

SO WHAT?

POLICY BRIEF N° 9 • MARS 2019
www.chaireunesco-adm.com



Chaire UNESCO
Alimentations
du monde

La Chaire Unesco Alimentations du monde décloisonne les savoirs sur l'alimentation.

La série **So What?** vise à traduire des résultats de recherche en conclusions lisibles pour l'action.

Pour une réforme de nos solidarités alimentaires

Dominique Paturel, Inra, UMR Innovation, Montpellier, France
Nicolas Bricas, Cirad, UMR Moisa, Montpellier, France

POINTS CLÉS

- En France, la solidarité alimentaire continue de prendre la forme dominante de l'aide alimentaire.
- La précarité alimentaire reste traitée par l'assistance et non par l'ambition d'émancipation.
- Les débats au cours des États généraux de l'alimentation ont soulevé les questions de la dignité dans le traitement de la précarité alimentaire et révélé le décalage croissant entre les populations ciblées par les dispositifs d'aide alimentaire et celles qui en ont besoin.

Entre juillet et novembre 2017, une consultation publique a été menée en France sur la thématique de l'alimentation : les États généraux de l'alimentation (EGA). Parmi les dix grandes questions abordées, l'une portait sur la précarité alimentaire. Les débats se sont déroulés au moyen de deux mécanismes : d'une part, via un atelier regroupant soixante acteurs (ONG, élus, acteurs économiques, opérateurs publics, partenaires sociaux et experts), et, d'autre part, via une consultation citoyenne par Internet portant sur « Comment favoriser l'accès du plus grand nombre à une alimentation suffisante et saine ? ». L'atelier (n° 12) était intitulé « Lutter contre l'insécurité alimentaire, s'assurer que chacun puisse avoir accès à une alimentation suffisante et de qualité en France et dans le monde ». Il s'est réuni quatre fois, dont une séance uniquement consacrée à l'insécurité alimentaire dans le monde. Cet article contextualise les débats de l'atelier 12 auquel les auteurs ont participé et propose une analyse des échanges et des perspectives qu'il a créées.

La solidarité alimentaire dominée par l'aide alimentaire

La façon de gérer la précarité alimentaire en France aujourd'hui est issue d'une histoire longue : avant tout celle d'une représentation de la précarité alimentaire dominée par la précarité alimentaire des « clochards », hommes désocialisés de cadres familiaux et ne sachant pas cuisiner, sans domicile fixe, et par conséquent sans possibilité d'autonomie alimentaire. Assister ces hommes consistait à leur fournir des repas préparés, des soupes, des plats chauds.

Cette représentation de la précarité alimentaire à partir de « l'homme de la rue » est le fondement de l'organisation du dispositif de l'aide alimentaire. À partir des années 1980, l'État s'est impliqué dans l'organisation de cette aide en finançant une partie de l'approvisionnement des associations caritatives (Paturel, 2013 ; Retière et Le Crom, 2018).

Le choix s'est porté sur la distribution de denrées alimentaires, notamment issues des stocks européens générés par le soutien à la production de la politique agricole commune. Cette distribution s'est étendue à des familles bénéficiant de prestations sociales et à bas revenus. Une filière économique s'est alors structurée dans laquelle acteurs de la production agricole, de l'industrie agroalimentaire et de la distribution se sont organisés à partir des subventions directes et indirectes versées par l'État et l'Union européenne (UE).

En 2011, à la suite d'une plainte déposée par l'Allemagne et six autres pays de l'UE concernant le Programme européen d'aide aux plus démunis (PEAD) pour entrave au marché, un arrêté de la Cour européenne de justice a conduit à une refonte du financement et à une intégration de ce dispositif dans

le Fonds social européen servant à soutenir les politiques sociales des États membres de l'UE. Ces derniers ont dû alors trouver des financements complémentaires. La France, dans sa logique de distribution de produits alimentaires, a proposé de coupler le maintien d'une aide alimentaire avec une autre préoccupation : la lutte contre le gaspillage alimentaire. Ainsi, depuis février 2016, la loi Garot¹ incite les acteurs de l'offre alimentaire à organiser le transfert de leurs potentiels invendus à des associations caritatives pouvant distribuer ces produits aux familles

dans le besoin. Les associations d'aide alimentaire doivent acquérir des compétences dans la gestion de stocks et de flux d'approvisionnement et de distribution pour faire face à ce changement d'organisation de l'aide alimentaire. En outre, cette loi favorise la création d'une myriade de collectifs associatifs pour récupérer ces denrées « antigaspi ». Une des conséquences est la concurrence forte entre ces collectifs mais aussi avec les opérateurs historiques de l'aide alimentaire.

De l'assistance à l'autonomisation : une évolution qui n'a pas touché l'alimentation

Depuis les soupes populaires jusqu'à la lutte contre le gaspillage alimentaire par la valorisation sociale des invendus, le mode principal de solidarité alimentaire reste donc l'aide alimentaire. Cette forme de solidarité par l'assistance est aujourd'hui en décalage avec la façon dont a évolué la conception de la gestion de la pauvreté. Depuis les années 1970, les débats sur le

travail social ont amorcé une rupture avec l'impératif d'assistance pour proposer de privilégier l'émancipation des personnes. Cette évolution marque depuis près de 50 ans la reconnaissance de l'enjeu politique de la pauvreté. Être pauvre n'est pas seulement un manque de moyens qu'il faudrait combler par des transferts, mais également un manque de pouvoir d'agir. L'inégalité d'accès aux moyens de satisfaire les besoins de la vie quotidienne (comme manger, se vêtir, se soigner, se loger, se cultiver, etc.) est au cœur des injustices. Cette évolution s'est traduite par exemple avec l'émergence du droit au logement. Mais ce n'est toujours pas le cas dans le domaine de l'alimentation. L'assistance demeure le modèle dominant de la solidarité alimentaire, y compris dans des formes modernisées (épicerie solidaire, paniers solidaires, etc.). Si le droit à l'alimentation est un droit accepté et même soutenu par la France dans les débats internationaux, il n'existe pas de façon effective à l'échelle nationale.

L'alimentation comme problème public a du mal à s'affranchir d'une analyse traditionnelle fondée sur une vision patriarcale. Les dimensions techniques et commerciales sont traitées dans l'espace public et les dimensions sociales dans l'espace domestique, notamment par l'éducation et l'accompagnement social. On peut d'ailleurs noter que dans les débats sur l'alimentation durable ou sur l'alimentation du futur menés dans les ateliers des EGA ou ailleurs, la question des relations de genre dans l'alimentation n'est quasiment jamais posée. Comme on peut le constater dans de nombreux colloques, les questions alimentaires et nutritionnelles sont débattues par une majorité d'hommes à la tribune et une majorité de femmes dans la salle !

La gestion des pauvres

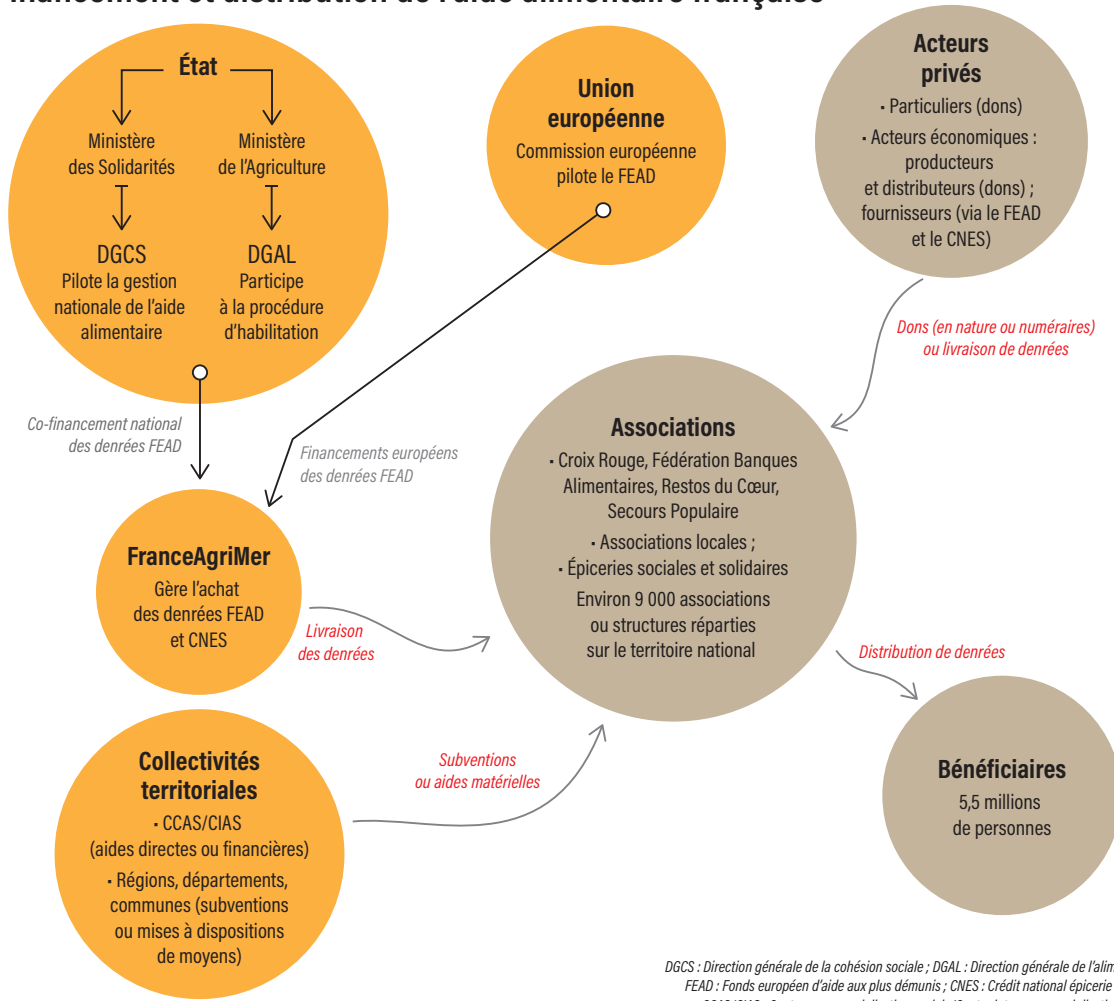
Depuis les années 2000, le travail social a également évolué vers une approche gestionnaire de la pauvreté. L'enjeu est de former et de conseiller les pauvres pour qu'ils gèrent mieux leur budget, leur alimentation, leur recherche d'emploi, etc. Participer à ces démarches de rationalisation de sa vie matérielle est même devenu une condition d'obtention des aides. La question des revenus et du prix des produits alimentaires de qualité (Darmon *et al.*, 2014) est centrale dans ce dispositif d'aide sociale et participe à le justifier. La distribution de produits alimentaires est généralement complétée par des accompagnements sociaux, individuels et collectifs pour aider les personnes en situation de précarité à se réinsérer dans la société et à lutter contre l'isolement : accueil et écoute, information sur les droits, cours de cuisine, organisation de loisirs, formation à la santé, la nutrition, le jardinage, etc.

Une telle approche a eu un double effet. D'un côté elle a amené à s'intéresser aux pratiques de gestion

1. www.legifrance.gouv.fr/eli/loi/2016/2/11/AGR1531165L/jo/texte

Cette représentation de la précarité alimentaire à partir de « l'homme de la rue » est le fondement de l'organisation du dispositif de l'aide alimentaire.

Financement et distribution de l'aide alimentaire française



Source : Rapport d'information du Sénat du 10 octobre 2018, p 40.

de la précarité par les pauvres eux-mêmes. Elle a révélé leur créativité et les innovations sociales dont ils sont les auteurs, et contesté l'image de pauvres sans aucune ressource. Les travaux de la Mission régionale d'information sur l'exclusion², d'ATD Quart Monde³ ou de l'Observatoire des inégalités⁴ montrent comment les plus pauvres font face pour trouver des solutions. Mais de l'autre côté, cette approche gestionnaire a conduit à révéler aux pauvres leur décalage par rapport à des normes sociales. C'est particulièrement le cas dans le domaine de la nutrition, dans lequel le rappel permanent des injonctions nutritionnelles, en particulier auprès de populations sujettes à de nouvelles formes de malnutrition comme l'obésité, s'est traduit par des sentiments de culpabilité ou de rejet de ces normes. Cette tentative de conduite des conduites (Foucault, 2004)

2. www.mrie.org

3. www.atd-quartmonde.fr

4. www.inegalites.fr

a atténué l'ambition d'émancipation qui avait émergé dans les années 1970 et a plutôt participé au discours de l'autonomie comme forme de responsabilisation des individus.

Qu'en est-il aux États généraux de l'alimentation ?

Les débats au sein de l'atelier 12 ont révélé une adhésion d'un grand nombre d'acteurs au besoin de renouveler la conception de la gestion de la précarité alimentaire en France. Par ailleurs, malgré le titre de l'atelier, ces débats se sont déroulés dans un référentiel davantage de « précarité alimentaire », notion partagée par tous, que d'« insécurité alimentaire », dont la définition peut varier selon les parties prenantes (Barbier, 2005 ; Paturel, 2017). Les deux constats suivants sont revenus à plusieurs reprises.

Le premier constat porte sur l'émergence de la question de la dignité dans la gestion de la précarité

alimentaire. Donner à des « rebuts de la société », comme se nomment parfois les pauvres, des rebuts de la société de consommation pose problème. Le recyclage des retraits de la vente des lasagnes au cheval par certaines associations caritatives a par exemple fait débat. Même si ces produits sont mangeables du point de vue sanitaire et n'ont pas de défauts nutritionnels, ils ont été considérés indignes d'être consommés par les mangeurs « normaux ». Donner aux pauvres ces produits pour éviter de les gaspiller obligeait à reconnaître implicitement une hiérarchie dans les fonctions de l'alimentation. Ce qui compterait d'abord pour les pauvres serait de se remplir le ventre. Le plaisir, le lien social ou l'identité, autres fonctions fondamentales de l'alimentation, seraient secondaires pour eux. Or l'enjeu est justement de leur permettre d'avoir accès à une alimentation « normale » et non pas ciblée pour eux, d'avoir le droit aux mêmes produits que les autres, aux produits dignes d'être consommés par tous.

Être attentif à la question de la dignité dans l'alimentation renvoie, à nouveau, à la question du droit pour tous à une alimentation de qualité. Dans d'autres pays du monde, la solidarité alimentaire a pris d'autres formes que l'aide alimentaire, après que cette dernière ait été pratiquée, justement pour tenir compte de l'enjeu social et identitaire de l'alimentation. Se sont ainsi développés des dispositifs d'aide budgétaire permettant à chaque famille précaire de pouvoir acheter les aliments qu'elle souhaite n'importe où, n'importe quand et sans contrainte stigmatisante, voire humiliante. Cette piste a beaucoup de mal à être envisagée en France du fait de la domination des débats sur les moyens d'améliorer le dispositif gagnant-gagnant « aide alimentaire + lutte contre le gaspillage alimentaire ».

POUR CONCLURE

Des pistes sont ouvertes. Elles nécessitent de consolider la définition de la précarité alimentaire, notamment en y intégrant la durabilité des systèmes alimentaires, de faire prendre en compte cette précarité dans les réflexions scientifiques concernant la transition écologique, mais aussi dans les projets alimentaires de territoires, de soutenir, dans la durée et de manière inconditionnelle, toutes les initiatives solidaires autour de l'accès à l'alimentation, à condition que celles-ci soient portées par les personnes concernées ou ses représentants, et enfin de rendre effectif le droit à l'alimentation durable.

Le second constat est celui d'un décalage croissant entre les populations ciblées par les dispositifs d'aide alimentaire et celles qui en ont besoin. Un nombre croissant de personnes qui seraient en droit de bénéficier de l'aide alimentaire n'y recourent pas. Et à l'inverse, dans la course « au chiffre » (5,5 millions en 2018), l'augmentation du nombre de bénéficiaires rend une majorité de cette population captive de l'aide alimentaire, les empêchant d'accéder à l'alimentation via d'autres voies. En effet, des formes nouvelles de solidarité alimentaire citoyennes se multiplient, micro-associatives, non repérées par les pouvoirs publics, parce qu'informelles, silencieuses et non labellisées. Ces formes de solidarité ne prennent pas forcément la forme d'aide alimentaire. Elles peuvent passer par de l'aide budgétaire, par des achats groupés bénéficiant de prix plus avantageux, par des dispositifs évitant les conditions de dévoilement de la pauvreté, de justification de ses faibles ressources, d'engagement dans des démarches d'optimisation de sa vie. Caractériser ces pratiques, révéler en quoi elles permettent d'inclure une diversité de populations qui sortent des jeux formels habituels, ou en quoi elles inventent de nouvelles formes de solidarité revivifiant la citoyenneté, apparaît aujourd'hui comme un enjeu important pour contribuer à faire évoluer une nécessaire réforme de nos solidarités alimentaires. ■

Références

- Barbier, J.-C. (2005) La précarité, une catégorie française à l'épreuve de la comparaison internationale. *Revue Française de Sociologie*, 2 (46) : 351-371.
- Darmon, N., Lacroix, A., Muller, L., Ruffieux, B. (2014) Food price policies improve diet quality while increasing socioeconomic inequalities in nutrition. *International Journal of Behavioral Nutrition and Physical Activity*, [en ligne] <https://ijbnpa.biomedcentral.com/articles/10.1186/1479-5868-11-66>.
- Foucault, M. (2004) Naissance de la biopolitique. Cours au Collège de France 1978-1979, Paris, Gallimard.
- Paturel, D. (2013) Aide alimentaire et accès à l'alimentation, [en ligne] <https://inra.academia.edu/DominiquePATUREL>.
- Paturel, D. (2017) Insécurité alimentaire et Précarité alimentaire : note pour Atelier 12, EGA, [en ligne] <https://inra.academia.edu/DominiquePATUREL>.
- Retière J.-N., Le Crom J.-P. (2018) Une solidarité en miettes. Socio-histoire de l'aide alimentaire des années 1930 à nos jours. Rennes, Presses Universitaires de Rennes.

Auteurs

Dominique Paturel, Institut national de la recherche agronomique, Unité mixte de recherche « Innovation », Montpellier, France

Nicolas Bricas, Centre de coopération internationale en recherche agronomique pour le développement, Unité mixte de recherche « Marchés, organisations, institutions et stratégies d'acteurs », Montpellier, France