



# Prévenir et lutter contre la précarité alimentaire

AVIS 91



L'ensemble de cet avis a été adopté par le CNA plénier en scrutin public le 19 octobre 2022 par 35 voix pour, 0 contre et 11 abstentions.

## *Le Conseil National de l'Alimentation est une instance consultative indépendante*

Le CNA est une instance consultative indépendante, placée auprès des ministres chargés de l'environnement, de la santé, de la consommation et de l'agriculture. C'est un outil d'aide à la décision publique. Il est consulté sur la définition des politiques publiques de l'alimentation et émet des avis à l'attention des décideurs publics et des différents acteurs de la filière alimentaire sur des sujets tels que la qualité des denrées alimentaires, l'information des consommateurs, l'adaptation de la consommation aux besoins nutritionnels, la sécurité sanitaire, l'accès à l'alimentation, la prévention des crises, etc.

*« Parlement de l'alimentation », le CNA organise la concertation entre acteurs de la filière alimentaire et des débats citoyens.*

Positionné comme un « parlement de l'alimentation », le CNA développe depuis plus de 35 ans un processus de concertation intégrant les préoccupations des filières et de la société civile. Réalités du monde professionnel et attentes des consommateurs entrent ainsi en compte dans les débats.

Répartis en 8 collèges, ses 63 membres nommés représentent les principaux acteurs de la filière alimentaire : producteurs agricoles, transformateurs et artisans, distributeurs, restaurateurs, associations de consommateurs et d'usagers des systèmes de santé, de protection de l'environnement, de protection animale, d'aide alimentaire, syndicats de salariés, ainsi que des personnalités qualifiées. Les établissements publics de recherche et d'évaluation scientifique ainsi que les collectivités territoriales sont également membres de droit du CNA. Assistent de plein droit aux travaux les représentants des ministères concernés. Le CNA est également mandaté pour organiser le débat public dans le cadre de la politique publique de l'alimentation. Le CNA est actuellement présidé par M. Guillaume Garot, député de la Mayenne et ancien ministre délégué à l'agroalimentaire.

## *Le CNA bénéficie d'une gouvernance interministérielle*

Une gouvernance interministérielle est définie dans le règlement intérieur du CNA et découle de sa définition réglementaire. Ainsi, les quatre ministères de rattachement du CNA participent aux travaux d'élaboration des avis du CNA afin d'apporter un éclairage et une expertise. Lors du vote des avis, l'administration ne prend pas part aux votes. De fait, les ministères n'entendent donner aucune approbation ni improbation aux opinions et recommandations émises dans cet avis. Celles-ci doivent être considérées comme propres à leur auteur, c'est-à-dire au CNA plénier. Le Gouvernement n'est pas lié aux avis du CNA.

## *Le CNA émet des avis et des recommandations*

Le CNA peut être saisi par un de ses ministères de rattachement, par toute autre instance consultative placée auprès de l'État ou de l'un de ses établissements publics, par un des collèges qui le constituent ou encore par son Président. La concertation organisée par le CNA vise ainsi à émettre des recommandations. Un avis du CNA est une œuvre collective, résultant de la participation des membres d'un groupe de concertation du CNA et du Secrétariat interministériel. Il est rendu public une fois adopté en séance plénière du CNA. Il est destiné aux acteurs de l'alimentation, en particulier aux pouvoirs publics, afin d'enrichir la décision publique et intégrer les opinions des différentes parties prenantes. Tous les avis du CNA sont consultables et téléchargeables sur le site [www.cna-alimentation.fr](http://www.cna-alimentation.fr)

### *Résumé de l'avis et ambitions partagées*

Le Conseil national de l'alimentation s'est autosaisi en 2021 pour mener une réflexion sur **la prévention et la lutte contre la précarité alimentaire**. Le présent avis est issu des travaux d'un groupe de concertation qui ont débuté en octobre 2021.

Cet avis présente dans un premier temps une partie sur les constats et les enjeux en matière de prévention et de lutte contre la précarité alimentaire en France. A partir de ces constats et enjeux le CNA émet des recommandations opérationnelles. Ces recommandations sont réparties en quatre ambitions :

- Prendre le problème à la racine pour garantir l'accès de toutes et tous à l'alimentation ;
- Mieux connaître la précarité alimentaire et mieux suivre les politiques visant à la prévenir et à la combattre ;
- Améliorer l'aide alimentaire telle que définie à l'article L. 266-2 du code de l'action sociale et des familles (« fourniture de denrées alimentaires aux personnes en situation de vulnérabilité économique ou sociale, assortie de la proposition d'un accompagnement ») ;
- Développer les initiatives complémentaires ou alternatives à l'aide alimentaire.

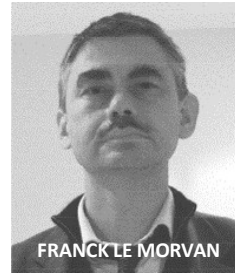
### *Mots clés*

Précarité alimentaire, aide alimentaire, participation, accès à l'alimentation, pauvreté, dignité

## Président du groupe de concertation

### **Franck Le Morvan**

Inspecteur général des affaires sociales



## Modératrice du groupe de concertation

### **Magali Ramel**

Docteure en droit public ayant soutenu une thèse sur le droit à l'alimentation et la lutte contre la précarité alimentaire en France

## Secrétariat interministériel du CNA

### **Sylvie Vareille**

Secrétaire interministérielle du CNA



### **Margaux Denis**

Responsable de concertation



### **Mauranne Lachaise**

Responsable de concertation



### **Chloé Abeel**

Chargée de mission participation citoyenne



### **Mathilde Gorza**

Chargée de mission participation citoyenne



### **Léa Almayrac et Amélie Karrer**

Stagiaires sur la participation citoyenne



## Le mot du président, Franck Le Morvan

Je voudrais tout d'abord remercier l'ensemble des membres du groupe de concertation et le secrétariat interministériel pour leur engagement sans faille dans un travail approfondi qui s'est étendu sur près d'un an. Cet engagement s'est révélé particulièrement nécessaire au regard de deux enjeux majeurs.



En premier lieu, le sujet retenu a un caractère systémique : la lutte contre la précarité alimentaire est à la croisée de nombreuses politiques publiques (sociale, agricole, de santé, fiscale ...) et suppose d'agir avec de multiples acteurs sur des leviers très divers, qu'il n'est pas aisé d'appréhender globalement. Les recommandations sont le reflet de cette diversité, faisant alterner des voies d'actions structurantes et des propositions d'ampleur plus réduite mais généralement consensuelles et plus immédiatement mobilisables par les décideurs publics.

Ensuite, la matière traitée justifie plus que toute autre une coconstruction avec les citoyens, notamment ceux qui se trouvent en situation de précarité. Ce n'est pas la première fois que le CNA met en œuvre un dispositif de participation citoyenne, avec le précieux appui de la Commission nationale du débat public. Mais le processus a été poussé plus loin : le groupe de concertation a notamment choisi d'échanger avec les citoyens sur leurs propositions avant de formuler lui-même des recommandations, qui s'en sont trouvées significativement enrichies. Cette démarche mériterait à l'avenir d'être systématisée et renforcée, en prévoyant notamment, ce que le calendrier n'a pas cette fois permis, une nouvelle itération avec les citoyens avant la finalisation du projet d'avis.

## Le mot de la modératrice, Magali Ramel



Le présent avis est le fruit d'une large mobilisation, durant près d'un an au sein du CNA, ayant permis de croiser différentes perspectives sur le sujet de la prévention et la lutte contre la précarité alimentaire. C'est à mon sens l'une des grandes richesses de ce travail. Le groupe de concertation s'est en effet appuyé sur plusieurs sources pour se positionner : les connaissances et les points d'attention apportés par chaque représentant des structures membres, la tenue d'une quinzaine d'auditions d'experts, la reprise des anciens avis du CNA, et, surtout, un important dispositif de participation citoyenne orchestré par le secrétariat interministériel du CNA. Ce dernier a permis d'apporter, dans les discussions, les priorités et préconisations formulées à partir de l'expérience de situations vécues – perspective essentielle à intégrer pour que les mesures envisagées puissent répondre aux besoins et aux attentes des personnes concernées.

Forts de ces différents éclairages, les échanges nourris au sein de notre groupe de concertation ont conduit à la formulation de recommandations appelant les pouvoirs publics à impulser d'importantes évolutions dans l'approche de la lutte contre la précarité alimentaire en France. Ces interpellations ont d'autant plus de force qu'elles résultent de cette large démarche de discussions croisées, menées au sein du CNA.

C'est un honneur pour moi d'avoir pu prendre part à ces travaux au côté de Franck Le Morvan, de l'équipe du secrétariat du CNA et de l'ensemble des participants à ce groupe de concertation. Et j'espère que la portée de cet avis contribuera à avancer vers des solutions permettant de garantir à chaque personne un accès digne à une alimentation adéquate en France.

<b>Le Conseil national de l'alimentation</b> .....	<b>2</b>
Le Conseil National de l'Alimentation est une instance consultative indépendante.....	2
« Parlement de l'alimentation », le CNA organise la concertation entre acteurs de la filière alimentaire et des débats citoyens.....	2
Le CNA bénéficie d'une gouvernance interministérielle.....	2
Le CNA émet des avis et des recommandations.....	2
<b>Résumé de l'avis</b> .....	<b>3</b>
Résumé de l'avis et ambitions partagées.....	3
Mots clés.....	3
<b>Comité de pilotage</b> .....	<b>4</b>
<b>Les mots du président et de la modératrice</b> .....	<b>5</b>
<b>Sommaire</b> .....	<b>6</b>

## Partie I. – Chapitre introductif ..... 8

<b>1. Contexte de travail</b> .....	<b>8</b>
1.1. Contexte général de travail.....	8
1.2. Mandat de travail.....	8
1.3. Pilotage et composition du groupe de concertation.....	9
1.4. Participation citoyenne.....	9
1.5. Méthodes de travail.....	10
<b>2. Définitions</b> .....	<b>11</b>

## Partie II. - Constats et enjeux..... 13

<b>1. Un phénomène massif mais incomplètement appréhendé</b> .....	<b>13</b>
1.1. Un phénomène massif principalement appréhendé à travers la mesure de la pauvreté et les données de l'aide alimentaire.....	13
1.2. Un phénomène multidimensionnel aggravé par la crise sanitaire et l'inflation.....	15
<b>2. Des politiques publiques structurellement centrées sur l'aide alimentaire, qui ne permettent pas de répondre à tous les enjeux de la précarité alimentaire</b> .....	<b>18</b>
2.1. Des politiques publiques structurellement centrées sur l'aide alimentaire.....	18
2.2. L'aide alimentaire n'a pas vocation à répondre à tous les enjeux de la précarité alimentaire.....	22
2.3. Le projet de chèque alimentaire en cours d'arbitrage suscite de nombreuses interrogations.....	27
<b>3. Le développement d'initiatives complémentaires ou alternatives à l'aide alimentaire</b> .....	<b>29</b>
3.1. Un foisonnement d'initiatives difficile à recenser.....	29
3.2. Le besoin d'une coordination territoriale et multi-partenariale.....	32
3.3. Le rôle de la restauration collective pour garantir un meilleur accès à une alimentation de qualité.....	34
3.4. La nécessité d'un changement d'échelle soutenu par des financements publics pérennes.....	37
<b>4. Un sujet appelant une approche systémique des enjeux</b> .....	<b>39</b>
4.1. La reconnaissance d'un droit à l'alimentation et la construction d'une démocratie alimentaire.....	39
4.2. La sécurité sociale de l'alimentation : un dispositif ambitieux dont la mise en œuvre soulève de multiples questions.....	41
4.3. La participation des personnes en situation de précarité.....	44
4.4. Préjugés, stigmatisation, représentations.....	44
4.5. La précarité alimentaire est liée à un problème de précarité/pauvreté en général.....	45
4.6. Agir sur l'environnement alimentaire.....	46

## Partie III. – Recommandations clés..... 49

## Partie IV. – Tableau des recommandations..... 57



Annexe 1 - Sigles .....	78
Annexe 2 - Mandat du groupe de concertation .....	79
Annexe 3 - Composition du groupe de concertation .....	81
Annexe 4 - Personnalités auditionnées par le groupe de concertation et thèmes des auditions .....	85
Annexe 5 - Feuille de route du Cocolupa .....	86
Annexe 6 - Conclusions de l'atelier 12 des États généraux de l'alimentation .....	87
Annexe 7 - Tableau SWOT sur la Sécurité sociale de l'alimentation (SSA) .....	91
Annexe 8 - Tableau SWOT sur le Chèque alimentaire .....	96
Annexe 9 - Avis citoyen .....	103

## 1. Contexte de travail

### 1.1. Contexte général de travail

Le Conseil national de l'alimentation (CNA) s'est autosaisi de la question de la lutte contre la précarité alimentaire en juillet 2021, à l'issue d'un vote des membres du CNA plénier sur les sujets prioritaires à traiter par le Conseil. Ce sujet a été considéré comme particulièrement d'actualité dans le contexte de la crise Covid-19, face au constat d'une aggravation de la précarité alimentaire<sup>1</sup>, de son évolution et d'inégalités accrues autour de l'accès à l'alimentation.

La concertation du CNA s'est tenue en parallèle des travaux du Comité national de coordination de la lutte contre la précarité alimentaire (Cocolupa) (cf. Feuille de route du Cocolupa en annexe 5) et d'une mission inter-inspections<sup>2</sup> sur le « chèque alimentation durable » mise en place fin 2021 à la suite d'une proposition faite par la Convention citoyenne sur le climat<sup>3</sup> et en vue d'un rapport au Parlement sur le sujet<sup>4</sup>. Toutefois, aucun des documents issus de ces travaux n'était encore publics lorsque la concertation s'est achevée.

Les consignes sanitaires liées à la crise Covid-19 ont conduit à l'organisation des sept premières réunions de concertation par visioconférence. Les suivantes ont pu être organisées en présence.

### 1.2. Mandat de travail

Le groupe de concertation, réunissant les membres du CNA ainsi que les structures utilement associées, a eu pour mission d'organiser une réflexion sur la prévention et la lutte contre la précarité alimentaire. Ce travail s'appuie sur le mandat adopté par le CNA plénier le 7 juillet 2021 (cf. annexe 2). Il était attendu que le Conseil émette des recommandations en matière de réduction de la précarité alimentaire en France.

Le mandat proposait que les réflexions du CNA puissent s'articuler autour des axes suivants :

- La **cartographie dynamique des populations les plus exposées à la précarité alimentaire** (enfants, étudiants, familles monoparentales, seniors...) ;
- L'amélioration de l'**existant en matière de lutte contre la précarité alimentaire** : structuration des réseaux, développement de l'accompagnement (outils d'éducation à l'alimentation...), amélioration de l'offre, repérage des zones blanches, etc. ;
- L'état des lieux des **solutions complémentaires ou alternatives à l'aide alimentaire** dans une optique de prévention, d'autonomie et d'inclusion ;

---

<sup>1</sup> D'après le Plan d'action du comité national de coordination de la lutte contre la précarité alimentaire, « depuis 2020, la crise sanitaire a entraîné une aggravation de la précarité et l'apparition de nouveaux profils de personnes ayant recours à une aide alimentaire. Ce sont en particulier les jeunes personnes et les travailleurs pauvres qui composent ce nouveau public, tandis que les situations des personnes déjà en situation de précarité (personnes aux revenus modestes, femmes et sans papiers, personnes hébergées à l'hôtel) ont continué de s'aggraver. Une augmentation très significative des besoins de l'ordre de 20 à 30% a été observée par les associations œuvrant dans ce champ ». URL : [https://solidarites-sante.gouv.fr/IMG/pdf/plan\\_action\\_transformation\\_aide\\_alimentaire\\_cocolupa.pdf](https://solidarites-sante.gouv.fr/IMG/pdf/plan_action_transformation_aide_alimentaire_cocolupa.pdf)

<sup>2</sup> Inspection générale des affaires sociales (IGAS), Inspection générale des finances (IGF) et Conseil général de l'alimentation, de l'agriculture et des espaces ruraux (CGAAER).

<sup>3</sup> Proposition sn5.2.3 : concevoir une nouvelle solidarité nationale alimentaire pour permettre aux ménages modestes d'avoir accès à une alimentation durable de la Convention citoyenne sur le climat qui précise « Nous recommandons notamment la création de chèques alimentaires qui pourront être utilisés pour acquérir des produits durables (issus de l'agro écologie, des circuits courts). Les conditions d'éligibilité restent à définir, nous nous en remettons aux administrations et assemblées compétentes ».

<sup>4</sup> Article 259 de la LOI n° 2021-1104 du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets.

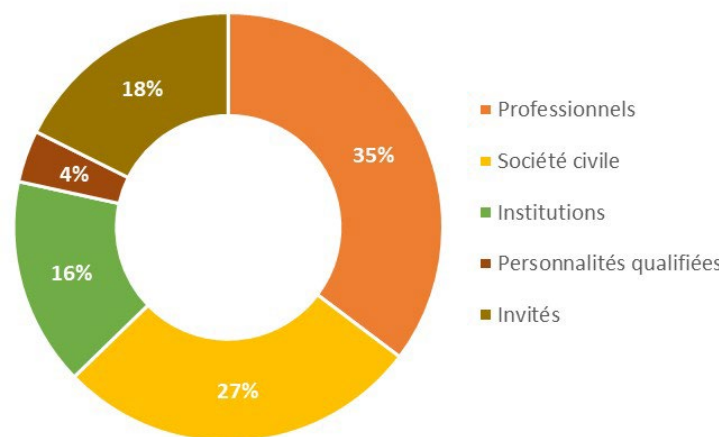
- Les leviers d’action pour assurer à tous **un accès à une offre alimentaire durable** ;
- La pertinence d’**un socle alimentaire fondamental** ou « **sécurité sociale de l’alimentation** » et son contenu.

### 1.3. Pilotage et composition du groupe de concertation

La présidence du groupe de concertation a été assurée par M. Franck Le Morvan, Inspecteur général des affaires sociales. La modération a été assurée par Mme Magali Ramel, docteure en droit public ayant soutenu une thèse sur le droit à l’alimentation et la lutte contre la précarité alimentaire en France. Le président et la modératrice ont régulièrement rendu compte de l’état d’avancement des travaux devant le CNA plénier.

Le groupe était composé d’une **cinquantaine de structures** représentant les différentes parties prenantes du CNA. Des acteurs et actrices spécifiques en lien avec la thématique ont également été invités à participer au groupe pour apporter leur éclairage sur le sujet. La composition précise du groupe de concertation figure en annexe 3.

#### Répartition des membres du groupe de concertation



### 1.4. Participation citoyenne

#### ↳ Articulation du groupe de concertation avec le dispositif de participation citoyenne

Le CNA a décidé d’ouvrir la concertation « Prévenir et lutter contre la précarité alimentaire » à la participation citoyenne<sup>5</sup>. En lien avec le guide méthodologique de la participation citoyenne au CNA et comme prévu par son règlement intérieur, un groupe de travail appelé « cellule de la participation citoyenne » a été mis en place afin de concevoir une proposition de dispositif participatif. La cellule de la participation citoyenne était présidée par Mme Ilaria Casillo, vice-présidente de la Commission Nationale du Débat Public (CNDP). La proposition de dispositif participatif a été soumise au vote du CNA plénier via une note d’intention. Celle-ci a été adoptée par voie électronique le 10 janvier 2022.

Le dispositif participatif était composé de deux outils :

- **67 débats « autoportés »** organisés sur le territoire français de la mi-janvier à la mi-mars 2022 ;

<sup>5</sup> Séance plénière du CNA du 6 juillet 2021.

- Un **panel citoyen**, composé pour moitié de personnes en situation de précarité alimentaire, qui s'est réuni sur 2 week-ends au printemps 2022.

La question posée pour les 2 outils de participation citoyenne était la suivante : « Que faut-il faire pour que chaque personne ait un accès digne à une alimentation suffisante et de qualité ? ».

Les débats autoportés ont été organisés avant le panel citoyen de manière à ce que le compte rendu global de ces débats puisse être présenté aux membres du panel et pris en compte dans leurs réflexions.

Les résultats des débats citoyens<sup>6</sup> ont été transmis aux membres du groupe de concertation qui ont analysé les constats et propositions formulés. Une réunion de travail<sup>7</sup> a par ailleurs été dédiée à l'écoute de la présentation de l'avis par les porte-paroles du panel citoyen. Pour lui donner son plein effet, le groupe a choisi de ne pas engager la concertation sur les propositions de recommandations avant d'avoir entendu l'avis du panel citoyen.

Un document de retour<sup>8</sup> présentant comment les contributions ont été traitées et prises en compte dans la concertation a été réalisé auquel est ajouté l'organisation d'un événement de restitution entre les participants à la démarche participative et le groupe de concertation le 9 novembre 2022.

### Retour d'expérience

Un retour d'expérience de la démarche participative est conduit dans le cadre de la rédaction du présent avis. Il identifie les forces et les limites dans le but d'inscrire les démarches de participation citoyenne menées par le CNA dans un processus d'amélioration continue.

## 1.5. Méthodes de travail

En amont du lancement de la concertation, un ensemble d'informations (rapports, études...) a été mis à disposition des membres du groupe de concertation sur un espace numérique dédié.

Pour préparer et enrichir les débats permettant l'élaboration des recommandations, le groupe a conduit des auditions d'experts et d'expertes, et de porteurs d'initiatives (liste en annexe 4) permettant d'identifier et d'approfondir les enjeux relatifs à la lutte contre la précarité alimentaire.

Le présent avis s'est également appuyé sur des avis antérieurs du CNA : « Alimentation favorable à la santé » (avis n°81), « Éducation à l'alimentation » (avis n°84) et « Retour d'expérience de la crise Covid-19, période du premier confinement national » (avis n°89).

Le groupe « Prévenir et lutter contre la précarité alimentaire » du CNA s'est réuni en parallèle au groupe « Nouveaux comportements alimentaires » (avis n°90 adopté en séance plénière le 6 juillet 2022). Ce dernier a rédigé une note de positionnement pour partager des éléments de réflexion communs aux deux mandats.

Dans la partie « Constats » du présent avis, le groupe de concertation a choisi de croiser les sources entre les auditions, les débats autoportés, le panel citoyen, la littérature scientifique et les anciens avis du CNA, dont la note de position du groupe de concertation Nouveaux comportements alimentaires. Le présent avis a ainsi été élaboré sur la base de l'ensemble de ces sources.

La coordination et le suivi des travaux ont été assurés par le secrétariat interministériel du CNA, rapporteur des travaux.

---

<sup>6</sup> L'avis du panel citoyen est disponible via [le lien suivant](#) et sur le site internet du CNA. Le [compte rendu global des 67 débats autoportés](#) est disponible via le lien suivant et sur le site internet du CNA.

<sup>7</sup> Réunion de travail du 19 avril 2022, à l'Académie du Climat à Paris.

<sup>8</sup> Ce document est sur le site internet du CNA.

## 2. Définitions

### ↳ Précarité alimentaire

La précarité alimentaire n'a de définition juridique qu'indirecte, à travers la notion de « lutte contre la précarité alimentaire » (voir infra). Plusieurs définitions sont proposées dans des écrits portant sur la précarité alimentaire :

- Définition du labo de l'ESS : « Situation dans laquelle une personne ne dispose pas d'un accès garanti à une alimentation suffisante et de qualité, durable, dans le respect de ses préférences alimentaires et de ses besoins nutritionnels, pouvant entraîner ou découler de l'exclusion et de la disqualification sociale ou d'un environnement appauvri »<sup>9</sup>.
- Définition proposée par D. Paturel reprise par la chaire Unesco Alimentation du monde : la précarité alimentaire désigne ainsi une conjonction « entre une situation de pauvreté économique et une série d'empêchements sociaux, culturels et politiques dans l'accès à une alimentation durable »<sup>10</sup>.
- La précarité alimentaire est une des facettes de la précarité, définie par le Conseil économique, social et environnemental (CESE) comme « l'absence d'une ou plusieurs des sécurités, notamment celle de l'emploi, permettant aux personnes et familles d'assumer leurs obligations professionnelles, familiales et sociales, et de jouir de leurs droits fondamentaux »<sup>11</sup>. La précarité « résulte de la conjonction de plusieurs insécurités » comme la précarité de l'emploi, la précarité énergétique, la précarité liée au logement, la précarité alimentaire, etc.<sup>12</sup> (voir 4.4)

### ↳ Lutte contre la précarité alimentaire

**Article L266-1 du Code de l'action sociale et des familles** (introduit par la loi EGALim du 30 octobre 2018)

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.

Elle s'inscrit dans le respect du principe de dignité des personnes. Elle participe à la reconnaissance et au développement des capacités des personnes à agir pour elles-mêmes et dans leur environnement. L'aide alimentaire contribue à la lutte contre la précarité alimentaire.

La lutte contre la précarité alimentaire comprend la poursuite des objectifs définis à l'article L. 1 du code rural et de la pêche maritime et par les programmes nationaux relatifs à l'alimentation, à la nutrition et à la santé.

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, ainsi que les centres communaux et intercommunaux d'action sociale, en y associant les personnes concernées.

---

<sup>9</sup> Laboratoire de l'Economie sociale et solidaire, « Agir contre la précarité alimentaire en favorisant l'accès de tou-te-s à une alimentation de qualité », 2020, p. 14.

<sup>10</sup> Dominique Paturel, 2017, Insécurité alimentaire et précarité alimentaire. États généraux de l'alimentation, Atelier 12, ministère de l'Agriculture et de l'Alimentation. Paris, France. 5p. <https://hal.inrae.fr/hal-02791270>

<sup>11</sup> CESE, « Grande pauvreté et précarité économique et sociale », Rapport présenté au nom du Conseil économique et social par M. Joseph Wresinski, 1987.

<sup>12</sup> Laboratoire de l'Economie sociale et solidaire, « Agir contre la précarité alimentaire en favorisant l'accès de tou-te-s à une alimentation de qualité », 2020, p. 13.

L'article L. 1 du Code rural et de la pêche maritime, auquel il est ainsi renvoyé, dispose notamment que :

« I.-La politique en faveur de l'agriculture et de l'alimentation, dans ses dimensions internationale, européenne, nationale et territoriale, a pour finalités :

« 1° Dans le cadre de la politique de l'alimentation définie par le Gouvernement, 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 ; »

#### **Aide alimentaire**

Selon l'article L266-2 du Code de l'action sociale et des familles : « 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. Cette aide, qui vise à répondre aux besoins en volume, tout en prenant en compte, dans la mesure du possible, des critères de qualité des denrées alimentaires, est apportée tant par l'Union européenne que par l'État ou toute autre personne morale. »

### 1. Un phénomène massif mais incomplètement appréhendé

#### 1.1. Un phénomène massif principalement appréhendé à travers la mesure de la pauvreté et les données de l'aide alimentaire

Il n'existe pas de mesure reconnue et validée de la précarité alimentaire. Elle est donc principalement approchée par des données associées à la mesure de la pauvreté ou des données issues de l'aide alimentaire. Si ces données permettent d'entrevoir l'ampleur de la précarité alimentaire en France, elles ne permettent pas de la quantifier précisément. En effet, toutes les personnes pauvres ne sont pas nécessairement en situation de précarité alimentaire ; toutes les personnes en situation de précarité alimentaire ne demandent pas à bénéficier de l'aide alimentaire, n'y sont pas éligibles ou n'ont pas nécessairement un accès facile et confiant à l'aide alimentaire.

Selon l'INSEE en 2019 <sup>13</sup>, en prenant en compte des populations habituellement non comptabilisées (communautés, sans-abris, habitations mobiles, étudiants non cohabitants), environ 10 millions de personnes sont sous le seuil de pauvreté en France métropolitaine, auxquelles il faut ajouter 940 000 personnes concernées dans les départements d'Outre-mer.

#### Chiffres clés

En 2019, près de **11 millions** de personnes sont pauvres en France :

- 10 millions en France métropolitaine dont 1,9 million en grande pauvreté
- 940 000 en Outre-mer

Par ailleurs, la pauvreté touche diversement les territoires français : alors que le taux de pauvreté<sup>14</sup> moyen en France est de 14,6 % en 2019 d'après l'INSEE <sup>15</sup>, certains départements affichent une proportion particulièrement élevée de personnes en situation de pauvreté<sup>16</sup>. Dans les Outre-Mer par exemple, en 2019, le taux de pauvreté s'élève à 27,4% en Martinique, 37,2 % à la Réunion, 52,9 % en Guyane et 77,3 % à Mayotte. En métropole, le Pas-de-Calais et la Seine-Saint-Denis affichent respectivement 18,4% et 27,9 % de taux de pauvreté alors que la Vendée et la Haute-Savoie affichent respectivement 9,2 % et 8,9 % de taux de pauvreté.

<sup>13</sup> Données Insee, [https://www.insee.fr/fr/outil-interactif/5367857/tableau/30\\_RPC/33\\_PAU](https://www.insee.fr/fr/outil-interactif/5367857/tableau/30_RPC/33_PAU), 2021.

<sup>14</sup> Taux de pauvreté (INSEE) : pourcentage de la population considérée comme pauvre, cela pouvant être entendu au sens de la pauvreté monétaire.

<sup>15</sup> Le taux de pauvreté monétaire correspond à la proportion d'individus (ou de ménages) étant en situation de pauvreté monétaire. D'après l'Insee, « en 2019, en France métropolitaine, 9,2 millions de personnes vivent sous le seuil de pauvreté monétaire. Le taux de pauvreté est ainsi de 14,6 %. Cet indicateur n'inclut pas les personnes pauvres vivant en communauté ou dans les DOM, qui conduiraient à rehausser le nombre de personnes pauvres à 10,1 millions en 2018 (Question 1). Source : <https://www.insee.fr/fr/statistiques/5759045#onglet-1>

<sup>16</sup> « Le taux de pauvreté monétaire correspond à la proportion d'individus (ou de ménages) étant en situation de pauvreté monétaire. Le seuil de pauvreté est calculé en fonction de la distribution des niveaux de vie, de la population de France métropolitaine. Un seuil à 60 % du niveau de vie médian est généralement retenu en France ainsi qu'au sein des pays de l'Union européenne. » En 2019, ce seuil correspond à 1 102 euros pour une personne vivant seule, et à 1653 euros pour un couple sans enfant. Source URL : <https://www.insee.fr/fr/statistiques/5759045#onglet-3>



Les données annuelles collectées par la Direction Générale de Cohésion Sociale (DGCS) auprès des associations permettent de disposer d'informations sur la fréquentation et les quantités distribuées en matière d'aide alimentaire en France s'agissant des associations d'aide alimentaire faisant l'objet d'une habilitation en application de l'article L. 266-2 du CASF (Code d'action sociale et des familles). L'Institut national de la statistique et des études économiques (INSEE) et la Direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques (DREES) travaillent depuis 2020 à un traitement statistique de ces informations. Les données sont effectivement variables d'une source à l'autre.

#### Chiffres clés

- En 2019, la DGCS estimait à **5,5 millions** le nombre d'inscriptions auprès des associations d'aide alimentaire habilitées au cours de l'année 2018<sup>17</sup>.
- Les premières estimations pour 2020 portaient ce chiffre à 7 millions.<sup>18</sup>
- D'après la dernière étude INSEE, le nombre de recourants à l'aide alimentaire était compris en 2 et 4 millions de personnes en 2021 en France métropolitaine<sup>19</sup>.

Les études et données disponibles suggèrent que le nombre d'utilisateurs de l'aide alimentaire, s'il est important, est inférieur à celui des personnes en difficulté vis-à-vis de leur alimentation pour des raisons financières.

L'enquête nationale INCA3 montrait ainsi que 11% à 12 % des ménages vivent en France en situation d'insécurité alimentaire<sup>20</sup> pour raisons financières – cette situation étant appréciée au regard des réponses à un faisceau de questions (pas assez d'argent pour acheter de la nourriture, pour faire des repas équilibrés, pour manger à sa faim, obligation de sauter des repas ou de manger moins par manque d'argent pour la nourriture)<sup>21</sup>.

#### Chiffres clés

- En France, d'après l'enquête INCA3, environ **8 millions de personnes étaient** en 2014-2015 en **situation d'insécurité alimentaire**.

---

<sup>17</sup> Sachant que ce nombre peut comporter 30% de doubles comptes, correspondant aux cas d'inscription d'une même personne dans plusieurs associations ou réseaux d'associations, mais ne tient pas compte, en revanche, de l'aide alimentaire distribuée par les CCAS ou des structures privées non habilitées.

<sup>18</sup> Communiqué de presse de Olivier Véran, 17 mars 2021. URL : <https://solidarites-sante.gouv.fr/archives/archives-presse/archives-communiques-de-presse/article/cocolupa-le-comite-national-de-coordination-de-la-lutte-contre-la-precarite>

<sup>19</sup> INSEE, « La crise sanitaire a accentué la précarité des bénéficiaires de l'aide alimentaire », 2022. URL : <https://www.insee.fr/fr/statistiques/6466177> ; cet intervalle très large est dû à la diversité des sources dont aucune ne recouvre l'ensemble du champ des personnes susceptibles de recourir à l'aide alimentaire.

<sup>20</sup> L'insécurité alimentaire est une « situation qui prévaut lorsque les gens n'ont pas systématiquement accès à un volume suffisant d'aliments sains et nutritifs nécessaires à une croissance et un développements normaux ainsi qu'à une vie active et en bonne santé. Elle peut survenir par indisponibilité d'aliments, du fait d'un pouvoir d'achat insuffisant, d'une distribution inadaptée ou d'une mauvaise utilisation de la nourriture au niveau des ménages. L'insécurité alimentaire, la précarité de la santé, un manque d'assainissement, des soins et des pratiques alimentaires inappropriées sont les causes majeures d'un mauvais état nutritionnel. L'insécurité alimentaire peut être chronique, saisonnière ou passagère. » Source : FAO, Glossaire du droit à l'alimentation, FAO, 2009, p. 22.

<sup>21</sup> Étude individuelle nationale des consommations alimentaires 3 (INCA 3) - Avis de l'Anses - rapport d'expertise collective – juin 2017 – il s'agit d'estimations moyennes comprises dans des intervalles de 9,6% à 14,6% pour des ménages avec enfants et 10% à 13% pour des ménages d'adultes (enquêtes réalisées en 2014-2015).

Les personnes en situation d'insécurité alimentaire - plus jeunes que la moyenne et en majorité des femmes - ne se confondent pas avec les personnes en situation de pauvreté monétaire : malgré un revenu supérieur en moyenne au seuil de pauvreté, elles semblent devoir plus souvent faire face seules à des dépenses hors alimentation élevées, notamment pour le logement et à des contraintes importantes en termes d'accès à l'alimentation<sup>22</sup>.

La différence entre le nombre de personnes ayant eu recours à l'aide alimentaire et le nombre de personnes en situation d'insécurité alimentaire <sup>23</sup> implique qu'un certain nombre ne bénéficie pas d'une aide alimentaire alors qu'elles pourraient y prétendre. Les causes du non-recours peuvent être multiples et ont fait l'objet d'études spécifiques<sup>24</sup>. Les débats autoportés font ressortir différents types de raisons du non-recours : sentiment de honte, représentations stigmatisantes de l'aide alimentaire, perception relative de sa situation personnelle par rapport à celle d'autres personnes en précarité, problème d'accessibilité géographique, horaires d'ouverture, etc. Le nombre de personnes en situation de précarité alimentaire mais n'ayant pas recours à l'aide alimentaire n'est pas connu et est d'autant plus difficile à appréhender que la répartition des distributions d'aide alimentaire sur le territoire est très inégale au regard des besoins potentiels<sup>25,26</sup>.

## 1.2. Un phénomène multidimensionnel aggravé par la crise sanitaire et l'inflation

Depuis 2020, la période de crise sanitaire a exacerbé les inégalités sociales et économiques avec de fortes répercussions, en particulier sur le plan alimentaire et nutritionnel. Le bouleversement des situations professionnelles (chômage partiel, perte d'emploi, disparition des jobs étudiants, etc.) et la fermeture de la restauration collective notamment, ont eu un impact important sur les situations de précarité alimentaire.

En témoigne l'apparition de nouveaux profils de personnes ayant recours à une aide alimentaire<sup>27</sup>. Ce sont en particulier les jeunes et les travailleurs pauvres qui composent ce nouveau public, tandis que les situations des personnes déjà en situation de précarité ont continué de s'aggraver. D'après la DREES<sup>28</sup>, « le recours à l'aide alimentaire, que l'on peut considérer comme un marqueur de la grande précarité, a progressé en 2020 par rapport à 2019. Selon des données provisoires issues des associations disposant

---

<sup>22</sup> Caillavet F, Castetbon K, Darmon N. « Insécurité alimentaire » pages 203-226, in Expertise collective INSERM "Inégalités sociales de santé en lien avec l'alimentation et l'activité physique". (Editions INSERM, avril 2014, ISBN 978-2-85598-914-3). [http://www.ipubli.inserm.fr/bitstream/handle/10608/6522/expcol\\_2014\\_inegalites-sociales.pdf](http://www.ipubli.inserm.fr/bitstream/handle/10608/6522/expcol_2014_inegalites-sociales.pdf)

<sup>23</sup> Dans INCA3, le chiffre moyen de 11% de ménages d'adultes en situation d'insécurité alimentaire se compare à 3,3% de ces ménages ayant eu recours à l'aide alimentaire au cours du mois dernier.

<sup>24</sup> Badia B, Brunet F, Carrera A, Kertudo P, Tith F, avec la collaboration de France Caillavet. Inégalités sociales et alimentation. Quels sont les besoins et les attentes en termes d'alimentation des personnes en situation d'insécurité alimentaire et comment les dispositifs d'aide alimentaire peuvent y répondre au mieux ? Décembre 2014, rapport d'une étude réalisée par la FORs-Recherche Sociale, financée par le programme ministériel du ministère de l'agriculture, de l'agroalimentaire et de forêt (MAAF) et par FranceAgriMer. <https://agriculture.gouv.fr/inegalites-sociales-et-alimentation>

AREAS - Association de Recherche et d'Echanges en Anthropologie et en Sociologie. ORS – Observatoire Régional de la Santé. Rapport de l'étude sur Le non recours et le renoncement à l'aide alimentaire en Poitou-Charentes, 2016. [https://www.ors-na.org/wp-content/uploads/2016/07/RenonAA\\_16.pdf](https://www.ors-na.org/wp-content/uploads/2016/07/RenonAA_16.pdf)

FORS - Recherche sociale, « Inégalités sociales et alimentation - Quels sont les besoins et les attentes en termes d'alimentation des personnes en situation d'insécurité alimentaire et comment les dispositifs d'aide alimentaire peuvent y répondre au mieux ? », décembre 2014, 182 p.

<sup>25</sup> IGAS, « La lutte contre la précarité alimentaire - Evolution du soutien public à une politique sociale, agricole et de santé publique », 2019 – annexe 7.

<sup>26</sup> D'après le rapport IGAS, « à l'intérieur d'une même région, les écarts entre départements peuvent être considérables (1 à 3 dans la moitié des régions métropolitaines). En Ile-de-France, le département le plus affecté par la pauvreté –la Seine-Saint-Denis– reçoit en moyenne trois fois moins d'aide alimentaire que le département le moins affecté –les Yvelines, alors que le rapport est inverse entre les taux de pauvreté des deux départements. IGAS, « La lutte contre la précarité alimentaire - Evolution du soutien public à une politique sociale, agricole et de santé publique », 2019, p. 38.

<sup>27</sup> D'après l'étude de l'Insee sur les bénéficiaires de l'aide alimentaire publiée en juin 2022, « même si, parmi les bénéficiaires d'une aide alimentaire fin 2021, la moitié y a recours depuis moins de 2 ans, seule une minorité des recourants (environ 10 %) déclare s'être tournée vers l'aide alimentaire du fait de la crise sanitaire. Néanmoins, nombreux sont ceux pour qui la crise a dégradé les conditions d'existence, en particulier au niveau financier. L'impact de la crise est notamment marqué pour le public étudiant, majoritairement étranger. » ; Resto du cœur, « Étude flash sur les effets de la crise sanitaire (Covid 19) sur les publics reçus par les Restos du Cœur », 2021.

<sup>28</sup> Direction de la Recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques (DRESS), « Aide alimentaire : une fréquentation accrue des centres de distribution dans les grandes villes les plus exposées à la pauvreté début 2021, février 2022.

d'une habilitation à l'aide alimentaire, cette hausse s'élève à 10,6 % pour les volumes de denrées distribuées et à 7,3 % pour le nombre d'inscriptions dans l'année (contre, respectivement, +2,9 % et +4,4 % entre 2018 et 2019) ». Il est justifié d'en déduire que la précarité alimentaire a donc également largement augmenté à la suite de cette crise.



### Encadré n°1 - Zoom sur la hausse de la précarité alimentaire chez les étudiants (avis n°89)

La crise a précipité de nombreux étudiants en situation d'insécurité alimentaire, notamment en raison de la difficulté à conserver et à trouver les « jobs étudiants », qui leur permettaient de subvenir à leurs besoins, et à trouver un emploi à la suite de leurs études.

Quelques chiffres :

- Selon les études publiées par l'Observatoire de la vie Étudiante en septembre 2020 :
  - 33 % des étudiants interrogés ont rencontré des difficultés financières durant le confinement ;
  - 10,7 % déclarent avoir eu des restrictions alimentaires ;
  - 1 étudiant étranger sur 3 estime ne pas avoir mangé à sa faim durant le confinement.
- La Banque alimentaire de Bordeaux a accueilli au premier confinement 800 étudiants (l'Académie de Bordeaux comptabilisait environ 133 000 étudiants dans le supérieur à la rentrée 2020 - Source : <https://www.ac-bordeaux.fr/les-chiffres-cles-121955>) ;
- Pour les Secours Populaires d'Angers, le nombre d'étudiants accueillis a doublé entre mars 2020 et février 2021.

En août 2022, la hausse des prix des produits alimentaires a été de 7,7% sur un an selon l'INSEE<sup>29</sup>. Le rapport du Sénat relatif à l'inflation et aux négociations commerciales publié en juillet 2022<sup>30</sup>, souligne que cette inflation « s'explique par plusieurs facteurs [dont] la combinaison de la reprise économique mondiale soudaine en 2021 et d'aléas climatiques extrêmes » et que « la guerre en Ukraine, si elle n'a pas provoqué cette inflation, l'a en revanche renforcée et accélérée ». Les rapporteurs ajoutent que « l'inflation [...] devrait se poursuivre et atteindrait 7 à 10% en septembre 2022 pour les produits de grande consommation, soit une hausse de 45€ environ du panier moyen mensuel. Combinée à l'augmentation du prix de l'énergie (+33,1% en juin 2022 sur un an), l'inflation ampute significativement le pouvoir d'achat des Français ».

Cette inflation a des conséquences sur les situations de précarité alimentaires en France. Dans une enquête flash<sup>31</sup>, la FFBA soulève de nombreuses conséquences de l'inflation sur la consommation alimentaire des personnes accueillies par ses partenaires associatifs dont une hausse du budget alimentation pour la moitié

<sup>29</sup> INSEE, En août 2022, les prix à la consommation augmentent de 5,8 % sur un an, Indice des prix à la consommation - résultats provisoires (IPC) - août 2022. URL : <https://www.insee.fr/fr/statistiques/6523439#consulter>

<sup>30</sup> Rapport d'information de M. Daniel GREMILLET et Mme Anne-Catherine LOISIER, fait au nom de la commission des affaires économiques n° 799 (2021-2022) - 19 juillet 2022.

<sup>31</sup> Banques alimentaires, « Etude flash : Impact de l'inflation sur les personnes accueillies dans le réseau des Banques Alimentaires », juin 2022.

des foyers interrogés, un report massif sur les produits moins chers (discount) et un recours à l'aide alimentaire accru pour huit personnes interrogées sur dix<sup>32</sup>.

### ↳ Un phénomène intense et divers

Les impacts de la précarité alimentaire sur les enjeux santé et de nutrition sont connus ; les résultats de l'étude INCA2 2006-2007 indiquaient déjà que les personnes identifiées comme étant en situation d'insécurité alimentaire consomment beaucoup de boissons sucrées, et très peu de fruits, de légumes et de poissons, si bien que la qualité nutritionnelle de leur alimentation ne correspond pas aux recommandations PNNS<sup>33</sup>. L'étude Global Burden of Disease, relayée par la Fabrique des Territoires, en France, montrait que « 15% de la mortalité est attribuable à l'alimentation (à titre de comparaison, la part de mortalité attribuable au tabac est de 12,5%) ».

Toutefois, les impacts de la précarité alimentaire ne se limitent pas à ces seuls déterminants. Il importe de bien considérer l'ensemble des déterminants de santé au sens large, y compris l'éducation à l'alimentation. L'avis n°81 du CNA sur Alimentation favorable à la santé soulignait déjà que « toutes les personnes en situation d'insécurité alimentaire ne souffrent pas de la faim, mais elles subissent des restrictions quantitatives ou qualitatives qui affectent leur alimentation, leur qualité de vie, leur bien-être et leur santé. La précarité sociale fragilise la fonction sociale et conviviale de l'alimentation, et se traduit parfois par la perte de l'envie et du goût de s'alimenter ».

Ainsi, la précarité alimentaire doit être comprise comme l'une des facettes de la précarité au sens d'une situation globale définie par le Conseil économique, social et environnemental (CESE) comme « l'absence d'une ou plusieurs des sécurités, notamment celle de l'emploi, permettant aux personnes et familles d'assumer leurs obligations professionnelles, familiales et sociales, et de jouir de leurs droits fondamentaux »<sup>34</sup>. On la sait multidimensionnelle car elle touche à différents registres de la vie des personnes, qu'ils soient matériels, économiques mais aussi identitaires, sociaux et politiques, comme ont pu le montrer les travaux sociologiques sur la désaffiliation sociale ou sur les processus de disqualification.<sup>35</sup>

Les contributions issues de la participation citoyenne ont particulièrement souligné ce constat. Pour les participants et participantes, c'est ce caractère multidimensionnel de la précarité qui justifie qu'il faille privilégier une approche systémique dans la prévention et la lutte contre la précarité alimentaire.

### ↳ Création du groupe de travail « Mieux caractériser la précarité alimentaire et les parcours des personnes en situation de précarité alimentaire » au Cocolupa

La nécessité d'une approche à la fois plus précise et globale a conduit à la mise en place, au sein du Comité national de coordination de la lutte contre la précarité alimentaire (Cocolupa), d'un groupe de travail dédié à l'amélioration de la caractérisation de la précarité alimentaire et des parcours des personnes en situation de précarité alimentaire. Les travaux de ce groupe visent particulièrement à améliorer la connaissance du nombre de personnes ayant recours à l'aide alimentaire au travers des études produites par la DREES et l'INSEE, à réaliser une publication annuelle sur la connaissance de la précarité alimentaire et à mettre à

---

<sup>32</sup> Les autres constats tirés par cette étude flash des Banques alimentaire sur l'impact de l'inflation sont : une hausse des prix qui affecte davantage les familles avec enfants ; des restrictions d'achats également sur les produits non alimentaires, très fortes sur les vêtements et les loisirs ; l'accès aux fruits, aux légumes et à la viande privilégiés par les personnes accueillies dans les associations d'aide alimentaire.

<sup>33</sup> Caillavet F, Castetbon K, Darmon N. « Insécurité alimentaire » pages 203-226, in Expertise collective INSERM "Inégalités sociales de santé en lien avec l'alimentation et l'activité physique". (Editions INSERM, avril 2014, ISBN 978-2-85598-914-3). [http://www.ipubli.inserm.fr/bitstream/handle/10608/6522/expcol\\_2014\\_inegalites-sociales.pdf](http://www.ipubli.inserm.fr/bitstream/handle/10608/6522/expcol_2014_inegalites-sociales.pdf)

<sup>34</sup> CESE, « Grande pauvreté et précarité économique et sociale », Rapport présenté au nom du Conseil économique et social par M. Joseph Wresinski, 1987.

<sup>35</sup> Éléments s'appuyant sur l'audition de Madame Pauline Scherer, lors de la séance de concertation du 20 janvier 2020.

disposition des acteurs locaux une boîte à outils permettant la réalisation d'un diagnostic de la précarité alimentaire à l'échelle locale.

Le groupe de concertation du CNA a dès lors choisi de ne pas aller plus loin dans la cartographie des populations mais considère que des études approfondies sur ce sujet sont indispensables. Ces études ne doivent pas se limiter aux seules demandes d'aide alimentaire et doivent reposer sur une définition multidimensionnelle des impacts de la précarité alimentaire.

L'impact de la crise ukrainienne et notamment ses conséquences en termes de pénurie de certains produits alimentaires et de hausse des prix doivent être pris en compte dans ces études.

## 2. Des politiques publiques structurellement centrées sur l'aide alimentaire, qui ne permettent pas de répondre à tous les enjeux de la précarité alimentaire

### 2.1. Des politiques publiques structurellement centrées sur l'aide alimentaire

#### ↳ L'aide alimentaire financée par l'Union européenne et l'État, mise en œuvre par des bénévoles

L'aide alimentaire, telle que définie à l'article L. 266-2 du Code d'action sociale et des familles, concentre l'essentiel des moyens alloués directement ou indirectement par l'État à la lutte contre la précarité alimentaire, seul ou avec l'Union européenne. La fourniture de denrées alimentaires aux personnes en situation de vulnérabilité économique ou sociale est directement financée par un fonds structurel européen (FEAD puis FSE+) conjointement avec l'État, qui a été significativement renforcé en 2020 et 2021 pour faire face à la crise sanitaire (programme REACT-EU – pour un total de 144 M€ en 2021 au lieu de 85 M€ en 2018). S'y ajoutent des financements purement nationaux<sup>36</sup>, le principal étant indirect, à travers les réductions d'impôts accordées principalement aux entreprises au titre des dons qu'elles effectuent au bénéfice d'associations habilitées à distribuer de l'aide alimentaire<sup>37</sup> (environ 400 M€ par an).

La crise sanitaire a motivé l'accroissement significatif de moyens dédiés à d'autres types d'actions, en particulier le Programme national pour l'alimentation (PNA), qui finance notamment les Projets alimentaires territoriaux (PAT) dont une part comporte un volet de justice sociale<sup>38</sup>, et dont il sera plus amplement question infra <sup>39</sup> (84,5 M€ en 2021, au lieu de 2 M€ les années précédentes). Un plan de soutien exceptionnel aux associations de lutte contre la pauvreté de 100 millions d'euros a également été ouvert sous la forme d'un appel à projet en novembre 2020. Mais, de même que les crédits du Plan de relance, il s'agit de financements non pérennes

---

<sup>36</sup> Dont le Crédit national des épiceries sociales (CNES), créé car les épiceries solidaires ne pouvaient pas bénéficier du FEAD, dédié à l'aide alimentaire gratuite.

<sup>37</sup> En particulier des dons effectués dans le cadre de conventions conclues par des grandes et moyennes surfaces pour la mise en œuvre de la loi n°2016-138 du 11 février 2016 relative à la lutte contre le gaspillage alimentaire.

<sup>38</sup> D'après le rapport IGAS, « parmi les 57 PAT recensés de la « première génération », beaucoup sont centrés sur des thématiques économiques ou environnementales et n'abordent la question de la précarité alimentaire qu'à travers la lutte contre le gaspillage. Mais une quinzaine d'entre eux, principalement portés par des collectivités territoriales ou des EPCL, consacrent un de leurs volets à l'accessibilité sociale de l'alimentation ». IGAS, « La lutte contre la précarité alimentaire - Evolution du soutien public à une politique sociale, agricole et de santé publique », 2019, p.150.

<sup>39</sup> Voir tableau sur le soutien public à la lutte contre la précarité alimentaire : synthèse des chiffres (en M€), page suivante.



## Encadré n°2 – Les projets soutenus par le Programme national pour l'alimentation ayant une dimension justice sociale

En 2010, avec la loi de Modernisation de l'agriculture et de la pêche, est lancé le Programme national pour l'alimentation (PNA) destiné à "faciliter l'accès de tous à une alimentation de qualité, sûre et diversifiée de manière durable".

Le PNA 2019-2023 (PNA3) s'articule autour de 3 axes thématiques - la justice sociale, la lutte contre le gaspillage alimentaire et l'éducation alimentaire, et de 2 axes d'actions transversaux - la restauration collective et les projets alimentaires territoriaux. Depuis 2014, des appels à projets annuels sont lancés pour « pour développer des projets fédérateurs, démultipliables ou exemplaires s'inscrivant dans les objectifs du PNA ». Les Projets alimentaires territoriaux tels que définis aux articles L1 et L111-2-2 du Code rural et de la pêche maritime et qui sont les projets majoritairement soutenus par cet appel, ont un objectif de lutte contre la précarité alimentaire depuis la loi EGALim (2018).

L'appel à projets du PNA 2019-2020 était articulé autour de 2 grands axes : le soutien à l'émergence de nouveaux projets alimentaires territoriaux et l'essaimage de démarches. Ce deuxième axe avait pour objectif de permettre « le développement de nouveaux projets particulièrement novateurs et présentant un caractère pilote, répondant à une ou plusieurs orientations du PNA relatives à la justice sociale, l'éducation à l'alimentation de la jeunesse et l'atteinte des objectifs de la loi EGALim [...] ». Sur les 15 lauréats du volet « essaimage/innovation », 5 projets émergents étaient sur la thématique de la « justice sociale » et dont l'enjeu étant de favoriser « une alimentation et des comportements favorables à la santé, ciblant notamment les publics sensibles, personnes âgées dépendantes ou personnes en situation de précarité alimentaire, le cas échéant en lien avec des actions de lutte contre le gaspillage alimentaire ».

Source : [https://agriculture.gouv.fr/sites/default/files/2007\\_pna\\_dp\\_bro\\_gouv\\_bd.pdf](https://agriculture.gouv.fr/sites/default/files/2007_pna_dp_bro_gouv_bd.pdf)

Il convient d'ajouter que l'aide alimentaire financée par l'Union européenne et par l'État est essentiellement mise en œuvre par les bénévoles des associations d'aide alimentaire, dont l'activité a été estimée à quelques 500 M€ par an<sup>40</sup>.

De manière générale, une approche par coûts complets montre que même les produits fournis gratuitement aux associations ont des coûts induits dès lors qu'ils doivent être transportés, entreposés, triés et distribués ou parfois jetés. Ces coûts associés à la complexité logistique de l'aide alimentaire ne sont pas aujourd'hui mesurés en masse<sup>41</sup>. On peut aussi légitimement se poser la question de l'impact environnemental de cette logistique.

<sup>40</sup> Rapport d'information N° 34 fait au nom de la commission des finances du Sénat sur le financement de l'aide alimentaire par MM. Arnaud Bazin et Éric Bocquet, 10 octobre 2018.

<sup>41</sup> Éléments issus de l'audition de Alain Yves Jézéquel, ReVIVRE dans le monde, du 16 décembre 2021.

Tableau 1 : Soutien public à la lutte contre la précarité alimentaire : synthèse des chiffres (en M€)

		2018	2019	2020	2021
Union européenne	FEAD / FSE+	57	73	75	75
	REACT EU (crise COVID)			31	56
	Fruits, légumes, produits laitiers à l'école	1	4	1	3
État	FEAD / FSE+	28	13	13	13
	Subvention exceptionnelle COVID aux associations FEAD (lots infructueux)			3	6
	CNES (épiceries sociales)	8	8	9	9
	Subventions nationales	5	5	5	5
	Renfort exceptionnel COVID (national)			36	
	Crédits déconcentrés	14	14	18	19
	Renforts exceptionnels COVID (déconcentrés)			55	
	Stratégie nationale de lutte contre la pauvreté			23	28
	Programme national de l'alimentation <sup>42</sup>	2	2	2	4,5
	Plan de relance ligne PAT				80
	Plan de relance – alimentation locale et solidaire				28
	Plan de relance – jardins partagés				30
	Réductions d'impôts <sup>43</sup>	361	360	400	400
Total État et Union européenne		476	479	671	752
Collectivités locales <sup>44</sup>		230	230	230	230
Total du soutien public		706	709	901	982
Valeur nette des dons		237	243	277	277
Bénévolat <sup>45</sup>		500	500	500	500
TOTAL		1443	1452	1678	1759

<sup>42</sup> Sachant qu'une partie seulement des PAT est dédiée à la justice sociale.



## ↳ Le rôle des collectivités locales

Le soutien public des collectivités locales à la lutte contre la précarité alimentaire est principalement le fait du bloc communal, surtout au travers des centres communaux ou intercommunaux d'action sociale (CCAS ou CIAS). Les CCAS ou CIAS sont des institutions locales de l'action sociale et développent à ce titre différentes activités et missions légales ou facultatives, directement orientées vers les populations concernées<sup>46</sup>.

La part de leur action dédiée à la distribution directe de denrées alimentaires est plus faible que celle de l'État, à hauteur de 33% des financements si l'on additionne les colis (5%), le financement direct d'épiceries sociales (14%) et les subventions à des associations d'aide alimentaire (14%). Une part plus importante est distribuée sous forme de bons ou chèques individualisés (44%) ou d'aides en espèces (7%), via des restaurants sociaux (5%) ou la restauration scolaire (11%)<sup>47</sup>. Ces chiffres ne prennent pas en compte le rôle d'orientation des CCAS, qui sont à même d'orienter les personnes en situation de précarité alimentaire vers les structures susceptibles de les aider.

Les CCAS doivent faire face à certaines difficultés dans la mise en œuvre de leurs actions : difficultés à repérer les personnes qui auraient besoin d'être accompagnées, difficultés relatives à la disponibilité des bénévoles et à leur mobilisation sur le long terme... Pour répondre à ces besoins, l'Union nationale des CCAS, lors de son audition dans le cadre du présent avis, a souligné l'importance de développer des stratégies d'aide alimentaire pensées à la fois collectivement et territorialement<sup>48</sup>.

Cette dimension territoriale apparaît en effet essentielle dès lors que de nombreux outils se déploient à cette échelle : échelle de la proximité d'une part, échelle de la mutualisation et de l'approche systémique d'autre part. Les communes et leurs groupements, les métropoles notamment, signataires de conventions d'appui à la lutte contre la pauvreté, portent en effet des stratégies permettant de mettre en lien leurs compétences en vue de proposer des stratégies globales. Ces dernières ont pu notamment être soutenues et catalysées par les fonds du plan de relance à destination des projets alimentaires territoriaux et les fonds dédiés aux conventions d'appui à la lutte contre la pauvreté. Elles conduisent ainsi à mettre en cohérence les enjeux urbanistiques, éducatifs et sanitaires, les modalités de distribution, de stockage et de logistique facilitant l'intervention des acteurs associatifs et le développement de circuits courts. La récente « Fabrique prospective » relative à l'accessibilité alimentaire en quartier politique de la politique de la ville pilotée par l'Agence nationale de cohésion des territoires a donné à voir cette dynamique transversale.

Le rôle des collectivités territoriales est donc essentiel à penser dans une articulation avec les politiques nationales et européennes de prévention et de lutte contre la précarité alimentaire.

## ↳ Le rôle des caisses de sécurité sociale

Si l'aide alimentaire ne fait pas partie des missions légalement obligatoires des régimes de sécurité sociale, les caisses qui les gèrent (qui sont en général des organismes de droit privé mais chargés d'une mission de

---

<sup>43</sup> Les données 2020 et 2021 sont celles sous-jacentes aux lois de finances initiales – le même taux d'évolution est appliqué à la valeur nette des dons.

<sup>44</sup> Estimation 2019 non revalorisée, en l'absence de données agrégées actualisées.

<sup>45</sup> Estimation 2019 non revalorisée ; la crise sanitaire a induit une réduction temporaire du nombre de bénévoles disponibles, notamment quand ils étaient personnes à risques, mais cet effet n'a pas été estimé.

<sup>46</sup> Article L 123-5 du code de l'action sociale et des familles : « Le centre communal d'action sociale anime une action générale de prévention et de développement social dans la commune, en liaison étroite avec les institutions publiques et privées. Il peut intervenir sous forme de prestations remboursables ou non remboursable ».

<sup>47</sup> Les chiffres sont issus du rapport IGAS de 2019 précité, à partir d'une enquête réalisée par la DGCS en 2017 ; il n'existe pas de données comparables pour les autres catégories de collectivités locales.

<sup>48</sup> Éléments s'appuyant sur l'audition de Madame Abbassia Hakem de l'Union nationale des CCAS, lors de la séance de concertation du 16 décembre 2021.

service public) peuvent y contribuer dans le cadre de leur action sanitaire et sociale facultative. Cette contribution n'est pas connue en masse.



### Encadré n°3 - Le rôle des caisses de sécurité sociale : l'exemple de la Mutualité sociale agricole (MSA)

La MSA regroupe 35 caisses réparties sur l'ensemble du territoire. Elle emploie 16 000 salariés : 860 travailleurs sociaux, 560 médecins, 120 infirmiers et 240 conseillers en prévention qui s'occupent de la protection sociale des agriculteurs et des personnes travaillant dans le monde agricole, ainsi que leurs familles. La MSA compte 13 760 délégués bénévoles, répartis sur l'ensemble du territoire, élus tous les cinq ans par les adhérents du régime.

L'alimentation étant reconnue comme un grand marqueur des inégalités sociales en France, la promotion d'une alimentation favorable à la santé est une partie intégrante des programmes d'action de la MSA. Elle se traduit par un accompagnement des assurés agricoles en situation de fragilité dans une approche globale, sanitaire et sociale.

La MSA déploie depuis plusieurs années des actions pour repérer et accompagner les assurés agricoles en situation de précarité. Ces actions s'articulent autour de trois axes :

- la prévention, l'éducation à la santé et la promotion du bien manger : depuis 2010, un parcours de prévention santé-social (le Programme Déclic) destiné aux publics en situation de précarité est déployé sur tous les territoires propose une vision 360 degrés des besoins de la personne ;
- les solidarités alimentaires pour réduire les inégalités sociales à travers un accompagnement social vers une autonomie alimentaire : distribution de paniers solidaires via des associations (notamment des centres sociaux), soutien à des jardins d'insertion, mobilisation de producteurs de proximité pour des dons à des associations d'aide alimentaire ;
- la promotion d'une consommation responsable de proximité, même pour un budget contraint. C'est le principe de « consom'acteurs » développé par certaines caisses en partenariat avec les associations.

## 2.2. L'aide alimentaire n'a pas vocation à répondre à tous les enjeux de la précarité alimentaire

Aux termes de la Loi EGALim, l'aide alimentaire contribue à lutter contre la précarité alimentaire grâce à la fourniture de denrées et à la proposition d'un accompagnement aux personnes accueillies. Les citoyens ayant participé aux débats autoportés et au panel ont mis en exergue sa dimension principalement « palliative »<sup>49</sup>, qui ne permet pas de s'attaquer à la racine du problème, et qui laisse les personnes en situation de dépendance ou tout du moins ne favorise pas leur autonomie.

---

<sup>49</sup> Ce terme a été utilisé par les participants et participantes aux débats autoportés.

L'aide alimentaire présente en outre des limites intrinsèques pour les personnes en termes d'éligibilité, d'accessibilité, d'accueil, de qualité et d'adéquation des denrées distribuées et de l'accompagnement, et enfin de mesure d'impact sur la lutte contre les situations de précarité alimentaire.<sup>50</sup>

#### 🔗 Des critères d'éligibilité différents selon les structures d'accueil

Chaque structure (associations, CCAS...) peut définir ses propres règles d'accès. L'éligibilité d'accès peut dépendre des ressources ou de la composition familiale ce qui « nécessite des démarches administratives [...] pouvant conduire à un abandon de la demande »<sup>51</sup>. Ces différents critères confèrent un **accès inégal entre associations**. Cette hétérogénéité a par ailleurs été soulignée dans les débats autoportés par des « demandes différenciées de justificatifs ».

#### 🔗 Des difficultés d'accès (aux informations et à l'aide elle-même)

Il y a une forte inégalité d'accès aux dispositifs de l'aide alimentaire classique sur le territoire français. Cela peut s'expliquer par plusieurs limites :

- Sa **couverture territoriale est inégale**<sup>52</sup> : les auditions et l'analyse des débats autoportés ont également mis en évidence les problèmes de mobilité dans certains territoires qui représentent un frein pour se rendre aux distributions d'aide alimentaire. Il demeure même des inégalités entre communes qui ne bénéficient pas des mêmes budgets ce qui se répercute sur les aides proposées.
- **Les capacités de distribution et les possibilités d'assurer une continuité des services** dépendent des ressources (en temps, en disponibilité), évolutives, offertes par le bénévolat.
- **L'accès aux informations nécessaires pour bénéficier de l'aide est difficile et parfois contraignant**. Des participantes et participants aux débats autoportés ont évoqué un « parcours du combattant » pour pouvoir se faire aider lorsque l'on est en situation de précarité alimentaire. Les témoignages recueillis ont permis d'identifier des problèmes au niveau de l'accès à l'information pour obtenir une aide (dispersion de l'information, barrière de la langue, manque de coordination entre les acteurs ...).
- Il y a une **complexité administrative pour bénéficier de l'aide alimentaire** (cet élément a été particulièrement soulevé dans les débats autoportés) : « multiplication des guichets », « labyrinthe pour des personnes déjà en difficulté ». La complexité des démarches peut entraîner du découragement voire l'abandon des demandes. Néanmoins, les associations d'aide à domicile estiment que ce temps d'inscription est nécessaire pour les dispositifs qui proposent un accompagnement social en tant qu'il permet d'avoir un dialogue avec un personnel de l'association et constitue une occasion pour échanger et informer sur les différents dispositifs d'aide existants.
- La honte générée par le **caractère stigmatisant de l'aide** peut également générer du non recours ou s'avérer être un frein dans l'accès à l'aide.

Alors que l'aide alimentaire a vocation à répondre à des situations d'urgence, ces problématiques liées aux modalités d'accès, d'obtention de l'aide et ses caractéristiques peuvent aller à l'encontre de cet objectif et par conséquent rendre plus difficile encore le fait d'agir à la racine.

---

<sup>50</sup> France Caillavet, Nicole Darmon, Christophe Dubois, Catherine Gomy, Doudja Saïdi Kabeche, et al.. Vers une sécurité alimentaire durable : enjeux, initiatives et principes directeurs. [Rapport de recherche] Terra Nova. 2021.

<sup>51</sup> France Caillavet, Nicole Darmon, Christophe Dubois, Catherine Gomy, Doudja Saïdi Kabeche, et al.. Vers une sécurité alimentaire durable : enjeux, initiatives et principes directeurs. [Rapport de recherche] Terra Nova. 2021, p.49.

<sup>52</sup> D'après le rapport IGAS, « à l'intérieur d'une même région, les écarts entre départements peuvent être considérables (1 à 3 dans la moitié des régions métropolitaines). En Ile-de-France, le département le plus affecté par la pauvreté –la Seine-Saint-Denis– reçoit en moyenne trois fois moins d'aide alimentaire que le département le moins affecté –les Yvelines, alors que le rapport est inverse entre les taux de pauvreté des deux départements. IGAS, « La lutte contre la précarité alimentaire - Evolution du soutien public à une politique sociale, agricole et de santé publique », 2019, p. 38.

## ↳ Des conditions d'accueil variables

Les conditions d'accueil peuvent être très diverses en fonction des dispositifs de l'aide alimentaire et de leurs conditions d'accès. Il est relevé dans différentes études<sup>53</sup> et également dans les débats autoportés et l'avis du panel citoyen que les personnes allant à l'aide alimentaire peuvent ressentir un sentiment de stigmatisation ou de jugement le plus souvent en lien avec le contrôle des critères d'accès aux aides ou les locaux d'accueil qui peuvent être parfois insalubres<sup>54</sup> par exemple. Ces limites peuvent s'expliquer notamment par le fait que « les organisations d'aide alimentaire se trouvent souvent confrontées à un manque de temps et de moyens pour se consacrer à cet accueil, du fait de la précarité des conditions dans lesquelles elles organisent [l]es distributions »<sup>55</sup>.

Les citoyens soulignent néanmoins le développement d'initiatives d'anonymisation (dans les salles et camions de distribution) pour limiter la stigmatisation. Il a aussi été précisé par les citoyens que l'aide alimentaire favorise le lien social entre bénévoles et utilisateurs, qui sont pour certains fortement isolés.

De manière plus structurelle, les éléments recueillis dans le cadre de la participation citoyenne sur la manière dont la précarité alimentaire est vécue illustrent des impacts sociaux qui vont bien au-delà de la seule difficulté à accéder à une alimentation suffisante et de qualité. Il a notamment été souligné la manière dont la précarité alimentaire peut fragiliser l'image que l'on a de soi-même, engendrer un sentiment de honte vis-à-vis de sa situation et du fait d'être identifié comme pauvre. Telle que perçue par les personnes vivant la précarité alimentaire, l'aide alimentaire ne permet pas de leur garantir la dignité dans leur accès à une alimentation suffisante et de qualité.

## ↳ La qualité variable et l'inadéquation des denrées distribuées

La qualité et l'équilibre alimentaire de l'aide distribuée ne sont pas toujours garantis et ce, malgré les efforts des associations, celles-ci étant largement dépendantes de dons<sup>56</sup> qui tendent en outre à diminuer, du fait notamment de la réduction des invendus de la grande distribution en lien avec le développement de stratégies de lutte contre le gaspillage alimentaire. Par exemple, il est constaté un manque de produits frais<sup>57</sup>, notamment de fruits et légumes. Les associations travaillent en effet à une diversification et un rééquilibrage de leurs sources d'approvisionnement notamment pour palier la baisse de la ramasse dans les supermarchés, qui peut aussi poser parfois des problèmes de qualité. Par exemple, pour les Banques Alimentaires, le travail avec les donateurs se traduit par une baisse de la part issue des 38% grandes et moyennes surfaces (38% en 2020), contre 44% en 2019, alors que la part issue des producteurs agricoles est passée à 35% contre 22% en 2019.

Le choix restreint de produits ne permet pas non plus de répondre à la diversité des pratiques et préférences alimentaires et n'est pas toujours en phase avec la capacité des personnes à cuisiner ces produits. En effet, certains citoyens ont partagé leur vécu autour de la distribution de produits qu'ils ne connaissaient pas, il leur était alors difficile de les cuisiner, ou n'avaient pas le bon équipement à disposition. En particulier dans

---

<sup>53</sup> Thèse de Bénédicte Bonzi, « Faim de Droits : le don à l'épreuve des violences alimentaires », 2019 ; Ramel, M., Boissonnat-Pelsy, H., Sibué-De Caigny, C., Zimmer, M-F., « Se nourrir lorsqu'on est pauvre », édition Quart Monde, 2016.

<sup>54</sup> Éléments tirés de la Thèse de Magali Ramel, « Le droit à l'alimentation et la lutte contre la précarité alimentaire en France », Droit. Université de Tours, 2022, et de Hugues-Olivier HUBERT et Justine VLEMINCKX, L'aide alimentaire aujourd'hui, le droit à l'alimentation demain, op. cit. pp. 44-46 ; PAYS TERRES DE LORRAINE, Et si nous parlions ensemble de l'aide alimentaire ? Echanges de pratiques et coformation. Un projet porté par le Pays Terres de Lorraine et ses partenaires. Compte rendu de la démarche et des rencontres, 2018, 40 p ; Déborah MYAUX, « L'aide alimentaire : un état des lieux », op. cit., pp. 24-26.

<sup>55</sup> Magali Ramel, « Le droit à l'alimentation et la lutte contre la précarité alimentaire en France », Droit. Université de Tours, 2022, p.378.

<sup>56</sup> Le rapport IGAS donne des chiffres plus récents – voir annexe sur les sources des denrées distribuées.

<sup>57</sup> Les produits frais sont inexistant dans les dons du FEAD. L'approvisionnement de l'aide alimentaire en produits frais dépend donc principalement « des dons en provenance des acteurs économiques, à savoir la ramasse des invendus auprès des GMS, les dons des industriels et les dons des agriculteurs », et qui sont fluctuants et en qualité et quantité variables. Source : France Caillavet, Nicole Darmon, Christophe Dubois, Catherine Gomy, Doudja Saïdi Kabeche, et al.. Vers une sécurité alimentaire durable : enjeux, initiatives et principes directeurs. [Rapport de recherche] Terra Nova, 2021.

les collectivités d’Outre-mer, il a été souligné la trop faible prise en compte des habitudes de consommation locales dans la composition des paniers d’aide alimentaire (variétés de riz par exemple). La question des régimes alimentaires rendus nécessaires par certaines pathologies (allergies) et des pratiques d’origine confessionnelle (non-consommation de porc, viande halal, etc.) a également été évoquée lors des débats autoportés.

Des participantes et participants aux débats citoyens se sont également exprimés sur la question spécifique de l’accès à une alimentation suffisante et de qualité en centres d’hébergement qui, bien souvent, ne permettent pas d’avoir accès à une cuisine. Le recours à des prestataires qui ont en charge l’offre de repas, souvent coûteux, a également pu être interrogé, certaines personnes estimant qu’elles pourraient mieux se nourrir si l’argent leur était versé sous la forme d’une aide financière directe. Certaines personnes ont par ailleurs plaidé pour la nécessité de sécuriser une ligne budgétaire dédiée aux repas dans le budget de fonctionnement des centres d’hébergement, afin de pouvoir répondre aux besoins des personnes accueillies.

### ✦ Un accompagnement social inégal

L’aide alimentaire est couplée avec une proposition d’accompagnement. Les associations habilitées à distribuer une aide alimentaire ont donc un rôle important dans la création du lien social ou dans l’orientation à l’ouverture d’autres droits. Le volet accompagnement social apporte une contribution préventive (atelier cuisine, atelier prévention santé par exemple sur le diabète, accompagnement sur la gestion du budget, etc.). Néanmoins, cet accompagnement peut présenter certaines limites dans son application.

Les pratiques de mise en œuvre de cet accompagnement peuvent être interprétées de différentes manières selon les acteurs : certains font de l’information sur les dispositifs existants tandis que d’autres défendent la nécessité d’aller vers l’insertion professionnelle.

En outre, les travailleurs sociaux vers lesquels les bénévoles peuvent renvoyer les personnes en situation de précarité ne sont pas toujours formés à accompagner celles-ci vers une évolution des comportements alimentaires : « Dans notre collectif d’épicerie en Ile-de-France et dans les enquêtes qu’on a faites, les travailleurs sociaux des départements, voire des CCAS, n’ont aucune autre idée de la précarité alimentaire que l’aide d’urgence. L’accès vers une alimentation durable, digne, ne fait pas partie aujourd’hui de leurs préoccupations, car ils n’ont pas reçu, pour la plupart, les formations dont on demandait dans l’atelier 12 des États généraux de l’alimentation qu’elles soient développées »<sup>58</sup> ; « Les formations des travailleurs sociaux deviennent de plus en plus techniques, sont de moins en moins dans la relation, de moins en moins dans l’action collective, dans l’aller vers ».<sup>59</sup>

Par ailleurs, l’accompagnement social n’est pas toujours un besoin et une demande des personnes ayant recours à une aide alimentaire<sup>60</sup>.

Pourtant, cette mise en avant de la formation des travailleurs sociaux en vue de favoriser « l’aller vers », les dynamiques transversales sur un territoire et ainsi la capacité à réorienter les publics, est au cœur de la

---

<sup>58</sup> Éléments issus de l’audition de François Soulage (UGESS) lors de l’audition du 20 janvier 2022.

<sup>59</sup> Éléments issus de l’audition de René Ortega (Gers Solidaire), lors de l’audition du 20 janvier 2022.

<sup>60</sup> FORS - Recherche sociale, « Inégalités sociales et alimentation - Quels sont les besoins et les attentes en termes d’alimentation des personnes en situation d’insécurité alimentaire et comment les dispositifs d’aide alimentaire peuvent y répondre au mieux ? », décembre 2014, 182 p.

Stratégie pauvreté et de la conception de l'accueil social inconditionnel<sup>61</sup> dont le déploiement apparaît inégal en fonction des territoires.

### ↳ Un impact peu mesuré

Les évaluations existantes portent sur des aspects quantitatifs de l'aide alimentaire mais manquent de données et de résultats notamment sur la dimension qualitative et l'efficacité des politiques publiques. Par exemple, les données de tonnages de nourriture distribuée sont très exploitées alors que le ressenti des personnes ayant recours à l'aide alimentaire est moins renseigné<sup>62</sup>.

Ce manque d'évaluation des actions menées par les associations d'aide alimentaire a été souligné par les membres du panel citoyen. Pour les panélistes, il était par ailleurs essentiel que ces évaluations puissent se faire « en s'appuyant sur la participation des personnes en situation de précarité ». Il importe donc d'élargir les méthodes d'évaluation et de suivi de ces dispositifs en ne se limitant pas à des seuls indicateurs quantitatifs et pour bien répondre aux besoins des personnes comme commencent à le faire certaines études et enquêtes<sup>63</sup>, ainsi que de repenser les dispositifs au regard de ces résultats.

### ↳ Une approche systémique territoriale – une action à chaque étape de la chaîne de l'aide alimentaire, une montée en puissance des réflexions sur l'approvisionnement et les fonctions logistiques

Repenser le fonctionnement de l'aide alimentaire nécessite une approche systémique au niveau territorial. La crise sanitaire a ouvert de nouveaux espaces de coopération ou permis de les renforcer, en mettant notamment en lien étroit les acteurs de l'aide alimentaire et les collectivités locales, ainsi que leurs groupements : actions de repérage et de mise en lien, soutien des dispositifs de production et distribution et plus globalement et de manière croissante, recherche d'efficacité à chaque étape de la chaîne de l'aide alimentaire. Des démarches s'initient ainsi pour faciliter la mise en place d'outils de transformation. Des réflexions sont en cours au sein du secteur de l'aide alimentaire en vue de penser un renforcement des approvisionnements locaux. Des réflexions similaires sont engagées par les collectivités et les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI).

De ce fait, il existe un enjeu de consolidation d'une dynamique territorialisée en favorisant la recherche de mutualisations, voire de montée en expertise collective en matière de *sourçage* (ou *sourcing*) ou de logistique. Ces nouvelles coopérations mettent en avant la valeur ajoutée de chaque acteur au sein d'un territoire. Les banques alimentaires notamment, en tant que "grossistes", plaident pour un renforcement de leur action en vue de mobiliser leurs capacités de stockage et outils logistiques (outils de liaison froide, voire de froid négatif en particulier) au profit d'acteurs aux moyens plus réduits et dont la mission est plus centrée sur l'accompagnement des publics, notamment dans leur capacité à utiliser réellement les produits distribués.

Les outils de coordination que sont les Projets alimentaires territoriaux (PAT) peuvent constituer un levier pour construire ces espaces de coopération. En effet, les outils et démarches tendant à faciliter des approvisionnements de qualité et une coordination inter-acteurs se sont développés ces dernières années. Partageant une cible commune visant à lutter contre la précarité alimentaire, ces outils dépendent étroitement des caractéristiques du territoire au sein duquel ils ont émergé. Une approche territoriale vise

---

<sup>61</sup> Source : [https://solidarites-sante.gouv.fr/IMG/pdf/guide\\_accueil\\_social\\_proximite.pdf](https://solidarites-sante.gouv.fr/IMG/pdf/guide_accueil_social_proximite.pdf)

<sup>62</sup> L'INSEE, dans son étude intitulée « La crise sanitaire a accentué la précarité des bénéficiaires de l'aide alimentaire » (2022), souligne que « la décision de recourir à l'aide alimentaire est souvent difficile (43 % des recourants ont hésité avant de s'y rendre). Les raisons évoquées sont principalement la gêne ou la honte (64 %), ne pas savoir si on y a droit (29 %) et ne pas savoir où trouver cette aide (12 %) ». URL : <https://www.insee.fr/fr/statistiques/6466177>

<sup>63</sup> Observatoire des restos du Cœur – Action contre la faim, Rapport d'enquête « Ecoute des besoins et des attentes des personnes accueillies dans les lieux Restos », 2022.

ainsi à déployer des outils différents (dans les actions mises en œuvre, la structure juridique, les publics cibles, ou encore les modalités d'accompagnement, etc.) bien que présentant souvent de nombreuses similitudes et mobilisant les Projets alimentaires territoriaux au profit d'objectifs communs et partagés sur tout le territoire.



#### **Encadré n°4 - Un exemple de coordination globale pour améliorer le dispositif d'aide alimentaire : le Groupement d'Intérêt Public Gers solidaire**

Le GIP Gers solidaire regroupe la quasi-totalité des structures contribuant à l'aide alimentaire (Conseil départemental, Union départementale des CCAS, associations) dans le département du Gers (32) (200 000 habitants, soit 32 habitants au kilomètre carré).

Ce premier GIP français a d'abord conduit une enquête, l'« Anquête » (avec un A comme Aide alimentaire) pour un premier diagnostic sur l'ensemble du département (62 structures et 142 personnes rencontrées, 435 questionnaires) qui a permis de fixer à 10 000 le nombre de personnes ayant recouru au moins une fois à l'aide alimentaire en 2018 (à comparer avec 4 000 foyers bénéficiaires du RSA) et de cartographier les zones blanches du département, non desservies par l'aide alimentaire existante.

Un des premiers objectifs du GIP est la mutualisation des infrastructures de l'aide alimentaire, avec la mise à disposition d'un entrepôt commun. Mais le GIP travaille également sur l'amélioration de la qualité des collectes et l'équilibre nutritionnel des distributions (le Gers est aujourd'hui un des départements où l'aide alimentaire est le moins dépendante du FSE+) et l'éducation à l'alimentation (en lien avec les caisses de sécurité sociale). Il a aussi lancé un programme de « tiers-lieux solidaires » (voir partie 3 infra) où chaque association a son espace et où l'on travaille en même temps sur l'environnement, le numérique et l'accès au droit.

Les travaux des bénévoles, acteurs publics et associatifs doivent répondre à 4 grands principes : l'accueil inconditionnel, le non jugement et le respect de la dignité, le respect absolu de la confidentialité et une relation d'égal à égal avec les personnes concernées.

Pour en savoir plus : <https://www.gerssolidaire.org/gers-solidaire>

### 2.3. Le projet de chèque alimentaire en cours d'arbitrage suscite de nombreuses interrogations

Comme indiqué en introduction, le groupe de concertation n'a pas eu accès aux travaux administratifs en cours sur le projet de chèque alimentaire et ne pouvait que repartir des propositions formulées par la



Convention citoyenne pour le climat à l'origine de ces travaux<sup>64</sup>. Il s'est donc limité à une analyse de type SWOT<sup>65,66</sup>, enrichie des éléments issus de la participation citoyenne (panel citoyen et débat autoportés).

### ↳ Des difficultés à définir les contours d'un chèque alimentaire « idéal »

L'analyse des contributions des membres du groupe de concertation et des éléments issus de la participation citoyenne<sup>67</sup> montre que les interprétations du dispositif peuvent être diverses concernant le montant, le public cible, les critères de conventionnement, les mécanismes de mise en œuvre et de déploiement.

Différentes pistes ont été évoquées concernant le format du « chèque » - un document papier sur le modèle des « tickets restaurants », une carte prépayée ou une prime virée sur un compte bancaire. Le panel citoyen a proposé une « carte alimentaire » sous la forme suivante : « Mettre en place un système de carte alimentaire permettant l'achat de denrées alimentaires et de produits d'hygiène dans tous les commerces pour que les personnes dans le besoin puissent s'alimenter dignement et de manière non-discriminante. Le budget associé doit s'ajouter aux minimas sociaux ». Les membres du groupe de concertation ont signalé les avantages et inconvénients que les différents modes de paiement conditionnés à cette aide peuvent présenter, préférant généralement les systèmes « non stigmatisants » donc « anonymes », « non-nominatifs » ou « qui ne puissent pas être distingués d'autres modes de paiement généralistes ». Lors des débats citoyens, la question de l'accessibilité de la carte s'est posée - si la carte était associée à une application, celle-ci devrait être « handi-accessible » et tenir compte de la fracture numérique. Le mode de paiement par « chèque » est davantage déprécié car il pourrait mettre en difficulté, « stigmatiser » voire « humilier » les personnes qui l'utiliseraient lors du passage en caisse.

Ces réflexions sur les forces et faiblesses d'un dispositif de chèque alimentaire invitent donc à questionner et élargir les contours par rapport à ceux qui semblent posés dans les réflexions actuelles autour de la mise en œuvre d'un chèque alimentaire durable.

L'outil du conventionnement qui viserait à flécher l'achat sur certains produits (« frais », « durables », « bruts », issus de l'agriculture biologique, HVE, Label rouge...) et/ou dans certaines structures constitue un premier point de vigilance pour certains membres qui craignent qu'il restreigne excessivement le libre choix des personnes ; le conventionnement des lieux de distribution ou de restauration pourrait accentuer les inégalités territoriales en raison d'une couverture inégale des lieux de distribution éligibles. Pour le panel citoyen, cela maintiendrait une inégalité sociale, dès lors que l'utilisation des tickets restaurants ne serait pas aussi contrainte<sup>68</sup>. De plus, le système de conventionnement pourrait contrevenir au droit européen.

Pour d'autres membres du groupe, dans le cas où le conventionnement suivant des critères sanitaires, environnementaux et économiques, il permettrait au contraire de soutenir la production française et de donner aux personnes en situation de précarité la possibilité de mieux se nourrir.

---

<sup>64</sup> Cf. les propositions SN523 « Concevoir une nouvelle solidarité nationale alimentaire pour permettre aux ménages modestes d'avoir accès à une alimentation durable » (notamment par « la création de chèques alimentaires qui pourront être utilisés pour acquérir des produits durables (issus de l'agro écologie, des circuits courts ») et SN615 « Mettre en place de chèques alimentaires pour les plus démunis à utiliser dans les AMAP (Association pour le Maintien d'une Agriculture Paysanne) ou pour des produits bios ».

<sup>65</sup> L'analyse SWOT, *Strengths* (forces), *Weaknesses* (faiblesses), *Opportunities* (opportunités), *Threats* (menaces) est un outil stratégique visant à confronter l'étude des forces et des faiblesses d'une organisation, d'un secteur, d'un projet ou d'un territoire avec celle des opportunités et des menaces de son environnement. Source : [Glossaire international](#)

<sup>66</sup> L'analyse SWOT (*Strengths* (forces), *Weaknesses* (faiblesses), *Opportunities* (opportunités), *Threats* (menaces)) est un outil stratégique visant à confronter l'étude des forces et des faiblesses d'une organisation, d'un secteur, d'un projet ou d'un territoire avec celle des opportunités et des menaces de son environnement. Cet outil est notamment utilisé pour aider à la définition d'une stratégie de développement (source : glossaire international). Une synthèse des contributions des membres sur le chèque alimentaire sous la forme d'un tableau SWOT se trouve en [Annexe 8](#).

<sup>67</sup> [DA – PC] : Éléments également partagés ou issus de la participation citoyenne.

<sup>68</sup> Le panel citoyen s'étant réuni en mars 2022 ne prenait pas en considération les dispositions de la loi pouvoir d'achat du 16 août 2022.

Les discussions sur le ciblage des publics ont davantage eu lieu dans les débats autoportés et le panel citoyen. Pour certains, l'outil doit cibler les personnes en situation de précarité ou doit être attribué sous conditions de critères sociaux. Pour d'autres, il faut privilégier une approche inclusive pour éviter les risques de stigmatisation, de non-recours et/ou de non couverture afin de l'adapter aux personnes en situation irrégulière, isolées.

#### ↳ **Un outil transitoire pour faire face à la crise mais dont la portée à long terme est questionnée**

Dans un contexte économique de crise (précarité alimentaire grandissante, inflation...), le chèque alimentaire, par sa portée nationale et institutionnelle, pourrait permettre aux personnes bénéficiaires de « bloquer » un budget alimentation incompressible et d'améliorer la couverture de leurs besoins nutritionnels et ce, avec des effets positifs immédiats. Ainsi, certains membres le considèrent comme un levier supplémentaire de lutte contre la précarité alimentaire. Pour d'autres, le chèque serait un outil favorisant un changement de direction dans la lutte contre la précarité alimentaire en dissociant celle-ci de la lutte contre le gaspillage alimentaire et en permettant de sortir progressivement de l'aide alimentaire en nature pour la réserver aux situations d'urgences. De plus, le chèque pourrait être un soutien partiel à la transformation des systèmes alimentaires plus durables.

Au niveau individuel, si des actions d'accompagnement ne sont pas prévues en complément du chèque, le dispositif ne permettrait pas de lutter contre l'isolement et la désocialisation des personnes. Certains membres soulignent que le fait de cibler par des aides individuelles et non pas universelles engendrerait un risque de non-recours, de ciblage stigmatisant et ne favoriserait pas la cohésion sociale. De plus, le chèque n'irait pas dans le sens d'une démocratie alimentaire puisque ses critères de mise en œuvre, de déploiement et d'évaluation ne seraient pas choisis et réalisés avec les personnes concernées ce qui pose la question de leur acceptation du dispositif.

Alors que le contexte inflationniste et de réduction des dépenses publiques questionne sur les capacités à financer ce dispositif, certains membres précisent qu'il ne permettrait pas de traiter le problème à la racine car il poursuivrait une politique structurelle centrée sur une aide alimentaire ponctuelle et d'urgence et ne viserait pas les causes profondes de l'insécurité alimentaire (inégalités sociales, déserts alimentaires et de services publics, non-durabilité des systèmes alimentaires).

### **3. Le développement d'initiatives complémentaires ou alternatives à l'aide alimentaire**

#### **3.1. Un foisonnement d'initiatives difficile à recenser**

Déployées en parallèle ou en complémentarité avec les dispositifs d'aide alimentaire classique, des actions de prévention et de lutte contre la précarité alimentaire ont émergé ces dernières années, à l'initiative de multiples acteurs, y compris les associations d'aide alimentaire. Ces initiatives sont variées et ne sont pas identifiées au titre d'une politique publique spécifique, ce qui les rend difficiles à recenser.

Le rapport de l'IGAS de 2019 avait distingué des dispositifs poursuivant principalement un objectif d'inclusion sociale (ateliers et chantiers d'insertion ou entreprises d'insertion, groupements d'achat ou épiceries solidaires non exclusivement destinés aux personnes en situation de précarité) et d'autres tendant au développement de circuits courts et de systèmes alimentaires territoriaux, les deux démarches n'étant pas exclusives l'une de l'autre.

RESOLIS, qui est une association centrée sur les processus et les dynamiques de transitions agricoles et alimentaires <sup>69</sup>, a tenté un recensement plus exhaustif. Sur 1 200 initiatives de transition agricole et alimentaire (d'origine publique ou privée), RESOLIS en a identifié 145 qui poursuivent un objectif principal de lutte contre la précarité alimentaire. Très souvent, ces initiatives s'élargissent à des solidarités autres qu'alimentaires et abordent des questions d'inclusion. Beaucoup d'initiatives naissent dans les territoires et reflètent la diversité des situations. Elles n'ont pas pour objectif de se substituer au système distributif d'aide alimentaire, mais viennent en alléger la charge. Un travail de classement est en cours, par grandes thématiques du champ de la transition agricole et alimentaire, autour de 14 priorités thématiques, touchant par exemple aux questions foncières, à la structuration de filières, à la solidarité alimentaire ou l'inclusion sociale.

Le rapport Terra Nova<sup>70</sup> « *Vers une sécurité alimentaire durable : enjeux, initiatives et principes directeurs* » (2021) a tenté, à partir d'une centaine d'exemples pris à la fois dans l'aide alimentaire et en dehors, une autre classification des dispositifs croisant deux axes d'analyse, en fonction d'une part de la cible d'action principale (accessibilité économique de l'alimentation – en nature ou monétaire, accessibilité physique, développement du pouvoir d'agir ou *empowerment*) et d'autre part du public éligible (personnes en situation de précarité uniquement, mixité de public mais avec un avantage tarifaire pour ces personnes, tous publics). Cette analyse est classée dans le tableau ci-dessous, l'aide alimentaire définie légalement se trouvant en haut à gauche du tableau (denrées fournies gratuitement - ou à prix très réduit dans les épiceries sociales - aux seules personnes en situation de précarité).

---

<sup>69</sup> URL : <https://resolis.org/>

<sup>70</sup> France Caillavet, Nicole Darmon, Christophe Dubois, Catherine Gomy, Doudja Saïdi Kabeche, et al.. *Vers une sécurité alimentaire durable : enjeux, initiatives et principes directeurs*. [Rapport de recherche] Terra Nova. 2021, 109 p.

Tableau 2 - Classement des dispositifs en fonction de leur cible d'action principale et des critères d'éligibilité – Rapport Terra Nova<sup>71</sup>

		Critères d'éligibilité et publics visés par les dispositifs		
		Dispositif ciblant les personnes en situation de précarité, avec critères d'éligibilité donnant accès sur conditions de ressources	Dispositif ciblant les personnes en situation de précarité, et élargi à tous (mixité des publics et tarification progressive)	Dispositif non ciblé
Cible d'action principale des dispositifs	Action principale sur l'accessibilité économique via la proposition d'aliments à prix réduits	- Colis alimentaires - Epicerie sociale - Restaurants sociaux - Distribution de repas	- Epicerie solidaire - Paniers solidaire - Restaurants sociaux et solidaire - Groupements d'achats dans les quartiers politique de la ville (QPV)	- Supermarchés discount - Liste de courses à 21€/semaine de Leclerc - Marchés de plein vent
	Action principale sur l'accessibilité économique via un transfert monétaire	- Chèques service - Bons alimentaires - Bons de réduction - Aide en espèce		- Ticket restaurant - Restauration collective avec tarification sociale
	Action principale sur l'empowerment individuel	- Ateliers cuisine - Ateliers thématiques (nutrition, budget, gaspillage...) - Jardin partagé dans les QPV - Visite de producteurs		
	Action principale sur l'accessibilité physique	- Livraison d'aliments ou de repas à domicile - Camion cuisine - Distribution de repas par maraude - Cuisine collective (équipement et lieu)		
	Dispositifs mixtes associant plusieurs modes d'action	- Epicerie sociale proposant des ateliers - Epicerie sociale mobile	- Epicerie sociale et solidaire proposant des ateliers - Tiers lieux dit « nourriciers »	- Tiers lieux dit « nourriciers »

Parmi ces dispositifs dits « alternatifs » recensés dans le rapport Terra Nova on peut citer les groupements d'achats, les marchés de plein vent et les jardins partagés dans les quartiers prioritaires de la ville (QPV) mais aussi les paniers solidaire, les cuisines collectives, les ateliers thématiques ou encore les épicerie sociale mobile<sup>72</sup>.

Enfin, le laboratoire Lériss (Laboratoire d'Etudes et de Recherche sur l'Intervention Sociale) et le réseau Inpact (Initiatives pour une Agriculture Citoyenne et Territoriale) en Occitanie ont mené un travail de recherche-action sur les tiers lieux alimentaires, qui s'est « incarné concrètement dans l'appui, l'accompagnement et l'observation de six expérimentations dans six territoires différents. » Ce travail a permis, entre autres, de classer en « grandes familles » les activités expérimentées dans les différents projets : des activités de distribution, de production et de transformation, de lien entre producteurs et consommateurs, de lien social, de convivialité, de développement des savoirs et des activités d'accompagnement social et solidaire. « Ce qui va faire tiers-lieu c'est cette diversité d'activités, que l'on va chercher à combiner, à rendre interdépendantes entre elles comme autant de portes d'entrée des personnes vers l'alimentation. C'est une recherche de mixité »<sup>73</sup>.

La sociologue Pauline Scherer<sup>74</sup> présentait ainsi les tiers lieux étudiés : « ce sont tous les projets portés par des groupes d'habitants, par des associations : des épicerie coopératives et solidaire, des groupements d'achats solidaire en circuits courts, des paniers solidaire, des cuisines de quartier, des restaurants solidaire, des maisons solidaire de l'alimentation, etc. Ces dispositifs [...] essaient de faire vivre [l']idée de démocratie alimentaire en combinant différents enjeux : des approches participatives autour de la citoyenneté, une recherche de mixité sociale, une recherche de haute qualité alimentaire pour tous et en

<sup>71</sup> France Caillavet, Nicole Darmon, Christophe Dubois, Catherine Gomy, Doudja Saïdi Kabeche, et al.. Vers une sécurité alimentaire durable : enjeux, initiatives et principes directeurs. [Rapport de recherche] Terra Nova. 2021, p. 47.

<sup>72</sup> Pour en savoir plus aller voir l'annexe 3, page 95, du rapport Terra Nova (Op. cit).

<sup>73</sup> Éléments issus de l'audition de Pauline Scherer, sociologue, du 20 janvier 2022.

<sup>74</sup> Éléments issus de l'audition de Pauline Scherer, sociologue, du 20 janvier 2022.

même temps une réponse aux besoins croissants, la viabilité du modèle économique, la prise en compte des enjeux agricoles et de coopération avec les producteurs et les acteurs de la chaîne alimentaire ».



#### Encadré n°5 - Zoom sur les tiers-lieux alimentaires

Le laboratoire de recherche Lérís et le réseau INPACT en Occitanie ont initié une recherche-action en 2019 sur les tiers-lieux de solidarité et de transition alimentaire.

Le laboratoire Lérís a repris la définition de la Coopérative Tiers-Lieux pour définir ce concept « Les tiers lieux sont l'incarnation, dans un espace d'activités marchandes ou non marchandes, d'un contrat social qui se décompose à travers trois dimensions : un parcours d'émancipation individuelle, une dynamique collective et une démarche motivée par l'intérêt général ». Ils sont vus par la coopérative comme « des dispositifs devant permettre à chacun de se saisir de son pouvoir d'agir et de répondre aux grands enjeux de la transition en redynamisant un tissu local, une économie locale ».

Six projets ont été accompagnés :

- Centre-ville de Montpellier (Hérault) - Maison Campredon lieu d'accueil social et d'épicerie solidaire ;
- Commune de Frontignan (Hérault) - lieu commun entre le CCAS et les associations de solidarité, actions en lien avec une structure travaillant avec les agriculteurs locaux ;
- Commune de Pézenas (Hérault) - autour d'une cantine populaire ;
- Communauté de communes de Langogne et du Haut-Allier (Lozère) - coopération territoriale ;
- Quartier Celleneuve, Montpellier (Hérault) - L'Esperluette, collectif d'habitant.e.s pour le développement d'un café-épicerie-cuisine solidaire tourné vers l'alimentation durable ;
- Quartier des Costières, Vauvert (Gard) - autour d'un groupe de bénévoles et d'habitants du quartier.

### 3.2. Le besoin d'une coordination territoriale et multi-partenariale

Les débats autoportés ont mis en évidence l'appréciation et l'intérêt pour ces initiatives complémentaires ou alternatives à l'aide alimentaire basée sur la distribution de denrées, comme les réseaux d'achats en communs. Il est également ressorti de l'analyse des débats autoportés que les épiceries sociales, qui appartiennent à la catégorie des dispositifs dits « conventionnels » lorsqu'elles ne sont pas mobiles, sont particulièrement appréciées lorsqu'elles permettent aux personnes d'aller vers une plus grande autonomie et davantage de choix des denrées alimentaires.

Ainsi, au-delà de la catégorisation des dispositifs existants d'aide alimentaire, on constate qu'au travers des contributions, des principes d'action qui caractérisent bien souvent les initiatives dites « alternatives ou complémentaires » sont valorisées par les participantes et participants des débats autoportés. Ces principes sont notamment les suivants :

- La prise en compte du risque de **stigmatisation** évoqué par les personnes en situation de précarité alimentaire, le souhait de se sentir « comme tout le monde » (mixité des publics, chèques/cartes accessibles le plus largement possible) ;
- La possibilité offerte aux utilisateurs et utilisatrices **d'un choix plus large des denrées** dont elles peuvent bénéficier ou qu'elles souhaitent acquérir (groupements d'achats, épiceries sociales et solidaires) ;
- La **rapidité et la simplicité d'accès** à la solution proposée (frigos solidaires...);
- Les réponses offertes aux **problématiques de mobilité** (dispositifs itinérants...);
- Des **modes de fonctionnement alternatifs** s'appuyant par exemple sur le troc ou la monnaie locale ;
- Les apports en termes de **lien social** et de **convivialité** (lieux de restauration collective ouverts à tous...);
- La **valorisation des savoir-faire** des personnes (cuisines partagées, jardins nourriciers...);
- La **participation des utilisateurs et utilisatrices** aux décisions sur lesquelles repose l'initiative et à son fonctionnement.

Malgré l'intérêt croissant de ces initiatives, on observe que leur principale difficulté est celle du changement d'échelle qui nécessite l'articulation de plusieurs types de changements qui ont été définis par la sociologue Pauline Scherer<sup>75</sup> :

- un changement des pratiques de terrain en terme de solidarité alimentaire avec cette prise en compte de la notion de durabilité dans son ensemble ;
- un changement latéral d'essaimage de ces dynamiques collectives notamment à travers les coopérations territoriales ;
- un changement vers le haut des transformations des politiques publiques pour appuyer, pour concrétiser cette idée d'un droit à l'alimentation durable pour tous.

---

<sup>75</sup> Éléments issus de l'audition de Pauline Scherer, sociologue, du 20 janvier 2022.

Le changement des pratiques implique donc une vision globale au plan territorial, dont les projets alimentaires territoriaux constituent un instrument. Il est à cet égard significatif que deux des expériences de tiers lieux présentées au point précédent soient à l'origine de projets de PAT en cours de construction.



### Encadré n°6 – Le rôle des Projets alimentaires territoriaux (PAT) dans la prévention et la lutte contre la précarité alimentaire

Depuis 2010, la politique nationale de l'alimentation a pour objectif d'assurer l'accès à une alimentation saine, sûre et durable pour tous. La mise en œuvre opérationnelle de cette politique s'appuie notamment sur le développement de projets alimentaires territoriaux (PAT), tels que définis par la loi d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la pêche de 2014.

Ces PAT sont des projets collectifs, systémiques qui visent à rapprocher, sur un même territoire, l'ensemble des acteurs de la chaîne alimentaire, des producteurs aux consommateurs, en passant par les transformateurs, les distributeurs ou encore les acteurs de la restauration collective.

La crise Covid-19 a mis en exergue le rôle clé que peuvent jouer les PAT pour l'accès des publics précaires à une alimentation locale, notamment en produits frais. Nombre d'entre eux ont mis en place des dispositifs spécifiques dans cette période (jardins nourriciers, distribution des produits ne trouvant pas de débouchés, marchés alternatifs...), qui pour certains ont pu être pérennisés.

Avec l'élan donné par le plan de relance, on compte aujourd'hui plus de 370 PAT labellisés par le ministère de l'agriculture et de la souveraineté alimentaire, avec une volonté forte de poursuivre le déploiement du dispositif, d'accompagner les PAT et de renforcer leur axe « justice sociale ».

### 3.3. Le rôle de la restauration collective pour garantir un meilleur accès à une alimentation de qualité

Dans ce paragraphe, le groupe a principalement orienté sa réflexion sur un pan de la restauration collective : la restauration scolaire et universitaire.

#### ✦ Le rôle essentiel de la restauration scolaire et universitaire

Dans l'avis n°89 « Retour d'expérience de la crise Covid-19 » du CNA, publié en 2021, il a déjà été souligné, à la suite de la fermeture des cantines, l'importance du rôle primordial de l'accès à la restauration scolaire notamment avec le constat de la « prise de conscience de la part des parents d'élèves de l'importance de la restauration scolaire et de son accessibilité financière »<sup>76</sup>. Ce constat peut également être partagé pour la population étudiante qui a largement souffert de la crise<sup>77</sup>.

<sup>76</sup> Conseil National de l'alimentation, « Retour d'expérience de la crise Covid-19 », 2021, p.13.

<sup>77</sup> Extrait de l'avis n°89 « Retour sur la crise Covid-19 » du CNA, p. 29 : « Le bouleversement des situations professionnelles (chômage partiel, perte d'emploi, disparition des jobs étudiants, etc.) et la fermeture de la restauration collective notamment, ont fait exploser le nombre de personnes en situation de précarité alimentaire. [...] En outre, les associations d'aide alimentaire ont dû faire face à l'afflux de nouveaux publics, notamment des chômeurs, des travailleurs pauvres, des étudiants et des retraités. ».



Cet enjeu d'accès à la restauration collective a été repris dans la Stratégie de prévention et de lutte contre la pauvreté dans son engagement n°2 « Garantir au quotidien les droits fondamentaux des enfants » et particulièrement à travers l'action « Une alimentation équilibrée pour tous : des petits déjeuners dans les territoires fragiles, des tarifs de cantines plus accessibles et des programmes d'accès à l'alimentation infantile ».

Les participantes et participants des débats autoportés insistent également sur le rôle essentiel de la restauration collective, qui peut « compenser les difficultés des familles », en contribuant à la construction de liens sociaux et au renforcement des connaissances en matière d'alimentation. Le « non recours », alors qu'il existe une aide, à la restauration scolaire par les personnes en situation de vulnérabilité économique a été évoqué, avec la proposition associée de renforcer les actions pour « aller vers » ces publics. Le renforcement de l'accessibilité financière passerait également par le fait que le calcul de coût de la cantine puisse se baser sur des données suffisamment récentes pour pouvoir prendre en compte les pertes de revenus soudaines. Enfin, l'élargissement du rôle de la restauration collective à des dimensions pédagogiques, mais aussi la mobilisation de tout le personnel dans la recherche d'une offre encore plus qualitative a également été mentionné. L'ouverture du rôle de la restauration collective se heurte néanmoins à différents obstacles identifiés par certains participants et participantes - les difficultés relatives à l'approvisionnement (cadre des marchés publics qui contraignent les choix de produits locaux) ainsi que le faible budget consacré à l'élaboration des repas.

La campagne de petits déjeuners gratuits soutenue dans le cadre de la stratégie pauvreté est mise en œuvre de manière inégale. Cette hétérogénéité a différentes causes parmi lesquelles :

- un financement réduit de la part de l'État, n'intégrant qu'une faible partie des coûts assumés par les collectivités, notamment les coûts d'encadrement ;
- une coordination variable avec l'Education nationale conduisant selon les territoires à inclure ou exclure ce temps complémentaire du temps scolaire ;
- des contextes locaux hétérogènes, la mesure n'apparaissant pas toujours adaptée à l'ensemble des territoires.

#### 📌 La restauration scolaire face à l'inflation : focus territorial

La restauration collective et notamment la restauration scolaire sont un maillon essentiel dans la lutte contre la précarité alimentaire. Favorisant une alimentation à coût modéré, elle introduit de manière récurrente des mécanismes de tarification sociale en vue d'alléger la contribution des populations les plus vulnérables. Elle se présente en outre comme un puissant outil d'évolution des habitudes alimentaires. Face à l'inflation que connaissent les villes, agglomérations et métropoles en 2022 - de l'ordre de 8% du fait de la hausse des coûts sur les postes alimentation, énergie, personnel - ces dernières s'organisent à court terme pour réduire l'impact sur les plus fragiles. Ainsi, il n'est pas envisagé une augmentation du prix des repas d'ici la fin de l'année dans la majorité des villes ou une hausse réduite. L'effort budgétaire est toutefois conséquent et de nouvelles pistes de travail sont investiguées face à une situation qui devrait durer.



## Encadré n° 7 - Dans un contexte inflationniste, penser le moyen terme par un travail fin et partenarial "de la fourche à la fourchette" : l'exemple du territoire dijonnais

Depuis plusieurs années au sein du territoire de Dijon, des outils ont été constitués en vue de structurer le système alimentaire et ont pour effet d'amortir les effets de l'inflation. La hausse du poste alimentation sur ce territoire reste contenue et inférieure à 2%. Différents leviers ont été activés. La mobilisation d'une cuisine centrale en régie, en capacité de produire plus de 8000 repas par jour, conduit sur ce territoire à une limitation et à une maîtrise des étapes intermédiaires. À la cuisine centrale, on cuisine, on n'assemble pas.

Sur le volet achat, au prix d'un travail particulièrement conséquent, un allotissement fin - pas moins de 589 lignes - favorise la diversification des sources et donne la capacité à de petits producteurs locaux de se positionner sur des niches à raison de quelques dizaines ou centaines de kilogrammes de tel produit sur une période donnée. Cet appui, qui s'est traduit en amont par une action de dialogue territorial encourageant la structuration du tissu productif, se renforce également avec la création d'une légumerie ouvrant la capacité de mobiliser un plus grand nombre de productions.

La dimension aval n'est pas négligée : la collectivité a la main sur les menus et sur les commandes et peut ajuster en fonction de l'inflation tout en maintenant ses critères de qualité. Cette action sur les menus se situe à l'interface entre les enjeux de production locale et d'évolution des comportements alimentaires : avoir la main sur les menus, c'est permettre concrètement la connexion entre commande et capacité de production, à un temps donné. C'est aussi la capacité, par l'animation proposée dans les restaurants par des éducateurs formés mais aussi grâce aux coopérations scientifiques nouées avec INRAE, de faire acte de pédagogie et d'accompagner les enfants (et in fine les familles) vers la découverte et l'appétence pour de nouveaux produits. Au cœur de cela, la capacité de stimuler l'émergence de nouvelles filières de produits peu connus mais qui pourraient être plus massivement produits localement (légumineuses, côtes de blette ...).

### ✦ Un accès et une tarification sociale inégalement garantis sur les territoires

Les enfants issus des familles défavorisées sont deux fois plus nombreux à ne pas manger à la cantine que les enfants issus des familles favorisées et très favorisées<sup>78</sup>. Il est à souligner que la différence de fréquentation des restaurants scolaires peut être expliquée par différents facteurs démographiques et socio-économiques (région d'habitation, caractéristiques socio-économiques du représentant de l'enfant, organisation de la famille et ses contraintes...) dont des considérations financières<sup>79</sup>.

<sup>78</sup> <https://solidarites-sante.gouv.fr/affaires-sociales/lutte-contre-l-exclusion/lutte-pauvrete-gouv-fr/la-mise-en-oeuvre/assurer-l-egalite-des-chances-des-les-premiers-pas/article/proposer-une-tarification-sociale-dans-les-cantines> ; cf. notamment Qualité de vie à l'école - enquête sur la restauration et l'architecture scolaires – Conseil national d'évaluation du système scolaire – octobre 2017.

<sup>79</sup> Carine Dubuisson, « Restauration scolaire et alimentation des enfants et des adolescents en France : état des lieux et efficacité de la réglementation », Santé publique et épidémiologie, AgroParisTech, 2013, p. 129-132.

La tarification sociale<sup>80</sup>, qui consiste à proposer des tarifs différents aux familles en fonction de leurs revenus, a été mise en place dans certaines collectivités pour lutter contre ces inégalités d'accès reposant sur des moyens financiers. Néanmoins, cette tarification ne s'applique pas partout et pour tous sur le territoire. En effet, d'après l'enquête AMF publiée en 2020, la « tarification unique concerne de manière très marquée les communes de moins de 2 000 habitants (84 %) et les intercommunalités (75 %), tandis que la tarification dégressive concerne davantage les villes de 10 000 à 29 999 habitants (78 %) et de plus de 30 000 habitants (84 %) »<sup>81</sup>.

L'accès à la restauration collective peut être également rendu difficile par l'absence de service dans certaines communes : la restauration collective étant obligatoire dans le secondaire mais pas dans le primaire, certaines communes ne sont pas dotées d'un service de restauration scolaire. Une enquête de l'UNAF menée en 2014 auprès de 1700 communes ou structures intercommunales, montrait que « deux tiers [des communes ou intercommunalités interrogées] proposent [un service de cantine scolaire], et même un tiers des petites communes de 100 à 400 habitants (...) »<sup>82</sup>. Le Défenseur des droits a constaté que « cette situation est source de sensibles disparités entre communes, tributaires de capacités budgétaires différentes, et d'inégalités d'accès à la cantine, en particulier pour les élèves d'écoles rurales ou périurbaines » et qu'en « l'absence de service public obligatoire l'effectivité du droit à la cantine pour tous les enfants de l'école primaire demeure tributaire des inégalités territoriales »<sup>83</sup>. Dans le cadre de la Stratégie Pauvreté, l'État verse « une aide financière aux collectivités instaurant une grille tarifaire progressive pour leur restauration scolaire comportant au moins 3 tranches, établies en fonction des revenus ou du quotient familial, dont au moins une inférieure ou égale à 1€ et une supérieure à 1€ »<sup>84</sup>. A compter du 1er août 2022, « le tarif social d'1€ maximum est réservé aux familles dont le quotient familial CAF est inférieur ou égal à 1 000€ ». Cette aide pour les collectivités est gérée par l'Agence des services et de paiement (ASP).

### 3.4. La nécessité d'un changement d'échelle soutenu par des financements publics pérennes

Les participantes et participants aux débats citoyens ont appelé au déploiement à plus large échelle d'initiatives complémentaires ou alternatives à l'aide alimentaire. Comme l'ont souligné certains participants du groupe de concertation, il ne s'agit pas d'« industrialiser » ces initiatives au risque de perdre la dynamique territoriale qui en fait la spécificité, mais de faire en sorte que tous les territoires puissent être soutenus dans une telle démarche.

Ce soutien a été significatif dans le cadre de la crise sanitaire (voir tableau en partie 2), à travers les mesures « alimentation » du Plan de Relance qui ont pour objectif « d'accélérer la transition agro écologique au service d'une alimentation saine, durable et locale pour tous les français » et recouvrent notamment l'initiative « Agriculture urbaine et Jardins partagés » (Mesure 11 du Plan de relance), le développement de

---

<sup>80</sup> Définition : La tarification sociale consiste à proposer des tarifs différents aux familles, en fonction de leurs revenus. La prise en compte du nombre d'enfants du foyer est également recommandée : il s'agit donc d'une tarification progressive, calculée sur la base des revenus ou du quotient familial. Source : [https://solidarites-sante.gouv.fr/IMG/pdf/faq\\_tarification\\_sociale\\_des\\_cantines\\_2021-12.pdf](https://solidarites-sante.gouv.fr/IMG/pdf/faq_tarification_sociale_des_cantines_2021-12.pdf)

<sup>81</sup> Association des Maires de France, « Panorama de la restauration scolaire après la loi EGALim », décembre 2020, p. 5. URL : <https://www.amf.asso.fr/documents-panorama-la-restauration-scolaire-apres-la-loi-EGALim/40445>

<sup>82</sup> Union nationale des associations familiales, « Fiscalité et tarification des services locaux : Enquête sur la prise en compte des familles dans les communes et les structures intercommunales », 2014. URL : <https://www.unaf.fr/ressources/enquete-sur-prise-en-compte-des-familles-dans-communes-et-structures-intercommunales/>

<sup>83</sup> Défenseur des droits, Un droit à la cantine scolaire pour tous les enfants - Intérêt supérieur de l'enfant, égalité des droits et non-discrimination, coll. « Rapport du défenseur des droits », 2019, p. 41.

<sup>84</sup> Pour en savoir plus sur le dispositif de la cantine à 1€ : <https://solidarites-sante.gouv.fr/affaires-sociales/lutte-contre-l-exclusion/lutte-pauvrete-gouv-fr/la-mise-en-oeuvre/assurer-l-egalite-des-chances-des-les-premiers-pas/article/proposer-une-tarification-sociale-dans-les-cantines>

projets locaux et nationaux proposant notamment l'accès à des produits frais et locaux à des personnes isolées et modestes (Mesure 12 « Alimentation locale et solidaire »), le partenariat État/collectivité au service des Projets d'Alimentation Territoriaux (Mesure 13) ou encore le soutien à des cantines scolaires des petites communes (Mesure 14).

L'appel à projets « soutien aux associations de lutte contre la pauvreté » de la DGCS a en outre retenu 741 projets sur 2 610 dossiers déposés<sup>85</sup>, essentiellement au niveau régional, qui se déclinent en 4 thèmes : accès aux biens essentiels, accès aux droits, insertion sociale et professionnelle et soutien aux familles – 400 de ces projets ayant une dimension de lutte contre la précarité alimentaire.

On ignore néanmoins combien de personnes sont concernées par ces différents projets, sur quelle durée et avec quelle intensité. Surtout, ces différents financements ont un caractère exceptionnel ce qui soulève des questionnements et des inquiétudes quant à la possibilité pour les dispositifs financés de pérenniser leurs différentes actions.

---

<sup>85</sup> Source : <https://solidarites-sante.gouv.fr/affaires-sociales/lutte-contre-l-exclusion/article/plan-de-soutien-aux-associations-de-lutte-contre-la-pauvrete>

## 4. Un sujet appelant une approche systémique des enjeux

### 4.1. La reconnaissance d'un droit à l'alimentation et la construction d'une démocratie alimentaire

Les États généraux de l'alimentation ont mis en évidence la nécessité d'appréhender la lutte contre la précarité alimentaire de façon globale, et non sous le seul angle de l'aide alimentaire en tant que dispositif de distribution des denrées (cf. annexe 6 sur l'atelier 12 des États généraux de l'alimentation). La loi EGALim a introduit au sein du chapitre de la lutte contre la pauvreté et les exclusions du Code de l'action sociale et des familles (CASF), la définition de la lutte contre la précarité alimentaire pour ainsi la différencier de l'aide alimentaire. Les termes de cette définition légale<sup>86</sup> expriment des objectifs politiques ambitieux pour la lutte contre la précarité alimentaire : « l'accès à une alimentation sûre, diversifiée, de bonne qualité et en quantité suffisante aux personnes en situation de vulnérabilité économique ou sociale » (art. L. 266-1 du CASF, al. 1), « le respect du principe de dignité des personnes » (art. L. 266-1 du CASF, al. 2), la coopération entre « l'État et ses établissements publics, les collectivités territoriales, les associations, dans le cadre de leur objet ou projet associatif, ainsi que les centres communaux et intercommunaux d'action sociale, en y associant les personnes concernées » (art. L. 266-1 du CASF, al. 4), et plus généralement la « poursuite des objectifs définis à l'article L. 1 du code rural et de la pêche maritime et par les programmes nationaux relatifs à l'alimentation, à la nutrition et à la santé » (art. L. 266-1 du CASF, al. 3).

Ces ambitions vont dans le sens de l'un des messages d'interpellation préalable de l'avis citoyen rendu dans le cadre de cet avis et exprimant que « seulement une volonté et une implication politique fortes pourront lutter efficacement contre la précarité alimentaire »<sup>87</sup>. Mais plusieurs membres du groupe de concertation ainsi que le panel citoyen appellent à enrichir les fondements juridiques et politiques de la prévention et de la lutte contre la précarité alimentaire en France. Deux concepts ont notamment été présentés et discutés, ils faisaient déjà l'objet de recommandations dans des avis antérieurs du CNA<sup>88</sup> : la reconnaissance et la protection du droit à l'alimentation en droit interne et le développement d'une démocratie alimentaire comme levier pour favoriser un accès de toutes et tous à l'alimentation compatible avec un système alimentaire durable.

---

<sup>86</sup> Voir *supra* partie « définition – lutte contre la précarité alimentaire ».

<sup>87</sup> Avis citoyen « Que faut-il faire pour que chaque personne ait un accès digne à une alimentation suffisante et de qualité », annexe 9.

<sup>88</sup> Voir notamment CNA, avis n°89, « Retour d'expérience de la crise Covid-19 – Période du premier confinement national », 2021.



M. Fakhri, actuel rapporteur spécial sur le droit à l'alimentation à l'ONU rappelle que « le droit à l'alimentation ne se cantonne pas au droit d'être à l'abri de la faim. Il correspond au droit de tout un chacun de célébrer la vie au moyen de repas partagés en communion avec autrui (... Il) signifie que chacun a le droit de toujours bénéficier d'une nourriture suffisante, disponible et accessible (... et) exige des États qu'ils veillent à ce que les populations s'alimentent toujours dignement ». Ce droit de l'Homme fait l'objet d'une large reconnaissance dans les textes de droit international. En 1996, il a été proclamé politiquement comme un droit autonome, c'est-à-dire comme un droit ayant son propre régime juridique, par les chefs d'État et de gouvernement de 185 pays, dont la France, ainsi que par la Communauté européenne. Depuis, il a été reconnu dans une trentaine de Constitutions dans le monde et fait l'objet de nombreux travaux de définition et de développement d'outils pour le mettre en œuvre, au sein des Nations Unies.

Le contenu de ce droit a pour socle minimal et fondamental celui protégé par le droit d'être à l'abri de la faim afin de garantir le besoin alimentaire vital de toute personne. Mais il est loin de se limiter à ces seules caractéristiques. Sa définition porte l'accent sur les multiples dimensions de l'alimentation, tant les enjeux quantitatifs et qualitatifs (sanitaires, nutritionnels, environnementaux) que les enjeux identitaires, culturels et sociaux. De plus, une place centrale est donnée à la protection de l'ensemble des droits et libertés entourant l'accès à l'alimentation des personnes : l'accès doit être assuré dans des conditions qui n'entravent pas la jouissance des droits de l'Homme, et parmi eux une place particulière est donnée à la protection de la dignité humaine.

Par ailleurs, une approche fondée sur les droits a pour spécificité d'entraîner un caractère contraignant pour les États et d'engager leur responsabilité : chaque État est tenu d'agir contre les causes des inégalités d'accès à l'alimentation et de progresser le plus rapidement possible vers la pleine réalisation du droit à l'alimentation.

La mise en œuvre de ce droit de l'Homme sur un plan juridique porte à la fois sa reconnaissance textuelle et sur la garantie de voies de recours individuel. Sur un plan politique, la reconnaissance du droit à l'alimentation entraîne une méthode d'approche pour guider les politiques publiques de lutte contre la précarité alimentaire, dans le cadre des droits de l'Homme. Ce cadre, résumé par l'acronyme anglais PANTHER, implique de créer les conditions pour la participation des personnes connaissant la précarité alimentaire, de rendre des comptes et d'évaluer l'efficacité des politiques publiques au regard des objectifs poursuivis, de lutter contre toute discrimination autour de l'accès à l'alimentation, de garantir la transparence des processus et des décisions, de respecter la dignité humaine, de garantir les conditions pour le pouvoir d'agir des personnes et de reconnaître la primauté du droit.

Si certains éléments de la définition légale française de la lutte contre la précarité alimentaire se rapprochent du contenu du droit à l'alimentation, il s'agit d'objectifs politiques sans garantie juridique et sans reconnaissance du fondement des droits de l'Homme. Aujourd'hui, ni le droit à l'alimentation, ni même le droit d'être à l'abri de la faim ne sont consacrés et protégés en droit français et en droit européen.

Source : Éléments issus de l'intervention de Magali Ramel lors de la réunion du groupe de concertation du 22 février 2022  
La citation de M. Fakhri est issue de : « Le droit à l'alimentation dans le contexte du droit et de la politique du commerce international », rapport du Rapporteur spécial sur le droit à l'alimentation, Michael Fakhri, en application de la résolution



## Encadré n°9 - Principes et finalités du concept de démocratie alimentaire

La démocratie alimentaire est un terme utilisé pour la première fois en 1996 par Tim Lang, professeur à l'Université de Londres et fondateur du *London's Centre for Food Policy* « pour souligner la grande lutte au cours des siècles, dans toutes les cultures, pour permettre à tous les citoyens d'avoir accès à une alimentation décente, abordable et bénéfique pour la santé, cultivée dans des conditions dans lesquelles ils peuvent avoir confiance » (Sommet mondial de l'alimentation, 1996). Il a ainsi ouvert la voie, aux côtés des australiens Booth *and* Coveney notamment (*Food democracy*) à de nombreux travaux, dans différentes disciplines. Le concept de démocratie alimentaire met en avant plusieurs éléments fondamentaux : l'action collective et politique, l'accès à l'information, la qualité de l'alimentation, la transparence des systèmes et le nécessaire accès de tous à cette alimentation, donc un enjeu fort d'égalité.

La démocratie alimentaire renvoie à un mouvement social qui s'incarne dans une multitude d'initiatives locales concrètes de réappropriation par les citoyens et les citoyennes des manières de produire, de se nourrir, de distribuer et de consommer (par exemple les AMAP, les circuits courts, les initiatives d'agriculture urbaine, les magasins coopératifs, les ateliers de transformation partagés, etc.). Ce mouvement s'affirme dans une revendication contre un système alimentaire industrialisé, mondialisé et monopolisé.

La définition de la démocratie alimentaire est donc liée à la reprise en main des systèmes alimentaires par les citoyens dans une perspective de justice sociale, de reconnexion entre alimentation et agriculture et de durabilité des systèmes. Elle a pour particularité, d'une part, d'aborder ces enjeux par l'entrée des besoins alimentaires et, d'autre part, de chercher l'expérience de dispositifs démocratiques à l'échelle des bassins de vie, là où vivent les gens, avec une attention particulière aux exclus habituels des arènes de décision (les femmes, les familles à petit budget, les enfants et adolescents, etc.). Elle pose la question d'une forme de citoyenneté à développer, à activer, autour de l'alimentation, dans le cadre plus général de la revendication d'un droit à une alimentation durable.

Sources : Eléments issus des interventions Pauline Scherrer et de Dominique Paturel lors des réunions du groupe de concertation du 20 janvier 2022 et du 22 février 2022.

### 4.2. La sécurité sociale de l'alimentation : un dispositif ambitieux dont la mise en œuvre soulève de multiples questions

Un projet de Sécurité sociale de l'alimentation (SSA)<sup>89</sup>, qui est en cours de construction, a été présenté au groupe de concertation lors d'une séance d'audition en février 2022. Ce projet reposerait sur trois piliers (**universalité** de l'accès, **conventionnement** des professionnels réalisé par des caisses gérées démocratiquement, financement par la création d'une **cotisation sociale** à taux unique sur la production

<sup>89</sup> Audition de Morgane Laurent, du Collectif pour une sécurité sociale de l'alimentation, lors de la séance de concertation du 22 février 2022 – composition du collectif : Ingénieurs sans frontières Agrista, Réseau Salariat, Réseau Civam, la Confédération paysanne, le Collectif Démocratie Alimentaire, l'Ardeur, l'Ufal, Mutuale, l'Atelier Paysan, les Ami.es de la Confédération paysanne, VRAC, les Greniers d'Abondance, le Collectif les pieds dans le plat et le Réseau GRAP.

réelle de valeur ajoutée) et viserait à intégrer l'alimentation dans le régime général de la Sécurité sociale, tel qu'il a été mis en place à partir de 1945.



### Encadré n°10 - Le dispositif de Sécurité sociale de l'Alimentation pensé par le Collectif pour une sécurité sociale de l'alimentation

Le collectif souligne que « l'accès à l'alimentation est un des maillons d'une chaîne, d'un système, alors la précarité alimentaire est la manifestation du dysfonctionnement de ce système ». Pour cette raison, et pour mettre fin à ce dysfonctionnement, ses propositions sont « d'ordre systémique :

- Seule une réponse conjointe et simultanée à ces enjeux sera pertinente.
- Une réponse macroéconomique dépassant les inégalités territoriales est nécessaire.
- Seule une politique universelle, et non un mécanisme spécifique « pour les pauvres », peut créer du droit.
- Seul un mécanisme démocratique est légitime à arbitrer les contradictions inhérentes à l'application des droits des travailleuses et travailleurs, de l'environnement et à l'alimentation.
- Au regard de ces enjeux, l'expérience de la gestion du régime général de Sécurité sociale entre 1946 et 1967 et largement attaquée depuis est une base de travail puissante et à consolider pour penser la nécessaire socialisation de l'alimentation ».

Ainsi, le collectif travaille à l'intégration de l'alimentation dans le régime général de la Sécurité sociale, tel qu'il a été initié en 1946 : universalité de l'accès, conventionnement des professionnels réalisé par des caisses gérées démocratiquement, financement par la création d'une cotisation sociale à taux unique sur la production réelle de valeur ajoutée.

Le collectif propose de créditer 150 euros par personne, enfants compris par mois, sur la « carte Vitale » car le système prévaut pour d'autres branches de la Sécurité sociale. Ce serait une monnaie marquée qui pourrait être utilisée uniquement pour de l'alimentation, tout comme la carte Vitale qui, aujourd'hui, ne permet de procéder qu'à des dépenses de santé.

Source : <https://securite-sociale-alimentation.org/>

Comme le chèque alimentaire, la Sécurité sociale de l'alimentation a fait l'objet d'une analyse de type SWOT<sup>90,91</sup>, enrichie des éléments issus de la participation citoyenne (panel citoyen et débats autoportés).

#### ↳ Un dispositif ambitieux pour un accès universel à une alimentation durable et de qualité sur le long terme

Les préoccupations sociétales, politiques et médiatiques grandissantes à l'échelle française et internationale sur l'accès à l'alimentation, sa qualité et la souveraineté alimentaire, la dynamique de relocalisation du système alimentaire et de mutation agroécologique, l'augmentation de la précarité alimentaire et l'enjeu de santé publique sont considérés par une partie du groupe et certains débats autoportés comme des opportunités pour mettre en place un système de Sécurité sociale de l'alimentation.

<sup>90</sup> Voir note supra point 2.3.

<sup>91</sup> Une synthèse des contributions des membres sur la SSA sous la forme d'un tableau SWOT se trouve en [Annexe 7](#).



Dans cette optique, en tant que système institutionnel, collectif, de droit commun, national et universel, la SSA est considérée comme permettant d'aller vers une alimentation favorable à la santé pour tous et toutes en qualité et en quantité suffisantes et durables ; elle permettrait également de mettre en œuvre une démocratie alimentaire si elle inclut une démarche participative et citoyenne. Elle offrirait un accès plus digne à l'alimentation et pourrait accompagner progressivement la sortie de l'aide alimentaire en nature (sauf pour les situations d'urgence) et atténuer les disparités territoriales de réponses à l'aide alimentaire ; enfin, à travers son principe de conventionnement avec les producteurs, elle aurait un effet structurant sur les systèmes alimentaires à long terme en participant à la transformation et au soutien de la production agricole (française, équitable, locale, issue de circuits courts) et des systèmes alimentaires plus durables.

#### ↳ Des freins et des incertitudes

Dans le contexte politique, économique, social et réglementaire actuel, d'autres membres relèvent des freins potentiels à la mise en place d'une SSA. Tout d'abord, alors qu'elle est calquée sur la sécurité sociale mise en place à la sortie de la 2<sup>nd</sup> guerre mondiale, la question est posée de sa capacité à s'adapter au contexte politique et social actuel, avec un doute sur l'acceptation sociale d'une nouvelle cotisation.

Un autre frein évoqué tient à la rupture des accords de libre-échange préétablis dans le cadre de l'OMC et de la PAC et la contrariété entre les règlements européens et un système de conventionnement des producteurs.

L'impact du coût global pour financer la SSA ne fait, ni dans les débats autoportés ni au sein du groupe de concertation l'objet d'un consensus. Certains membres souhaitent une évaluation bénéfice-risque en intégrant les économies en termes de dépenses de santé.

Le coût associé pour les finances publiques, les entreprises et les salariés apparaît comme la principale menace. Sont également évoqués la complexité du processus de mise en œuvre et des incertitudes concernant le mécanisme de financement et de contrôle, les circuits de distribution, la capacité de la production locale à répondre aux besoins, la co-existence de la SSA avec les systèmes d'aide alimentaire et agroalimentaire actuels. Sont également mentionnés le risque de favoriser certains produits ou modes de production et une diminution des dons rendant plus difficile la lutte contre le gaspillage alimentaire.

Enfin, pour certains, la SSA nécessiterait une volonté politique forte, un accord national, une coordination aux niveaux national, régional, local ce qui la rendrait difficilement réalisable à court ou moyen terme.

#### ↳ Autres points de discussion

##### *Sur le principe d'universalité*

Dans les débats autoportés, la question de l'universalité de l'aide ne fait pas l'objet d'un consensus. Pour certains, l'universalité de l'aide permettrait d'éviter le risque de stigmatisation associé au fait de devoir justifier de ses revenus. Pour d'autres elle serait contraire à une véritable solidarité avec les personnes.

Pour certains membres du groupe, la SSA permettrait de toucher l'ensemble des personnes en situation de précarité (même celles qui ne font pas appel à l'aide alimentaire) tandis que d'autres pensent qu'il serait difficile de toucher les personnes le plus en situation irrégulière, isolées ou en grande exclusion, que l'approche territoriale pourrait conduire à des disparités et qu'il serait ambitieux de considérer que la sécurité sociale de l'alimentation pourrait permettre à elle seule d'éradiquer la précarité alimentaire.

### *Sur l'accompagnement social*

Pour certains membres du groupe de concertation, la SSA permettrait aux acteurs du secteur actuel de l'aide alimentaire de déployer des actions telles que la mise en place de la démocratie alimentaire locale, l'accompagnement social pour l'accès aux droits, la mise en œuvre de programmes de prévention probants, la mise en place d'actions solidaires de proximité... Pour d'autres, la SSA conduirait à un affaiblissement de l'accompagnement social des personnes en situation de précarité et de l'éducation alimentaire.

#### 4.3. La participation des personnes en situation de précarité

L'enjeu de la participation des personnes connaissant la précarité pour l'élaboration, le suivi et l'évaluation des actions et des politiques relatives à la lutte contre la précarité alimentaire, renvoie à la fois aux exigences d'une approche fondée sur le droit à l'alimentation et sur le concept de démocratie alimentaire.

Il est reconnu, depuis l'adoption de la loi EGALim de 2018, comme un élément de définition de la lutte contre la précarité alimentaire en France (article L. 266-1 al. 4 du CASF), et de telles démarches de participation commencent à s'institutionnaliser comme l'illustrent la composition des États généraux de l'Alimentation ou encore le présent avis du CNA, enrichi d'un avis citoyen ayant mobilisé des personnes en situation de précarité (voir I 1.5 supra).

Ce sujet est celui approfondi par le groupe de travail 5 du Cocolupa qui vise à « rendre la politique de lutte contre la précarité alimentaire participative et inclusive en co-construction avec les personnes concernées ». Au-delà des documents d'analyse du dispositif citoyen déployé pour le présent avis, le groupe de concertation renvoie donc aux travaux qui émaneront du Cocolupa pour développer ce sujet essentiel.

#### 4.4. Préjugés, stigmatisation, représentations

La prévention et la lutte contre la précarité alimentaire ne portent pas uniquement sur la quantité ou la qualité de l'alimentation accessible mais aussi sur les représentations, les questions d'exclusion, les corps, les comportements alimentaires ou encore les choix alimentaires.

La non prise en compte de la diversité des représentations sociales de l'alimentation durable dans la conception des messages et recommandations nutritionnels peut avoir un effet démobilisateur.

Comme le précise l'avis 90 sur les « Nouveaux Comportements Alimentaires » du CNA <sup>92</sup>, « si les préoccupations sanitaires et environnementales associées à l'alimentation sont de plus en plus diffusées, celles-ci peuvent parfois être perçues comme des injonctions et contraintes pour les ménages les plus modestes ou en situation de précarité alimentaire. Il existe en effet une diversité de représentations sociales de l'alimentation durable. Or, les messages et recommandations nutritionnels officiels véhiculent une certaine vision de l'alimentation compatible avec des systèmes alimentaires durables, qui peut ne pas correspondre à celle d'une partie de la population <sup>93</sup>. Ces messages peuvent ainsi avoir des effets « démobilisateurs »<sup>94</sup>. Pour les populations soumises à des contraintes budgétaires fortes, « l'alimentation durable » passe moins par la consommation de produits bio ou locaux que par des pratiques de maîtrise des quantités et de réduction du gaspillage alimentaire, d'autoproduction et de frugalité, autant de leviers majeurs pour réduire l'empreinte environnementale des consommations alimentaires<sup>95</sup>. Il apparaît ainsi

---

<sup>92</sup> Conseil national de l'alimentation, avis n° 10 « Nouveaux comportements alimentaires », 2022, p. 29.

<sup>93</sup> Brocard, C., Saujot, M., Brimont, L., Dubuisson-Quellier, S. (2022). Pratiques alimentaires durables : un autre regard sur et avec les personnes modestes. Iddri, Décryptage N°01/22.

<sup>94</sup> *op.cit.*

<sup>95</sup> *op. cit.*

nécessaire de représenter, au travers des messages et recommandations officiels sur l'alimentation, une vision plus diverse et inclusive de l'alimentation compatible avec des systèmes alimentaires durables ».

Les représentations autour de la pauvreté peuvent contribuer à la conception de réponses inadaptées aux besoins des personnes. L'étude « Se nourrir lorsqu'on est pauvre » (2016) constate par exemple que les personnes en situation de précarité « ont le sentiment d'être la cible particulière de trop nombreux messages sur le surpoids, le diabète ou l'alimentation [et qu'elles] en ont assez d'être matraquées par ces messages d'interdits alors qu'elles savent déjà ce qu'elles ont à faire »<sup>96</sup>.

Les messages nutritionnels dominants sur l'alimentation favorable à la santé ne prennent pas toujours en compte le vécu, les pratiques, les ressources et des représentations des personnes qui connaissent la précarité alimentaire, ce qui peut creuser les inégalités en termes d'accès à une alimentation favorable à la santé.

Les débats citoyens (autoportés et ceux du panel citoyen) ont fait le constat de la nécessité d'un changement de regard sur la précarité pour pouvoir déconstruire les représentations existantes et remettre l'humain au centre des politiques de lutte contre la pauvreté. Les participantes et participants du panel ont notamment parlé de l'existence de « jugements misérabilistes ». Ces jugements et représentations contribueraient à la conception de réponses inadaptées aux besoins des personnes et au sentiment de perte de dignité ou de manque de considération que les personnes en situation de précarité peuvent ressentir.

Par conséquent, pour éviter de favoriser ces inégalités, l'enjeu est d'identifier et de mettre en dialogue les représentations autour des leviers de prévention et de lutte contre la précarité alimentaire pour permettre à tous et toutes d'accéder à une alimentation suffisante et de qualité. Pour cela, l'important serait de ne pas contraindre ou de cibler davantage les comportements des personnes les plus pauvres mais de s'adresser à l'ensemble des consommateurs pour accompagner l'évolution des comportements alimentaires au regard des enjeux de santé publique et environnementaux.

#### 4.5. La précarité alimentaire est liée à un problème de précarité/pauvreté en général

L'alimentation demeure une variable d'ajustement des budgets des ménages ce qui entraîne une recherche de produits à moindre coûts, voire gratuits, qui va nécessiter d'élaborer des stratégies d'approvisionnement complexes souvent au détriment du choix, de la qualité et de la diversité alimentaire.<sup>97</sup>

Dans l'avis n°81 le CNA rappelait que « les dépenses alimentaires pèsent particulièrement lourd sur les ménages les plus pauvres. Selon l'enquête INSEE sur le budget des ménages parue en 2017, les 20% des ménages les plus modestes (1<sup>er</sup> quintile de niveau de vie) consacrent en moyenne 18,3% de leur consommation aux dépenses d'alimentation, contre 14,2% pour les 20% des ménages les plus aisés (5<sup>e</sup> quintile) »<sup>98</sup>. La question du coût de l'alimentation est pourtant centrale quant à l'enjeu de l'évolution des comportements alimentaires. Dans l'avis n°90, il est souligné que « le prix reste en effet un critère majeur dans le choix des produits identifiés comme plus durables et responsables » et ce, « bien que son caractère dissuasif semble diminuer »<sup>99</sup>. Ainsi, le prix constitue à la fois un frein mais également « un levier quant à

---

<sup>96</sup> Ramel, M., Boissonnat-Pelsy, H., Sibué-De Caigny, C., Zimmer, M-F., « Se nourrir lorsqu'on est pauvre », édition Quart Monde, 2016, p. 56

<sup>97</sup> Éléments s'appuyant sur l'audition de Madame Pauline Scherer, lors de la séance de concertation du 20 janvier ; Darmon N. « Coût et qualité nutritionnelle de l'alimentation » pages 275-306, in Expertise collective INSERM "Inégalités sociales de santé en lien avec l'alimentation et l'activité physique". (Editions INSERM, avril 2014, ISBN 978-2-85598-914-3).

<sup>98</sup> Insee, enquête Budget de famille, 2017.

<sup>99</sup> OpinionWay/Max Havelaar, Baromètre de la transition alimentaire, 3e édition, novembre 2021, p.19.

l'évolution des comportements alimentaires »<sup>100</sup> sachant qu'aujourd'hui, « les ménages les plus modestes dépensent proportionnellement davantage pour l'alimentation que les ménages les plus aisés »<sup>101</sup>.

Les débats autoportés en Outre-mer ont permis de remonter une préoccupation très forte par rapport au coût de l'alimentation plus élevé qu'en métropole, alors même que le taux de pauvreté y est plus important. D'après les résultats du projet NutWind<sup>102</sup>, le coût des produits alimentaires en Guadeloupe serait 33% plus élevé qu'en Métropole, et 38% en Martinique <sup>103</sup> . Pour les participants et participantes aux débats autoportés, ces coûts sont associés à l'existence de coûts contraints spécifiques à certains territoires comme ceux liés à l'eau (nécessité de filtrer l'eau ou d'acheter de l'eau en bouteille pour cuisiner). Par ailleurs certains outils mis en place tel que les accords annuels de modération de prix de produits de grande consommation dit « bouclier qualité-prix » (BQP) sont questionnés car ils ne viseraient pas suffisamment les produits correspondant aux besoins des personnes.

Les éléments issus de la participation citoyenne montrent que la précarité alimentaire est perçue comme étant avant tout un problème de pouvoir d'achat et d'inégalités (de revenus et d'accès à l'emploi en premier lieu). Telle que les citoyennes et citoyens participants le perçoivent, la possibilité d'être autonome dans son accès digne à une alimentation suffisante et de qualité est ainsi principalement liée à des ressources financières suffisantes et l'accès à un emploi digne.

#### 4.6. Agir sur l'environnement alimentaire

La question de l'accès à une alimentation suffisante et de qualité dépasse la seule problématique économique. L'environnement alimentaire désigne l'ensemble des éléments extérieurs aux individus ayant une influence sur leurs comportements alimentaires<sup>104</sup> . Ces éléments extérieurs peuvent être d'ordre sociaux, physiques, commerciaux, géographique, éducatifs, culturels ... Les débats autoportés ont pu en mettre certains en exergue tels que :

- le temps pour cuisiner, particulièrement pour les personnes ayant des enfants ;
- un manque de connaissance sur ce que représente une alimentation saine et une certaine perte des savoir-faire culinaires ;
- une offre de produits agricoles locaux de qualité inégalement accessibles ;
- une évolution des régimes alimentaires aux impacts négatifs sur la santé (« culture de la malbouffe »).

Dans sa définition de l'environnement alimentaire, l'avis n°90 du CNA rappelle que celui-ci « peut être modifié par les politiques publiques, via des actions qui peuvent cibler ou non l'alimentation (politiques d'alimentation, de santé publique, d'aménagement du territoire, politiques économiques et sociales, culturelles, etc.). Les acteurs de la chaîne alimentaire ainsi que les citoyens jouent également un rôle dans l'évolution de l'environnement alimentaire ». L'approche focalisée sur les comportements individuels a été l'un des axes prioritaires pendant longtemps autour des politiques de santé nutrition, comme l'illustrent les messages de santé nutrition « manger cinq fruits et légumes par jour », avec la diffusion de recettes, par exemple, pour aider les ménages. Cependant, avec le nouveau PNNS on peut constater un revirement : ne

---

<sup>100</sup> Extrait de la note de positionnement « Nouveaux comportements alimentaires », avis n°90.

<sup>101</sup> Insee : « En 2017, la part moyenne de l'alimentation (hors alcool) dans la consommation totale des 20 % des ménages les plus aisés (5<sup>e</sup> quintile de niveau de vie) est inférieure de 3,9 points à celle des 20 % des ménages les plus modestes (1<sup>er</sup> quintile) ».

<sup>102</sup> Le projet NutWind intitulé « Transition Nutritionnelle aux Antilles françaises : Interactions entre offre et comportements alimentaires » est un projet de recherche financé par l'Agence Nationale de la Recherche. Son objectif principal est de comprendre les interactions entre l'offre alimentaire et les comportements des populations et de proposer des stratégies pour améliorer la sécurité nutritionnelle aux Antilles françaises. Pour en savoir plus : <https://www6.inrae.fr/nutwind/>

<sup>103</sup> [https://www6.inrae.fr/nutwind/content/download/3712/37543/version/1/file/Session\\_2\\_presentations.pdf](https://www6.inrae.fr/nutwind/content/download/3712/37543/version/1/file/Session_2_presentations.pdf)

<sup>104</sup> CNA, avis n° 90 « Nouveaux comportements alimentaires », 2022, p. 14.

plus focaliser l'attention seulement sur la responsabilité individuelle des comportements alimentaires mais prendre en considération et agir sur l'environnement alimentaire des personnes<sup>105</sup>.

L'alimentation se situe au cœur de l'identité individuelle, collective et sociale des personnes puisqu'elle touche à la fois à la santé, à la sociabilité, au bien-être physique, moral, à l'histoire familiale, à la culture, à l'appartenance à un groupe social et à la citoyenneté. Elle apparaît comme un marqueur fort d'inégalités sociales, d'autant plus à l'heure de la transition vers des systèmes alimentaires durables qui va pousser de plus en plus de personnes vers des nouveaux régimes alimentaires et vers la recherche de produits plus qualitatifs (agriculture biologique, Signes d'identification de qualité et d'origine (SIQO), circuits courts, circuits de proximité, produits frais...). Ces inégalités peuvent être décuplées par l'environnement alimentaire des personnes et particulièrement de l'offre alimentaire disponible autour d'elles. Les injonctions et contraintes sanitaires, nutritionnelles, environnementales ou encore économiques qui sont présentes dans l'environnement alimentaire des individus « peuvent être perçues comme stigmatisantes pour une partie de la population dont l'accès à une alimentation permettant d'articuler ces enjeux n'est pas assuré »<sup>106</sup>. Ainsi, le « paysage alimentaire [dans] son accessibilité pratique et spatiale » peut être « un frein majeur à la consommation responsable » lorsqu'il y a un « manque d'offre de qualité à proximité » mais il peut également être un frein lorsque certains points de vente « répondent aux codes et aux normes sociales des publics aisés, ce qui décourage la fréquentation des publics modestes »<sup>107</sup>. « Ces situations peuvent conduire à de possibles conflits de valeur, voire normatifs, au niveau individuel comme au niveau collectif (tensions entre le coût de l'alimentation et la qualité nutritionnelle, ou entre la qualité nutritionnelle et l'impact carbone des produits consommés, entre la promotion par les pouvoirs publics de comportements plus durables et les aliments et goûts promus par le marketing alimentaire, etc.). Ces conflits de valeurs pourraient être accentués par le développement de l'affichage environnemental qui rendra encore plus saillante la valeur de durabilité des aliments ».<sup>108</sup>

Le CNA souligne également au travers de l'avis n°90 « Nouveaux comportements alimentaire » qu'il y a un enjeu pour l'action publique à façonner ou à encourager le façonnement d'environnements alimentaires à même de rendre les comportements alimentaires compatibles avec des systèmes alimentaires durables à la fois accessibles et faciles à adopter pour tous et partout sur le territoire ».

Par ailleurs, et au-delà de la question de l'environnement alimentaire, les contributions issues de la participation citoyenne montrent l'existence de la perception d'un lien entre certaines limites inhérentes au modèle français de lutte contre la précarité alimentaire et les limites inhérentes aux systèmes alimentaires en général. Ces limites sont identifiées aussi bien au niveau de la production agricole (conditions et attractivité des métiers, modèles de production agricole, relocalisation de la production, etc.) de la transformation et de la distribution (questions de répartition de la valeur ajoutée, du maillage territorial des points de vente, etc.) mais aussi de la restauration (disparités territoriales en matière d'accessibilité financière et géographique de la restauration collective) notamment. Pour les participants et participantes, les réponses identifiées pour chacun des maillons de la chaîne alimentaire sont ainsi autant de chantiers à investir, dans un souci de recherche systémique d'un accès digne à une alimentation suffisante et de qualité le cas échéant en articulation avec la Sécurité sociale de l'alimentation.

La lutte contre les inégalités territoriales doit être systématiquement pensée dans les dispositifs de prévention et de lutte contre la précarité alimentaire. Actuellement, certains de ces dispositifs ne mobilisent pas suffisamment de leviers pour réduire les inégalités territoriales dans la coopération internationale, les PAT... L'important est d'articuler la lutte contre la précarité alimentaire territoriale avec celle qui est menée

---

<sup>105</sup> Éléments issus de l'audition de Magali Ramel en février 2022.

<sup>106</sup> CNA, avis n°90 « Nouveaux comportements alimentaires », 2022, p. 30.

<sup>107</sup> Brocard, C., Saujot, M., Brimont, L., Dubuisson-Quellier, S. (2022). Pratiques alimentaires durables : un autre regard sur et avec les personnes modestes. Iddri, Décryptage N°01/22.

<sup>108</sup> Extrait de la note de positionnement Nouveaux comportements alimentaires, avis 90.

au niveau national voire international et ainsi lutter contre les déserts alimentaires, les inégalités d'accès à la restauration collective, etc.

Comme l'a relevé le CNA dans son avis n°89, il convient de poursuivre en parallèle la prévention et la lutte contre la précarité de la transformation du système alimentaire et agricole dans son ensemble vers plus de durabilité et de résilience. La transition vers des comportements alimentaires compatibles avec des systèmes alimentaires durables dépend ainsi de la mise en œuvre conjointe de politiques agricoles et alimentaires favorisant la transition vers ces systèmes alimentaires durables ainsi que de politiques sociales et économiques permettant de donner les moyens aux ménages d'avoir accès à des produits issus de ces systèmes alimentaires durables<sup>109</sup>.

---

<sup>109</sup> Extrait de la note de positionnement « Nouveaux comportements alimentaires », avis n°90.

La principale mission du CNA est d'organiser la concertation des parties prenantes afin d'aboutir à des recommandations pour améliorer les politiques publiques relatives à l'alimentation ainsi que les pratiques des acteurs de la chaîne alimentaire. Pendant un an, le groupe de concertation « Prévenir et lutte contre la Précarité alimentaire » a réuni des représentants des structures dont les enjeux peuvent être divers mais dont la conciliation est essentielle pour mieux prévenir et lutter contre la précarité alimentaire. Les recommandations du présent avis prennent en considération le mandat du groupe de concertation ainsi que les travaux qu'il a mené entre octobre 2021 et octobre 2022, et notamment le fait que :

- Il est indispensable que les mesures et orientations prises pour prévenir et lutter contre la précarité alimentaire **permettent à chaque personne d'avoir un accès digne à une alimentation suffisante et de qualité.**
- Par conséquent, il est **urgent d'impulser des évolutions dans l'approche de la lutte contre la précarité alimentaire en France** pour qu'elle puisse mieux répondre aux besoins et aux attentes des personnes qui connaissent la précarité alimentaire.
- La prévention et la lutte contre la précarité alimentaire doivent être **menées en cohérence et en complément avec d'autres objectifs généraux des politiques publiques** : la lutte contre la pauvreté et les exclusions, la transition écologique, la souveraineté alimentaire, la santé publique.

Les recommandations qui suivent sont considérées comme « clés » pour **répondre aux ambitions communes partagées** identifiées lors des travaux du groupe de concertation :

### Ambitions communes partagées

- Prendre le problème à la racine pour garantir l'accès de toutes et tous à l'alimentation ;
- Mieux connaître la précarité alimentaire et mieux suivre les politiques visant à la prévenir et à la combattre ;
- Améliorer l'aide alimentaire telle que définie à l'article L. 266-2 du CASF (« fourniture de denrées alimentaires aux personnes en situation de vulnérabilité économique ou sociale, assortie de la proposition d'un accompagnement. ») ;
- Développer les initiatives complémentaires ou alternatives à l'aide alimentaire.

Ces recommandations « clés » ont été sélectionnées à la suite d'un vote des structures représentées dans le groupe de concertation<sup>110</sup>. Elles sont reprises dans le tableau des recommandations qui liste également des recommandations complémentaires proposées en appui. Le CNA insiste sur **l'intérêt de chacune des recommandations du tableau.**

---

<sup>110</sup> Certaines recommandations clés font l'objet de dissensus exprimés dans le tableau des recommandations partie IV.



Les recommandations que le groupe a formulées et qui sont en lien avec les propositions citoyennes sont marquées dans l'avis par le **pictogramme** suivant :



## A – Prendre le problème à la racine pour garantir l'accès de toutes et tous à l'alimentation

**Levier d'action :** Reconnaître et mettre en œuvre le droit à l'alimentation et aller vers une démocratie alimentaire

**Recommandation clé I<sup>111</sup> :** **Inscrire le droit à l'alimentation dans le droit français et européen et assurer les conditions de mise en œuvre d'une démocratie alimentaire**, pour garantir à chacun un accès à une alimentation saine, sûre, digne et durable. Intégrer ce droit à l'alimentation en particulier dans le socle européen des droits sociaux. Des moyens doivent être alloués à l'animation et coordination.



**Destinataires :** Législateur, Union européenne

*Recommandation n°1 du tableau*

**Recommandation clé II<sup>112</sup> :** **Expérimenter la mise en place d'une sécurité sociale de l'alimentation au sein du régime général de sécurité sociale**, visant à permettre un accès universel à un socle alimentaire, financé par une cotisation sociale en lien avec la production réelle de valeur ajoutée, dans le cadre d'un conventionnement entre des producteurs et des caisses gérées démocratiquement. Développer au sein de ce dispositif le volet accompagnement social des personnes en situation d'insécurité alimentaire et la promotion de la santé en lien avec l'alimentation, en se basant sur les principes de respect, de non-jugement et de participation des publics.

**Destinataires :** Législateur et pouvoir réglementaire

*Recommandation n°5 du tableau*

**Levier d'action :** Créer les conditions pour la participation et l'écoute des personnes en situation de précarité

**Recommandation clé III<sup>113</sup> :** **Associer des citoyens et citoyennes, notamment des personnes en situation de précarité, dans leur diversité, à l'élaboration et à la validation des politiques de prévention et de lutte contre la précarité**, à toutes les échelles de territoires (dont la stratégie interministérielle de l'accès digne pour toutes et tous à une alimentation de qualité, suffisante, durable et choisie).



**Destinataires :** Pouvoirs publics

*Recommandation n°6 du tableau*

<sup>111</sup> LCA a exprimé une position dissensuelle sur cette recommandation et la DGCS a exprimé une réserve sur cette recommandation. Celles-ci sont développées dans le tableau des recommandations (voir recommandation n°1 page 55).

<sup>112</sup> LCA, la CGAD, la FFBA et les Restos du cœur ont exprimé des positions dissensuelles sur cette recommandation et la DGCS a exprimé une réserve sur cette recommandation. Celles-ci sont développées dans le tableau des recommandations (voir recommandation n°5 page 56).

<sup>113</sup> La DGCS a exprimé une réserve sur cette recommandation. Celles-ci sont développées dans le tableau des recommandations (voir recommandation n°6 page 56-57).



**Levier d'action :** Changer le regard de la société sur la précarité alimentaire et lutter contre les préjugés, les stigmatisations

**Recommandation clé IV** <sup>114</sup> : **Contribuer au changement de regard sur les personnes en situation de précarité**, notamment en :



- conduisant des actions de formation et de co-formation, de sensibilisation, notamment des actions préventives auprès des jeunes élèves, éducation populaire, campagnes d'informations à destination du grand public basées sur des messages créés avec les personnes en situation de précarité ;
- mobilisant les réseaux pour accueillir sans préjugés ;
- favorisant les lieux de mixité sociale et de partage autour de l'alimentation ;
- travaillant les mots employés autour de la lutte contre la précarité alimentaire pour lutter contre les ressentis de discrimination, de stigmatisation (ex « bénéficiaires », « bonne alimentation » etc.).

**Destinataires :** Pouvoirs publics, acteurs économiques et sociaux

*Recommandation n°9 du tableau*

**Levier d'action :** Agir sur le pouvoir d'achat des ménages

**Recommandation clé V** <sup>115</sup> : Pour permettre à toutes et tous l'accès à une alimentation saine et durable, **agir sur les ressources financières des ménages** (salaires, minima sociaux y compris pour les jeunes, retraites...), y compris dans le cadre de politiques ambitieuses de création d'emploi.



**Destinataires :** Pouvoirs publics, acteurs économiques et sociaux

*Recommandation n°11 du tableau*

**Levier d'action :** Agir sur l'environnement alimentaire : assurer une offre alimentaire suffisante, durable et de qualité

**Recommandation clé VI :** **Coordonner les politiques sectorielles pour une cohérence autour de l'accès à l'alimentation de qualité pour tous** (logement, emploi, éducation, commerce, aménagement du territoire, agriculture) et **faire des territoires le levier de cette mise en cohérence**.

Ajouter un **volet d'accès à l'alimentation durable et de qualité pour tous et toutes** dans les schémas départementaux d'amélioration de l'accès des services au public (SDAASaP) ainsi que le cas échéant dans les SCOT et les plans locaux d'urbanisme (PLU) et assurer la mise en lien avec les actions des projets alimentaires territoriaux (PAT).

Instituer une **compétence « alimentation durable » au sein du bloc communal** (communes et EPCI) pour établir des liens étroits entre action sociale, restauration collective, alimentation en eau potable, accès au foncier, maillage commercial de proximité.

**Destinataires :** Législateur et pouvoir réglementaire

*Recommandation n°14 du tableau*

<sup>114</sup> LCA a exprimé une position dissensuelle sur cette recommandation. Celle-ci est développée dans le tableau des recommandations (voir recommandation n°9 page 57).

<sup>115</sup> LCA, la CGAD, la FNSEA et l'ANIA ont exprimé des positions dissensuelles sur cette recommandation. Celles-ci sont développées dans le tableau des recommandations (voir recommandation n°11 page 58).

**Recommandation clé VII : S'assurer de la disponibilité d'une offre alimentaire de qualité pour tous et toutes dans tous les territoires** et notamment les Outremer, les quartiers prioritaires et les zones rurales (marchés, commerces de proximité, etc.) ; lutter contre tous les déserts alimentaires ; favoriser l'implantation des épiceries/points de vente alimentaire "classiques" dans les territoires dits de déserts alimentaires, en s'appuyant sur la coopération territoriale ; poursuivre les expérimentations des maisons de l'alimentation durable, ouvertes à tous les publics, faisant vivre un programme d'éco-citoyenneté alimentaire.



S'appuyer sur les dynamiques de **l'offre de restauration collective** pour mettre à disposition des plus démunis une offre à prix négociée de bonne qualité en incluant ceux-ci dans les négociations collectives.

Soutenir l'intégration au sein des PAT des **actions de redynamisation de commerces de proximité et de développement des magasins itinérants et de drives en milieu rural** (mesure 12 du plan de relance). Intégrer l'ensemble des acteurs de la chaîne alimentaire dans les PAT pour agir sur l'environnement alimentaire.

**Destinataires** : Législateur et pouvoir réglementaire

*Recommandation n°15 du tableau*

**Recommandation clé VIII<sup>116</sup> : Reconnaître une exception agri-alimentaire au niveau européen et français**, notamment dans le cadre des échanges commerciaux, afin de permettre d'éviter la spéculation sur les matières premières agricoles au niveau mondial. Moyen : reconnaître dans tous les traités de libre-échange un statut spécifique aux produits agricoles et alimentaires. A court terme, expérimenter l'exception agricole et alimentaire dans le ressort des projets alimentaires territoriaux.

**Destinataires** : État, Union européenne

*Recommandation n°17 du tableau*

---

<sup>116</sup> LCA a exprimé une position dissensuelle sur cette recommandation. Celle-ci est développée dans le tableau des recommandations (voir recommandation n°17 page 60).

## B – Mieux connaître la précarité alimentaire et mieux suivre les politiques visant à la prévenir et à la combattre

**Levier d'action :** Diagnostic : Améliorer l'identification et le suivi des personnes en situation de précarité alimentaire

**Recommandation clé IX : Améliorer la connaissance des situations de précarité alimentaire en France en :**



- Poursuivant l'analyse de l'alimentation des personnes en situation d'insécurité alimentaire en population générale (données existantes dans INCA3 et prochaine étude INCA de l'Anses), en comparant notamment les personnes en insécurité alimentaire qui ont eu recours à l'aide alimentaire à celles qui n'y ont pas eu recours, et en analysant le contenu de cette aide par rapport au reste de leur alimentation ;
- Poursuivant l'analyse de l'alimentation des usagers de l'aide alimentaire (prochaine étude ABENA de Santé Publique France) et en poursuivant le travail entrepris par la Direction de la Recherche, des Études, de l'Évaluation et des Statistiques (DREES) du Ministère de la santé, avec la participation des associations concernées et des personnes ayant recours à l'aide alimentaire. Préciser notamment, pour chaque personne enquêtée, ce qui provient, dans son alimentation, de l'aide alimentaire et ce qui provient de ses consommations hors aide alimentaire et évaluer si possible les budgets alimentaires, et des indicateurs de santé. Associer le CNLE à ces travaux ;
- Conduisant une étude pour mieux comprendre « la micro-économie du porte-monnaie des ménages en situation de pauvreté » en complément de ce qui a déjà été fait avec « Se nourrir lorsqu'on est pauvre » et « se nourrir avec 57€ par mois ».
- Prévoyant une nouvelle étude E3A sur les modes de fonctionnement des associations distribuant de l'aide alimentaire et le contenu de cette aide.

Inclure dans ces études l'ensemble des habitants vivant en France et ne pas se limiter à la France métropolitaine.

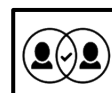
Prévoir dans ces études un volet qualitatif de façon à analyser les processus menant à la précarité alimentaire.

Associer ces travaux à la mise en place d'observatoires de la précarité alimentaire.

**Destinataires :** Organismes publics de recherche

*Recommandation n°20 du tableau*

**Recommandation clé X : Encourager les collectivités locales à constituer des réseaux au niveau des territoires, et des villes en premier lieu, pour développer leurs actions d'identification des personnes en situation de précarité alimentaire** sur le modèle d'identification des personnes vulnérables en cas de canicule ou de grand froid, – cf. les diagnostics sociaux prévus à l'article R123-1 du code de l'action sociale et des familles.



Développer des **diagnostics territoriaux globaux** : ménages en précarité, offre alimentaire du territoire, dynamiques en place de la production à la consommation, dispositifs existants. Ces diagnostics territoriaux peuvent être ceux des PAT.

**Destinataires :** Collectivités locales, CNLE, Organismes publics de recherche

*Recommandation n°21 du tableau*

**Recommandation clé XI : S'appuyer sur les initiatives d'aller vers** (points itinérants, action sociale "hors les murs", partenariats entre universités et associations étudiantes) **et celles qui répondent aux enjeux de lien social** (jardins partagés, cantines solidaires ouvertes à toutes et tous et complémentaires à la distribution de denrées) permettant d'identifier les personnes en situation de précarité alimentaire et de non-recours à l'aide alimentaire. Y intégrer la participation citoyenne comme le développement de groupes de citoyens, notamment en situation de précarité pour définir collectivement une politique d'aller vers et développer des dispositifs de lutte contre la précarité alimentaire adéquats. Soutenir ces dernières pour qu'elles se développent.



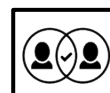
**Destinataires** : Acteurs économiques et sociaux, Collectivités territoriales

*Recommandation n°22 du tableau*

C – Améliorer l'aide alimentaire telle que définie à l'article L. 266-2 du CASF (« fourniture de denrées alimentaires aux personnes en situation de vulnérabilité économique ou sociale, assortie de la proposition d'un accompagnement »).

**Levier d'action :** Améliorer l'accès à l'aide alimentaire

**Recommandation clé XII :** Renforcer l'information sur l'accès aux droits des personnes pour mieux lutter contre le non recours aux droits sociaux.



**Destinataires :** Organismes habilités au titre de l'aide alimentaire, pouvoirs publics

*Recommandation n°36 du tableau*

**Levier d'action :** Renforcer la coordination des acteurs

**Recommandation clé XIII<sup>117</sup> :** Améliorer la coordination des acteurs de l'aide alimentaire à toutes les échelles (locale, nationale, européenne) : par exemple, toutes les associations de l'aide alimentaire à l'échelle d'un département ou d'un bassin de vie, voire tous les acteurs territoriaux (cf. Gers solidaire).



Mobiliser et pérenniser les crédits et dispositifs de la stratégie pauvreté (accueil social inconditionnel, formation, interconnaissance, cartographie des acteurs, etc.) pour faciliter la mise en œuvre de cette mesure.

**Destinataires :** Acteurs de l'aide alimentaire

*Recommandation n°41 du tableau*

**Levier d'action :** Ajuster les financements des structures de l'aide alimentaire

**Recommandation clé XIV :** Augmenter l'aide de l'État pour qu'une partie de l'aide alimentaire soit issue des producteurs locaux pratiquant l'agriculture durable, dans l'objectif d'améliorer la qualité, la diversité et la durabilité des produits alimentaires des personnes en situation de précarité et de rémunérer décemment les producteurs français et la souveraineté alimentaire française.



**Destinataires :** Législateur

*Recommandation n°53 du tableau*

---

<sup>117</sup> Les Restos du Cœur et ATDQM ont exprimé des positions dissensuelles sur cette recommandation. Celles-ci sont développées dans le tableau des recommandations (voir recommandation n°41 page 66-67).

## D. Développer les initiatives complémentaires ou alternatives à l'aide alimentaire

**Levier d'action :** Créer des fonds dédiés permanents pour soutenir ces dispositifs

**Recommandation clé XV :** Créer un fonds permanent pour accompagner des initiatives de solidarités alimentaires ouvertes à toutes et tous :





- visant à l'accès à une alimentation durable et de qualité,
- s'inscrivant dans une dynamique émancipatrice par un investissement fort en animation pour un partage des savoirs sur l'alimentation,
- proposant des moments et espaces conviviaux, qui contribuent à ce que les personnes soient parties prenantes du projet.

**Destinataires :** Législateur

*Recommandation n°69 du tableau*

## Partie IV. – Tableau des recommandations

★ Recommandations clés


Ambitions partagées	Leviers d'action	Recommandations	Précisions en cas d'absence de consensus	Destinataires	Echéance	
	Aller vers une démocratie alimentaire	★1. <b>Inscrire le droit à l'alimentation dans le droit français et européen et assurer les conditions de mise en œuvre d'une démocratie alimentaire</b> , pour garantir à chacun un accès à une alimentation saine, sûre, digne et durable. Intégrer ce droit à l'alimentation en particulier dans le socle européen des droits sociaux. Des moyens doivent être alloués à l'animation et la coordination. <sup>118</sup>		<b>La Coopération agricole</b> : Besoin de mener l'étude d'impact au préalable.	Législateur, Union européenne	Moyen terme (2 à 5 ans)
		2. <b>Étudier l'impact d'un droit opposable à l'alimentation</b> de qualité, suffisante, durable et choisie. <sup>119</sup>			Gouvernement	Dès que possible
		3. <b>Renforcer la stratégie interministérielle de l'accès pour toutes et tous à une alimentation de qualité, suffisante, durable et choisie</b> en s'appuyant sur la Stratégie Nationale pour l'alimentation, la nutrition et le climat et les travaux du Cocolupa.			Gouvernement	Dès que possible
		4. <b>Reconnaître et mettre en œuvre également le droit à l'eau</b> , qui fait partie intégrante du contenu du droit à l'alimentation (tel que défini en droit international).		<b>La Coopération agricole</b> : Hors champ selon nous.	Législateur et pouvoir réglementaire	Moyen terme (2 à 5 ans)

<sup>118</sup> **Réserve de la DGCS** : La DGCS ne défend pas l'inscription d'un droit à l'alimentation dans le droit français. La politique mise en œuvre en matière de lutte contre la précarité alimentaire (LPA) a pour objectif de « favoriser l'accès à une alimentation sûre, diversifiée, de bonne qualité (en conformité avec les recommandations du PNNS) et en quantité suffisante aux personnes en situation de vulnérabilité économique ou sociale. Elle s'inscrit dans le respect du principe de dignité des personnes. Elle participe à la reconnaissance et au développement des capacités des personnes à agir pour elles-mêmes et dans leur environnement ».

De plus, les travaux conduits en matière de transformation de la lutte contre la précarité alimentaire au sein du Comité de coordination de la lutte contre la précarité alimentaire (Cocolupa) incarnent la volonté de l'État et de l'ensemble des acteurs de la LPA d'articuler et de mutualiser les réflexions autour d'un horizon commun, vers une aide alimentaire soucieuse de l'autonomie des personnes, de leur inclusion et de leur émancipation au sein du plan de transformation de la lutte contre la précarité alimentaire.

<sup>119</sup> **Réserve de la DGCS** : La DGCS n'est pas favorable à la mise en place d'un droit opposable à l'alimentation. En effet, la mise en place d'un tel droit se traduit essentiellement par la possibilité ouverte aux personnes concernées d'engager une procédure/ de déposer un dossier devant une commission de médiation pour faire valoir leurs droits à l'instar de ce qui est observé dans la mise en œuvre du DALO (Droit au Logement Opposable qui permet aux personnes mal logées d'être reconnues prioritaires afin de faire valoir leur droit à un logement ou un hébergement digne les personnes doivent déposer un dossier devant une commission de médiation).

Au regard de ces éléments, il n'est pas envisagé d'étudier l'impact d'un droit opposable à l'alimentation. En revanche, les travaux engagés dans le cadre du Cocolupa s'inscrivent dans une démarche de transformation de la LPA pour aller vers davantage de qualité, de durabilité afin de favoriser le développement de la dignité et de l'autonomie des personnes en situation de précarité.




Ambitions partagées	Leviers d'action	Recommandations	Précisions en cas d'absence de consensus	Destinataires	Echéance
		<p>★ 5. Sur la <b>Sécurité sociale de l'alimentation (SSA)</b><sup>120</sup></p> <p><b>Expérimenter la mise en place d'une sécurité sociale de l'alimentation</b> au sein des régimes de base de sécurité sociale, visant à permettre un accès universel à un socle alimentaire, financé par une cotisation sociale en lien avec la production réelle de valeur ajoutée, dans le cadre d'un conventionnement entre des producteurs et des caisses gérées démocratiquement.</p> <p><b>Développer au sein de ce dispositif le volet accompagnement social</b> des personnes en situation d'insécurité alimentaire et la promotion de la santé en lien avec l'alimentation, en se basant sur les principes de respect, de non-jugement et de participation des publics.</p>	<p><b>La Coopération agricole</b> : Cette proposition va au-delà des prérogatives de ce groupe de concertation. LCA ne peut pas se prononcer sur ce sujet.</p> <p><b>CGAD</b> : n'est pas favorable à un dispositif qui impactera les entreprises notamment en ajoutant un coût supplémentaire car il ne faut pas oublier que les entreprises alimentaires de proximité transforment et donc génèrent de la valeur ajoutée</p> <p><b>Banques Alimentaires (FFBA)</b> : les Banques Alimentaires s'interrogent sur la Sécurité Sociale de l'Alimentation, projet de société qui dépasse largement le sujet de la lutte contre la précarité alimentaire. De plus, les débats ont montré que la faisabilité semble complexe et très onéreuse.</p> <p><b>Les Restos du Cœur</b> attirent en particulier l'attention sur l'importance du maintien des mesures d'accompagnement et de la lutte contre le non-recours, qui laisseraient de côté les plus exclus.</p>	Législateur et pouvoir réglementaire	Court terme (>2 ans)
	Créer les conditions	<p>★ 6. Associer des citoyens et citoyennes, notamment des personnes en situation de précarité, dans leur diversité, à l'élaboration et à la validation des politiques de prévention et de lutte contre la précarité, à toutes les échelles de</p>		Pouvoirs publics	Dès que possible

<sup>120</sup> **Réserve de la DGCS** : La DGCS n'est pas favorable à cette proposition. En effet, le régime général de la sécurité sociale n'a pas vocation à prendre en charge l'ensemble des champs ayant des externalités positives sur la santé (cf. alimentation, amélioration de la qualité de l'air, sécurité routière...). La DGCS soutient en revanche, une démarche de transformation de la LPA pour favoriser le recours à une alimentation équilibrée et variée tout au long de la vie appuyée sur les recommandations du PNNS.

Elle n'est pas favorable non plus au développement d'une expérimentation.



L'accompagnement fait partie intégrante de la politique mise en œuvre au sein du MSAPH (cf. article L.266-1 du CASF) qui s'appuie également sur les recommandations sanitaires en matière d'alimentation dont le PNNS.






Ambitions partagées	Leviers d'action	Recommandations	Précisions en cas d'absence de consensus	Destinataires	Echéance
	pour la participation et l'écoute des personnes en situation de précarité	territoires (dont la stratégie interministérielle de l'accès digne pour toutes et tous à une alimentation de qualité, suffisante, durable et choisie). <sup>121</sup>			
		<b>7. Intégrer les personnes en situation de précarité, dans toute leur diversité au sein des instances nationales et locales préexistantes</b> (au Cocolupa et au CNA notamment) afin qu'elles contribuent à la construction, la validation (en utilisant la méthode de « groupes-miroirs ») et à l'évaluation des décisions et projets qui les impactent. Réaliser une cartographie des lieux à investir pour une co-élaboration des politiques publiques et une co-décision sur les projets. <sup>122</sup> 	<b>FNSEA et CGAD</b> : non favorable à un élargissement des organisations participantes au CNA. En revanche, les personnes en situation de précarité, qui ont toute légitimité à participer aux travaux les concernant, peuvent être selon nous représentées par les associations d'aide alimentaire ou caritatives les représentant, par le biais d'une participation directe ou indirecte.	Pouvoir réglementaire	Court terme (>2 ans)
	<b>8. Garantir les moyens financiers et matériels nécessaires aux personnes en situation de précarité pour se déplacer et participer à ces instances ainsi qu'aux associations qui les accompagnent</b> : information, utilisation de méthodes y compris créatives, de soutien à la préparation pour les personnes concernées, de temps long etc. Cela nécessite ainsi des moyens pour assurer ces aménagements, notamment un soutien aux associations qui y contribuent. 		Pouvoir réglementaire	Dès que possible	
Changer le regard de la société sur la précarité alimentaire/ lutter contre les préjugés, les stigmatisations	<b>*9. Contribuer au changement de regard sur les personnes en situation de précarité</b> , notamment en : <ul style="list-style-type: none"> <li>• conduisant des actions de formation et de co-formation, de sensibilisation, notamment des actions préventives auprès des jeunes élèves, éducation populaire, campagnes d'informations à destination du grand public basées sur des messages créés avec les personnes en situation de précarité</li> <li>• mobilisant les réseaux pour accueillir sans préjugés</li> <li>• favorisant les lieux de mixité sociale et de partage autour de l'alimentation</li> <li>• travaillant les mots employés autour de la lutte contre la précarité alimentaire pour lutter contre les ressentis de discrimination, de stigmatisation (ex « bénéficiaires », « bonne alimentation » etc.)</li> </ul> 	<b>La Coopération agricole</b> : Hors champ.	Pouvoirs publics, acteurs économiques et sociaux	Dès que possible	

<sup>121</sup> **Réserve de la DGCS** : La participation des personnes concernées aux décisions qui les concernent est un objectif du plan d'action pour la transformation de l'aide alimentaire et la lutte contre la précarité alimentaire et a constitué un pilier de la stratégie de prévention et de lutte contre la pauvreté. Il convient de souligner le rôle du CNLE avec un collège des personnes concernées, notamment représentée au GT 5 du Cocolupa. Faute de compléments, il est difficile de se positionner sur la "stratégie nationale de protection de l'accès à l'alimentation pour toutes et tous".




<sup>122</sup> **Réserve de la DGCS** : idem que pour la recommandation n°6.



Ambitions partagées	Leviers d'action	Recommandations	Précisions en cas d'absence de consensus	Destinataires	Echéance
		<p>10. Prendre en compte la problématique du coût de l'alimentation, notamment dans les collectivités d'Outre-Mer où le coût des produits locaux est plus élevé que celui des produits importés.</p>	 <p><b>ANIA</b> : La notion de coût de l'alimentation est complexe et devrait être détaillée : quels éléments sont pris en compte derrière cette notion, quels indicateurs ?</p> <p><b>FNSEA</b> : la recommandation manque de clarté. Même au niveau métropolitain les produits importés sont souvent moins coûteux et de moins bonne qualité. En effet, la qualité des produits locaux est en général supérieure à celle des produits importés sur le plan nutritionnel et organoleptique, et cela génère moins de pertes en termes de gaspillage alimentaire.</p>	<p>Pouvoirs publics, acteurs économiques</p>	<p>Dès que possible</p>
		<p>*11. Pour permettre à toutes et tous l'accès à une alimentation saine et durable, agir sur les ressources financières des ménages (salaires, minima sociaux y compris pour les jeunes, retraites...), y compris dans le cadre de politiques ambitieuses de création d'emploi.</p>	 <p><b>La Coopération agricole</b> : Cette proposition va au-delà des prérogatives de ce groupe de concertation. LCA ne peut pas se prononcer sur ce sujet.</p> <p><b>CGAD</b> : n'est pas favorable à une recommandation générale sur le pouvoir d'achat des ménages qui impacte directement les entreprises sur certains points en particulier sur les salaires, alors même que ce sont les instances paritaires qui doivent se saisir de tels sujets et non le CNA. La CGAD ne peut donc pas se positionner sur un point qui aura des répercussions sur les entreprises. Augmenter certains éléments dont les salaires peut conduire à une augmentation des coûts pour des entreprises déjà durement touchées par les inflations de l'énergie, des matières premières, ... Cela risque de conduire à une augmentation des prix pour faire face à l'augmentation des charges et donc on s'enferme dans un cercle vicieux.</p> <p>Faire le constat de la situation et suggérer des leviers ne sont pas la même chose que de demander une augmentation des salaires. D'autres leviers peuvent être actionnés pour</p>	<p>Pouvoirs publics, acteurs économiques et sociaux</p>	<p>Dès que possible</p>






Ambitions partagées	Leviers d'action	Recommandations	Précisions en cas d'absence de consensus	Destinataires	Echéance	
			<p>l'alimentation comme les chèques alimentation.</p> <p><b>FNSEA</b> : Pas au CNA de se prononcer sur le sujet. Alternative : chèque alimentaire. Il permet d'agir sur les ressources financières des ménages pour favoriser une alimentation saine et durable.</p> <p><b>Banques Alimentaires</b> : il aurait été intéressant d'intégrer également la notion de pouvoir d'achat des ménages, correspond à la quantité de biens et de services qu'un revenu permet d'acheter et prend donc en compte l'impact de l'inflation, au regard de la situation actuelle.</p> <p><b>ANIA</b> : difficile de prononcer sur l'augmentation des salaires, nous sommes en faveur d'une aide fléchée sur l'alimentaire avec un outil de type chèque alimentaire qui pourrait être utile.</p>			
		<p><b>12. Conduire une réflexion spécifique sur les déterminants de la précarité alimentaire des personnes en situation irrégulière, en termes d'accompagnement et d'accès au travail.</b></p>		<p><b>La Coopération agricole</b> : Cette proposition va au-delà des prérogatives de ce groupe de concertation. LCA ne peut pas se prononcer sur ce sujet.</p>	Organismes publics de recherche	Dès que possible
		<p><b>13. Prendre en compte les points d'attention du groupe de concertation sur le dispositif de chèque alimentaire durable</b> (voir partie 2.3 de la partie II. Constats et enjeux du présent avis).</p>			Gouvernement	Dès que possible
	<p>Agir sur l'environnement alimentaire : assurer une offre alimentaire suffisante,</p>	<p><b>*14. Coordonner les politiques sectorielles pour une cohérence autour de l'accès à l'alimentation de qualité pour toutes et tous</b> (logement, emploi, éducation, commerce, aménagement du territoire, agriculture) et <b>faire des territoires le levier de cette mise en cohérence.</b></p> <p>Ajouter <b>un volet d'accès à l'alimentation durable et de qualité pour toutes et tous</b> dans les schémas départementaux d'amélioration de l'accès des services au public (SDAASaP) ainsi que le cas échéant dans les SCOT et les plans locaux d'urbanisme (PLU) et assurer la mise en lien avec les actions des projets alimentaires territoriaux (PAT).</p> <p>Instituer une <b>compétence « alimentation durable » au sein du bloc communal</b> (communes et EPCI) pour établir des liens étroits entre action sociale, restauration</p>			Législateur et pouvoir réglementaire	Court terme (>2 ans)

Ambitions partagées	Leviers d'action	Recommandations	Précisions en cas d'absence de consensus	Destinataires	Echéance
	durable et de qualité	collective, alimentation en eau potable, accès au foncier, maillage commercial de proximité.			
		<p>★15. <b>S'assurer de la disponibilité d'une offre alimentaire de qualité pour toutes et tous dans tous les territoires</b> et notamment les Outre-mer, les quartiers prioritaires et les zones rurales (marchés, commerces de proximité, etc.) ; lutter contre tous les déserts alimentaires ; favoriser l'implantation des épiceries/points de vente alimentaire "classiques" dans les territoires dits de déserts alimentaires, en s'appuyant sur la coopération territoriale ; poursuivre les expérimentations des maisons de l'alimentation durable, ouvertes à tous les publics, faisant vivre un programme d'éco-citoyenneté alimentaire.</p> <p>S'appuyer sur les dynamiques de l'offre de restauration collective pour mettre à disposition des plus démunis une offre à prix négociée de bonne qualité en incluant ceux-ci dans les négociations collectives.</p> <p>Soutenir l'intégration au sein des PAT des actions de redynamisation de commerces de proximité et de développement des magasins itinérants et de drives en milieu rural (mesure 12 du plan de relance). Intégrer l'ensemble des acteurs de la chaîne alimentaire dans les PAT pour agir sur l'environnement alimentaire.</p>		Pouvoirs publics, acteurs économiques et sociaux	Dès que possible
		<p>16. <b>Prendre en compte dans les PAT la logistique et la mise en place de lieux de stockage de produits alimentaires</b>, afin de pouvoir les acheminer dans les circuits de distribution locaux.</p>		Pouvoirs publics, acteurs économiques et sociaux	Dès que possible
		<p>★17. <b>Reconnaître une exception agri-alimentaire au niveau européen et français</b>, notamment dans le cadre des échanges commerciaux, afin de permettre d'éviter la spéculation sur les matières premières agricoles au niveau mondial. Moyen : reconnaître dans tous les traités de libre-échange un statut spécifique aux produits agricoles et alimentaires. A court terme, expérimenter l'exception agricole et alimentaire dans le ressort des projets alimentaires territoriaux.</p>	Coopération agricole : Ok mais hors champ de ce sujet.	État, Union européenne	Moyen terme (2 à 5 ans)
<p>18. <b>Rendre accessibles les formes d'agriculture respectueuses des sols et de la biodiversité</b>, comme l'agriculture biologique, les pratiques agro-écologiques, la permaculture, l'agriculture de conservation et en général les autres formes spécifiées à l'article 24 de la loi EGALim, en assurant un accompagnement notamment financier des agriculteurs qui doivent s'adapter et faire face à une</p>		Coopération agricole : Hors champ.	Pouvoirs publics	Dès que possible	

Ambitions partagées	Leviers d'action	Recommandations	Précisions en cas d'absence de consensus	Destinataires	Echéance
		<p>augmentation de leurs coûts de production pour convertir leur exploitation et en soutenant à l'échelle locale (commune, EPCi...) l'installation, en particulier pour l'accès au foncier.</p> <p>19. <b>Renforcer l'action contre la précarité alimentaire à l'échelle européenne et mondiale par la coopération</b> (liens possibles avec l'initiative FARM, le GISA, le Programme alimentaire mondial, le Programme d'aide de l'AFD, etc.) en visant la construction de systèmes alimentaires plus durables et résilients.</p>		Pouvoirs publics, organisations internationales	Moyen terme (2 à 5 ans)
B. Mieux connaître la précarité alimentaire et mieux suivre les politiques visant à la prévenir et à la combattre	Diagnostic : Améliorer l'identification et le suivi des personnes en situation de précarité alimentaire	<p>★20. <b>Améliorer la connaissance des situations de précarité alimentaire en France</b> en :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Poursuivant l'analyse de l'alimentation des personnes en situation d'insécurité alimentaire en population générale (données existantes dans INCA3 et prochaine étude INCA de l'Anses), en comparant notamment les personnes en insécurité alimentaire qui ont eu recours à l'aide alimentaire à celles qui n'y ont pas eu recours, et en analysant le contenu de cette aide par rapport au reste de leur alimentation ;</li> <li>• Poursuivant l'analyse de l'alimentation des usagers de l'aide alimentaire (prochaine étude ABENA de Santé Publique France) et en poursuivant le travail entrepris par la Direction de la Recherche, des Études, de l'Évaluation et des Statistiques (DREES) du Ministère de la santé, avec la participation des associations concernées et des personnes ayant recours à l'aide alimentaire. Préciser notamment, pour chaque personne enquêtée, ce qui provient, dans son alimentation, de l'aide alimentaire et ce qui provient de ses consommations hors aide alimentaire et évaluer si possible les budgets alimentaires, et des indicateurs de santé. Associer le CNLE à ces travaux ;</li> <li>• Conduisant une étude pour mieux comprendre « la micro-économie du porte-monnaie des ménages en situation de pauvreté » en complément de ce qui a déjà été fait avec « Se nourrir lorsqu'on est pauvre » et « se nourrir avec 57€ par mois ».</li> <li>• Prévoyant une nouvelle étude E3A sur les modes de fonctionnement des associations distribuant de l'aide alimentaire et le contenu de cette aide.</li> </ul>		Organismes publics de recherche	Dès que possible




Ambitions partagées	Leviers d'action	Recommandations	Précisions en cas d'absence de consensus	Destinataires	Echéance	
		<p>Inclure dans ces études l'ensemble des habitants vivant en France et ne pas se limiter à la France métropolitaine.</p> <p>Prévoir dans ces études un volet qualitatif de façon à analyser les processus menant à la précarité alimentaire.</p> <p>Associer ces travaux à la mise en place d'observatoires de la précarité alimentaire.</p>				
		<p>★21. <b>Encourager les collectivités locales à constituer des réseaux au niveau des territoires, et des villes en premier lieu, pour développer leurs actions d'identification des personnes en situation de précarité alimentaire</b> sur le modèle d'identification des personnes vulnérables en cas de canicule ou de grand froid, – cf. les diagnostics sociaux prévus à l'article R123-1 du code de l'action sociale et des familles. Développer des <b>diagnostics territoriaux globaux</b> : ménages en précarité, offre alimentaire du territoire, dynamiques en place de la production à la consommation, dispositifs existants. Ces diagnostics territoriaux peuvent être ceux des PAT.</p>			Collectivités locales, CNLE, Organismes publics de recherche	Dès que possible
		<p>★22. <b>S'appuyer sur les initiatives d'aller vers</b> (points itinérants, action sociale "hors les murs", partenariats entre universités et associations étudiantes) <b>et celles qui répondent aux enjeux de lien social</b> (jardins partagés, cantines solidaires ouvertes à toutes et tous et complémentaires à la distribution de denrées) permettant d'identifier les personnes en situation de précarité alimentaire et de non-recours à l'aide alimentaire. Y intégrer la participation citoyenne comme le développement de groupes de citoyens, notamment en situation de précarité pour définir collectivement une politique d'aller vers et développer des dispositifs de lutte contre la précarité alimentaire adéquats. Soutenir ces dernières pour qu'elles se développent.</p>			Acteurs économiques et sociaux, Collectivités territoriales	Dès que possible
		<p>23. <b>Conduire des études spécifiques sur :</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>le paysage alimentaire des seniors précaires</b> en y intégrant l'alimentation à domicile, les capacités de mobilité et la dénutrition (cf. action 38 du PNNS 4) ;</li> <li>• <b>d'autres profils fragilisés</b> dont les enfants, étudiants, les personnes exilées ;</li> <li>• la précarité alimentaire en <b>milieu rural</b> beaucoup moins connue du fait des forts liens sociaux qui peuvent entraîner un haut niveau de non-recours. ;</li> <li>• la situation en <b>Outre-mer</b>, dans les « déserts alimentaires » et les QPV.</li> </ul>			Organismes publics de recherche	Dès que possible



Ambitions partagées	Leviers d'action	Recommandations	Précisions en cas d'absence de consensus	Destinataires	Echéance
	Mieux suivre et évaluer les dispositifs de lutte contre la précarité alimentaire au regard des besoins	<p>24. <b>Confier à une instance permanente</b>, en lui donnant les moyens nécessaires, <b>un bilan annuel des actions visant à l'accès à une alimentation de qualité des populations fragiles</b>, notamment dans le cadre du PNNS, du PNA, de la Stratégie pauvreté, mais également les actions privées et associatives. Lui donner les moyens de mettre en œuvre des expériences usagers qui permettent de faire ce bilan à partir des personnes en situation de précarité et surtout de leur donner alors la possibilité de faire des propositions d'amélioration des process. Instaurer à cet effet un groupe technique ad hoc interministériel dans le cadre de la stratégie pauvreté.</p>		Pouvoir réglementaire	Court terme (>2 ans)
		<p>25. <b>Améliorer l'identification des besoins en produits alimentaires</b> (à la fois sur la nature, la qualité et la quantité) des personnes se fournissant à l'aide alimentaire pour que celle-ci soit plus adaptée.</p>		Organismes habilités au titre de l'aide alimentaire, Organismes publics de recherche	Dès que possible
		<p>26. <b>Développer des indicateurs globaux de l'impact des actions de lutte contre la précarité alimentaire</b> (mesurer l'utilité sociale, en allant au-delà du nombre de repas distribués ou de personnes aidées) permettant d'évaluer :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• l'évolution de la qualité nutritionnelle et organoleptique des produits, de leur durabilité et de leur caractère local ;</li> <li>• l'évolution de l'insécurité alimentaire et les conditions de réussite (acteurs, outils, coordination, territoire etc.) ;</li> <li>• le lien social (et la cohésion sociale, territoriale etc.) généré par les actions de lutte contre la précarité alimentaire, et les impacts en matière d'insertion et d'inclusion sociale pour les personnes concernées ;</li> <li>• l'adéquation de la réponse proposée par rapport à la situation de la personne et d'éventuels effets de stigmatisation (par exemple : mixité sociale, développement du pouvoir d'agir, accessibilité physique et économique, lien social, réponse à l'urgence, allez-vers, dignité, etc.).</li> </ul>	 <p><b>ANIA</b> : Il paraît nécessaire d'explicitier la méthodologie qui devrait être employée pour évaluer « l'évolution de la qualité nutritionnelle et organoleptique ». Des structures comme l'OQALI contribuent déjà à fournir des résultats sur l'évolution de la qualité de l'offre alimentaire dans le temps.</p>	Organismes publics de recherche	Dès que possible
		<p>27. <b>Quantifier le coût complet des dispositifs d'aide alimentaire existants</b> (notamment en termes de logistique). Etudier les possibilités de mutualisation logistique.</p>		Organismes habilités au titre de l'aide alimentaire,	Dès que possible






Ambitions partagées	Leviers d'action	Recommandations	Précisions en cas d'absence de consensus	Destinataires	Echéance
		28. <b>Rendre compte précisément des aides fiscales pour l'aide alimentaire</b> , à partir des dispositions du code général des impôts permettant de connaître la destination des dons les plus importants.	<b>Banques Alimentaires</b> : à élargir à l'ensemble des aides fiscales pour la lutte contre la précarité	organismes publics de recherche, Gouvernement, à partir de travaux de la DGFlp ou d'organismes publics de recherche	Dès que possible
		29. Conduire <b>une étude comparative des modèles de lutte contre la précarité alimentaire à l'international et leurs impacts</b> dans l'objectif d'améliorer le modèle français, dans l'objectif d'un accès digne (non stigmatisant) de toutes et tous à une alimentation durable, de qualité, en quantité suffisante. Les ressources produites et mobilisées par le Cocolupa pourraient notamment nourrir cette réflexion. 		Organismes publics de recherche	Dès que possible
		30. <b>Créer les conditions pour que les personnes en précarité soient partie-prenante au suivi et à l'évaluation des dispositifs de lutte contre la précarité alimentaire</b> (renvoi à l'ambition A) : en y associant les travaux du CNLE et de son conseil scientifique ; en s'inspirant des guides de participation des personnes en précarité parmi les plus récents (cf. « Réussir la participation de toutes et tous » d'ATD Quart Monde) ; en se basant sur des expériences usagers. 		L'ensemble des organismes mettant en place des dispositifs de lutte contre la précarité alimentaire, CNLE...	Dès que possible
C. Améliorer l'aide alimentaire telle que définie à l'article L. 266-2 du CASF (« fourniture de denrées	Améliorer l'accès à l'aide alimentaire	31. <b>Réaffirmer plus fortement l'inconditionnalité de l'accueil pour l'aide alimentaire d'urgence</b> en levant les obstacles à sa mise en œuvre effective (éloignement des lieux de distribution, contrôles de police, etc.). 		Pouvoirs publics, Organismes habilités au titre de l'aide alimentaire	Dès que possible
		32. Pour l'aide alimentaire "régulière", <b>limiter la fourniture de justificatifs à l'essentiel</b> (simplification des procédures internes, appui au déploiement du système de tarification sociale à l'aide de cartes) pour simplifier les démarches d'accès à une aide alimentaire tout en gardant à l'esprit que les démarches d'accès à l'aide alimentaire sont également des moments liés à la mise en œuvre d'un accompagnement des personnes. 		Collectivités territoriales, Organismes habilités au titre de l'aide alimentaire...	Dès que possible
		33. <b>Mettre à disposition un système partagé de "parcours"</b> , au niveau local, entre travailleurs sociaux et acteurs de la solidarité, de l'aide alimentaire pour assurer un meilleur accès aux droits, rendre l'aide alimentaire plus accessible, 		Collectivités territoriales, Organismes habilités au titre	Dès que possible



Ambitions partagées	Leviers d'action	Recommandations	Précisions en cas d'absence de consensus	Destinataires	Echéance	
alimentaires aux personnes en situation de vulnérabilité économique ou sociale, assortie de la proposition d'un accompagnement. »)		<p>faire connaître les initiatives de solidarités alimentaires sur le territoire. Améliorer notamment la coordination entre les travailleurs sociaux des collectivités territoriales et les épiceries solidaires dont le modèle n'est pas toujours connu. Associer les travailleurs sociaux à l'expérience usager.</p> <p>Mobiliser la méthodologie et les ressources de l'accueil social inconditionnel devant être mis en place dans le cadre de la stratégie pauvreté (formation, interconnaissance, cartographie des acteurs, etc.) pour faciliter la mise en œuvre de cette mesure. Analyser les obstacles à la mise en place de cette stratégie d'accompagnement en réseau.</p>		de l'aide alimentaire		
		<p>34. Pour les acteurs de l'aide alimentaire : <b>tendre vers l'harmonisation (selon le territoire et le public) des critères d'accès à l'aide alimentaire en fonction des ressources</b>, en écartant des critères tel que l'endettement et en mettant en place une progressivité de l'aide.</p>		<p><b>Banques Alimentaires</b> : ce point concerne en tout premier lieu les services sociaux ; il faudrait prioritairement travailler sur l'accès au droit</p> <p><b>Les Restos du Cœur</b> expriment un point de vigilance sur l'indépendance associative et la nécessité de maintenir des modalités d'aide différenciées, en inscrivant les personnes dans une logique de parcours.</p>	Organismes habilités au titre de l'aide alimentaire	Dès que possible
		<p>35. <b>Mieux diffuser et concevoir l'information sur l'aide alimentaire et sur les initiatives citoyennes et solidaires</b>, notamment pour les publics fragiles.</p> <p>Développer l'attelage sur les aides en particulier au niveau des centres sociaux, des équipements de quartier, des mairies, des services sociaux départementaux, etc. et diffuser les outils de cartographie existants comme Soliguide, Solidarité Grenoble, etc.</p>				Organismes habilités au titre de l'aide alimentaire Pouvoirs publics
	<p>*36. <b>Renforcer l'information sur l'accès aux droits des personnes</b> pour mieux lutter contre le non recours aux droits sociaux.</p>					Organismes habilités au titre de l'aide alimentaire, pouvoirs publics
Améliorer l'accueil	<p>37. <b>Former, maintenir et renforcer les compétences des travailleurs sociaux et des bénévoles en contact avec les personnes en situation de précarité par des témoignages et des expériences vécues</b>, en s'appuyant notamment sur la méthode du croisement des savoirs.</p>				Travailleurs sociaux et leurs employeurs, bénévoles, et organismes habilités au titre de l'aide	Dès que possible



Ambitions partagées	Leviers d'action	Recommandations	Précisions en cas d'absence de consensus	Destinataires	Echéance
		<p>Dispenser notamment des formations permettant d'accompagner les mutations du travail social.</p> <p>Développer un MOOC avec les personnes concernées par la précarité alimentaire à l'attention des professionnel.le.s et des bénévoles de l'aide alimentaire.</p> <p>Renforcer les moyens dédiés à la formation des bénévoles et des salariés en matière d'hygiène (formations HACCP), de sécurité et de logistique.</p>		alimentaire, organismes de formation, pouvoirs publics	
		<p>38. <b>Assurer la mise à disposition de locaux dignes</b> pour l'accueil des personnes demandant une aide alimentaire, par la mobilisation des ressources Etat et des collectivités notamment.</p>		État, collectivités territoriales	Dès que possible
	Améliorer l'accompagnement	<p>39. <b>Mieux former à l'accompagnement social non conditionnel</b> au sein du dispositif d'aide alimentaire, en lien avec les associations d'aide alimentaire qui assurent déjà un accompagnement (échanges d'expériences (bénévoles et salariés) : formations sur le développement du pouvoir d'agir, prévention des risques de paternalisme et de contrôle social, aides pour information et savoir-faire, appui pour ouverture de droits, caractère facultatif de l'accompagnement proposé, etc.</p> <p>Développer les formations partagées inter-acteurs à l'échelle territoriale pour favoriser une approche partagée de l'accompagnement et une meilleure interconnaissance.</p> <p>S'inspirer des modèles étrangers pour définir les modes d'accompagnement et l'efficacité des politiques entre politiques ciblées et politiques plus universelles.</p>	<p><b>Banques Alimentaires</b> considèrent que les termes « paternalisme et de contrôle social » comme dégradants pour les milliers de bénévoles engagés dans la lutte contre l'exclusion, dans le respect de la dignité des personnes ; c'est méconnaître les actions et les missions menées par les Banques Alimentaires</p>	Associations d'aide alimentaire, organismes de formation, pouvoirs publics	Dès que possible
		<p>40. <b>Favoriser l'éducation à l'alimentation saine et durable en développant des actions qui prennent en compte les préjugés/injonctions</b> pour ne pas les reproduire en privilégiant l'éducation populaire, l'apprentissage collectif et le partage des savoirs.</p> <p>Dans les politiques d'éducation à l'alimentation et nutritionnelle, prendre prioritairement en compte les inégalités sociales, de santé et territoriales, les différentes cultures, etc. : agir avec une approche spécifique par public cible et par territoire.</p> <p>Favoriser l'approche par les sens, développée par l'éducation au goût qui part de la perception du public sans injonction et met au centre le plaisir (ateliers collectifs...).</p>		Education nationale, Acteurs de l'aide alimentaire	Dès que possible
	<p>★41. <b>Améliorer la coordination des acteurs de l'aide alimentaire à toutes les échelles</b> (locale, nationale, européenne) : par exemple, toutes les associations</p>		<p><b>Les Restos du Cœur</b> alertent sur le fait que la mutualisation et la coordination des acteurs ne doit pas aboutir à un affaiblissement de l'offre associative sur les territoires.</p>	Acteurs de l'aide alimentaire	Dès que possible




Ambitions partagées	Leviers d'action	Recommandations	Précisions en cas d'absence de consensus	Destinataires	Echéance	
	Renforcer la coordination des acteurs	de l'aide alimentaire à l'échelle d'un département ou d'un bassin de vie, voire tous les acteurs territoriaux (cf. Gers solidaire). Mobiliser et pérenniser les crédits et dispositifs de la stratégie pauvreté (accueil social inconditionnel, formation, interconnaissance, cartographie des acteurs, etc.) pour faciliter la mise en œuvre de cette mesure.	ATDQM - Dissensus sur la 2ème partie de la recommandation : pourquoi la mobilisation et la pérennisation des ou de certains crédits et dispositifs de la stratégie pauvreté sont-ils focalisés sur cette mesure ?			
		42. <b>Soutenir les initiatives autour de la coordination entre acteurs</b> , les institutions, etc., des actions de lutte contre la précarité alimentaire du type de celle présentée dans le Gers, avec par exemple la création d'une cartographie interactive. Soutenir l'intégration de ces dispositifs de coordination au sein des projets alimentaires territoriaux et faciliter le pilotage de ces dispositifs par la mise en place d'une autorité organisatrice de l'alimentation durable dont l'échelle pourra s'adapter aux différentes configurations territoriales (rural, urbain, etc.) garante d'un objectif d'accès digne (non stigmatisant) à une alimentaire durable et de qualité pour toutes et tous. Encourager la participation de personnes en situation de pauvreté dans les PAT.		Pouvoirs publics	Moyen terme (2 à 5 ans)	
	43. <b>Assurer, par un soutien financier adapté, que les modalités de l'aide alimentaire proposée répondent aux besoins et situations identifiées</b> , différentes selon les territoires (à l'image de dispositifs mobiles face à des difficultés de mobilité, etc.). Coordonner les différents maillons de la chaîne de l'aide alimentaire au sein de stratégies territoriales permettant d'optimiser les fonctions de <i>sourcing</i> (recherches de dons et achats à bas coût), distribution, logistique et soutenir et diffuser les meilleurs modèles de coopération entre territoires et acteurs de l'aide alimentaire en vue des enjeux environnementaux Appuyer les sites terminaux de distribution (colis, épiceries...) en les équipant et en leur proposant des outils d'accompagnement des usages performants et mutualisés.			Pouvoirs publics, Acteurs de l'aide alimentaire	Dès que possible	
	Garantir la qualité des denrées alimentaires distribuées	44. <b>Impliquer les personnes en situation de précarité dans la sélection des produits de l'aide alimentaire</b> financés par l'Union Européenne (FSE+), des produits défiscalisés et plus largement des aides alimentaires pour qu'elles répondent aux besoins et attentes de ces personnes.		ANIA: Pas de consensus sur cette proposition : la sélection des produits ne devrait pas se faire par les bénéficiaires des dons, qui doivent au contraire avoir toutes les informations sur l'équilibre alimentaire et la pédagogie/éducation pour connaître les différents aliments et savoir ainsi composer des menus variés et	Pouvoirs publics, acteurs de l'aide alimentaire	Dès que possible

Ambitions partagées	Leviers d'action	Recommandations	Précisions en cas d'absence de consensus	Destinataires	Echéance
			équilibrés sur la base de la diversité de dons qui existent. Il est important de ne pas stigmatiser des catégories de produits en particulier et tous les produits alimentaires doivent pouvoir faire l'objet de dons et être considérés de la même manière.		
		45. <b>Renforcer les contrôles portant sur les dons de denrées alimentaires pour s'assurer que ces dons se font dans des conditions loyales</b> (application complète de la loi Garot - cf. notamment l'opposabilité des récépissés délivrés par les associations au regard des déductions fiscales). 		Pouvoir réglementaire – Gouvernement	Dès que possible
		46. <b>Améliorer la qualité et la diversité des dons et des sources d'approvisionnement</b> , en s'appuyant notamment sur les lignes directrices du PNNS et le référentiel de l'aide alimentaire actualisé récemment par les travaux du Cocolupa sur ce sujet. 		Acteurs de l'aide alimentaire, État	Dès que possible
		47. <b>Replacer les besoins des personnes au cœur des politiques d'aide alimentaire</b> et définir les moyens nécessaires pour y répondre notamment en ne considérant pas la lutte contre le gaspillage alimentaire comme un outil majoritaire pour lutter contre la précarité alimentaire et comme un outil de gestion des surplus du système alimentaire. Inclure cette problématique dans les travaux de concertation des PAT. 		Pouvoirs publics	Court terme (>2 ans)
		48. <b>Assurer la qualité des repas servis en centres d'hébergement et permettre aux personnes qui y sont accueillies d'avoir accès à une cuisine</b> , y compris dans les hôtels sociaux. Pour cela, engager une réflexion afin de proposer des solutions d'accès à une cuisine dans les centres ou hôtels qui n'en disposent pas. Anticiper et répondre aux questions sanitaires et de sécurité des biens et des personnes que cela implique. Au sein de ces cuisines, développer les temps d'échanges collectifs, notamment pour partager les façons de cuisiner les divers produits mis à disposition. Augmenter le financement des journées pour améliorer les prestations alimentaires. 		Organismes gestionnaires des centres d'hébergement, État	Dès que possible
49. <b>Prendre en compte des préférences culturelles dans les régimes alimentaires et adaptation de l'offre aux régimes spécifiques en raison de santé</b> . Par exemple, en Outremer, l'aide alimentaire peut être parfois 		Acteurs de l'aide alimentaire,	Dès que possible		


Ambitions partagées	Leviers d'action	Recommandations	Précisions en cas d'absence de consensus	Destinataires	Echéance
		inadaptée aux pratiques locales (absence des variétés de riz que les personnes ont l'habitude de consommer).			
	Ajuster les financements des structures de l'aide alimentaire	50. <b>S'assurer de la continuité du financement du programme de solidarité européenne via le FSE +</b> tout en travaillant sur l'amélioration de la qualité, de la durabilité, de la diversité des produits.		Gouvernement, Union européenne	Moyen terme (2 à 5 ans)
		51. <b>Systématiser un mode de financement pluriannuel</b> pour le soutien aux acteurs de l'aide alimentaire.		Gouvernement	Moyen terme (2 à 5 ans)
		52. <b>Poursuivre et consolider le contrôle des actions et des dépenses des associations d'aide alimentaire</b> conformément aux conditions d'habilitation définie dans le Code de l'action sociale et des familles. Renforcer les moyens d'accompagnement de l'habilitation par les services de l'État.		Gouvernement	Dès que possible
		*53. <b>Augmenter l'aide de l'État pour qu'une partie de l'aide alimentaire soit issue des producteurs locaux pratiquant l'agriculture durable</b> , dans l'objectif d'améliorer la qualité, la diversité et la durabilité des produits alimentaires des personnes en situation de précarité et de rémunérer décemment les producteurs français et la souveraineté alimentaire française.		Législateur	Court terme (>2 ans)
D. Développer les initiatives complémentaires ou alternatives à l'aide alimentaire	Soutenir les nouvelles actions de solidarité alimentaire	<b>Le Groupe de concertation souhaite souligner le fait que les initiatives et dispositifs évoqués ci-dessous (épiceries sociales et solidaires, jardins partagés et tiers-lieux alimentaires) ne sont pas exhaustifs. Le groupe appelle à développer les initiatives ayant les caractéristiques permettant de garantir « l'accès (économique, physique, social) égalitaire à une alimentation durable et de qualité, le pouvoir d'agir (individuel, collectif, politique), l'inclusion sociale (lien social, ouverture à toutes et tous, aller-vers, respect de la dignité) de façon coordonnée et pérenne (pérennité de l'impact, et du dispositif)<sup>123</sup> ainsi que de mieux connaître, soutenir, faire connaître et faire essaimer des autres initiatives originales de collectivités et de citoyens pour la résilience alimentaire (Unplusbio, etc.) ».</b>			
		54. <b>Donner les moyens nécessaires pour créer un observatoire permanent des dispositifs alternatifs existants</b> (qui sont multiples, divers, mal connus) sur le modèle de Résolis, afin de mieux connaître et faire connaître ces dispositifs. Permettre l'ouverture des données collectées.		Gouvernement, organismes publics de recherche, organismes privés (Résolis)	Dès que possible
		55. <b>Améliorer l'accessibilité des épiceries sociales et solidaires ouvertes à tout public par des tarifs différenciés sur les territoires</b> , en passant par le		Acteurs des épiceries sociales et solidaires,	Court terme (>2 ans)

<sup>123</sup> Liste de critères que devrait remplir un dispositif pour promouvoir un sécurité alimentaire durable développés dans le rapport Terra Nova.

Ambitions partagées	Leviers d'action	Recommandations	Précisions en cas d'absence de consensus	Destinataires	Echéance
		<p>développement des épiceries itinérantes pour les zones rurales et en veillant à la qualité et la diversité des produits proposés à la vente.</p> <p><b>Clarifier le statut juridique et fiscal des épiceries sociales et solidaires</b> (cf. GT8 Cocolupa). Le développement des épiceries sociales et solidaires pour toutes et tous doit se faire en complément du développement des autres types de réponses à la précarité alimentaire pour garantir une diversité de réponses à une diversité de situations.</p>		pouvoirs publics-Législateur	
		<p><b>56. Soutenir les expérimentations et les initiatives de tiers lieux alimentaires qui ont un objectif d'accessibilité à une alimentation durable et de qualité pour toutes et tous</b> (un tiers-lieu est « l'incarnation, dans un espace d'activités marchandes ou non marchandes, d'un contrat social qui se décompose à travers trois dimensions : un parcours d'émancipation individuelle ; une dynamique collective ; une démarche motivée par l'intérêt général »). Exemples : création de maisons de l'alimentation et de la solidarité, etc.</p>		Pouvoirs publics	Dès que possible
	<p><b>57. Développer et accompagner l'accessibilité des jardins partagés sur tout le territoire français</b> (métropole et outre-mer), en prenant soin de :</p> <div data-bbox="1406 719 1503 794" style="float: right; border: 1px solid black; padding: 2px;">  </div> <ul style="list-style-type: none"> <li>• préciser sur quelles ressources foncières ce développement peut se faire ;</li> <li>• sensibiliser et mobiliser les collectivités et les autres acteurs locaux (bailleurs sociaux,...) qui détiennent cette compétence et qui peuvent dégager les ressources foncières nécessaires ;</li> <li>• identifier les besoins de soutien en matière d'animation des jardins et de formation des collectifs ;</li> <li>• être vigilant à l'état des sols qui sont alloués notamment pour la santé du consommateur ;</li> <li>• encourager les démarches d'aller-vers.</li> </ul> <p>Certains membres soulignent que les jardins partagés ne peuvent avoir de fonction nourricière sans action sur le foncier.</p>		Collectivités territoriales, bailleurs sociaux	Dès que possible	
<p><b>58. Renforcer, via les PAT, les systèmes agroalimentaires locaux et durables en y intégrant l'ensemble des parties prenantes de la chaîne alimentaire ;</b> renforcer le lien entre les producteurs agricoles et les structures d'un même</p> <div data-bbox="1406 1321 1503 1396" style="float: right; border: 1px solid black; padding: 2px;">  </div>		Collectivités territoriales, acteurs	Moyen terme (2 à 5 ans)		

Ambitions partagées	Leviers d'action	Recommandations	Précisions en cas d'absence de consensus	Destinataires	Echéance
	territoriale et multi-partenariale de la lutte contre la précarité alimentaire	territoire pour favoriser une alimentation locale, durable et de qualité : soutenir la création d'une plateformes ou la coordination des initiatives existantes pour une mise en relation entre producteurs agricoles, négociants, transformateurs, metteurs en marchés et associations contribuant à la lutte contre la précarité alimentaire.		économiques et sociaux	
		59. <b>Inscrire la prévention et la lutte contre la précarité alimentaire comme une composante de tous les PAT</b> , avec la définition d'une charte et d'un modus operandi et un partage de méthodologies pour en faire des lieux de démocratie alimentaire ; impliquer les acteurs de la société civile dans leur élaboration ; réaliser des retours d'expérience, évaluer les PAT, mieux les coordonner à l'échelle des territoires et assurer leur pérennité.		Collectivités territoriales, acteurs économiques et sociaux	Moyen terme (2 à 5 ans)
		60. <b>Renforcer le maillage territorial</b> de structures au sein desquelles collaborent notamment des travailleurs sociaux, des professionnels de santé (diététiciens, médecins nutritionnistes notamment) pour informer et développer le pouvoir d'agir des habitants, à l'échelle d'un quartier (au moyen des contrats locaux de santé notamment).		Pouvoirs publics, professionnels de santé, travailleurs sociaux	Dès que possible
	Renforcer l'apport de la restauration collective	61. <b>Reconnaître et assurer le rôle social de la restauration collective</b> pour l'inclusion sociale et l'accès de toutes et tous à une alimentation durable et de qualité.		Pouvoirs publics	Dès que possible
		62. <b>Disposer d'une cartographie des aides et tarifs préférentiels pour accéder à la restauration collective</b> appliqués par les collectivités et les autres acteurs de la restauration collective, sur l'ensemble du territoire.		Organismes de recherche	Dès que possible
		63. <b>Faciliter (par un soutien financier pérenne des collectivités notamment) l'accès à des tarifs préférentiels des populations les plus précaires aux restaurants collectifs et au portage à domicile</b> (scolaires, municipaux, inter-entreprises, administratifs, EHPAD, ESSMS, via une politique de prix adaptée et des cartes d'accès) en veillant à garantir la qualité nutritionnelle de l'offre alimentaire proposée et l'atteinte des objectifs fixés par la loi EGalim (lien avec recommandation clé 28 du GC NCA) et en veillant à éviter des dispositifs potentiellement stigmatisants.		Pouvoirs publics, acteurs économiques et sociaux	Dès que possible
		64. <b>Soutenir les collectivités et la filière restauration collective, notamment sur le plan financier, pour faire face à l'inflation et leur permettre d'atteindre a minima les objectifs de la loi EGalim</b> (50% de produits durables et de qualité dont 20% de produits bio).		Législateur	Court terme (>2 ans)
		65. <b>Multiplier les restaurants universitaires et les ouvrir le soir</b> afin de permettre à tous les étudiants d'avoir 3 repas/jour.		Pouvoirs publics, acteurs de la	Dès que possible



Ambitions partagées	Leviers d'action	Recommandations	Précisions en cas d'absence de consensus	Destinataires	Echéance
				restauration collective	
		66. <b>Prendre en compte le rôle de la restauration collective au sein des PAT</b> et en adéquation avec leurs objectifs, en particulier dans sa complémentarité avec d'autres dispositifs de lutte contre la précarité alimentaire.		Collectivités territoriales, acteurs économiques et sociaux	Moyen terme (2 à 5 ans)
		67. <b>Encourager l'accessibilité des cuisines collectives à d'autres publics et d'autres horaires</b> (cuisines de quartier, lieux de partage, ateliers culinaires en dehors des heures d'ouverture, activités de réinsertion/rémunératrices, lieux permettant la préparation ou la remise en température de repas chaud le soir, etc.) en prenant en compte les difficultés que de telles ouvertures impliqueraient en termes de normes de qualité, de questions d'accès.		Pouvoirs publics, acteurs de la restauration collective	Dès que possible
	68. <b>Développer et renforcer l'accessibilité de la restauration collective dans les Outre-mer.</b>			Pouvoirs publics, acteurs de la restauration collective	Dès que possible
	Créer des fonds dédiés permanents pour soutenir ces dispositifs	<p>★69. <b>Créer un fonds permanent pour accompagner des initiatives de solidarités alimentaires ouvertes à toutes et tous :</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• visant à l'accès à une alimentation durable et de qualité,</li> <li>• s'inscrivant dans une dynamique émancipatrice par un investissement fort en animation pour un partage des savoirs sur l'alimentation,</li> <li>• proposant des moments et espaces conviviaux, qui contribuent à ce que les personnes soient parties prenantes du projet.</li> </ul>		Législateur	Court terme (>2 ans)
	70. <b>Inscrire et pérenniser dans le cadre de contractualisations globales et pluriannuelles,</b> des financements territorialisés portés par les collectivités, et destinés au développement d'initiatives de solidarité alimentaire. Inscrire par exemple ces financements dans le cadre de celui des Projets alimentaires territoriaux (PAT) et des Contrats de relance et de transition écologique (CRTE) en renforçant le volet social plutôt que de multiplier les appels à projets mettant en concurrence les acteurs et tendant à surmobiliser l'ingénierie locale.		Pouvoirs publics	Dès que possible	



Ambitions partagées	Leviers d'action	Recommandations	Précisions en cas d'absence de consensus	Destinataires	Echéance
		<p>71. <b>Veiller à ce que les économies sur la dépense fiscale induites par la baisse des dons ne se traduisent pas par une baisse globale des aides</b> pour la prévention et la lutte contre la précarité alimentaire.</p> <p>Veiller à ce que ces économies soient réorientées vers des structures certifiées (formation, qualité des produits, fonctionnement, etc.) qui permettent aux personnes en situation de pauvreté d'avoir un accès digne à une alimentation durable et de qualité.</p>	<p><b>Banques Alimentaires (FFBA)</b> : les Banques Alimentaires souhaitent encourager la culture du don de l'ensemble des maillons de la filière alimentaire (la baisse des dons en nature ne concernant que certains distributeurs, il n'y a pas de baisse de dons au niveau global) ; au lieu de prendre acte d'une baisse des dons.</p>	Législateur	Court terme (>2 ans)

Sur la période 2021-2022, le CNA a conduit un travail **d'élaboration d'une méthodologie de suivi de ses avis**. Celle-ci a été présentée au CNA plénier et votée lors de la séance plénière du 6 juillet 2022.

### **Éléments de méthodologie et de calendrier**

**Lors de la concertation « Précarité alimentaire »** : plusieurs éléments de méthodologie ont été mis en place afin de faciliter le suivi post-publication de l'avis. La rédaction des recommandations s'est faite en cohérence avec les méthodes et principes rédactionnels présentés en séance au groupe de concertation. Le tableau des recommandations a été élaboré de façon à faciliter la démarche de suivi : les destinataires des recommandations, ainsi que les délais de mise en œuvre (urgente, court terme (<2 ans), moyen terme (2 à 5 ans), long terme (>5 ans)), ont notamment été précisés. Enfin, 15 recommandations clés ont été identifiées dans un souci de lisibilité de l'avis. Du fait de leur caractère prioritaire, ces recommandations feront l'objet d'un suivi plus appuyé.

**À court terme après la fin de la concertation** (quelques semaines ou mois après l'adoption de l'avis), le secrétariat interministériel du CNA, les membres du groupe de concertation et du CNA plénier valorisent et diffusent l'avis auprès de leurs réseaux, des ministères de rattachement du CNA et des acteurs concernés par le sujet.

**À plus long terme après la concertation**, une veille générale et une veille approfondie sur les recommandations portées par le présent avis sont mises en place par le secrétariat interministériel du CNA, en y associant les membres du groupe de concertation et du CNA plénier le cas échéant, dans l'objectif de suivre leur prise en compte et leur mise en œuvre. Les résultats de ces travaux de veille sont diffusés aux membres du groupe de concertation et du CNA plénier selon la méthodologie de suivi des avis validée par le CNA.

**Annexe 1** - Liste des sigles

**Annexe 2** - Mandat du groupe de concertation

**Annexe 3** - Composition du groupe de concertation

**Annexe 4** - Personnalités auditionnées par le groupe de concertation et thèmes des auditions

**Annexe 5** - Feuille de route du Cocolupa

**Annexe 6** - Conclusion de l'atelier 12 des EGA

**Annexe 7** - Tableau SWOT sur la Sécurité sociale de l'alimentation

**Annexe 8** - Tableau SWOT sur le chèque alimentaire

**Annexe 9** - Avis des citoyens

Ademe	Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie
AGEC (Loi)	(Loi) anti-gaspillage pour une économie circulaire
Anses	Agence nationale de sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail
AOP	Appellation d'origine protégée
Arcom	Autorité de régulation de la communication audiovisuelle et numérique
CASF	Code d'action sociale et des familles
CESC	Comités d'éducation à la santé et à la citoyenneté
CNA	Conseil National de l'Alimentation
CNRC	Conseil National de la Restauration Collective
Cocolupa	Comité nation de coordination de la lutte contre la précarité alimentaire
DGCS	Direction Générale de la Cohésion Sociale
DGER	Direction Générale de l'Enseignement et de la Recherche
DGESCO	Direction Générale de l'Enseignement Scolaire
DINUM	Direction interministérielle du numérique
EGA	États généraux de l'alimentation
EGALim (Loi pour)	(Loi pour) l'équilibre des relations commerciales dans le secteur agricole et une alimentation saine et durable
ESS	Economie Sociale et Solidaire
FEAD	Fonds européen d'aide aux plus démunis
GC	Groupe de concertation
GIP	Groupement d'intérêt public
HCSP	Haut Conseil de Santé publique
HVE	Haute valeur environnementale
IGAS	Inspection Générale des Affaires Sociales
INRAE	Institut national de la recherche agronomique environnementale
MASA	Ministère de l'Agriculture et de la Souveraineté Alimentaire
MEFSIN	Ministère de l'Économie, des Finances et de la Souveraineté Industrielle et Numérique
MEN	Ministère de l'Education Nationale de la Jeunesse
MSP	Ministère de la Santé et de la Prévention
MTECT	Ministère de la Transition Ecologique et de la Cohésion des Territoires
NCA	Nouveaux comportements alimentaires
OMS	Organisation Mondiale de la Santé
PAC	Politique Agricole Commune
PAT	Projet Alimentaire Territorial
PNA	Programme national pour l'alimentation
PNAN	Plan National de l'Alimentation et de la Nutrition
PNNS	Programme National Nutrition Santé
Retex	Retour d'expérience
RHF	Restauration Hors-Foyer
SpF	Santé publique France
SSA	Sécurité sociale de l'alimentation
UE	Union Européenne

Version adoptée le 7 juillet 2021<sup>124</sup>

## Contexte

Le Conseil national de l'alimentation s'est autosaisi sur le sujet de la précarité alimentaire à l'issue d'un vote des sujets prioritaires par voie électronique en mars 2021.

« 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.<sup>125</sup> » Elle est inscrite au Code de l'action sociale et des familles comme un dispositif de lutte contre la pauvreté et les exclusions.

Ce sujet est plus particulièrement d'actualité dans le contexte de la crise Covid-19, avec l'observation d'une explosion de la précarité alimentaire et la mise en avant d'inégalités accrues face à l'alimentation.

## Objectifs

Le groupe de concertation, réunissant les membres du CNA ainsi que les structures qui auront utilement été associées a pour mission d'organiser une réflexion sur le thème de la précarité alimentaire.

Sur la base d'une méthodologie proposée par le secrétariat interministériel du CNA, il est attendu que le Conseil émette des recommandations en matière de réduction de la précarité alimentaire en France.

## Attendus

De nombreux travaux ont été menés ou sont en cours sur ce sujet, notamment dans le domaine de la recherche et des politiques publiques. Il s'agira notamment de s'articuler avec et de s'appuyer sur :

- Les avis précédents du CNA, notamment ceux sur le retour d'expérience de la crise Covid-19 (avis 89), l'alimentation favorable à la santé (avis 81) ou l'aide alimentaire (avis 72) ;
- Les travaux du Comité national de coordination de la lutte contre la précarité alimentaire (Cocolupa), piloté par la Direction générale de la cohésion sociale ;
- Les résultats de l'atelier 12 des États généraux de l'alimentation ;
- Le rapport de l'IGAS en 2019 « La lutte contre la précarité alimentaire » ;
- L'étude du Labo de l'ESS « Agir contre la précarité alimentaire en favorisant l'accès de toutes et tous à une alimentation de qualité » ;
- Les travaux en cours de la DREES et de l'INSEE sur le recueil d'indicateurs d'activité infra-annuels ;
- La boîte à outils de l'ANSA « pour une coordination locale des acteurs de la lutte contre la précarité alimentaire » ;
- Les travaux en cours du Gouvernement concernant la mise en place d'un « chèque alimentaire » pour les plus démunis, reprenant une proposition de la Convention citoyenne pour le Climat (proposition SN5.2.3).

---

<sup>124</sup> Le nom du président était en attente de validation au moment de la plénière du 7 juillet.

<sup>125</sup> Article L266-1 de la 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.

Les réflexions du CNA pourront s'articuler autour de plusieurs axes :

- La **cartographie dynamique des populations les plus exposées à la précarité alimentaire** (enfants, étudiants, familles monoparentales, seniors...);
- Les **leviers d'action pour assurer à tous un accès à une offre alimentaire durable** ;
- La pertinence d'un **socle alimentaire fondamental** ou « **sécurité sociale de l'alimentation** » et son contenu ;
- L'**amélioration de l'existant** en matière de lutte contre la précarité alimentaire : structuration des réseaux, développement de l'accompagnement (outils d'éducation à l'alimentation...), amélioration de l'offre, repérage des zones blanches, etc.
- L'**état des lieux des solutions** complémentaires ou alternatives à l'aide alimentaire dans une optique de prévention, d'autonomie et d'inclusion

Les travaux devront intégrer autant que possible les questions de l'alimentation dans les collectivités d'Outre-mer.

Les recommandations devront s'adresser aux décideurs publics comme privés.

### **Modalités de fonctionnement**

Le président du groupe de concertation, Franck Le Morvan, présentera le programme de travail et rendra compte régulièrement des travaux en séance plénière du CNA. Le président préparera les réunions aux côtés du secrétariat interministériel du CNA, formant ainsi un comité de pilotage.

Les invitations et ordres du jour des réunions seront établis par le comité de pilotage. Ce dernier assurera le bon déroulement du processus de concertation, conformément aux procédures et au règlement intérieur du CNA. Il proposera également un outil de suivi des recommandations.

Pour préparer les débats, le comité pourra conduire des auditions d'experts et de spécialistes. Il pourra également élargir le tour de table des membres du groupe de concertation en fonction des besoins liés à la thématique traitée.

Dans le cadre de cette auto-saisine, un dispositif de participation citoyenne pourra être mis en place afin d'enrichir le débat du groupe de concertation.

Il est attendu une adoption de l'avis du CNA pour le deuxième semestre 2022.

## Annexe 3 - Composition du groupe de concertation

<b>Président</b>	Franck LE MORVAN
<b>Modératrice</b>	Magali RAMEL
<b>Secrétariat interministériel du CNA</b>	Sylvie VAREILLE Margaux DENIS, Mauranne LACHAISE, Chloé ABEEL, Juliette LEBOURG, Mathilde Gorza, Marine Lazzaro, Léa ALMAYRAC, Amélie KARRER

### MEMBRES PERMANENTS DU CNA

<b>(1) Consommateurs et usagers</b>		
<b>Organisme</b>	<b>Titulaire</b>	<b>Suppléant</b>
<b>CNAFAL</b> – Conseil national des associations familiales laïques	Patrick CHARRON	
<b>CLCV</b> – Consommation, logement et cadre de vie	Lisa FAULET	
<b>FNFR</b> – Fédération nationale familles rurales	Résie BRUYERE	Anne Legentil
<b>Familles de France</b>	Jamy BELKIRI	Antoine GUIONY
<b>CSF</b> – Confédération syndicale des familles	Elsa COHEN	

<b>(2) Producteurs agricoles</b>		
<b>Organisme</b>	<b>Titulaire</b>	<b>Suppléant</b>
<b>APCA</b> – Chambres d’agriculture France	Louise MACE	
<b>CP</b> – Confédération paysanne	Emmanuel MARIE	Jean-Jacques MATHIEU
	Jacques GODARD	Coralie PASQUIER
<b>CRUN</b> – Coordination rurale	Emilie VANDIERENDONCK	
<b>FNSEA</b> – Fédération nationale des syndicats d’exploitants agricoles	Anne-Marie DENIS	Amaryllis BLIN
	Yannick FIALIP	Benjamin GUILLAUME
<b>Jeunes Agriculteurs</b>	Shayna DARAK	

### **(3) Transformation et artisanat**

Organisme	Titulaire	Suppléant
<b>ANIA</b> – Association nationale des industries alimentaires	Sandrine BLANCHEMANCHE	
	Nikta VAGHEFI	
	Timothée ARAR-JEANTET	
<b>CGAD</b> – Confédération générale de l'alimentation en détail	Sandrine CHOUX	Sandrine BIZE
<b>La coopération agricole</b>	Benjamin PERDREAU	Nathalie BLAISE

#### (4) Distribution

Organisme	Titulaire	Suppléant
<b>FCD</b> – Fédération des entreprises du commerce et de la distribution	Astrid MICHEL	Emmanuelle BOURDEAUX
	Émilie TAFURNEL	Marie-Astrid RAOULT
<b>Semmaris</b>	Valérie VION	

#### (5) Restauration

Organisme	Titulaire	Suppléant
<b>Restau'Co</b>	Christophe MARI	
<b>SNRC</b> – Syndicat national de la restauration collective	Véronique MOURIER	Anne CABOT

#### (6) Salariés

Organisme	Titulaire	Suppléant
<b>CFE-CGC Agro</b> – Confédération française de l'encadrement, Confédération générale des cadres ; Fédération nationale agroalimentaire	Laurence STUBER	
<b>FGA – CFDT</b> – Fédération générale agroalimentaire ; Confédération française démocratique du travail	Gaël DAVID	Franck TIVIERGE
<b>FNAF – CGT</b> – Fédération nationale agroalimentaire et forestière ; Confédération générale du travail	Jocelyne HACQUEMAND	Freddy HUCK



<b>(7) Société civile</b>		
<b>Organisme</b>	<b>Titulaire</b>	<b>Suppléant</b>
<b>Associations de protection de l'environnement</b>	François VEILLERETTE (GF)	Thomas UTHAYAKUMAR (WWF)
<b>RAC – Réseau action climat</b>	Marie DRIQUE (Secours Catholique)	
<b>Associations d'aide alimentaire</b>	Patrice BLANC (Restos du cœur)	Louis CANTUEL (Restos du cœur)
	Barbara MAUVILAIN (FFBA)	
<b>France Assos Santé</b>	François RULLIER	
<b>RESES – Réseau étudiant pour une société écologique et solidaire</b>	Coralie RASOAHAINGO	

<b>(8) Personnalités qualifiées</b>
Nicole DARMON
Marie-Hélène SCHWOOB
Pascale HEBEL

<b>Membres de droit</b>		
<b>Organisme</b>	<b>Titulaire</b>	<b>Suppléant</b>
<b>INRAE – Institut national de la recherche pour l'agriculture, l'alimentation et l'environnement</b>	Anne LHUISSIER	
<b>AMF – Association des maires de France</b>	Virginie LANLO	

<b>Participants de plein droit</b>		
<b>MAA, DGAL – Ministère de l'agriculture et de l'alimentation ; Dir. générale de l'alimentation</b>	Maïwenn L'HOIR	Florence AILLERY
<b>MEF, DGCCRF – Ministère de l'économie et des finances ; Dir. générale de la consommation, de la concurrence et de la répression des fraudes</b>	Marion GERARD	
	Isabelle DE GUIDO	Manon EGNELL

<b>MSS, DGS</b> – Ministère des solidarités et de la santé ; Dir. générale de la santé	Jean-Christophe COMBOROURE	
<b>MSS, DGCS</b> – Ministère des solidarités et de la santé ; Dir. générale de la cohésion sociale	Sacha HOYAU	
<b>MOM, DGOM</b> – Dir. générale des Outre-mer	Arla POCHET	
<b>MTE</b> – Ministère de la transition écologique	Lisa CHENERIE	

## STRUCTURES INVITÉES AU GROUPE DE CONCERTATION

Organisme	Titulaire	Suppléant
<b>VRAC</b> – Vers un réseau d'achat en commun	Boris TAVERNIER	Lorana VINCENT
<b>France Urbaine</b>	Aïcha SIF	Audrey PULVAR
<b>ANDES</b> – Association nationale de développement des épiceries solidaires	Yann AUGER	Marie GIRAULT Christelle PERRIN
<b>ATD Quart Monde</b>	Hélène PILLET WILL	Henri DUBOIS
<b>Réseau CIVAM</b> – Centres d'initiatives pour valoriser l'agriculture et le milieu rural	Nicolas VERZOTTI	Mélanie THEODORE/ Clément COULET
<b>Resolis</b>	Henri ROUILLÉ D'ORFEUIL	Marie COSSE
<b>UGESS</b> – Union des Groupements des Epiceries Sociales et Solidaires	Cécile FAU	François SOULAGE
<b>ANSA</b> – Agence nouvelle des solidarités actives	Valérie SIRAUD	<i>Sophie LOCHET</i> Sarah SOLCHANY
<b>UNCCAS</b> – Union national des centres communaux d'action sociale	Abbassia HAKEM	Hélène-Sophie MESNAGE
<b>Terres en Villes</b>	Marc NIELSEN	Paul MAZERAND
<b>Réseau Cocagne</b>	Julien ADDA	Manon JACCARD

## Annexe 4 - Personnalités auditionnées par le groupe de concertation et thèmes des auditions

---

### Séance de concertation du mardi 23 novembre 2021

#### Cartographie des populations concernées

- **Thomas Lellouch (INSEE)**, Directeur de Projet Statistiques de la grande pauvreté et Olivier Léon (DREES), Adjoint au sous-directeur de l'Observation de la Solidarité : suivi de l'aide alimentaire et pauvreté en France
- **Dr Stéphanie Vandentorren (Santé Publique France)**, Coordination inégalités sociales de santé, Direction Scientifique et International : programme sur les inégalités sociales de santé, gradient social en population générale et insécurité alimentaire chez les populations les plus vulnérables
- **Mounia El Yamani (Santé Publique France)**, Responsable de l'unité CaRMEN, Direction des maladies non transmissibles et traumatismes : résultats de l'étude ABENA 2012 et préparation d'ABENA 2022.
- **Hélène Queau (Action contre la Faim)**, Directrice Pays - Mission France et Léa Richardot (Action contre la Faim), Chargée de projet plaidoyer : enquêtes de terrain sur des distributions alimentaires et dans des accueils de jour, concernant des publics qui sont souvent absents des radars statistiques

### Séance de concertation du jeudi 16 décembre 2021

#### État des lieux & prospective des politiques publiques et de leurs financements

- **Abbassia Hakem (Union nationale des CCAS)**, adjointe à la Ville de Nantes, vice-présidente de l'UNCCAS et du CCAS de Nantes : rôle et financements des CCAS : éléments généraux et éclairage via l'exemple de la ville de Nantes.
- **Margaux Denis (Secrétariat interministériel du CNA)**, **Corinne Ehrhart et Sacha Hoyau (DGCS)**, **Florence Aillery et Maïwenn L'Hoir (DGAL)**, Présentation schématique des politiques et financements publics de la lutte contre la précarité alimentaire.
- **Alain Yves Jézéquel (REVIVRE dans le monde)**, Président : présentation de la réflexion en coûts complets de l'aide alimentaire.

### Séance de concertation du jeudi 20 janvier 2022

#### État des lieux des solutions complémentaires ou alternatives à l'aide alimentaire

- **Pauline Scherer (le LERIS)**, Sociologue : les tiers-lieux alimentaires
- **François Soulage (UGESS et président de l'atelier 12 des EGA)** et **Henri Rouillé d'Orfeuil (Resolis)** : les résultats de l'atelier 12 des États généraux de l'alimentation
- **René Ortega (Gers solidaire)**, Directeur général aux solidarités humaines au département de l'Aude, ancien directeur du GIP Gers Solidaire : présentation du GIP Gers Solidaire

### Séance de concertation du mardi 22 février 2022

#### Droit à l'alimentation, démocratie alimentaire et sécurité sociale alimentaire

- **Magali Ramel (modératrice du groupe de concertation)**, Docteure : Droit à l'alimentation, quels apports pour penser la lutte contre la précarité alimentaire ?
- **Nicole Darmon, Marlène Pérignon et Dominique Paturel (INRAE)** : rapport Terra Nova « Vers une sécurité alimentaire durable : enjeux, initiatives et principes directeurs »
- **Mathieu Dalmais (ISF-Agrista) et Morgane Laurent (l'Atelier Paysan)**, Collectif pour une sécurité sociale de l'alimentation : le concept de sécurité sociale de l'alimentation
- **Jean-François Fruttero (administrateur à la CCMSA)** : approche et actions de la Mutualité sociale agricole en faveur d'une alimentation saine et de proximité pour les publics en situation de précarité.

Le Cocolupa a pour vocation de coordonner les acteurs et de contribuer à faire évoluer notre modèle français de lutte contre la précarité alimentaire.

Le plan d'action pour la transformation de l'aide alimentaire et la lutte contre la précarité alimentaire vise à mobiliser les acteurs impliqués autour d'actions concrètes identifiées collectivement à mener en tout point du territoire. Si la réponse aux besoins essentiels de se nourrir et de nourrir les siens reste le cœur de l'intervention, le développement des actions permettant davantage d'autonomie et de dignité des personnes, l'amélioration de la qualité nutritionnelle de l'alimentation et le respect de l'environnement s'intègrent pleinement à la démarche.

### Axe stratégique 1 : Améliorer le pilotage et articuler les politiques publiques concourant à la lutte contre la précarité alimentaire

**OBJECTIF 1** : Mieux caractériser la précarité alimentaire et les parcours des personnes en situation de précarité alimentaire

**OBJECTIF 2** : Clarifier la gouvernance nationale et territoriale de la politique de lutte contre la précarité alimentaire

### Axe stratégique 2 : Capitaliser les connaissances et savoir-faire et contribuer au développement de filières solidaires

**OBJECTIF 3** : Mutualiser les connaissances afin de permettre l'essaimage des bonnes pratiques et inspirer de nouveaux modèles

**OBJECTIF 4** : Rapprocher les acteurs de l'économie sociale et solidaires intervenant sur la chaîne de production / transformation / transport / distribution, et créer des partenariats pour des filières solidaires

### Axe stratégique 3 : Placer les personnes concernées au cœur des politiques de lutte contre la précarité alimentaire et réduire les inégalités sociales de santé liées à l'alimentation

**OBJECTIF 5** : Rendre la politique de lutte contre la précarité alimentaire participative et inclusive en co-construction avec les personnes concernées

**OBJECTIF 6** : Favoriser l'accès à une alimentation favorable à la santé

### Axe stratégique 4 : Consolider et accompagner les évolutions du dispositif national d'aide alimentaire en tenant compte des enjeux de durabilité

**OBJECTIF 7** : Diversifier les sources d'approvisionnement tout en intégrant les enjeux liés au développement durable

**OBJECTIF 8** : Encourager et favoriser la création et le développement de toutes formes d'accès à l'alimentation, émancipatrices pour les personnes et durables

# Annexe 6 - Conclusions de l'atelier 12 des États généraux de l'alimentation

**Lutter contre l'insécurité alimentaire, s'assurer que chacun puisse avoir accès à une alimentation suffisante et de qualité en France**

**Présidé par François Soulage, Président du Collectif ALERTE**

## Contextualisation

L'alimentation est non seulement l'un des déterminants majeurs de la santé, mais elle joue également un rôle essentiel sur les questions d'identité, de lien social et familial, de plaisir, de culture. Elle est généralement la 1<sup>ière</sup> variable d'ajustement du budget quotidien des ménages, confrontés à des dépenses incompressibles

L'enquête nationale INCA 3 <sup>126</sup> a mis en évidence qu'en France entre 11% et 12% des personnes appartiennent à un foyer en situation d'insécurité alimentaire pour raisons financières (2014-2015), soit environ 7,7 millions de personnes. L'insécurité alimentaire est quantitative - restriction des quantités d'aliments et du nombre de repas quotidiens - mais aussi qualitative - recentrage sur des aliments roboratifs, exclusion de certains types d'aliments (viandes, poissons, légumes), monotonie alimentaire.

Ce constat est d'autant plus alarmant que la situation s'aggrave : alors que 5,8% des ménages les plus modestes déclaraient en 2006 ne pas avoir pris de repas complet par manque d'argent lors d'une journée entière au cours des 2 dernières semaines, 9,3% affirment la même chose en 2014.

Une des réponses apportées à cette situation est l'aide alimentaire, qui est définie par la loi<sup>127</sup> comme ayant « pour objet la fourniture de denrées alimentaires aux personnes les plus démunies. ». En 2015, les structures habilitées pour la mise en œuvre de l'aide alimentaire ont déclaré avoir distribué 270 000 tonnes de denrées auprès de 4.8 millions de personnes inscrites, dont 1/3 ont moins de 15 ans.

Néanmoins, ce dispositif n'apporte pas une réponse à l'ensemble des personnes identifiées comme étant en insécurité alimentaire. Par ailleurs, malgré les compléments apportés par les distributions alimentaires, l'état de santé des personnes concernées reste préoccupant. L'étude sur l'alimentation et l'état nutritionnel des bénéficiaires de l'aide alimentaire (ABENA ; 2011-2012) met en évidence que ces personnes présentent des prévalences particulièrement élevées de pathologies liées à la nutrition (obésité 28,8%, hypertension artérielle 48,5% chez les hommes, diabète 8,9%).

Et au-delà des aspects santé, l'insécurité alimentaire a des impacts en termes sociaux : désagrégation du lien social, renforcement des inégalités, remise en cause du rôle nourricier des parents. Elle doit donc être comprise dans sa globalité en dépassant une simple vision nutritive, et aller au-delà de la question de l'accès aux denrées.

Dès lors, l'atelier 12 des États généraux de l'alimentation a mis en évidence la nécessité de changer de paradigme pour lutter contre l'insécurité alimentaire.

En premier lieu, le terme de précarité alimentaire a été préféré à celui d'insécurité alimentaire pour prendre en considération l'ensemble des déterminants et conséquences des différences d'accès à une alimentation de qualité pour les personnes en situation de vulnérabilité économique ou sociale.

D'autre part, il est apparu essentiel d'assurer la transition vers un système où coexistent le modèle distributif de l'aide alimentaire et des dispositifs plus larges d'accès à l'alimentation, dont certains relèvent de l'économie sociale et solidaire.

Cela a pour conséquence de penser les systèmes alimentaires<sup>128</sup> au regard de leur accessibilité à tous, de

<sup>126</sup> Etude de l'ANSES sur l'évolution des habitudes et modes de consommation, de nouveaux enjeux en matière de sécurité sanitaire et de nutrition.

<sup>127</sup> Article L 230-6 du code rural et de la pêche maritime.

<sup>128</sup> 4 composantes : production, transformation, distribution, consommation.

replacer les personnes concernées au cœur des dispositifs, de faire connaître l'ensemble des dimensions de l'alimentation, qui dépasse les aspects nutritionnels, via des actions de formation et d'information.

## Problématiques traitées lors de l'atelier

A la lumière de ce diagnostic préalable, trois questions ont été soulevées lors de l'atelier, chacune correspondant à une réunion :

### Comment assurer l'efficacité de la lutte contre la précarité alimentaire sur les territoires, en encourageant la coopération des acteurs, et avec quelle impulsion politique ?

La réponse à la précarité alimentaire nécessite de repérer les personnes en difficulté, proposer des dispositifs de proximité adaptés, mobiliser les acteurs associatifs, économiques, institutionnels de terrain. Pour assurer la prise en compte et l'efficacité des réponses apportées sur l'ensemble du territoire, il convient de s'intéresser d'une part au portage politique de la lutte contre la précarité alimentaire et d'autre part aux outils à mobiliser pour accompagner et valoriser les dynamiques déjà existantes localement.

### Comment répondre aux besoins en denrées des personnes ayant recours à la distribution ?

L'aide alimentaire est incontournable, en particulier du fait d'un manque dramatique de ressources financières ou pour prévenir les pathologies liées à la malnutrition chez les personnes les plus vulnérables tout en assurant le maintien d'un lien social.

Or il faut diminuer le double risque de rupture qui existe dans le processus de distribution des denrées :

- La personne ne reçoit pas ce dont elle a besoin (en termes nutritionnel, de compatibilité à l'état de santé, de modes de consommation, de moyens disponibles dans son lieu de vie, de qualité des produits, d'envie...).
- La structure distributrice ne dispose pas des produits dont elle a besoin pour répondre aux attentes des personnes concernées et dans les conditions de stockage et de distribution qui sont les siennes.

### Comment évoluer vers des dispositifs alimentaires renouvelés favorisant l'émancipation des personnes ?

Les distributions alimentaires sont en hausse constante. Elles constituent aujourd'hui une réponse incontournable à un besoin réel en urgence ou, de plus en plus souvent, durable. Toutefois, les personnes qui sont inscrites à l'aide alimentaire se retrouvent dans un état de dépendance dans leur accès à l'alimentation, et ce dispositif ne touche pas toutes les personnes en situation de précarité alimentaire. Il semble donc nécessaire de faire coexister ces dispositifs avec d'autres modèles d'accès à l'alimentation, avec pour objectif d'atteindre le plus grand nombre et de favoriser l'émancipation alimentaire.

## Plan d'action

Le plan d'action comprend 5 mesures, et une demande de complément par rapport au premier chantier.

### 1. Définir une stratégie interministérielle de lutte contre la précarité alimentaire

#### Objectif :

- Entériner l'approche transversale de la lutte contre la précarité alimentaire par la prise en compte de ce sujet dans différentes politiques publiques.

#### Mesures :

- Elaboration d'une stratégie de lutte contre la précarité alimentaire
  - Entériner le changement de paradigme : coexistence de l'aide alimentaire et d'autres formes d'accès durables à l'alimentation, pour une alimentation digne et de qualité pour tous
  - Assurer la prise en compte de ce sujet dans les politiques relatives à la santé, l'alimentation, la lutte contre la pauvreté, la politique de la ville, le milieu rural, l'emploi, le logement
    - Assurer une meilleure intégration de la lutte contre la précarité alimentaire dans les programmes nationaux relatifs à l'alimentation, à la nutrition et à la santé, ainsi que dans **la future stratégie de lutte contre la pauvreté** des enfants et des jeunes et dans le plan de développement pour la vie associative et plus globalement pour

## l'économie sociale et solidaire

- Prévoir les programmes de recherche, les moyens et l'ingénierie à mettre à disposition des acteurs et les actions de formation-éducation-information

### **2. Assurer les conditions du développement de systèmes territorialisés participant à la lutte contre la précarité alimentaire**

#### **Objectifs :**

- Identifier les enjeux de la lutte contre la précarité alimentaire au niveau territorial, et accompagner les dynamiques locales
- Assurer à la fois le fonctionnement de l'aide alimentaire et la coexistence avec des systèmes alimentaires intégrant la question de l'accès digne et durable des plus démunis à l'alimentation saine et de qualité
- Organiser la coopération des acteurs pour sortir des logiques de silos et créer des synergies

#### **Mesures :**

- Définir puis mettre en place un système de gouvernance territorial adossé à des outils existants
  - Mis en place au niveau régional, s'appuyant sur les comités régionaux de l'alimentation (CRALIM) et incluant différents niveaux de déclinaisons infrarégionales du département au bassin de vie selon leur cohérence sur les territoires
- Promouvoir les initiatives collégiales et systémiques incluant la question de la précarité alimentaire, pouvant prendre la forme de projets alimentaires territoriaux (PAT)
- Favoriser l'intégration d'un volet accès à l'alimentation des personnes précaires / aide alimentaire dans les schémas départementaux d'amélioration de l'accès des services au public (SDAASaP)

### **3. Construire un dispositif d'identification et de partage de grands principes de lutte contre la précarité alimentaire**

#### **Objectif :**

- Disposer d'un outil permettant aux différents acteurs concernés (citoyens, associatifs, institutionnels, économiques) de partager les pratiques qui leur paraissent pertinentes et efficaces pour lutter contre la précarité alimentaire

#### **Mesures :**

- Favoriser la mise en œuvre d'un outil évaluatif partagé (système d'information et méthodologie d'observation, d'évaluation, d'essaimage) mis en œuvre dans le cadre de la gouvernance nationale (Conseil national de l'alimentation - CNA par exemple) et locale (PAT, CCAS, CRALIM par exemple).
- Mettre en œuvre un guide des bonnes pratiques à l'image du guide de l'accueil social inconditionnel et des outils de communication ad hoc concernant les modalités de mise en œuvre de la lutte contre la précarité alimentaire
  - Groupe de travail DGCS en lien avec le CNA sur les points suivants
    - Distribution, partenariat, accompagnement des personnes, information et formation des acteurs, co-construction, leviers de financements, rôle des bénévoles, des travailleurs sociaux, des personnes concernées et des pairs.

### **4. Faire évoluer le corpus normatif**

#### **Objectifs :**

- Introduire la lutte contre la précarité alimentaire comme une composante de la lutte contre la pauvreté et les exclusions
- Améliorer l'encadrement des modalités de financements publics
- Consolider et mettre à jour les textes existants

#### **Mesures :**

- Modifier le corpus normatif

- Identifier les associations comme acteurs des projets alimentaires territoriaux (PAT) et mettre en avant la participation des PAT à la lutte contre la précarité alimentaire (Code rural et de la pêche maritime)
- Introduire la lutte contre la précarité alimentaire en tant que telle dans le programme relatif à la nutrition et à la santé (code de la santé publique)
- Introduire un article définissant la lutte contre la précarité alimentaire comme un volet de lutte contre l'exclusion (Titre IV « Lutte contre les exclusions » du Livre II du code de l'action sociale et des familles)
- Revoir les textes d'application pour consolider le dispositif d'aide alimentaire et les habilitations des associations
- Sécuriser le fonctionnement des structures en mixité des publics

## **5. Demander le maintien du FEAD post 2020**

### **Objectif :**

- Sécuriser le FEAD qui représente 1/3 des volumes distribués par les associations d'aide alimentaire

### **Mesures :**

- Défendre au niveau européen le maintien du FEAD, en poursuivant les réflexions sur les possibles améliorations du dispositif dans la stratégie post-2020

## **6. Propositions complémentaires en lien avec le premier chantier**

### **Objectif :**

- Suivre l'application de deux mesures du premier chantier, sur la revente à perte et sur la restauration collective, afin de prévenir une éventuelle fragilisation de l'accès des plus précaires à une alimentation saine et de qualité en quantité suffisante.

### **Mesures :**

- Sur le seuil de revente à perte et l'encadrement des promotions : Intégrer dans le suivi de ces mesures un focus spécifique relatif à leur impact sur les ménages les plus modestes, afin de prendre des mesures compensatoires si cela est nécessaire dans le cadre de la stratégie de lutte contre la précarité alimentaire
- Sur la restauration collective : prendre en compte dans la stratégie de lutte contre la pauvreté des enfants et des jeunes, les inégalités d'accès des élèves et des étudiants à la restauration collective



## Annexe 7- Tableau SWOT sur la Sécurité sociale de l'alimentation (SSA)

---

L'analyse SWOT (Strengths (forces), Weaknesses (faiblesses), Opportunities (opportunités), Threats (menaces)) est un outil stratégique visant à **confronter l'étude des forces et des faiblesses d'une organisation, d'un secteur, d'un projet ou d'un territoire** avec celle **des opportunités et des menaces de son environnement**. Cet outil est notamment utilisé pour aider à la **définition d'une stratégie de développement** (source : [glossaire international](#)).

**Dans le présent document, les termes forces, faiblesses, opportunités, menaces seront compris comme suit :**

- **Forces** : caractéristiques propres à la SSA **pouvant conduire à de bons résultats ou lui conférant un avantage sur les autres outils** qui pourraient être mobilisés pour répondre à la problématique de la prévention et de la lutte contre la précarité alimentaire.
- **Faiblesses** : caractéristiques propres à la SSA **pouvant conduire à de mauvais résultats ou à l'absence de ceux-ci, ou lui conférant un désavantage sur les autres outils** qui pourraient être mobilisés pour répondre à la problématique de la prévention et de la lutte contre la précarité alimentaire.
- **Opportunités** : éléments liés à l'environnement dans lequel il s'agirait de mettre en place la SSA (cadre réglementaire, législatif, de politiques publiques, contexte économique, politique, social, etc.), **susceptibles d'avoir une influence favorable sur le développement de cet outil et sur ses résultats.**
- **Menaces** : éléments liés à l'environnement dans lequel il s'agirait de mettre en place la SSA (cadre réglementaire, législatif, de politiques publiques, contexte économique, politique, social, etc.), **susceptibles d'avoir une influence défavorable sur le développement de cet outil et sur ses résultats.**

FORCES DE LA SECURITE SOCIALE DE L'ALIMENTATION	FAIBLESSES DE LA SECURITE SOCIALE DE L'ALIMENTATION
<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Un système institutionnel, collectif, de droit commun, national et universel – donc non stigmatisant</b></li> <li>• Un système <b>durable</b></li> <li>• <b>Un système équitable</b> car permet à tous et toutes un accès à un minimum vital alimentaire de qualité garanti</li> <li>• <b>Un système</b> avec une approche « contributive » par anticipation des risques</li> <li>• <b>Permettrait d'aller vers une alimentation favorable à la santé pour tous et toutes en qualité, quantité suffisante et durable</b> et ainsi <b>soulagerait le budget santé de la protection sociale</b></li> <li>• Participerait à la <b>transformation et au soutien de la production agricole</b> (française, équitable, locale, issue de circuits courts) et <b>des systèmes alimentaires plus durables</b></li> <li>• « Apporterait une réponse à la question de la <b>structuration des filières</b> » [DA] / Effet structurant sur le système alimentaire</li> <li>• Permettrait de mettre en œuvre une <b>démocratie alimentaire</b> car il inclut une démarche participative et citoyenne (redonne du pouvoir d'agir par le conventionnement organisé démocratiquement) « Permet de matérialiser une certaine forme de droit à l'alimentation » [DA] et d'offrir « <b>un accès plus « digne</b> » à l'alimentation » [DA]</li> <li>• Permettrait de <b>sortir progressivement de l'aide alimentaire en nature</b> (restreinte aux situations d'urgence) et d'<b>atténuer les disparités territoriales</b> de réponses à l'aide alimentaire (rural / urbain).</li> <li>• Permettrait une certaine forme de « <b>sacralisation</b> » du <b>budget dédié à l'alimentation</b> [DA] en bloquant sur une carte dédiée un budget alimentation incompressible.</li> <li>• Permettrait « d'intégrer la <b>restauration collective comme un véritable acteur</b> en lui attribuant un rôle dans l'éducation à l'alimentation et en accordant un budget aux repas pris en restauration collective. »</li>   <li>• Pour le GC NCA, il pourrait être un <b>levier pour impliquer les citoyens dans les réflexions sur l'alimentation</b> (modes de production, de distribution, de transformation,</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Risquerait de générer un processus complexe</b> (gestion participative des conventionnements, gestion d'une nouvelle branche de la sécurité sociale, difficulté à expérimenter au-delà d'une échelle très locale vs. difficile à développer au niveau local « la SSA repose sur un système de redistribution fiscale qui relève plus de l'État, la Région étant contrainte par son manque d'autonomie fiscale (fort regrettable). » [DA], etc.)</li> <li>• <b>Génère des incertitudes sur les conditions de sa mise en œuvre</b> (quels porteurs, quel portage juridique, quel mécanisme de financement, quels contrôles, quels circuits de distribution...)</li> <li>• Génère des incertitudes quant à la <b>capacité de la production locale à répondre aux besoins</b></li> <li>• Risquerait de mettre en avant certaines productions ou modes de production au détriment d'autres avec le conventionnement des produits</li> <li>• Son <b>coût global</b> nécessiterait des fonds supplémentaires pour le financer et risquerait de peser trop lourdement sur les finances publiques si son objectif n'est pas atteint - peu crédible dans la situation actuelle (vs. nécessité de mener une évaluation bénéfices-risques).</li> <li>• Serait <b>difficilement réalisable à court terme / moyen terme</b></li> <li>• <b>Dévaloriserait la notion de travail</b></li>   <li>• Pour le GC NCA <sup>129</sup>, l'allocation d'un budget alimentaire universel à tous les ménages aura des effets importants sur les marchés alimentaires. Ainsi, en l'absence d'une offre conventionnée satisfaisante, les prix alimentaires pourraient augmenter fortement. De plus, des effets de réallocation budgétaire entre postes de consommation sont à anticiper, avec de potentiels effets inflationnistes sur l'ensemble de l'économie et des impacts à prévoir sur la balance commerciale. Certains membres du groupe demandent à ce que les <b>conséquences macro-économiques</b> d'un tel dispositif soient bien évaluées avant toute mise en œuvre.</li> </ul>

<sup>129</sup> Extrait de la note de positionnement du groupe de concertation Nouveaux comportements alimentaires.

d'approvisionnement, et de rémunération des agriculteurs), si celle-ci intègre la notion de **conventionnement décidé démocratiquement dans les territoires**.

- Pour le GC NCA, ce dispositif viserait à améliorer **l'accessibilité de l'alimentation pour l'ensemble de la société**

OPPORTUNITES DE LA SECURITE SOCIALE DE L'ALIMENTATION	MENACES DE LA SECURITE SOCIALE DE L'ALIMENTATION
<ul style="list-style-type: none"> <li>• La <b>préoccupation sociétale, politique et médiatique</b> à l'échelle française et internationale de plus en plus forte sur l'accès à l'alimentation, la souveraineté alimentaire, la qualité de l'alimentation accentuée par la crise Covid-19 et la guerre en Ukraine</li> <li>• La <b>dynamique de relocalisation du système alimentaire et mutation agroécologique</b></li> <li>• Le <b>contexte économique difficile pour l'alimentation</b> : augmentation des prix, coût de l'énergie, ruptures d'approvisionnement</li> <li>• La <b>précarité alimentaire grandissante</b> faisant de l'alimentation une variable d'ajustement dans le budget des français</li> <li>• Le <b>soutien par de nombreux collectifs</b> (motivés par la lutte contre la précarité alimentaire et plus largement)</li> <li>• Les <b>expériences du système redistributif français et de sécurité sociale</b> qui sembleraient constituer « un « précédent » qui montre, selon certains porteurs de l'idée, qu'un tel projet est possible » [DA].</li> <li>• Le <b>développement des technologies</b> de cartes prépayées pour assurer un déploiement efficace à grande échelle</li> <li>• <b>L'enjeu de santé publique</b> [DA] : le concept de One Health (une seule santé) porté par des institutions en France et au niveau international (OMS, FAO...), le fait que l'alimentation est une composante importante de la santé et l'urgence de lutter contre la malbouffe, la sous nutrition, la malnutrition, le surpoids et l'obésité</li> <li>• <b>Le besoin des citoyens de davantage de démocratie</b> (alimentaire) - « Aller vers un « <b>Droit à l'alimentation</b> » [DA]</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Le <b>principe de solidarité</b> inscrit dans la Sécurité sociale qui serait contraire au principe de redistribuer la somme de 150 € par mois et par personne sans condition de ressource</li> <li>• La <b>co-existence avec les systèmes d'aide alimentaire et agroalimentaire actuels</b></li> <li>• <b>L'ampleur des changements nécessaires pour le mettre en place</b> [DA]</li> <li>• Le <b>manque de source de financement public dédié</b> sur le sujet</li> <li>• La <b>rupture d'accords de libre-échange préétablis</b> dans le cadre de l'OMC et de la PAC</li> <li>• <b>Les règlements européens</b> qui pourraient être contredits par le système de conventionnement</li> <li>• L'augmentation des cotisations sociales pour les entreprises et risque que la <b>charge financière soit trop lourde à supporter par les entreprises et les salariés</b> / « mondialisation libérale qui rend de plus en plus difficile – pour des raisons de compétitivité – d'augmenter le « coût du travail » et donc les cotisations »</li> <li>• <b>La dépendance à une volonté politique forte</b> « Manque de courage politique face à l'urgence climatique et aux inégalités sociales de santé »</li> <li>• <b>La nécessité d'engager un accord au niveau national</b>, ce qui, compte tenu de l'ampleur du dispositif, peut constituer un frein - qualifiée d' « <b>utopiste</b> » [DA]</li> <li>• <b>Le risque de connaître des attaques du patronat et de gouvernements libéraux</b></li> <li>• <b>L'acceptation sociale de la cotisation</b> (« des années de matraquage politique et médiatique à amalgamer « cotisations » et « charges », à pointer du doigt le « coût du travail » et à opposer les cotisations sociales au salaire et au pouvoir d'achat ont fortement abimé l'acceptation sociale de la cotisation. »)</li> <li>• Le <b>manque de prévention sur l'alimentation en France</b> dans le passé et jusqu'à aujourd'hui.</li> <li>• Le <b>risque de diminution des dons</b> et par conséquence, gestion plus difficile du gaspillage alimentaire</li> </ul>

<ul style="list-style-type: none"> <li>• Les initiatives en cours pour <b>transformer le modèle d'aide alimentaire français</b> (mise en place du Cocolupa en 2020, ...)</li> <li>• <b>L'attachement des Français pour la gastronomie française et la sécurité sociale</b> (éléments ancrés dans la société française - la mise en place d'une SSA en France a donc un certain « sens anthropologique »).</li> <li>• Les initiatives en cours d'amélioration de <b>l'accessibilité à tous de la restauration collective</b>.</li> <li>• La <b>lutte contre l'impact environnement</b> : valoriser l'impact environnemental de la démarche s'il est mesuré.</li> <li>• La SSA repose sur des caisses locales où est mise en place la démocratie alimentaire d'un côté et le conventionnement avec les producteurs de l'autre. Se pose alors la question des liens avec les PAT leur gouvernance, surtout lorsque ceux-ci essayent de l'ouvrir le plus possible. Certains PAT ont déjà commencé ou souhaitent se lancer dans des expérimentations locales.</li> <li>• Pour certains membres du groupe GC Nouveaux comportements alimentaires<sup>130</sup>, la SSA est un outil intéressant pour face à la double urgence climatique et sociale à court terme, et <b>enclencher la transition vers des systèmes alimentaires durables à plus long terme</b>.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Le manque de création d'un <b>système suffisamment coordonné</b> aux niveaux national, régional, local</li> <li>• <b>Le fait que le projet soit calqué sur celui de la Sécurité sociale alors que le contexte politique, économique et social était différent à la sortie de la seconde guerre mondiale</b> : « le rapport des forces était nettement plus favorable aux travailleurs et à leurs organisations syndicales et politiques progressistes (victoire sur le nazisme...). Aujourd'hui la Sécu est attaquée de toutes parts, étatisation rampante (fiscalisation – exonération de cotisations patronales), voire sa privatisation »</li> </ul>
-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

---

<sup>130</sup> Extrait de la note de positionnement du groupe de concertation Nouveaux comportements alimentaires.

## Points de discussion

### Sur le coût associé à l'outil

Dans les débats autoportés (DA), il est apparu que certains pensent que le coût associé à l'outil constitue un blocage en particulier dans le contexte de finances publiques dégradées alors que pour d'autres il s'agit d'un argument de façade.

Dans les contributions des membres, le coût pour financer la SSA apparaît comme la principale menace susceptible d'avoir une influence défavorable sur son développement et sur ses résultats. Pour d'autres, il faut mener une évaluation « bénéfice-risque » en comparant l'ensemble des dispositifs et en intégrant les bénéfices en terme de dépenses de santé.

### Sur le principe d'universalité

Dans les débats autoportés, **la question de l'universalité de l'aide a fait débat**. Pour certains, l'universalité de l'aide permettrait d'éviter le risque de stigmatisation associé au fait de devoir justifier de ses revenus. Pour d'autres il s'agirait d'une « équité présumée » (*« pourquoi faudrait-il donner 150 euros au PDG de X pour qu'il aille se nourrir ? Il faudrait qu'elle soit attribuée sous conditionnalité de revenu »*.)

Pour certains membres, la SSA permettrait de toucher l'ensemble des personnes en situation de précarité (même celles qui ne font pas appel à l'aide alimentaire et qui sont actuellement « hors des radars ») tandis que d'autres membres pensent qu'il serait difficile de toucher les personnes étant le plus en insécurité alimentaire, que l'approche territoriale pourrait conduire à des disparités et qu'il serait *« ambitieux de prétendre que la sécurité sociale de l'alimentation à elle seule permette d'éradiquer la précarité alimentaire »*.

### Sur l'accompagnement social

Pour certains membres du groupe de concertation, la SSA permettrait de laisser davantage de temps aux acteurs du secteur actuel de l'aide alimentaire pour déployer des actions telles que la mise en place de la démocratie alimentaire locale, l'accompagnement social pour l'accès aux droits, la mise en œuvre de programmes de prévention probants, la mise en place d'actions solidaires de proximité... Pour d'autres, la SSA conduirait à un affaiblissement voire une absence d'accompagnement social des bénéficiaires et de l'éducation alimentaire.

## Annexe 8 – Tableau SWOT sur le Chèque alimentaire

---

L'analyse SWOT (Strengths (forces), Weaknesses (faiblesses), Opportunities (opportunités), Threats (menaces)) est un outil stratégique visant à **confronter l'étude des forces et des faiblesses d'une organisation, d'un secteur, d'un projet ou d'un territoire** avec celle **des opportunités et des menaces de son environnement**. Cet outil est notamment utilisé pour aider à la **définition d'une stratégie de développement** <sup>131</sup>

Dans le présent document, les termes **forces, faiblesses, opportunités, menaces** seront compris comme suit :

- **Forces** : caractéristiques propres au chèque alimentaire **pouvant conduire à de bons résultats ou lui conférant un avantage sur les autres outils** qui pourraient être mobilisés pour répondre à la problématique de la prévention et de la lutte contre la précarité alimentaire.
- **Faiblesses** : caractéristiques propres au chèque alimentaire **pouvant conduire à de mauvais résultats ou à l'absence de ceux-ci, ou lui conférant un désavantage sur les autres outils** qui pourraient être mobilisés pour répondre à la problématique de la prévention et de la lutte contre la précarité alimentaire.
- **Opportunités** : éléments liés à l'environnement dans lequel il s'agirait de mettre en place le chèque alimentaire (cadre réglementaire, législatif, de politiques publiques, contexte économique, politique, social, etc.), **susceptibles d'avoir une influence favorable sur le développement de cet outil et sur ses résultats**.
- **Menaces** : éléments liés à l'environnement dans lequel il s'agirait de mettre en place le chèque alimentaire (cadre réglementaire, législatif, de politiques publiques, contexte économique, politique, social, etc.), **susceptibles d'avoir une influence défavorable sur le développement de cet outil et sur ses résultats**.

### Préambule

Cet exercice SWOT ne proposait pas au préalable de contour du chèque alimentaire. L'analyse des contributions des membres du groupe de concertation a démontré que **les interprétations pouvaient être diverses** selon ce qu'ils projetaient concernant le montant, le public cible, les critères de conventionnement, les mécanismes de mise en œuvre et de déploiement.

Par exemple, différentes propositions sont apparues concernant le **format du « chèque »**. En effet, ce dispositif pourrait prendre la forme d'un chèque (sur le modèle des « tickets restaurants » en papier), d'une carte prépayée ou d'une prime virée sur un compte bancaire. Ces différentes modalités ont en outre des impacts sur son mode de distribution. Pour mémoire, le panel citoyen avait proposé de développer la « carte alimentaire » à travers la proposition suivante : « *Mettre en place un système de carte alimentaire permettant l'achat de denrées alimentaires et de produits d'hygiène dans tous les commerces pour que les personnes dans le besoin puissent s'alimenter dignement et de manière non-discriminante. Le budget associé doit s'ajouter aux minimas sociaux* ». Les membres du groupe de concertation ont soulevé les avantages et inconvénients que les différents modes de paiement conditionnés à cette aide peuvent présenter, préférant les systèmes « non stigmatisants » donc « anonymes » ou « non-nominatifs » ou « qui

---

<sup>131</sup> [Glossaire international](#)

ne puissent pas être distingués d'autres modes de paiement généralistes » comme la carte prépayée car « la personne l'introduit elle-même dans le terminal ». Dans les débats citoyens, la question de l'accessibilité de la carte reste posée, si la carte est associée à une application, celle-ci doit être « handi-accessible » et tenir compte de la fracture numérique. Le mode de paiement par « chèque » est davantage critiqué car il peut **mettre en difficulté**, « **stigmatiser** » voire « **humilier** » **les personnes** qui l'utilisent lors du passage en caisse (s'il se distingue des titres restaurant de droit commun, si la valeur faciale du chèque est plus élevée que le montant du solde, ce qui peut induire une « perte » monétaire, ou si les chèques ne sont plus acceptés avec la dématérialisation en cours des titres restaurant).

La question du **conventionnement** qui consisterait à flécher l'achat de certains produits (« frais », « durables », « bruts », bio, HVE, Label rouge...) ou l'achat dans des structures identifiées constitue également un point de vigilance au vu de la diversité des modalités potentielles.

Le **montant** et sa **fréquence de distribution** font également l'objet de diverses interprétations (allant de 10 euros versés annuellement ou des versements mensuels ponctuels sans montant précisé par exemples). Il est néanmoins partagé par l'ensemble des membres que ce dispositif, s'il est national, n'est pas universel et ne concernerait qu'une partie de la population. Ce sont les critères d'éligibilité qui peuvent largement différer.

Par ailleurs, certains membres précisent que le chèque alimentaire est une **solution immédiate et ponctuelle qui ne répond pas aux besoins alimentaires quotidiens des personnes**, ne permet pas de garantir un accès de toutes et tous à une alimentation saine et équilibrée et de résoudre durablement la précarité alimentaire car il s'agirait d'une « réponse conjoncturelle à un problème structurel ».

Malgré ces interprétations diverses concernant les modalités de distribution du « chèque », on peut définir des forces et des faiblesses de ce dispositif dans un contexte règlementaire, économique, politique, social qui peut être, d'un certain point de vue, favorable à son développement (opportunités) ou défavorable à son développement (menaces).

Légende pour le tableau : [DA] et [PC] sont des éléments également partagés ou issus de la participation citoyenne.

LES FORCES DU CHEQUE ALIMENTAIRE	LES FAIBLESSES DU CHEQUE ALIMENTAIRE
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Sa portée nationale et institutionnelle garantirait une <b>pérennité de l'aide</b> pour les ménages éligibles.</li> <li>• En fonction des critères de conventionnement, du mode de distribution et de l'association, de l'existence « de modules d'accompagnement » [DA] et de prévention, ce dispositif pourrait contribuer à <b>accroître les capacités d'agir et d'empowerment personnel</b> (progression vers un accès autonome à une alimentation choisie)</li> <li>• Le chèque permettrait de « bloquer » un <b>budget alimentation incompressible et d'améliorer la couverture des besoins nutritionnels</b></li> <li>• Il permettrait de disposer d'un levier supplémentaire de lutte contre la précarité alimentaire avec des <b>effets positifs immédiats</b>.</li> <li>• Il impulserait un <b>changement de direction dans la lutte contre la précarité alimentaire</b> en dissociant la lutte contre la précarité alimentaire de la lutte contre le gaspillage alimentaire, et donc constituerait une étape vers un accès digne à l'alimentation.</li> <li>• Il s'appuierait sur l'idée de « <b>penser autrement l'aide alimentaire</b> » [DA] et répondrait à certaines limites de l'aide alimentaire reposant sur les dons (dépendance aux dons, complexité de la logistique, potentiels risques sanitaires liés à la manipulation par les associations de produits alimentaires souvent proches de leur date limite d'utilisation optimale, dépendance des ménages aux règles et conditions de fonctionnement variables des associations, « difficultés liées à une accessibilité géographique inégale » [DA]...)</li> <li>• Il permettrait de <b>toucher une plus large population</b> que celle accueillie par l'aide alimentaire</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Il ne serait <b>pas universel</b> (valable que sous certaines ressources), et supposerait un <b>risque de non-recours et/ou non couverture</b> (peu adapté aux personnes en situation irrégulière, isolée, vivants dans des déserts alimentaires ou ne disposant pas d'équipement informatique [en cas de « carte » alimentaire])</li> <li>• Il semblerait conduire à des <b>difficultés opérationnelles de mise en œuvre</b> (ciblage des produits, système de correspondance et d'éligibilité des produits au sein des circuits chronophages à déployer, mobilisation du personnel de caisse pour les contrôles de l'éligibilité des produits, mobilisation d'un centre financier)</li> <li>• Les critères de mise en œuvre, le déploiement et l'évaluation ne seraient pas choisis et réalisés avec la participation de personnes concernées, ce qui <b>écarterait le possible développement d'une démocratie alimentaire</b></li> <li>• Il ne s'inscrirait pas dans les « fondamentaux du modèle français de l'aide alimentaire : valorisation du <b>gaspillage, partage et solidarité</b>. Ils s'inscrivent dans une logique financière. » [DA]</li> <li>• Il ferait peser le <b>poids de la transition</b> de l'ensemble du système sur le marché et sur la responsabilité individuelle des consommateurs</li> <li>• Il ne permettrait <b>pas de cibler le problème à la racine</b> : la précarité alimentaire « encourage la politique de bas salaire et la précarité (alimentaire, sociale...) », « Ne traite qu'un aspect parmi d'autres de la pauvreté », « Refus par les personnes concernées d'une nouvelle allocation fléchée, au lieu d'assurer des conditions de vie dignes »)</li> <li>• <b>Le coût associé à l'outil serait difficilement prévisible</b> et pourrait s'avérer « onéreux » [DA] et engendrerait des dépenses publiques supplémentaires</li> <li>• Si des actions d'accompagnement ne sont pas prévues en complément du chèque, le dispositif ne <b>permettrait pas de lutter contre l'isolement et la désocialisation des personnes</b></li> <li>• <b>Il y aurait un risque de dérive, d'abus inhérents au fait de proposer une aide à une large échelle</b> [PC – DA] / Utilisation potentiellement détournable pour payer d'autres produits</li> <li>• Certains <b>critères conditionnant l'accès à l'alimentation ne sembleraient pas être traités par un chèque</b> : structuration d'une offre alimentaire (et donc d'une production agricole) durable et de proximité, capacité à cuisiner, etc.</li> <li>• Il risque d'être stigmatisant - « Si on voit que c'est un chèque social, c'est discriminant »</li> </ul>



OPPORTUNITES DU CHEQUE ALIMENTAIRE	MENACES DU CHEQUE ALIMENTAIRE
<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Le contexte économique et social en crise</b> (paupérisation de la population, précarité alimentaire grandissante, inflation...)</li> <li>• <b>Le contexte politique et « sociétal » français favorable pour agir en faveur d'une transition alimentaire</b> : sensibilité du public à la transition écologique, proposition de la Convention citoyenne qui est inscrite dans la Loi Climat et Résilience, volonté affichée lors de la mise en place du Cocolupa en 2020 de transformer le modèle d'aide alimentaire français.</li> <li>• <b>La volonté générale d'aller vers des systèmes alimentaires plus durables</b>, dont le chèque peut être un soutien partiel, et de mettre en place une véritable <b>politique alimentaire</b> pour augmenter l'autonomie des territoires, l'éducation à l'alimentation, à la consommation de produits les plus bruts possibles</li> <li>• <b>Les conditions de mise en œuvre matérielles qui ont déjà été expérimentées ou mises en place pour d'autres dispositifs</b> (système de titres restaurant, technologies de cartes prépayées, dispositif Food Stamps aux États-Unis, développement de solutions en cours par plusieurs acteurs du numérique, chèques Covid déployés à grande échelle, chèque d'accompagnement personnalisés...)</li> <li>• Une occasion de <b>sortir progressivement de l'aide alimentaire en nature en la réservant aux situations d'urgences</b> et pour les personnes dans une situation irrégulière ou compliquée</li> <li>• <b>Des conséquences positives à l'échelle de l'UE</b> : renforcerait les fonds européens alloués à l'insécurité alimentaire, la coopération entre États membres...</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Le contexte inflationniste et de réduction des dépenses publiques</b> (absorption du montant du chèque par la montée des prix, crainte d'une baisse de subventions destinées à des initiatives qui œuvrent déjà pour un accès pour tous à une alimentation durable et de qualité pour financer l'outil).</li> <li>• <b>La portée faible du dispositif pour atteindre un objectif de lutte contre la précarité alimentaire</b> : poursuit une politique structurelle centrée sur l'aide alimentaire, qui ne vise pas les causes profondes de l'insécurité alimentaire (inégalités sociales, déserts alimentaires et de services publics, non-durabilité des systèmes alimentaires) et qui va à l'encontre d'une politique orientée vers l'institution d'un « droit à l'alimentation ».</li> <li>• Le fait que le dispositif <b>écarter la question de la démocratie alimentaire et de la participation des personnes concernées</b></li> <li>• Un risque politique de proposer une réponse minimale qui risquerait de <b>favoriser le mécontentement</b>.</li> <li>• <b>Une portée faible du dispositif pour enclencher une transition vers des systèmes alimentaires durables et une alimentation favorable à la santé</b> (insuffisant pour répondre à l'objectif de santé publique, risque d'une captation inéquitable sur la chaîne alimentaire, pas durable...)</li> <li>• Le risque que le chèque soit <b>capté par les grands réseaux associatifs d'aide alimentaire</b> réduisant l'ambition de transformation du modèle d'aide alimentaire.</li> <li>• <b>Le renforcement du passage d'une logique universaliste à une logique de ciblage des aides individuelles</b>, ciblage stigmatisant et contribuant moins fortement à la cohésion sociale.</li> <li>• <b>Une couverture territoriale inégale et le non-recours</b> (approche territoriale hétérogène et exclusion de nombreux publics de l'aide)</li> <li>• <b>Le droit européen</b> (le système de conventionnement pourrait contredire des règlements européens, règlement INCO (pouvant aider au ciblage des produits via l'étiquetage de l'origine des ingrédients primaires dans les produits transformés) difficile à appliquer par plusieurs maillons)</li> <li>• <b>La capacité des agriculteurs et producteurs locaux à fournir les bénéficiaires du chèque</b> en produits alimentaires « durables »</li> <li>• <b>L'acceptation des personnes directement concernées par le dispositif</b> (bénéficiaires, lieux de vente/distribution, associations...)</li> <li>• <b>Le fonctionnement du dispositif</b> (difficultés liées à la gestion de la distribution par des bénévoles, fracture/rupture numérique, équipement de certaines structures en terminaux de carte...)</li> <li>• <b>Les prix des produits durables</b> qui peuvent être « souvent plus élevés »</li> </ul>

- |  |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                             |
|--|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
|  | <ul style="list-style-type: none"><li>• <b>L'accès aux produits</b> en circuits-courts souvent difficile (nécessite une voiture)</li><li>• <b>L'exonération du patronat de ses responsabilités de rémunérer la force de travail</b> pour se reporter sur le gouvernement, et donc sur la collectivité pour financer les « travailleurs pauvres ».</li></ul> |
|--|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|

## Points de discussion

### Sur le conventionnement

La question du conventionnement fait l'objet de discussion au sein du groupe de concertation. Le conventionnement peut concerner à la fois les produits que le « chèque » permettrait d'acheter et les lieux de distribution éligibles, l'un pouvant être indépendant de l'autre.

#### Les inconvénients liés au conventionnement des produits :

- **Ne laisserait pas le libre choix** des personnes et serait donc contraire au critère d'alimentation choisie de l'alimentation durable.
- Conduirait à une **forme de « paternalisme »** en orientant les modes de consommation des plus précaires
- **Ne répondrait pas nécessairement à la priorité alimentaire** (qui n'est peut-être pas l'accès à des produits locaux et durables en première urgence)
- Risquerait de conventionner des **produits éloignés des habitudes**, des envies de consommation, des équipements, des capacités de stockage des bénéficiaires
- Ne permettrait pas la prise en compte de la **dimension plaisir de l'alimentation** au-delà des aspects nutritionnels [DA]

#### Les avantages du conventionnement des produits :

[Dans le cas où le conventionnement concernerait des produits qui répondent à différents critères (santé, environnemental et économique), à travers des produits durables, locaux, « sains », de qualité, etc.]

- Soutiendrait la production française
- Développerait l'accès aux produits locaux, de qualité, durables intégrant des produits frais, bruts, transformés, d'origine animale ou végétale
- Donnerait aux personnes en situation de précarité la possibilité de mieux se nourrir en facilitant l'accessibilité des produits frais de qualité
- Faciliterait l'accès aux achats durables malgré leurs prix plus élevés

#### Les inconvénients liés au conventionnement des lieux de distribution ou de restauration :

- Ne permettrait pas de couvrir tous les territoires (inégalités territoriales pour faire ses courses)
- Pourrait rendre difficile l'utilisation des chèques dans certains lieux (marchés de plein air, producteurs locaux, lieux associatifs, solidaires...)
- Irait à l'encontre d'un principe de **justice sociale** puisque les tickets restaurants ne sont pas fléchés sur certains types de restaurants<sup>132</sup> [PC]
- Complexité à définir les points de vente éligibles

Ne pas conventionner ni les produits ni les lieux de distribution présenterait l'avantage de laisser la liberté de choisir les aliments, « facilite leur usage » [PC] et « évite le risque de stigmatisation » [PC].

---

<sup>132</sup> Certains participants indiquent toutefois, dans un autre débat, que la carte restaurant ne peut être utilisée en supermarché que sur certains types de produits « Les grandes surfaces pourraient-elles être conventionnées, ou bien certain de leurs rayons seulement, ce qui reviendrait à restreindre le choix des utilisateurs et utilisatrices du dispositif, à l'instar des tickets restaurants ? ».

### Sur le ciblage ou non des publics

Les discussions sur le ciblage des publics ont davantage eu lieu dans les débats autoportés et le panel citoyen. Pour certains, l'outil doit **cibler les personnes qui doivent avoir accès à l'aide en priorité** « *D'abord pour les gens précaires.* » ou doit être attribué sous « conditions de critères sociaux ». Pour d'autres, il faut **privilégier une approche universelle** pour éviter les risques de stigmatisation.

### Sur l'accompagnement social

Certains membres pensent que le chèque alimentaire risque d'affaiblir l'accompagnement social tandis que d'autres font l'hypothèse qu'il permettrait de libérer du temps au monde associatif pour se consacrer à la mise en place d'actions d'aller-vers, d'accompagnement social des personnes éligibles, la mise en œuvre de programmes de prévention, d'actions solidaires de proximité ou encore l'organisation de lieux facilitant la démocratie alimentaire.



# Avis citoyen

« Que faut-il faire pour que chaque personne ait un accès digne à une alimentation suffisante et de qualité ? »

L'avis présente les réponses d'un panel de 18 citoyens réunis les

- 25, 26 et 27 mars 2022
- 1<sup>er</sup>, 2 et 3 avril 2022

À l'Académie du Climat à Paris.



## ➔ 2 messages d'interpellation préalables

1

Seulement une **volonté et une implication politique fortes** pourront lutter efficacement contre la précarité alimentaire

« Quand on veut on peut » \*



2

Il faut s'attaquer aux **inégalités sociales et à la pauvreté**

\* Les membres du panel ont souhaité illustrer certains de leurs messages avec des citations ou verbatims qui apparaissent dans les bulles bleues



## 4 grands axes de réponse

- 1 Prendre le problème des précarités alimentaires à la racine
- 2 Changer et diversifier le fonctionnement actuel de l'aide alimentaire
- 3 Améliorer la qualité des produits pour une alimentation durable saine et suffisante pour toutes et tous
- 4 La participation et l'écoute des personnes en situation de précarité sont indispensables et primordiales

1

Prendre le problème des précarités alimentaires  
à la racine

---

A

## Considérer l'alimentation comme un droit fondamental en France et en Europe



Reconnaissance du droit international à l'alimentation dans le droit français et demander à l'État une réelle stratégie de protection de l'accès pour toutes et tous à l'alimentation et que ce droit soit opposable



Associer les citoyens et citoyennes, notamment des personnes en situation de précarité, à l'écriture de la stratégie nationale de protection de l'accès à l'alimentation pour toutes et tous

« c'est une question de reconnaissance de l'inscrire dans la loi »



B

## Augmenter les ressources financières pour contribuer à une meilleure autonomie des personnes



Afin que les personnes ne tombent pas dans une certaine forme de précarité alimentaire, il faut garantir le pouvoir d'achat en **augmentant le SMIC, les minima sociaux...**



Permettre aux personnes sans papier de travailler

« Il ne faut plus de travail précaire et subventionné »



1 personne estime que parmi les sans-papier, il faut permettre uniquement aux demandeurs d'asile de travailler.



C

Agir contre la précarité alimentaire à l'échelle européenne et mondiale par la coopération

« Le monde est un village planétaire de 7 milliards de personnes »



2

Changer et diversifier le fonctionnement actuel de l'aide alimentaire

---



A

## Avoir un meilleur contrôle des actions et des dépenses des associations d'aide alimentaire



Revoir le fonctionnement des associations avant de les subventionner. Contrôler la formation des bénévoles, la qualité des aliments en s'appuyant sur la participation des personnes en situation de précarité

B

## Améliorer l'accès à l'aide alimentaire



Simplifier les démarches d'accès aux aides alimentaires (moins de papiers, de justificatifs)



Mieux diffuser les informations sur les aides



Identifier les personnes précaires « invisibles »

C

S'assurer de la qualité des denrées alimentaires distribuées (variées, non périmées, équilibrées)



Impliquer les personnes en situation de précarité dans la sélection des produits de l'aide alimentaire financés par l'Union Européenne



Améliorer la qualité des repas servis en centres d'hébergement et permettre aux personnes qui y sont accueillies d'avoir accès à une cuisine

D

La précarité alimentaire ne doit pas continuer à être un débouché marchand de la lutte contre le gaspillage



Il ne faut pas permettre la défiscalisation des denrées qui sont données aux associations. La précarité ne doit pas être un marché

« Un don est un don »

E

## Développer les initiatives complémentaires ou alternatives à l'aide alimentaire

- ➔ Mettre en place un système de carte alimentaire permettant l'achat de denrées alimentaires et de produits d'hygiène dans tous les commerces pour que les personnes dans le besoin puissent s'alimenter dignement et de manière non-discriminante. Le budget associé doit s'ajouter aux minimas sociaux
- ➔ Améliorer l'accessibilité des épiceries solidaires sur les territoires pour tous et toutes
- ➔ Développer l'accessibilité aux jardins partagés et développer cette possibilité sur tout le territoire français (métropole et outre-mer)



2 personnes du groupe sont en désaccord avec le fait d'ouvrir la carte alimentaire aux restaurants



F

S'inspirer des modèles de lutte contre la précarité alimentaire déjà existants et qui fonctionnent à l'étranger (accès à la terre du modèle brésilien, actions collectives et prévention du modèle canadien, accès aux revenus décents par le travail du modèle norvégien)



G

Répondre de façon différenciée aux besoins alimentaires des territoires



Installer plus d'antennes d'associations d'aide alimentaire et de dispositifs mobiles dans les territoires dits de « déserts alimentaires »

3

Améliorer la qualité des produits pour une alimentation durable saine et suffisante pour toutes et tous

A

Avoir un accès facile pour toutes et tous aux produits de bonne qualité pour la santé



Réduire et bloquer les prix des produits de première nécessité



B

Favoriser la production agricole biologique et respectueuse des sols et de la biodiversité



Augmenter l'aide de l'Etat pour qu'une partie de l'aide alimentaire soit issue des producteurs locaux



Fixer un quotas minimum de produits issus de l'agriculture française à prix abordable dans les supermarchés



Favoriser la production agricole biologique et respectueuse des sols et de la biodiversité



Développer les PAT (projets alimentaires territoriaux) en apportant un soutien financier pour favoriser la consommation locale



4

La participation et l'écoute des personnes en situation de précarité sont indispensables et primordiales

A

Instaurer un dialogue horizontal entre les personnes élues et les personnes en situation de précarité alimentaire



Que dans tous les territoires, les décisions qui impactent les personnes en situation de précarité, dans toute leur diversité, soient construites et évaluées avec elles (application du décret 2015-1447 6 novembre notamment)

« Tout ce qui est fait pour moi sans moi est fait contre moi »

B

Mettre tous les profils de personnes en situation de précarité au centre du débat et identifier les « invisibles »



Sensibiliser / former les professionnels en contact avec les personnes en situation de précarité par des témoignages et des expériences vécues

« Les personnes en situation de précarité alimentaire n'arrivent pas à faire entendre leur voix à leur niveau »

« Il y a du mépris venant de ceux qui sont censés nous accompagner »



C

Mettre au centre la personne en tant qu'humain et non en tant que précaire



Les personnes élues et acteurs associatifs doivent changer leur vision et leur jugement misérabilistes sur la pauvreté

« Aujourd'hui c'est moi demain c'est peut-être toi »

« La précarité n'est pas une identité »



D

## Faire évoluer la place que la société donne aux personnes en situation de pauvreté



Que les personnes en situation de précarité réalisent des messages pour interpeller le grand public sur leurs réalités (relayés par le milieu sportif, culturel, audiovisuel)

« Changer le regard sur les personnes en situation de précarité »



## Avis réalisé par

- Assiatou BAH
- Janick CALLET ROUSSEL
- Tatiana CHAMPION
- Dylan DAMHET
- Christine DE LOOF
- Maimouna DIADHIOU
- Jessica FAUNANT
- Abdoulaye GUEYE
- Elyas HAIDARIE
- Lou Jayne HAMIDA
- Marie Lucine MOUSSOUA
- Jacques MINET
- Céline LIBINE
- Saphia RACHEDI
- Jody ROPERT
- Malik SALAO
- Emmanuel SABZE ZEUBE
- Emeline TETE



*Les membres du panel ont souhaité signer l'avis en leur nom propre.*





Conseil National de l'Alimentation

251 rue de Vaugirard

75015 PARIS Cedex 15

[www.cna-alimentation.fr](http://www.cna-alimentation.fr)

@CNA\_Alim



**MINISTÈRE  
DE LA TRANSITION  
ÉCOLOGIQUE  
ET DE LA COHÉSION  
DES TERRITOIRES**

*Liberté  
Égalité  
Fraternité*



**MINISTÈRE  
DE LA SANTÉ  
ET DE LA PRÉVENTION**

*Liberté  
Égalité  
Fraternité*



**MINISTÈRE  
DE L'ÉCONOMIE,  
DES FINANCES  
ET DE LA SOUVERAINETÉ  
INDUSTRIELLE ET NUMÉRIQUE**

*Liberté  
Égalité  
Fraternité*



**MINISTÈRE  
DE L'AGRICULTURE  
ET DE LA SOUVERAINETÉ  
ALIMENTAIRE**

*Liberté  
Égalité  
Fraternité*