



Les services de la restauration collective et les enjeux de l'aide alimentaire

Synthèse bibliographique

Mars 2022

Financé par



GOVERNEMENT

*Liberté
Égalité
Fraternité*



INTRODUCTION

Cantines Responsables et l'Agence nouvelle des solidarités actives (Ansa) proposent une expérimentation sociale visant à mobiliser des cuisines centrales de restauration collective et des acteurs de l'aide alimentaire pour produire des repas à destination de personnes en situation de précarité sur quatre territoires franciliens.

L'objectif principal est d'**améliorer l'accès à une alimentation de qualité** pour les personnes en situation de précarité en s'appuyant sur les services de restauration collective quel que soit leur mode de gestion, directe ou concédée.

L'expérimentation permettra d'analyser l'opérationnalité de partenariats entre restauration collective et aide alimentaire. Il s'agit de **mesurer l'ensemble des contraintes administratives, techniques et économiques** auxquelles sont confrontées les différentes parties prenantes, d'identifier de manière transparente le coût de ces dispositifs et d'**analyser leurs conditions de réussite et de pérennisation**.

Le projet a été retenu dans le cadre **du Plan de Relance** lancé par la Direction régionale et interdépartementale de l'hébergement et du logement d'Île-de-France (DRIHL IDF) en direction des associations de lutte contre la pauvreté.

Le projet se déroule en deux grandes phases :

Une **première phase d'étude** avec :

- Une **analyse bibliographique** (le présent rapport)
- Un **appel à témoignages** pour identifier des acteurs ayant mené des expérimentations similaires pendant la crise dans toute la France.
- Une **analyse qualitative des retours d'expérience prometteurs**, incluant l'étude du coût économique via des entretiens approfondis auprès de chacune des parties prenantes.

Une **seconde phase d'expérimentation** :

- **L'accompagnement de quatre territoires d'Île-de-France** pour mettre en place ou consolider des partenariats entre des sites de production de repas d'une part, et des associations et acteurs de l'aide sociale d'autre part, afin de distribuer des repas à des personnes en précarité,
- La **construction et la diffusion d'un référentiel** identifiant les enjeux et conditions de réussite de ce type de collaboration, ainsi qu'une **boîte à outils** pour accompagner ces acteurs.

Le projet se déroule de juillet 2021 à décembre 2022.

Ce présent rapport constitue l'analyse bibliographique de la première phase d'étude.

Près d'une centaine de documents sur la thématique de l'aide alimentaire et la restauration collective ont été identifiés et analysés : rapports d'enquêtes, articles scientifiques, articles de revues, documents de communication sur les initiatives de collectivités, etc.

Nous avons également relevé les bonnes pratiques et les initiatives de coordination entre associations et entre association et restauration collectives. L'essentiel de cette documentation est listé dans la partie RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES de ce rapport.

L'objectif de la première phase de synthèse bibliographique est de réaliser une synthèse actualisée de la situation de l'aide alimentaire ainsi que celle de la restauration collective. Celle-ci nous permettra de tirer les principaux enseignements à l'usage d'une éventuelle coordination entre restauration collective et aide alimentaire.

Ce travail visant à réaliser **un état de l'art des partenariats existants entre restauration collective et aide alimentaire** servira non seulement de guide pour les entretiens et leur analyse mais permettra aussi de cibler les conditions de réussite pour les 4 expérimentations sur le territoire francilien.

Les **principales difficultés rencontrées dans la rédaction de ce rapport** résident dans :

- Le foisonnement de documents disponibles concernant l'aide alimentaire et la restauration collective
- Le peu d'antécédents évalués qui oblige à se baser sur des hypothèses pour estimer la faisabilité d'un tel projet.
- L'acceptabilité de cette collaboration, une thématique nouvelle parfois accueillie avec réticence.
- L'évolution de l'aide alimentaire, en particulier avec la crise sanitaire.
- L'évolution actuelle de la restauration collective, en pleine restructuration, liée au contexte de la crise sanitaire, du télétravail et maintenant de l'inflation ainsi qu'aux dispositions législatives qui la percutent : loi EGalim, loi Climat et Résilience, loi Garot, et l'image souvent négative dont elle peut faire l'objet.
- La difficulté d'avoir un retour de la part des bénéficiaires.

Étapes du projet					
Phase 1 : Étude			Phase 2 : Expérimentation		
Phase 1.1 : Analyse bibliographique		Phase 1.2 : Enquête	Phase 2.1 : Expérimentations	Phase 2.2 : Référentiel	Phase 2.3 : Boîte à outil
Objectifs	<p>Structurer le champ de recherche en lien avec des acteurs de la restauration collective et des acteurs de l'aide alimentaire</p> <p>Identifier les prérequis pour définir quatre territoires pertinents de recherche-action en Ile-de-France.</p>	<p>Identifier des territoires mobilisant la restauration collective pour l'aide alimentaire</p> <p>Cerner les éléments déterminants pour le succès de la phase 2</p>	<p>Identifier des actions à mettre en œuvre et les organisations nécessaires à la consolidation et à la pérennisation des partenariats entre les associations, les services de la restauration collective, les acteurs sociaux et les niveaux politiques</p>	<p>Identifier les enjeux et les conditions de la réussite de ce nouveau service pour l'aide alimentaire.</p> <p>Permettre à chaque type d'acteur, élus, services sociaux, associations d'aide alimentaire, opérateurs de la restauration collective, de trouver les réponses leur questionnement.</p>	<p>Accompagner les services publics et privés de la restauration collective dans la lutte contre la précarité alimentaire</p> <p>Rendre accessible l'ensemble des travaux réalisés.</p>
Travaux	Revue de littérature	Enquête qualitative et étude de coûts	<p>Accompagnement de 4 sites pour mettre en place des partenariats entre restauration collective et aide alimentaire.</p> <p>Évaluation des éléments essentiels : coût, productions, menus, logistique, distribution ...</p>	<p>Consolidation d'un référentiel identifiant les enjeux et les conditions de la réussite pour mobiliser la restauration collective pour lutter contre la précarité alimentaire.</p>	<p>Travail éditorial et mise à disposition de l'ensemble des travaux réalisés.</p> <p>Diffusion au niveau national</p>
Livrables	<p>Rapport intermédiaire phase 1.1.-bibliographie</p> <p>Février 2022</p>	<p>Rapport intermédiaire phase 1.2.-enquête</p> <p>Février 2022</p>	<p>Rapport phase 2 d'analyse</p> <p>Février 2022</p>	<p>Fiches synthétiques retraçant les aspects administratifs, techniques et financiers.</p> <p>Avril 2022</p>	<p>Boîte à outils, Rapport final.</p> <p>Octobre 2022</p>

Les porteurs du projet

Cantines responsables est une jeune association qui souhaite (re)donner aux services de la restauration collective ses dimensions durable et sociale et a pour vocation de mutualiser les connaissances, les pratiques et les savoir-faire de la restauration collective, ainsi que d'en faciliter l'accès à chacun. C'est une association dédiée à tous les services publics de restauration collective, quels que soient leur mode de gestion et leur organisation technique et administrative.

www.cantinesresponsables.org

L'**Ansa** est une association qui agit pour lutter contre la pauvreté et pour l'inclusion. A cette fin, elle intervient sur toute la chaîne de l'innovation sociale, depuis la conception d'une expérimentation, jusqu'à son évaluation et à son essaimage. L'Ansa mène depuis 2014 des missions pour lutter contre la précarité alimentaire. Elle a notamment réalisé un diagnostic de l'aide alimentaire et des coordinations territoriales en Ile-de-France, et conçu une formation action sur la coordination locale pour lutter contre la précarité alimentaire.

www.solidarites-actives.com

Contacts

Cantines responsables :

juliette.gravis@cantinesresponsables.org

francois.mauvais@cantinesresponsables.org

Ansa :

sarah.solchany@solidarites-actives.com

sophie.lochet@solidarites-actives.com

SOMMAIRE

INTRODUCTION	2
SOMMAIRE.....	5
LES CONCEPTS CLÉS	7
PARTIE 1 : CONTEXTE ET ENJEUX DE L'AIDE ALIMENTAIRE.....	10
A. L'ALIMENTATION, UN ENJEU DE SANTÉ PUBLIQUE.....	10
1. Comportements alimentaires et santé.....	10
2. Transition alimentaire pour une alimentation durable et de qualité.....	11
3. L'alimentation comme support des relations sociales	12
B. ÉTAT DES LIEUX DE L'AIDE ALIMENTAIRE.....	12
C. ORGANISATION ET FONCTIONNEMENT DE L'AIDE ALIMENTAIRE EN FRANCE	13
1. Les acteurs de l'aide alimentaire.....	13
2. Financement de l'aide alimentaire	14
3. La gouvernance de l'aide alimentaire	15
4. Approvisionnement et distribution de l'aide alimentaire.....	16
D. LES BÉNÉFICIAIRES DE L'AIDE ALIMENTAIRE	17
1. Le profil des bénéficiaires.....	17
2. Comportements alimentaires et santé des bénéficiaires	18
3. L'aide alimentaire, une porte d'entrée vers un accompagnement des personnes	19
4. La perception de l'aide alimentaire du point de vue des bénéficiaires.....	20
5. Le non-recours à l'aide alimentaire.....	20
6. Une offre encore stigmatisante pour les bénéficiaires.....	21
E. DES DIFFICULTÉS RENCONTRÉES PAR LE SECTEUR DE L'AIDE ALIMENTAIRE	22
1. Difficultés institutionnelles	23
2. Multitude des acteurs et des compétences, une répartition des rôles souvent confuse.....	24
3. Des coordinations insuffisantes entre les acteurs de l'aide alimentaire	25
4. Des moyens matériels et financier insuffisants.....	25
5. Une offre non adaptée à la diversité des besoins	26
F. PLUSIEURS LEVIERS D'ACTION POSSIBLE POUR AMÉLIORER LA SITUATION DE L'AIDE ALIMENTAIRE	27
1. Améliorer la coordination entre les acteurs de l'aide alimentaire à différentes échelles territoriales.....	27
2. Améliorer la qualité de l'offre.....	29
3. Lutter contre la stigmatisation.	29
4. Apporter une meilleure connaissance de l'offre du territoire à travers les outils numériques	29
PARTIE 2 : CONTEXTE ET ENJEUX DE LA RESTAURATION COLLECTIVE.....	30
A. ÉTAT DES LIEUX DE LA RESTAURATION COLLECTIVE.....	30
1. La restauration collective, une spécificité française	30

2.	Le premier rôle de la restauration collective, un rôle social.....	31
B.	LA RESTAURATION COLLECTIVE, UN SERVICE SOUS LA RESPONSABILITÉ DES AUTORITÉS ORGANISATRICES	32
C.	FINANCEMENT DE LA RESTAURATION COLLECTIVE	34
1.	La répartition des coûts en restauration collective	34
2.	Le prix des repas en restauration collective	36
D.	LE CADRE JURIDIQUE ET RÉGLEMENTAIRE	37
1.	Les réglementations sanitaires.....	37
2.	La qualité nutritionnelle des repas en restauration collective.....	37
3.	Particularité des marchés publics et privés pour l'approvisionnement en restauration collective.....	38
E.	EVOLUTION DU SECTEUR DE LA RESTAURATION COLLECTIVE : LES OBJECTIFS DE LA LOI EGALIM ³⁸	
1.	De nouvelles mesures pour la restauration collective	38
2.	Le don des invendus de production en restauration collective, une opportunité pour la restauration collective.....	39
	PARTIE 3 : MOBILISATION DE LA RESTAURATION COLLECTIVE POUR L'AIDE ALIMENTAIRE	41
A.	DES EXPÉRIMENTATIONS DE COORDINATIONS TERRITORIALES ET LEURS ENSEIGNEMENTS	41
1.	Etude Alim'Activ : le rôle du CCAS dans la coordination territoriale	41
2.	Autres initiatives exemplaires de coordination territoriale pour l'aide alimentaire ..	42
B.	COORDINATION ENTRE AIDE ALIMENTAIRE ET RESTAURATION COLLECTIVE DURANT LA CRISE SANITAIRE.....	43
	SYNTHÈSE ET PERSPECTIVES.....	44
	RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES	44

LES CONCEPTS CLÉS

LE DROIT À L'ALIMENTATION

D'après le Conseil des droits de l'Homme de l'ONU (2019), le droit à l'alimentation constitue « le droit de toute personne, seule ou en communauté avec d'autres, d'avoir physiquement et économiquement accès en tout temps à une quantité suffisante d'aliments qui soient adéquats, nutritifs et conformes, entre autres, à sa culture, ses convictions, ses traditions, ses habitudes alimentaires et ses préférences et qui soient produits et consommés de façon durable, afin de préserver l'accès des générations futures à la nourriture ».

Plus que le droit d'être à l'abri de la faim, le droit à l'alimentation tel que donné par le Comité des droits économiques sociaux et culturels (Comité DESC)¹ de l'ONU ne se limite pas à une "ration minimum" mais se réfère au droit de se nourrir soi-même dans la dignité.²

Se nourrir signifie « absorber des aliments afin d'entretenir et faire vivre une personne » (Le Robert, 2021). Il s'agit d'un besoin fondamental permettant de préserver la santé. **Le droit à l'alimentation c'est non seulement le droit de se nourrir mais aussi la non-discrimination concernant l'accès à la nourriture et les moyens pour s'en procurer** (Comité DESC). L'accès à l'alimentation répond ainsi à plusieurs exigences³ :

- L'accès du point de vue **économique** : résultant d'une concordance entre le prix de denrées et le pouvoir d'achat.
- L'accès du point de vue **pratique** : en lien avec la disponibilité des denrées alimentaires ainsi que la mobilité des personnes.
- L'**adéquation entre l'alimentation et les pratiques culturelles** de chaque individu.
- La **capacité d'être acteur de son alimentation en tant que citoyen** : pouvoir être autonome dans ses propres choix alimentaires.

Dans la mesure où l'individu a la capacité d'agir pour son alimentation, de choisir aussi bien les denrées que le mode de production agricole dont elles sont issues, le droit à l'alimentation s'inscrit dans une démarche plus large de **démocratie alimentaire**.⁴

Dans ce contexte, se pose également la question de la qualité de l'alimentation. Quel système alimentaire pour permettre une cohérence entre agriculture et alimentation autour des valeurs vitales, écologiques, économiques et sociales de l'alimentation ? Quelle est la place de la gouvernance alimentaire au niveau des territoires ? Comment permettre aux citoyens de choisir leur alimentation ?

Dans un contexte d'inégalité des personnes pour l'accès à l'alimentation (des personnes en surpoids et des personnes mourant de faim), manger est non seulement un acte vital de santé publique mais aussi un acte social, politique et juridique.⁵

¹ Comité des droits économiques sociaux et culturels (Comité DESC) de l'ONU dans son Observation générale 12 sur le droit à une nourriture suffisante

² Haut-commissariat aux droits de l'Homme, Le droit à une alimentation suffisante, p. 5.

³ Patrice Ndiaye et Dominique Paturel, « La démocratie alimentaire locale : quels rôles pour les collectivités locales ? », in *Etat du droit, état des droits*, Mélanges du Centre Michel de l'Hospital (Centre Michel de l'Hospital, 2017), 856 p., <https://hal.archives-ouvertes.fr/hal-01604822>.

⁴ F Collart Dutilleul, « Synthèse et mise en perspective, "Sortons l'agriculture du salon", Débat du 25 février au Salon International de l'Agriculture », 2017.

⁵ Collart Dutilleul.

INSÉCURITÉ ALIMENTAIRE ET PRÉCARITÉ ALIMENTAIRE

■ Définitions

La **sécurité alimentaire** correspond à un accès constant pour l'ensemble des individus d'une population à une quantité suffisante de nourriture pour permettre une vie active et saine. ⁶ La sécurité alimentaire repose sur la disponibilité, l'accès, l'utilisation et la stabilité. L'accès à la nourriture du point de vue physique, social et économique doit être en quantité et qualité suffisantes ⁷ pour répondre aux besoins et préférences alimentaires des individus.

L'**insécurité alimentaire** se définit comme « *un indicateur subjectif qui correspond à une situation dans laquelle des personnes n'ont pas accès à une alimentation sûre et nutritive en quantité suffisante, qui satisfasse leurs besoins nutritionnels et leurs préférences alimentaires pour leur permettre de mener une vie active et saine* » (Conseil national de l'alimentation, avis n°72, 2012).

L'insécurité alimentaire renvoie ainsi à plusieurs dimensions :

- la **disponibilité** des denrées du point de vue physique et économique,
- Le **mode consommation** des denrées en lien avec les équipements de cuisines disponibles pour la préparation et le stockage de repas,
- la **stabilité** dans le temps de l'accès à la nourriture.

La notion d'insécurité alimentaire est principalement utilisée par les secteurs professionnels de la santé et de la nutrition. Les professionnels de l'action sociale, du secteur associatif ou de la politique de la ville, utilisent plutôt le terme de précarité alimentaire. ⁸

■ Les causes de l'insécurité alimentaire.

Les causes de l'insécurité alimentaire sont multiples. Le **faible niveau de revenu** constitue un facteur de risque important. L'insécurité financière peut être chronique ou relever d'un accident de la vie engendrant une chute de l'équilibre économique d'un ménage. D'après l'étude INCA 2 (2006-2007), dans les ménages à faible revenu (moins de 908 € par mois pour un adulte seul) une part plus importante de personnes est en insécurité alimentaire (3 fois plus) par rapport aux personnes avec des revenus plus élevés.

La **situation familiale** représente également un facteur de risque. C'est le cas des jeunes isolés et en particulier les femmes (d'après INCA 2), mais aussi des familles monoparentales et familles avec 3 enfants et plus.

On peut également citer le **niveau de diplôme et la catégorie socioprofessionnelle** comme facteurs de risque d'insécurité alimentaire lorsqu'ils sont peu élevés (Fors Recherche sociale, 2014).

L'insécurité alimentaire se limite donc principalement à la dimension quantitative de privation alimentaire et ne prend pas en compte l'enjeu social comme déterminant de l'accès à l'alimentation.

⁶ S. A. Anderson, « Core Indicators of Nutritional State for Difficult-to-Sample Populations », *The Journal of Nutrition (USA)*, 1990, https://scholar.google.com/scholar_lookup?title=Core+indicators+of+nutritional+state+for+difficult-to-sample+populations&author=Anderson%2C+S.A.&publication_year=1990.

⁷ Magali Ramel et al., « Se nourrir lorsqu'on est pauvre. Analyse et ressenti de personnes en situation de précarité », *Dossiers et documents de la revue Quart-Monde* 25 (2016).

⁸ Dominique Paturel, « Insécurité alimentaire et/ou précarité alimentaire... de quoi parle-t-on ? Dans « La lutte contre la précarité alimentaire ». Journal RESOLIS #19 », *Accueil*, 2018, <https://www.resolis.org>.

■ Lutte contre la précarité alimentaire.

La notion de précarité alimentaire dépasse la notion d'insécurité alimentaire et permet de faire le lien entre l'alimentation et l'exclusion sociale. ⁹ La précarité alimentaire, notion spécifique à la France, rappelle l'enjeu social du « manger ensemble » qui n'est pas possible ou difficile pour certaines personnes exclues de la société. ¹⁰ Cette notion prend ainsi en compte le volet psychologique et social en lien avec l'absence de choix et le désaccord avec l'identité de la personne.

On considère ainsi qu'une personne en précarité alimentaire ne bénéficie pas d'un accès garanti à une alimentation suffisante et de qualité, prenant en compte ses préférences alimentaires et ses besoins nutritionnels. Ce qui peut être à l'origine d'un processus d'exclusion sociale.

La situation de précarité alimentaire est évolutive, elle peut être transitoire ou durable dans le temps. D'après le Conseil économique social et environnemental (CESE), la précarité se définit 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 ». Il s'agit d'une situation globale qui résulte de plusieurs facteurs et qui peut prendre plusieurs formes : précarité alimentaire, précarité de l'emploi, précarité énergétique ou précarité liée au logement. **La lutte contre la précarité alimentaire doit donc prendre en compte l'ensemble des dimensions de la précarité.** Les personnes peuvent en effet se trouver dans une situation de précarité dont le volet alimentaire ne représente qu'une partie et qui cumulent plusieurs difficultés (budgétaires, habitat précaire, manque de temps, sentiment d'exclusion, de culpabilité, impossibilité de subvenir aux besoins de sa famille).

Lutter contre la précarité alimentaire c'est permettre aux personnes de s'alimenter de manière suffisante en quantité et en qualité, diversifiée, correspondant aux préférences et aux contraintes budgétaires des personnes dans le respect de leur dignité. Les moyens actuels de lutte contre la précarité se limitent souvent à une réponse quantitative à l'insécurité alimentaire à travers la **distribution d'aide alimentaire.**

Afin de lutter contre la précarité alimentaire, il convient également de la mesurer.

■ Mesure de l'insécurité alimentaire.

Du fait de son caractère multidimensionnel et évolutif, mesurer l'insécurité alimentaire reste une opération difficile. La mesure de la précarité alimentaire impliquant le volet social est d'autant plus difficile à mesurer.

Néanmoins, plusieurs enquêtes ont questionné l'insuffisance alimentaire des personnes en France.

- L'enquête menée par Santé Publique France en 2008 sur **le Baromètre Santé Nutrition** révèle une prévalence de 2,5% d'insuffisance alimentaire quantitative et de 39% d'insuffisance alimentaire qualitative au niveau de la population générale. ¹¹
- **L'enquête INCA 2** de l'ANSES (2006-2007) montre une prévalence d'insuffisance alimentaire pour des raisons économiques de 12,2% pour la population générale.

⁹ Dominique Patrel et Magali Ramel, « Éthique du care et démocratie alimentaire: les enjeux du droit à une alimentation durable », *Revue française d'éthique appliquée*, n° 2 (2017): 49-60.

¹⁰ Patrel, « Insécurité alimentaire et/ou précarité alimentaire, démocratie alimentaire... de quoi parle-t-on ? Dans « La lutte contre la précarité alimentaire ». *Journal RESOLIS* #19 ».

¹¹ SPF, « Baromètre santé nutrition 2008. », 2008, <https://site.santepubliquefrance.fr/normandie/barometre-sante-nutrition-2008>.

- L'enquête **Abena**, Alimentation et état nutritionnel des bénéficiaires de l'aide alimentaire évaluait à 31,9% la prévalence d'insuffisance alimentaire au cours de l'hiver 2011 – 2012.
- **L'étude réalisée par IPSOS et le Secours Populaire Français en 2019** dans le cadre de la 13e édition du baromètre de la pauvreté souligne que 25% des personnes interrogées ont du mal à s'alimenter de manière saine et en quantité suffisante.¹²
- **L'étude ENFAMS** réalisée par l'Observatoire du Samu Social de Paris en 2014 propose une mesure de l'insécurité alimentaire des enfants sans domicile. Il s'agit d'une première en France. Il apparaît que près de huit familles sur dix et deux enfants sur trois parmi ces personnes hébergées à l'hôtel ou à la rue souffrent de la faim en France.¹³ Cette étude s'intéresse aux conditions d'hébergement qui s'avèrent déterminantes pour l'insécurité alimentaire.

La première partie de ce rapport s'attache à dresser un **bilan de l'aide alimentaire** en lien avec des enjeux sociaux, environnementaux, économiques, de santé et d'alimentation. La deuxième partie de ce rapport donnera un aperçu des **enjeux et contraintes de la restauration collective**. Enfin, la troisième partie s'intéressera aux **expériences de coordination entre acteurs de l'aide alimentaire et de la restauration collective**. Ce panel d'expériences permettra de dégager des enseignements pour la mise en place de la phase suivante du projet, à savoir l'expérimentation de mobilisation de la restauration collective pour l'aide alimentaire sur 4 territoires d'Ile-de-France.

PARTIE 1 : CONTEXTE ET ENJEUX DE L'AIDE ALIMENTAIRE

A. L'ALIMENTATION, UN ENJEU DE SANTÉ PUBLIQUE

1. Comportements alimentaires et santé

L'étude de santé menée par **Santé Publique France sur l'environnement, la biosurveillance, l'activité physique et la nutrition (Esteban 2014-2016)** évalue l'alimentation des Français en lien avec les objectifs fixés par le Programme national nutrition santé -PNNS-.¹⁴ Le PNNS, mis en place en 2001 par le ministère de la Santé, a pour objectif d'améliorer la santé des populations en agissant sur la nutrition.¹⁵

Cette étude révèle plusieurs constats concernant la consommation alimentaire des Français :

- trop d'acides gras saturés dans la ration alimentaire,
- une faible consommation de poisson et produits de la pêche,
- une faible consommation de fibres en lien avec une consommation insuffisante de fruits et légumes et de produits céréaliers complets et légumes secs,

¹² Secours populaire et IPSOS, « Résultats 2019 de l'Observatoire de la pauvreté - 13e édition du baromètre Ipsos / Secours populaire », 2019, <https://www.secourspopulaire.fr/ipsos-barometre-sondage-enfants-pauvrete-precarite>.

¹³ Observatoire du Samu Social de Paris, « ENFAMS : Enfants et familles sans logement personnel en Ile-de-France Premiers résultats de l'enquête quantitative », 2014, <https://www.santepubliquefrance.fr/notices/enfams-enfants-et-familles-sans-logement-personnel-en-ile-de-france-premiers-resultats-de-l-enquete-quantitative>.

¹⁴ Santé publique France, « Étude de santé sur l'environnement, la biosurveillance, l'activité physique et la nutrition (Esteban 2014-2016). Volet Nutrition. Chapitre Consommations alimentaires. », 2018, <https://www.santepubliquefrance.fr/determinants-de-sante/nutrition-et-activite-physique/etude-de-sante-sur-l-environnement-la-biosurveillance-l-activite-physique-et-la-nutrition-esteban-2014-2016-chapitre-consommations-alimentaire>.

¹⁵ Serge Hercberg, « Le Programme National Nutrition Santé (PNNS): un vrai programme de santé publique », *Cahiers de Nutrition et de Diététique* 46, n° 2 (2011): S5-10.

- une consommation de sel trop importante,
- une consommation de boissons sucrées élevée chez les enfants.

L'alimentation est en effet un déterminant majeur de santé et le principal facteur de risque concernant les maladies chroniques telles que les maladies cardiovasculaires, le cancer, le diabète et l'obésité. ¹⁶ D'après l'Organisation Mondiale de la Santé, un apport insuffisant en fruits et légumes serait à l'origine de 14 % de la mortalité par cancers gastro-intestinaux, 11 % de la mortalité par maladies ischémiques et 9 % par accidents cardio-vasculaires. ¹⁷ Au niveau mondial, une alimentation déficitaire en céréales complètes, fruits et légumes, fruits à coque, poissons, et trop riche en produits salés, est associée à près de 10 millions de décès par an. ¹⁸ Or la consommation de fruits et légumes est liée à des déterminants psychosociaux. Il est donc nécessaire de favoriser des environnements permettant un choix en accord avec les objectifs de santé. Une bonne alimentation pourrait en effet permettre de retarder la mortalité. ¹⁹

2. Transition alimentaire pour une alimentation durable et de qualité

D'ici à 2050, les besoins alimentaires devraient doubler du fait de la hausse démographique au niveau mondial et de l'évolution des régimes alimentaires. Or le changement climatique suscite des questionnements quant à la durabilité des systèmes de production agricoles pour répondre à ces besoins croissants.

L'alimentation, en lien avec les modes de production agricole, constitue un enjeu pour la protection environnementale. D'après l'ADEME, **l'alimentation est responsable d'un quart de l'empreinte carbone des Français.** ²⁰

Parallèlement, **la qualité de l'alimentation est devenue une préoccupation majeure** pour la population. D'après le sondage IPSOS réalisé pour La Fondation Daniel et Nina Carasso en 2016, 57% des Français interrogés sur leur pratiques alimentaires s'inquiètent de la qualité des produits qu'ils consomment. ²¹

La consommation de produits ultra-transformés, son impact sur la santé mais aussi sur l'environnement, est remise en cause et mise en lien avec l'ensemble de la chaîne de production. Ces modes de productions globalisés sont également associés à des inégalités sociales tant du point de vue des conditions de travail que de l'inégalité d'accès à l'alimentation.

Il n'existe pas de définition précise d'une alimentation de qualité car elle peut prendre plusieurs formes et répondre à des enjeux multiples (bio, locale, sans pesticides, sans sucres, etc.). Néanmoins, on peut affirmer **qu'une alimentation est de qualité lorsqu'elle bénéficie pour le corps et l'environnement.** Se pose également la question de l'origine et du mode de production dans le respect des agriculteurs et de l'environnement. Une alimentation est de

¹⁶ Santé publique France, « Étude de santé sur l'environnement, la biosurveillance, l'activité physique et la nutrition (Esteban 2014-2016) ».

¹⁷ World Health Organization, *Global health risks: mortality and burden of disease attributable to selected major risks* (World Health Organization, 2009).

¹⁸ Haidong Wang et al., « Global, regional, and national under-5 mortality, adult mortality, age-specific mortality, and life expectancy, 1970–2016: a systematic analysis for the Global Burden of Disease Study 2016 », *The Lancet* 390, n° 10100 (2017): 1084-1150.

¹⁹ J Kaluza et al., « Diet quality and mortality: a population-based prospective study of men », *European journal of clinical nutrition* 63, n° 4 (2009): 451-57.

²⁰ ADEME, A(R)GILE, Biens Communs, Framhein, Effet2Levier, Maiom, « Freins et leviers pour une restauration collective scolaire plus durable », Février 2021, <https://librairie.ademe.fr/>.

²¹ Fondation Daniel et Nina Carasso et IPSOS, « Alimentation durable : les Français de plus en plus attentifs à ce qu'ils mangent », Ipsos, 2016, <https://www.ipsos.com/fr-fr/alimentation-durable-les-francais-de-plus-en-plus-attentifs-ce-qu'ils-mangent>.

qualité lorsqu'elle répond à un enjeu social d'égalité d'accès et permet une création de lien social.

3. L'alimentation comme support des relations sociales

L'alimentation permet non seulement de se nourrir pour répondre à un besoin biologique vital mais elle contribue également à l'identité individuelle des personnes au travers de pratiques alimentaires. **La Chaire Unesco souligne le rôle social de l'alimentation** qui n'est « *plus seulement considérée comme une simple consommation d'aliments, mais comme un moyen de construire des relations, relations à soi pour sa santé et son plaisir, aux autres par le partage et le don, à sa culture, mais aussi à l'environnement* ». ²²

L'étude « *Se nourrir lorsqu'on est pauvre* » portée par ATD Quart Monde et plusieurs experts volontaires en 2016 s'intéresse au rôle social de l'alimentation et à sa fonction d'inclusion sociale en particulier pour les personnes en situation de précarité. ²³ La construction d'un système alimentaire propre à chaque individu passe nécessairement par une forme de liberté dans les choix alimentaires. Or **cette liberté de choix n'est pas respectée pour les personnes en situation de précarité alimentaire**. Ces personnes rencontrent des difficultés pour acheter leur nourriture, choisir les produits, partager un repas convivial, et ne se sentent plus légitimes pour s'exprimer face à la dépendance aux autres pour se nourrir. Le choix alimentaire est certes déterminé par les contraintes budgétaires mais également par le patrimoine culturel. Les savoir-faire culinaires sont transmis de générations en générations, ils permettent ainsi de créer des liens sociaux et d'affirmer un certain statut social.

B. ÉTAT DES LIEUX DE L'AIDE ALIMENTAIRE

D'après le Rapport de l'Inspection générale des Affaires sociales (IGAS) publié en 2019 concernant la lutte contre la précarité alimentaire, **5,5 millions de personnes** ont bénéficié de l'aide alimentaire. Ce qui correspond à **335 000 tonnes** d'aide alimentaire distribuées pour le cas de la France en 2018, ce chiffre a doublé en 10 ans.

L'aide alimentaire représente un volet essentiel pour permettre une alimentation suffisante en termes de quantité et de qualité sur l'ensemble du territoire. Elle **repose principalement sur le secteur associatif et la valorisation des invendus alimentaires** (grandes et moyennes surfaces, commerce de gros, restauration collective, ...). Ce réseau associatif comporte des enseignes de niveau national (Les Restos du Coeur, Secours Populaire Français, la Fédération des Banques alimentaires, Secours catholique, La Croix Rouge, L'Armée du Salut) ainsi que des structures locales. Ces associations collectent et distribuent des denrées alimentaires et reposent principalement sur le travail de bénévoles. Les actions menées par les associations peuvent être centrées sur l'alimentation ou d'autres types d'action tel que l'accompagnement des personnes, par exemple. Les denrées alimentaires proviennent du financement du Fonds Européen d'Aide au Développement (FEAD – aujourd'hui FSE+), de dons de grandes et moyennes surfaces (« ramasse »), de particuliers ou encore d'achats par les structures.

L'aide alimentaire, initialement conçue pour répondre à une situation d'urgence, s'est depuis institutionnalisée en lien avec l'augmentation des besoins et **constitue aujourd'hui une des principales réponses à la lutte contre la précarité alimentaire en France**.

Malgré une volonté de répondre à un besoin essentiel, le secteur caritatif ne peut assurer qu'**une réponse palliative** à la précarité alimentaire au vu de ces contraintes et de ses moyens. Elle repose en effet sur un grand nombre de bénévoles et sur des moyens financiers insuffisants pour répondre à la demande de manière durable. Elle ne permet pas, par

²² Justine Labarre, « État des lieux de l'aide alimentaire à Montpellier, États Généraux de la Solidarité, étapes 1 et 2, Chaire Unesco Alimentations du monde, Montpellier SupAgro, France. », mai 2021, <https://www.chaireunesco-adm.com/Etat-des-lieux-de-l-aide-alimentaire-a-Montpellier>.

²³ Ramel et al., « Se nourrir lorsqu'on est pauvre. Analyse et ressenti de personnes en situation de précarité ».

exemple, une autonomie dans les choix alimentaires des bénéficiaires. **L'aide alimentaire est basée sur une logique d'assistance aux personnes qui deviennent alors dépendantes du système** d'aide et perdent ainsi un des droits fondamentaux de l'alimentation, celui de pouvoir s'approvisionner et de choisir soi-même son alimentation.

Le Projet Alim'Activ mené par l'Ansa a permis de réaliser un diagnostic partiel de l'aide alimentaire sur plusieurs territoires d'Île-de-France. Ce diagnostic avait pour objectif de construire une stratégie d'aide alimentaire adaptée aux besoins, en particulier à travers une meilleure coordination territoriale ²⁴. Cette étude souligne notamment **le peu de coordination existant dans le secteur de l'aide alimentaire, tant au niveau national que local**. En Île-de-France, l'offre d'aide alimentaire est importante et relativement diversifiée mais reste inégalement répartie sur le territoire.

C. ORGANISATION ET FONCTIONNEMENT DE L'AIDE ALIMENTAIRE EN FRANCE

Nous nous appuyons ici sur les résultats et chiffres donnés par Fors Recherche Sociale dans son rapport final de 2014 avec le soutien de FranceAgriMer et du ministère de l'agriculture, de l'agroalimentaire et de forêt (MAAF). ²⁵ Ce rapport établit un état des lieux des dispositifs d'aides alimentaire dans le but d'analyser les besoins et les attentes des ménages en situation d'insécurité alimentaire.

1. Les acteurs de l'aide alimentaire

L'aide alimentaire repose sur une multitude d'acteurs qui assurent les différentes actions allant de l'approvisionnement à la distribution. Elle nécessite ainsi plusieurs compétences et rencontre des difficultés multiples selon le type d'action réalisé.

Les associations sont d'envergures nationales ou locales et reposent essentiellement sur les bénévoles. Concernant **les grandes associations nationales**, on peut citer :

- La Fédération des Banques alimentaires avec 113 000 tonnes de nourriture collectées et 226 millions de repas distribués en 2018.
- Les Restos du Cœur avec 133,5 millions de repas distribués et 900 000 personnes accueillies sur l'année 2018 - 2019.
- Le Secours populaire avec 1,8 million de personnes aidées sur le plan alimentaire en 2018.
- La Croix-Rouge avec 783 unités d'aide alimentaire et 80 épiceries sociales.

On retrouve également des **épiceries sociales et solidaires**, associatives ou abritées par les Centres communaux d'action sociale (CCAS).

Là encore, **les bénévoles** permettent le fonctionnement de ces associations. L'étude menée par le Groupement d'Intérêt Public du Gers Solidaire s'est intéressée au profil de ces bénévoles. L'enquête révèle que les bénévoles sont majoritairement des femmes (77%) retraitées (68%). Les hommes sont également retraités pour la plupart (74%). ²⁶

En plus des bénévoles associatifs, l'aide alimentaire repose également sur de nombreux partenaires publics :

²⁴ Ansa, « Projet Alim'Activ Agir contre la précarité alimentaire par la coordination territoriale : Diagnostic de l'aide alimentaire et des coordinations sur un territoire de l'Île-de-France », 2019, diagnostic Alim'Activ en Île-de-France : driaaf.ile-de-france.agriculture.gouv.fr/IMG/pdf/Rapport_ANSA_cle08f85e.pdf.

²⁵ Fors Recherche sociale, « Inégalité sociale et alimentation, Rapport Final, Ref. 13.01, avec le soutien de FranceAgriMer et du ministère de l'agriculture, de l'agroalimentaire et de forêt (MAAF) », 2014.

²⁶ Gers Solidaire, « "L'Anquête" aide alimentaire et solidarités citoyenne », 2020.

- les **professionnels de l'action sociale**, les services sociaux et de santé pour l'accompagnement des personnes.
- les **pouvoirs publics** avec les collectivités territoriales ou l'État (CCAS et CIAS).

Les pouvoirs publics assurent une partie des financements, ainsi que des aspects réglementaires et la sécurité des denrées distribuées.

De **nouveaux acteurs** sont récemment apparus. Ce sont notamment des entreprises et des start-up de lutte contre le gaspillage alimentaire qui proposent des services de redistribution de denrées alimentaires à moindre prix et servant parfois l'aide alimentaire. On peut citer par exemple *Phenix, Comerso, Solaal, ou Too Good to go* qui assurent, moyennant rémunération -le plus souvent assise sur la défiscalisation des dons-, des fonctions intermédiaires entre donateurs privés et receveurs.

2. Financement de l'aide alimentaire

L'aide alimentaire est financée par plusieurs institutions et organismes publics et privés.

Concernant les **sources de financement public**, on retrouve :

- Le fonds européen d'aide aux plus démunis (FEAD) à travers l'achat, le stockage et le transport de denrées alimentaires (73 M€ en 2018).²⁷
- En complément du FEAD, le financement du BOP 304 pour les épiceries sociales (52 M€ en 2018).²⁸
- Les subventions octroyées par les collectivités à différentes échelles territoriales (Régions, Départements, Villes et CCAS) aux structures associatives habilitées.
- La défiscalisation des dons financiers et des dons de denrées pour les particuliers et les entreprises (51 M€ de dépenses fiscales)²⁹. Application de la loi Garot du 11 février 2016 de lutte contre le gaspillage alimentaire pour les distributeurs de plus de 400 m² et de la loi EGalim pour la restauration collective et l'industrie agroalimentaire (le don de denrées permet un allègement fiscal de 60 % de leur valeur brute en application de l'article 238 bis du Code Général des Impôts)

Concernant les **sources de financement privé**, on retrouve :

- les dons des professionnels de la distribution, des industries agroalimentaires et des producteurs agricoles,
- les dons de particuliers faits aux associations.

D'après **le rapport du Sénat** sur le financement de l'aide alimentaire³⁰, le coût global de l'aide alimentaire s'élève à 1,5 milliards d'euros pour l'année 2017 dont seulement un tiers est assuré par le financement public. Le rapport évalue la part relative des différentes sources de financement :

- **31% de financements publics** (aides européennes, dépenses budgétaires de l'État et des collectivités territoriales, dépenses fiscales) ;
- **36% de financement privés** (dons en nature et numéraires des particuliers et entreprises) ;

²⁷ Rapport IGAS 2019

²⁸https://www.performance-publique.budget.gouv.fr/sites/performance_publique/files/farandole/ressources/2018/pap/pdf/DBGPGM304.pdf

²⁹ Rapport de la Cour des Comptes, Circuits et mécanismes financiers, 2009.

³⁰ A Bazin et E. Bocquet, « Aide alimentaire : un dispositif vital, un financement menacé ? Un modèle associatif fondé sur le bénévolat à préserver. Rapport du Sénat N°34, au nom de la commission des finances. », 2018.

→ **33% correspondant à la valorisation du bénévolat** au sein des associations intervenant dans le domaine de l'aide alimentaire.

Il existe donc plusieurs modes de financement de l'aide alimentaire. Ces différentes approches permettent d'apporter une réponse à la précarité alimentaire mais ne s'adaptent pas au besoin spécifique de chaque territoire et des personnes concernées. Une approche plus globale serait nécessaire pour répondre de manière efficace et fine aux besoins des personnes.

Le récent rapport de l'Inspection générale des affaires sociales (IGAS) pour la lutte contre la précarité alimentaire recommande ainsi le développement d'une politique systémique. En effet, la stratégie nationale de lutte contre la précarité présente plusieurs dysfonctionnements. C'est le cas du Fonds européen d'aide aux plus démunis (FEAD) dont les denrées achetées pour l'aide alimentaire représentent le quart des denrées distribuées. Il permet certes une bonne prévisibilité en termes de budget financier pour les associations habilitées (la Croix-Rouge française (CRF), la Fédération française des banques alimentaires (FFBA), les Restaurants du Cœur (RC) et le Secours populaire français (SPF)) mais sa gestion reste complexe. Elle a, à ce titre, suscité des remboursements auprès de l'Union européenne (à hauteur de 46 M€ pour les années 2014-2016).

De plus, la qualité gustative et l'équilibre nutritionnel des produits élaborés avec les crédits du FEAD sont contestés. Par ailleurs, le FEAD a vocation à évoluer vers un fonds plus large, le FSE+, dont le budget disponible devrait être supérieur à celui accordé aujourd'hui.³¹ Le rapport IGAS préconise néanmoins la création d'un fonds national dédié à la précarité alimentaire.³²

3. La gouvernance de l'aide alimentaire

L'aide alimentaire est un secteur qui mobilise plusieurs domaines comme l'alimentation, la santé, l'économie et l'insertion sociale. Elle fait ainsi appel à de nombreux acteurs et structures différentes comme l'a souligné le diagnostic réalisé par l'Ansa dans le cadre du projet Alim'Activ.³³

Au niveau national, la gestion de l'aide alimentaire est assurée par plusieurs administrations. À l'échelle territoriale, chaque instance régionale, départementale, communale (avec les CCAS/CIAS) possède une organisation et des financements propres.

Ainsi, chaque maillon politique de la chaîne institutionnelle met en place des actions sans concertation entre elles, au moins sur les plans administratif et technique. En outre, les associations agissent souvent indépendamment les unes des autres ce qui pose également des problèmes de lisibilité et de compréhension de l'offre pour les bénéficiaires. Enfin, l'offre d'aide alimentaire se trouve inégalement répartie sur le territoire et la qualité des denrées distribuées est également variable d'une structure à l'autre. De même, l'accès à l'aide alimentaire est conditionné différemment selon les associations, compliquant le processus d'accueil pour les bénéficiaires qui doivent régulièrement justifier de leur situation. Cela peut être ressenti comme dégradant par les bénéficiaires.

³¹ À la suite de la crise sanitaire, une augmentation totale de 48% est prévue pour le FSE+ sur la période 2021-2027, soit 869 millions d'euros (contre 583 M€ entre 2014 et 2020) <https://solidarites-sante.gouv.fr/actualites/presse/communiqués-de-presse/article/les-financements-europeens-de-l-aide-alimentaire-portes-a-869-millions-d-euros>

³² F. Le Morvan et T. Wanecq, « La lutte contre la précarité alimentaire, Évolution du soutien public à une politique sociale, agricole et de santé publique, Inspection générale des affaires sociales, Rapport IGAS N°2019-069R », 2019.

³³ Ansa, « Projet Alim'Activ Agir contre la précarité alimentaire par la coordination territoriale : Diagnostic de l'aide alimentaire et des coordinations sur un territoire de l'Île-de-France ».

Le diagnostic territorial de l'aide alimentaire réalisé par l'Ansa a permis de souligner **l'importance d'un pilotage clair au niveau de chaque territoire** et ceci **au travers d'une coordination efficace entre les acteurs**.

Le projet Alim'Activ mené par l'Ansa propose des modèles de gouvernance de l'aide alimentaire dans le but d'assurer une meilleure coordination territoriale. D'après l'enquête de terrain réalisée en 2018-2019 et les retours d'expériences des personnes interrogées, la gouvernance pourrait se faire selon des montages variés qui ont, les uns et les autres, fait preuve d'efficacité et d'efficience, comme :

- Un pilotage par le CCAS.
- Un copilotage par le Département et le CCAS.
- Un copilotage par une collectivité et une association.
- Une forte implication de la Banque alimentaire aux côtés de la collectivité.
- Une coanimation par une collectivité et un service de l'État.

Dans tous les cas, l'implication de tous les acteurs est nécessaire pour assurer une bonne coordination au niveau des territoires. A savoir, une collaboration avec :

- les associations d'échelles nationale et locale,
- les collectivités et les acteurs sociaux,
- les services de l'État : DDCSPP, DRAAF, ARS, ADEME,
- les producteurs locaux, pour assurer une offre de qualité et une offre durable.

Il n'en reste pas moins que ces flottements dans la gouvernance permettent aussi l'émergence d'initiatives innovantes. L'enquête Alim'Activ a ainsi recensé plusieurs projets exemplaires de lutte contre la précarité. On peut citer notamment des expériences de coordination entre acteurs de l'aide alimentaire au niveau local sous l'impulsion de CCAS, collectivités ou banques alimentaires. A Brest par exemple, le CCAS a lancé un projet d'épicerie solidaire en réseau où les associations partenaires s'accordent sur les approvisionnements.

Enfin, lors du **Congrès des maires** de novembre 2021, il a été rappelé **le rôle primordial des CCAS** dont la plupart manquent pourtant de moyens pour lutter contre la précarité alimentaire. Luc Carvounas, président de l'Union nationale des CCAS (UNCCAS) et maire d'Alfortville (Val-de-Marne), a ainsi avancé que **les communes avaient un rôle à jouer** dans la gouvernance de l'aide alimentaire et qu'elles ont besoin pour cela de plus de moyens financiers et humains. Le maire de Chenôve, Thierry Falconnet (Côte d'Or), a mis en place une initiative exemplaire qui permet notamment de lutter contre l'insécurité alimentaire des jeunes par la mise en place d'un revenu minimum étudiant pour les jeunes de familles défavorisées.³⁴

4. Approvisionnement et distribution de l'aide alimentaire

L'étude de la DGCS et Fors Recherche Sociale portant sur les modalités de distribution de l'aide alimentaire distingue **4 grands modes de distribution** ³⁵ :

- Des **paniers ou colis d'urgence** comportant des denrées brutes répondant le plus souvent à un besoin immédiat et distribué dans les lieux fixes ou itinérants sans condition d'accès.

³⁴ Congrès des maires - Aide alimentaire, soutien aux jeunes, les maires veulent « réinventer les solidarités », Caroline Megglé, Localtis, Banque des Territoires, 19 Novembre 2021

³⁵ DGCS et Fors, « Etude portant sur les modalités de distribution de l'aide alimentaire et d'accompagnement aux personnes développées dans ce cadre », 2016.

- Des **repas chauds**, sandwiches ou collations distribués dans des restaurants sociaux, accueils de jour ou lors de “*maraudes*”.
- Des **épiceries sociales** ou solidaires proposant des denrées à des prix réduits.
- Des **aides financières** directes en espèces, bons d'achat d'urgence, Chèques d'accompagnement personnalisés (CAP, fournis par les CCAS/CIAS) ou aides financières à la restauration scolaire.

Selon les associations, on retrouve certains modes de distribution voire une conjugaison de plusieurs modes. L'aide alimentaire peut également être apportée au domicile des personnes (en cas de handicap par exemple).

La distribution est conditionnée par des critères d'accès qui peuvent varier d'une structure à l'autre. Les bénéficiaires doivent justifier de leur situation à travers :

- le quotient familial (calculé par l'administration fiscale pour chaque foyer)
- les revenus du ménage
- le calcul du reste à vivre (somme restant après avoir payé l'ensemble des charges de logements, assurances, impôt, etc.)
- le diagnostic social

La conditionnalité est un moyen de légitimer le recours à l'aide et d'éviter toute forme d'abus. Dans certains cas, l'échange avec le bénévole ou travailleur social autour du critère d'accès peut ouvrir la voie à un échange sur la situation de la personne et un accompagnement plus global. Néanmoins, le manque de coordination entre les associations oblige les bénéficiaires à justifier de leur situation à plusieurs reprises ce qui peut être perçu comme dégradant.³⁶

D. LES BÉNÉFICIAIRES DE L'AIDE ALIMENTAIRE

1. Le profil des bénéficiaires

Les structures d'aides alimentaires doivent répondre à une **demande en constante augmentation** ainsi qu'à une **diversification des bénéficiaires**. Les publics sont des personnes soumises à une exclusion et une grande précarité. On retrouve également des personnes soumises à une baisse temporaire ou durable de leurs revenus, une rupture familiale ou encore des migrants en situation irrégulière ou transitoire du point de vue administratif. Les évolutions actuelles soulignent l'émergence de nouveaux publics tels que les familles monoparentales, les retraités ou encore les étudiants.

La diversité des publics ne permet pas de mettre en avant un “*profil type*” de bénéficiaires de l'aide alimentaire.³⁷ Le diagnostic réalisé dans le cadre du projet Alim'Activ souligne la différence entre des personnes sollicitant l'aide alimentaire pour des moments ponctuels et d'autres ayant recours à l'aide alimentaire depuis longtemps et pour qui la distribution représente la principale source alimentaire.

Néanmoins plusieurs études se sont intéressées au profil des bénéficiaires de l'aide alimentaire. **Le rapport du Sénat** sur le financement de l'aide alimentaire estime que les bénéficiaires sont pour 52,4% des femmes et 35% des enfants.³⁸ **L'étude nationale de la Fédération Française des Banques Alimentaires** auprès des personnes accueillies par les associations et CCAS

³⁶ Justine Labarre, « État des lieux de l'aide alimentaire à Montpellier, États Généraux de la Solidarité, étapes 1 et 2, Chaire Unesco Alimentations du monde, Montpellier SupAgro, France. »

³⁷ Ansa, « Projet Alim'Activ Agir contre la précarité alimentaire par la coordination territoriale : Diagnostic de l'aide alimentaire et des coordinations sur un territoire de l'Île-de-France ».

³⁸ Bazin et Bocquet, « Aide alimentaire : un dispositif vital, un financement menacé ? Un modèle associatif fondé sur le bénévolat à préserver. Rapport du Sénat N°34, au nom de la commission des finances. »

partenaires permet d'apporter des précisions sur les bénéficiaires des banques alimentaires via les associations et CCAS ³⁹ :

- une majorité de personnes âgées : l'âge moyen est de 47 ans
- la majorité des bénéficiaires sont des femmes (69%)
- 88% des bénéficiaires n'ont pas fait d'études supérieures
- 61% des bénéficiaires ont au moins un enfant
- 33% des bénéficiaires sont des familles monoparentales
- la majorité (84%) ont un logement stable (dont 75% de locataires et 9% de propriétaires)
- seulement 17% ont un emploi, souvent précaire (69% travaillent à temps partiel et 83% sont CSP⁴⁰. Parmi les 83% inactifs :
 - 30% sont chômeurs
 - 15% sont retraités
 - 13% sont handicapés / malades / invalides
 - 6% sont étrangers / demandeurs d'asile
- 71% des foyers disposent de moins de 1 000 € par mois (821 € par mois en moyenne)

On retrouve ainsi une grande majorité de femmes, de personnes seules ou de familles monoparentales et de personnes étrangères. Lorsque les personnes sont en emploi, il s'agit principalement d'emplois précaires à temps partiel et peu rémunérés.

Concernant **la situation financière** des bénéficiaires de l'aide alimentaire, la plupart vivent avec **moins de 1 000€ par mois** et n'ont pas d'activité (ils sont au chômage, en situation de handicap ou retraités). D'après **l'INSEE**, 8,9 millions de personnes vivent avec un revenu en dessous de 1 041€ par mois (2019). Le rapport du Sénat souligne également le lien entre précarité alimentaire et précarité économique.⁴¹ La **part du budget consacrée à l'alimentation est relativement importante** pour les personnes bénéficiant de l'aide alimentaire : 22% du budget pour les ménages en dessous du seuil de pauvreté contre 18% en moyenne.⁴² Les personnes en précarité alimentaire sont également dans des situations difficiles vis-à-vis du logement, de la situation familiale, de l'âge, la santé (handicap), la mobilité et la situation réglementaire (migrants, demandeurs d'asile).

2. Comportements alimentaires et santé des bénéficiaires

Les travaux de recherche en sociologie montrent que **les choix alimentaires sont fortement impactés par le budget. Les comportements alimentaires ne relèvent donc pas uniquement de la responsabilité personnelle des personnes.**

Les enquêtes montrent qu'il est difficile de bien s'alimenter avec des contraintes budgétaires fortes. ⁴³ Les enquêtes de consommation alimentaires concernant les ménages pauvres

³⁹ CSA research Banque alimentaire, « Étude nationale auprès des personnes accueillies par les associations et C.C.A.S partenaires de la FFBA, Enquête 2018, Étude n° 1800795 ».

⁴⁰ Le contrat de sécurisation professionnelle est un dispositif d'accompagnement renforcé du salarié concerné par un licenciement économique, il a pour objet « l'organisation et le déroulement d'un parcours de retour à l'emploi, le cas échéant au moyen d'une reconversion ou d'une création ou reprise d'entreprise » (d'après L'article L1233-65 du Code du travail)

Le CSP est donc un dispositif d'accompagnement renforcé du salarié visé par un licenciement économique, ayant pour objectif un retour rapide à un emploi durable.

⁴¹ Bazin et Bocquet, « Aide alimentaire : un dispositif vital, un financement menacé ? Un modèle associatif fondé sur le bénévolat à préserver. Rapport du Sénat N°34, au nom de la commission des finances. »

⁴² France Caillavet et Nicole Darmon, « Contraintes budgétaires et choix alimentaires: pauvreté des ménages, pauvreté de l'alimentation? », *Inra sciences sociales* 2005, n° 910-2016-71789 (2005).

⁴³ Caillavet et Darmon.

montrent en effet **une faible consommation de fruits et légumes** (en particulier frais) **et de poissons et au contraire une forte consommation de céréales et autres féculents**.⁴⁴ L'étude réalisée notamment par Nicole Darmon a permis de **modéliser le prix le plus faible possible permettant d'obtenir un panier alimentaire respectant l'ensemble des apports nutritionnels conseillés (ANC)**.⁴⁵ D'après cette étude, le strict minimum nécessaire est de **3,85 € par jour et par personne**. Ce budget nécessite cependant une modification des habitudes alimentaires constatées au niveau de la population générale. Or on pourrait se questionner sur l'acceptabilité sociale. Pourquoi les personnes défavorisées, déjà dans des situations difficiles et de privation, devraient-elles modifier leurs habitudes alimentaires ? N'existe-t-il pas un risque supplémentaire d'exclusion ?⁴⁶

Les personnes soumises à de fortes contraintes budgétaires auront plutôt tendance à répondre à la faim et à leurs besoins énergétiques à travers une alimentation à leur goût et à faible coût (pâtes, biscuits, faciles à transporter et stocker, ne nécessitant pas de matériel de cuisine).⁴⁷

C'est aussi ce que souligne l'**étude ABENA 2011-2012** sur l'alimentation et l'état nutritionnel des bénéficiaires de l'aide alimentaire : « *une insécurité alimentaire modérée est associée à une diminution de la qualité alimentaire (les apports énergétiques étant maintenus constants), alors que les apports énergétiques sont diminués en quantité lorsque l'insécurité est importante* ». ⁴⁸

Les bénéficiaires sont conscients de l'importance d'une alimentation équilibrée et sont en demande de produits de bonne qualité nutritionnelle. C'est ce que révèle l'étude de la **Banque alimentaire : 63% des bénéficiaires se disent sensibilisés à l'importance d'une alimentation équilibrée**.⁴⁹ Les fruits et les légumes sont ainsi de plus en plus demandés par les bénéficiaires.

Par ailleurs, le rapport d'enquête **ENFAMS** sur les familles sans logement rappelle les contraintes liées à ce type de situation. En effet, **les personnes n'ont pas toujours accès à des équipements de cuisine et ne peuvent pas cuisiner leur nourriture**. Ces familles souffrent d'une grande insécurité alimentaire et en particulier les enfants.⁵⁰

3. L'aide alimentaire, une porte d'entrée vers un accompagnement des personnes

L'étude menée par la **DGCS et Fors Recherche social** souligne le rôle que jouent les structures d'aides alimentaires dans l'accompagnement des personnes.⁵¹ **Plus qu'une offre alimentaire, les associations accompagnent également les personnes pour l'accès aux droits, au logement et même à l'emploi dans le cas de chantiers d'insertion professionnelle**.

L'étude **auprès des personnes accueillies par les associations et C.C.A.S partenaires de la FFBA** révèle le besoin d'accompagnement des personnes. Ainsi, 71% des personnes

⁴⁴ France Caillavet, « L'alimentation des populations défavorisées comme dimension spécifique de la pauvreté en France », report, 2005, <https://hal.inrae.fr/hal-02825736>.

⁴⁵ Matthieu Maillot et al., « Dietary changes needed to reach nutritional adequacy without increasing diet cost according to income: an analysis among French adults », *PLoS one* 12, n° 3 (2017): e0174679.

⁴⁶ Caillavet et Darmon, « Contraintes budgétaires et choix alimentaires: pauvreté des ménages, pauvreté de l'alimentation? »

⁴⁷ Nicole Darmon, « Nutrition, Santé et pauvreté, CIVAM, L'autodiagnostic Accessible / Ressources, Fiche 8 », 2020.

⁴⁸ Dorothee Grange et al., « Alimentation et état nutritionnel des bénéficiaires de l'aide alimentaire. Etude Abena 2011-2012 et évolutions depuis 2004-2005. Observatoire régional de santé Île-de-France, Institut de veille sanitaire, Institut national de prévention et d'éducation pour la santé. », 2013, 184.

⁴⁹ Banque alimentaire, « Étude nationale auprès des personnes accueillies par les associations et C.C.A.S partenaires de la FFBA, Enquête 2018, Étude n° 1800795 ».

⁵⁰ Observatoire du Samu Social de Paris, « ENFAMS ».

⁵¹ DGCS et Fors, « Etude portant sur les modalités de distribution de l'aide alimentaire et d'accompagnement aux personnes développées dans ce cadre ».

interrogées déclarent que leur besoin d'être accompagné et aidé est important et pour 39% d'entre elles, ce besoin est "très important".⁵²

Les épiceries sociales représentent un enjeu d'autonomisation des personnes qui peuvent alors sortir d'une logique de dépendance au système d'aide et devenir acteurs de leur alimentation.⁵³ Les personnes ont accès à une large gamme de produits qu'ils peuvent choisir en échange d'une faible contribution financière. Les personnes participent également au fonctionnement de l'épicerie et des activités collectives.

La loi EGalim pour l'agriculture et l'alimentation reconnaît ainsi le rôle des associations dans l'accompagnement des personnes vulnérables et la lutte contre l'exclusion. Notamment à travers le soutien à la formation des bénévoles en particulier sur les acteurs de l'insertion sociale présents sur le territoire. La loi vise ainsi à instaurer une « *alimentation sûre, diversifiée de bonne qualité, en quantité suffisante aux personnes en situation de vulnérabilité économique* ».

4. La perception de l'aide alimentaire du point de vue des bénéficiaires

Les études qui interrogent directement les bénéficiaires sur leur perception de l'aide alimentaire permettent de distinguer plusieurs aspects.

D'une part, **l'aide alimentaire constitue une ressource alimentaire essentielle pour nombre de personnes en difficulté**. D'après l'étude nationale réalisée par la Banque alimentaire « *auprès des personnes accueillies par les associations et C.C.A.S partenaires de la FFBA* », l'aide alimentaire est non seulement une offre essentielle (pour plus de la moitié des répondants) mais elle permet aussi d'avoir un meilleur équilibre nutritionnel. Pour 76% des bénéficiaires, l'aide alimentaire leur permet d'avoir une alimentation équilibrée.⁵⁴ Et pour 64% des bénéficiaires interrogés, cela leur permet de se sentir en meilleure santé.

"L'Anquête" réalisée par le GIP Gers Solidaire avait pour but de recenser la perception et les besoins des personnes concernées par l'aide alimentaire.⁵⁵ Elle révèle que 54% des personnes concernées pensent que la quantité de fruits et légumes est suffisante.

Néanmoins, le fait même de devoir recourir à l'aide alimentaire engendre pour certaines personnes un sentiment de honte et d'échec social. Ce sentiment est plus ou moins présent selon le parcours des personnes mais le système de distribution alimentaire tel qu'il est construit reste stigmatisant.

5. Le non-recours à l'aide alimentaire

Un grand nombre de personnes ne sollicitent pas leur droit de recours à l'aide alimentaire. Les données disponibles en termes de non-recours aux prestations sociales montrent notamment que « *le taux de non-recours à la prime d'activité était estimé à 27 % des ayants droits* » en 2016.⁵⁶ D'après la **récente étude du Secours Catholique** sur le non-recours aux prestations sociales, un tiers des personnes éligibles ne perçoivent pas le RSA.⁵⁷

■ La méconnaissance des dispositifs

⁵² Banque alimentaire, « Étude nationale auprès des personnes accueillies par les associations et C.C.A.S partenaires de la FFBA, Enquête 2018, Étude n° 1800795 ».

⁵³ Ansa, « Projet Alim'Activ Agir contre la précarité alimentaire par la coordination territoriale : Diagnostic de l'aide alimentaire et des coordinations sur un territoire de l'Île-de-France ».

⁵⁴ Banque alimentaire, « Étude nationale auprès des personnes accueillies par les associations et C.C.A.S partenaires de la FFBA, Enquête 2018, Étude n° 1800795 ».

⁵⁵ Gers Solidaire, « "L'Anquête" aide alimentaire et solidarités citoyenne ».

⁵⁶ Direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques (DREES, 2020)

⁵⁷ Secours Catholique, « Non recours : Une dette sociale qui nous oblige, CARITAS France, ODENORE », 2021.

D'après l'**état des lieux de la Chaire Unesco**, le non-recours à l'aide alimentaire provient notamment du manque d'information des personnes concernant le système d'aide et les droits auxquels ils ont accès. Les travailleurs sociaux jouent un rôle dans l'orientation des personnes. Pour cela, une information claire, précise et actualisée doit être disponible.

■ Des freins d'accès liés aux modalités pratiques

La complexité et la diversité des processus d'accès aux structures d'aides constituent un frein pour le recours à l'aide alimentaire.⁵⁸ D'après l'**étude menée par l'ORS et L'AREAS**⁵⁹ en Poitou Charentes concernant le non-recours et le renoncement à l'aide alimentaire, il est difficile d'identifier les profils qui sont le plus touchés par le non-recours à l'aide alimentaire. Certains publics restent invisibles. On retrouve **des personnes qui se trouvent face à des contraintes liées à l'accessibilité des lieux, des horaires inadaptées, des contraintes financières, contraintes administratives ou encore des contraintes liées au transport**. La qualité des locaux pour l'accueil, ou encore les files d'attentes liées à la distribution constituent des obstacles. **L'accessibilité physique** est en effet un facteur essentiel pour le recours à l'aide alimentaire. Par ailleurs, lorsque des différences sont faites entre les bénéficiaires selon leur situation, cela peut entraîner des inégalités qui sont mal vécues par les autres usagers.

■ Des freins d'accès liés à l'acceptation de la situation des personnes

Une autre cause du non-recours, soulignée par **la revue Quart Monde**, dans le rapport « *se nourrir lorsqu'on est pauvre* », vient du **besoin de dignité des personnes qui refusent de demander de l'aide au vu de la perception du système d'aide**.⁶⁰ Ce constat est particulièrement vrai pour les nouveaux bénéficiaires de l'aide alimentaire. Le besoin d'aide alimentaire est vécu comme une humiliation et une chute du statut social.

Le **rapport de la Chaire Unesco Montpellier** souligne également la question de la légitimité des personnes. Certains usagers attendent le dernier moment pour solliciter l'aide car ils ne s'identifient pas aux profils des personnes bénéficiaires, ils **considèrent que l'aide est réservée aux personnes dans des situations plus graves qu'eux** (grande précarité ou sans domicile par exemple).⁶¹

« Il y a des gens encore plus dans le besoin que moi. » F., 20 ans.

6. Une offre encore stigmatisante pour les bénéficiaires

Dans une logique d'aide d'urgence soumise à de nombreuses contraintes, l'aide alimentaire reste encore aujourd'hui stigmatisante pour les bénéficiaires.

D'après l'**état des lieux de l'aide alimentaire de la Chaire Unesco Montpellier**, la distribution sous forme de colis et de repas issus notamment des invendus est "*le dernier recours*" auquel les personnes font appel. Lorsque les personnes font effectivement appel à l'aide alimentaire, elles se retrouvent face à **un sentiment de honte et de prise de conscience de leurs difficultés**.⁶² De plus, l'usager n'a pas le choix dans les produits et prend "*ce qu'on lui donne*". Les produits disponibles sont limités en quantité et en diversité et sont souvent préparés à l'avance pour faciliter la distribution.

Par ailleurs, les bénévoles ne sont pas toujours armés pour répondre à un public très précaire. Cela peut engendrer des situations où le bénévole juge malgré lui la personne à qui il apporte de l'aide. C'est ce que souligne l'**étude menée par l'ORS et L'AREAS** concernant le non-recours

⁵⁸ Willy Paroche et Véronique Bounaud, « Le non recours et le renoncement à l'aide alimentaire, Approche qualitative auprès des structures et des bénéficiaires en Poitou-Charentes, l'ORS (l'Observatoire régional de la Santé de Poitou-Charente) et L'AREAS (Association de Recherche et d'Echanges en Anthropologie et en Sociologie) pour la plateforme régionale MOSTRA (Mission observation stratégie animation) », 2016.

⁵⁹ L'ORS (Observatoire régional de la Santé de Poitou-Charentes) et L'AREAS (Association de Recherche et d'Echanges en Anthropologie et en Sociologie)

⁶⁰ Ramel et al., « Se nourrir lorsqu'on est pauvre. Analyse et ressenti de personnes en situation de précarité ».

⁶¹ Justine Labarre, « État des lieux de l'aide alimentaire à Montpellier, États Généraux de la Solidarité, étapes 1 et 2, Chaire Unesco Alimentations du monde, Montpellier SupAgro, France. »

⁶² Justine Labarre.

et le renoncement à l'aide alimentaire à travers une approche qualitative auprès des structures et des bénéficiaires en Poitou-Charentes.⁶³

L'étude-action du Laboratoire de l'Économie Sociale et Solidaire publiée en 2020 concernant l'accès de tous à une alimentation de qualité souligne dans les retours d'enquêtes **des cas de comportements intrusifs et moralisateurs** de la part des bénévoles. L'aide que reçoivent les bénéficiaires peut en effet être inégale selon les territoires.⁶⁴

Les personnes se trouvent dans une logique d'assistance et ne bénéficient pas de pouvoir d'agir concernant leur situation. Ce sont des "bénéficiaires" d'une aide et ils ne sont plus "acteurs" de leur alimentation. Or il s'agit justement d'une des conditions d'accès au droit de l'alimentation.

Pour améliorer le pouvoir d'agir des personnes aidées, certaines associations ont développé des services d'accompagnement allant au-delà de l'aide alimentaire caritative. Il existe notamment la possibilité pour les bénéficiaires de contribuer en tant que bénévole, de participer à des ateliers cuisines ou les savoirs culinaires soient valorisés ou encore de participer à la production ou au glanage.

E. DES DIFFICULTÉS RENCONTRÉES PAR LE SECTEUR DE L'AIDE ALIMENTAIRE

La lutte contre la précarité alimentaire fait face à une multiplicité d'enjeux que nous avons évoqués en introduction : enjeux sociaux et économiques pour l'accès à une alimentation dans le respect du droit des individus, enjeux de santé à travers la qualité de l'alimentation, enjeux agricoles et environnementaux dans la durabilité des modes de production et de consommation alimentaire. La diversité des besoins des personnes en difficulté rend d'autant plus complexe la formulation de réponses adaptées.

La crise sanitaire de 2020 a notamment soulevé les limites de l'aide alimentaire comme principale réponse à l'insécurité alimentaire en France.

- Une augmentation des besoins en termes d'aide alimentaire durant la crise sanitaire.

La crise sanitaire a engendré une **augmentation des personnes en situation de précarité alimentaire**, dans l'impossibilité de préparer deux repas par jour pour des raisons essentiellement financières. Le taux de chômage a augmenté, associé à une diminution des ressources. En parallèle les enfants ne pouvaient plus aller à la cantine pour se nourrir sur le temps du midi. Pour les enfants de familles défavorisées, cela a suscité des besoins importants en termes d'aide alimentaire. En effet, la pandémie touche en premier lieu les plus vulnérables. Ceux qui se trouvent déjà dans des situations d'équilibre tendues basculent dans une situation de précarité alimentaire. **Une diminution temporaire des ressources a suffi pour obliger les personnes à se tourner vers l'aide alimentaire.**

Le GIP du Gers solidaire a réalisé une enquête Flash dans le but de mieux comprendre les besoins des associations durant la période de confinement en comparant les chiffres sur les mois de mars, avril et mai 2020 avec les données de l'année 2018. Cette enquête révèle notamment, **une augmentation de 47% du nombre de personnes ayant bénéficié d'une aide alimentaire sur ce territoire**. Les données de la Chaire Unesco font état de **+20 à +40% de fréquentation dans certaines distributions alimentaires**. Et d'après la Banque Alimentaire, entre 2018 et 2020, les denrées distribuées ont augmenté de 23% d'équivalent en kilos. Concernant

⁶³ Paroche et Bounaud, « Le non recours et le renoncement à l'aide alimentaire, Approche qualitative auprès des structures et des bénéficiaires en Poitou-Charentes, l'ORS (l'Observatoire régional de la Santé de Poitou-Charente) et L'AREAS (Association de Recherche et d'Echanges en Anthropologie et en Sociologie) pour la plateforme régionale MOSTRA (Mission observation stratégie animation) ».

⁶⁴ Le Labo de l'Économie Sociale et Solidaire, « Agir contre la précarité alimentaire en favorisant l'accès de tous à une alimentation de qualité, Etude-action, Agriculture et alimentation durables », 2020.

le profil des publics, on observe une augmentation des étudiants, des retraités, des familles monoparentales et des autoentrepreneurs.

- Apparition de nouveaux acteurs durant la crise pour répondre à l'augmentation des personnes en précarité alimentaire.

Durant la crise, de nombreuses associations se sont mobilisées pour répondre à l'augmentation des besoins en termes d'aide alimentaire.

Le réseau associatif repose principalement sur **des bénévoles souvent âgés** qui ont été contraints pour des raisons sanitaires de rester à domicile. Les associations ont donc manqué non seulement de ressources humaines mais aussi de locaux adaptés, subventions et produits pour répondre à l'augmentation de la demande.

En parallèle, **de nouveaux acteurs se sont mobilisés pendant la crise pour répondre à l'urgence. Ce sont notamment de nouveaux bénévoles et des structures non dédiées à l'aide alimentaire qui se sont tournées vers cette activité.** Durant le confinement, de nombreuses **initiatives d'entraide informelles** ont également permis d'apporter des solutions complémentaires à celles des associations.

Néanmoins, les solutions et moyens exceptionnels mis en place pendant la crise ne sont pas pérennes. Cela s'est traduit notamment par la mobilisation de « budgets exceptionnels », par une souplesse temporaire concernant l'habilitation des associations, par la mise en place de nouvelles collaborations ou encore par les mesures exceptionnelles de chômage partiel qui ont permis à des personnes de devenir ponctuellement bénévoles. Ces initiatives n'ont pas toutes perduré après le confinement, c'est pourquoi aujourd'hui seule une partie des collectifs et initiatives développées en 2020 est encore à l'œuvre.

En parallèle, **l'État et des collectivités se sont engagées à travers des subventions, appels à projets et tickets services.** Le gouvernement a ainsi apporté une aide financière de manière ponctuelle à environ 4 millions de ménages. Il avait été annoncé une aide de 39 millions d'euros, dont 25 millions à destination des associations d'aide alimentaire et 14 millions à destination des territoires.⁶⁵

L'aide alimentaire constitue le levier majeur de lutte contre la précarité alimentaire. Malgré son caractère essentiel, elle présente de nombreuses limites que nous tâcherons de mentionner ici, sans en donner une liste exhaustive.

1. Difficultés institutionnelles

Le rapport Terra Nova souligne que nombre de difficultés rencontrées par l'aide alimentaire proviennent des institutions et des politiques mises en place.⁶⁶ **Les politiques de lutte contre la précarité se reposent sur le secteur associatif qui s'organise pour tenter de limiter l'insécurité alimentaire.** Les politiques publiques ne s'attachent donc pas à résoudre les causes profondes de l'insécurité alimentaire que sont le niveau de pauvreté particulièrement intense pour une partie de la population.⁶⁷ De plus, **les dispositifs de financement de l'aide alimentaire sont des dispositifs complexes** : financement européen, déduction d'impôt et processus d'habilitation.

La logistique et le manque de bénévoles sont des problèmes récurrents qui limitent les possibilités d'action des associations d'aides alimentaires. Elles concernent notamment la collecte, le tri, la transformation et la distribution des denrées ainsi que la mise en place de

⁶⁵ <https://theconversation.com/la-crise-du-covid-19-met-en-lumiere-la-necessaire-remise-en-cause-de-laide-alimentaire-140137>

⁶⁶ France Caillavet et al., « Vers une sécurité alimentaire durable : enjeux, initiatives et principes directeurs, Rapport Terranova, le Thinktank progressiste », 10 novembre 2021.

⁶⁷ Caillavet et al.

partenariats. Dans cette organisation complexe agissant dans l'urgence, la question environnementale et la question sociale passent au dernier plan.

On peut également citer **l'approvisionnement de l'aide alimentaire reposant de plus en plus sur la lutte contre le gaspillage alimentaire**. Les invendus de grandes surfaces, d'industries agroalimentaires et de sites de restauration collective sont collectés et redistribués. Ils sont donc une ressource essentielle pour l'aide alimentaire. Mais en parallèle, des moyens pour réduire le gaspillage alimentaire sont engagés pour des raisons environnementales et éthiques. On a donc ici une **incohérence entre un besoin important de denrées issues des invendus et un objectif de diminution des pertes et gaspillages**.

Cette organisation ne permet pas d'assurer une quantité et une qualité suffisante pour répondre à la diversité des besoins. **Les produits issus des GMS⁶⁸ sont souvent à DLC⁶⁹ très courte avec une majorité de produits trop sucrés et trop salés** et on retrouve peu de fruits et légumes par rapport aux recommandations du Programme National Nutrition Santé (PNNS). Les banques alimentaires ont notamment réalisé une comparaison entre les produits distribués par les Banques alimentaires et les produits recommandés par le PNNS.⁷⁰ Concernant les produits sucrés et salés, on remarque qu'ils représentent 14,6% des denrées distribuées or le PNNS recommande une consommation de 2,5% ! Les fruits et légumes représentent 23,5% des denrées distribuées quand le PNNS affiche un idéal de consommation à 33%. **Des efforts ont été faits de la part des banques alimentaires pour augmenter la part de fruits et légumes** dans les denrées distribuées : elle est passée de **18% à 23%** du total des denrées distribuées en 9 ans.

Par ailleurs, les entreprises donnent l'ensemble de leurs invendus sans forcément passer par une étape de tri des produits. **Ces entreprises bénéficient donc d'une défiscalisation sur les dons aux associations sans prise en compte de la qualité des produits donnés**. D'après le rapport du Sénat⁷¹, cela pourrait entraîner une baisse de la qualité des produits distribués par les entreprises. Ce sont **les associations qui portent le coût de la collecte et du tri des produits** qui sont défiscalisés ainsi que le coût de la mise en déchets lorsque les DLC sont dépassées.

2. Multitude des acteurs et des compétences, une répartition des rôles souvent confuse

Pour répondre à la précarité alimentaire, l'aide alimentaire fait appel à un grand nombre d'acteurs présentant des compétences propres qui reposent sur des politiques à plusieurs échelles⁷² :

- le département pilote l'action sociale de son territoire,
- les CCAS et CIAS constituent l'offre de premier secours de proximité,
- les organismes sociaux assurent l'accès aux droits des personnes, et les orientent vers les actions associatives caritatives et d'aide alimentaire,
- l'État et la Région fixent les budgets alloués à l'action sociale et les politiques d'aides mises en place.

L'aide alimentaire repose ainsi sur une gouvernance à plusieurs niveaux avec une répartition des rôles souvent confuse. L'aide alimentaire ne repose pas sur une entité précise (administration ou collectivité) qui aurait la charge de la coordination globale des actions

⁶⁸ Grandes et Moyennes Surfaces (GMS)

⁶⁹ La Date Limite de Consommation (DLC) d'une denrée alimentaire indique la date à partir de laquelle le produit est susceptible de présenter un risque en cas de consommation.

⁷⁰ <https://www.banquealimentaire.org/au-service-dune-alimentation-de-qualite-182>

⁷¹ Rapport d'information de M. Fabien GAY au nom de la commission des affaires économiques, sur la qualité des steaks hachés distribués dans le cadre du Fonds européen d'aide aux plus démunis (FEAD) Rapport n° 695 (2018-2019), <http://www.senat.fr/notice-rapport/2018/r18-695-notice.html>

⁷² Gers Solidaire, « "L'Anquête" aide alimentaire et solidarités citoyenne ».

territoriales. Elle fait appel à plusieurs champs politiques en lien avec l'action sociale, l'alimentation et la santé.

L'aide alimentaire repose sur la spécificité des territoires, des ressources matérielles et humaines dont disposent les associations et des politiques mises en place pour y répondre. **"l'Anquête" réalisée par le Gers solidaire** souligne notamment le sentiment des bénévoles concernant le poids administratif des processus associé à un manque de formations. Cette enquête révèle que les associations ont du mal à renouveler leurs bénévoles dans 80% des cas, notamment à cause du manque de temps.

Par ailleurs, les bénévoles ont rarement une vision claire et globale des actions sociales présentes sur leur territoire. Or ils sont les premiers interlocuteurs des bénéficiaires, les bénévoles peuvent donc orienter les personnes vers d'autres structures complémentaires selon leurs besoins. Il existe en effet une multiplicité d'organismes et de points d'accueil différents avec des conditions d'accès propres à chaque structure.

La multitude des acteurs mis en jeu rend la coordination d'autant plus difficile.

3. Des coordinations insuffisantes entre les acteurs de l'aide alimentaire

Le diagnostic réalisé par l'Ansa dans le cadre du **projet Alim'Activ**, révèle que le manque de coordination des actions d'aides alimentaires au niveau national et local est à l'origine de plusieurs difficultés :

- Des territoires inégalement couverts : inadéquation entre intensité du besoin des personnes précaires et quantité de l'offre.
- Des difficultés d'accès à l'aide alimentaire : difficulté pour les bénévoles et les professionnels de bien orienter les personnes du fait d'un manque de visibilité sur l'offre existante.
- Des inégalités de la qualité du service : des offres ne répondant pas toujours aux besoins des bénéficiaires.
- Une gestion complexe en termes d'approvisionnement, de stockage et de distribution.

On remarque également peu de liens entre les structures d'aides alimentaires et les structures de santé.

Une bonne coordination entre associations et organismes sociaux permettrait de mutualiser le conditionnement d'accès à l'aide. Ce qui permettrait aux bénéficiaires de ne pas justifier de leur situation à chaque reprise. L'**État des lieux de l'aide alimentaire**, réalisé par la **Chaire Unesco** Alimentations du monde à Montpellier, souligne justement la demande faite par les associations pour une meilleure connaissance inter-associative afin d'améliorer la coordination et mutualiser les pratiques et les connaissances.⁷³

4. Des moyens matériels et financier insuffisants

Les associations d'aides alimentaires manquent souvent de moyens pour répondre à un besoin auquel elles sont pratiquement seules à répondre.

Concernant l'approvisionnement, d'après **l'étude du Gers solidaire**, 82% des structures concernées ne bénéficient pas de véhicule réfrigéré. Elles utilisent alors des glacières ou sac isothermes pour 55% d'entre elles et 44% n'ont même aucune solution réfrigérante. Or **l'accès à une solution frigorifique** conditionne la nature des produits qu'il est possible de récupérer.

⁷³ Justine Labarre, « État des lieux de l'aide alimentaire à Montpellier, États Généraux de la Solidarité, étapes 1 et 2, Chaire Unesco Alimentations du monde, Montpellier SupAgro, France. »

Cela pose des problèmes en particulier pour le transport de produits frais, de fruits et légumes, viandes et poissons. Les repas issus de la restauration collective qui sont souvent produits en liaison froide ne sont accessibles que pour les associations disposant de moyens pour assurer le **maintien de la chaîne du froid**.

Concernant les locaux, d'après l'étude du **Gers solidaire**, 46% des responsables considèrent que leurs locaux respectent la convivialité et sont bien adaptés. Néanmoins, pour 21% d'entre eux, les locaux ne permettent pas de respecter la confidentialité des informations personnelles. Cela porte atteinte à l'intégrité des personnes et participe au non-recours à l'aide alimentaire. En parallèle, 54% des responsables considèrent que leurs locaux sont peu adaptés. Même après des tentatives d'amélioration, les moyens sont insuffisants.

Du point de vue des bénévoles, 57% d'entre eux jugent que les locaux ne permettent pas de garder la confidentialité et 46% d'entre eux considèrent que les locaux ne permettent pas un accueil de qualité pour les personnes et respectent leur dignité.

Du point de vue des personnes bénéficiaires, 86% d'entre elles affirment que les locaux sont accueillants. En particulier grâce à l'implication des bénévoles qui vient compenser le manque de locaux adaptés. Ceci est néanmoins à nuancer car les personnes concernées se sentent reconnaissantes et s'estiment rarement légitimes pour émettre des critiques sur un système d'aide.

5. Une offre non adaptée à la diversité des besoins

La diversité des profils des personnes en situation de précarité alimentaire complexifie la réponse apportée par les associations. Les réponses apportées doivent en effet s'adapter à cette diversité et il n'est pas possible d'apporter une solution unique. La formulation de réponses adaptées passe nécessairement par l'identification de ces nouveaux publics et de leurs besoins. On remarque notamment des besoins spécifiques concernant l'alimentation des bébés. L'accroissement des demandes venues de personnes migrantes suivant des régimes alimentaires spéciaux, halal par exemple mais aussi l'accroissement des régimes liés aux problèmes de santé tels que le diabète.⁷⁴

Durant la période estivale, de nombreuses structures sont fermées, ce qui rend d'autant plus difficile l'accès à l'alimentation pour les personnes fragiles durant cette période. Plus largement les horaires d'ouvertures sont limités et les personnes doivent attendre durant plusieurs heures pour accéder aux paniers alimentaires. Cela n'est pas adapté aux personnes qui travaillent durant la journée. Les travailleurs pauvres ont donc des difficultés pour accéder à l'aide alimentaire pour des raisons notamment logistique et de manque de temps. Par ailleurs, si la quantité de produits disponible est limitée, les premiers arrivés seront mieux servis que les premiers qui pourront eux plus facilement choisir. Ce qui peut accentuer les sentiments d'injustice voire de honte.⁷⁵

Par ailleurs, les personnes peuvent avoir recours à l'aide alimentaire de façon ponctuelle ou à plus long terme. Une différence entre ces deux types d'aide permettrait une meilleure adaptation de l'offre aux besoins. En particulier concernant les aides d'urgences à destination des bébés et des jeunes enfants pour qui le déplacement et l'attente dans de longues file d'attente n'est pas possible.

Certaines personnes se voient dans l'obligation de cumuler plusieurs sites de distribution. **“L'Anquête” du Gers solidaire** révèle que 20% des personnes interrogées fréquentent une autre association. Ainsi, la structure d'aide alimentaire ne suffit pas toujours pour couvrir l'ensemble des besoins des usagers et ceux de leur famille.

⁷⁴ Gers Solidaire, « “L'Anquête” aide alimentaire et solidarités citoyenne ».

⁷⁵ Le Labo de l'Économie Sociale et Solidaire, « Agir contre la précarité alimentaire en favorisant l'accès de tous à une alimentation de qualité, Etude-action, Agriculture et alimentation durables ».

Par ailleurs, **l'aspect qualitatif** reste encore peu pris en compte au regard de l'aspect quantitatif de l'aide alimentaire. Les rapports de Fors Recherche sociale concernant les inégalités sociale et l'alimentation ainsi que celui portant sur les modalités de distribution de l'aide alimentaire **soulèvent l'insatisfaction des bénéficiaires sur les produits distribués**, particulièrement concernant les produits issus du FEAD qui sont souvent de faible qualité gustative et nutritionnelle. ⁷⁶ De plus, les scandales sanitaires augmentent la méfiance des bénéficiaires sur les denrées qui leur sont distribuées. On peut citer l'exemple des steaks hachés de très mauvaise qualité distribués dans le cadre du FEAD. Ce produit s'est même révélé non conforme à la réglementation européenne d'après le rapport du Sénat. ⁷⁷

F. PLUSIEURS LEVIERS D'ACTION POSSIBLE POUR AMÉLIORER LA SITUATION DE L'AIDE ALIMENTAIRE

1. Améliorer la coordination entre les acteurs de l'aide alimentaire à différentes échelles territoriales

■ Pourquoi une meilleure coordination ?

Le rapport d'enquête du projet Alim'Activ mené par l'Ansa, préconise une meilleure coordination dans le secteur de l'aide alimentaire pour permettre une adéquation des services aux besoins à l'échelle d'un territoire. ⁷⁸ La coordination de l'aide alimentaire a été identifiée par l'étude comme un levier pour la mobilisation de tous les acteurs : bénévoles, personnes en situation de précarité, pouvoirs publics, travailleurs sociaux, acteurs de la santé, entreprises et agriculteurs du territoire.

La coordination est un des leviers qui doit permettre d'atteindre plusieurs objectifs qui sont listés dans le rapport d'enquête Alim'Activ comme suit :

- **une aide alimentaire plus accessible** : rendre visible et lisible l'offre d'aide alimentaire, à la fois pour les personnes précaires et pour les accompagnants sociaux en impliquant les personnes concernées,
- **une aide alimentaire de meilleure qualité et favorable à la santé** : agir sur la qualité des aliments et de la distribution, notamment via la formation des bénévoles et l'accès à des produits frais, à de nouveaux services de type épiceries solidaires et à des actions coordonnées autour de la nutrition,
- **une aide alimentaire plus efficace** : faire des économies d'échelle et simplifier la gestion pour les associations, à travers la mutualisation des achats ou des lieux de distribution, afin d'obtenir des denrées en plus grande quantité et qualité,
- **une aide alimentaire mobilisatrice** : structurer ou recréer des filières agro-alimentaires au niveau du territoire, développer des systèmes de distribution moins stigmatisants, développer les liens entre acteurs, mobiliser les bénévoles.

Plus précisément, la coordination des acteurs de l'aide alimentaire et de l'accès à l'alimentation sur un territoire doit permettre de faciliter et d'améliorer les actions de chacun des acteurs. D'après le rapport d'enquête Alim'Activ, il s'agit pour :

- **les personnes en précarité alimentaire** : avoir un service et des produits alimentaires de meilleure qualité, avec un accès plus simple et moins stigmatisant,

⁷⁶ DGCS et Fors, « Etude portant sur les modalités de distribution de l'aide alimentaire et d'accompagnement aux personnes développées dans ce cadre »; Fors Recherche sociale, « Inégalité sociale et alimentation, Rapport Final, Ref. 13.01, avec le soutien de FranceAgriMer et du ministère de l'agriculture, de l'agroalimentaire et de forêt (MAAF) ».

⁷⁷ Rapport du Sénat n° 695 (2018-2019)

⁷⁸ Ansa, « Projet Alim'Activ Agir contre la précarité alimentaire par la coordination territoriale, Pratiques inspirantes et préconisations », juin 2019.

- **les professionnels les accompagnant** (services sociaux, acteurs de santé...) : pouvoir orienter plus facilement les personnes en précarité, gagner en temps et en efficacité grâce à une meilleure connaissance des acteurs du territoire,
- **les puissances publiques, collectivités territoriales et État** : avoir une meilleure visibilité des actions des associations, assurer une meilleure couverture territoriale des services alimentaires, mieux flécher l'argent public pour répondre à l'ensemble des besoins,
- **les associations d'aide alimentaire** : mieux répondre aux besoins des personnes accueillies, renforcer les sources d'approvisionnement, les ressources humaines et matérielles, motiver les bénévoles et améliorer les conditions d'exercice du bénévolat.

“L'Anquête” du Gers solidaire souligne également l'importance de **la qualité de la coordination** des acteurs à l'échelle locale pour favoriser **l'inclusion sociale des publics**.

■ Quelles formes de coordination selon l'échelle territoriale ?

La coordination des acteurs d'un territoire pour faciliter l'accès à l'alimentation fait appel à plusieurs notions. Il s'agit notamment d'harmoniser et mutualiser les actions, de mobiliser et fédérer les acteurs mais aussi d'animer les rencontres et faciliter la coopération.

Afin de faciliter la coordination entre les acteurs à l'échelle nationale pour la co-construction de stratégies durables et efficaces, **l'atelier 12 des États généraux de l'alimentation (2017)** préconise le montage d'une stratégie interministérielle afin de lutter contre la précarité alimentaire.⁷⁹ Il s'agit de mettre en place une gouvernance globale incluant tous les niveaux décisionnels.

À l'échelle locale, il conviendrait de développer des territoires de coopération autour de l'alimentation de qualité. Au niveau local, la mise en place de politiques locales permettant une alimentation de qualité pour tous pourrait provenir d'une coordination à plusieurs niveaux entre :

- les collectivités territoriales (régions, départements, communes),
- les CCAS et CIAS.

Chacun de ces institutions publiques disposent en effet de compétences complémentaires en termes de lutte contre la précarité alimentaire.

■ Une coordination par les centres communaux d'action sociale (CCAS) ?

Le travail mené par l'**Ansa** d'accompagnement et de formation d'acteurs pour le lancement de démarches de coordination de la lutte contre la précarité alimentaire sur les territoires a permis de mettre en avant **le rôle des centres communaux d'action sociale** (CCAS et CIAS). Les CCAS peuvent en effet financer ou porter des épiceries sociales, des lieux de distribution, des plateformes logistiques ou soutenir une dynamique de coordination sur leur territoire. Compte tenu de leur connaissance des acteurs sociaux du territoire et des besoins des bénéficiaires, le CCAS apparaît comme un acteur privilégié pour assurer ce rôle de coordinateur.⁸⁰

Le CCAS dispose de plusieurs outils tels que les plans et stratégies politiques : projets alimentaires territoriaux (PAT), contrats locaux de santé (CLS) et pôles territoriaux de compétitivité économique (PTCE). Il s'agit non seulement de guider l'action mais aussi de s'inscrire dans des visions plus larges et systémiques afin d'assurer la pérennité des initiatives mises en place.

⁷⁹ <http://www2.assemblee-nationale.fr/static/15/commissions/CAffEco/egalim-atelier12.pdf>

⁸⁰ Sophie Lochet et Sarah Solchany, « Les CCAS, « coordinateurs naturels » de l'aide alimentaire ? », *Vie sociale* 36, n° 4 (2021): 127-41.

2. Améliorer la qualité de l'offre

Afin d'améliorer la qualité de leur offre, les associations d'aides alimentaires se tournent vers d'autres modes d'approvisionnements.

Le rapport de l'IGAS publié en 2019 soutient les initiatives sociales telles que les groupements d'achats⁸¹ et les épiceries sociales et solidaires.

Le rapport du Labo de l'ESS de 2020, cite notamment les exemples suivants :

- Les Restos du Cœur : développement de circuits courts pour leurs fruits et légumes (25% des fruits et 54% des légumes sont produits et livrés dans la région où ils sont distribués, d'après les Restos du Cœur, 2020).
- CCAS d'Angers : distribution de "filets solidaires" de fruits et légumes locaux
- Le Secours populaire des Hautes-Pyrénées : partenariat avec plusieurs magasins Biocoop locaux pour favoriser l'accès de ses bénéficiaires à des produits issus de l'agriculture biologique.

Pour remédier à la perte de qualité des produits distribués par les entreprises, les rapporteurs du Sénat (rapport n° 695, 2018-2019) proposent de conditionner les critères de défiscalisation des entreprises à la qualité de ces produits donnés.

3. Lutter contre la stigmatisation.

L'aide alimentaire pourrait s'inscrire dans une logique d'accès aux droits avec une meilleure prise en compte de la **dignité des personnes**. La chaire Unesco Montpellier révèle notamment le souhait des usagers de devenir eux-mêmes bénévoles afin de sortir d'une situation où ils sont toujours redevables.⁸² Par ailleurs, **les personnes ayant vécu les mêmes situations sont les plus aptes à orienter au mieux les bénéficiaires**. Ils sont en effet mieux compris : les mots et les gestes sont de ce fait bien plus adaptés et mieux perçus par les usagers. Les bénéficiaires deviennent ainsi acteurs au sein de la structure d'aide et peuvent ainsi valoriser leurs compétences.

4. Apporter une meilleure connaissance de l'offre du territoire à travers les outils numériques

Afin d'améliorer la connaissance de l'offre sociale du territoire, les structures et les professionnels impliqués, le Gers solidaire a mis en place une plateforme numérique de mise en relation pour offrir une meilleure vision de l'offre existante.⁸³

Plusieurs initiatives ont permis de mettre en place un guide de l'aide alimentaire à travers un outil numérique permettant de cartographier l'offre existante avec une information pratique et actualisée. On peut prendre l'exemple de la plateforme Soliguide qui référence les lieux et services utiles et accessibles aux personnes en difficulté.⁸⁴ La plateforme Soliguide est développée par l'association Solinum qui expérimente des solutions de lutte contre la pauvreté, mesure leurs effets et les généralise. Afin d'assurer une réponse au plus proche des besoins, l'outil Soliguide a été élaboré en co-construction avec les bénéficiaires et les acteurs de l'action sociale. Il s'agit d'une plateforme simple et rapide d'utilisation qui permet d'orienter les publics vers les services existants sur leur territoire selon plusieurs catégories d'offres : accueil, activités, alimentation, conseil, formation et emploi, hygiène et bien-être, matériel et santé.

⁸¹ Exemple de l'association VRAC qui favorise le développement de groupements d'achats dans les quartiers prioritaires de la politique sur plusieurs territoires français.

⁸² Justine Labarre, « État des lieux de l'aide alimentaire à Montpellier, États Généraux de la Solidarité, étapes 1 et 2, Chaire Unesco Alimentations du monde, Montpellier SupAgro, France. »

⁸³ Gers Solidaire, « "L'Anquête" aide alimentaire et solidarités citoyenne ».

⁸⁴ <https://www.solinum.org/activites/soliguide/>

Le diagnostic réalisé dans le cadre du projet Alim'Activ révèle de nombreuses pratiques inspirantes qui utilisent notamment le numérique :

- CCAS d'Angers : Répertoire angevin des services du champ alimentaire. « Le CCAS a créé en 1999 un guide de l'aide alimentaire de la ville, mis à jour tous les ans. Accessible en ligne sur le site de la Ville et sous format papier, il est destiné aux usagers, aux bénévoles des associations et aux travailleurs sociaux pour améliorer l'orientation des bénéficiaires ». ⁸⁵
- CCAS de Brest : Système d'orientation coordonnée pour les usagers. « Guide de l'aide alimentaire de Brest recensant les 13 associations et les informations pratiques pour orienter le public (adresse, horaires d'ouverture...), le guide est destiné aux intervenants sociaux et aux partenaires associatifs et mis à jour 1 à 2 fois par an ».
- CCAS de Saint-Denis : Guide de l'aide alimentaire. « Le guide de la maison municipale de la solidarité : édité chaque année entre fin octobre et début novembre, il est mis en ligne sur le site de la ville ⁸⁶ et diffusé largement auprès du public dans les différents lieux d'accueil de la ville et les services sociaux. Il recense les contacts et les adresses utiles pour les personnes sans abri et pour les personnes en difficulté : distribution alimentaire, vestiaire, etc. ».

On voit ainsi apparaître une multitude de projets pour répondre aux enjeux et aux difficultés de l'aide alimentaire.

Une réponse intéressante aux difficultés d'approvisionnement de l'aide alimentaire et actuellement sous exploitée peut être apportée par la restauration collective. Certains sites de restauration collective ont en effet joué un rôle essentiel durant la crise COVID19. La crise a ainsi affirmé la place de la restauration collective dans le développement du territoire.

PARTIE 2 : CONTEXTE ET ENJEUX DE LA RESTAURATION COLLECTIVE

A. ÉTAT DES LIEUX DE LA RESTAURATION COLLECTIVE

1. La restauration collective, une spécificité française

En France, **1 repas sur 5 est consommé hors domicile**. D'après l'Insee, en 2014, la restauration hors domicile représente 26 % du total des dépenses d'alimentation des ménages. ⁸⁷ La restauration Hors Domicile (RHD) se distingue en 3 modes de restauration :

- la restauration commerciale (restaurants, cafétéria, ...)
- la restauration collective (enseignement, santé, social, travail)
- les circuits de vente alternatifs (snacking, GMS, Food Truck, boulangerie)

D'après le Syndicat national de la restauration collective (SNRC), **3,7 milliards de repas** sont servis en moyenne chaque année en restauration collective.⁸⁸ La restauration collective officie dans l'univers de la santé (hôpitaux, maison de retraite, etc.), des administrations et des entreprises (militaires, pénitenciers, etc.), des loisirs (centres de vacances, colonies, etc.) et du scolaire (de la crèche à l'université).

⁸⁵ www.angers.fr/vivre-a-angers/ccas/se-nourrir-s-alimenter/les-lieux-de-restauration-sociale-et-de-distribution-alimentaire/index.html

⁸⁶ www.ville-saint-denis.fr/maison-municipale-de-la-solidarite

⁸⁷ INSEE, « Cinquante ans de consommation alimentaire : une croissance modérée, mais de profonds changements », 2015.

⁸⁸ <https://www.snrc.fr/le-snrc/role-et-missions/>

En France, on dénombre près de **55 000 lieux de préparation de repas**. En Île-de-France, on estime à plus de **8 000** le nombre de sites de préparation de repas, et ce sont 630 millions de repas qui sont préparés chaque année.

Pour le cas de la **restauration collective scolaire**, on compte près de 12 millions d'élèves et 62 000 établissements scolaires en France en 2019.⁸⁹ En moyenne, deux enfants sur trois mangent à la cantine scolaire au moins une fois par semaine, ce qui représente près de 7 millions d'élèves.⁹⁰ Et **plus de la majorité des élèves (66%) fréquente la cantine au moins 3 fois par semaine**.⁹¹

Le restaurant collectif est une spécificité française issue de la culture alimentaire. Les menus de la restauration collective comportent 4 ou 5 composantes, inspirés des repas à la française de type « entrée, plat, fromage-dessert » et réparti sur trois moments de la journée et se partage à plusieurs, au travail, en famille ou entre amis lors du déjeuner ou du dîner.⁹²

D'après le sociologue de l'alimentation, Jean-Pierre Poulain, « *La restauration collective permet aux salariés de manger près de leur lieu de travail, à une heure habituelle, sans perte de temps, à un prix raisonnable et à plusieurs* ». Le temps du repas est aussi « *un lieu de convivialité où chacun s'exprime les uns par rapport aux autres. C'est un moment important d'échanges, un lieu de commensalité qui structure la vie en société* ».

2. Le premier rôle de la restauration collective, un rôle social

■ Des repas pris en collectivité accessible à tous

Le restaurant collectif présente **un caractère social** dans la mesure où le service assure la production d'un repas qui est consommé hors foyer, en collectivité (jeune, patient, salarié...) et à un prix modéré. En effet, **les convives ne payent pas le prix total du repas. Une partie du coût du repas est assuré par l'employeur, la collectivité ou toute organisation en charge de la restauration**. La restauration collective a ainsi pour objectif de produire des repas à des prix accessibles au plus grand nombre.

■ La restauration collective, support d'éducation alimentaire et de développement territorial

A l'origine, la cantine, très souvent assurée par des religieux, devient gratuite à l'école. Ce qui permet d'augmenter la fréquentation des écoles dans l'optique de bénéficier d'un repas chaud dans la journée. Ce qui éclairera aussi la démarche de Jules Ferry qui rend l'école obligatoire au travers de la loi de 1882. Cela entraîne également une augmentation de la fréquentation des écoles ainsi qu'une augmentation des cantines dans les écoles. **Le service de restauration dans les écoles est alors facultatif mais dans la mesure où il permet une distribution de repas chauds gratuits ou à bas prix, il devient rapidement un service public important**.

La cantine scolaire joue également un rôle dans les comportements alimentaires des jeunes. Il s'agit **d'un support pour l'éducation nutritionnelle des enfants et adolescents** afin de les engager vers une alimentation saine et équilibrée. En 1951, l'UNESCO demande « *qu'une cantine scolaire soit prévue dans la construction d'une nouvelle école* », avec des repas « *composés de manière à favoriser la croissance et le développement psychologique de*

⁸⁹ Ministère de l'Éducation Nationale de la Jeunesse et des Sports, « Les chiffres clés du système éducatif », 2018, <https://www.education.gouv.fr/les-chiffres-cles-du-systeme-educatif-6515>.

⁹⁰ ANSES, « La restauration scolaire | Anses - Agence nationale de sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail », 2016, <https://www.anses.fr/fr/content/la-restauration-scolaire>.

⁹¹ Étude Individuelle Nationale des Consommations Alimentaires, 2014-2015, INCA3

⁹² Jean-Pierre Poulain, *Sociologies de l'alimentation* (Presses Universitaires de France, 2013), <https://doi.org/10.3917/puf.poul.2013.01>.

l'enfant ». Les frais de fonctionnement doivent être « à la charge des autorités centrales ou locales ». ⁹³

En novembre 2021, 5 agences des Nations unies (FAO, Unesco, Unicef, PAM, OMS) ont annoncé qu'elles s'engageaient à soutenir fermement la coalition pour les repas scolaires, initiée et dirigée par la France et la Finlande. Dans leur déclaration, elles s'engagent à fournir un soutien technique et opérationnel, à plaider pour un financement, en aidant à recueillir de meilleures données sur l'impact des programmes de santé et de nutrition scolaires. La coalition est née à la suite des fermetures d'écoles dues à la pandémie et vise à améliorer rapidement la nutrition, la santé et l'éducation des enfants, et à leur fournir un repas nutritif à l'école dans chaque pays d'ici 2030.

L'éducation alimentaire permet également de lutter contre le gaspillage (institué par la loi AGECE qui engage à réduire de 50% le gaspillage alimentaire d'ici à 2025), à travers la sensibilisation et l'éducation au goût avec la découverte de nouveaux aliments.

La restauration collective participe au développement économique des territoires à travers la confection de repas à partir de matières premières issues de la production agricole locale. Elle participe notamment au déploiement des PAT (projets alimentaires territoriaux). D'après le Conseil national de l'alimentation, « *la restauration scolaire est un lieu privilégié pour apprendre à territorialiser les productions agricoles* ». ⁹⁴

B. LA RESTAURATION COLLECTIVE, UN SERVICE SOUS LA RESPONSABILITÉ DES AUTORITÉS ORGANISATRICES

On définit par **autorité organisatrice toute personne publique ayant la responsabilité de l'organisation d'un service public qui désigne et contrôle son (ou ses) opérateur/prestataire(s)** (eau, assainissement, déchets, transports, parkings, chauffage urbain, restauration collective scolaire, ...), **fixe le budget** (recettes et dépenses) **et les tarifs**. Par extension, il s'agit de toute personne morale, publique ou privée, ayant la responsabilité de l'organisation d'un service au public (services hospitaliers, maisons de retraite, restaurations collectives de salariés, ...) qui en assure directement la gestion ou qui en désigne l'opérateur, le contrôle, et en fixe le budget (recettes et dépenses) et les tarifs.

En restauration collective, l'autorité organisatrice correspond ainsi à l'autorité **responsable** de la production des repas. Néanmoins, **l'autorité organisatrice responsable de la production des repas n'est pas toujours la structure en charge de la production**. En effet, l'autorité organisatrice peut déléguer tout ou partie de la production de repas à un prestataire. On parle alors de **gestion concédée ou déléguée**.

- Dans le cas de la **gestion directe, l'autorité organisatrice a la charge du service de production de repas**. L'autorité organisatrice prend en charge le personnel, les achats et l'élaboration des repas. Cette situation concerne tous les secteurs de la restauration collective, mais principalement la restauration scolaire et les collectivités qui souhaitent internaliser la gestion de leur restauration.
- Dans le cas de la **gestion concédée ou déléguée à un prestataire, l'autorité organisatrice délègue tout ou partie du service de production de repas**. Le service de restauration est alors assuré par un prestataire (tout en restant sous la responsabilité de l'autorité organisatrice). Le prestataire assure la gestion des équipes, de l'approvisionnement et l'élaboration des repas. **Le prestataire peut être public** (SEM, SPL, SEMOP, ...) **ou privé** et on parle de société de restauration collective (SRC). Cette

⁹³ Le Parisien, « Cantines : les grands repères historiques qui ont marqué son développement, Dossier réalisé par Victor Tassel », 2019.

⁹⁴ CNA, « Les enjeux de la restauration collective en milieu scolaire, Conseil National de l'Alimentation, Avis n°77 – 07/2017 », 2017, <https://cna-alimentation.fr/download/avis-n77-07-2017-les-enjeux-de-la-restauration-collective-en-milieu-scolaire/>.

situation concerne la majorité des restaurants d'entreprise qui préfèrent déléguer ce service à des professionnels qui maîtrisent sa complexité et ses contraintes.

On distingue plusieurs types d'établissements en restauration collective, chacun étant sous la responsabilité d'une autorité organisatrice. Les 4 grandes catégories de restauration sont les suivantes :

- **La restauration scolaire** (publique et privée) : crèches, maternelles, primaires, collèges, lycées, universités ;
- **La restauration médico-sociale** : hôpitaux, maisons de retraite ;
- **La restauration d'entreprise** : restaurants administratifs et d'entreprise ;
- **Autres** : centres de vacances, armée, prisons etc.

On distingue deux entités :

- le lieu de fabrication des repas : la cuisine.
- le lieu de service et de consommation des repas : salle de restauration.

On distingue deux types de gestion :

- **Gestion sur place.** Dans le cas où la cuisine et la salle de restauration sont sur le même site, on parle de cuisine sur place. **Les repas sont donc produits et distribués sur place.**
- **Gestion en différé.** Dans le cas où le lieu de production et le lieu de restauration ne sont **pas sur le même site**, alors la restauration est *en différé*. C'est également le cas lorsque la production et la distribution sont **décalées dans le temps. Les repas sont élaborés au niveau de cuisines centrales et livrés dans des cuisines satellites.** Ce mode de fonctionnement engendre plus de contraintes car les plats doivent être transportés et/ou réchauffés avant d'être servi dans des cuisines satellites. Les repas sont livrés suivant **un processus en liaison chaude ou en liaison froide.**
 - Dans le cas de la liaison chaude, les repas sont transportés à une température supérieure à 65°C pour des raisons sanitaires.
 - Dans le cas de la liaison froide, les repas sont refroidis sur le site de production puis réchauffés sur le site de restauration toujours selon des normes sanitaires strictes. La liaison chaude étant plus contraignante en termes de logistiques et de matériels, la liaison froide est souvent privilégiée.⁹⁵

Le tableau ci-dessous résume **les grands types d'acteurs de la restauration collective** par secteurs et précise l'autorité responsable.

⁹⁵ Restauration collective en Nouvelle Aquitaine, « Restauration collective - Définition, fonctionnement et réglementation », Restauration collective en Nouvelle Aquitaine, 2017, <https://www.restaurationcollectivena.fr/restauration-collective/>.

Tableau 1 : Les types d'établissements en restauration collective et leur structure responsable

Catégorie	Type d'établissement	Responsabilité	
		Autorité organisatrice	Gestion
Restauration scolaire publique	Restaurant scolaire municipal (crèche, école maternelle et primaire)	Mairie ou EPCI Associations	Directe ou Déléguée
	Collège	Conseil Départemental	Directe ou Déléguée
	Lycée	Conseil Régional	Directe ou Déléguée
	Université	État/CROUS	Directe
Restauration scolaire privée	École, collège, lycée	OGEC Associations	Contrat privé
Restauration médico-sociale	Hôpital	Conseil d'Administration de l'établissement	Directe ou Déléguée
	Maison de retraite	Mairie ou EPCI Gestionnaires publics de résidences	Directe ou Déléguée
		Gestionnaires privés de résidences	Directe ou contrat privé
Restauration d'entreprise	Restaurant administratif	État Associations	Directe ou Déléguée
	Restaurant d'entreprise	Comité d'entreprise ou direction	Contrat privé
Autres	Armée, prison	État via le ministère compétent	Directe ou Déléguée

C. FINANCEMENT DE LA RESTAURATION COLLECTIVE

1. La répartition des coûts en restauration collective

Le coût de revient de la production du repas est la résultante de plusieurs postes de dépenses. Plusieurs approches de l'estimation du coût de production d'un repas en restauration collective existent dans la littérature.

La répartition des postes de dépenses varie selon l'organisation technique. Dans le cas **d'une cuisine centrale**, la production des repas et leur consommation se font dans des établissements différents, ce qui implique une étape supplémentaire de distribution des repas. Dans le cas d'une **cuisine sur place**, les plats sont élaborés dans le même établissement que le lieu de consommation et sont présentés aux convives aussitôt après élaboration, il n'y a donc pas d'étape de livraison dans les postes de dépenses.

Pour une cuisine sur place, le coût de revient de la production de repas pour l'autorité organisatrice se répartit comme suit :

- Ressources Humaines production : entre 50 et 60 % du coût du repas
- Approvisionnement : entre 20 et 30% du coût du repas
- Fonctionnement : entre 11 et 14 % du coût du repas
- Amortissement et investissement : entre 5 et 8 % du coût du repas
- Affaires générales et administration : entre 1 et 3% du coût du repas

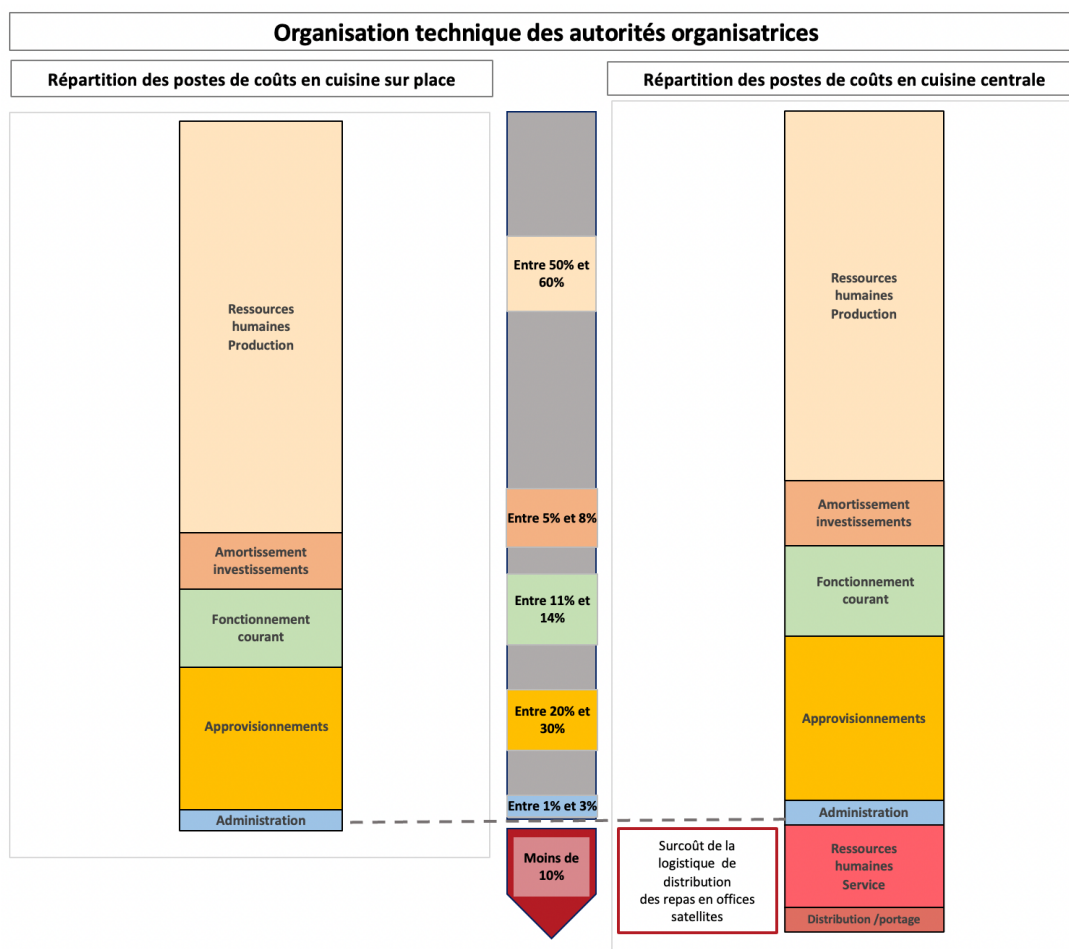
Pour une cuisine centrale, le coût de revient de la production de repas pour l'autorité organisatrice se répartit comme suit :

- Ressources Humaines production : entre 40 et 50 % du coût du repas
- Approvisionnement : entre 20 et 26% du coût du repas
- Fonctionnement : entre 11 et 14 % du coût du repas
- Amortissement et investissement : entre 5 et 8 % du coût du repas
- Affaires générales et administration : entre 1 et 3% du coût du repas
- Ressources humaines services : entre 1 et 5% du coût du repas
- Distribution : entre 3 et 5 % du coût du repas

Bien que le coût du repas varie d'un établissement à l'autre et dépend également de l'autorité organisatrice en charge du service de restauration collective, on peut raisonnablement estimer que **le coût de revient de la production et de la distribution de repas en restauration collective** s'établit autour de **10 € par repas** (pour une cuisine sur place ou cuisine centrale et prenant en compte la livraison aux offices satellites pour la cuisine sur place).

La figure suivante représente la répartition des postes de dépenses en restauration collective pour une cuisine sur place et pour une cuisine centrale.

Figure 1 : répartition des postes de dépenses en restauration collective pour une cuisine sur place et pour une cuisine centrale



2. Le prix des repas en restauration collective

En restauration collective, **le prix que payent les convives n'est jamais équivalent au coût réel global de production du repas.**

Dans le cas du **service public de restauration collective (Ehpad, hôpitaux, écoles)**, certaines règles s'appliquent, dont notamment la prise en charge d'une partie du coût du repas par l'autorité organisatrice. Cette dernière fixe la part qu'elle conserve à sa charge (le taux prise en charge) et la tarification appliquée aux convives. L'autorité organisatrice alloue ainsi une partie de son budget propre à la prise en charge d'une partie du coût du repas. Pour cela, une étape préalable qui consiste dans l'analyse de l'ensemble des coûts est nécessaire pour fixer le produit de la tarification qui sera appliquée aux convives. Celle-ci pourra être **un forfait** (comme c'est souvent le cas dans les communes rurales, vu la fragilité de l'équilibre budgétaire de la cantine, ou, dans d'autres cas, elle pourra être **assise sur la base du quotient familial** qui donne alors une dimension sociale forte à ce service public.

Dans le cas du **service de restauration collective d'entreprise privée**, chaque entreprise peut choisir de prendre en charge une partie du coût du repas. Les modes de tarification appliqués aux convives varient ainsi d'une entreprise à l'autre. Ils sont arrêtés par l'autorité organisatrice en charge du service de restauration.

D. LE CADRE JURIDIQUE ET RÉGLEMENTAIRE

La restauration collective se doit de respecter un **ensemble de normes et de réglementations européennes strictes, qui garantissent la sécurité sanitaire des produits, la qualité nutritionnelle des repas proposés et un cadre pour l'achat des denrées** à travers les marchés publics.

1. Les réglementations sanitaires

Les établissements de restauration collective répondent à des exigences sanitaires très strictes. Les professionnels doivent notamment :

- Déclarer l'activité aux services d'hygiène (DD(CS)PP) et obtenir les agréments nécessaires ;
- Respecter les bonnes pratiques d'hygiène ;
- Suivre des procédures fondées sur les principes HACCP (Hazard Analysis Critical Control Point), pour l'analyse et la maîtrise des dangers ;
- Assurer des formations continues concernant l'hygiène alimentaire ;
- Garantir une traçabilité des produits permettant leur retrait en cas d'alerte sanitaire ;
- Prévoir des procédures de retrait et de rappel.

Certaines réglementations sont spécifiques au type d'établissement et au mode de gestion.

2. La qualité nutritionnelle des repas en restauration collective

Les repas produits par la restauration collective suivent également un ensemble de règles relatives à la qualité nutritionnelle des denrées distribuées.

Dans le cadre d'une augmentation du surpoids et de l'obésité, **la qualité nutritionnelle des repas servis en collectivité a été questionnée et améliorée**. En particulier à travers le programme national nutrition santé (**PNNS**) lancé en 2001 par le ministère de la Santé, qui a ensuite été prolongé en 2006 et en 2011. L'objectif étant d'améliorer la santé de la population au travers d'une amélioration de la nutrition en lien avec une activité physique. De nombreuses réglementations ont alors vu le jour afin d'assurer la qualité nutritionnelle des repas servis en collectivité.

L'Arrêté du 30 septembre 2011 relatif à la qualité nutritionnelle des repas servis dans le cadre de la restauration scolaire, a rendu obligatoire l'application d'une petite partie des productions de juin 2011 du GEM-RCN (Groupement d'Études de Marché – Restauration Collective et Nutrition). Le GEM-RCN a élaboré des guides pratiques concentrant des recommandations sur la qualité nutritionnelle des repas servis en restauration collective. ⁹⁶

La production de juin 2011 du GEM-RCN suggère des grammages (selon les classes d'âge), l'élaboration d'un plan alimentaire sur 20 jours consécutifs. Des recommandations spécifiques sont également données sur le sel, le pain, les sauces et l'eau.

La réglementation (arrêté du 30/09/2011 précité) vise principalement à :

- Augmenter la consommation de fruits et légumes,
- Augmenter les apports en calcium,
- Augmenter les apports en fer et en oligo-éléments,

⁹⁶ Le statut des GEM a été bousculé à la suite de la réforme du Code de la Commande publique de 2016. Ils n'ont plus d'existence réglementaire.

- Diminuer les apports en matière grasse,
- Diminuer la consommation de produits sucrés.

3. Particularité des marchés publics et privés pour l'approvisionnement en restauration collective

Le cadre du marché public.

Pour l'achat des denrées des restaurants collectifs sous la responsabilité de l'État, des collectivités territoriales et de leurs établissements publics, toutes les autorités organisatrices publiques sont soumises au code des marchés publics qui sont notamment encadrés par les directives et réglementations européennes.

Ainsi, les achats d'approvisionnements en denrées alimentaires pour un acheteur public doivent respecter les principes suivants :

- La liberté d'accès aux marchés publics pour tout fournisseur.
- L'égalité de traitement des candidats.
- La transparence des procédures.

Le cadre du marché privé.

Les marchés privés en restauration collective sont des contrats passés par des autorités organisatrices non soumises au code des marchés publics comme :

- Les établissements scolaires privés.
- Les entreprises privées.
- Les sociétés de restauration collective privées.
- Les associations.

E. EVOLUTION DU SECTEUR DE LA RESTAURATION COLLECTIVE : LES OBJECTIFS DE LA LOI EGALIM

1. De nouvelles mesures pour la restauration collective

La loi EGalim pour « l'équilibre des relations commerciales dans le secteur agricole et alimentaire et une alimentation saine, durable et accessible à tous » a été promulguée le 30 octobre 2018. Cette loi poursuit trois objectifs principaux pour la transition alimentaire ⁹⁷ :

- payer le juste prix aux producteurs, pour leur permettre de vivre dignement de leur travail ;
- renforcer la qualité sanitaire, environnementale et nutritionnelle des produits ;
- favoriser une alimentation saine, sûre et durable pour tous.

La loi Climat et Résilience d'août 2021, intègre également des objectifs ambitieux en matière d'alimentation durable et de qualité dans le cadre plus large d'une transition écologique.

La loi EGalim demande aux acteurs de la restauration collective d'introduire une part d'au moins **50% de produits de produits durables et de qualité dont 20% de produits issus de l'agriculture biologique** au 1er janvier 2022.

La loi Climat et Résilience intègre également 60% de produits durables et de qualité pour les viandes et poissons au 1er janvier 2024, avec un taux porté à 100% pour la restauration collective de l'État.

⁹⁷ Ministère de l'Agriculture et de l'Alimentation, « EGalim 1 : ce que contient la loi Agriculture et Alimentation », 2019, <https://agriculture.gouv.fr/egalim-ce-que-contient-la-loi-agriculture-et-alimentation>.

Le Conseil national de la restauration collective (CNRC) synthétise les objectifs de la loi EGalim selon les différents secteurs en restauration collective :

- **Approvisionnement en produits de qualité et/ou durables** : Au moins 50 % de produits de qualité et durables au 1er janvier 2022, dont au moins 20 % de produits biologiques.
- **Information des usagers** : Information obligatoire des convives.
- **Diversification des sources de protéines** : Les restaurants scolaires doivent, à titre expérimental, proposer un menu végétarien par semaine à leurs usagers.
- **Substitution des plastiques** : Interdiction des ustensiles, bouteilles et contenants en plastique à usage unique. A partir du 1er janvier 2025, l'utilisation de contenants alimentaires en matière plastique est interdite dans les services de restauration collective d'établissements scolaires, universitaires, ainsi que les crèches.
- **Lutte contre le gaspillage alimentaire et dons** : interdiction de rendre impropre à la consommation les aliments en restauration collective et mise en place d'une convention de don au profit d'une association habilitée pour les établissements préparant plus de 3000 repas/jour (2020).

Le récent rapport « *Freins et leviers pour une restauration collective scolaire plus durable* » commandé par l'ADEME souligne **les contraintes majeures que soulèvent la loi EGalim pour le secteur de la restauration collective.** ⁹⁸

■ Des contraintes économiques

Les objectifs d'approvisionnement en produits durables et de qualité constituent **un surcoût en termes d'achat de denrées alimentaires.** Le rapport de l'ADEME révèle un témoignage du vice-président d'Agores, Sylvestre Nivet, qui estime que le surcoût sur l'achat de denrées alimentaires s'élève à 0,40 € par repas servi, soit environ 20% du coût moyen de denrées.

L'abandon du plastique constitue également un surcoût significatif avec des modifications du matériel et de l'organisation globale.

Or les services de restauration collective publics et privés sont largement contraints par les budgets qui leur sont alloués chaque année.

■ Des contraintes logistiques et organisationnelles

Face à la rapidité et l'ampleur de la transformation exigée, certains acteurs se heurtent à des **délais** difficiles voire impossible à tenir, en particulier concernant :

- La durée des contrats en cours et la passation de nouveaux marchés publics ;
- L'acquisition de nouvelles compétences et savoir-faire ;
- L'évolution des pratiques et de l'organisation.

2. Le don des invendus de production en restauration collective, une opportunité pour la restauration collective.

La définition du gaspillage alimentaire en France peut porter à confusion car on retrouve des pertes à plusieurs niveaux de la chaîne de production en restauration collective.

Le Guide réglementaire et pratique publié par la DRAAF Rhône-Alpes en 2013 concernant les dons de denrées de la restauration collective à des structures d'aide alimentaire, reprend la

⁹⁸ ADEME, A(R)GILE, Biens Communs, Framhein, Effet2Levier, Maiom, « Freins et leviers pour une restauration collective scolaire plus durable ».

définition du pacte national anti-gaspillage alimentaire. Il définit le gaspillage alimentaire comme « *toute nourriture destinée à la consommation humaine qui, à une étape de la chaîne alimentaire, est perdue, jetée, dégradée (parties non comestibles exclues : peaux, feuilles, graines, queues, trognons)* ». A l'échelle nationale, l'ADEME fait état de 150 kg/hab./an de gaspillage alimentaire.

Le guide distingue les postes de pertes et gaspillages alimentaires suivants ⁹⁹ :

- **Gaspillage dans la gestion de l'approvisionnement** : aliments commandés et non préparés ou servis (estimation erronée du nombre de repas, dégradations, gestion des DLC, etc.) ;
- **Pertes à la préparation** : aliments ou fractions d'aliments écartés (taille, aspect, calibrage, etc.), parties jetées lors de la préparation de produits (parties non comestibles de viandes, légumes, fruits, etc.). Ne rentrent pas dans les postes du gaspillage alimentaire ;
- **Pertes en distribution** : toutes composantes (entrées, plats, accompagnements, etc.) de repas mises en rayon, non distribuées et non réutilisées. A ce stade les composantes respectent les normes sanitaires.
- **Restes à l'assiette et/ou au plateau** : aliments servis aux convives et jetés sans être consommés (partiellement ou totalement).

Les denrées et préparations qui respectent les normes réglementaires et sanitaires qui peuvent être réutilisées sont regroupées sous le terme **d'excédents** pour les professionnels de la restauration collective. Ces excédents peuvent être représentés aux convives ou données aux associations.

Concernant les **chiffres du gaspillage alimentaire**, l'ADEME (2020) estime que le gaspillage alimentaire en restauration collective s'élève en moyenne à près de **120 grammes par convives et par repas**.

Le don aux associations est un moyen de lutter contre le gaspillage alimentaire et d'offrir aux bénéficiaires des associations des préparations de plats de bonne qualité en particulier nutritionnelle avec des plats à base de viande et de poisson.¹⁰⁰

Les dons se font à **des associations habilitées qui doivent respecter certaines règles. L'association doit assurer le respect des règles d'hygiène et en particulier le respect de la chaîne du froid lors de la livraison** qui s'appliquent aux établissements de restauration collective. La question du maintien des règles sanitaires dans le cadre du don aux associations peut constituer un frein pour les structures de restauration collective. Se pose en effet la **problématique de la responsabilité sanitaire** en cas d'intoxication. Les deux parties se doivent de se tenir informées et transparentes sur ce point. Le dispositif de don passe par la signature d'une convention qui spécifie notamment les conditions sanitaires et les responsabilités de chacun.

L'intérêt pour le don aux associations est renforcé par l'avantage économique relatif à la défiscalisation possible des dons. Néanmoins, **la défiscalisation n'intéresse que les autorités organisatrices privées soumises à l'impôt. Les autorités organisatrices publiques ne peuvent y prétendre.**

Par ailleurs, ces dons valorisent également le travail réalisé par tout le personnel des restaurants en redonnant une dimension sociale forte à l'acte de produire des repas, y compris en les donnant.

⁹⁹ DRAAF Rhône-Alpes, « Restauration Collective, Donner aux associations d'aide alimentaire, Guide pratique et réglementaire », septembre 2013.

¹⁰⁰ Nous rappelons ici que les dons de repas proviennent de denrées propres à la consommation.

La restauration collective est donc **un secteur professionnalisé et organisé capable de produire une grande quantité de repas tout en respectant un bon équilibre nutritionnel** et la sécurité sanitaire des repas proposés. L'objectif de notre projet est **d'identifier dans quelle mesure il est possible de mobiliser le savoir-faire de la restauration collective au service de l'aide alimentaire.**

L'analyse bibliographique nous permet de souligner des modes de gestion différents dans le secteur de l'aide alimentaire et de la restauration collective. L'enquête en cours dans le cadre de la phase suivante du projet nous permettra d'identifier les expériences de coordination mises en place entre ces deux secteurs durant la période de crise et leurs enseignements.

La dernière partie de ce rapport sera consacrée aux expérimentations de coordinations territoriales dans le secteur de l'aide alimentaire et celui de la restauration collective, avec un focus sur les expériences de coordinations entre restauration collective et aide alimentaire.

PARTIE 3 : MOBILISATION DE LA RESTAURATION COLLECTIVE POUR L'AIDE ALIMENTAIRE

A. DES EXPÉRIMENTATIONS DE COORDINATIONS TERRITORIALES ET LEURS ENSEIGNEMENTS

1. Étude Alim'Activ : le rôle du CCAS dans la coordination territoriale

L'enquête Alim'Activ a permis de souligner les cas de certains territoires où les acteurs de l'aide alimentaire se sont engagés dans des démarches de coordination que ce soit à l'initiative d'un CCAS, d'une collectivité ou d'une banque alimentaire. L'enquête a révélé plusieurs types de coordinations territoriales entre plusieurs acteurs du même secteur ou de secteurs différents (ANSA, 2019):

- entre associations :
 - pour l'utilisation commune d'un site de distribution,
 - pour mutualiser les aides financières,
 - pour la mutualisation des approvisionnements,
 - pour la mise en place d'épicerie solidaire;
- entre acteurs de tiers lieux;
- entre bénévoles d'associations et travailleurs sociaux :
 - pour de la formation;
- entre agriculteurs et consommateurs :
 - pour des achats groupés de qualité;
- entre association et acteurs de la santé :
 - pour la prévention de maladies,
 - pour aborder la question de l'équilibre alimentaire et de la santé nutritionnelle de manière pédagogique (à destination des bénéficiaires),
 - pour des séances individuelles de dépistage et d'orientation afin d'améliorer l'accès aux soins et l'ouverture des droits,

- pour améliorer la qualité nutritionnelle des produits proposés dans les points de distribution alimentaire (à destination des associations).

Ces enquêtes ont notamment révélé le rôle essentiel du CCAS pour la coordination entre les différents acteurs au niveau d'un territoire.

Néanmoins ce rôle de coordinateur n'est pas systématique. L'étude préconise de mener des réflexions sur les moyens de donner aux CCAS ce rôle de coordinateur.

Le diagnostic Alim'Activ décrit en particulier **huit expériences de coordination territoriale** de l'aide alimentaire :

- **CCAS d'Angers** au travers de la Mission d'animation et de concertation pour une alimentation solidaire avec la mise en place d'entrepôts communs à la Cité des associations.
- **Département de l'Ain et le CCAS de Bourg-en-Bresse** au travers de la coordination des aides financières avec la construction de fiches d'orientation unique entre associations et travailleurs sociaux ainsi que des rencontres entre travailleurs sociaux et bénévoles.
- **CCAS de Brest**, un projet d'épiceries solidaires en réseau avec la mutualisation de l'approvisionnement (circuits courts) et la mise en place d'un guide des aides et de fiches de liaisons communes entre associations.
- **Conseil départemental du Gers avec le GIP Gers solidaire** grâce à la construction d'une plateforme logistique départementale pour l'approvisionnement et le stockage de la banque alimentaire et des associations d'aide alimentaire.
- **Pays Terres de Lorraine et ATD Quart Monde**, pour un accès digne et durable l'alimentation à travers des achats groupés en circuit courts de proximité, le rapprochement entre agriculteurs et personnes en précarité alimentaire, ainsi que l'échange de pratiques et la co-formation réunissant bénévoles, professionnels et usagers.
- **CCAS de Reims** avec l'épicerie sociale et solidaire ESPOIRS pour la réorganisation et la répartition des services d'aide alimentaire entre les associations.
- **CCAS de Saint-Denis et la Maison municipale de la solidarité** avec la création d'un guide de l'aide alimentaire, de fiches de liaison et la réorganisation des distributions alimentaires pendant l'été.

2. Autres initiatives exemplaires de coordination territoriale pour l'aide alimentaire

Le diagnostic sur la précarité alimentaire mené par l'Ansa et le CREDOC dans le cadre du GT5 « Accès à l'alimentation » soulève plusieurs projets en cours et bonnes pratiques de coordination territoriale.

- Le projet de plateforme partagée dans le 94 (AAP France Relance) : mise en commun d'un espace de stockage et de moyens de transport à Bonneuil. Le projet est porté par Emmaüs Solidarité, en partenariat avec la Croix-Rouge française et le Secours populaire français.
- Le projet de plateforme mutualisée de l'aide alimentaire en Ile-de-France porté par la Chorba (AAP France Relance).
- La mutualisation de camions dans le 93 (financement Conseil départemental) depuis fin 2020 : mise à disposition de deux camions frigorifiques pouvant être utilisés de manière conjointe entre 8 associations.

- L'épicerie interassociative "Mon épicerie" à Nanterre : inaugurée en 2019 et portée par le CCAS de Nanterre et un collectif d'association volontaires. Le fonctionnement de l'épicerie s'appuie sur la mobilisation des bénévoles des différentes associations qui portent le projet et sur de nouveaux bénévoles intéressés.

La Fondation Daniel et Nina Carasso a également soutenu plusieurs projets de coordination territoriale pour l'aide alimentaire.

Le projet Accessible mené par le réseau CIVAM expérimente de nouvelles formes de partenariat entre agriculteurs et citoyens avec une attention particulière aux familles à petit budget (sur la base de six terrains d'expérimentation).¹⁰¹

A Marseille, le projet Fab'lim a été amorcé par plusieurs structures en 2019 pour mettre en place une mutualisation de la logistique de l'approvisionnement alimentaire de la ville. L'objectif étant de faciliter leurs approvisionnements et les distributions de produits alimentaires.

Dans l'ensemble de ces initiatives, il reste une place pour des expérimentations de coordination entre la restauration collective et l'aide alimentaire.

B. COORDINATION ENTRE AIDE ALIMENTAIRE ET RESTAURATION COLLECTIVE DURANT LA CRISE SANITAIRE.

On retrouve de nombreux exemples de coordinations entre associations d'aides alimentaire et établissement de restauration collective pour le don des invendus de productions. Ces **initiatives de dons des excédents de production aux associations d'aide alimentaires se sont multipliées durant la crise sanitaire.**

La restauration collective a en effet joué **un rôle important dans la production alimentaire durant la période de crise.** La fermeture des cantines durant le confinement a engendré une prise de conscience de l'importance de ce service, justement car il manquait. Parallèlement, de nombreuses cuisines sont restées ouvertes et se sont transformées pour apporter une solution à la crise. C'est tout l'objet de l'étude menée par Cantines Responsables et l'Ansa.

Au-delà de l'action de don d'excédents, certaines cuisines ont **produit des repas supplémentaires pour les personnes en situation de précarité.** Il s'agit justement de ces nouveaux partenariats pour la production de repas supplémentaires que nous souhaitons identifier au travers de notre enquête. Il s'agit d'identifier les freins et leviers pour la pérennisation de tels partenariats entre restauration collective et aide alimentaire.

¹⁰¹ La Fondation Daniel et Nina Carasso, « Rencontres de l'alimentation durable, Partager les expériences », mars 2021.

SYNTHÈSE ET PERSPECTIVES

Cette synthèse bibliographique nous a permis d'identifier les enjeux du secteur de l'aide alimentaire et de la restauration collective.

L'aide alimentaire représente un service essentiel mais non suffisant pour permettre à tous d'accéder à une alimentation de qualité. L'aide alimentaire ne peut plus constituer la seule réponse à la précarité alimentaire, ou du moins pas telle qu'elle est construite aujourd'hui. Un changement de considération de l'aide alimentaire comme une source d'alimentation de qualité respectueuse de l'environnement et des personnes, leur santé et leurs préférences ne peut se faire qu'à travers un soutien au niveau des politiques et en particulier au niveau national.

La restauration collective apparaît comme un secteur disposant d'un savoir-faire pour la production de repas équilibrés à grande échelle. Il nous apparaît que **la mobilisation de la restauration collective pour la production de repas à destination des personnes en situation de précarité** constitue un moyen d'offrir des repas de bonne qualité nutritionnelle et sanitaire pour ce public.

L'étape suivante du projet consiste en la **production d'un rapport d'enquête concernant les expériences de mobilisation de la restauration collective durant la crise sanitaire.** Les enseignements de cette enquête ainsi que ce présent rapport bibliographique permettront de **mettre en place une expérimentation sur 4 territoires franciliens** de coordination entre restauration collective et aide alimentaire pour le don et la production de repas supplémentaires à destination de personnes en situation de précarité. L'ensemble de ces travaux permettront de constituer une boîte à outils qui offrira une analyse de l'ensemble des actions réalisées et une base de travail pour tout acteur souhaitant engager ce type de coordination sur son territoire.

RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES

Rapports et études

- ADEME, A(R)GILE, Biens Communs, Framhein, Effet2Levier, Maiom, « Freins et leviers pour une restauration collective scolaire plus durable », Février 2021. <https://bibliothèque.ademe.fr/>.
- Ansa, 2019, « Projet Alim'Activ Agir contre la précarité alimentaire par la coordination territoriale, Pratiques inspirantes et préconisations », juin 2019.
- Ansa, 2019 « Projet Alim'Activ Agir contre la précarité alimentaire par la coordination territoriale : Diagnostic de l'aide alimentaire et des coordinations sur un territoire de l'Île-de-France », 2019, Diagnostic Alim'Activ en Île-de-France : diaaf.ile-de-france.agriculture.gouv.fr/IMG/pdf/Rapport_ANSA_cle08f85e.pdf
- Banque alimentaire, CSA research. « Étude nationale auprès des personnes accueillies par les associations et C.C.A.S partenaires de la FFBA, Enquête 2018, Étude n° 1800795 », janvier 2019.
- Darmon, Nicole. « Nutrition, Santé et pauvreté, CIVAM, L'autodiagnostic Accessible / Ressources, Fiche 8 », 2020.
- DGCS et Fors Recherche sociale. « Étude portant sur les modalités de distribution de l'aide alimentaire et d'accompagnement aux personnes développées dans ce cadre », 2016.
- Fondation Daniel et Nina Carasso. « Rencontres de l'alimentation durable, Partager les expériences », mars 2021.
- Fondation Daniel et Nina Carasso, et IPSOS. « Alimentation durable : les Français de plus en plus attentifs à ce qu'ils mangent ». Ipsos, 2016. <https://www.ipsos.com/fr-fr/alimentation-durable-les-francais-de-plus-en-plus-attentifs-ce-qu'ils-mangent>
- Fors Recherche sociale. « Inégalité sociale et alimentation, Rapport Final, Ref. 13.01, avec le soutien de FranceAgriMer et du ministère de l'agriculture, de l'agroalimentaire et de forêt (MAAF) », 2014.
- Gers Solidaire. « "L'Anquête" aide alimentaire et solidarités citoyenne », 2020.
- Grange, Dorothee, Katia Castetbon, Gaëlle Guibert, Michel Vernay, Hélène Escalon, André Delannoy, Virginie Féron, et Catherine Vincelet. « Alimentation et état nutritionnel des bénéficiaires de l'aide alimentaire. Etude Abena

- 2011-2012 et évolutions depuis 2004-2005. Observatoire régional de santé Île-de-France, Institut de veille sanitaire, Institut national de prévention et d'éducation pour la santé. », 2013, 184.
- Hercberg, Serge. « Le Programme National Nutrition Santé (PNNS): un vrai programme de santé publique ». *Cahiers de Nutrition et de Diététique* 46, n° 2, 55-10, 2011.
- INSEE. « Cinquante ans de consommation alimentaire : une croissance modérée, mais de profonds changements », 2015.
- Le Labo de l'Économie Sociale et Solidaire. « Agir contre la précarité alimentaire en favorisant l'accès de tous à une alimentation de qualité, Étude-action, Agriculture et alimentation durables », 2020.
- Observatoire du Samu Social de Paris. « ENFAMS : Enfants et familles sans logement personnel en Ile-de-France Premiers résultats de l'enquête quantitative », 2014. <https://www.santepubliquefrance.fr/notices/enfams-enfants-et-familles-sans-logement-personnel-en-ile-de-france-premiers-resultats-de-l-enquete-quantitative>
- Paroche, Willy, et Véronique Bounaud. « Le non-recours et le renoncement à l'aide alimentaire, Approche qualitative auprès des structures et des bénéficiaires en Poitou-Charentes, l'ORS (l'Observatoire régional de la Santé de Poitou-Charente) et L'AREAS (Association de Recherche et d'Échanges en Anthropologie et en Sociologie) pour la plateforme régionale MOSTRA (Mission observation stratégie animation) », 2016.
- Ramel, Magali, Henriette Boissonnat, Chantal Sibue De Caigny, et Marie-France Zimmer. « Se nourrir lorsqu'on est pauvre. Analyse et ressenti de personnes en situation de précarité ». *Dossiers et documents de la revue Quart-Monde* 25 (2016).
- Secours Catholique. « Non recours : Une dette sociale qui nous oblige, CARITAS France, ODENORE », 2021.
- Secours populaire, et IPSOS. « Résultats 2019 de l'Observatoire de la pauvreté - 13e édition du baromètre Ipsos / Secours populaire », 2019. <https://www.secourspopulaire.fr/ipsos-barometre-sondage-enfants-pauvrete-precarite>
- SPF, « Baromètre santé nutrition 2008. », 2008. <https://site.santepubliquefrance.fr/normandie/barometre-sante-nutrition-2008>

Articles scientifiques

- Anderson, S. A. « Core Indicators of Nutritional State for Difficult-to-Sample Populations ». *The Journal of Nutrition (USA)*, 1990. https://scholar.google.com/scholar_lookup?title=Core+indicators+of+nutritional+state+for+difficult-to-sample+populations&author=Anderson%2C+S.A.&publication_year=1990
- Caillavet, France. « L'alimentation des populations défavorisées comme dimension spécifique de la pauvreté en France ». Report, 2005. <https://hal.inrae.fr/hal-02825736>
- Caillavet, France, et Nicole Darmon. « Contraintes budgétaires et choix alimentaires : pauvreté des ménages, pauvreté de l'alimentation ? » *Inra sciences sociales* 2005, n° 910-2016-71789, 2005.
- Caillavet, France, Nicole Darmon, Christophe Dubois, Catherine Gomy, Doudja Kabeche, Dominique Paturel, et Marlène Perignon. « Vers une sécurité alimentaire durable : enjeux, initiatives et principes directeurs, Rapport Terranova, le Thinktank progressiste », 10 novembre 2021.
- Justine Labarre. « État des lieux de l'aide alimentaire à Montpellier, États Généraux de la Solidarité, étapes 1 et 2, Chaire Unesco Alimentations du monde, Montpellier SupAgro, France. », mai 2021. <https://www.chaireunesco-adm.com/Etat-des-lieux-de-l-aide-alimentaire-a-Montpellier>
- Kaluza, J, N Håkansson, A Brzozowska, et A Wolk. « Diet quality and mortality: a population-based prospective study of men ». *European journal of clinical nutrition* 63, n° 4 : 451-57, 2021.
- Lochet, Sophie, et Sarah Solchany. « Les CCAS, « coordinateurs naturels » de l'aide alimentaire ? » *Vie sociale* 36, n° 4 : 127-41, 2021.
- Maillot, Matthieu, Florent Vieux, Fabien Delaere, Anne Lluch, et Nicole Darmon. « Dietary changes needed to reach nutritional adequacy without increasing diet cost according to income: an analysis among French adults ». *PLoS one* 12, n° 3 : e0174679, 2017.
- Ndiaye, Patrice, et Dominique Paturel. « La démocratie alimentaire locale : quels rôles pour les collectivités locales ? » In *Etat du droit, état des droits*, 856 p. Mélanges du Centre Michel de l'Hospital. Centre Michel de l'Hospital, 2017. <https://hal.archives-ouvertes.fr/hal-01604822>
- Paturel, Dominique. « Insécurité alimentaire et/ou précarité alimentaire, démocratie alimentaire... de quoi parle-t-on ? Dans « La lutte contre la précarité alimentaire ». *Journal RESOLIS #19* ». *Accueil*, 2018. <https://www.resolis.org>
- Paturel, Dominique, et Magali Ramel. « Éthique du care et démocratie alimentaire : les enjeux du droit à une alimentation durable ». *Revue française d'éthique appliquée*, no 2 : 49-60, 2017.

Poulain, Jean-Pierre. *Sociologies de l'alimentation*. Presses Universitaires de France, 2013. <https://doi.org/10.3917/puf.poul.2013.01>.

Wang, Haidong, Amanuel Alemu Abajobir, Kalkidan Hassen Abate, Cristiana Abbafati, Kaja M Abbas, Foad Abd-Allah, Semaw Ferede Abera, Haftom Niguse Abraha, Laith J Abu-Raddad, et Niveen ME Abu-Rmeileh. « Global, regional, and national under-5 mortality, adult mortality, age-specific mortality, and life expectancy, 1970–2016: a systematic analysis for the Global Burden of Disease Study 2016 ». *The Lancet* 390, n° 10100 : 1084-1150, 2017.

Sites internet

ANSES. « La restauration scolaire | Anses - Agence nationale de sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail », 2016. <https://www.anses.fr/fr/content/la-restauration-scolaire>.

Restauration collective en Nouvelle Aquitaine. « Restauration collective - Définition, fonctionnement et réglementation ». Restauration collective en Nouvelle Aquitaine, 2017. <https://www.restaurationcollectivena.fr/restauration-collective/>

Documents officiels

Bazin, A, et E. Bocquet. « Aide alimentaire : un dispositif vital, un financement menacé ? Un modèle associatif fondé sur le bénévolat à préserver. Rapport du Sénat N°34, au nom de la commission des finances. », 2018.

CNA. « Les enjeux de la restauration collective en milieu scolaire, Conseil National de l'Alimentation, Avis n°77 – 07/2017 », 2017. <https://cna-alimentation.fr/download/avis-n77-07-2017-les-enjeux-de-la-restauration-collective-en-milieu-scolaire/>.

DRAAF Rhône-Alpes. « Restauration Collective, Donner aux associations d'aide alimentaire, Guide pratique et réglementaire », septembre 2013.

Le Morvan, F., et T. Wanecq. « La lutte contre la précarité alimentaire, Évolution du soutien public à une politique sociale, agricole et de santé publique, Inspection générale des affaires sociales, Rapport IGAS N°2019-069R », 2019.

Ministère de l'Agriculture et de l'Alimentation. « EGalim 1 : ce que contient la loi Agriculture et Alimentation », 2019. <https://agriculture.gouv.fr/egalim-ce-que-contient-la-loi-agriculture-et-alimentation>

Ministère de l'Éducation Nationale de la Jeunesse et des Sports. « Les chiffres clés du système éducatif », 2018. <https://www.education.gouv.fr/les-chiffres-cles-du-systeme-educatif-6515>

Santé publique France. « Étude de santé sur l'environnement, la biosurveillance, l'activité physique et la nutrition (Esteban 2014-2016). Volet Nutrition. Chapitre Consommations alimentaires. », 2018. <https://www.santepubliquefrance.fr/determinants-de-sante/nutrition-et-activite-physique/etude-de-sante-sur-l-environnement-la-biosurveillance-l-activite-physique-et-la-nutrition-esteban-2014-2016-chapitre-consommations-alimentair>

World Health Organization. *Global health risks: mortality and burden of disease attributable to selected major risks*. World Health Organization, 2009.