ou, encore, à Dijon), même logique de tarification différenciée dans les épicerie sociales ou solidaires, soutenues par les municipalités.

... dans des activités menées en régie

Les villes entrent aussi plus directement dans des opérations menées en régie, c'est le cas des cuisines centrales. Les villes peuvent alors agir directement sur l'ensemble des cantines publiques (ex. Amiens et ses 31 écoles ou à Clermont-Ferrand et ses 56 satellites scolaires ou encore Montpellier). A Grenoble, la cuisine centrale fournit 8 000 repas par jour et une fois l'an prépare le « Grand Repas » pour 1 000 partenaires de son CCAS. Les cuisines centrales permettent d'élargir l'échelle de la restauration collective publique, mais surtout peuvent garantir une qualité de l'alimentation par l'approvisionnement en produits frais de proximité, de saison, de qualité et, souvent, en produits bios. Grâce aux cuisines centrales les villes sont déjà proches des objectifs fixés dans la Loi ÉGALIM¹ de 2018. Par leurs achats, les cuisines encouragent une production agricole de qualité. Compte tenu des volumes en jeu, elles permettent des investissements pour la production (ex. Grenoble a construit 1 500 m² de serres), pour

la transformation (ex. Amiens a investi dans une légumerie qui permet de traiter dans la matinée les légumes pour 6 800 repas) et pour la conservation (comme à Nice avec sa conserverie ou à Orléans, qui s'est doté d'une conserverie et d'une murisserie). A Nantes et ailleurs, des composteurs redonnent de la valeur aux déchets organiques.

... dans des actions renforcées dédiées à des territoires prioritaires

En lien avec la politique de la ville, les grandes municipalités ciblent leurs actions sur des quartiers en difficulté, les quartiers politiques de la ville (QPV). Nancy soutient un réseau de distributeurs d'aide alimentaire implantés au cœur des QPV. Dans le cadre de son Contrat local de santé, la ville a lancé une action intitulée « Se nourrir lorsqu'on est pauvre », soutenu par le Lab's « Alimentation et précarité ». Montpellier s'appuie sur un collectif de 14 associations, met à disposition 9 locaux municipaux pour la distribution des aides et l'organisation d'activités de prévention et d'éducation nutritionnelle, la ville soutient des animations dans les 27 écoles des QPV. A Nantes, un projet appuie la création d'« espaces comestibles » dans les espaces verts et au pied d'immeubles, la création de micro-fermes urbaines... Les initiatives sont innombrables dans ces territoires défavorisés, qui s'avèrent être aussi des réservoirs de solidarité et de créativité.

... et au soutien à des plates-formes polyvalentes

Mais il existe aussi une volonté de soutenir des plates-formes qui deviennent polyvalentes. Dans plusieurs villes, les MIN (Marchés d'intérêt national), où se rencontrent les producteurs agricoles et les commerçants, sont des lieux de concentration qui accueillent les associations engagées dans la distribution d'aide alimentaire. A Grenoble, Montpellier, Nice, Toulouse, les MIN sont prêts à accueillir des activités économiques – entreprises d'insertion, PME – qui permettent une bonification des produits alimentaires destinés à être distribués. A Caen, c'est autour du restaurant « Sauvage sur un plateau », créé par l'association « Bandes de sauvages », qui pratique des prix libres, que s'organisent une diversité d'actions : accueil, glanage, insertion, mise en conserve des excédents, ateliers... Citons aussi les EHPAD, comme celui de Tours, où l'alimentation est l'occasion de différentes animations autour du projet « Valeur culinaire ». Enfin, pour ne pas oublier les zones dépourvues de commerces, nous pouvons mentionner le projet EPISOL de Grenoble qui, entre autres activités, soutient « La mobile », un petit camion qui crée un commerce de proximité ambulante.

... dans des actions de sensibilisation, de communication, d'éducation

De nombreuses actions d'éducation s'adressent à différents publics. Les enfants dans un cadre scolaire ou périscolaire font l'objet d'une attention particulière : les activités sont nombreuses autour de la cantine, notamment dans la lutte contre le gaspillage - un « gâchis-mètre » (Nice) va permettre de prendre conscience de la valeur de la nourriture et du scandale de son gaspillage, qui sera souvent rapproché des besoins non satisfaits d'une partie de la population municipale, voire à plus grande échelle, mondiale. A Tours, des petits déjeuners sont préparés dans certains quartiers pour les enfants. De nombreuses actions aussi autour des jardins ou micro-jardins scolaires. A Nantes, des partenariats « une école/une ferme » vont plus loin pour permettre à de petits urbains d'aller à la découverte de la campagne, du travail de la terre et du cycle de la vie.

Pour des familles, la ville soutient des projets « Famille à alimentation positive » (comme à Brest, Nantes ou Rouen) ou des projets « Zéro déchets » (Lille, Nantes). D'autres villes organisent des ateliers de cuisine pour favoriser les échanges de savoirs et de savoir-faire (par exemple à Clermont-Ferrand, qui distribue des kits de cuisine). Des mots d'ordre, voire des labels (ex. « Ici, je mange local » à Lille ou « Ma cantine autrement » à Montpellier) ou des parcours de consommation sont créés (ex. de Lille avec le parcours CROC « Consommer responsable, oui, mais comment ? »).

Après des commerçants, qui ne sont pas concernés par la Loi Garot, des actions sont engagées pour la récupération par les associations de produits hors normes ou hors délais. Ainsi, Aix-Marseille et Metz mènent des projets ProxiDons pour alimenter les circuits courts de l'aide alimentaire grâce à la mise en place de plateformes numériques.

... enfin, dans des actions associant alimentation et insertion des publics précaires

La précarité alimentaire n'est ni le début ni la fin d'une histoire de précarité. Elle est la manifestation d'une situation de pauvreté (que ce soit de longue durée ou temporairement). Se pose donc toujours la question de la réinsertion économique et sociale. Beaucoup d'expériences d'aide alimentaire à caractère territorial s'efforcent d'aider les personnes en situation de précarité alimentaire à entrer dans des parcours de réinsertion. A Caen, la ville a offert un terrain de 7 hectares pour y développer des activités de maraichage, qui ont permis de créer 13 emplois en insertion et en formation professionnelle dans le cadre de l'expérimentation « Territoires zéro chômeur de longue durée ». A Metz, l'association FAUVE, au travers d'activités multiples d'échanges, a pour idée de créer des « communautés des égaux », terreaux favorables pour une réinsertion des exclus de l'économie, sinon de la société, et fragments de démocratie alimentaire. ■

¹ L'article 24 fixe des objectifs d'approvisionnement en produits de qualité et durables dans la composition des repas servis en restauration collective, à atteindre au plus tard au 1^{er} janvier 2022. Ces objectifs sont fixés à 50 % du total des approvisionnements, dont au moins 20 % de produits biologiques ou en conversion. Ils s'appliquent aux établissements gérés par des personnes morales de droit public ou privé, dès lors qu'ils sont en charge d'une mission de service public. Le décret d'application de cette disposition n° 2019-351 est paru le 24 avril 2019.

RECOMMANDATIONS ET PERSPECTIVES

Par Kader Makhlouf
Conseiller Stratégies
alimentaires territoriales,
France urbaine...

... et Henri Rouillé d'Orfeuil
Programme Alimentation
responsable et durable,
RESOLIS

Comme on l'aura noté, les villes sont pleinement engagées dans la lutte contre la précarité alimentaire. Au-delà d'un modèle distributif, qui est toujours nécessaire, elles soutiennent des expériences locales ancrées dans leurs territoires, des territoires délimités, socialisés et gouvernés. Ces expériences ouvrent des voies nouvelles, souvent porteuses d'espoir de réinsertion. Elles sont au cœur des systèmes alimentaires de leurs territoires et constituent des expériences pionnières de la transition de l'aide alimentaire vers des formes plus territorialisées.

Il y a donc lieu avec les villes de conforter ces initiatives territoriales, de les aider à grandir et/ou à essaimer pour que s'affirment des territoires « 0 faim, 0 chômeur, 0 gaspillage et 0 déchet ». Ces voies pourraient d'ailleurs être bien utiles et servir de référence notamment si l'Europe diminuait son soutien en matière d'aide alimentaire, notamment à travers le financement du FEAD. Face au bilan positif de l'action de villes que nous avons documenté, il nous semble nécessaire d'œuvrer dans deux directions qui se complètent : Poursuivre une dynamique collective entre les villes, au bénéfice de chacune d'elles, et renforcer, dans ce domaine de la lutte contre la précarité alimentaire, leur voix commune portée par des associations représentatives, comme France urbaine, dans les enceintes nationales, européennes et internationales. En bref, il s'agit de continuer à mettre en œuvre la déclaration de France urbaine co-signée en février 2019 par 75 grandes villes françaises.

Il est primordial que les grandes villes poursuivent leurs marches en avant, chacune dans son territoire, et, ensemble, au niveau de leur coordination nationale. Le groupe projet « Stratégies alimentaires territoriales », mis en place par France urbaine en 2018, en partenariat avec RESOLIS, offre ainsi un cadre de travail idoine pour compléter le recensement d'initiatives locales et suivre l'évolution de l'ensemble

des politiques urbaines qui concourent à la transition du système alimentaire que nous appelons de nos vœux. Il s'agira de construire dans ce domaine une « Pédagogie de l'échange, de l'exemple et des solutions » au bénéfice de l'ensemble des grandes villes et de leurs agglomérations.

Plusieurs sujets apparaissent dans l'analyse de notre échantillon de 21 grandes villes françaises comme des clés d'une amélioration du système français d'aide alimentaire et d'un rééquilibrage entre composante distributive et composante territoriale. Parmi les enseignements à retenir, la publication réalisée par France urbaine permet d'identifier un certain nombre de leviers qui contribuent à lutter contre la précarité alimentaire tout en représentant des pistes d'amélioration pour les villes qui souhaitent engager ou accélérer ce type de démarches. Ces pistes sont au nombre de dix :

1. Inscrire la lutte contre la précarité alimentaire dans les projets alimentaires territoriaux (PAT) comme une composante de ces projets, composante dotée d'une charte et d'un modus operandi ;
2. Rapprocher les modes distributifs et territoriaux de l'aide alimentaire et œuvrer pour un meilleur équilibre entre ces deux modes ;

3. Prioriser dans l'approvisionnement des cantines et dans les distributions d'aide alimentaire des produits de qualité, de proximité et de saisonnalité, au bénéfice des consommateurs et du développement des économies alimentaires locales et utilisant les possibilités offertes par le code des marchés publics ;
4. Engager un programme d'amélioration de l'éducation nutritionnelle autour des cantines et des jardins scolaires (définition d'un contrat d'école ou de classe avec par exemple, lorsqu'il y a possibilité, le partage de petits déjeuners, la proposition de temps et de moyens pédagogiques, la multiplication d'actions de lutte contre le gaspillage, notamment grâce au « gâchis-mètre » et de partenariat une école/ une ferme ou tout autre action qui contribue à faire évoluer les comportements alimentaires.) ;
5. Construire, à partir des cuisines centrales, un pôle pédagogique (formation des cuisiniers, messages nutritionnels vers les consommateurs), des actions d'insertion (conservation ou transformation des produits destinés à l'aide alimentaire), des actions d'économie circulaire (composteurs, actions zéro déchet) ;
6. Construire au sein des MIN (Marché d'intérêt national) des plateformes polyvalentes en interrelations avec les associations, dotées d'équipements de traitement des produits destinés à être distribués, (transformation, conservation, distribution, si possible grâce à des entreprises d'insertion), et de moyens logistiques facilitant l'organisation des distributions ;
7. Intégrer la lutte contre la précarité alimentaire dans la politique des QPV (dimension territoriale et organisation des distributions d'aide alimentaire, lien entre lutte contre la précarité alimentaire et insertion – projet « Territoires zéro chômeurs de longue durée », actions de sensibilisation et d'éducation – projets « Famille à alimentation positive », actions zéro déchet, jardins partagés et espaces vert/ espaces comestibles...) ;
8. Lier lutte contre la précarité alimentaire et insertion professionnelle et sociale (soutenir les entreprises d'insertion aux différents maillons de la chaîne de l'aide alimentaire) ;
9. Comparer et promouvoir les expériences de tarification sociale en fonction du quotient familial, comparer les voies et manières d'éviter la stigmatisation des personnes ;
10. Comparer et promouvoir les différentes modalités de participation des personnes aux actions d'aide alimentaire (participation à la production, à la distribution, à la gouvernance) et accompagnement à la sortie de l'aide alimentaire ;

Les grandes villes françaises jouent un rôle positif, novateur et concret dans la lutte contre la précarité alimentaire et dans son amélioration qualitative. Elles apportent une forte dimension territoriale à la lutte contre la précarité. Au-delà de leurs actions locales, elles ont vocation à faire partie des grands acteurs de cette transition de l'aide alimentaire vers des formes plus territorialisées et donc à jouer un rôle important tant au niveau national qu'europpéen et international. Conformément à l'engagement de leur Déclaration de décembre 2018, elles mettront tout en œuvre pour intensifier leurs actions de plaidoyer dans le débat public national, européen et international et dans les processus de négociation internationale en interaction avec les autorités gouvernementales et les autres familles d'acteurs engagés dans le système d'aide alimentaire.

France urbaine, en tant que relai, peut faire entendre leur voix en défendant la sécurité, la diversité et la qualité de l'alimentation et son lien avec la réinsertion des publics précaires et le développement des territoires. ■

PRÉCARITÉ ALIMENTAIRE : GARANTIR LE DROIT À L'ALIMENTATION POUR TOUS DANS LES TERRITOIRES



Par **Guillaume Garot**
Député de la Mayenne
Président du Conseil national de l'Alimentation
Ancien ministre de l'Agroalimentaire

L'AIDE ALIMENTAIRE, UN OUTIL DE JUSTICE SOCIALE

En 2019, près de 5 millions de Français sont concernés par l'aide alimentaire. Ce chiffre inquiétant doit nous rappeler que l'alimentation est un acte fort et structurant du quotidien. Systématique et simple pour beaucoup, il peut devenir une source d'inquiétude, voire de détresse, dès que les revenus ne suivent pas : au sein des foyers, l'alimentation est en effet le premier poste de dépense à diminuer en cas de difficulté financières.

Selon une étude CSA menée en 2018 pour les Banques alimentaires françaises, l'insécurité alimentaire touche de plus en plus les personnes dans une situation sociale déjà fragile : 71 % des demandeurs d'aide alimentaire vivent avec moins de 1 000 euros net par mois et par foyer, 61 % ont au moins un enfant à charge. Les familles monoparentales constituent 33 % des bénéficiaires de l'aide alimentaire – contre 8 % de la population française totale.

Au même titre que les aides au logement, les allocations familiales, le remboursement des soins, la lutte contre la précarité alimentaire est un enjeu de justice sociale. L'insécurité alimentaire est d'ailleurs en lien avec d'autres problématiques, particulièrement le risque sanitaire : l'étude citée plus haut souligne que 36 % des bénéficiaires d'aide alimentaire souffrent de problèmes dentaires, et que 19 % sont en surpoids.

Les préoccupations relatives à l'insécurité alimentaire rejoignent celles liées à la surproduction, à la surconsommation : il n'est plus admissible, alors que nous prenons de plus en plus conscience de la limitation de nos ressources, de gâcher près d'un tiers de la production agricole et alimentaire dans le monde. Cette nécessité de lutte active contre le gaspillage et contre la précarité est l'objet du texte dit « loi Garot », voté à l'unanimité par l'Assemblée nationale en 2016.

LE NÉCESSAIRE DÉVELOPPEMENT DU DON ALIMENTAIRE

La loi Garot a posé un cadre clair pour le don, premier pilier de la lutte contre la précarité alimentaire – il permet aux banques alimentaires d'aider plus de 2 millions de bénéficiaires.

Depuis l'entrée en vigueur de ce texte, les grandes surfaces commerciales ont l'obligation de donner, leurs invendus aux associations qui en ont fait la demande, via une convention de don. La destruction de denrées encore propres à la consommation est punie par une amende. Par ailleurs, le montant des aliments donnés fait l'objet, pour les commerces, d'une déduction sur l'impôt sur les sociétés.

Sur le fond, le texte a également établi une hiérarchie dans la lutte contre le gaspillage, qui fait entrer dans le droit français l'obligation de privi-

légier le don alimentaire par rapport à d'autres modes de consommation ou de valorisation des invendus.

Un premier bilan de cette loi a été dressé en 2019 dans un rapport d'information parlementaire, co-rédigé par les députés Guillaume Garot et Graziella Melchior. Plusieurs données chiffrées restent difficiles à obtenir, mais l'impact de la loi Garot sur le don est incontestablement positif. Alors que deux tiers des magasins de plus de 400 m² pratiquaient le don en 2016, ils sont près de 95 % en 2019. Les Restos du cœur et les Banques alimentaires ont enregistré, depuis trois ans, une augmentation de 24 % de la ramasse auprès des grandes surfaces.

La loi EGALIM, votée par le Parlement en 2018, est venue renforcer les mesures de lutte contre le gaspillage alimentaire. Il est nécessaire, aujourd'hui, de poursuivre dans cette voie en étendant l'obligation de dons à une plus grande variété de commerce, en densifiant la présence des associations caritatives sur l'ensemble du territoire, et en les aidant à se doter des moyens nécessaires au transport et à la conservation d'un maximum d'aliments.

GRANDES VILLES ET AGGLOMÉRATIONS : ASSURER LA VALORISATION D'UN NOUVEAU DROIT À L'ALIMENTATION

Les communes et intercommunalités, en particulier les plus importantes en termes de population, disposent à la fois des outils et de l'envergure pour lutter efficacement contre la précarité alimentaire.

Le premier pilier de cette lutte, c'est la bonne alimentation des enfants, notamment des plus jeunes d'entre eux, dès l'école maternelle et le primaire. Gestionnaires de restauration collective à une échelle importante, les grandes villes assurent à midi, voire dès le matin, une alimentation équilibrée à un tarif raisonnable. Les exigences sont de plus en plus fortes, et les obstacles sont variés : manque de moyens pour instaurer des tarifs progressifs, manque de personnel pour la distribution de petits déjeuners, complexité des circuits d'approvisionnement. À ces problématiques réelles, il faudra trouver des solutions innovantes pour engager une transition alimentaire juste et durable.

Au-delà de leurs compétences traditionnelles, les grandes collectivités ont une capacité essentielle de communication et d'incitation à la lutte contre la précarité alimentaire. La loi Garot a posé un cadre national, mais les initiatives pour le don alimentaire doivent partir des structures de proximité pour que l'esprit du texte soit pleinement appliqué. L'ouverture du don alimentaire est une chance pour les villes de valoriser cet outil, qui bénéficie à tous, auprès des grandes surfaces et des réseaux associatifs.

Enfin, valoriser l'aide alimentaire, c'est aussi la rendre cohérente à l'échelle d'un territoire dans son ensemble. La loi EGALIM a relancé les Projets alimentaires territoriaux – qui comprennent un volet de lutte contre la précarité – et encourage le développement des circuits courts. Les collectivités territoriales ont une véritable opportunité pour devenir les premiers relais d'un nouveau droit à l'alimentation pour tous, fondé sur l'égalité devant l'assiette et le bien-manger. ■

LE DROIT À L'ALIMENTATION POUR TOUS : OÙ EN SOMMES-NOUS ?



Par **Bertrand Hervieu**
Académie d'Agriculture de France

Le Droit à l'Alimentation est une composante des droits humains, doté d'une existence juridique. En 1999 le comité des droits économiques, sociaux et culturels de l'O.N.U. a formulé son contenu de la façon suivante : « *la disponibilité d'une nourriture exempte de substances nocives et acceptable dans une culture déterminée, en quantité suffisante, et d'une qualité propre à satisfaire les besoins alimentaires de l'individu... et l'accessibilité ou possibilité d'obtenir cette nourriture...* ».

Les politiques publiques mises en œuvre par les Etats, y compris dans des contextes régionaux comme c'est le cas, par exemple, pour les Etats membres de l'Union Européenne, et en faisant souvent appel pour beaucoup d'entre eux à des accords commerciaux internationaux, visent principalement à assurer la sécurité quantitative, autrement dit la disponibilité d'aliments pour la population. Elles visent également à assurer la sûreté sanitaire des produits mis en marché. Force est de constater que les objectifs quantitatifs sont globalement atteints à l'échelle de la planète ; on peut même préciser que si l'on tient compte des pertes enregistrées après récolte et des gaspillages constatés après transformation et après consommation la planète produit plus que l'humanité actuelle ne peut absorber de nourriture : ce n'est pas le moindre des paradoxes quand on sait que 850 millions d'êtres humains souffrent de sous-nutrition. Quant aux exigences sanitaires, celles-ci sont encore loin d'être respectées partout dans le monde mais des progrès notoires sont enregistrés. Ainsi donc, pour que soit respecté le droit à l'alimentation pour tous, la question principale devient-elle alors celle de l'accès à l'alimentation pour tous : question cruciale pour toutes les populations déplacées, réfugiées, en

situation de guerre mais aussi pour les populations paupérisées privées, dans les pays en paix, de l'accès à l'alimentation pour des raisons économiques. Question moralement et politiquement aigüe dans la mesure même où la ressource existe.

Quelques Etats ont élaboré des politiques publiques visant à encourager la production agricole tout en facilitant l'accès des populations à l'alimentation, c'est le cas notamment des Etats-Unis, mais le plus souvent – et c'est le cas en Europe – les politiques agricoles se concentrent exclusivement sur le développement de la production et sur la qualité de celle-ci.

Dans ces conditions il revient alors à d'autres institutions que les seuls Etats de prendre en charge le droit à l'accessibilité, composante du droit à l'alimentation.

L'Union Européenne a fait le choix, à travers la création d'un « fonds d'aide aux plus démunis », de déléguer à des associations la prise en charge de l'accès à l'alimentation pour les populations qui en sont privées. Pour la France, quatre grandes associations

sont agréées pour recevoir ces fonds européens : les Restos du Cœur, le réseau des Banques Alimentaires, le Secours Populaire et la Croix Rouge.

On estime, en France, à 8,8 millions le nombre de personnes vivant en dessous du seuil de pauvreté et à 4,8 millions le nombre de personnes concernées par l'aide alimentaire. A titre d'exemple, les Restos du cœur ont servi l'an dernier 130 millions de repas et touché 860 000 personnes ; le réseau des banques Alimentaires a servi 226 millions de repas et a aidé environ 2 millions de personnes via 5 400 associations et CCAS partenaires.

Aussi importants que soient ces chiffres témoins de l'action des grandes associations nationales et de leurs réseaux locaux, il n'en demeure pas moins que tous les publics nécessitant de voir leur accès à l'alimentation facilité ne sont pas touchés. Les collectivités locales en raison même de leur présence sur tout le territoire et surtout en raison de leur rôle irremplaçable d'accompagnateur de la vie quotidienne de leurs habitants sont également attendues : ce sont elles qui connaissent le mieux l'ampleur de la précarité alimentaire de leurs ressortissants et qui détiennent les leviers d'accès aux populations en fonction des âges de la vie, des localisations, des situations familiales...

C'est ainsi que les villes ont pu mettre en place des actions très ciblées en direction des personnes âgées, des enfants, des familles monoparentales pauvres, des individus sans domicile fixe, des migrants... Ces actions peuvent passer par la restauration collective des cantines scolaires, par le portage à domicile, par des jardins partagés, par des restaurants municipaux ou délégués. Elles sont le fait de la municipalité seule ou au contraire de partenariats multiples, notamment avec les associations. Il

apparaît que sans l'action des municipalités les deux tiers des publics concernés par des difficultés d'accès à l'alimentation ne seraient pas atteints.

A cette problématique de l'accès à l'alimentation viennent se greffer deux autres questions : la première concerne la mal-nutrition de plus en plus répandue et source de nombreux fléaux de santé publique. Le respect du droit à l'alimentation s'accompagne donc désormais de la volonté d'éduquer les populations à consommer une alimentation équilibrée et mesurée. Là encore, les collectivités peuvent jouer, et jouent déjà pour certaines, un rôle déterminant d'information et de formation, complémentaire des actions de terrain qu'elles conduisent.

La seconde question émergente est celle de la prise de conscience de la nécessité de réduire les distances géographiques et culturelles entre les consommateurs et les producteurs. Dans cet esprit s'élaborent des programmes alimentaires territoriaux, soucieux de prendre en compte en priorité les approvisionnements de proximité, de limiter au maximum les gaspillages, de mettre en relation tous les acteurs concernés, de faire de la restauration collective un levier de développement économique mais aussi un vecteur de formation à une alimentation saine et équilibrée...

On le comprend, le respect du Droit à l'Alimentation est un vecteur puissant de développement territorial qui relie entre elles des visées économiques, de solidarité, de santé publique, d'éducation et d'insertion. Au moment où l'insertion par le travail se fragilise, l'alimentation apparaît bien comme une autre voie possible à emprunter pour consolider la cohésion sociale et territoriale recherchée par les collectivités. ■

PRÉCARITÉ ALIMENTAIRE, INSÉCURITÉ ALIMENTAIRE, DÉMOCRATIE ALIMENTAIRE. DE QUOI PARLE-T-ON ?



By **Dominique Paturel**
Chercheuse Sciences de Gestion, HDR
UMR 951 Innovation - Montpellier

La lutte contre la précarité alimentaire, aujourd'hui inscrite dans la loi EGALIM, renvoie à la compréhension de ce que recouvre cette notion par rapport à l'insécurité alimentaire.

L'insécurité alimentaire se définit en contrepoint de la sécurité alimentaire. La sécurité alimentaire existe « *lorsque tous les êtres humains ont, à tout moment, la possibilité physique, sociale et économique de se procurer une nourriture suffisante, saine et nutritive leur permettant de satisfaire leurs besoins et préférences alimentaires pour mener une vie saine et active* ». Cette définition élaborée par la FAO au Sommet Mondial de 1996 a suscité des réactions et fait naître deux autres notions : celle de souveraineté alimentaire portée par le monde paysan (en particulier ceux du Sud) au moment du Sommet Mondial et celle de démocratie alimentaire portée par la recherche en santé publique dans les pays du Nord en 1998 (Lang, 1999). Ces deux notions sont apparues parce que la sécurité alimentaire est essentiellement réfléchie en termes de quantité et de calories. Enfin elle est issue d'une approche productiviste du système agroalimentaire, éloignée de la prise en compte des enjeux écologiques. Nous savons aujourd'hui que le productivisme intensif a provoqué et provoque encore des problèmes de santé publique (obésité, maladie de Creutzfeldt-Jakob...). Les faits ont montré que l'accès à l'alimentation, en termes de quantité, avait un impact sur la production alimentaire, notamment en laissant de côté la dimension qualitative (nutrition, goût, durabilité) mais également en lien au modèle agricole soutenu.

L'insécurité alimentaire, pour le dire rapidement, est tout ce qui manque à ce qui est requis dans la définition de la sécurité alimentaire ; elle est donc en référence à des données nutritionnelles, souvent en termes de calories et de nutriments. En France, ce sont d'ailleurs les communautés de chercheurs et professionnels de santé qui s'y réfèrent. Or les associations de lutte contre la pauvreté et les pouvoirs publics œuvrant dans les politiques sociales ne font pas référence à l'insécurité alimentaire mais à la précarité alimentaire. Cette notion de précarité alimentaire n'est pas synonyme d'insécurité alimentaire et nous met en décalage notamment par l'affirmation de l'importance du lien social de l'alimentation. Cette approche par la notion de précarité fait référence à ce qui a été au fondement de politiques sociales depuis la création du Revenu Minimum d'Insertion en 1988.

« *La précarité est l'absence d'une ou plusieurs des sécurités permettant aux personnes et aux familles d'assumer leurs obligations professionnelles, familiales et sociales, et de jouir de leurs droits fondamentaux. L'insécurité qui en résulte peut être plus ou moins étendue et avoir des conséquences plus ou moins graves et définitives. Elle conduit à la grande pauvreté quand elle affecte plusieurs domaines de l'existence, qu'elle devient persistante, qu'elle compromet les chances de réassumer ses responsabilités*

et de reconquérir ses droits par soi-même, dans un avenir prévisible. » (Wresinski, 1987).

Ainsi la précarité tant par la dimension de désaffiliation sociale (Castel, 1991) et le rapport entre reconnaissance et protection sociale, à savoir le fait de pouvoir se dire « je peux compter sur qui » et « est-ce que je compte pour quelqu'un » (Paugam, 1991) va se déclinier au fur et à mesure des années sur différents champs des activités nécessaires à la vie humaine : précarité économique bien sûr, mais aussi précarité énergétique, précarité numérique et précarité alimentaire.

Les causes de la précarité alimentaire sont bien identifiées aujourd'hui (Rastoin et Gherzi, 2010). On peut les résumer ainsi :

- la pauvreté, en mettant les familles et personnes précaires à utiliser leurs ressources pour satisfaire leurs besoins vitaux (habiter, manger, se soigner) comme variables d'ajustement de la gestion de leur vie quotidienne ;
- le modèle de consommation alimentaire dépendant essentiellement de l'alimentation industrielle, de qualité nutritionnelle incertaine et affaiblissant l'autonomie alimentaire locale ;
- les choix de politiques publiques qui ont soutenu une consommation de masse depuis 50 ans avec des réponses du côté de l'offre.

Pour nous, la précarité alimentaire est plus qu'une question de liens sociaux : « *C'est la co-jonction d'une pauvreté économique et une série d'empêchements socio-culturels et politiques dans l'accès à une alimentation durable : obligation d'avoir recours à l'assistance avec un passage obligé par des structures de contrôle, pouvoir d'agir contraint, assignation à la distribution de produits alimentaires, assignation à la consommation de produits alimentaires non-durable* ». (Paturel, 2019)

À partir de cette approche de la précarité alimentaire, il ne s'agit plus seulement d'assurer un recours à l'aide alimentaire pour les personnes en situation de précarité mais de construire des modes d'accès à une

alimentation durable comme éléments de citoyenneté. Le concept de démocratie alimentaire déploie alors toute son utilité à la fois dans une dimension de nouveaux droits sociaux et d'action collective.

La démocratie alimentaire part du constat que l'alimentation est prise dans les rets du marché mondialisé dont les décideurs sont les multinationales agroalimentaires et face à cela les états ont peu de pouvoir. Une des formes d'action est de renvoyer à des échelles différentes et complémentaires, la possibilité pour les pouvoirs publics et la société civile de reprendre la main sur le système alimentaire sur le territoire national. La notion de système alimentaire est la manière dont les hommes s'organisent dans l'espace et le temps pour produire, transformer, distribuer et consommer la nourriture dont ils ont besoin (Malassis, 1993) sans oublier d'y intégrer la préoccupation des générations futures. Celui-ci englobe ces quatre activités comme des éléments systémiques ne pouvant se traiter de façon indépendante : l'aide alimentaire en est un des éléments et il faut la reconnecter avec les autres éléments du système.

Pour conclure, les villes ont la possibilité de mettre en œuvre une politique alimentaire en prenant en compte les familles à petits budgets et des personnes précaires. Nous avons expérimenté durant les dix dernières années plusieurs pistes qui toutes produisent des effets non négligeable pour les destinataires mais également pour les parties prenantes (approvisionnement des Restos du cœur en fruits et légumes de proximité, approvisionnement des épiceries sociales en achetant la production de producteurs eux mêmes à petits revenus, groupement d'achats, etc.) En outre, la plupart des villes offre un service de restauration collective qui est un puissant levier pour réorienter les pratiques alimentaires à condition que les villes y réfléchissent dans une démarche systémique et non sur la seule question des denrées alimentaires ; elles peuvent également réorienter une partie des budgets sociaux liés à l'aide alimentaire vers des propositions déjà existantes : marché de plein vent, distribution de paniers ou groupements d'achats locaux. ■

BIBLIOGRAPHIE

- Castel, R (1991) De l'indigence à l'exclusion, la désaffiliation : précarité du travail et vulnérabilité relationnelle, Donzelot, Jacques. (Dir.) *Face à l'exclusion, le modèle français*, Editions Esprit, Paris.
- Lang, T. (1999) « Food policy for the 21st century: can it be both radical and reasonable? », in M. Koc, R. MacRae, L.J.A. Mougeot, J. Welsh (Eds.), *For Hunger-proof Cities: Sustainable Urban Food Systems*, International Development Research Centre, Ottawa, pp. 216–224.
- Malassis, L. (1993) *Nourrir les hommes*, Paris, Flammarion.
- Ndiaye, P., Paturel, D. (2017) *La démocratie alimentaire locale. Quel rôle pour les collectivités locales ?* in Claire Marliac (es) *État du droit, état des droits*, pp 295-308.
- Paturel, D. (2013) Aide alimentaire et accès à l'alimentation, [en ligne] http://www.academia.edu/19835962/Aide_alimentaire_et_acc%C3%A8s_%C3%A0_l'alimentation_en_France.
- Paturel, D. (2019, à paraître) Reprendre la main sur l'alimentation passe par des processus démocratiques, *Revue Européenne Droit à la Consommation*.
- Paugam, S. (1991) *La disqualification sociale. Essai sur la nouvelle pauvreté*. PUF, Paris.
- Rastoin, J.L., Gherzi, G. (2010) *Le système alimentaire mondial. Concepts et méthodes, analyses et dynamiques*, Paris, Qae.
- Wresinski, J. (ed.) (1987) Grande pauvreté et précarité économique et sociale, *Rapport au Conseil Économique et Social*, 10 et 11 février 1987.





FRANCE 
URBAINE
MÉTROPOLES, AGGLOS ET GRANDES VILLES

22-28 rue Joubert, 75009 Paris
Tél. : +33 (0)1 44 39 34 56
www.franceurbaine.org