

Sou1997-1067

Centre de recherche
pour l'étude
et l'observation
des conditions
de vie

Sou1997-1067

142, rue du Chevaleret
75013 PARIS
Tél. 01 40 77 85 04
Fax 01 40 77 85 09

CREDOC-DIRECTION

IMPORTANT

Ce rapport est actuellement soumis à embargo ou à diffusion restreinte par le commanditaire de l'étude dont il traite. Il vous est adressé au titre de vos responsabilités à l'égard du Centre.

**NOUS VOUS DEMANDONS DE NE PAS LE
DIFFUSER**

édoc - Donner à manger aux
ouvres. Mai 1997.

EDOC•Bibliothèque



CRÉDOC

LENTREPRISE DE RECHERCHE

CREDOC

**DONNER À MANGER
AUX PAUVRES**

**L'AIDE ALIMENTAIRE,
D'UNE PAUVRETÉ À L'AUTRE**

**Étude réalisée à la demande
de la Fédération Française des Banques Alimentaires**

**Michel LEGROS
Département Évaluation
des Politiques Sociales**

1995-1997

142, rue du Chevaleret
7 5 0 1 3 - P A R I S

Nos remerciements vont à Bernard DANDREL et Françoise PRADIER de la Fédération Française des Banques Alimentaires qui furent à l'origine de cette étude, à Pascal NOBLET qui la rendit matériellement possible et aux membres du collectif des associations qui surent ouvrir les portes et discuter des interprétations.

En avril 1997, Chantal FEUILHADE est décédée. Nous partageons la tristesse de ses amis du Secours Populaire Français.

SOMMAIRE

| | |
|--|----|
| <u>Introduction</u> | 8 |
| <u>Premier Chapitre :</u> L'aide alimentaire dans cinq départements français, une réalité de terrain | 15 |
| 1. L'AIDE ALIMENTAIRE EN MOSELLE | 16 |
| 1.1. <i>L'action associative en Moselle</i> | 16 |
| 1.2. <i>L'aide alimentaire des centres communaux d'action sociale</i> | 22 |
| 2. L'AIDE ALIMENTAIRE SUR LE TERRAIN | 26 |
| 2.1. <i>Grands réseaux et associations locales</i> | 26 |
| 2.2. <i>Le rôle structurant des Banques Alimentaires</i> | 29 |
| 2.3. <i>Autonomie ou intégration</i> | 30 |
| 2.4. <i>Une histoire identique</i> | 30 |
| 2.5. <i>Une similitude de contraintes et de forces</i> | 32 |
| 2.6. <i>Une même fragilité de chiffres</i> | 32 |
| | |
| <u>Deuxième Chapitre :</u> 1980-1995 - Le développement de l'aide alimentaire | 33 |
| 1. L'AIDE ALIMENTAIRE DANS LES ANNÉES 1984-1985 | 35 |
| 1.1. <i>Une perception nouvelle de la pauvreté</i> | 35 |
| 1.2. <i>Pauvreté-Précarité, la réponse de l'État</i> | 36 |
| 1.3. <i>Banques alimentaires et Restos du Cœur. La naissance d'un secteur spécifique de l'aide alimentaire</i> | 41 |
| 1.3.1. <i>Les banques alimentaires, une innovation en France</i> | 42 |
| 1.3.2. <i>Les Restos du Cœur</i> | 44 |
| 1.4. <i>Aide alimentaire - aide humanitaire</i> | 45 |
| 2. L'AIDE ALIMENTAIRE, DIX ANNÉES PLUS TARD | 48 |

| | | |
|-----------------------------|---|-----|
| <u>Troisième chapitre</u> : | L'aide alimentaire en 1996 : le point de vue des acteurs | 53 |
| 1. | ASSOCIATIONS ET CENTRES COMMUNAUX D'ACTION SOCIALE : LES FERS DE LANCE DE L'AIDE ALIMENTAIRE | 54 |
| 2. | L'ORGANISATION DES DISTRIBUTIONS ALIMENTAIRES | 64 |
| 3. | LES MODALITES D'APPROVISIONNEMENT | 70 |
| 4. | LES DEMANDES DES BENEFICIAIRES | 77 |
| 5. | LES INTERVENANTS DES ASSOCIATIONS : CARACTERISTIQUES PERSONNELLES | 84 |
| | | |
| <u>Quatrième chapitre</u> : | L'aide alimentaire, du local au national | 87 |
| 1. | LES ACTEURS DE L'AIDE ALIMENTAIRE : DIVERSITE ET ACTIVITES | 88 |
| 1.1. | <i>Les associations spécialisées ou à forte composante d'intervention en matière d'aide alimentaire</i> | 89 |
| 1.2. | <i>Les associations caritatives à vocation nationale dans l'aide alimentaire</i> | 91 |
| 1.3. | <i>Les associations caritatives locales</i> | 95 |
| 1.4. | <i>Les Centres Communaux d'Action Sociale</i> | 98 |
| 1.5. | <i>L'aide alimentaire dans les établissements sociaux</i> | 100 |
| 2. | LES BENEFICIAIRES DE L'AIDE ALIMENTAIRE | 101 |
| 2.1. | <i>Les bénéficiaires de l'aide alimentaire selon les associations</i> | 101 |
| 2.2. | <i>Des caractéristiques mal connues</i> | 103 |
| 2.3. | <i>La place de l'aide alimentaire</i> | 106 |

| | | |
|-----------------------------|---|-----|
| <u>Cinquième chapitre</u> : | L'aide alimentaire dans l'économie du social | 109 |
| 1. | LES PRODUITS PROPOSES AUX PERSONNES EN DIFFICULTE | 110 |
| 1.1. | <i>Les produits distribués</i> | 110 |
| 2. | DES PRODUITS AUX SERVICES : L'EVOLUTION DE L'AIDE ALIMENTAIRE | 116 |
| 2.1. | <i>De l'apport en nature à l'aide en espèces</i> | 117 |
| 2.2. | <i>L'aide alimentaire, une occasion d'échanges et de contacts</i> | 118 |
| 2.3. | <i>De l'apport alimentaire à l'aide éducative</i> | 119 |
| 2.4. | <i>De l'apport alimentaire à l'insertion sociale</i> | 121 |
| 3. | LE POIDS COLLECTIF DE L'AIDE ALIMENTAIRE | 122 |
| 3.1. | <i>Le poids financier de l'aide alimentaire</i> | 122 |
| 3.2. | <i>Volontaires, bénévoles, militants</i> | 124 |
| 3.3. | <i>Une bonne couverture du territoire français</i> | 126 |
| <u>Sixième chapitre</u> : | La question alimentaire dans le temps, réponses historiques et problématiques | 127 |
| 1. | L'AIDE ALIMENTAIRE : DES COMMENCEMENTS ANCIENS | 131 |
| 2. | LES PROBLEMATIQUES RECURRENTES DE L'AIDE ALIMENTAIRE | 140 |
| 2.1. | <i>Donner à manger</i> | 141 |
| 2.2. | <i>Générosité privée, politique publique</i> | 143 |
| 2.2.1. | <i>La question des subsistances</i> | 144 |
| 2.2.2. | <i>Le droit et le don</i> | 144 |
| 2.3. | <i>La question logistique</i> | 145 |
| <u>Conclusion</u> : | L'aide alimentaire aux risques du moment | 147 |
| 1. | L'AIDE ALIMENTAIRE, UNE PLACE REELLE DANS L'INTERVENTION SOCIALE | 149 |
| 2. | POUR SUIVRE | 156 |
| <u>Bibliographie</u> | | 160 |

LISTE DES TABLEAUX

| | Page |
|-----------------|---|
| Tableau n° 1 : | Importance de l'aide alimentaire dans l'action facultative des CCAS 25 |
| Tableau n° 2 : | Les adhérents de la Banque Alimentaire du Puy de Dôme 28 |
| Tableau n° 3 : | Structuration des approvisionnements 29 |
| Tableau n° 4 : | L'aide alimentaire des associations : programme Pauvreté-Précarité 1984-1985 38 |
| Tableau n° 5 : | L'aide alimentaire dans le programme Pauvreté-Précarité 1984-1989 40 |
| Tableau n° 6 : | La hiérarchie des demandes formulées dans des situations d'urgence 50 |
| Tableau n° 7 : | Face à l'urgence, des réponses inégales pour lesquelles l'alimentation ne constitue pas une lacune majeure 52 |
| Tableau n° 8 : | Répartition par département et par organisme des personnes enquêtées par téléphone 55 |
| Tableau n° 9 : | Une action plutôt ancienne 56 |
| Tableau n° 10 : | L'activité associative en dehors de l'aide alimentaire 58 |
| Tableau n° 11 : | Perception de l'évolution de l'aide alimentaire 59 |
| Tableau n° 12 : | La formation des intervenants 61 |
| Tableau n° 13 : | Part des intervenants formés selon la structure d'aide alimentaire 61 |
| Tableau n° 14 : | Perspectives de formation des intervenants 62 |
| Tableau n° 15 : | L'intérêt pour la formation selon le thème et la structure 63 |
| Tableau n° 16 : | Organisation des distributions alimentaires 64 |
| Tableau n° 17 : | Les modalités de distribution des produits alimentaires selon les structures 67 |
| Tableau n° 18 : | Les aides alimentaires atypiques 68 |
| Tableau n° 19 : | Services et accueil proposés en plus de l'aide alimentaire 69 |
| Tableau n° 20 : | Fréquence des collectes auprès des particuliers 71 |
| Tableau n° 21 : | Existence de lieux de stockage propres ou partagés 72 |
| Tableau n° 22 : | Disposez-vous des moyens suivants réservés à l'aide alimentaire ? 73 |
| Tableau n° 23 : | Fréquence des contrôles des ressources des personnes aidées 79 |
| Tableau n° 24 : | Part des allocataires du RMI parmi les demandeurs d'aide alimentaire 80 |
| Tableau n° 25 : | La perception des demandes 81 |
| Tableau n° 26 : | Les finalités de l'aide alimentaire 82 |
| Tableau n° 27 : | Les raisons d'un engagement dans les associations pratiquant des aides alimentaires 84 |
| Tableau n° 28 : | Une forte volonté du changement 85 |
| Tableau n° 29 : | Un changement progressif 86 |

| | | |
|-----------------|--|-----|
| Tableau n° 30 : | Barème d'attribution d'une aide alimentaire par les Restos du Cœur | 104 |
| Tableau n° 31 : | Les produits distribués par les Banques Alimentaires | 111 |
| Tableau n° 32 : | Les produits distribués par les « Restos du Cœur » Campagne 1994 - 1995 | 112 |
| Tableau n° 33 : | Les produits alimentaires distribués par le Secours Populaire Français en 1994 | 113 |
| Tableau n° 34 : | Origine des produits distribués selon l'association | 114 |
| Tableau n° 35 : | Récapitulatif de l'estimation de l'aide alimentaire en 1995 | 124 |

INTRODUCTION

Cette étude sur l'importance et les pratiques d'aide alimentaire aux personnes en difficulté, en France métropolitaine, résulte d'une commande adressée au CRÉDOC par la Fédération Française des Banques Alimentaires. Comme toute étude, au-delà de la seule réponse à une question posée, celle-ci est le produit de plusieurs interrogations.

La première de ces interrogations est portée par les pouvoirs publics. Cela pourrait sembler un paradoxe tant l'aide alimentaire relève de l'action associative. La réalité est plus complexe. Lorsque, dans les années 1982-1983, les pouvoirs publics furent confrontés aux interrogations de certains maires de grandes villes, inquiets de l'accroissement des demandes de secours, ils y répondirent en mettant en place un important programme d'action sociale. Le renforcement des capacités d'accueil et d'hébergement, l'aide au logement, l'insertion sociale et professionnelle constituaient les axes principaux du premier programme « Pauvreté-Précarité » de l'hiver 1984-1985. Ce programme comprenait, fait nouveau dans l'intervention étatique des années de croissance, une procédure de redistribution d'aide alimentaire.

Ainsi, avant que n'apparaissent des associations spécifiques d'aide alimentaire, les pouvoirs publics, et particulièrement les préfets, se confrontaient aux problèmes d'acheminement et de distribution des denrées à destination des populations pauvres. Ils rejoignaient en cela le mouvement de solidarité engagé dans ce domaine par les grandes associations comme le Secours Catholique, le Secours Populaire Français, la Croix-Rouge et d'autres encore, de dimensions locales. En matière d'aide alimentaire menée par les pouvoirs publics, les municipalités, principalement dans le cadre des bureaux d'aide sociale -devenus centres communaux d'action sociale après la réforme de décentralisation de janvier 1996- ont maintenu, y compris dans les années de forte croissance, une assistance alimentaire aux personnes à faibles ressources.

En 1986, la Direction de l'Action Sociale du Ministère des Affaires Sociales et de la Solidarité confiait à Économie et Humanisme, le soin de procéder à l'évaluation des actions d'aide

alimentaire¹ conduites dans le cadre de ce programme. Par ailleurs, et au cours de la même période, le soutien des pouvoirs publics ne manqua pas aux grandes organisations d'aide alimentaire qui se créaient. Si l'instauration du RMI a probablement conduit à une contraction des financements du programme Pauvreté-Précarité, le rôle du Ministère de l'Agriculture s'est accru dès lors que les grandes associations recouraient de façon plus massive aux produits fournis par la Communauté Économique Européenne. Près de dix années se sont écoulées depuis cette période de densification et de renouvellement de l'aide alimentaire. Si pendant ce temps, le rôle de l'État sur son versant social a plutôt diminué en matière d'aide alimentaire, ce rôle s'est accru sur le versant agricole. Il ne faut pas alors s'étonner de trouver un projet d'avis du Conseil National de l'Alimentation, en date du 17 février 1994, consacré à l'alimentation des plus démunis. A la suite de cet avis, une mission de réflexion a été confiée à Madame Marie-Thérèse JOIN-LAMBERT de l'Inspection Générale des Affaires Sociales. Parmi les recommandations du rapport de l'IGAS² figurait la nécessité de prolonger la mission par une étude plus approfondie. Le financement par l'État d'une étude réalisée par le CRÉDOC dans le cadre de la Fédération des Banques Alimentaires trouve là son origine.

La seconde interrogation est de nature plus évaluative. Elle part de l'idée -qui n'est probablement pas tout à fait juste d'ailleurs- d'un renouveau profond de l'aide alimentaire dans les années 1984-1986. Ce renouveau se marque aussi bien par l'intervention de l'État mentionnée ci-dessus que par la création de nouvelles associations et l'extension de l'aide alimentaire apportée par les autres associations mais aussi par les centres communaux d'action sociale. Les chiffres communiqués par les principales associations qui interviennent dans ce champ montrent une augmentation régulière au cours de ces dix dernières années de l'intervention alimentaire sur le territoire métropolitain. Cette augmentation pose plusieurs questions.

La première est celle de sa limite. Si l'on additionne l'ensemble des personnes qui relèvent actuellement d'un minima social, de droit ou de fait, le nombre de bénéficiaires potentiels d'une aide alimentaire qui ne s'adresse pas uniquement aux personnes errantes et sans abri mais à des ménages pauvres doit se situer entre 4 et 5 millions. Si l'aide alimentaire n'est plus utilisée comme un

¹ LAVIGNE J-C., BLANCHER P., ARBET M-T., PEGUET P., Évaluation des opérations d'aide alimentaire menées dans le cadre du programme précarité, pauvreté 1985-1986., décembre 1986, 151 p.

² JOIN-LAMBERT M-T., Rapport sur les aides existant en France pour l'alimentation des personnes défavorisées, rapport n°95030, février 1995.

dépannage ou un recours mais presque sur le modèle d'une prestation, alors, l'action des associations pourrait être largement encore développée et cette aide peut paraître sans fin. Une sorte de vertige apparaît devant cette possibilité quasi-illimitée de nourrir une part de plus en plus vaste de la population. Si certaines associations tentent de restreindre l'accès au guichet, en instaurant, par exemple, comme ce fut le cas récemment pour les Restos du Cœur, des conditions de ressources pour l'accès à l'aide alimentaire, la question « jusqu'où cela peut-il s'étendre ? » est présente dans l'esprit de bien des responsables. A cette idée d'un besoin alimentaire sans fin s'oppose depuis deux ou trois années l'idée que, en revanche, les approvisionnements ont leurs limites. L'approvisionnement de l'aide alimentaire au-delà de sa dimension matérielle a une double provenance quasi-morale. La première, le don, est une formule d'exercice de la solidarité. Remise d'argent ou collecte à la sortie des magasins, le don est l'expression d'un sentiment de solidarité, il marque une relation de sympathie -au sens le plus fort de ce terme- entre deux personnes. Comme nous le verrons plus loin dans ce rapport, cette source d'approvisionnement est limitée, soumise à la concurrence d'autres causes et à l'image d'autres souffrances. La seconde source d'approvisionnement est née du refus du gâchis de nourriture. Nous avons tous ressenti cela en voyant l'image à la télévision de ces fruits ou de ces légumes produits de façon excédentaire et arrosés de kérosène ou jetés dans quelques décharges. Qu'il vienne des excédents de la politique agricole commune, comme c'est surtout le cas du beurre, de la viande et du lait, ou de quelques marchés locaux, comme c'est le cas de la pomme ou des nectarines, cet approvisionnement résulte d'un mauvais ajustement entre l'offre et la demande solvable. L'intérêt de tous, économique ou social, est de réduire ce décalage. Limitation de la production, amélioration des circuits logistiques, travail à flux tendu, meilleure connaissance de la demande, réduisent le gaspillage, mais aussi les sources d'approvisionnement de l'aide alimentaire. Ainsi, au moment où la demande d'aide alimentaire paraît sans limite, les sources d'approvisionnement semblent se réduire à défaut de se tarir. A cette question que l'on pourrait formuler ainsi « Pourra-t-on, compte tenu des limitations prévisibles des approvisionnements, faire face à une demande en très forte croissance dans les années à venir ? », s'ajoute une autre interrogation sur les effets mêmes de l'aide alimentaire et sur sa finalité dans la société française contemporaine. En même temps que se développaient les différentes formes d'aide alimentaire, le domaine de l'action sociale connaissait aussi d'autres inflexions. Tout d'abord, on assistait à l'extension, forte au cours des dernières années, des services et surtout de la légitimité d'une action sociale d'urgence. Les observations régulières réalisées par le CRÉDOC à la demande

de la FNARS¹ témoignent de la croissance de cette fonction : accueillir, aller chercher, proposer des services à des personnes en lourde difficulté et en rupture de travail ou de logement. D'une certaine manière, l'aide alimentaire est un autre versant de l'aide d'urgence dont l'aspect dominant relève plutôt de l'hébergement. Cette légitimité de l'action d'urgence reste toutefois inférieure à celle d'une intervention en matière d'habitat ou d'emploi comme en témoignent les débats parlementaires du printemps 1997 relatifs au vote de la loi sur la cohésion sociale.

A côté de cette évolution, les dix dernières années se caractérisent également par la création d'un important et complexe dispositif d'aide à l'insertion par l'activité économique. Partant du constat d'un durcissement des conditions d'accès au marché du travail et de l'élévation progressive des normes d'employabilité, une partie du secteur social, rejointe par d'autres secteurs dont la formation continue, avec le mouvement associatif ont été à l'origine d'un véritable tiers secteur entre social et économie. Conjuguant les deux domaines dans l'espoir de construire des passages, soutenue fortement par les pouvoirs publics, principalement dans le cadre des politiques d'aide à l'emploi, l'insertion est devenue un secteur d'activité en même temps qu'une nouvelle norme et une obligation. Or la leçon de ces dernières années est que les démarches d'insertion sont difficiles et doivent s'inscrire dans le temps long des changements individuels et des pédagogies de l'adaptation. Nous sommes loin du dépannage de l'aide d'urgence en matière d'hébergement et d'alimentation. En dépit des discours rassurants des uns et des autres sur les complémentarités entre ces deux secteurs, une tension existe entre une aide d'insertion qui paraît plus légitime et une action alimentaire qui relève du court-terme.

Prendre la mesure de l'aide alimentaire actuelle, situer son devenir en appréciant les contraintes de l'offre et les appels de la demande, tels sont les objectifs majeurs de cette étude.

Reposant largement sur le bénévolat et l'action associative, l'aide alimentaire est largement dispersée sur le territoire. S'il est assez facile de connaître l'offre, surtout lorsqu'elle passe par les canaux européens, la distribution revêt mille modalités différentes. Pour en saisir l'importance et la

¹ LEGROS M., SIMON M-O., L'accueil en urgence des personnes en difficulté avant l'hiver 1995-1996. Collection des Rapports du CRÉDOC n°168, janvier 1996.

ALDEGHI I., SIMON M-O., L'accueil en urgence des personnes en difficulté - Enquête 1996. Collection des Rapports du CRÉDOC n°176, janvier 1997.

réalité sur le terrain, nous avons opté -reprenant en cela le programme d'évaluation de 1986- pour une approche monographique testée dans un département, la Moselle, et prolongée dans quatre autres départements métropolitains : la Haute-Garonne, les Hauts-de-Seine, le Morbihan et le Puy-de-Dôme. Dans chacun de ces départements, les principaux acteurs locaux de l'aide alimentaire ont été interrogés par téléphone. Au total, 250 personnes ont donné leur avis sur le fonctionnement de l'aide alimentaire et décrit leurs propres interventions. Ces entretiens téléphoniques ont été prolongés par des entretiens en face-à-face avec les principales têtes de réseau : Banques alimentaires, Croix-Rouge, Secours Catholique, Secours Populaire et Restos du Cœur. Enfin, des informations ont été collectées auprès des principaux acteurs nationaux de l'aide alimentaire. Si l'on ajoute à cette collecte d'informations deux démarches complémentaires, un recueil documentaire des principales informations détenues nationalement et départementalement par les réseaux associatifs sur ce thème, et par ailleurs, une vingtaine d'entretiens, à caractère exploratoire, avec des bénéficiaires de ces aides, on peut considérer que cette étude propose une vision plutôt large de la situation de l'aide alimentaire dans la France de 1996.

Au-delà des programmes nationaux et de la visibilité médiatique des principales associations caritatives, spécialisées ou non dans l'aide alimentaire aux personnes en difficulté, ce qui caractérise le plus l'aide alimentaire, c'est sa diffusion sur l'ensemble du territoire français. Testée dans le département de la Moselle, cette investigation sur l'extension territoriale de l'aide alimentaire a été poursuivie dans quatre départements. Le premier chapitre rend compte de cette diversité et de l'importance de cette diffusion. Pratique renouvelée au cours des dernières années, l'aide alimentaire n'est pas une idée nouvelle, en revanche, ses formes ont été profondément rénovées au cours des quinze dernières années. Présenter ce renouveau et en analyser les causes est l'objet du second chapitre de ce rapport. Le troisième chapitre décrit, de manière transversale, les rôles et les principales interventions des acteurs de l'aide alimentaire, en s'appuyant principalement sur les investigations conduites dans les départements. Le quatrième chapitre élargit cette perspective du local au national. Un cinquième chapitre porte sur le poids économique de l'aide alimentaire et sa place dans l'ensemble des dispositifs sociaux.

Rédigeant le projet de ce travail, nous avons fortement insisté sur la nouveauté que représentait le développement de l'aide alimentaire à partir des années 1984-1985. Au fur et à

mesure de l'avancée de ce travail, ce caractère novateur s'est estompé. L'aide alimentaire apparaît plutôt, au regard de l'histoire comme une pratique récurrente. Le dernier chapitre développe cette récurrence et propose quelques leçons issues de ce détour historique. Une conclusion précise les problématiques actuelles de l'aide alimentaire et esquisse quelques pistes de devenir possible.

Ecrite dès la fin de la collecte des informations auprès des acteurs départementaux, la première version de ce rapport était intitulée : « donner à manger à ceux qui ont faim ». Ce titre paraphrasait la formule du bénévolat utilisée au début de certaines communautés de chiffonniers d'Emmaüs. Il nous paraît moins certain qu'il faille autant mettre l'accent sur la question de la faim. Certes, les hommes et les femmes qui s'adressent aux différentes associations pour trouver une aide alimentaire viennent parce qu'ils n'ont pas à manger, mais ils viennent surtout par manque de ressources, par insuffisance d'argent. L'image de la faim nous renvoie probablement trop à celle qui est utilisée dans les pays du tiers monde. Les situations ne sont pas comparables. On ne meurt pas de faim en France mais des personnes seules et des familles souffrent d'une pauvreté trop difficilement supportable. Confrontées à des ressources trop faibles, ces personnes se tournent vers les ressources qui leur sont accessibles. L'aide alimentaire est une de ces aides possibles.

Premier chapitre

**L'AIDE ALIMENTAIRE DANS CINQ DEPARTEMENTS FRANCAIS,
UNE REALITE DE TERRAIN.**

Fédération Nationale des Banques Alimentaires, Croix Rouge Française, Secours Populaire Français, Secours Catholique, Restaurants du Coeur, les principales organisations caritatives intervenant en matière d'aide alimentaire sont bien identifiées. Elles appartiennent, par ailleurs, au comité de pilotage de cette étude. Ces organisations constituent de véritables têtes de réseau, prolongeant leurs actions dans la quasi totalité des départements français. L'aide alimentaire ne se limite toutefois pas à l'intervention de ces réseaux, même si elle en constitue la part essentielle, les collectivités locales par l'intermédiaire des centres communaux d'action sociale et de nombreuses associations qui ne s'inscrivent pas toujours dans une fédération représentée nationalement participent également à des actions d'aide alimentaire. Pour prendre la mesure de cette action de terrain, nous avons d'abord réalisé une enquête dans le département de la Moselle pour analyser dans ce département l'importance quantitative, la diversité et le poids économique de l'aide alimentaire aux personnes à faibles ressources. Cette première investigation a été prolongée dans quatre autres départements : les Hauts-de-Seine, la Haute-Garonne, le Morbihan et le Puy-de-Dôme. Le choix de ces départements n'obéit pas à une autre logique que celle de la dispersion sur le territoire français.

1. L'AIDE ALIMENTAIRE EN MOSELLE

1.1. L'action associative en Moselle

Les principales associations caritatives qui interviennent en matière d'aide alimentaire dans le département de la Moselle sont au nombre de dix, dont neuf associations qui distribuent des aides alimentaires et une Banque Alimentaire. D'autres associations, plus petites et s'occupant d'un public spécifique comme, par exemple, les personnes handicapées, ainsi que certaines paroisses, participent également à l'aide alimentaire mais d'une façon moins conséquente.

La plupart des associations ont implanté des relais sur l'ensemble du territoire mosellan pour mieux répondre aux besoins des populations défavorisées ; ainsi, il n'est pas rare que, dans une même ville, plusieurs associations soient représentées.

L'aide alimentaire apportée par ces associations qui recouvre des formes diverses, et qui constitue une activité majeure pour l'ensemble des associations, évolue vers une logique sanitaire et d'insertion.

Ces associations se distinguent, d'une part, par les formes d'aide alimentaire qu'elles privilégient, d'autres part, par leurs sources d'approvisionnement en produits alimentaires.

Chaque association a adopté le type ou les types d'aide alimentaire qu'elle considère comme le ou les plus appropriés. Le type d'aide alimentaire le plus souvent utilisé par les associations est la distribution alimentaire. Seules deux associations (le Secours Catholique et les Equipes Saint-Vincent) n'effectuent pas de distributions alimentaires.

Celles-ci se font par la remise aux personnes démunies de « **colis-repas** » ou « **paniers-repas** » contenant une certaine quantité de produits alimentaires variant selon la taille de la famille aidée. La distribution de repas pris au sein des associations est quasi inexistante.

La périodicité des distributions alimentaires varie selon les associations ; ainsi, la campagne alimentaire des Restaurants du Coeur se déroule pendant trois mois (du 15 décembre au 15 mars) et une inter-campagne est assurée le reste de l'année pour environ 10% des bénéficiaires. Lors de la campagne alimentaire, sept colis-repas sont distribués chaque semaine aux bénéficiaires. Par contre, pour les autres associations, les distributions alimentaires s'effectuent toute l'année, excepté en juillet et août, et elles interviennent une à deux fois par mois pour chaque bénéficiaire.

La grande majorité des associations ne demande pas de participation financière aux bénéficiaires. Les produits alimentaires sont donc gratuits pour les personnes aidées. Seul le Collectif Thionvillois demande une participation symbolique de 1 F. par personne aidée lors de chaque distribution.

Le **bon d'achat alimentaire** est une deuxième forme d'aide utilisée par les associations pour secourir les personnes en difficulté. Cinq associations sur neuf enquêtées octroient des bons alimentaires, dont trois cumulent cette aide avec les distributions alimentaires. Si le montant unitaire des bons alimentaires varie selon les associations, il se situe en règle générale entre 100 et 300 F. et permet de couvrir la totalité ou une partie des achats réalisés dans la grande surface avec laquelle l'association a passé un accord. Certains articles sont souvent prohibés ; il s'agit notamment des boissons alcoolisées.

Les associations, à la différence des CCAS, ne délivrent que très peu de **secours en espèces**.

Enfin, de plus en plus d'associations développent des actions de pédagogie alimentaire.

Parmi les neuf associations enquêtées qui proposent des aides alimentaires, quatre d'entre elles (le Secours Catholique, les Equipes Saint-Vincent, la Société Saint-Vincent-de-Paul et les Restaurants du Coeur) ont mis en oeuvre des actions d'éducation nutritionnelle. Ces actions se déclinent sous la forme de coopératives alimentaires ou d'ateliers de cuisine. A titre d'exemple, les coopératives alimentaires des Equipes Saint-Vincent sont appelées « coopératives alimentaires d'insertion ».

Il existe treize coopératives alimentaires sur le département de la Moselle. Par ailleurs, des ateliers de cuisine ont également été mis en place ; certains d'entre eux fonctionnent au sein même de ces coopératives alimentaires.

Les coopératives alimentaires qui fonctionnent en général entre six et neuf mois par an selon les associations, réunissent des groupes de taille restreinte d'environ quinze personnes.

Avec l'aide de bénévoles et de conseillères en économie sociale et familiale, les familles participantes apprennent à se nourrir mieux, en acquérant une meilleure hygiène alimentaire, à acheter de façon économique et à réaliser un suivi budgétaire, de plus, elles reçoivent une aide

alimentaire concrète car 50% du prix des produits achetés dans le cadre des coopératives alimentaires sont pris en charge par l'association.

Dans la plupart des cas, la conseillère en économie sociale et familiale est mise à la disposition des associations par la Caisse d'Allocations Familiales ou par le Conseil Général. Seuls les Restaurants du Coeur ont eux-mêmes recruté une conseillère en économie sociale et familiale pour animer les ateliers de cuisine.

Parallèlement à ces actions, certaines associations, comme les Restaurants du Cœur, ont édité des manuels d'information destinés aux bénéficiaires de l'aide alimentaire ; ceux-ci montrent comment il est possible de se nourrir correctement en dépensant peu et proposent des recettes de cuisine.

Ces actions pédagogiques, qui contribuent à une meilleure insertion sociale et familiale des personnes aidées, en rendant les familles participantes plus responsables et plus autonomes, s'avèrent d'autant plus utiles que c'est au sein des coopératives alimentaires que les associations ont relevé des signes de l'existence de déséquilibres alimentaires chez les personnes aidées. Ainsi, il y a une forte consommation de sandwiches, de boissons sucrées et de bonbons chez les enfants des familles participantes aux coopératives alimentaires.

Ces actions devraient se développer dans l'avenir car même les associations qui n'ont pas mis en place de telles actions actuellement, sont conscientes de leur utilité. Ainsi, la création en commun par le Secours Catholique et la Croix-Rouge d'un "magasin alimentaire" est en projet sur le département. Il permettrait aux personnes concernées d'acheter des produits de première nécessité à des tarifs préférentiels et de profiter de conseils de bénévoles ou d'une conseillère en économie sociale et familiale, notamment en matière de gestion de budget.

L'activité d'aide alimentaire des associations caritatives ne fait pas intervenir que des bénévoles mais est aussi utilisée pour favoriser l'insertion professionnelle des personnes sans emploi. En effet, certaines associations emploient des personnes sous Contrat Emploi-Solidarité dans le cadre de leur activité d'aide alimentaire. Plusieurs tâches leur sont proposées, par exemple, le

Secours Catholique et les Restaurants du Cœur emploient des personnes pour qu'elles cultivent des jardins. Cette initiative présente un double avantage : d'une part, elle permet aux personnes de retrouver confiance en elles en les réintégrant dans le circuit économique, d'autre part, les produits ainsi récoltés viennent compléter les distributions alimentaires.

Les Restaurants du Cœur emploient également des personnes sous Contrat Emploi-Solidarité au sein de leurs deux entrepôts départementaux. Ceux-ci aident les bénévoles pour le stockage et la distribution des produits alimentaires.

Tous les responsables des associations insistent sur la place importante qu'occupe l'aide alimentaire au sein de leur association. Cette affirmation est confirmée par l'examen de la part des dépenses d'aide alimentaire dans le budget de certaines associations. Si pour les Restaurants du Cœur, l'aide alimentaire est l'activité essentielle, puisqu'ils ont été créés à cette fin, elle est également importante pour d'autres associations qui mènent d'autres activités comme l'aide aux pays en développement.

Ainsi, l'aide alimentaire représente plus de 20% du budget du Secours Catholique et 25% de celui de la Société Saint-Vincent-de-Paul et elle atteint 60% pour les Équipes Saint-Vincent. S'agissant des autres associations, si la part de l'aide alimentaire dans leur budget est plus modeste (10% pour la Croix-Rouge et seulement 2,5% pour l'Armée du Salut), ce n'est pas parce qu'elles n'ont pas une activité d'aide alimentaire importante mais parce qu'elles distribuent principalement des produits alimentaires qui n'engendrent presque aucune dépense pour elles (hormis les cotisations versées à la Banque Alimentaire) ; la valorisation de ces produits alimentaires n'entre donc pas dans leur budget.

Même si ces chiffres démontrent que l'aide alimentaire est une activité majeure pour la plupart des associations, ils sont sous-estimés car ils ne prennent pas en compte les heures de bénévolat ainsi que les approvisionnements en produits alimentaires qui, s'ils étaient valorisés, gonfleraient le poids des dépenses liées à l'aide alimentaire ; par ailleurs, l'ensemble des coûts de logistique tels que les locations de locaux destinés au stockage et à la distribution de produits

alimentaires ne sont également pas comptabilisés dans les dépenses des associations car ils sont le plus souvent pris en charge par les collectivités locales, notamment par les communes.

L'étude des coûts générés par l'activité d'aide alimentaire des neuf associations étudiées (Banque Alimentaire comprise) fait apparaître un coût total (et pas seulement pour les associations) de 8 058 111 F. pour un total de 23 644 bénéficiaires de l'aide alimentaire en Moselle en 1994, soit 340,80 F. par bénéficiaire ; cette évaluation qui ne comporte pas les coûts relatifs au Secours Populaire¹ d'une part, et la valorisation des produits alimentaires distribués d'autre part, demeure sous-estimée.

L'étude qui a permis de déterminer, par ailleurs, les coûts par bénéficiaire pour chaque association montre qu'ils varient beaucoup d'une association à l'autre. Ainsi, chaque bénéficiaire de l'aide alimentaire distribuée par le Collectif Thionvillois "coûte" 107,30 F., alors que chaque bénéficiaire des Équipes Saint-Vincent "coûte" 828,40 F. Ces fortes différences de coûts entre les associations ne signifient pas que certaines associations accordent moins d'importance que d'autres à l'aide alimentaire aux personnes démunies, mais que leurs formes d'intervention sont diverses. Prenons l'exemple de l'Armée du Salut, dont le coût par bénéficiaire s'élève à 153 F. et celui du Secours Catholique, dont le coût par bénéficiaire s'élève à 473,20 F. Les dépenses de l'Armée du Salut sont largement inférieures à celles du Secours Catholique, car l'aide alimentaire de l'Armée du Salut repose uniquement sur des distributions alimentaires qui, comme on l'a vu précédemment, n'ont pas pu être comptabilisées dans cette étude, alors que les aides alimentaires du Secours Catholique ont toutes été prises en compte car elles comprennent des bons alimentaires et des actions de pédagogie alimentaire.

Si l'on distingue parmi les coûts par bénéficiaire, les coûts directs supportés par les associations et les coûts indirects non supportés par les associations, on remarque que les coûts indirects par bénéficiaire, à l'exception de deux associations (Équipes Saint-Vincent et Secours Catholique), sont largement supérieurs aux coûts directs. Ceci montre, une fois encore, que l'aide alimentaire apportée par les associations caritatives repose largement, d'une part, sur la collaboration entre les associations et les communes et, d'autre part, sur le bénévolat.

¹Information non disponible dans ce département.

1.2. L'aide alimentaire des centres communaux d'action sociale

Les CCAS délivrent des aides alimentaires directes sous trois formes distinctes : les bons alimentaires, les secours en espèces, et enfin, les distributions de produits alimentaires. Le plus souvent, les CCAS cumulent ces différentes aides. Toutefois, la forme d'aide privilégiée par les CCAS est la remise de bons d'alimentation. Seulement un CCAS enquêté ne délivre pas de bons alimentaires. Le montant unitaire des bons alimentaires varie d'un CCAS à l'autre, et au sein d'un même CCAS, les montants peuvent varier selon la taille du ménage secouru. La seule restriction posée aux personnes aidées dans l'utilisation des bons alimentaires est l'interdiction d'acheter des boissons alcoolisées.

Une autre forme d'aide également largement utilisée par les CCAS sont les secours en espèces. Au moins le tiers des secours en espèces qui sont octroyés par les CCAS, le sont à des fins alimentaires ; les deux tiers restants sont essentiellement affectés au paiement de loyers ou d'autres factures. Cette forme d'aide alimentaire présente, pour les personnes aidées, les mêmes avantages et les mêmes inconvénients que le bon alimentaire.

Enfin, certains CCAS distribuent, comme le font beaucoup d'associations caritatives, des colis alimentaires. Ces CCAS s'approvisionnent en produits alimentaires auprès de la Banque Alimentaire de Moselle une fois par mois. Ils n'organisent pas de collectes de produits alimentaires mais des achats sont parfois réalisés afin de compléter les produits de la Banque Alimentaire. Certains CCAS demandent une participation financière aux familles bénéficiaires des colis alimentaires.

Parallèlement aux aides directes, les CCAS participent indirectement mais d'une façon conséquente à l'aide alimentaire. C'est dans ce cadre que l'on peut noter une forte collaboration et un partenariat entre les CCAS et les associations caritatives dans le domaine de l'aide alimentaire. En

effet, les CCAS, et plus largement les communes, apportent un soutien matériel et financier aux associations caritatives dans l'exercice de leur activité d'aide alimentaire.

Très fréquemment, les communes mettent à la disposition des associations des locaux gratuits qu'elles utilisent pour le stockage et la distribution des produits alimentaires. Par ailleurs, pour un grand nombre d'associations qui ne disposent pas de véhicules propres, les transports destinés à l'approvisionnement en produits alimentaires auprès de la Banque Alimentaire sont assurés par des véhicules et du personnel de la commune.

A côté de ces aides matérielles, les communes et les CCAS octroient également des aides financières aux associations sous forme de subventions. A titre d'exemple, la Banque Alimentaire de Moselle bénéficie de subventions de la part de certaines communes et du Conseil Général, subventions affectées à des dépenses d'investissement.

Deux indicateurs ont permis d'apprécier l'importance de l'aide alimentaire dans l'action des CCAS en faveur des personnes démunies. Il s'agit de la part de l'aide alimentaire dans le budget des secours et des dépenses d'aide alimentaire par an et par habitant.

Le budget pris en compte dans l'analyse n'a pas été le budget de fonctionnement des CCAS mais le budget des secours car c'est ce dernier qui comprend les aides facultatives aux personnes défavorisées.

Outre les dépenses liées à l'aide alimentaire (bons d'alimentation, secours en espèces destinés à des fins alimentaires...), le budget des secours est constitué, notamment, de l'ensemble des secours en espèces, des paiements des factures (loyers, chauffage...), des subventions à des œuvres sociales.

Pour la majorité des CCAS enquêtés, la part de l'aide alimentaire dans le budget des secours dépasse 40% ; ce pourcentage est une indication de l'importance attribuée à l'aide alimentaire par les CCAS. Il faut noter cependant que la part de l'aide alimentaire dans le budget des secours diffère fortement d'un CCAS à l'autre car elle varie de 16 à 69% selon les CCAS.

L'analyse des ratios de dépenses d'aide alimentaire par an et par habitant met en lumière des différences importantes entre les CCAS. Ainsi, les dépenses annuelles d'aide alimentaire sont comprises entre 2,90 F. et plus de 83 F. par habitant selon les communes.

Ce n'est pas la taille de la commune qui est le facteur déterminant pour expliquer ces différences (même si les petites communes n'octroient pas ou très peu d'aides alimentaires) car la ville la plus peuplée du département n'affecte que 2,90 F. par an et par habitant à l'aide alimentaire alors que des villes beaucoup moins peuplées affectent, par exemple, 42 F. et même 83 F. par an et par habitant. On peut avancer d'autres facteurs explicatifs de ces différences : d'une part, la situation économique et sociale de la commune, d'autre part, les choix politiques effectués par les élus locaux.

Tableau n°1 :

L'importance de l'aide alimentaire dans l'action facultative des C.C.A.S.

| Communes | Montant du budget des secours (1994) | Montant des dépenses d'aide alimentaire | Part de l'aide alimentaire dans le budget des secours | Nombre de bénéficiaires | Nombre d'habitants | Dépenses d'aide alimentaire par habitant et par an (en Francs) |
|---------------------|--------------------------------------|---|---|---|--------------------|--|
| Metz | 874 000 | 367 885 | 42,0 | 952 foyers (= 2 012 pers.) | 123 920 | 2,96 |
| Thionville | 1 434 330 | 580 910 | 40,0 | 880 foyers (= 1 860 pers.) | 40 835 | 14,20 |
| Hayange | 544 000 | 113 550 | 21,0 | 244 foyers (= 515 pers. + 40 jeunes) | 15 795 | 7,20 |
| Fameck | 195 880 | 109 000 | 55,0 | 150 personnes | 14 022 | 7,80 |
| Florange | 380 000 | 60 000 | 16,0 | 141 foyers (= 298 pers.) | 11 366 | 5,30 |
| Amnéville | 704 565 | 378 140 | 54,0 | 585 personnes | 8 965 | 42,00 |
| Hagondange | 1 000 000 | 687 000 | 69,0 | 100 foyers (= 216 pers.) | 8 252 | 83,20 |
| Algrange | 491 582 | 206 135 | 42,0 | 60 foyers (= 200 pers.) | 6 356 | 32,40 |
| Moulins-les-Metz | 95 000 | 34 770 | 37,0 | 43 personnes | 4 856 | 7,20 |
| Novéant-sur-Moselle | - | - | - | - | 1 786 | - |
| Corny-sur-Moselle | - | - | - | - | 1 493 | - |
| Total | 5 719 357 | 2 537 390 | 44,3 | 5 919 | 237 646 | 10,7 |

2. L'AIDE ALIMENTAIRE SUR LE TERRAIN

Dans chacun des quatre départements, nous avons fait le choix de mener une enquête téléphonique visant à recueillir les avis et les opinions des responsables des différentes associations et services publics développant une activité d'aide alimentaire. Les résultats de cette investigation seront développés dans le troisième chapitre. Nous avons également rencontré dans chacun de ces départements les responsables d'associations que l'on peut considérer comme les têtes de réseau de l'aide alimentaire : Banques Alimentaires, Resto du Coeur, Secours Catholique et Secours Populaire. Nous envisageons de réaliser, à partir de ces entretiens et des informations recueillies alors, des courtes monographies des pratiques de l'aide alimentaire dans chacun de ces départements. Au-delà de ce souci de décrire l'action alimentaire conduite localement, le choix de réaliser des monographies correspondait à une hypothèse spécifique. Nous postulons en effet, au commencement de cette étude, une grande diversité d'action d'un département à l'autre, voire même d'une zone géographique à l'autre. Or ce n'est pas ce qui apparaît, bien au contraire on ne peut qu'être frappé par une réelle similitude de l'action menée dans les différents départements comme si un modèle univoque d'aide alimentaire s'était mis en place dans le milieu des années 80. Cette similitude porte sur plusieurs points que l'on peut sommairement décrire ici.

2.1. Grands réseaux et associations locales

Dans chacun des départements étudiés, on retrouve une triple structure de prise en charge de l'aide alimentaire : les grands réseaux, les associations locales et les centres communaux d'action sociale. Par grands réseaux nous entendons d'abord les Banques Alimentaires, les Restos du Coeur, le Secours Catholique, le Secours Populaire Français et, mais un peu moins investi de manière systématique, la Croix Rouge Française.

Les associations locales sont souvent difficiles à appréhender car elles ne sont pas spécialisées dans l'aide alimentaire mais juxtaposent cette intervention à d'autres actions caritatives. Par ailleurs,

des associations nationales comme la Société Saint-Vincent, laissent à leur sections locales toute autonomie dans la conduite de leurs projets. Si certains de ces projets portent sur l'aide alimentaire, d'autres peuvent relever de l'accompagnement social, de l'aide au logement ou à la recherche d'emploi. Pour se procurer les moyens de leur intervention, les associations locales s'adressent le plus souvent à la Banque Alimentaire de leur département. Elles combinent alors les moyens destinés par les Banques Alimentaires et leurs ressources propres. A titre d'exemple, l'intervention de la Banque Alimentaire du Puy-de-Dôme permet bien de décrire cette interaction entre réseaux nationaux et associations locales.

Tableau n° 2 :
Les adhérents de la Banque Alimentaire du Puy de Dôme

| Mairies et CCAS | Associations diverses | Sections du Secours Catholique |
|-----------------------|--------------------------------|----------------------------------|
| Clermont-Ferrand | Accueil Saint Dismas | Aubière |
| Ambert | A.E.P. La Plaine | Aulnat |
| Arlanc | Agpe | Clermont-Ferrand |
| Aulnat | Amour de Partage | Cournon |
| Beaumont | Amitié Solidarité | Issoire |
| Blanzat | Arbre de Say | Lempdes |
| Brassac Les Mines | Armée du Salut | Martres de Veyres |
| Cournon d'Auvergne | Chom'actif Clermont | Mirefleurs |
| Chateaugay | Chom'actif Thiers | Mozac |
| Chatel-Guyon | Emmaüs | Pont du Chateau |
| La Bourboule | Foyer Saint-Jean | Puy Guillaume |
| La Roche Blanche | La Martre du Livradois | Riom |
| Le Breuil Sur Couze | Les amis du petit calin | Thiers |
| Le Cendre | Les petites soeurs des pauvres | Besse |
| Lempdes | Mains ouvertes | Brassac les Mines |
| Menetrol | Pharmaciens sans frontières | Saint Amand Tallende |
| Orcet | S.O.S. Vie | Lezoux |
| Pontgibaud | | <i>Conférences Saint-Vincent</i> |
| Riom | | Cathédrale |
| Saint Beuzire | | Montferrand |
| Saint Eloy Les Mines | | Notre Dame de la route |
| Saint Amant Tallende | | Saint Eloy les Mines |
| Saint Georges De Mons | | Saint François |
| Saurier | | Saint Eutrope |
| Thiers | | Saint-Pierre-les-Minimes |
| | | Ambert |
| | | Notre Dame du Port |

Source : B.A. Puy de Dôme 1996.

Le Puy-de-Dôme est un exemple particulièrement intéressant car il montre de façon très nette l'investissement des associations catholiques dans le domaine de l'aide alimentaire. Associations qui ne peuvent s'appuyer sur un réseau spécifique national en matière d'aide alimentaire, en raison, comme nous le verrons plus loin, des ambiguïtés du Secours Catholique eu égard à l'aide alimentaire.

2.2. Le rôle structurant des Banques Alimentaires

L'aide alimentaire est-elle à portée des associations locales ? S'il ne s'agit que de redonner à des personnes en difficulté, une part des dons monétaires collectés, on peut répondre à cette question de manière affirmative. En revanche, l'aide alimentaire pratiquée dans les départements suppose un transfert massif de produits consommables et cela est rarement envisageable par les associations implantées localement. L'exemple du Puy-de-Dôme mentionné précédemment est éloquent de ce point de vue. Dans les quatre départements, le concept de Banque Alimentaire constitue le moteur du développement de cette forme d'aide. Ce concept a été porté à son point le plus fort de développement par la Fédération Française des Banques Alimentaires mais il faut noter que ce concept est, d'une certaine manière utilisé par les réseaux qui ne recouvrent pas des services de cette association. Si l'on regarde le fonctionnement des Restos du Coeur, on constate que dans les trois départements pour lesquels les chiffres sont disponibles, les approvisionnements locaux restent peu développés par rapport aux approvisionnements nationaux.

Tableau n° 3 :
Structuration des approvisionnements

| | Tonnage fourni par le réseau national | Approvisionnement locaux | Pourcentage de l'approvisionnement local |
|---------------|---------------------------------------|--------------------------|--|
| Haute Garonne | 578 | 28 | 5 % |
| Morbihan | 162 | 27 | 14 % |
| Puy de Dôme | 632 | non communiqué | - |

Source : Resto du Coeur - Juin 1995

Pour l'Île-de-France, la part des approvisionnements locaux n'est que de 3 % de l'ensemble des approvisionnements.

La situation est très voisine au Secours Populaire où la centralisation des approvisionnements pour certaines matières est particulièrement élevée.

2.3. Autonomie ou intégration

Dans les quatre départements coexistent deux modèles d'organisation qui tiennent aux choix effectués par les grands réseaux. En raison de son mode d'organisation et de ses objectifs, la Fédération Française des Banques Alimentaires a fait le choix d'une recherche de la plus forte intégration possible. Refusant d'apparaître en première ligne, les banques alimentaires servent de centrale d'approvisionnement aux autres organismes parmi lesquels on retrouve aussi bien des CCAS, que des associations locales ou des structures locales membres de réseaux nationaux comme le Secours Catholique ou la Croix Rouge. A la différence de ce mode de fonctionnement, deux réseaux nationaux ont fait le choix de l'autonomie dans leurs approvisionnements, il s'agit du Secours Populaire et des Restos du Coeur. On peut constater dans les deux cas qu'il s'agit d'associations défendant une identité particulièrement forte et mobilisant une partie de leurs adhérents dans la quête de ressources propres destinées à favoriser leurs approvisionnements.

2.4. Une histoire identique

Si les motivations s'expriment parfois dans des termes différents, les responsables interrogés dans les quatre départements déroulent une histoire semblable. Selon les réseaux, cette histoire diffère mais elle se reproduit à l'identique dans chaque département. Pour les banques alimentaires, la thématique historique est celle de la rationalité.

« Nous sommes issus d'un collectif d'associations, les grandes associations de Toulouse se sont réunies et ont constaté qu'elles fournissaient une aide similaire avec les mêmes fournisseurs,

les mêmes produits. D'où la décision de créer une banque alimentaire, et de plus on avait entendu parler de celle de Paris. » Coordinateur Banque Alimentaire Haute-Garonne.

Les années de création oscillent entre fin 1984 et début 1986. Les regroupements associatifs dont il est toujours fait mention dans les créations de Banques Alimentaires sont, le plus souvent, issues des impulsions du programme Pauvreté-précarité. Ainsi, dans les quatre départements, les banques alimentaires naissent de la rencontre d'une intervention de l'Etat -le plan Pauvreté-Précarité- d'un regroupement d'associations existantes dans le département et de l'intérêt du concept de banque alimentaire, intérêt attisé par l'existence de la Banque Alimentaire de Paris - Ile-de-France.

L'histoire des Restos du Coeur, telle qu'elle est racontée dans les départements n'obéit pas à cette même logique. On peut à son propos parler d'un véritable « effet Coluche ». Les bénévoles de ce réseau mettent l'accent sur la qualité et la convivialité du service rendu : *« On donne journellement produits frais et variés. Sur une antenne on nous a dit récemment qu'au moins ici on est bien accueilli. On ne se contente pas de donner, on discute, on se rend disponible pour leur rendre des services. On a un Resto bébé où on donne aux jeunes mamans, layette, landau, lit, couches, lait... »* Responsable départemental des Restos du Coeur - Morbihan.

La convivialité prend le pas sur la rationalité et l'on sent dans le discours des bénévoles une volonté, plus ou moins affirmée, de rompre avec les pratiques caritatives décrites comme traditionnelles.

A la différence des membres des Banques Alimentaires et des Restos du Coeur qui tiennent plutôt un discours de rupture ou tout au moins de rénovation de l'action caritative, les bénévoles du Secours Catholique, du Secours Populaire, voire de la Croix Rouge mettent l'accent sur la continuité de leurs interventions en faisant référence à une origine plus ancienne, Seconde Guerre Mondiale ou quelques années ultérieures. Pour ces associations, l'action alimentaire n'est pas récente même si elle a connu, dans les quatre départements, une inflexion à la hausse très forte au cours des dernières années, inflexion liée à l'augmentation de la pauvreté mais aussi aux recommandations des instances nationales ou régionales.

2.5. Une similitude de contraintes et de forces

La pratique de l'aide alimentaire suppose de répondre à des contraintes organisationnelles fortes. Locaux de stockage, moyens de transports, respect des normes, contraintes liées à la conservation des produits froids ou surgelés, toutes les associations placent cette dimension organisationnelle au premier rang des difficultés rencontrées dans le développement de leurs interventions. En règle générale, les associations trouvent dans les collectivités locales une assistance importante en matière de locaux et de moyens de transports.

A ces contraintes matérielles s'oppose la force du milieu associatif. A la différence de bien des discours associatifs sur l'affaiblissement du bénévolat, les associations qui interviennent dans le domaine de l'aide alimentaire ne font pas état de telles difficultés. Bien au contraire, dans chacun des départements, les responsables interrogés indiquent que de nouveaux bénévoles, souvent de jeunes retraités, participent pour la première fois à des actions caritatives. Parmi ces bénévoles, on semble trouver un nombre important de techniciens, ingénieurs et cadres. Il est probable que les personnes disposant de ce type de compétences trouvent plus facilement à les exprimer dans une activité à forte composante logistique.

2.6. Une même fragilité de chiffres

Lorsque dans le département de la Moselle, nous avons mis l'accent sur la recherche d'informations économiques et financières, s'il était relativement aisé de mesurer des coûts directs, la connaissance des coûts indirects semblait échapper complètement aux militants, bénévoles ou responsables locaux. Cette situation se retrouve dans les autres départements. A l'exception des Banques Alimentaires, capables localement de fournir des chiffres précis en matière de tonnage distribué, les autres associations sont relativement plus imprécises. S'agissant du Secours Populaire et des Restos du Coeur, le réseau national est parfaitement capable de fournir des indications chiffrées précises. Ce n'est pas le cas du Secours Catholique, de la Croix Rouge, pour ne citer que ces deux réseaux très présents sur le terrain de l'aide alimentaire.

Deuxième chapitre

1980 - 1995

LE DEVELOPPEMENT DE L'AIDE ALIMENTAIRE

L'examen de la situation de l'aide alimentaire montre un réel développement de cette intervention à partir des années 1984-1986. Notre hypothèse est qu'il s'agit là d'un renouveau et non d'un développement ex nihilo. Renouveau par rapport à une situation antérieure marquée par un affaiblissement de cette forme d'action sociale qui avait déjà été antérieurement bien développée. Ainsi à la fin de la seconde guerre mondiale, le Secours Catholique, relayant l'action de Caritas International, procédait à d'importantes distributions alimentaires auprès de populations pauvres et affaiblies par les années de restrictions de la période 1940-1945. Des collectivités locales développaient elles aussi une action de solidarité soit auprès des familles ouvrières, soit, et ce mouvement a connu une large extension, auprès des populations âgées et sans ressources. Au fil des années de croissance, la visibilité de cette action alimentaire s'était réduite comme se réduisait son importance quantitative. Les années 1984-1986 constituent un véritable tournant. Il se marque de plusieurs manières. Sur fond de débats politiques intenses sur la nouvelle pauvreté, l'État met en place un programme pauvreté-précarité qui comprend une importante dimension d'aide alimentaire. Dans le même temps, deux associations spécialisées se créent avec un succès quasi immédiat et dans une situation de non-concurrence ce qui est assez rare dans le secteur caritatif pour être souligné. Il est enfin probable que ce succès rencontre assez largement la thématique plus globale de l'aide d'urgence, sans cependant qu'une jonction précise s'opère entre ces deux secteurs. Près de dix années plus tard, ce mouvement ne s'est pas affaibli bien au contraire, il s'est structuré, amplifié et la question qui lui est posée porte davantage sur son développement et l'adaptation de ses finalités que sur sa survie même.

1. L'AIDE ALIMENTAIRE DANS LES ANNÉES 1984-1985

1.1. Une perception nouvelle de la pauvreté

La pauvreté change de forme au cours de la décennie 80. Jusqu'alors, la population pauvre se composait essentiellement de personnes handicapées physiques ou mentales, d'une fraction de familles nombreuses que l'on pouvait regrouper, en reprenant la terminologie de l'association Aide à Toute Détresse, sous le vocable de Quart-Monde et de retraités à très faibles revenus. Pour reprendre la célèbre expression de René LENOIR, les exclus de l'époque sont ceux pour lesquels la couverture sociale reste trop étroite. A l'époque, le nombre des chômeurs oscillait de 400 à 600 000 personnes. L'augmentation de ce nombre va être rapide et concerner deux groupes de population : des ouvriers du secteur industriel mis au chômage à l'occasion des plans sociaux du début des années 80 et tout particulièrement à la crise de la sidérurgie et de la mécanique mais aussi des jeunes qui, au sortir de l'école, ne trouvent plus d'emploi correspondant à leur faible niveau de qualification. Cette augmentation forte de demandeurs d'emploi non indemnisés liée à l'abaissement des conditions d'indemnisation pour les autres va donner naissance au thème de la nouvelle pauvreté. Thème fortement utilisé dans le débat politique, l'opposition de droite reprochant au pouvoir socialiste d'être responsable de cette dérive du chômage et le Parti Communiste rappelant au Parti Socialiste l'abandon de son projet initial de solidarité. Il faut ajouter à ce débat un essai d'organisation des chômeurs, essai qui tourne court, mais attire l'attention sur la jonction entre la pauvreté et les situations de chômage. A cela l'État va apporter une première réponse : le programme Pauvreté-Précarité lancé en 1984-1985 et poursuivi ensuite.

1.2. Pauvreté-Précarité, la réponse de l'État

Au cours de ce premier Plan de 1984-1985, 500 millions de Francs (200 en 1984 et 300 en 1985) ont été consacrés par l'État à la mise en place de ce programme.

En raison des conditions rapides de mise en œuvre de ce premier programme, la possibilité a été donnée aux Préfets d'utiliser les fonds selon les formes qu'ils jugeaient les plus adaptées aux situation locales. Les crédits ont été partagés en deux groupes. 54% de ces crédits ont été affectés aux Préfets, le restant étant réservé aux subventions aux offices et aux associations. Les trois grands offices (OFIVAL, ONILAIT et ONIFLHOR) ont bénéficié de 114 millions de Francs répartis de la manière suivante :

| | | |
|----------|-----------------|----------|
| ONIFLHOR | Pommes | 1,5 MF |
| | Pommes de terre | 10,0 MF |
| | Pruneaux | 4,0 MF |
| OFIVAL | Viande | 75,0 MF |
| ONILAIT | Laitages | 24,0 MF |
| | Total | 114,5 MF |

Source DAS - août 1995

Le bilan du programme de cette première année indique que la part de l'aide alimentaire affectée par les associations se montait au quart de leur quota. S'agissant des crédits déconcentrés, 24% ont été utilisés pour l'accueil et l'hébergement, 30% ont été utilisés pour l'aide au logement, 24% ont été affectés à des secours d'urgence et 22% ont été utilisés pour l'aide alimentaire. La répartition de ce financement était alors la suivante : restauration sociale et fourniture de colis : 30% chacun, acquisition de beurre : 19%, frais de stockage et de transports : 6%, les autres actions comptant pour 15%.

Au total, la part de l'aide alimentaire avec 206 millions de Francs représentait près de 42% du premier programme « Pauvreté-Précarité ». Parmi les produits distribués, le beurre a occupé une place importante pouvant représenter 89% de l'aide alimentaire dans l'Oise à moins de 1% en Haute-Garonne. Les associations ou les CCAS remettaient des bons d'achats qui permettaient aux bénéficiaires de s'approvisionner chez les détaillants ou dans les grandes surfaces. La viande a été distribuée le plus souvent en conserve, même si, là encore, des accords avec les syndicats de boucherie ont permis une distribution de viande fraîche, toujours en échange des bons d'achats délivrés aux bénéficiaires. S'agissant des légumes et des fruits, principalement des pommes et des pommes de terre, les doléances ont été nombreuses en raison de la faible qualité des produits distribués.

Les formes de distribution ont été très différentes avec des variations très fortes d'un département à l'autre. La formule restauration sociale a été très pratiquée dans les zones urbaines. Dans un département, huit établissements scolaires pourvus d'internats ont accueilli, pour les repas du soir, des personnes et des familles en difficulté à des tarifs exceptionnellement bas. Souvent, des structures existantes ont été utilisées, profitant à une clientèle plus large : foyers de jeunes travailleurs, auberges de jeunesse, ... Ce problème d'aide alimentaire a rencontré certaines difficultés. La plupart des doléances enregistrées concernent la distribution des surplus agricoles (pommes de terre, pommes, viande) : on se plaint très souvent de l'inadéquation fréquente entre les commandes et les quantités livrées, du non-respect des délais de livraison, de la qualité parfois douteuse de la marchandise (notamment pour les pommes de terre). On se plaint aussi de la difficulté et des problèmes posés par la distribution de viande surgelée.

Plus généralement, on déplore la lourdeur du dispositif de régulation des commandes et de la distribution, centralisée à Paris, alors que beaucoup de Préfets se seraient accommodés beaucoup mieux d'une plus grande déconcentration qui leur aurait laissé la liberté de réguler eux-mêmes les commandes selon leurs besoins. Ils pensaient aussi que, notamment dans les départements producteurs, ils s'en tireraient mieux et à meilleurs prix s'ils pouvaient négocier localement avec les producteurs et les coopératives.

Les responsables de l'aide alimentaire dans plusieurs départements regrettaient la rupture, intervenue récemment, des distributions alors que la demande et les besoins réels restaient encore importants.

A côté de cette aide directement apportée par l'État, le financement attribué aux associations a également pour une part été affecté à l'aide alimentaire.

Tableau n° 4 :

L'aide alimentaire des associations : programme Pauvreté-Précarité 1984-1985

| Associations | Montant global Programme Pauvreté-Précarité | Montant affecté à l'aide alimentaire | % |
|---------------------------|---|--------------------------------------|----|
| Secours Catholique | 22 MF | 3 520 000 | 16 |
| Armée du Salut | 10 MF | 2 200 000 | 22 |
| Emmaüs | 10 MF | 1 000 000 | 10 |
| Secours Populaire | 10 MF | 5 400 000 | 54 |
| Équipes Saint-Vincent | 1,3 MF | 600 000 | 47 |
| Croix-Rouge Française | 6 MF | 2 100 000 | 35 |
| Fonds Social Juif unifié | 2,7 MF | 756 000 | 28 |
| Petits Frères des Pauvres | 5 MF | 1 000 000 | 20 |
| FNARS | 7,6 MF | non identifié | - |
| UFJT | 4 MF | non identifié | - |
| ATD | 5 MF | non identifié | - |

Source : DAS 1985

Ces données sont sans doute entachées par la faiblesse des comptabilités analytiques et matières des différentes associations. Ainsi, une part du financement FNARS est certainement affectée à de l'aide alimentaire sans qu'il soit possible d'en apprécier le montant exact.

A l'occasion de ce programme, différentes actions innovantes ont été recensées. Une seule portait directement sur l'aide alimentaire. Il s'agissait de la création de la première banque

alimentaire d'Ile-de-France, création sur laquelle nous reviendrons car elle marque une inflexion dans la conception de l'aide alimentaire.

Ce programme « pauvreté-précarité », en dépit de quelques difficultés de mise en place et de coordination entre les associations, entre les DDASS et les services des conseils généraux, a plutôt bien fonctionné¹. On peut penser qu'il a contribué à développer l'investissement caritatif dans le domaine de l'aide alimentaire. Par ailleurs, c'est autour de ce programme que se sont sûrement mises en forme deux images fortes. La première est celle des personnes en difficulté qui viennent chercher de la nourriture. A partir de ce moment, la pauvreté devient visible, sur le modèle de visibilité qui est celui du Tiers-Monde. Cette visibilité suscite un sentiment d'injustice dans l'opinion : que des hommes et des femmes puissent avoir faim dans un pays développé comme la France, ce n'est ni possible ni juste. Cette image rejoint celle de l'abbé Pierre, qui juste trente années plus tôt, accompagnait au cimetière le cercueil d'un enfant mort dans une cité de transit. A cette image d'une première injustice vient se superposer une seconde image. Elle montre des produits stockés ou gaspillés voire détruits alors que des familles manquent de nourriture. Au premier scandale de l'existence des pauvres dans une société riche répond le deuxième scandale de l'existence de surplus détruits dans une société où existent des personnes pauvres. Banques alimentaires et Restos du Cœur vont naître et se développer sur les images de ce double scandale.

A partir de ce premier programme Pauvreté-Précarité, chaque hiver va voir revenir une intervention de l'État. Toutefois, au fil des années, l'action alimentaire va se réduire pour atteindre en 1995 un peu moins de 20 millions, soit 9 fois moins en Francs courants que ce qu'elle représentait lors du premier programme. L'inversion des priorités est très sensible à partir de la seconde campagne. A partir de 1990, l'absence de suivi précis du programme ne permet d'ailleurs plus d'analyser les évolutions autres qu'en grandes masses. Cette diminution de l'intervention de l'État dans son versant action sociale se trouve largement compensée au fil des années par un appel aux excédents européens. Ainsi en 1993, l'apport européen se montait à 193 millions de Francs pour atteindre 228 millions de Francs en 1994. Nous reviendrons en conclusion sur cette question de l'aide alimentaire européenne en raison des incertitudes actuelles sur son devenir.

¹Voir l'évaluation qui en a été effectuée par LAVIGNE J-C., ARBET M-T. et PEGUET P., Évaluation des opérations d'aide alimentaire menées dans le cadre du programme précarité-pauvreté 1985-1986. Economie et Humanisme, décembre 1985.

Tableau n° 5 :

L'aide alimentaire dans le programme Pauvreté-Précarité 1984-1989*- Montant en MF -*

| | 1984 / 1985 | | 1985 / 1986 | | 1986 / 1987 | | 1987 / 1988 | | 1988 / 1989 | |
|---|-------------|------------|-------------|------------|-------------|------------|-------------|------------|-------------|------------|
| | Montant | % | Montant | % | Montant | % | Montant | % | Montant | % |
| Aide alimentaire | 188 | 42 | 128 | 30 | 72 | 22 | 59 | 16 | 63 | 17 |
| Accueil et hébergement | 106 | 24 | 98 | 23 | 77 | 24 | 72 | 20 | 80 | 21 |
| Aide au logement | 89 | 20 | 115 | 26 | 93 | 29 | 101 | 29 | 117 | 31 |
| Insertion sociale et professionnelle et secours (1) | 55 | 12,4 | 80 | 18,5 | 54 | 17 | 100 | 28 | 87 | 26 |
| Autres | 6 | 1,6 | 11 | 2,5 | 25 | 8 | 27 | 7 | 34 | 5 |
| TOTAL | 444 | 100 | 432 | 100 | 321 | 100 | 359 | 100 | 381 | 100 |

Source : Rapports d'activité de la DAS.

(1) Ce regroupement hétérogène ne permet pas de suivre correctement l'évolution de l'insertion sociale et professionnelle.

1.3. Banques alimentaires et Restos du Cœur. La naissance d'un secteur spécifique de l'aide alimentaire

Sans projet commun ni concertations préalables, deux structures apparaissent à peu de temps d'intervalle dans le domaine de l'aide alimentaire. Profondément différentes, elles n'en présentent pas moins quelques similitudes.

On ne peut pas a priori comparer les Restos du Cœur et les Banques alimentaires. Ces deux groupements d'associations occupent d'abord des créneaux différents. Alors que les banques alimentaires fonctionnent sur un modèle de grossiste collectant des produits alimentaires et en assurant la redistribution à des associations, les Restos du Cœur privilégient la distribution directe auprès des demandeurs d'aide alimentaire. A la volonté des banques alimentaires -mais cela est autant lié à la position de grossiste occupée par les banques- de développer un système de réseau, répond le souci des Restos du Cœur de s'autonomiser de façon forte.

Au rayon des similitudes, on trouve des initiatives plutôt individuelles, COLUCHE d'un côté, Bernard DANDREL et quelques militants du Secours Catholique de l'autre. Dans les deux cas, dès la mise en place, on assiste à un développement particulièrement rapide avec la vocation explicitement annoncée de couvrir l'ensemble du territoire français. Il est probable dans les deux cas que ces initiatives qui sont fortement encouragées par les ministères bénéficient d'un impact médiatique fort. Si dans un cas, la personnalité de Coluche y est pour beaucoup, le fondateur des Banques alimentaires ne bénéficie pas d'un tel capital. Dans les deux cas, le service proposé correspond parfaitement aux deux scandales évoqués plus haut : des pauvres dans une société riche, et du gâchis alimentaire dans une société où les pauvres demeurent.

L'objet de cette étude n'est pas de retracer l'histoire de ces deux structures. Toutefois, leur place particulière dans le champ de l'aide alimentaire suppose quelques rappels.

1.3.1. Les banques alimentaires, une innovation en France

L'idée de banque alimentaire apparaît aux États-Unis à Phœnix dans l'Arizona. Depuis la première banque créée en 1967, le mouvement s'est fortement développé pour atteindre 400 banques en 1994. Le mouvement a essaimé au Canada où existent aujourd'hui quelque 50 banques alimentaires. C'est à l'occasion d'un déplacement en France d'un militant d'une banque canadienne que l'idée est proposée à quelques militants du Secours Catholique. A l'intérieur du Secours Catholique, l'aide alimentaire constituait potentiellement un problème depuis quelques années. Certains bénévoles refusent cette forme d'aide qu'ils jugeaient relevant trop du dépannage à court terme alors que d'autres bénévoles insistaient sur la nécessité du développement de cette action. Si la première banque alimentaire est fondée conjointement par des représentants de l'Armée du Salut, d'Emmaüs, du Secours Catholique, et du Centre d'Action Sociale Protestant auxquels se joindront ultérieurement la Société de Saint-Vincent de Paul et les Équipes Saint-Vincent, le développement des banques alimentaires va entraîner une tension à l'intérieur du Secours Catholique pour aboutir assez rapidement à une autonomisation des Banques Alimentaires par rapport au Secours Catholique. En octobre 1984, alors que la décision de création n'a été prise qu'en juillet de cette même année, elle apparaît dans les médias comme une réponse aux problèmes de la faim et de la pauvreté, les dons alimentaires affluent alors dans le local mis gratuitement à la disposition de la Banque Alimentaire par l'Évêché de Créteil, à Arcueil (94).

Dès l'annonce de la création, près de 150 tonnes de nourriture sont apportées à la banque en douze semaines. Huile ou margarine données par Astra, des Bolinos par Nestlé, des poissons surgelés par Gelmer ou Vivagel, des conserves, du Coca-Cola, de la limonade, du pain fabriqué pour le compte d'Unigrains dans une de ses boulangeries associées et livré, chaque jour, aux points d'accueil, de la charcuterie par les importateurs allemands, l'opération « 1 = 2 » par un magasin Prisunic (l'équivalent des boîtes vendues pendant un vendredi et un samedi était offert à la B.A.), des surplus agricoles donnés et une multitude d'initiatives, que ce soit d'écoles, de restaurants, de comités d'entreprise et de particuliers, les apports individuels et collectifs se multiplient rapidement.

Les banques alimentaires fonctionnent sur un modèle de commerce de gros sans bénéfice et utilisent des sources d'approvisionnement différentes :

- producteurs, industriels, grossistes, importateurs du secteur agro-alimentaire, sociétés de distribution et de restauration,
- pouvoirs publics, produits de l'Union Européenne, retraits de fruits et légumes,
- personnes ou collectivités susceptibles d'organiser des collectes de vivres.

Chaque banque organise l'acheminement, l'entreposage, le triage, le contrôle qualité et la gestion des stocks des marchandises reçues.

Privilégiant la redistribution des produits ainsi collectés, les banques alimentaires approvisionnent des associations, groupements et tout organisme humanitaire et caritatif qui en assurent la redistribution. A l'exception des Restos du Cœur et du Secours Populaire Français qui ont organisé leurs réseaux d'approvisionnement de manière autonome, ainsi que des CCAS qui dans la grande majorité des cas ne procèdent pas à des distributions directes de produits, la plupart des associations locales recourent aux services des banques alimentaires.

En 1995, 89 départements métropolitains étaient desservis par 67 banques alimentaires. Au plan de la logistique, 67 banques alimentaires, cela signifie 67 entrepôts totalisant :

| | |
|----------------------------|-----------------------|
| Surface au sol | 38 992 m ² |
| Bureaux | 3 226 m ² |
| Chambres froides positives | 2 164 m ² |
| Chambres froides négatives | 1 684 m ² |

Les banques alimentaires disposent de 108 véhicules dont 21 isothermes positifs et 18 isothermes négatifs. Au 30 mars 1996, les banques alimentaires regroupaient 1 286 bénévoles et 225 salariés dont 190 CES/RMI. Depuis leur fondation, les banques alimentaires se sont développées

principalement en Italie (10), en Espagne (13), en Belgique (9), dans le cadre de la Fédération Européenne des Banques Alimentaires.

1.3.2. *Les Restos du Cœur*

Si, d'un regard d'historien, on peut assimiler les Restos du Cœur aux Fourneaux du siècle précédent, il semble pourtant qu'il soit impossible de postuler une quelconque continuité entre les Restos du Cœur et toute autre forme d'aide alimentaire antérieure. Les Restos du Cœur partent d'une réponse à une série de questions posées par des auditeurs au cours d'une émission animée par COLUCHE sur Europe n° 1 en 1985. « *La France, c'est quand même un pays de bouffe. Ça fout les glandes que des gens soient obligés de faire les poubelles pour se nourrir. Il faudrait faire quelque chose* ». Pour faire quelque chose, COLUCHE commence par rencontrer des représentants d'associations caritatives. Ces derniers, peu soucieux d'infléchir leur action si nettement en direction de l'aide alimentaire, écoutent, encouragent mais cela ne suffit pas. La première opération des Restos du Cœur se fixe comme objectif de servir 150 000 repas gratuits par jour pendant la période d'hiver. La logistique est assurée par les amis du fils de l'imprésario de COLUCHE, élève de l'École Supérieure de Commerce de Paris. Henri NALLET, alors Ministre de l'Agriculture appuie fortement le projet, Jean-Jacques GOLDMAN, le compositeur bien connu, compose la chanson des Restos et le 26 janvier 1986, pendant quatre heures sur TF1, l'union de la politique et du spectacle réussit le tour de force -c'était avant le téléthon- de rassembler 26 millions de Francs. Dans la foulée, COLUCHE en profite pour promouvoir un projet de loi -l'Amendement COLUCHE- qui permet de déduire du montant des impôts le don fait par un contribuable. En mars 1986, l'opération est terminée, 38 millions de Francs ont été distribués sous forme de repas et de colis alimentaires. COLUCHE se tue en moto le 19 juin 1986. Cet événement qui aurait pu marquer la fin des Restos du Cœur soude une équipe, renforce des volontés et encouragés par le pouvoir politique -François MITTERRAND réélu en 1988 fait voter l'amendement COLUCHE- les Restos du Cœur se structurent et se développent, amplifiant et diversifiant leur action.

Au cours de la campagne 94/95, 1 275 centres ont fonctionné avec 506 antennes, 28 camions, 360 relais d'accueil, 89 ateliers de réinsertion, 71 groupes de jardins. Près de 25 000 bénévoles ont pris part à cette action qui a employé également un millier de personnes en contrat emploi solidarité.

1.4. Aide alimentaire - aide humanitaire

Le développement de l'aide alimentaire au cours de ces dernières années n'est probablement pas à détacher de la croissance du mouvement humanitaire, il en partage les forces, les techniques et les ambiguïtés¹. Des forces, il prend surtout l'intérêt du public qui se manifeste par une croissance des dons en argent, en nature mais aussi en temps. Les enquêtes réalisées en 1991 et 1993 par la Fondation de France² montrent que même dans la période de récession de 1990 à 1993, les dons et le bénévolat des Français ont fortement progressé. De 42,8% de personnes ayant déclaré avoir fait un don en 1990, on passe à 49,6% en 1993. La progression des dons est également forte puisque les donateurs ont versé en moyenne 122 Francs de plus entre ces deux enquêtes, passant de 538 Francs à 660 Francs par an. La progression des bénévoles, certes moins importante, a gagné cependant près de 2 points entre ces deux dates atteignant 20,8% de la population française.

On retrouve dans le développement de l'aide alimentaire l'usage des techniques gestionnaires et des médias qui caractérisent parfaitement les pratiques du secteur humanitaire. L'organisation se manifeste de plusieurs manières. Il s'agit d'abord d'une certaine forme de centralisation qui utilise d'ailleurs et bien entendu sans concertation préalable un système identique d'association nationale et d'associations locales adhérentes à une véritable charte permettant d'utiliser nom, logo et de bénéficier de services. Nous ne sommes pas loin des méthodes de franchising. A cette forme de centralisation, il faut ajouter la mobilisation de professionnels qualifiés dans les domaines de la logistique mais aussi de la nutrition. L'image valorisée des associations attire des retraités issus de

¹Sur ce thème, voir plus particulièrement :

- BOLTANSKI L., La souffrance à distance, Paris, Métailié, 1993.

- KOUCHNER B., Charité Business, Paris, Le Pré aux Clercs, 1986.

- Les ambiguïtés de l'humanitaire, Panoramiques, 1996

² ARCHAMBAULT E., BOUMEYDIL J., Les dons et le bénévolat en France, Fondation de France, 1994.

ces secteurs professionnels, mettant leur expérience passée et leur carnet d'adresses au service de l'association.

L'usage des médias est aussi la caractéristique qui signe nettement l'appartenance des associations spécialisées de l'aide alimentaire à la nébuleuse des organisations humanitaires. Certes, la soirée des Restos du Cœur ne fut pas le concert de Wembley mais elle vint en prélude à d'autres soirées pour d'autres causes. Si les banques alimentaires ont peu développé de stratégies médias, l'image de ces bénévoles stockant et redistribuant le produit des gaspillages alimentaires constitue toujours un temps fort des reportages sur la pauvreté à côté du Samu social et des Restos du Cœur. Au-delà de la figure charismatique de COLUCHE, l'image du don de nourriture à celui qui est pauvre constitue, là encore, une image très forte capable de susciter notre sympathie pour ce que Luc BOLTANSKI appelle une souffrance mise à distance.

Les ambiguïtés de l'aide alimentaire ont été suffisamment montrées pour qu'il ne soit pas utile de revenir sur ce point,¹ sauf pour en souligner les particularités à propos de l'aide alimentaire. La première est celle du rapport à l'image. Toute image de l'aide alimentaire renvoie à la distribution d'un repas à une personne. On pourrait dire que le parangon du regard médiatique est une soupe populaire un soir d'hiver. Cette image est exacte mais partielle et cette partialité fait confondre la partie avec le tout. Ainsi, le bénéficiaire est pratiquement toujours un sans abri. Outre le fait que cette population peut avoir accès à d'autres formes d'aides alimentaires, en particulier dans le cadre des Centres d'aide et d'hébergement, il est certain, et nous reviendrons ultérieurement sur ce point, que la majorité des bénéficiaires de l'aide alimentaire est plutôt composée de ménages pauvres mais disposant d'un logement. L'image est celle de la détresse alors que l'aide alimentaire intervient plus globalement dans le champ de la pauvreté. La seconde distorsion, simple en apparence, porte sur la technique de distribution. En France, contrairement aux pays anglophones, la distribution alimentaire procède plus par distribution de colis que de plats préparés à consommer sur place. Entre les deux images : donner à manger, et donner un produit à cuisiner, se place la part d'autonomie et de responsabilisation du bénéficiaire, c'est cette part que l'image cache lorsqu'elle ne montre que la délivrance de produits préparés immédiatement consommés.

¹ Sur ce thème, lire de Rony BRAUMAN, *L'action humanitaire*, Paris, Flammarion, 1995, 128 p., ou encore Médecins sans frontières, *Rapport annuel sur les crises majeures et l'action humanitaire* (François JEAN dir.). La Découverte, 1995, 172 p.

La France n'est pas le Rwanda ni l'Éthiopie et le rapport au politique auquel est confrontée l'action humanitaire ne se pose pas ici en termes de crise et de confrontation. On retrouve toutefois un rapport de proximité entre le politique et l'aide humanitaire alimentaire dans ces manifestations les plus récentes qui n'est pas sans rappeler la proximité que l'on trouvait au 19ème siècle. Lorsque l'État soutient l'aide alimentaire, lorsque les hommes politiques, au-delà même de leurs appartenances, interviennent médiatiquement auprès des promoteurs d'aide, il est probable qu'une des forces de contestation que pouvait revêtir l'aide alimentaire s'émeusse probablement un peu.

2. L'AIDE ALIMENTAIRE, DIX ANNÉES PLUS TARD

Lorsque l'on compare les paysages de l'aide alimentaire au moment de son renouveau, au tournant des années 85 et quelque dix années plus tard, on ne peut qu'être frappé par deux constats. Le premier est celui de la réussite de cette action. Non seulement, les nouvelles organisations n'ont pas conduit à la disparition des plus anciennes, ainsi en dépit du vif succès des Banques alimentaires et des Restos du Cœur, le Secours Catholique, le Secours Populaire, et toutes les autres associations qui à des degrés moindres agissent dans ce domaine, conservent leur dynamisme, élargissent et approfondissent leur intervention dans ce domaine. Dans la vie associative, les crises et les scissions sont fréquentes, or là encore, les Restos du Cœur et les Banques alimentaires se sont développés sans traverser des crises de croissance fortes. Le second constat est celui de la mise en œuvre d'actions presque toutes inventées dès le départ de ce renouveau. Les premiers bilans des programmes « Pauvreté-Précarité » faisaient état de projets d'épiceries sociales, de jardins, d'accueil des personnes, au-delà de la seule restauration. Ces projets se sont mis en place et fortement développés, en revanche, il ne semble pas que l'on ait vu apparaître de nouvelles formes d'intervention en matière d'aide alimentaire au cours de ces toutes dernières années. L'interrogation des principaux acteurs de l'accueil en urgence auxquels le CRÉDOC a procédé confirme nettement ce succès de l'aide alimentaire en 1995. D'une manière atténuée, le rapport de Marie-Thérèse JOIN-LAMBERT se fait l'écho des incertitudes de l'avenir sur lesquelles nous reviendrons dans l'avant dernier chapitre de ce rapport.

En novembre 1993, à la demande de la FNARS, le CRÉDOC interrogeait quelque 600 personnes réparties sur l'ensemble des départements métropolitains. Ces personnes avaient en commun de participer à l'animation et à la gestion des dispositifs d'accueil et d'hébergement susceptibles de recevoir et d'orienter des personnes en situation d'urgence. Cette enquête a été reconduite en 1994 et en 1995 et étendue à près de 800 personnes.

En novembre 1993, la première enquête révélait l'inquiétude des professionnels du social et des militants associatifs face à la montée des demandes d'accueil et d'hébergement en urgence

adressées aux établissements spécialisés et aux services sociaux. Cette montée laissait les professionnels plutôt désemparés devant une intervention publique peu active.

La seconde enquête, réalisée en septembre 1994, un an plus tard, montrait qu'une réelle mobilisation s'était opérée autour de l'accueil en urgence. Certes, on assistait encore à une progression des demandes émanant de personnes en difficulté mais cette augmentation s'accompagnait d'un accroissement des capacités d'accueil et plus généralement d'une mobilisation des réseaux professionnels et associatifs d'accueil et d'hébergement en urgence.

Ces deux mouvements se sont poursuivis en 1995¹ où la demande d'accueil en urgence s'est maintenue à un niveau élevé. Par ailleurs, si la demande de logement se fait de plus en plus forte, la nécessité d'apporter une aide alimentaire aux personnes accueillies traduit sans aucun doute les difficultés plus grandes rencontrées par des personnes plus jeunes, parfois accompagnées d'enfants et présentant souvent des problèmes de santé. Les professionnels interrogés en 1995 faisaient majoritairement état de leur perception de l'amélioration du dispositif d'accueil et d'hébergement même si certaines formes comme l'hébergement individuel ou collectif en appartement restent trop peu développées. Le maintien en dehors de ce dispositif d'une population souvent jeune, présentant des troubles du comportement ou de familles reste cependant préoccupant tant pour les personnes que pour la collectivité.

Les acteurs de terrain interrogés dans le cadre de l'enquête réalisée par la FNARS sur les modalités d'accueil et d'hébergement en urgence montrent que la demande alimentaire apparaît au premier rang des demandes formulées par les personnes s'adressant aux centres d'hébergement comme aux autres services d'accueil d'urgence.

¹LEGROS M., L'accueil d'urgence se mobilise. Collection des rapports du CRÉDOC n°155, novembre 1994

LEGROS M., SIMON M-O., L'accueil en urgence des personnes en difficulté avant l'hiver 1995-1996. Collection des rapports du CRÉDOC n°168, janvier 1996.

I. ALDEGHI, SIMON M-O., L'accueil en urgence des personnes en difficulté - Enquête 1996. Collection des rapports du CRÉDOC n°176, janvier 1997.

Tableau n° 6 :

La hiérarchie des demandes formulées dans des situations d'urgence

En % des réponses des personnes ayant répondu "souvent" à la question :

"Parmi les personnes accueillies en urgence, avez-vous dû proposer et rechercher des solutions dans les domaines suivants ?"

- En % -

| | En établissement d'accueil et d'hébergement | | Dans les autres services | |
|------------------------------------|---|------|--------------------------|------|
| | 1994 | 1995 | 1994 | 1995 |
| Alimentation | 72 | 76 | 43 | 72 |
| Hébergement de courte durée | 61 | 69 | 41 | 54 |
| Hébergement de moyenne durée | 52 | 66 | 32 | 44 |
| Accès à un logement | 58 | 61 | 44 | 62 |
| Accès à une formation ou un emploi | 53 | 57 | 28 | 47 |
| Accès à des soins somatiques | 52 | 47 | 24 | 35 |
| Accès à des soins psychiatriques | 34 | 29 | 16 | 26 |
| Prise en charge au titre de l'ASE | 16 | 13 | 13 | 16 |
| Saisine d'un juge pour enfant | 5 | 5 | 6 | 6 |

Source : CRÉDOC-FNARS - Octobre 1995

En 1995 comme en 1994, les demandes les plus massivement formulées par les personnes accueillies en urgence dans les établissements et les services portent d'abord sur la nourriture puis sur l'hébergement et le logement. 72% des professionnels en établissement avaient eu à faire face en 1994 à des demandes alimentaires. Ce pourcentage déjà élevé s'est encore accru au cours de l'année et atteint 76% dans l'enquête de 1995. Par ailleurs, les demandes alimentaires qui étaient moins fortes dans les services n'assurant pas l'hébergement, tendent en 1995 à atteindre un niveau identique. Ceci est d'ailleurs une règle générale, les populations qui s'adressent en urgence à des services autres que des établissements formulent des demandes presque semblables à celles présentées dans les établissements. Les demandes d'hébergement et de logement viennent juste après

la demande alimentaire précédant les demandes d'emploi et de formation, elles aussi en augmentation.

Les demandes dans le domaine de l'alimentation sont moins fréquentes en Ile-de-France (66%), en Alsace (40%) et dans le Sud de la France (Midi-Pyrénées 67%, Rhône-Alpes 65% et PACA 67%). Elles sont en revanche plus élevées dans le Nord-Pas-de-Calais et dans les zones rurales.

Les personnes interrogées dans cette troisième enquête insistent sur le dénuement financier des personnes pour lesquelles la demande en urgence est d'abord alimentaire. Il arrive parfois que cette absence de ressources soit une situation transitoire en l'attente d'une allocation sociale ou d'un secours attribué par un CCAS ou une association. Apparaît aussi l'image d'une population jeune fortement marginalisée, routards en errance ou jeunes adultes en rupture de famille. Cette impression doit être toutefois relativisée si l'on tient compte de l'importance de cette aide alimentaire qui concerne près des trois quarts des demandeurs.

Face à ces demandes d'aide alimentaire, les professionnels interrogés privilégient la remise de tickets restaurants (55%), devant la fourniture de repas (54%) et la fourniture de colis (45%). En règle générale, la réponse alimentaire, qu'elle s'appuie sur les ressources propres des services, l'appel aux associations ou aux CCAS est perçue comme suffisante ainsi que le montre le tableau suivant extrait de la même enquête.

Tableau n° 7 :
Face à l'urgence, des réponses inégales
pour lesquelles l'alimentation ne constitue pas une lacune majeure

- En % -

| Domaine d'intervention | Plutôt suffisant | | Plutôt insuffisant | |
|------------------------------------|------------------|------|--------------------|------|
| | 1994 | 1995 | 1994 | 1995 |
| Alimentation | 26 | 20 | 51 | 68 |
| Accès à des soins somatiques | 22 | 28 | 60 | 56 |
| Hébergement de courte durée | 47 | 40 | 40 | 50 |
| Accès à des soins psychiatriques | 32 | 41 | 47 | 42 |
| Hébergement de moyenne durée | 55 | 52 | 29 | 34 |
| Accès à une formation ou un emploi | 61 | 59 | 18 | 23 |
| Accès à un logement | 57 | 73 | 14 | 16 |

Source : CRÉDOC-FNARS - Octobre 1995

S'il reste encore un groupe de 20% estimant que l'aide alimentaire est encore insuffisante, celle-ci surtout en milieu urbain semble couvrir la demande actuellement exprimée.

Troisième chapitre

**L'AIDE ALIMENTAIRE EN 1996
LE POINT DE VUE DES ACTEURS**

1. ASSOCIATIONS ET CENTRES COMMUNAUX D'ACTION SOCIALE : LES FERS DE LANCE DE L'AIDE ALIMENTAIRE

Après un premier test dans le département de Moselle, quatre départements ont été retenus, en accord avec le comité de pilotage, pour y poursuivre des investigations de manière plus systématique : la Haute-Garonne, le Morbihan, le Puy-de-Dôme et les Hauts-de-Seine. Dans ces quatre départements, une enquête téléphonique a été effectuée auprès des responsables des différentes structures et des associations concernées par l'aide alimentaire. Dans une seconde phase, des entretiens plus approfondis ont été effectués pour mieux connaître l'historique de la mise en œuvre de l'aide alimentaire ainsi que les conditions concrètes, financières et économiques de réalisation de cette aide. Au cours de la première phase, 250 entretiens ont été effectués. Il est probable que cette investigation aussi détaillée soit-elle n'a pas permis une exhaustivité totale. D'abord, parce que le choix a été fait de procéder à des entretiens plus approfondis dans chaque département avec les principales têtes de réseaux associatifs afin de décrire de façon plus fine et plus précise le fonctionnement de l'aide alimentaire dans chaque département. Les résultats de cette phase d'étude feront l'objet du chapitre suivant.

En raison du nombre très faible de personnes interrogées, il n'est pas possible de comparer les départements entre eux et encore moins les différentes structures. Le seul découpage auquel nous sommes autorisés porte sur les centres communaux d'action sociale (101 responsables interrogés) et les associations (149 cadres ou responsables associatifs interrogés).

Tableau n° 8 :
Répartition par département et par organisme
des personnes enquêtées par téléphone

| Associations ou organismes | Haute-Garonne | Morbihan | Puy-de-Dôme | Hauts-de-Seine | TOTAL |
|----------------------------|---------------|-----------|-------------|----------------|------------|
| Associations locales | 23 | - | 8 | 13 | 44 |
| Croix-Rouge | - | - | 1 | 4 | 5 |
| Resto du Cœur | 8 | 10 | 7 | 2 | 27 |
| Secours Catholique | 12 | 14 | 17 | 6 | 49 |
| Secours Populaire | 8 | 1 | 1 | 6 | 16 |
| Société Saint -Vincent | 1 | - | - | 7 | 8 |
| CCAS | 29 | 25 | 32 | 15 | 101 |
| TOTAL | 81 | 50 | 66 | 53 | 250 |
| <i>En %</i> | <i>32</i> | <i>20</i> | <i>26</i> | <i>21</i> | <i>100</i> |

Source : CRÉDOC 1996

On retrouve dans cette enquête l'importance des centres communaux d'action sociale. Rappelons que le test réalisé dans le département de l'Est de la France avait abouti à des résultats similaires qui ne font, par ailleurs, que prolonger ceux de 1986. Le phénomène nouveau résulte à la fois de la massification de cette intervention et probablement aussi de l'importance des réseaux associatifs.

L'importance des associations à caractère purement local peut donner l'impression d'une forte densification de l'intervention du niveau communal dans ce domaine. En réalité, les associations à caractère local (44) sont cependant fédérées, pour la moitié d'entre elles, à des réseaux nationaux ou tout au moins régionaux. Si l'aide alimentaire s'est multipliée au cours de la dernière décennie, cela semble autant reposer sur la mobilisation locale de nombreux dynamismes mais aussi sur l'action menée par les principales têtes des réseaux associatifs. Ceci est accentué par le fait qu'interrogées sur les associations dans lesquelles elles se reconnaissent et parfois même adhèrent, au niveau national, les associations locales dont les dénominations sont diverses (Les Mains Ouvertes, L'entraide

familiale, Les Amis de Tibériade, SOS voyageurs, Association pour l'Insertion...) se réfèrent aux principales associations nationales déjà mentionnées.

Cette localisation est évidente pour les CCAS qui affirment à plus de 90% intervenir exclusivement sur le territoire de leur commune comme c'est le cas de 36% des associations. En revanche si 10% des associations déclarent intervenir sur l'ensemble du territoire départemental, 53 d'entre elles indiquent agir sur un canton ou sur toute autre partie du département. De ce point de vue, il est probable que la couverture géographique est davantage assurée par le milieu associatif, les CCAS se trouvant tenus de respecter leur territoire d'action communal.

UNE ACTION PLUTOT ANCIENNE

L'idée d'un développement rapide de l'aide alimentaire au cours des toutes dernières années doit être battue en brèche. Plus de deux centres distributeurs d'aide alimentaire sur cinq ont été créés ou ont développé cette fonction depuis plus de dix ans. La situation n'est de ce point de vue pas très différente entre les CCAS et les associations.

Tableau n° 9 :

Une action plutôt ancienne

- En % -

| | Depuis combien d'années votre centre a-t-il localement mis en place des activités d'aide alimentaire ? | | |
|----------------|--|--------------|--------------|
| | CCAS | Associations | TOTAL |
| Plus de 10 ans | 50 | 41 | 43,5 |
| De 6 à 10 ans | 32 | 33 | 32,7 |
| De 2 à 5 ans | 17 | 19 | 18,3 |
| Moins de 2 ans | 0,5 | 6 | 4,0 |
| Ne sait pas | 0,5 | 1 | 1,5 |
| TOTAL | 100,0 | 100,0 | 100,0 |

Source : CRÉDOC 1996

Seuls quelques centres associatifs un peu plus récents et quelques CCAS pratiquent une aide alimentaire depuis une durée plus longue. De ce point de vue, l'évolution de l'aide alimentaire semble relativement homogène. Si l'on considère les créations qui se situent entre deux et dix ans, on constate dans les deux cas une grande similitude de comportements entre les CCAS et les centres associatifs.

UNE ACTION DIVERSIFIÉE

Pour les 149 associations rencontrées dans cette enquête, l'aide alimentaire constitue un dénominateur commun. Elle occupe toutefois une place plus ou moins importante selon les objectifs de l'association. Si 11% ne pratiquent que l'aide alimentaire, pour 30%, elle représente la majeure partie de l'activité. Ainsi, 40% des associations se consacrent en totalité ou en majorité à l'aide alimentaire. Un autre groupe, représentant environ 40% des associations interrogées, équilibre l'aide alimentaire et les autres activités. Seuls 20% des organismes interrogés ne consacrent qu'une faible part de leurs activités à l'aide alimentaire. Il s'agit principalement des CCAS, auxquels la législation fait par ailleurs obligation de mener une action sociale multiforme. On retrouve bien dans ce partage entre association à but spécifique d'aide alimentaire et association généraliste la double composition du réseau actuel de l'aide alimentaire. Cette enquête montre par ailleurs qu'il existe une assez forte interpénétration entre la dimension spécifique et la dimension généraliste.

Tableau n° 10 :

L'activité associative en dehors de l'aide alimentaire

- En % -

| Activité | Oui | Non |
|-------------------------------------|-----|-----|
| Accompagnement social | 80 | 20 |
| Vestiaire | 76 | 24 |
| Aide financière | 65 | 35 |
| Autre | 53 | 47 |
| Vacances, loisirs | 43 | 57 |
| Aide à la recherche d'emploi | 42 | 58 |
| Hébergement | 23 | 77 |
| Conseil juridique | 22 | 78 |
| Formation | 20 | 80 |

Source : CRÉDOC 1996

La nomenclature indiquée ci-dessus recouvre la majorité des actions menées par les associations. Certaines cependant ne sont pas reconnues dans ces rubriques. Par exemple, plusieurs associations n'intègrent pas la visite à domicile des personnes âgées ou des familles en difficulté dans une rubrique telle qu'accompagnement social, d'autres associations insistent sur leur rôle en matière de santé scolaire, quelques-unes encore proposent des activités d'ordre plus culturel, quelques-unes enfin, mais plus rares, indiquent mener des actions en direction du Tiers-Monde. Ce dernier thème, en règle générale, n'a été que peu abordé. Il semblerait, mais cela n'est avancé qu'à titre d'hypothèse la vérification n'en ayant pas été recherchée dans cette enquête, que le lien soit plutôt ténu entre les pratiques d'aide alimentaire en direction des personnes en difficulté en France et l'action humanitaire ou caritative en direction du Tiers-Monde.

UNE AIDE ALIMENTAIRE EN CROISSANCE

Interrogées sur leur perception de l'évolution de l'activité de l'aide alimentaire, 71% des personnes constatent une augmentation. On peut rapprocher ce taux de celui obtenu à une question portant sur l'évolution de la demande d'accueil et d'hébergement en urgence où les personnes interrogées faisaient état d'une évolution allant dans le même sens et avec une force semblable. Les différences entre les CCAS et les associations ne sont pas particulièrement marquées, tout au plus constate-t-on un nombre un peu plus important d'associations indiquant que leur activité est en forte augmentation.

Tableau n° 11 :

Perception de l'évolution de l'aide alimentaire

- En % -

| | Depuis 1993, l'aide alimentaire dans votre centre a-t-elle été ? | | |
|------------------------|---|-----------------|--------------|
| | en CCAS | En associations | TOTAL |
| En forte augmentation | 35 | 42 | 39 |
| En légère augmentation | 37 | 28 | 32 |
| Stable | 21 | 20 | 20 |
| En légère diminution | 4 | 8 | 6 |
| En forte diminution | 1 | 1 | 1 |
| Ne sait pas | 2 | 1 | 2 |
| TOTAL | 100 | 100 | 100 |

Source : CRÉDOC 1996

LES ACTEURS DE L'AIDE ALIMENTAIRE

Pour faire face à cette activité les associations ne recourent que rarement à la présence de permanents rémunérés. 80% des associations ne déclarent aucun permanent salarié occupé à des tâches d'aide alimentaire, 11% indiquent la présence d'un ou deux permanents et seulement 9% ont un nombre de permanents égal ou supérieur à 3.

Si l'activité associative en matière d'aide alimentaire repose essentiellement sur des bénévoles, leur nombre reste cependant peu élevé dans chaque centre. Ainsi 35% des associations affirment mobiliser moins de 6 bénévoles pour cette action, 23% se situent entre 6 et 10, 23% ont de 11 à 20 bénévoles, et 19% des associations déclarent plus de 20 bénévoles.

Cette proportion n'est guère plus élevée dans les centres communaux d'action sociale où plus de 83% des centres consacrent moins de 15 heures par semaine -tout personnel confondu- aux activités d'aide alimentaire.

Accueillir des personnes en difficulté, leur apporter des conseils et procéder à la remise d'aliments ne s'improvise pas et suppose un savoir. Certes, on peut supposer que parmi l'ensemble des tâches de l'action sociale, celle-ci n'est pas la plus technique puisqu'elle s'apparente, selon les mots d'un bénévole d'association, à un travail « *à mi-chemin des tâches ménagères et des tâches domestiques* ». En réalité, de nombreux cadres de centres communaux d'action sociale et de responsables associatifs insistent sur la nécessité d'une formation en matière d'accueil mais également dans des domaines plus techniques tels que l'alimentation et l'organisation de l'aide alimentaire. Cette formation apparaît globalement plutôt faible dans ce secteur.

Tableau n° 12 :

La formation des intervenants

- En % -

| Formation | Oui | Non |
|--------------------------------------|-----|-----|
| A l'accueil | 49 | 51 |
| A la diététique | 12 | 88 |
| A la gestion des stocks alimentaires | 18 | 82 |

Source : CRÉDOC 1996

Si près de la moitié des intervenants ont reçu une formation à l'accueil des personnes en difficulté, en revanche, les personnes ayant reçu une formation technique sont relativement peu nombreuses. Cette situation varie assez nettement des centres communaux d'action sociale aux associations.

Tableau n° 13 :

Part des intervenants formés selon la structure d'aide alimentaire

- En % -

| Formation | CCAS | Associations |
|--------------------------------------|------|--------------|
| A l'accueil | 28 | 63 |
| A la diététique | 13 | 12 |
| A la gestion des stocks alimentaires | 8 | 25 |

Source : CRÉDOC 1996

Si l'absence de formation à la diététique est une constante dans ce secteur de l'aide alimentaire -ce qui paraît assez paradoxal compte tenu de l'activité dominante- en revanche, les associations ont fait un effort important de formation à l'accueil et de façon moindre mais non négligeable à la gestion des stocks alimentaires.

Le résultat portant sur les perspectives de formation n'est guère satisfaisant et un large terrain s'ouvre au développement d'interventions de formation.

Ce résultat est assez voisin de celui obtenu dans l'enquête réalisée en 1993 par la Fédération Française des Banques Alimentaires auprès de ses adhérents. Dans cette enquête, 31 % des adhérents réclamaient une formation. On voit ici que le chiffre oscille selon les secteurs d'actions de 35 % à 17 % (lorsque l'on cumule formation envisagée et indication d'utilité de la formation). On sait par ailleurs, que les CCAS et les adhérents des Restos du Coeur sont un peu moins demandeurs de formation, ce qui pondère dans le sens de la baisse le chiffre obtenu par l'enquête F.F.B.A. qui n'incluait pas ces catégories.

Tableau n° 14 :

Perspectives de formation des intervenants

- En % -

| | Envisagée | Ce serait utile | Ce n'est pas nécessaire |
|--------------------------------------|------------------|------------------------|--------------------------------|
| A l'accueil | 16 | 19 | 65 |
| A la diététique | 7 | 19 | 74 |
| A la gestion des stocks alimentaires | 5 | 12 | 83 |

Source : CRÉDOC 1996

Si l'on construit un indicateur d'intérêt pour la formation en regroupant les réponses des personnes qui envisagent la mise en place d'une formation à celles qui estiment que ce serait utile de le faire, on obtient le tableau suivant :

Tableau n° 15 :

L'intérêt pour la formation selon le thème et la structure

- En % -

| | Accueil | Diététique | Gestion des stocks |
|--------------|---------|------------|--------------------|
| CCAS | 28 | 15 | 12 |
| Associations | 46 | 34 | 21 |

Source : CRÉDOC 1996

Guide de lecture : 28% des personnes interrogées en CCAS marquent leur intérêt pour la formation et l'accueil.

Là encore, l'appétence pour la formation demeure plus grande dans le milieu associatif, la hiérarchisation restant la même dans les deux secteurs.

En l'absence de formation des personnes engagées dans cette action, il arrive que l'association ou le centre soient aidés par un professionnel. Cela arrive toutefois assez rarement puisqu'on ne compte que 20% des sites interrogés répondant à cette question de manière affirmative. Dans ce cas, il s'agit soit d'un cuisinier (7%), d'un diététicien (2%) ou d'une conseillère en économie sociale et familiale (14%). Les différences ne sont pas sensibles sur ce point entre les associations et les centres communaux d'action sociale, même si l'on constate que les CCAS semblent un peu moins faire appel à de tels professionnels.

2. L'ORGANISATION DES DISTRIBUTIONS ALIMENTAIRES

Dans 85% des cas, les distributions d'aides alimentaires se font toute l'année. On retrouve ici un résultat acquis dans l'étude FNARS-CRÉDOC relative à l'accueil et à l'hébergement en urgence qui montrait à la fois la nécessité de la permanence d'une aide et également la présence de ce réseau d'aide en dehors de la période hivernale. Il faut noter que parmi les 36 organismes qui indiquent ne pas être ouverts toute l'année, 19 sont accessibles pendant plus de trois mois dans l'année. Une différence existe en matière d'ouverture entre les CCAS et les associations. Près de la totalité des CCAS assure une distribution alimentaire toute l'année alors que ce n'est le cas que de 78% des associations. Ce décalage tient surtout aux modalités particulières d'ouverture des « Restos du Cœur ».

Pendant les périodes d'ouverture, les modalités de distribution fluctuent assez fortement d'un organisme à l'autre. Si 28% des sites procèdent à des distributions moins d'une fois par semaine, un pourcentage semblable réalise ses distributions un à deux jours par semaine. 8% sont ouverts un jour sur deux, un quart est ouvert tous les jours de la semaine et seulement 7% procèdent à des distributions tous les jours de la semaine, y compris le dimanche. Les distributions alimentaires s'organisent de façon assez différentes selon les CCAS et les associations.

Tableau n° 16 :

Organisation des distributions alimentaires

- En % -

| | Moins de 1 jour par semaine | De 1 à 2 jours par semaine | 3 ou 4 jours par semaine | 5 ou 6 jours par semaine | 7 jours sur 7 |
|--------------|--------------------------------|-------------------------------|-----------------------------|-----------------------------|------------------|
| CCAS | 39 | 10 | 4 | 40 | 1 |
| Associations | 20 | 39 | 11 | 16 | 11 |

Source : CRÉDOC 1996

Le tableau ci-dessus fait apparaître nettement deux modèles dominants de fonctionnement des centres communaux d'action sociale. Dans un premier temps, ceux-ci peuvent fonctionner à guichet ouvert pendant les heures administratives de fonctionnement. 40% des CCAS sont dans cette situation. Un second groupe, de taille identique, procède à des interventions plus ponctuelles dans le domaine de l'aide alimentaire : organisation de repas, distribution de colis. L'activité associative est répartie très différemment. Elle assure d'abord une présence plus longue, ainsi, 11% des associations procèdent à de l'aide alimentaire 7 jours sur 7, ce qui n'est quasiment jamais le cas des CCAS. Par ailleurs, à l'exception d'un pic de distribution qui apparaît un ou deux jours par semaine, la répartition de l'activité est sensiblement mieux lissée dans les associations.

En règle générale (63%), les distributions ont lieu de façon ponctuelle le matin ou l'après-midi. Dans 25% des cas, la distribution se fait à l'heure du déjeuner. Ces distributions à l'heure du dîner sont plus rares et ne recouvrent que 16% des situations. On constate peu de différences entre les CCAS et les associations quant aux heures de distribution. Les distributions dans les CCAS sont un peu plus fréquentes le matin et l'après-midi et les associations procèdent un peu plus à des distributions en soirée.

Il arrive dans certains cas que des journées exceptionnelles de distribution d'aide alimentaire soient organisées. Cela se rencontre de manière à peu près identique pour les associations et les CCAS. Interrogés sur la date de ces manifestations spéciales, à une majorité qui frôle l'unanimité, les acteurs de l'aide alimentaire citent le jour de Noël et quelquefois plus globalement la fin de l'année. Il arrive qu'un repas ou qu'une distribution soient organisés ponctuellement, dans une période de très grand froid ou pour réduire des stocks ou encore à l'occasion d'une journée nationale organisée par l'une ou l'autre des associations, mais le fait est plutôt rare. La seule exception où il semble impossible de laisser une famille ou une personne sans nourriture suffisante reste la fête de Noël.

Le service des repas est le plus souvent fourni de manière ambulatoire. Seules 14% des associations procèdent fréquemment à des portages de repas ou de denrées au domicile des personnes, 10% de plus le font parfois. Au total, un quart des associations recourt à ce mode de distribution de l'aide alimentaire. Si 62% des CCAS interrogés disposent d'un service de portage des

repas pour personnes âgées, ce service n'est quasiment jamais utilisé pour effectuer des portages d'aliments ou de repas aux personnes en difficulté.

On peut considérer qu'il existe une assez forte standardisation dans les modalités de remise des aides alimentaires. 68% des organismes interrogés procèdent à des remises de produits alimentaires non préparés, les bons d'achat chez les commerçants concernent 36% des intervenants et viennent juste avant la remise d'argent en espèces qui concerne 34% des associations et des centres communaux. Les colis repas sont distribués dans 32% des organismes interrogés. Les autres formes qui incluent souvent une prise de repas sur place sont nettement moins fréquentes : la prise d'un repas chaud consommé sur place ou à la cantine concerne 13% des structures interrogées, la distribution de repas froid est le fait de 2% des structures, la prise de petit déjeuner (5%) ou de soupe du soir (3%) sont également assez peu répandues. En revanche, la remise d'un ticket restaurant n'est le fait que de 9% des associations ou des centres sociaux. Bien que ne concernant pas tout à fait la même population, ces résultats peuvent être rapprochés de ceux obtenus par l'enquête de la Fédération Française des Banques Alimentaires de 1993 qui montrait les résultats suivants :

- 82 % distribution de produits,
- 6,6 % uniquement repas,
- 11,4 % assurent les deux activités.

Tableau n° 17 :

Les modalités de distribution des produits alimentaires selon les structures

- En % -

| Modalités de distribution | CCAS | Association | TOTAL |
|--|-------------|--------------------|--------------|
| Remise de produits alimentaires non préparés | 53 | 78 | 68 |
| Bon d'achat chez des commerçants | 59 | 21 | 36 |
| Remise d'argent en espèces | 38 | 32 | 34 |
| Colis repas | 31 | 33 | 32 |
| Repas chaud consommé sur place ou à la cantine | 8 | 16 | 13 |
| Ticket restaurant | 6 | 11 | 9 |
| Petit déjeuner | 2 | 8 | 5 |
| Soupe du soir | 4 | 3 | 3 |
| Repas froid sur place ou à la cantine | 2 | 3 | 2 |

Source : CRÉDOC 1996

Guide de lecture : 32% des structures interrogées remettent des colis-repas.

En dehors des distributions de denrées, les centres n'ont guère d'autres aides dans le domaine de l'aide alimentaire. Les ateliers-cuisine concernent 9% des structures interrogées, les réseaux d'entraide alimentaire sont un peu plus nombreux (16%). Quant aux autres activités : magasins alimentaires (3%), coopérative alimentaire (1%), jardin familial (3%), leur importance reste marginale si on compare aux formes classiques de distribution que tendent à devenir la remise de produits alimentaires non préparés, la distribution de bons d'achats, la remise d'argent en espèces et les colis repas. On peut aussi se dire que ramené à l'échelle de la France métropolitaine et sur la base d'une extrapolation des chiffres obtenus dans les quatre départements qui confortèrent d'ailleurs l'information recueillie dans le département test, le nombre de magasins alimentaires doit se situer aux environs de 150 à 200, le nombre de coopératives alimentaires doit être d'une cinquantaine, les ateliers-cuisine doivent se situer entre 5 et 600, le recours aux jardins familiaux soutenu par des associations serait de 200 groupes de jardins. Même si cette estimation doit être lue avec précaution, elle n'en témoigne pas moins d'un effort important de diversification de l'aide alimentaire de la part des associations et des centres communaux d'action sociale.

Par ailleurs, d'autres formes d'aides alimentaires apparaissent dans cette enquête. Ainsi, 16% des centres interrogés indiquent mettre en œuvre des réseaux d'entraide. Là encore, les associations et les centres communaux d'action sociale n'ont pas tout à fait les mêmes formes d'innovation. Ils privilégient les ateliers cuisine et les jardins familiaux alors que les associations mettent plus l'accent sur les réseaux d'entraide et les magasins ou coopératives alimentaires.

Tableau n° 18 :

Les aides alimentaires atypiques

- En % -

| | CCAS | Associations |
|------------------------------------|------|--------------|
| Réseau d'entraide | 14 | 18 |
| Atelier cuisine | 10 | 7 |
| Jardin familial | 4 | 2 |
| Magasin alimentaire ou coopérative | 1 | 6 |

Source : CRÉDOC 1996

Guide de lecture : 14% des CCAS interrogés pratiquent de l'aide alimentaire sous forme de réseau d'entraide, ce pourcentage atteint 18% pour les associations.

Quelques autres actions sont également effectuées mais de manière plus marginales. Ainsi, un CCAS organise des groupes de rencontres de personnes soucieuses de mieux gérer leur budget alimentaire, dans un autre centre une conseillère en économie sociale et familiale fait des conférences sur le thème de la diététique et de la préparation de repas économiques. Une association organise un atelier d'élevage et un atelier pâtisserie. Ces exemples sont cependant assez peu fréquents.

En revanche, à côté de l'aide alimentaire, les associations et les CCAS offrent des services autres : se reposer, prendre une douche, laver des vêtements et rencontrer des militants associatifs ou des travailleurs sociaux.

Tableau n° 19 :
Services et accueil proposés en plus de l'aide alimentaire

- En % -

| | Se reposer quelques heures | Laver des vêtements | Prendre une douche | Rencontrer un militant associatif | Rencontrer un travailleur social |
|----------------------|----------------------------|---------------------|--------------------|-----------------------------------|----------------------------------|
| Par les associations | 46 | 13 | 13 | 87 | 33 |
| Par les CCAS | 26 | 6 | 10 | - | 67 |

Source : CRÉDOC 1996

La différence entre les deux types de structures apparaît nettement ici. Les associations peuvent proposer une plus grande diversité de services davantage ancrés sur la vie quotidienne des personnes. En revanche, les CCAS proposent une intervention plus professionnalisée et constituent sans doute une porte d'entrée plus systématique dans les réseaux de l'action sociale classique.

A côté de ces services, près de 30% des centres interrogés indiquent proposer d'autres types de services. Ce taux est sensiblement le même pour les associations et les centres communaux d'action sociale. La diversité de ces services est assez grande, on peut toutefois les classer en fonction des domaines d'intervention. On distingue entre des actions :

- d'orientation : vers des services sociaux, vers des centres d'hébergement, vers des services de soins,
- d'aide à la recherche d'un travail, paiement de transport, orientation vers l'ANPE, une mission locale...
- d'accompagnement dans la vie quotidienne : aide scolaire, aide aux démarches administratives, remise de vêtements, don de meubles, mise à disposition d'un téléphone,
- d'accueil : temps de parole autour d'un café,
- d'aide à l'accès au logement : recherche d'un CHRS, constitution d'un dossier de demande de logement...

3. LES MODALITES D'APPROVISIONNEMENT

56% des structures interrogées reçoivent des produits des banques alimentaires. Ce taux diffère selon que les destinataires de ces aides sont des CCAS ou des associations. Si 62% des associations obtiennent leur ravitaillement auprès des banques alimentaires, ce taux n'est que de 46% pour les CCAS.

Par ailleurs, les centres de distribution procèdent également à des achats de produits alimentaires, c'est le cas pour 58% des structures interrogées dans cette enquête. Les achats peuvent se classer en plusieurs groupes. On trouve d'abord des produits frais. Le lait vient en tête de tous les produits cités, et bien sûr en tête des produits frais, devant les légumes et la viande. On trouve ensuite des produits que l'on pourrait qualifier de basiques dans la composition des repas : les pâtes et le riz, l'huile et les conserves de légumes. Le sucre, le café et le chocolat ainsi que les biscuits et gâteaux forment le dernier groupe d'achats évoqué massivement par les personnes interrogées. De façon plus dispersée on trouve cités les fruits, la farine, le beurre et les œufs.

En règle générale, les personnes interrogées rangent leurs achats dans une des catégories suivantes : produits de première nécessité, compléments de la banque alimentaire et produits non périssables.

Après les apports des banques alimentaires et l'achat de produits, les collectes auprès des particuliers constituent une troisième source d'approvisionnement. 43% des centres interrogés indiquent y recourir. Si 54% des associations utilisent ce mode d'approvisionnement, ce n'est le cas que de 28% des centres communaux d'action sociale.

Tableau n° 20 :

Fréquence des collectes auprès des particuliers

- En % -

| | CCAS | Association | TOTAL |
|--------------------------------|-------------|--------------------|--------------|
| Une ou plusieurs fois par mois | 4 | 12 | 9 |
| Une ou deux fois par trimestre | - | 9 | 6 |
| Une ou deux fois par an | 96 | 76 | 82 |
| Ne sait pas | - | 3 | 3 |

Source : CRÉDOC 1996

L'appel aux particuliers est davantage une affaire d'associations que de CCAS. Si certains d'entre eux organisent une collecte annuelle, les associations recourent plus souvent à la générosité du public. 12% des associations qui font appel aux particuliers ont pris l'habitude d'organiser des collectes mensuelles. Au-delà du fait d'assurer un approvisionnement, cet appel aux particuliers constitue aussi un moyen quasi-pédagogique de rappeler l'importance des difficultés d'accès à l'alimentation que rencontrent de nombreuses familles et personnes seules.

Interrogées sur l'utilisation des produits de retraits fournis par l'Union Européenne, 40% des structures répondent positivement. Ce taux n'est pas cohérent avec l'information portant sur l'usage des banques alimentaires. Si 56% des centres utilisent les banques alimentaires, alors 56% des personnes interrogées devraient répondre par l'affirmative à leur usage des retraits des produits européens. Il semble que les réponses discordantes émanent d'associations qui n'appartiennent pas à des grands réseaux. Cette incohérence des réponses tient sans doute à un problème d'information. La liaison entre les banques alimentaires et l'usage des produits de retraits de l'Union Européenne n'est pas toujours faite. Certes, la mécanique des retraits est assez complexe mais un effort pédagogique d'explicitation reste encore à faire...

Une majorité d'associations ou de centres disposent de lieux de stockage qui leur sont propres (62%). Dans 8% des cas, ces lieux de stockage sont partagés avec d'autres. 30% des

organismes interrogés ne disposent pas de lieux de stockage. Cette répartition n'est pas tout à fait la même entre les CCAS et les associations.

Tableau n° 21 :

Existence de lieux de stockage propres ou partagés

- En % -

| | Oui, en propre | Oui, partagés | Non |
|---------------------|----------------|---------------|-----------|
| CCAS | 43 | 11 | 46 |
| Associations | 74 | 7 | 19 |
| Total | 62 | 8 | 30 |

Source : CRÉDOC 1996

Si l'on considère que la disposition de lieux de stockage constitue un bon indicateur de spécialisation dans le domaine de l'aide alimentaire, le tableau ci-dessus montre d'abord une plus grande spécialisation du monde associatif dans le domaine de l'aide alimentaire -ce qui n'est pas étonnant compte tenu de la sélection volontaire dans cette étude d'associations présentant cette caractéristique-. Plus étonnant est peut-être le fait que près de la moitié des CCAS dispose d'une telle possibilité, cela conforte l'hypothèse d'une intervention plutôt massive de ce type de structures dans le champ de l'aide alimentaire. Il faut noter toutefois que 50% des locaux de stockage des CCAS sont réfrigérés alors que ce taux est de 75% dans le cas des associations dont le degré de technicité est sans aucun doute un peu plus élevé. L'enquête F. F. B. A. montrait des chiffres similaires en 1993 tant pour les lieux de stockage que pour l'équipement en congélateurs ou en réfrigérateurs. Les locaux de stockage ne sont pas les seuls indices de spécialisation ou de technicité des organismes qui participent à l'aide alimentaire ainsi que le montre le tableau suivant.

Tableau n° 22 :

Disposez-vous des moyens suivants réservés à l'aide alimentaire ?

- En % -

| | Association | CCAS | Total |
|-----------------------------------|-------------|------|-------|
| Camion ou camionnette | 15 | 15 | 15 |
| Matériel de cuisine | 27 | 18 | 24 |
| Locaux réservés à la distribution | 57 | 31 | 46 |

Source : CRÉDOC 1996

Interrogés sur la composition des menus concernant les repas consommés sur place, les responsables des associations et des centres insistent beaucoup sur leur diversité et en particulier sur le fait qu'ils changent tous les jours. Si la composition du menu change, en revanche sa structure est toujours la même et correspond dans la majorité des cas à un repas à quatre services : une entrée, un plat de viande ou de poisson avec des légumes, un fromage, un dessert. Ce menu est le plus souvent servi avec de l'eau, parfois un sirop de fruits et se trouve accompagné de café ou de tisane. Il s'agit là d'un menu de type familial dont la composition est -dans le cas essentiellement des CCAS- très fortement liée à la composition du menu de la cantine municipale. Il arrive, mais plus rarement, que le menu décrit ne comprenne pas de viande ou de poisson.

La composition des colis obéit souvent à une autre logique qui consiste à fournir à la fois des produits basiques mais également des aliments pour la préparation de repas. On retrouve ainsi fréquemment dans les colis les composantes suivantes : pâtes, huile, beurre, lait, conserves. Les conserves comprennent souvent des plats cuisinés (cassoulet...) ou des viandes (corned-beef). Les viandes surgelées sont assez fréquentes, le plus souvent sous la forme de steak et correspondant souvent à des produits de l'Union Européenne.

On trouve dans certains cas, des colis plus complets dont la fonction est d'assurer une base alimentaire pendant plusieurs jours. L'exemple ci-dessous correspond à cette logique :

| | | |
|----------------------------------|---------------------------|-------------------------|
| x 3 boîtes de raviolis conserves | x 2 litres de lait | 2 pains congelés |
| x 2 boîtes de couscous | 1 kg de riz | 2 tablettes de chocolat |
| 2 demi quenelles de veau | x 3 plaquettes de beurre | 8 paquets de gâteaux |
| x 1,5 kg de pâtes | x 1 kg de pommes de terre | x 2 kg de farine |
| 1 boîte de céréales | x 2 kg de pommes | |

Mais on constatera que même ce colis est fortement tributaire des produits de l'Union Européenne. Les produits marqués d'une croix proviennent de l'Union Européenne.

Cet autre exemple propose un colis composé de façon différente.

| | | |
|--|---------------------------|----------------------------|
| x pâtes | x lait | boîte de farine pour bébé |
| x conserves (raviolis, haricots verts) | x fromage (Vache qui rit) | gâteaux type quatre-quarts |
| x farine | boîte de dessert | |
| x bœuf en gelée | x pommes | |

La présence d'aliments pour enfant est assez fréquente, elle est parfois associée à des couches ou à des produits d'hygiène. Dans certains cas, les colis, sans changer la structure de leur composition, intègrent des quantités plus importantes de façon à fournir une autonomie en produits basiques pour une durée pouvant osciller de deux semaines à un mois.

Si le colis est remis directement à la personne, il peut être aussi, mais cela est assez rare, obtenu par un système de bon échangé dans une grande surface. Le magasin se chargeant alors de la préparation matérielle du colis. C'est le cas, par exemple, de ce centre communal d'action sociale qui a passé un accord avec un magasin Intermarché pour la remise de colis comprenant les composants suivants :

| | | |
|-------------------------------|-------------------|----------------------------------|
| café | pâtes | légumes de saison ou p. de terre |
| sucre | fromage | fruits de saison |
| 1 boîte de pâté | beurre (250 g) | 1 l. d'huile |
| 1 boîte de thon ou de poisson | 6 œufs | viande ou charcuterie |
| riz | confiture (250 g) | |

43% des personnes interrogées affirment qu'elles souhaiteraient pouvoir distribuer d'autres produits que ceux qu'elles donnent actuellement. Cette demande est surtout forte pour les associations. Ces demandes d'autres produits portent massivement sur les produits frais -qu'il s'agisse de légumes, de produits laitiers (yoghourt, crème, beurre)- mais également d'œufs et de fruits. Les différents organismes regrettent vivement leurs limites dans le domaine du frais. Il s'agit là de l'inconvénient qui leur paraît le plus important.

Le second regret fortement exprimé par les personnes interrogées porte sur l'impossibilité dans laquelle elles se trouvent de distribuer des produits d'hygiène courants : savons, shampoing, serviettes et tampons périodiques, dentifrice... Deux autres demandes sont exprimées ensuite de façon nettement plus minoritaire. La première porte sur la quantité insuffisante des produits distribuables, la seconde porte sur le souhait d'améliorer la qualité de ces produits.

S'agissant des améliorations possibles à apporter aux dispositifs d'aide alimentaire, les remarques sont nombreuses. Tout d'abord, il faut noter que près du quart des personnes interrogées indiquent que l'organisation actuelle est plutôt satisfaisante et qu'a priori il est possible de continuer comme cela sans rien changer. Un second groupe, de taille légèrement inférieure au premier, souhaite une amélioration matérielle des conditions de distribution. Cela passe, à la fois, par des locaux plus grands, mieux adaptés, des circuits logistiques plus courts, plus fiables. Ces améliorations devraient réduire les gaspillages de produits. Pour ce courant qui rassemble, de manière indifférenciée, des membres d'associations et de centres communaux d'action sociale, l'amélioration est d'abord une plus grande recherche de rationalité. Proche de cette idée de rationalisation de l'offre, quelques personnes de ce groupe s'inquiètent du manque de bénévoles et surtout de leur absence de formation ainsi que des difficultés à recruter de nouveaux et de jeunes bénévoles. On retrouve également dans

ce souci d'améliorer la distribution de l'aide alimentaire les critiques déjà rencontrées quant à la nature et à la composition des produits : une plus grande qualité, une quantité supérieure et des produits plus diversifiés. Ce discours sur la qualité du produit débouche pour un groupe de personnes, de l'ordre de 20% de l'ensemble des personnes interrogées, sur une réflexion sur les finalités de l'aide alimentaire. Si quelques-unes s'interrogent sur les rapports entre le mouvement associatif et l'État, la plupart pensent davantage le problème dans les termes traditionnels de rapport entre l'assistance et l'éducation. Dans ce cas, ces personnes regrettent que l'aide alimentaire soit trop souvent une simple distribution et que l'intégration dans l'ensemble de l'action sociale soit par trop insuffisante. Ce sont ces personnes qui revendiquent une amélioration de l'éthique du fonctionnement de l'aide alimentaire qui expriment fortement la crainte du ghetto en particulier à propos de la création de magasins à bas prix réservés aux personnes sans ressources. Ce sont elles également qui valorisent, au nom de la responsabilité de la personne, le développement des chèques services ou des tickets restaurants et leur généralisation en lieu et place des bons d'alimentation. Enfin, de manière transversale à l'ensemble des groupes apparaît un souci de mieux faire savoir ce qui est fait. Pour ces personnes, le réseau de l'aide alimentaire ne connaît pas suffisamment les demandes et les besoins des personnes en difficulté et de manière inverse, les demandeurs d'aide alimentaire ne savent pas bien ce qu'ils peuvent attendre et demander au réseau de l'aide alimentaire. Par ailleurs, le fait de mieux faire connaître les pratiques de l'aide alimentaire permettrait, toujours selon ces personnes, de mieux informer l'ensemble de la population sur les difficultés rencontrées par la fraction la plus pauvre de cette population.

Pour réaliser leurs actions, les structures d'aide alimentaire bénéficient de fonds publics. C'est le cas en totalité pour les centres communaux d'action sociale. En revanche, seulement 54% des associations reçoivent des subventions communales, 16% bénéficient de ressources émanant du Conseil général, alors que 9% indiquent recevoir des financements de l'État.

4. LES DEMANDES DES BENEFICIAIRES

Plus du tiers des personnes interrogées estiment que les travailleurs sociaux leur envoient très souvent des demandeurs, un second tiers estime que cette situation ne se produit qu'assez souvent, enfin, un dernier tiers indique que cette situation ne se produit que rarement ou jamais. Aucune différence n'apparaît entre les CCAS et les associations, ce qui est assez étonnant dans la mesure où les CCAS devraient se trouver davantage engagés dans les réseaux d'action sociale locale.

L'aide alimentaire n'est pas la seule demande des personnes qui s'adressent aux associations et aux CCAS. Plus de 80% des demandes alimentaires s'accompagnent d'autres demandes. On peut s'interroger sur les décalages existant nécessairement entre une réponse étroitement spécialisée et une demande beaucoup plus large. Sur les 250 demandes signalées par les personnes interrogées, 25% concernent des demandes de versement d'argent pour subvenir aux besoins ou régler des factures en retard. La première demande est d'abord une demande d'argent. La demande de vêtements et de produits d'hygiène vient ensuite suivie à part égale d'une demande de prise en charge des factures d'EDF et des dépenses de santé, le travail, la formation et les transports viennent ensuite et constituent environ 10% de la demande exprimée, autant que la demande de logement. Enfin, on trouve des demandes d'aide portant sur le soutien scolaire aux enfants, l'aide aux démarches administratives et l'aide affective au monde sous forme de soutien ou de conseil.

56% des organismes interrogés attribuent leurs aides selon un barème ou tout au moins selon un ensemble de critères. La hiérarchisation de ces critères est la suivante : les ressources, la taille de la famille, la situation face à l'emploi, la commune de résidence et enfin, mais de manière très faible (1%) la nationalité. En revanche, on constate une très grande disparité dans les critères d'attribution.

La liste des critères utilisés est relativement longue et pour ne citer que les plus fréquents, on trouve :

- le revenu imposable,
- avoir des revenus hors dépenses fixes inférieurs à 50 F. par personne et par jour pour un isolé et 45 F. par personne et par jour pour une famille,
- être allocataire du RMI, ou demandeur d'emploi en fin de droit,
- bénéficiaire d'une aide au loyer,
- présenter une quittance de loyer,
- présenter une lettre d'un service social,
- être en dessous de 40 F. par personne et par jour,
- examen de situation au cas par cas,
- l'âge des enfants,
- moins de 30F. par jour et par personne.

Au-delà de ces critères, revient souvent le fait que la décision est prise après avis ou concertation d'une assistante de service social.

La comparaison des barèmes montre que pour une personne seule, le montant de 2500 F. constitue un seuil important. On trouve cependant des interventions à des seuils inférieurs à 1900 F. et à 2 200 F. La comparaison de ces barèmes est toutefois très difficile en raison de la multiplication des critères annexes. En règle générale, il semble que les seuils retenus soient plus proches du seuil de fait que constitue le RMI que des seuils de pauvreté retenus par l'Union Européenne. Pour une personne avec un enfant, un seuil semble s'établir autour de 3 300 F. de revenu mensuel, ce seuil, se situe plutôt autour de 3 500 F. pour un couple avec un enfant. Toutefois, ce barème accepte souvent des dérogations selon 72% des personnes interrogées, la dérogation pouvant être le fait de la personne qui accueille (34%), d'un responsable de centre (26%) ou d'une commission (36%). Ces dérogations sont plus le fait des associations que des CCAS.

Les contrôles s'opèrent selon des procédures assez variées.

Tableau n° 23 :

Fréquence des contrôles des ressources des personnes aidées

| Fréquence | Effectif | % |
|---------------------|----------|----|
| A chaque demande | 82 | 33 |
| Tous les mois | 8 | 3 |
| Tous les trois mois | 69 | 28 |
| Jamais | 77 | 31 |
| Ne sait pas | 14 | 5 |

Source : CRÉDOC 1996

Les contrôles les plus fréquents sont davantage le fait des CCAS. Ainsi, le contrôle à chaque demande concerne 44% des CCAS alors qu'il n'est le fait que de 25% des associations.

La demande de participation financière aux personnes aidées est assez rare. Elle ne concerne de manière systématique que 9% des structures, et dans ce cas, le montant de la participation demandée se situe autour de 10 Francs. Les participations en espèces concernent souvent des personnes qui sont déjà aidées par la structure, il peut s'agir d'allocataires du RMI ou de personnes en contrat emploi solidarité. La finalité de cette participation a plutôt un caractère pédagogique qu'elle ne répond à une logique économique.

Les participations en nature sont encore moins fréquentes. Il s'agit le plus souvent de participation à des tâches ménagères : mise de table, participation à la cuisine, débarrassage de la table et participation à la vaisselle et au rangement du local. Il arrive aussi que les associations demandent une participation aux tâches logistiques : manutention, réalisation des colis...

Selon les personnes interrogées, les demandeurs d'aide alimentaire se partagent entre personnes seules et familles. Si les allocataires du RMI sont présents dans tous les centres, leur poids varie assez sensiblement ainsi que le montre le tableau suivant.

Tableau n° 24 :

Part des allocataires du RMI parmi les demandeurs d'aide alimentaire

| | Effectif | % |
|---------------------|----------|----|
| Plus de 75% | 53 | 21 |
| De 50 à 75% | 60 | 24 |
| de 25 à 50% | 48 | 19 |
| Moins de 25% | 60 | 24 |
| Ne sait pas | 29 | 12 |

Source : CRÉDOC 1996

La population des moins de 25 ans fréquente moins massivement les centres d'aide alimentaire. Les deux tiers des personnes interrogées estiment que cette population représente moins du quart des demandeurs d'aide alimentaire.

Entre les CCAS et les associations, les différences ne semblent pas très importantes. On peut simplement remarquer que les associations accueillent davantage de jeunes et d'allocataires du RMI que les centres communaux d'action sociale.

L'idée d'une chronicisation des demandeurs d'aide alimentaire est assez inégalement partagée. Seulement 12% des personnes interrogées estiment "que ce sont toujours les mêmes personnes qui viennent" demander une aide alimentaire. En revanche, une très grande majorité (62%) estime que le renouvellement existe mais qu'il n'est pas très important. La perception de ce renouvellement est un peu plus forte dans les associations que dans les CCAS. Si pour les personnes interrogées l'aide alimentaire apportée reste importante, elle ne couvre qu'une faible part des besoins de la population en difficulté. Cette opinion est présente de la même manière dans les associations comme dans les CCAS.

Tableau n° 25 :
La perception des demandes

| Diriez-vous de la population qui vient dans votre centre que : | Effectif | % |
|--|----------|------|
| La plupart n'ont besoin que d'une aide alimentaire ? | 11 | 4,4 |
| La plupart ont aussi besoin d'un soutien et d'une écoute ? | 54 | 21,6 |
| La plupart ont aussi des difficultés d'insertion sociale et professionnelle? | 182 | 72,8 |
| Ne sait pas | 3 | 1,2 |

Source : CRÉDOC 1996

Les opinions divergent assez nettement sur la finalité de l'aide alimentaire. Pour 54% des personnes interrogées, elle représente une aide ponctuelle à des personnes en difficulté, alors qu'elle est un soutien régulier à des personnes sans ressources pour 40%. Une petite moitié estime que l'aide alimentaire améliore globalement les conditions de vie des personnes qui en bénéficient et qu'elle leur permet de mieux se nourrir. A l'inverse, une forte moitié indique que cette aide assure aux personnes en difficulté une subsistance minimale.

S'agissant des finalités de l'aide alimentaire, on distingue une perception relativement différente entre les CCAS et les associations.

Tableau n° 26
Les finalités de l'aide alimentaire

- En % -

| | Une aide ponctuelle à des personnes en difficulté | Un soutien régulier à des personnes sans ressources | Ne sait pas |
|--------------|---|---|-------------|
| CCAS | 61 | 34 | 5 |
| Associations | 49 | 45 | 6 |

Source : CRÉDOC 1996

Si les responsables des CCAS mettent davantage l'accent sur la dimension ponctuelle de l'aide alimentaire, en revanche, les associations envisagent davantage cette aide comme un soutien régulier à des personnes sans ressources.

Au-delà de cette réponse, une question ouverte offrait aux personnes interrogées la possibilité de s'exprimer sur les finalités de l'aide alimentaire. Plusieurs thèmes ressortent nettement de cette interrogation. Tout d'abord, la nourriture apparaît à tous comme un véritable droit fondamental. Le mot d'ordre des Restos du Cœur : « on n'a plus le droit ni d'avoir faim ni d'avoir froid » va bien au-delà des Restos du Cœur et trouve un écho chez la plupart des personnes interrogées. D'une certaine manière, ce thème rejoint celui du revenu minimum vital. Chaque individu doit pouvoir bénéficier des moyens lui permettant d'assurer un niveau minimum de subsistance. La seconde idée, exprimée elle aussi massivement, porte sur la fonction de dépannage de l'aide alimentaire. Réponse en urgence à une situation de détresse momentanée, l'aide alimentaire est une démarche ponctuelle qui doit intervenir en complément d'autres démarches. L'aide alimentaire participe aussi, selon les personnes interrogées, au maintien des liens sociaux. Outre le fait que la personne qui a faim ne peut plus avoir une réelle participation sociale, l'aide alimentaire, lorsqu'elle est gérée de manière conviviale, peut être une occasion offerte à des personnes en grande difficulté de s'insérer de nouveau dans des réseaux d'échanges, de rencontrer d'autres personnes. Cela explique sans doute qu'une part des personnes interrogées insiste fortement sur la nécessité de promouvoir autour de l'aide alimentaire une logique d'insertion sociale. De manière plus marginale, l'aide alimentaire permet de rencontrer des personnes et des familles en difficulté, personnes et familles qui seraient peut-être restées en dehors des réseaux sociaux plus traditionnels. De manière également minoritaire, quelques personnes indiquent que l'aide alimentaire est la simple et nécessaire expression d'un devoir de charité et qu'elle doit être pensée et mise en œuvre comme tel. Quelques rares personnes interrogées insistent enfin sur la fonction de préservation sociale que génère l'aide alimentaire. Préservation collective, l'aide alimentaire atténue les risques de tensions sociales, préservation individuelle, en ce qu'elle permet à des personnes de survivre dans des situations parfois très difficiles.

Les lacunes et les difficultés sont également nettement pointées par les personnes interrogées au cours de cette enquête. Elles insistent d'abord sur la lourdeur du dispositif qui nécessite une organisation souvent assez sophistiquée. Or il peut apparaître un décalage entre l'importance des moyens mis en œuvre et la qualité du service telle qu'elle est perçue par les personnes qui recourent à l'aide alimentaire. Mais le danger le plus fort perçu par les acteurs de l'aide alimentaire est celui de l'installation dans la dépendance et de l'assistanat. A l'inverse, le risque existe de rendre un service

tellement ponctuel qu'il ne fait qu'effleurer les personnes sans pouvoir les engager dans des démarches susceptibles à terme de les conduire dans des situations stables d'insertion.

Le développement de ce secteur, sur la base du volontariat, ne manque pas d'interroger certains acteurs sur la capacité de ce réseau à prendre en charge des personnes qui ne résident pas en milieu urbain et surtout des personnes qui ne font pas la démarche de s'adresser aux différents organismes. Le réseau fonctionne sans doute plus sur le modèle de la porte ouverte que sur celui de l'aller-vers.

Au-delà de l'assistanat et du risque d'abus qui est souvent dénoncé, de nombreuses personnes signalent l'atteinte à la dignité faite aux demandeurs d'aide lorsqu'aucun choix n'est possible : ni dans le contenu des colis ni dans la composition des menus, ni même dans le choix du commerçant chez qui il est possible d'échanger un bon d'achat.

La question de l'adaptation des aides aux comportements religieux, aux habitudes alimentaires de certains groupes sociaux, voire de certains groupes culturels pose, de façon limitée certes mais réelle, un problème à des membres des différents organismes. Enfin, quelques personnes interrogées posent la question de la concurrence entre le système public ou privé d'aide alimentaire et l'accès aux commerces proposant des produits à bon marché.

S'agissant de l'organisation de l'aide alimentaire, les différents intervenants estiment que celle-ci doit être distribuée par différents organismes. Les associations viennent en second (70%) juste derrière les centres communaux d'action sociale (76%) mais loin devant les services sociaux (43%) et les centres d'hébergement (30%). Si la coordination entre les différents intervenants apparaît trop peu développée à 40% des personnes interrogées, une petite majorité la trouve assez développée, voire excellente (24%).

5. LES INTERVENANTS DES ASSOCIATIONS : CARACTERISTIQUES PERSONNELLES

70% des personnes interrogées sont de sexe féminin. Leur âge va de 20 à 79 ans, mais la moitié a plus de 50 ans. Les trois quarts sont mariées et leur niveau de diplôme est plutôt élevé, ainsi 41,5% des personnes interrogées ont un diplôme d'enseignement supérieur. Compte tenu de l'âge des personnes enquêtées, ce chiffre est particulièrement élevé.

32% des personnes interrogées sont retraitées, 13% ne travaillent pas et 52% exercent une profession.

S'agissant des personnes qui participent aux activités d'une association, 25% d'entre elles y œuvrent à plein temps et un autre quart y effectue plus de vingt heures. Au total, la moitié des personnes interrogées participe à l'aide alimentaire pour plus de la moitié de leur temps. Une moitié des personnes rencontrées participe également aux activités d'autres associations. Parmi les motifs de cet investissement, les deux tiers indiquent qu'il s'agit d'un choix de vie.

Tableau n° 27 :

Les raisons d'un engagement dans les associations pratiquant des aides alimentaires

| Diriez-vous que votre engagement est plutôt d'ordre : | Effectif | % |
|---|----------|------|
| Religieux | 40 | 26,8 |
| Social | 45 | 30,2 |
| Humanitaire | 53 | 35,6 |
| Politique | 5 | 3,3 |
| Ne sait pas | 6 | 4,0 |

Source : CRÉDOC 1996

S'il fallait un peu mieux encore préciser le sens de l'engagement d'un grand nombre de personnes dans le secteur associatif de l'aide alimentaire, une comparaison avec deux questions posées dans l'enquête réalisée semestriellement par le CRÉDOC auprès d'un échantillon représentatif de la population française est particulièrement éclairante.

Tableau n° 28 :
Une forte volonté du changement

| Estimez-vous que la société française a besoin de se transformer ? | Enquête "Aspirations" CRÉDOC 1995 | Enquête Aide alimentaire |
|---|--|---------------------------------|
| Oui | 81,6 | 93,1 |
| Non | 13,0 | 1,6 |
| Ne sait pas | 5,4 | 5,1 |

Source : CRÉDOC 1996

Poursuivant cette comparaison entre les militants associatifs et l'ensemble de la population française interrogée par le CRÉDOC dans le cadre de l'enquête "Aspirations", on voit que les membres des organismes d'aide alimentaire adoptent un point de vue privilégiant davantage la nécessaire transformation de la société française. Cette position est autant partagée par les associations que par les personnes qui travaillent en CCAS.

Tableau n° 29 :
Un changement progressif

| Pour que la société change comme vous le souhaitez, êtes-vous pour des réformes progressives ou des changements radicaux ? | Enquête "Aspirations" CRÉDOC 1995 | Enquête Aide alimentaire |
|---|--|---------------------------------|
| Des réformes progressives | 46,5 | 66,1 |
| Des changements radicaux | 34,2 | 26,6 |
| Ne sait pas | 0,9 | 7,3 |

Source : CRÉDOC 1996

Il faudrait toutefois se garder d'interpréter ce rapprochement en ne tenant pas compte de la structure d'âge de la population enquêtée. On remarque toutefois que les membres des associations se rapprochent davantage des résultats de l'enquête nationale alors que les membres des CCAS s'en éloignent un peu plus en valorisant davantage les réformes progressives.

Quatrième chapitre

L'AIDE ALIMENTAIRE, DU LOCAL AU NATIONAL

Si le renouveau de l'aide alimentaire a surtout été marqué par la création de deux réseaux associatifs spécialisés, le paysage actuel de l'aide alimentaire ne se réduit pas à ces deux réseaux. Les acteurs de l'aide alimentaire sont nombreux et répartis sur l'ensemble du territoire. Ces acteurs, associatifs ou relevant de collectivités locales, distribuent d'abord et surtout des produits alimentaires. Ils mettent aussi l'accent sur des propositions de services autour de l'alimentation : des épiceries sociales aux jardins du cœur en passant par les ateliers cuisines, l'aide alimentaire se diversifie, sans doute moins vite que le souhaiteraient les promoteurs de ces actions, mais de façon résolue. L'aide alimentaire est destinée à des personnes qui se retrouvent d'une façon ou d'une autre dans des situations de pauvreté. A la différence des prestations d'aide sociale légale, des prestations familiales ou encore des allocations sociales diverses, la remise d'une aide alimentaire -mais c'est aussi vrai de l'aide vestimentaire- ne suscite pas la production d'informations sur les bénéficiaires. En l'absence d'enquête systématique sur les bénéficiaires on ne peut que procéder à une compilation de l'ensemble des informations disponibles. Cette compilation des informations sur les bénéficiaires peut être également effectuée sur les données financières pour approcher le poids de l'aide alimentaire en France. Ce sera l'objet de la dernière partie de ce quatrième chapitre.

1. LES ACTEURS DE L'AIDE ALIMENTAIRE : DIVERSITE ET ACTIVITES

La création des deux réseaux spécialisés que sont les Banques Alimentaires et les Restos du Cœur ne doit pas faire oublier le fait qu'en réalité les principales associations qui interviennent dans la décision de l'aide alimentaire sont au nombre de trois. Le Secours Populaire Français occupe, en effet, et depuis de nombreuses années une place importante tant par le tonnage des produits distribués que par la couverture territoriale des centres de distribution qu'enfin par le nombre de repas ou d'équivalents repas servis. A côté de ces principales associations qui placent en totalité ou en très large part l'aide alimentaire au centre de leur action, se trouvent de très nombreuses

associations nationales mais aussi locales qui interviennent de façon plus ou moins directe dans ce domaine. Enfin, dans le domaine associatif, existe tout un secteur d'établissements d'accueil et d'hébergement qui ne procèdent pas explicitement à de l'aide alimentaire mais pour lesquels cette fonction est intégrée dans la marche quotidienne des établissements. A côté des associations, il faut également intégrer le rôle important mais avec des moyens différents joué par les centres Communaux d'Action Sociale.

1.1. Les associations spécialisées ou à forte composante d'intervention en matière d'aide alimentaire

Au cours de la campagne de 1994-1995, les trois principales associations qui interviennent dans le domaine de l'aide alimentaire ont procédé à une distribution, sous une forme ou sous une autre, de près de 102 000 tonnes de produits alimentaires à des personnes en difficulté. On peut estimer que ce volume représente environ 80% de l'aide alimentaire fournie en produits. L'écart entre le total estimé et ce chiffre résulte des apports des compléments rassemblés localement par les associations et non pris en compte par les principaux réseaux. Par ailleurs, mais nous reviendrons plus loin sur cet aspect, ce volume ne comprend pas l'aide fournie en nature principalement par les CCAS.

A titre indicatif, les travaux du département Prospective de la Consommation du CRÉDOC montrent qu'une personne consomme par jour en moyenne 900 grammes de produits solides et 700 grammes de liquides -hors eau-. Si l'on rapproche ces chiffres du tonnage apporté par l'aide alimentaire des trois principaux réseaux, on constate que ces 102 000 tonnes permettraient de nourrir totalement une ville de 175 000 habitants pendant une année entière.

L'activité des trois principales associations ne se recouvre pas. Les Banques alimentaires fonctionnent sur le modèle d'une activité de commerce de gros bénévole et militante. N'achetant aucun produit, les banques utilisent des marchandises en provenance de l'État, il s'agit le plus souvent de retraits, de l'Union Européenne, de produits issus de la distribution et des entreprises de

l'agro-alimentaire ainsi que des collectes auprès des particuliers. Ces produits sont collectés et acheminés dans les entrepôts des banques alimentaires puis redistribués auprès de 3 194 associations qui se chargent de leur remise, sous une forme ou sous une autre, aux bénéficiaires. Au début de l'année 1996, 89 départements métropolitains étaient desservis par 67 banques alimentaires. En 1994, les banques alimentaires ont distribué 31 800 tonnes de produits alimentaires -ce qui correspondait, sur la base de 500 grammes par repas, à un nombre de 63,6 millions de repas. Valorisé au prix du marché sur la base des mercuriales, le montant des produits représentait 490 millions de Francs en 1994 et 515 millions en 1996.

Les Restos du Cœur fonctionnent selon un modèle très différent. L'association procède à des collectes d'argent à l'occasion de diverses manifestations fortement médiatisées et utilise ces financements pour acheter des produits auprès des producteurs de l'agro-alimentaire. Ces aliments auxquels viennent s'ajouter les produits de l'Union Européenne sont livrés par les industriels aux différents dépôts départementaux et utilisés par les Restos qui les redistribuent sous forme de paniers-repas.

La distribution est limitée dans le temps, les campagnes durent 13 ou 14 semaines au cœur de l'hiver. Au cours de la campagne 1994-1995, 42,3 millions de paniers-repas ont été distribués à partir d'un tonnage de 33 638 tonnes de produits pour un montant de 160 millions de Francs. En moyenne, le poids d'un panier-repas pour une personne est de 750 grammes. Les distributions sont faites sous la forme de panier permettant de préparer un ou plusieurs repas. Les menus sont structurés par avance pour respecter un équilibre alimentaire. Il s'agit là d'une forme intermédiaire entre la remise de colis d'aliments et le service de repas cuisinés et chauds. Si, dans un premier temps, les Restos du Cœur fonctionnaient à guichet ouvert, depuis la dernière campagne, l'aide alimentaire est maintenant liée aux ressources des bénéficiaires. Au cours de la dernière campagne, les Restos du Cœur étaient présents dans 76 départements.

A la différence des deux associations précédentes, le Secours Populaire Français n'est pas une association spécialisée dans l'aide alimentaire mais une association à vocation généraliste dans laquelle l'aide alimentaire occupe une place importante. Trouvant son origine dans les associations de Secours Rouge après la première guerre mondiale, créé en novembre 1936, le Secours Populaire

de France devient le Secours Populaire Français en 1945. Proche à l'origine du Parti Communiste et des syndicats ouvriers dont il partage les solidarités et les combats, le Secours Populaire Français participe à la fois des associations d'éducation populaire et des associations humanitaires. Au cours de ces quinze dernières années, il a renforcé considérablement ses interventions en direction des populations pauvres : accès aux soins, aide au logement, sans abandonner des actions plus traditionnelles comme l'aide aux vacances.

En 1994, le SPF a distribué 35 748 tonnes d'aliments, soit, sur la base de colis de 400 grammes par personne et par repas, quelque 89,3 millions de repas. Les distributions se font dans les permanences du Secours Populaire qui le plus souvent ne sont pas des permanences spécialisées mais offrent la possibilité de rencontrer alors des bénévoles de l'association. Quelque 4500 bénévoles participent à ce programme.

La caractéristique de ces trois associations est de connaître chaque année un très fort taux de croissance. Ainsi, de 1993 à 1994, la croissance du nombre de paniers-repas distribués par les Restos du Cœur a été de près de 37%, de la même manière entre 1993 et 1994, l'augmentation du nombre de repas distribués par le Secours Populaire a été de 54%. Cette augmentation a sûrement été un peu moins forte entre 1994 et 1995, ainsi le tonnage distribué par les Banques alimentaires est passé de 31800 tonnes à 34 317 tonnes soit une augmentation de près de 8%.

1.2. Les associations caritatives à vocation nationale dans l'aide alimentaire

La plupart des associations caritatives nationales ont développé une ou des formes d'aides alimentaires. En règle générale, ces associations ne procèdent que rarement à des achats ou à des collectes de produits alimentaires mais utilisent les services des banques alimentaires de leur département. Parmi les associations nationales caritatives développant des activités d'aide alimentaire, figurent :

- *l'Armée du Salut*, sous forme de colis, de tickets-restaurants et de bons d'admission à des repas chauds servis à table. Cette association propose également des soupes et des petits déjeuners à des

personnes qui ne bénéficient pas d'un hébergement. Les interventions de l'Armée du Salut dans le domaine alimentaire se sont développées à partir de 1986-87, elles mobilisent un bénévolat non négligeable. Ainsi, dans le département de la Moselle, étudié dans cette enquête, la distribution de l'aide alimentaire se déroule pendant dix mois dans l'année (il n'y a pas de distribution en août et septembre). Les bénéficiaires viennent chercher leurs produits alimentaires une fois par mois. L'association dispose d'un local pour le stockage et la distribution des denrées, ce local est équipé de quatre congélateurs, l'association dispose également de deux véhicules pour le transport des produits alimentaires. L'activité d'aide alimentaire a engendré en 1994, 2 508 heures de bénévolat, soit plus de 52 heures par semaine (approvisionnement auprès de la banque alimentaire, préparation des distributions, distributions alimentaires, collectes de produits ...). La part de l'aide alimentaire dans le budget de l'association est d'environ 2,5% : 172 000 F. (dont 28 370 F. en frais de logistique et cotisations versées à la banque alimentaire et 143 630 F. affectés aux achats de produits destinés aux repas ponctuels servis à des personnes en grande difficulté) pour un budget de 7 millions de Francs. Cette proportion est toutefois peu représentative et sous-évaluée car elle ne tient pas compte, d'une part, des approvisionnements auprès de la Banque Alimentaire, qui sont quasiment gratuits pour l'association, et d'autre part, des heures de bénévolat.

- *La Croix-Rouge Française*, née en 1864, la Croix-Rouge intervient principalement dans trois domaines : le secourisme, la santé et la solidarité. Présente dans chaque département, elle regroupe 60 000 volontaires répartis dans 1 200 comités locaux. Des distributions de denrées alimentaires sont effectuées dans la plupart de ces centres, et en 1995, 10 000 tonnes ont été distribuées à plus de 300 000 personnes. Par ailleurs, la Croix-Rouge assure dans 15 départements en France qui ne disposent pas de banque alimentaire l'organisation logistique de l'aide alimentaire.

Par le biais de l'aide alimentaire, la Croix-Rouge développe des lieux d'insertion : des épiceries pédagogiques, des services de portage de repas à domicile sont aussi des outils pour la réinsertion en permettant l'emploi, sous contrat emploi solidarité, de publics en difficulté : jeunes, chômeurs de longue durée, exclus et SDF. Sur le terrain, l'aide alimentaire à la Croix-Rouge se développe dans le cadre de dispositifs multi-services animés dans certaines villes par des équipes associant bénévoles CRF et personnes employées sous contrat emploi solidarité.

- Emmaüs, pratique peu d'aides alimentaires en dehors de distributions de colis alimentaires, de distributions de soupes et surtout de repas servis dans les centres d'accueil et les communautés.

- La Fédération Nationale de l'Entraide Protestante, qui regroupe des associations locales, intervient en proposant des repas aux personnes en difficulté, des colis alimentaires distribués aux familles ou à des personnes seules. Ces produits proviennent des banques alimentaires ou de collectes faites dans de grandes surfaces ou achetés à partir du produit des dons en espèces.

- Traditionnellement et depuis leur fondation en 1617, les Équipes Saint-Vincent distribuaient des colis d'alimentation puis, plus tard, des bons à des personnes sans ressources. A la fonction de dépannage, les Équipes Saint-Vincent ont progressivement ajouté deux services : les Pains partagés, repas rassemblant des bénévoles et des personnes marginalisées par le chômage, la pauvreté, le handicap et l'isolement. En 1996, 1151 personnes étaient inscrites et le nombre de repas servis s'élevait à 21 000. Par ailleurs, les Équipes Saint-Vincent ont développé des coopératives d'insertion destinées à des familles à faibles ressources. Ces coopératives sont gérées en partenariat avec les services sociaux. Engagées par un contrat, ces familles bénéficient de produits alimentaires à prix réduit et d'une formation à l'économie sociale et familiale. 44 coopératives existent actuellement, suivant 3 180 familles soit de 9 à 10 000 personnes. Un peu plus de 300 bénévoles participent à cette action.

- Le Fonds Social Juif Unifié, dans le cadre de ses interventions sociales dans une dizaine de départements français, apporte une aide alimentaire qui peut atteindre 3 à 4 000 personnes annuellement.

- Les Petits Frères des Pauvres développent depuis très longtemps des activités d'aides alimentaires auprès des personnes en difficulté. Cette action n'est pas fortement individualisée mais s'intègre dans une politique de secours et d'aide familiale à des personnes momentanément privées de ressources : lors du passage du chômage à la retraite, ou de l'invalidité à la retraite. L'association utilise assez nettement les chèques restaurants.

- *Le Secours Catholique* est probablement parmi les associations anciennes du secteur caritatif celle qui infléchit actuellement le plus son action dans le domaine de l'aide alimentaire. Si cet organisme a toujours procédé, à côté des dons de vêtements et des aides financières aux personnes en difficulté, à des distributions d'aliments, cette aide a souvent fait l'objet de débats et de réunions en questions. Le Secours Catholique oscille entre la prise en compte des demandes alimentaires des personnes et en répondant en termes de dons de produits, souvent distribués par les banques alimentaires, et une intervention plus centrée sur l'écoute et la prise en charge globale des personnes en difficulté. La création et le développement des Banques Alimentaires, structure dont le Secours Catholique s'est démarqué institutionnellement a probablement clarifié, au plan théorique au moins, cette dichotomie, le Secours Catholique préférant valoriser les actions éducatives autour de l'alimentation. Sur le terrain de l'aide, la globalité des demandes et l'intérêt des bénévoles pour une réponse immédiate aux demandes des personnes en difficulté, font que l'aide alimentaire directe reste assez présente. Ainsi, dans un des départements étudiés par le CRÉDOC, la Moselle, la part de l'aide alimentaire dans le budget de l'association dépasse les 20% (1 508 600 F. pour un budget de 7 311 676 F. en 1994). Cette proportion, bien qu'importante, est sous-estimée car elle ne tient pas compte, notamment, de la valorisation des heures de bénévolat.

Toujours dans ce département, les heures de bénévolat liées à l'aide alimentaire représentaient, en 1994, 10 356 heures, soit plus de 215 heures par semaine. Ce chiffre, déjà important, est en deçà de la réalité, car seules les heures de bénévolat réalisées au sein des coopératives alimentaires, des ateliers pédagogiques et de l'accueil d'urgence sont prises en compte. Celles effectuées dans les permanences d'accueil (étude des demandes d'aide alimentaire et remise des bons alimentaires) ne sont pas prises en considération car il est très difficile de distinguer, parmi les différents secours apportés, le temps passé à des activités d'aide alimentaire. A ces heures de bénévolat, il faut ajouter 920 heures (soit 20 heures par semaine) effectuées par des conseillères en économie sociale et familiale, au sein des coopératives alimentaires et des ateliers pédagogiques.

Nous reviendrons, dans le paragraphe consacré aux services sur les actions nouvelles menées par le Secours Catholique dans le domaine de l'éducation alimentaire car elles représentent, nous semble-t-il, la tentative la plus aboutie de faire basculer l'aide alimentaire de la distribution de produits à un apport de services éducatifs alimentaires.

- La Société Saint-Vincent-de-Paul - Louise de Morillac participe à l'action d'aide alimentaire par ses différentes équipes locales de bénévoles en affectant une part des ressources disponibles aux familles soutenues par l'association. Les actions de maintien dans le logement sont certainement les plus nombreuses devant l'aide alimentaire pratiquées par des équipes dans près de la moitié des départements français.

1.3. Les associations caritatives locales

Les associations présentées sommairement dans le paragraphe précédent ont pour caractéristique de couvrir une large part du territoire national. C'est le cas du Secours Catholique et de la Croix-Rouge, ou dans une moindre mesure, des Conférences Saint-Vincent-de-Paul ou de l'Armée du Salut. A côté de ces associations, figure un volume important d'associations locales qui interviennent de manière thématique auprès d'une population spécifique ou sur un territoire limité. A titre d'exemple, si l'on analyse les associations servies par une banque alimentaire importante comme celle de Haute-Garonne, on voit que quelque 106 associations sont approvisionnées par cette banque. La liste de ces associations figure dans l'encadré ci-dessous. La présence dans cette liste de banques alimentaires tient au fonctionnement local entre banques privilégiant un travail en réseau.

| | |
|-------------------------------------|------------------------------|
| A I D | DÉPÔT AUCH-RECEVEUR |
| A I S P | ÉGLISE ÉVANGÉLIQUE |
| A N P I H M | EMMAÛS TOULOUSE |
| A P I A F | ENFANTS DU MÉKONG |
| A R A C (anciens combattants) | ENTRAIDE PROTESTANTE |
| A S E M Mirail | ÉQUIPES SAINT-VINCENT |
| AIDE AUX FAMILLES | ESPOIR (Centre) |
| AIDE HUMANITAIRE DIVERSE | FAMILLE SOLIDARITÉ BOSNIE |
| AIDE VIEILLESSE | FILLES CHARITÉ AMOUROUX |
| AIDES | FILLES DE LA CHARITÉ |
| AIDONS-NOUS | FONDS SOCIAL JUIF |
| AIFOMEJ | FOYER APPRENTIS HAUTE-GARONE |
| ALLIANCE CULTURE | FOYER JEUNES TRAVAILLEUSES |
| AMIS DU VIETNAM | FOYER SCHWEITZER |
| APÔTRES DE LA LUMIÈRE | FRANCISCAINES (Soeurs) |
| ARMÉE DU SALUT | FRÈRES DE LA RUE |
| ARTA - DECO | GRENIERS DE JOSEPH |
| ASSOCIATION HUMANITAIRE PORTÉSIENNE | HARMONIE |
| ASSOCIATION SOCIO-ÉDUCATIVE IZARD | HORIZONS NOUVEAUX |
| ATOUT CŒUR SALVETAT | LUMIÈRE ET VIE |
| AUDE URGENCE ACCUEIL | MÈRE DE MISÉRICORDE |
| A I R C M | MONASTÈRE DE BOULOUR |
| BANQUE ALIMENTAIRE PERPIGNAN P.O. | MOSAIQUE A A H S |
| BÉATITUDES - BLAGNAC | NOTRE DAME DE COMPASSIN |
| BÉATITUDES TARN | L'OUSTAL |
| BÉTHEL | PARTAGE FAOURETTE |
| BLÉ DE L'ESPOIR | PARTAGE PEYROLIÈRES |
| BON PIED. BON ŒIL | PETITES SŒURS DES PAUVRES |
| BONNETERRE | REBUT |
| BUREAU D'AIDE ALIMENTAIRE | RÉGULARISATIONS SORTIES |
| BANQUE ALIMENTAIRE ANGOULÈME | LE RELAIS |
| BANQUE ALIMENTAIRE AVEYRON | LE ROCHER |
| BANQUE ALIMENTAIRE GARD | ROQUECLAIRE |
| BANQUE ALIMENTAIRE GERS | S A P |
| BANQUE ALIMENTAIRE HÉRAULT | SAMARIE |
| BANQUE ALIMENTAIRE LANDES | SAN FRANCISCO U C J G |

| | |
|-----------------------------------|------------------------------------|
| BANQUE ALIMENTAIRE PAU | SAUVEGARDE 31 |
| CAPUCINS | SCOUTS MUSULMANS |
| CÉPIÈRE ACCUEIL JEUNES | SECOURS CATHOLIQUE CARCASSONNE |
| CHÔMEURS ASSOCIÉS | SECOURS CATHOLIQUE TOULOUSE |
| CLÉMENCE ISAURE (Association) | SIAS CAR |
| COLLECTIF MONTAUBAN | SOLIDARITÉ ÉTUDIANTS |
| COLLECTIF REVEL | S O S VOYAGEURS |
| COLLECTIF VILLEFRANCHE | SPIRALE |
| CONFÉRENCES SAINT-VINCENT-DE-PAUL | SAINTE-VINCENT-DE-PAUL CARCASSONNE |
| CROIX-ROUGE BESSIÈRES | SAINTE-VINCENT-DE-PAUL TOULOUSE |
| CROIX-ROUGE CAHORS | TABLE OUVERTE |
| CROIX-ROUGE CARCASSONNE | TEMPS LIBRE |
| CROIX-ROUGE CAZÈRES | TRAVERSE |
| CROIX-ROUGE NARBONNE | VITECRI |
| CROIX-ROUGE SAINT-LYS | VIVRE ENSEMBLE |
| CROIX-ROUGE TOULOUSE | VIVRE MIEUX |
| C E S A | VOIR ET COMPRENDRE |

Source : Banque Alimentaire de Toulouse et de sa région - rapport d'activité 1994

Sur ces 106 associations, 25 relèvent de réseaux nationaux, et toutes les autres constituent des structures à vocation thématique et locale. Dans les autres départements, ces mêmes calculs font apparaître des ratios un peu plus faibles. Dans le cas du Puy-de-Dôme, les associations n'appartenant pas aux réseaux nationaux constituent 25% des structures desservies par la Banque Alimentaire.

On peut estimer que de 40 à 60% de l'ensemble des associations servies par les Banques Alimentaires relèvent de ce type de structures. Ainsi, entre 1 300 et 1 600 associations strictement locales procèdent à des distributions alimentaires sur le territoire français.

Si leur répartition privilégie plutôt les départements urbains, il est rare que les villes les plus importantes des départements ruraux soient dépourvues de toute association pratiquant une forme ou une autre d'aide alimentaire.

1.4. Les Centres Communaux d'Action Sociale

Parmi les résultats de l'enquête auprès des acteurs locaux de l'aide alimentaire, la présence massive des Centres Communaux d'Action Sociale constitue l'élément sans doute le moins attendu, peut-être parce que le moins visible.

Dans les périodes de l'immédiat après guerre, les Bureaux d'Aide Sociale intervenaient déjà massivement auprès des familles en difficulté soit par la remise de colis soit par la distribution de bons d'alimentation. Cette action s'est ensuite tournée vers l'aide aux personnes âgées jusqu'à la fin des années soixante-dix. Puis, sous l'influence de la montée du chômage, les Bureaux d'Aide Sociale devenus les Centres Communaux d'Action Sociale après la réforme de décentralisation se sont engagés vigoureusement dans l'aide aux familles. Cette action entre dans la part non obligatoire de l'aide sociale prise en charge à l'échelon local.

Les CCAS participent à l'aide alimentaire, d'une part, par des aides directes aux personnes démunies, d'autre part, indirectement par la prise en charge, à la place des associations, de nombreuses dépenses afférentes à l'aide alimentaire.

Les aides directes

Les CCAS délivrent des aides alimentaires directes sous trois formes distinctes : des bons alimentaires, des secours en espèces, et enfin, sous la forme de distribution de produits alimentaires. Le plus souvent, les CCAS cumulent ces différentes aides. La forme d'aide privilégiée par les CCAS est la remise de bons d'alimentation. Le montant unitaire des bons alimentaires varie d'un CCAS à l'autre, et au sein d'un même CCAS, les montants peuvent varier selon la taille du ménage secouru. La seule restriction posée aux personnes aidées dans l'utilisation des bons alimentaires est l'interdiction d'acheter des boissons alcoolisées.

Les autres formes d'aide également largement utilisées par les CCAS sont les secours en espèces. Au moins le tiers des secours en espèces qui sont octroyés par les CCAS, le sont à des fins alimentaires. Les deux tiers restants sont essentiellement affectés au paiement de loyers ou d'autres factures. Cette forme d'aide alimentaire présente, pour les personnes aidées, les mêmes avantages et les mêmes inconvénients que le bon alimentaire.

Enfin, certains CCAS distribuent, comme le font beaucoup d'associations caritatives, des colis alimentaires. Ces CCAS s'approvisionnent souvent en produits alimentaires auprès des Banques Alimentaires. Ils n'organisent pas de collectes de produits alimentaires mais des achats sont parfois réalisés afin de compléter les produits de la Banque Alimentaire. Certains CCAS demandent une participation financière aux familles bénéficiaires des colis alimentaires.

Une participation indirecte à l'aide alimentaire

Parallèlement aux aides directes, les CCAS participent indirectement mais d'une façon conséquente à l'aide alimentaire.

C'est dans ce cadre que l'on peut noter une forte collaboration et un partenariat entre les CCAS et les associations caritatives dans le domaine de l'aide alimentaire. En effet, les CCAS, et plus largement les communes, apportent un soutien matériel et financier aux associations caritatives dans l'exercice de leur activité d'aide alimentaire.

Très fréquemment, les communes mettent à la disposition des associations des locaux gratuits qu'elles utilisent pour le stockage et la distribution des produits alimentaires. Par ailleurs, pour un grand nombre d'associations qui ne disposent pas de véhicules propres, les transports destinés à l'approvisionnement en produits alimentaires auprès de la Banque Alimentaire, sont assurés par des véhicules et du personnel de la commune.

A côté de ces aides matérielles, les communes et les CCAS octroient également des aides financières aux associations sous forme de subventions. A titre d'exemple, la Banque Alimentaire de

Moselle bénéficie de subventions, de la part de certaines communes et du Conseil Général, qui sont affectées à des dépenses d'investissement.

Enfin, certains CCAS soutiennent activement les actions de pédagogie alimentaire mises en œuvre par les associations et ce, de plusieurs façons. Ils prennent en charge une partie des achats réalisés par les familles bénéficiaires dans le cadre des coopératives alimentaires. Mais l'intervention des CCAS au sein des coopératives alimentaires ne se limite pas à une participation financière, ainsi, les CCAS collaborent avec les organismes caritatifs et les travailleurs sociaux pour recruter les familles participantes et pour évaluer les actions menées.

L'étude réalisée dans le département de la Moselle et dont les résultats ont été confrontés à la situation des autres départements montre que cette importance se concrétise par le montant des dépenses d'aide alimentaire réalisées par les CCAS, le nombre de bénéficiaires des aides alimentaires.

1.5. L'aide alimentaire dans les établissements sociaux

Cette rubrique figure ici pour mémoire. Cette forme d'aide qui n'est habituellement pas intégrée dans l'aide alimentaire n'ayant pas été étudiée dans cette enquête. Il faut cependant tenir compte de l'existence de services alimentaires fournis par ces établissements au premier rang desquels figurent les Centres d'Hébergement et de Réadaptation Sociale. Si l'on estime que le nombre de places dans des centres d'hébergement et de réadaptation sociale pratiquant une restauration collective est de 12 000 places (*Source FNARS*) auxquelles il faut ajouter encore 2 000 places en centre d'accueil hors CHRS et, sur la base d'un coefficient de remplissage de l'ordre de 90% et d'un prix de revient journalier (hors personnel et frais de structures) d'un montant moyen de 24 Francs, l'apport alimentaire de ces organismes serait de l'ordre de 110 millions de Francs.

2. LES BENEFICIAIRES DE L'AIDE ALIMENTAIRE

L'aide alimentaire n'est pas une prestation légale dont quelque organisme prestataire assurerait la délivrance et, par conséquent, la comptabilité. Les données disponibles sont, par conséquent, très fragmentaires et fragiles. En l'absence de méthodes lourdes d'enquête auprès des bénéficiaires de cette aide, on ne peut qu'essayer de juxtaposer des chiffres et d'en estimer la fiabilité. D'autres informations, elles aussi parcellaires, fournissent quelques indications sur les bénéficiaires de cette aide. La troisième information porte sur les modalités d'usage de l'aide alimentaire par les ménages bénéficiaires.

2.1. Les bénéficiaires de l'aide alimentaire selon les associations

Chaque association tient avec une précision plus ou moins grande et selon son degré de centralisation le décompte des bénéficiaires de son action. En règle générale le souci de la comptabilité et de l'administration n'est pas premier pour les bénévoles qui procèdent aux distributions. Cela explique la fragilité de ces chiffres.

La Fédération Nationale des Banques Alimentaires indiquait en 1995 avoir par l'intermédiaire des associations adhérentes, distribué de l'alimentation à 716 000 bénéficiaires, sur la base de 34 000 tonnes collectées, le ratio est de 47,5 kg par personne secourue soit environ 95 repas par personne et par an (base 500 g. par personne et par repas).

Les Restos du Cœur indiquent avoir aidé 520 000 personnes dans la même période, ce qui correspond à 86 repas par personne et par an (base des Restos du Cœur : 750 g. - un repas complet).

Le Secours Populaire Français, dans son rapport de 1995, fait état de 946 281 personnes aidées. En appliquant le ratio de 400 g. par repas retenu par cet organisme, l'aide alimentaire apportée par personne est de l'ordre de 95 repas annuels. Ce chiffre n'est qu'un ratio théorique car il

ne prend pas en compte la nature des produits. 400 grammes de pommes ne constituent pas nécessairement un repas socialement acceptable...

En l'absence de données précises rassemblées par le Secours Catholique, sur la base d'un ratio de 40% des personnes se présentant aux permanences pour une aide alimentaire, le nombre de personnes secourues par cette association par des aides alimentaires serait de 250 000. Ce ratio est d'ailleurs assez voisin de celui obtenu par la Croix-Rouge qui indique procéder à des distributions alimentaires auprès de 303 800 personnes sur les 912 000 situations prises en charge.

S'agissant des Centres Communaux d'Action Sociale, l'étude préliminaire réalisée dans le département de la Moselle fait apparaître un ratio

$$\frac{\text{Nombre de personnes aidées}}{\text{Nombre d'habitants}} = 0,025$$

ce ratio confirmé avec de faibles variations dans les autres départements et rapporté à l'ensemble de la population française ferait état de 1,4 millions de bénéficiaires d'aides alimentaires au titre de l'aide alimentaire des CCAS.

L'addition de l'ensemble de ces chiffres avoisinerait 4,2 millions. Ce chiffre constitue la limite supérieure du nombre admissible de bénéficiaires de l'aide alimentaire. Il est hautement improbable en raison de l'existence de doubles comptes. Selon les responsables des associations rencontrés dans les différents départements, il semble assez rare qu'une même personne puisse multiplier les présences dans différentes associations. Le fait que les Restos du Cœur ne distribuent que pendant l'hiver conduit bien des personnes à combiner le recours aux Restos du Cœur et à une autre association. Il semble dans ce cas s'agir plutôt du Secours Catholique ou de la Croix-Rouge. Les bénéficiaires des aides du Secours Populaire utilisent plus volontiers l'aide des Centres Communaux d'Action Sociale. Les familles prises en charge par les petites associations locales sont en grande majorité comptées sur le contingent des Banques Alimentaires et de ce fait il n'y a pas de double compte supplémentaire. L'usage simultané de la Croix-Rouge et du Secours Catholique est assez

peu fréquent en raison de la forte interpénétration des réseaux de bénévoles de ces deux organismes. Lorsque cela se produit, ces associations semblent assez bien repérer ces situations.

Par ailleurs, Secours Catholique et Croix Rouge Française sont très largement approvisionnés par les Banques Alimentaires. Ainsi, en privilégiant l'hypothèse quasi systématique de doubles comptes on peut penser que le nombre global de bénéficiaires de l'aide alimentaire se situe autour de 2,1 millions de personnes.

2.2. Des caractéristiques mal connues

Si les données globales sur les bénéficiaires de l'aide alimentaire restent largement à construire, il en va de même des caractéristiques socio-démographiques des personnes qui recourent à cette aide. Parmi les associations nationales spécialisées, seuls les Restos du Cœur ont développé un recueil d'informations statistiques. La position d'intermédiaire des banques alimentaires ne les prédisposent pas à collecter des informations auprès des bénéficiaires¹. Parmi les réseaux nationaux non spécialisés, seul le Secours Populaire Français dispose de données départementalisées sur les bénéficiaires des aides alimentaires.

Les informations des « Restaurants du Cœur »² montrent une population de bénéficiaires composée à 13% de personnes seules, à 28% de familles monoparentales, à 5% de couples sans enfants et, enfin à 53% de familles avec enfants. Il faut noter que les familles monoparentales avec deux enfants ou plus représentent 20% des bénéficiaires. De la même manière, les couples ayant au moins trois enfants représentent 29% de la population des bénéficiaires. Au total, 63% des bénéficiaires d'aide alimentaire ont au moins deux enfants.

38% des bénéficiaires de l'aide alimentaire fournie par les Restos du Cœur perçoivent le Revenu Minimum d'Insertion. Ce taux atteint 45% pour les familles monoparentales avec un ou deux enfants ainsi que pour les couples avec deux enfants. Les loyers mensuels moyens hors charges se situent autour de 1 600 Francs.

¹ On notera cependant une étude intéressante émanant de cet organisme sur Les pratiques alimentaires des familles démunies en 1990, enquête de la Fédération Française des Banques Alimentaires.

² Restaurants du Cœur, Campagne 1994-1995, moyenne nationale. Document interne - 1996.

En matière de ressources, les Restos du Cœur ont progressivement infléchi leur politique, fonctionnant au départ à guichet ouvert, l'association devant le gonflement de la demande (près de 40% de plus entre la campagne 1993-1994 et la campagne 1994-1995) a décidé de modifier sa politique en privilégiant les personnes seules et particulièrement les jeunes, les familles monoparentales ayant un ou deux enfants, les jeunes couples ayant un ou deux enfants. Pour ces catégories, le barème retenu se situe au-dessus du RMI, en revanche, pour les autres catégories, il est plus restrictif et découle du RMI. La généralité des bénéficiaires reçoit 6 repas par semaine pendant les 14 semaines de chaque campagne. Les personnes qui ne dépassent pas la moitié du barème perçoivent 12 repas par semaine. Par ailleurs, le nombre de repas est limité à 6 par famille.

Tableau n° 30 :

Barème d'attribution d'une aide alimentaire par les Restos du Cœur

| Situation familiale | Rappel barème 1994-1995 | Rappel barème RMI au 1/1/1995 après abattement forfaitaire logement | Barème décidé par le C.A. pour 1995-1996 |
|---------------------------------|------------------------------------|--|---|
| Isolé | 2 600 | 2 046 | 2 500 |
| Monoparentale 1 enfant | 3 500 | 2 930 | 3 300 |
| Monoparentale 2 enfants | 4 000 | 3 495 | 3 600 |
| Monoparentale 3 enfants | 4 500 | 4 425 | 4 000 |
| Couple sans enfants | 3 500 | 2 930 | 3 300 |
| Couple 1 enfant | 4 000 | 3 495 | 3 600 |
| Couple 2 enfants | 4 500 | 4 193 | 4 000 |
| Couple 3 enfants et plus | 5 100 | 5 123 | 4 500 |
| En plus par enfant | 600 | 930 | 500 |

Source : Restos du Cœur 1996

Lors de la campagne de 1994-1995, seulement 8% des bénéficiaires dépassaient de plus de 4% le barème.

Les informations fournies par le Secours Populaire Français sont un peu moins développées. Elles montrent toutefois que la part des familles est très forte parmi les bénéficiaires de l'aide alimentaire. Sur les 289 038 ménages bénéficiaires d'une aide, les ménages composés d'une seule personne ne représentaient que 24% de la population aidée. Dans ce groupe, des informations sur l'âge ne sont données que pour 57 446 personnes, les moins de 25 ans représentent 17% de ce groupe. Parmi les plus de 25 ans, 54% bénéficiaient du Revenu Minimum d'Insertion.

S'agissant des familles, les informations relatives au RMI sont disponibles sur 162 059 familles sur les 219 081 familles aidées par le Secours Populaire Français. Sur ces 162 059 familles 42 907, soit 26% bénéficiaient du RMI.

Pour de nombreuses associations locales, le RMI constitue un véritable seuil de pauvreté qui conditionne leur intervention. Acceptant de fournir une aide alimentaire en-dessous de ce seuil, ou après un examen de la situation des personnes, légèrement en-dessus, cette aide alimentaire se situe nettement au-dessous des seuils de pauvreté. Rappelons qu'en 1994-95, le seuil de pauvreté communément admis de 50% du revenu médian se situait à 3 330 Francs par unité de consommation¹. L'aide alimentaire des associations et des CCAS se situe nettement en-dessous de ce seuil.

¹ Sur cette question des seuils de pauvreté, voir de M-O. GILLES et M. LEGROS, Politiques sociales : l'épreuve de la pauvreté, collection des rapports du CRÉDOC n°159, avril 1995, 456 p.

2.3. La place de l'aide alimentaire

Pour les bénéficiaires, l'aide alimentaire remplit une triple fonction, nutritionnelle, économique et sociale. Une enquête alimentaire quantitative reste à faire auprès des populations défavorisées. Si nous disposons de données abondantes sur les relations entre pauvreté et malnutrition, celles-ci proviennent surtout de pays à forts clivages sociaux : États-Unis, Amérique Latine, Afrique, etc. S'agissant de la France, les travaux de Jean-Pierre DECHAMPS¹ montrent que les troubles cliniques parfois constatés sont plus l'effet « d'une malnutrition portant sur la qualité et la répartition des nutriments que sur l'apport énergétique global ».

L'étude réalisée en 1990 par la Fédération Française des Banques Alimentaires² montrait que la composition des repas en milieu défavorisé reposait prioritairement sur les glucides lents mais qu'en revanche les produits frais posaient à ces familles des problèmes d'approvisionnement régulier par manque de moyens. Cette enquête mettait fortement l'accent sur les difficultés d'accès à la consommation de viande fraîche, de poisson, de fruits et de légumes frais.

L'enquête des Banques Alimentaires soulignait, retrouvant en cela de multiples témoignages issus des professionnels de l'accueil et de l'hébergement en urgence, le fait que les personnes sans domicile fixe sont particulièrement exposées aux carences alimentaires. Il s'agissait dans cette enquête d'hommes jeunes et célibataires « dont la déstructuration des repas, pris très souvent à l'extérieur de leur domicile, entraîne une alimentation carencée en corps gras, viandes et produits frais ». 15% d'entre eux mentionnaient se priver d'un repas par jour et par nécessité.

L'étude récente réalisée par Stéphane CHATEIL dans le cadre des travaux du Centre International de l'Enfance³ montre bien l'importance de la naissance de l'enfant dans la décision de recourir à une demande d'aide alimentaire auprès d'associations caritatives mal connues de ces personnes. Tout se passe, par ailleurs, comme si ces familles se représentaient le réseau caritatif comme étant surtout destiné à des personnes plus en difficulté qu'elles-mêmes. Lorsque ces familles

¹ Centre de Médecine Préventive et du Département de Santé Publique de la Faculté de Médecine (Pr SENAULT), Vandœuvre-les-Nancy. Bibliographie sur demande.

² Op cit.

³ CHATEIL St., Pratiques et représentation de l'aide alimentaire en France. Besoins et attentes des familles démunies ayant un enfant en bas âge, 1995.

s'adressent à ces réseaux, il semble qu'elles éprouvent des difficultés à obtenir des produits spécifiques pour les enfants : lait, infantile ou maternisé, petits pots et surtout couches. Cette étude confirme notre hypothèse du caractère marginal d'un recours multiple aux associations et la réalité du recours concomitant.

La synthèse la plus récente sur ce thème a été effectuée par un groupe de travail national du Comité Français d'Éducation par la Santé¹. Elle relativise les données diffusées par les médias tout au long de l'année 1995 sur la dégradation de l'état nutritionnel des enfants d'âge scolaire. Cette investigation documentaire montre que « le peu d'informations disponibles concernant l'alimentation des enfants scolarisés, en particulier celle des enfants de milieux défavorisés ne permet pas de conclure à des effets négatifs sur l'état nutritionnel ». Par ailleurs, une autre étude citée également dans ce rapport montre que « dans les familles à faibles revenus, ce sont avant tout les parents qui sont mal nourris, dans la mesure où ceux-ci protègent au maximum leurs enfants des effets alimentaires de la pauvreté »²

Au terme de ce parcours, il est probable que l'aide alimentaire apportée par les différentes associations et structures remplit des fonctions nutritionnelles assez différentes. Pour certaines personnes, jeunes ou adultes isolés et sans logement, elle constitue un apport essentiel, tout du moins à certaines périodes de l'année. Pour les familles, elle constitue, dans la majorité des cas, surtout un complément aux multiples bricolages qui permettent d'assurer une alimentation quotidienne lorsque les ressources sont très faibles.

L'examen du poids de l'aide alimentaire dans le budget des ménages conforte cette approche dans la mesure où elle montre que cette aide ne représente qu'une fraction limitée des ressources. Sur la base d'une aide globale estimée précédemment autour de 2,5 milliards de Francs, bénéficiant à 2 100 000 personnes, l'apport moyen annuel par individu serait de l'ordre de 1 200 Francs par

¹ LE BIHAN G., MICHAUD C., BRIKI O., Alimentation des élèves issus de milieux défavorisés - Contacts - Enjeux, aide à la décision. CFES, mai 1996

² DOWLER E., CALVERT C., Nutrition and diet in lone-parents families in London. London, Family policy studies center, 1995, p.60 in CEFS op. cit.

personne et par an, soit pour un allocataire du RMI isolé, un apport de l'ordre de 5% de son revenu annuel, ce taux s'élèverait, sur ces bases à près de 10% du revenu d'une famille ayant trois enfants. Cet apport économique peut paraître limité. S'il est bien certain qu'elle n'assure jamais la totalité de l'apport alimentaire, l'aide acquise dans les différents réseaux peut, dans certains cas, représenter jusqu'à près du quart du budget alimentaire d'une famille de trois enfants. Il s'agit là d'un maximum, mais dans la course à la vie quotidienne que suscite une situation à très bas revenus, cet apport constitue un complément indéniable.

Il faut, enfin, tenir compte du rôle que joue l'apport alimentaire en matière de socialisation. La rencontre avec les bénévoles, les échanges assurés par les différentes associations entre les branches ou les volontaires et les personnes en difficulté constituent une source de lien social qui ne peut être occultée. L'enquête réalisée par le CRÉDOC sur l'« évaluation des politiques publiques de lutte contre la grande pauvreté »¹ montrait nettement cette fonction de création d'interaction jouée par les organismes sociaux et les associations. Elle montrait aussi l'absence de synergie entre les différents services. Il est probable que ce reproche pourrait également être adressé aux services d'aide alimentaire qui, en dépit des mouvements mentionnés plus haut, éprouvent pour certains d'entre eux au moins, de la difficulté à passer d'une action strictement alimentaire à une intervention plus large.

¹ Op. cit.

Cinquième chapitre

L'AIDE ALIMENTAIRE DANS L'ECONOMIE DU SOCIAL

Pour tenter de mesurer la part prise par l'aide alimentaire dans l'action sociale, il ne faut pas seulement s'intéresser aux produits remis aux personnes en difficultés mais aussi, et peut-être surtout, à l'évolution de l'aide alimentaire vers des formes d'action sociale relevant de l'insertion.

1. LES PRODUITS PROPOSES AUX PERSONNES EN DIFFICULTE

L'aide alimentaire utilise deux canaux, le premier sur lequel nous reviendrons dans le paragraphe suivant consiste à fournir une prestation en espèces ou par la remise d'un bon ou d'un ticket dont le contenu n'est pas affecté à un achat précis. Cette méthode est principalement utilisée par les centres communaux d'action sociale et par certaines associations.

La seconde méthode consiste à remettre des produits alimentaires cuisinés ou non. Nous avons vu principalement que la quantité des produits distribués par les associations caritatives s'élève aux environs de 120 000 tonnes sur lesquelles un peu plus de 100 000 tonnes étaient distribuées par les trois grands réseaux : Banques Alimentaires, Restos du Cœur et Secours Populaire. D'un réseau à l'autre la nature des produits n'est pas la même et l'origine diffère également.

1.1. Les produits distribués

Si dans le domaine de la comptabilité, des règles communes s'appliquent aux différents organismes, en revanche, les comptabilités des matières sont moins harmonisées. Cela rend difficile la comparaison des produits distribués par les différentes associations.

S'agissant des banques alimentaires, les 34 318 tonnes distribuées en 1995 se répartissent de la manière suivante entre les différents produits.

Tableau n° 31 :

Les produits distribués par les Banques Alimentaires

| Famille de produits | Quantités en tonnes | % |
|---|---------------------|--------------|
| Lait | 5 640 | 16,9 |
| Fruits frais (dont pommes de retrait) | 4 866 | 14,6 |
| Légumes frais (dont pommes de terre de retrait) | 2 540 | 7,6 |
| Plats cuisinés | 2 538 | 7,6 |
| Pâtes alimentaires - riz | 2 477 | 7,4 |
| Fromages, produits laitiers | 1 950 | 5,9 |
| Conserves de légumes | 1 903 | 5,7 |
| Boissons et sodas | 1 588 | 4,8 |
| Biscuits - biscottes | 1 475 | 4,4 |
| Huiles - matières grasses | 959 | 2,9 |
| Viandes - volailles surgelées | 855 | 2,6 |
| Viandes en conserves | 687 | 2,1 |
| Aliments pour enfants | 683 | 2,1 |
| Condiments - sauces | 574 | 1,7 |
| Viandes - volailles - charcuterie fraîches | 562 | 1,7 |
| Conserves de fruits | 501 | 1,5 |
| Farine - purée | 494 | 1,5 |
| Crèmes - desserts surgelés | 486 | 1,5 |
| Boulangerie - pâtisserie | 394 | 1,2 |
| Plats cuisinés surgelés | 390 | 1,2 |
| Sucre | 378 | 1,1 |
| Potages | 366 | 1,1 |
| Petits déjeuners - céréales | 209 | 0,6 |
| Crèmes - entremets | 188 | 0,6 |
| Chocolats | 146 | 0,4 |
| Café - chicorée - thé | 114 | 0,3 |
| Conserves de poisson | 114 | 0,3 |
| Fruits - légumes secs | 73 | 0,2 |
| Légumes surgelés | 62 | 0,2 |
| Fruits de mer surgelés | 37 | 0,1 |
| Poissons frais | 17 | 0,05 |
| Fruits surgelés | 2 | 0,01 |
| Produits d'entretien, d'hygiène et divers | 980 | 0,03 |
| Total | 33 338 | 100,0 |

Source : F. F. B. A. 1995

Le tonnage très fort en légumes frais est composé essentiellement de pommes de terre fournies par les retraits, les fruits frais comprennent surtout des pommes de même provenance. La répartition des produits distribués par les Restos du Cœur est sensiblement différente. Mais rappelons que cette association procède davantage par achats de produits à partir de dons en argent.

Tableau n° 32 :
Les produits distribués par les « Restos du Cœur »
Campagne 1994 - 1995

| Produits | Quantités en tonne | % |
|--------------------------------|--------------------|--------------|
| Lait | 7 692 | 22,8 |
| Légumes secs - pâtes - riz | 6 753 | 20,0 |
| Fruits et desserts | 6 214 | 18,5 |
| Viandes - poissons - œufs | 6 098 | 18,0 |
| Fromages - yaourts | 2 487 | 7,4 |
| Pain - farine | 1 250 | 4,0 |
| Beurre - huile | 1 246 | 3,7 |
| Légumes frais | 813 | 2,5 |
| Sucre | 432 | 1,3 |
| Boissons | 321 | 1,0 |
| Café - potage - petit déjeuner | 257 | 0,8 |
| Aliments bébé | 57 | - |
| Total | 33 638 | 100,0 |

Source : Restos du Cœur 1995

En 1994, le Secours Populaire Français a distribué 35 798 tonnes de produits alimentaires. Leur répartition est indiquée dans le tableau suivant.

Tableau n° 33 :

Les produits alimentaires distribués par le Secours Populaire Français en 1994

| Produits | Quantités en tonne | % |
|-------------------|--------------------|--------------|
| Pommes | 11 478 | 32,3 |
| Lait | 6 562 | 18,5 |
| Conserves | 3 768 | 10,6 |
| Pommes de terre | 2 953 | 8,3 |
| Viandes | 1 973 | 5,6 |
| Pâtes - féculents | 1 556 | 4,4 |
| Fruits | 1 304 | 3,7 |
| Légumes | 1 284 | 3,6 |
| Beurre | 1 129 | 3,0 |
| Farine | 970 | 2,7 |
| Fromages | 471 | 1,3 |
| Sucre | 115 | 0,3 |
| Vivres divers | 1 891 | 5,3 |
| Total | 35 454 (1) | 100,0 |

Source :SPF - Programme alimentaire 1994/02.1953

(1) A ce tonnage, il faut ajouter la distribution de colis qui ont été remis au moment de Noël à 50 975 familles soit 192 248 personnes pour un tonnage correspondant à 293,5 tonnes de produits alimentaires.

Outre les décalages de nomenclatures d'une association à l'autre, des décalages de calendrier existent, dans la mesure où les Restos du Cœur raisonnent en termes de campagne alors que les Banques Alimentaires utilisent l'année civile comme référence. Au-delà de ces incertitudes, qui rendent hasardeuse toute tentative de consolidation de ces données, on peut noter que certains produits apparaissent comme particulièrement abondants. Ainsi, le lait avec 19 844 tonnes constitue près de 20% de l'apport alimentaire des trois principaux réseaux. Avec 23% les fruits constituent le premier apport des réseaux d'aide alimentaire, mais cet apport est en grande majorité constitué de pommes issues des retraits. La viande vient ensuite avec près de 10% des produits distribués. Ce

chiffre est en réalité largement sous-estimé puisqu'une large part des conserves et des plats cuisinés contient de la viande.

Les décalages entre les produits distribués par les différentes associations tiennent également aux différences dans les modalités d'approvisionnement.

2-2. Les approvisionnements, d'un réseau à l'autre

Les produits alimentaires distribués par les trois principales associations proviennent de quatre sources distinctes : Union Européenne, retraits agricoles, dons des entreprises ou des particuliers, achats réalisés à partir des dons en espèces. Selon l'origine et les objectifs des associations, ces modalités se combinent de manière différente.

Tableau n° 34 :
Origine des produits distribués selon l'association

- En tonnes -

| | Banques alimentaires | Restos du Cœur | Secours Populaire Français | Total |
|---------------------------------|---------------------------------|-----------------------|---------------------------------------|----------------|
| Union Européenne | 8 739 | 10 497 | 6 223 | 25 409 |
| % | 24,7 | 31,1 | 17,4 | 24,3 |
| Retraits agricoles | 4 773 | 0 | 4 734 | 9 507 |
| % | 13,5 | 0 | 13,2 | 9,0 |
| Dons et collectes (1) | 21 806 (1) | -(2) | 24 997 (3) | 46 803 |
| % | 61,7 | 0 | 68,5 | 44,2 |
| Achats par l'association | 0 | 23 191 | 293 | 23 484 |
| % | 0 | 68,9 | 0,8 | 22,5 |
| Total | 35 317 | 33 638 | 35 748 | 104 702 |
| % | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 |

(1) Il s'agit ici des collectes auprès de l'industrie agro-alimentaire et de la distribution.

(2) Un très faible tonnage non identifié est collecté localement par certaines équipes des Restos du Cœur

(3) Ce chiffre comprend les collectes auprès des organismes agricoles.

Ces dons et collectes occupent une très large place dans la totalité des approvisionnements de l'aide alimentaire. Ce tonnage est probablement sous-estimé pour ces grandes associations qui ne comptabilisent pas avec une très grande précision les dons qui peuvent être faits aux centres locaux de distribution. Par ailleurs, les petites associations locales bénéficient de dons de commerçants et de centres de distributions ou d'entreprises agro-alimentaires locales. Ces donations, ainsi que celles de particuliers effectuées lors de collectes locales ou aux portes des magasins, ne font pratiquement jamais l'objet d'une comptabilité matières, leur existence n'en est cependant pas moins effective. Si l'on estime à 120 000 tonnes le poids total de l'aide alimentaire en nature, il n'est pas exagéré de penser que les collectes auprès des particuliers et des entreprises constituent près de la moitié de l'aide alimentaire en nature. On ne peut pas globalement, en raison de l'absence de chiffres, fournir une répartition précise entre les différentes sources de donateurs.

2. DES PRODUITS AUX SERVICES : L'EVOLUTION DE L'AIDE ALIMENTAIRE

Donner à manger, mais surtout fournir aux personnes en difficulté la possibilité de retrouver les moyens de leur autonomie, telle est la ligne de conduite la plus fréquemment énoncée par les associations et les personnes engagées dans la distribution alimentaire. En dépit de son importance, ou peut-être, justement, à cause de cette importance, l'aide alimentaire n'apparaît toujours que comme un palliatif, une réponse de dépannage dont il faudra savoir se passer. En allant plus avant dans ce raisonnement, on pourrait dire que le don d'aliment suscite une réelle mauvaise conscience. Mauvaise conscience d'être dans une société qui gaspille de la nourriture et laisse des personnes sans les moyens de se nourrir, mauvaise conscience de ne donner que de la nourriture quand, bien souvent, il faudrait offrir du travail ou tout au moins des ressources délivrées de la précarité. Il est bien rare que les cadres de l'aide alimentaire n'expriment pas ce qu'ils perçoivent à la fois comme une force -le dépannage et la lutte contre le gaspillage- mais aussi comme une limite : la nécessité de prolonger dans le temps l'aide aux personnes en difficulté. Cette difficulté à penser l'aide alimentaire de manière isolée de toute autre forme d'aide n'est pas récente, les textes du 19ème siècle faisaient état de ce sentiment, mais elle se trouve renforcée par deux mouvements. Le premier est celui de la recomposition de l'aide alimentaire au cours de ces dernières années. La création des Restos du Cœur et des Banques Alimentaires a certainement conduit les organismes qui avaient développé de l'aide alimentaire à réexaminer leurs pratiques. Si la Croix-Rouge a d'emblée utilisé les Banques Alimentaires comme un fournisseur lui permettant de rationaliser son mode de distribution, le Secours Catholique a cherché à amplifier une action éducative et à réduire l'apport direct de nourriture aux personnes et aux familles en difficulté. Le développement d'une aide alimentaire spécialisée et dont le succès a été très rapide a conduit bien des associations à recentrer ou à réorganiser leur action. Par ailleurs, ces mêmes années ont vu se développer un vaste ensemble de services et d'activités dont l'objectif est de proposer des démarches d'insertion sociale et professionnelle. Cette direction de travail, bien que ces effets soient loin de faire l'unanimité, constitue une démarche très attractive pour des responsables d'associations et des bénévoles qui regrettent le caractère trop ponctuel de leurs interventions. Si elles sont encore loin d'atteindre

l'importance des différentes formes de distribution alimentaire, de nombreux services apparaissent et donnent une coloration nouvelle à l'aide alimentaire. On peut distinguer quatre tendances dans ces évolutions.

2.1. De l'apport en nature à l'aide en espèces

Apports en espèces, apports en nature, l'alternance demeure identique au travers des siècles de charité et d'aide sociale. Selon les périodes, l'accent glisse du contrôle à la responsabilité, de la rationalité à la justice. Lorsqu'il s'agit de redistribuer des produits alimentaires qui sans cela auraient été détruits, le don en nature est évident, lorsqu'en revanche, le don en argent permet d'acheter des aliments qui seront redistribués, l'interrogation renaît sur la meilleure forme de distribution. Le plus souvent aussi, et dans les sociétés ou les périodes où ce n'est pas la nourriture qui fait défaut mais bien les ressources, la solvabilisation constitue le moyen de répondre à l'insuffisance alimentaire. Ce fut sur cet argument que l'État réduisit son programme alimentaire en 1989-1990 après l'instauration du RMI. L'apport en espèces évite aussi la complexité logistique que requiert toute aide alimentaire en nature.

Depuis leur fondation, les bureaux de bienfaisance utilisaient les bons alimentaires que bien des Centres Communaux d'Action Sociale continuent aujourd'hui de prôner. Évitant la manutention du produit alimentaire, le bon s'échange dans un magasin assigné par le CCAS contre des produits qui peuvent ou non être désignés par avance ou inscrits sur le bon. Cette formule est parfois jugée comme stigmatisante sans permettre une plus grande responsabilisation du demandeur d'aide alimentaire. Les associations tendent à l'abandonner, mais elle reste pratiquée par de nombreux centres communaux d'action sociale.

Proche du bon alimentaire par sa présentation, le ticket service connaît une percée très forte tant parmi les associations que dans les centres communaux d'action sociale. Impulsée par trois sociétés commerciales, ce chèque s'apparente au chèque service ou mieux encore au ticket-restaurant, dont il emprunte en partie les réseaux. Ce développement a été soutenu dès 1993 par la

Fondation de France qui a procédé durant deux années à des distributions exceptionnelles en partenariat avec des associations et des groupements d'associations comme la FNARS, la Fédération des Équipes Saint-Vincent ou d'autres organismes tel « La Rue - Big issue » ou « Halte Fontenaysienne ». Ces tickets dont la valeur unitaire est de 20 Francs peuvent s'utiliser comme des tickets-restaurants mais permettent également de se procurer des produits alimentaires et des produits d'hygiène corporelle dans les supermarchés et commerces de proximité. Sur la période 1993-1994, 195 000 tickets ont été remis aux associations pour un montant de près de quatre millions de Francs. Cette action a été reconduite une seconde année. La Croix-Rouge s'est également engagée depuis deux années dans l'usage de ces chèques, distribuant 16 000 tickets en 1994-1995 et 17 255 tickets au cours de la campagne suivante. L'usage de ce type de service devrait s'amplifier dans les prochaines années car il répond à la fois au souci de contrôle par l'affectation sans être fortement stigmatisant pour les personnes. On peut penser, en particulier, que les collectivités locales devraient pouvoir se saisir de cet outil dans de bonnes conditions.

2.2. L'aide alimentaire, une occasion d'échanges et de contacts

La quasi totalité des associations non spécialisées dans l'aide alimentaire tiennent des permanences à vocation généraliste où l'aide peut être constituée par un don d'aliment mais aussi un secours monétaire, un apport vestimentaire, une aide aux vacances ou une orientation vers un service plus spécialisé. Lorsqu'une personne en difficulté, connue ou non par l'association, se présente dans une permanence pour une demande ponctuelle, trois attitudes sont également possibles. La première consiste à répondre, de manière rationnelle et sans doute un peu mécanique, dans les termes précis de la demande. A une demande alimentaire peut alors répondre la remise d'un bon, d'un colis-repas ou d'un ticket-restaurant. La seconde consiste à regarder de façon plus attentive la demande de la personne et à faire coïncider cette demande aux différents éléments de la panoplie dont dispose l'association. L'aide se fait alors polyvalente et le service s'amplifie. Il arrive aussi que les bénévoles qui accueillent puissent distinguer au delà de la demande alimentaire les difficultés rencontrées par la personne ou la famille, difficultés qui conduisent à solliciter une aide alimentaire. Un document du

Secours Catholique¹ à destination des accueillants insiste sur cette nécessaire connaissance de la personne « Que savons-nous de la personne qui vient de nous quitter ? Avons-nous pris le temps de parler de choses et d'autres avec elle : logement, travail, santé, solitude, enfants, organisation de la vie de famille, loisirs, liens avec les travailleurs sociaux, etc. ? A la découverte de la demande de la personne, ne faut-il pas ajouter celle de ses points forts ? ». Cette démarche du Secours Catholique se retrouve, de façon différente certes, mais obéit à une même logique dans les autres associations. La Croix-Rouge comme le Secours Populaire Français insistent fortement sur cette fonction diagnostic de la demande exprimée par les personnes en difficulté. Les Restos du Cœur mettent l'accent sur l'organisation de la convivialité de l'accueil et depuis quelques années insistent également sur la pluralité des réponses à proposer par l'intermédiaire de « relais-accueil ». De leur côté, bien que n'étant pas directement en contact avec les demandeurs d'aide alimentaire, en application de la Charte des Banques Alimentaires, les associations bénéficiaires doivent « présenter un caractère socio-caritatif et humanitaire visant, grâce à un accompagnement social, à la réinsertion des personnes assistées ; ... »

Ainsi, l'idée d'une distribution « sèche » de produits alimentaires, sans accompagnement social, est pratiquement désormais exclue même si sa pratique peut encore se trouver de manière sporadique dans un CCAS ou dans une association. Par ailleurs, ce type de pratique suppose de faire évoluer l'action des bénévoles vers une plus grande technicité qui se rapprocherait de celle des professionnels du secteur social.

2.3. De l'apport alimentaire à l'aide éducative

De multiples expériences, le plus souvent d'origine associative mais très souvent bénéficiant du support matériel des collectivités locales, se sont développées ces dernières années visant à transformer la distribution d'aliments en une action à finalité éducative. Ces actions prennent deux formes différentes même si les mélanges sont assez fréquents entre les deux.

¹ Secours Catholique, L'aide alimentaire d'urgence, Cahier de fiches, mai 1992.

Dans le premier cas, l'accent est mis sur l'existence d'un groupe de personnes, le plus souvent des femmes, qui réfléchissent sur l'usage de leur budget, font des courses ensemble, voire organisent et prennent des repas ensemble. Les Groupements d'alimentation familiale, les groupes d'aide au budget, les opérations « Marché ensemble » ou les « Repas partagé » du Secours Catholique s'inscrivent pleinement dans cette démarche d'éducation alimentaire.

Les épiceries sociales ou les magasins alimentaires, les définitions et les mots ne sont pas encore bien stabilisés, développés par le Secours Catholique, la Croix-Rouge et depuis 1995 par le Secours Populaire Français se présentent sous la forme de magasins où les produits sont achetés par les associations ou négociés auprès des industriels de l'agro-alimentaire voire de la grande distribution. Les produits européens, les retraits ou les aliments provenant des banques alimentaires peuvent également être utilisés. L'accueil s'effectue dans un cadre proche d'un magasin classique : les produits sont, de préférence, présentés en rayonnages, ils comprennent des produits de base du type sucre, sel, farine, huile mais aussi des produits frais (légumes et fruits). Le système est fondé sur une participation financière. Par exemple, lors du passage à la caisse, il est établi une facturation fictive correspondant au prix réel des produits mais dont les bénéficiaires ne règlent qu'un pourcentage de l'ordre de 10 à 30% (exception faite des produits de l'Union Européenne qui ne peuvent être légalement revendus).

Ces structures s'accompagnent souvent d'ateliers-cuisine et parfois même de groupes de partage de savoir. Il arrive que des bénéficiaires puissent être employés dans ces épiceries. En règle générale, ces épiceries sont ouvertes deux à trois fois par semaine. La Croix-Rouge qui développe ce secteur depuis quelques années dispose actuellement de 25 de ces épiceries dont plusieurs dans le centre de la France comme l'épicerie sociale « Assiette Éco » de Château-Renault en Indre-et-Loire, créée en 1993 avec le concours du CCAS de cette ville, du Secours Catholique, d'Emmaüs, du Secours Populaire et de la Croix-Saint-André et qui avec 9 volontaires de la Croix-Rouge se relayant un jour par semaine accueillent près de 200 familles bénéficiaires.

La Croix-Rouge gère 25 de ces épiceries et pour sa part le Secours Catholique en a ouvertes 65, réparties sur l'ensemble du territoire français.

2.4. De l'apport alimentaire à l'insertion sociale

Autour de l'aide alimentaire, de nombreuses associations tant locales que nationales développent des activités d'insertion. Les formes en sont multiples, on peut les ranger selon leur proximité plus ou moins grande à l'aide alimentaire.

Tout d'abord, des associations emploient des personnes en contrat emploi solidarité pour les activités propres à l'association. Ainsi, à côté des 24 230 bénévoles des Restos du Cœur se trouvent quelque 500 personnes bénéficiant de ce type de contrat, mais cela est aussi vrai pour les autres associations.

Utilisant une démarche sensiblement différente, les Équipes Saint-Vincent ont développé, à partir de Nancy, des coopératives d'insertion. Il s'agit de proposer à des familles un véritable contrat au terme duquel ces familles peuvent bénéficier de produits alimentaires à prix réduits à condition de s'engager à suivre une action collective consistant en séances d'information, en ateliers pratiques et en participation à la bonne marche de la coopérative. La durée de ces actions, variable selon les coopératives, peut aller de 6 à 12 mois. Des conseillères en Économie Sociale et Familiale assurent la formation et l'information des bénéficiaires. Actuellement, 44 coopératives de ce type fonctionnent pour près de 3 200 familles. L'encadrement est assuré par 320 bénévoles.

Enfin, l'aide à l'insertion peut être parfois très proche des actions conduites par les différentes structures d'aide à l'insertion par l'économique. Ainsi les Restos du Cœur ont créé des ateliers voire des « Jardins du Cœur », dont l'insertion est une finalité explicite. 89 ateliers et 71 groupes de jardins fournissent de l'emploi à 32 salariés et à 634 personnes en contrat emploi solidarité. Les activités sont diverses et on trouve des ateliers de bois et menuiserie, réhabilitation d'espaces verts, confiserie et conserverie, élevage, cuisine et plats préparés, mécanique, bricolage, etc.

3. LE POIDS COLLECTIF DE L'AIDE ALIMENTAIRE

Prendre la mesure de l'aide alimentaire peut s'opérer de plusieurs manières, nous avons précédemment procédé à un examen en termes de tonnages d'aliments distribués, l'approche financière doit également être effectuée afin de situer la place de l'aide alimentaire dans l'ensemble des transferts sociaux. Toutefois, le poids réel de ce secteur ne peut être appréhendé que si l'on tient compte de la présence d'un personnel bénévole et de la non-facturation par les collectivités locales des services mis à disposition. Enfin, ce poids doit s'apprécier dans ses différences territoriales.

3.1. Le poids financier de l'aide alimentaire

Pour la campagne 1994-1995, les Restos du Cœur indiquent avoir procédé à des achats ou perçu des denrées en provenance de la C.E.E. pour un montant de 160,4 millions de Francs. Ce montant correspond à un prix à la tonne de 5 513 Francs. Dans la même campagne, quelque 4 500 tonnes d'aliments ont été collectées localement. Valorisé sur la même base financière, cet approvisionnement local correspond à 24,8 millions de Francs. Le coût total de cette campagne a par conséquent été de 184,8 millions de Francs.

En 1995, les Banques Alimentaires ont distribué 34 318 tonnes de produits pour un montant estimé de 515 millions de Francs, soit un prix de base de 15 000 Francs la tonne.

Le décalage entre les deux organismes est de 1 à 2,7. Une faible part de ce décalage tient à la composition du marché. Qu'il s'agisse des produits européens ou des produits achetés ou collectés, la composition du stock de produits n'est pas sensiblement la même entre les deux organismes ainsi que nous avons pu le voir précédemment. La différence principale tient au mode de calcul. Dans le cas des Restos du Cœur, les produits sont achetés de manière centralisée, après mise en concurrence

de fournisseurs et sur la base de très grosses quantités. Dans le cas des Banques Alimentaires mais aussi du Secours Populaire et de la plupart des autres associations locales, les calculs sont effectués sur la base des mercuriales à partir des quantités fournies par les industriels ou le secteur de la distribution. S'il fallait valoriser le montant distribué par les Restos du Cœur dans les mêmes conditions, les coûts seraient voisins de l'ordre de 486,2 millions de Francs.

Sur la base des investigations réalisées dans le département de la Moselle et des quatre départements de l'enquête, il semble que l'on puisse retenir le chiffre de 11 Francs par habitant comme ratio de l'aide alimentaire des CCAS au titre de leur budget de secours. La somme totale de 630 millions consacrée par l'ensemble des CCAS à l'aide alimentaire serait alors à retenir.

La Croix-Rouge distribue 10 000 tonnes annuellement, on peut estimer que 60% de ce volume provient des Banques Alimentaires. Les 4 000 tonnes restant représentent, toujours sur la base des mercuriales, un montant de l'ordre de 60 millions de Francs. Le Secours Catholique ne dispose pas de chiffres précis communicables actuellement, l'extrapolation réalisée à partir des cinq départements tests permet d'accepter une aide correspondant à un tonnage un peu inférieur valorisable pour un montant de 40 millions de Francs.

La plupart des associations locales complètent par des collectes locales voire des achats à partir de dons pour un montant que l'on peut estimer au cinquième de ce qu'elles reçoivent des banques alimentaires. Sur la base de ce ratio, on peut estimer à environ 100 millions le montant collecté de manière individuelle par ces associations.

Si l'on admet avec les Banques Alimentaires, un ratio de frais de gestion assez faible de l'ordre de 6%, le montant de cette dépense est de l'ordre de 120 millions de Francs.

Rappelons enfin pour mémoire que nous avons chiffré à 110 millions l'apport des aides alimentaires des établissements et services sociaux.

Le récapitulatif ci-dessous fait apparaître un montant global de l'aide alimentaire estimé pour 1995 à environ 2,5 milliards de Francs.

Tableau n° 35 :

Récapitulatif de l'estimation de l'aide alimentaire en 1995

| | |
|---|-------------------|
| Banques alimentaires | 515,0 MF |
| Restos du Cœur | 184,8 MF |
| Secours Populaire (1994) | 486,2 MF |
| CCAS | 630,0 MF |
| Croix-Rouge | 60,0 MF |
| Secours Catholique | 40,0 MF |
| Autres associations nationales et locales | 100,0 MF |
| Frais de gestion (6%) | 120,0 MF |
| Aide alimentaires des établissements | 110,0 MF |
| Réajustement des Restos du Cœur aux valeurs mercuriales | 300,0 MF |
| Total | 2 546,0 MF |

Si l'on ne procède pas au réajustement de l'apport des Restaurants du Cœur, le montant total de l'aide alimentaire était de l'ordre de 2,236 milliards de Francs en 1995. Par ailleurs, le montant attribué au Secours Populaire Français correspond à la campagne de 1994 et sera plus élevé en 1995 en raison de la forte progression de l'aide alimentaire dans cet organisme. Il ne paraît pas hors de propos de retenir une estimation pour 1995 de l'ordre de 2,5 milliards de Francs consacrés à l'aide alimentaire en France.

3.2. Volontaires, bénévoles, militants

A l'exception des Centres Communaux d'Action Sociale qui disposent d'un personnel salarié, la plupart des associations font appel à des personnes non rémunérées. Bénévoles, volontaires ou militants, les appellations diffèrent mais l'investissement personnel reste aussi important. Le dispositif d'aide alimentaire repose sur leur présence tant pour la collecte des dons et des produits que pour la redistribution des aliments, la tenue des permanences, l'accueil et l'écoute des personnes en difficulté. Leur décompte est difficile à évaluer, car là aussi des doubles comptes existent. On peut

être bénévole aux Restos du Cœur pendant la campagne d'hiver et agir le reste de l'année avec une autre association. Par ailleurs, lorsqu'un bénévole vient tenir une permanence deux heures par semaine, tel autre assurera presque un plein temps dans l'association. Les chiffres annoncés par les associations sont les suivants :

| | |
|--------------------|--------|
| Banque alimentaire | 1 300 |
| Croix-Rouge | 60 000 |
| Secours Catholique | 72 000 |
| Secours Populaire | 20 000 |
| Restos du Cœur | 25 000 |

Sur la base d'une trentaine de bénévoles par association locale et sur la base de 3 000 associations pratiquant localement de l'aide alimentaire, le volume de bénévoles devrait être estimé aux environs de 60 000 personnes. Ainsi, au total, on arriverait autour de 250 000 personnes participant à des charges très diverses à des activités d'aide alimentaire. En raison des doubles comptes, surtout fréquents avec les Restos du Cœur, il est probable que la bonne estimation se situe plutôt autour de 200 000 personnes. S'il fallait valoriser financièrement ce bénévolat sur la base de 3 heures par semaine pendant 40 semaines par an et pour un montant global de 60 Francs de l'heure, on obtiendrait un montant s'approchant de 1,5 milliard de Francs.

L'aide, volontaire ne se traduit pas uniquement par des heures de bénévoles, elle comprend aussi des aides matérielles, comme lorsqu'une mairie met un local à disposition d'une association, ou lorsqu'un entrepreneur s'abstient d'envoyer la facture correspondant à la location d'un camion.

Le calcul de ces charges indirectes sur la base du prix du marché constituées essentiellement par la location de locaux de stockage et de distribution, mais également par les coûts de transports auxquels il faut ajouter d'autres charges comme le chauffage ou la maintenance des locaux, ont pu être valorisées dans le département de la Moselle pour un montant égal à la moitié de la valorisation du bénévolat et au tiers de l'aide alimentaire. Si ce ratio devait s'appliquer à l'échelon national, cela signifierait que l'aide alimentaire suscite une aide en nature de la part des collectivités publiques, des entreprises privées et des particuliers de l'ordre de 750 millions de Francs. La prise en charge des

coûts directs et indirects fait ainsi apparaître un montant estimé de l'aide alimentaire de l'ordre de 4,75 milliards de Francs. Cette estimation n'a toutefois pas de réel sens car il est probable qu'elle ne se serait pas développée aussi fortement au coût du marché. Notons cependant que ces coûts ne sont pas prohibitifs si l'on regarde la structure de la dépense : pour 100 Francs affectés à l'aide alimentaire, 52,5 Francs correspondent au prix des aliments distribués, 31,5 Francs correspondent à la valorisation du bénévolat et 16 Francs correspondent à la valorisation des aides logistiques bénévoles.

3.3. Une bonne couverture du territoire français

Les Banques Alimentaires desservent plus de 3 000 associations réparties dans la quasi totalité des départements. Avec 1 275 centres de distribution, 506 antennes, 28 camions de distribution, les Restos du Cœur ont élargi chaque année leur implantation sur le territoire français. Le Secours Populaire organise 1 085 permanences, la Croix-Rouge compte 700 points d'accueil particulièrement actifs sur les 1 200 enregistrés dans cet organisme, le Secours Catholique présente une implantation semblable. La carte des centres de distribution recouvre nettement la France des villes de plus de 2 000 habitants. Si le Secours Populaire et les Restos du Cœur bénéficient d'une implantation forte en milieu urbain, la Croix-Rouge et le Secours Catholique sont mieux installés en milieu rural. Cette forte implantation nationale explique bien la réponse des professionnels de l'urgence interrogés à la demande de la FNARS par le CRÉDOC, lorsqu'ils constataient leur facilité d'accès à l'aide alimentaire, cette facilité était aussi géographique.

Sixième chapitre

**LA QUESTION ALIMENTAIRE DANS LE TEMPS,
REPONSES HISTORIQUES ET PROBLEMATIQUES**

Aussi profondément que le regard de l'historien fouille dans le temps, aussi loin que le voyageur puis le géographe explorent les espaces habités, la quête alimentaire est une constante des sociétés humaines comme elle est une demande universelle du vivant. En dépit des siècles de progrès accumulés depuis la première révolution agricole du néolithique, il arrivait et advient encore que cette quête n'aboutisse pas. Sans aller jusqu'à admettre avec Marshall SAHLINS¹ que l'on a assisté au cours de ces derniers siècles à une régression dans l'accès de l'homme à l'alimentation, et que les sociétés de famines sont davantage les sociétés contemporaines que les sociétés primitives, force est de reconnaître que la réponse aux besoins alimentaires n'est pas satisfaite à l'échelle du globe. Si les famines disparaissent en dehors des périodes de guerre, la malnutrition sévit de façon endémique dans des continents entiers et de manière plus fragmentaire dans de très nombreux pays. A l'intérieur même des sociétés développées, des groupes de population se trouvent laissés à l'écart de l'accès à la nourriture dans des conditions suffisantes.

Face à ces risques d'insuffisances et parfois aux tragédies de la réalisation de ces risques,² les différentes sociétés et ceux qui les gouvernent mirent en œuvre deux modalités de réponse. La première relève de la production et de son organisation. Des sociétés de chasse et de cueillette dont la quasi totalité des forces et des ressources disponibles était consacrée à se procurer les subsides nécessaires à la survie du groupe aux sociétés contemporaines développées pour lesquelles cette fonction n'occupe plus qu'une part restreinte de l'activité, l'histoire des sociétés pourrait se lire comme une gigantesque course à l'autonomie alimentaire et à la maîtrise des approvisionnements. Que cette production se fasse dans le cadre d'un système fortement autarcique ou dans le cadre d'échanges généralisés sur des marchés, elle a toujours constitué le cadre normal d'approvisionnement des membres de ces sociétés. Au fur et à mesure de la complexification des sociétés, les divisions du travail, particulièrement dans le monde indo-européen, prirent une forme

¹ SAHLINS M., *Age de pierre, âge d'abondance, l'économie des sociétés primitives*. Paris, NRF Gallimard, 1978, 402 p.

² Les travaux d'historiens sur les famines sont si nombreux que leur énumération relève de l'établissement d'une base de données. Pour ne citer qu'un exemple, il suffit de se reporter aux travaux sur la grande famine d'Irlande. Voir Peter GRAY, *L'Irlande au temps de la grande famine*. Paris, Gallimard 1995, 160p.

ternaire¹ et les prêtres, d'une part, et les guerriers, d'autre part, purent bénéficier d'une fraction du produit alimentaire sans avoir l'obligation de contribuer directement à son élaboration. Au fur et à mesure du développement des sociétés, les gains de productivité sur le secteur alimentaire furent réinvestis dans la conquête d'autres domaines. Il arrivait parfois que la récolte soit insuffisante, que le gibier vint à manquer ou que les puits soient asséchés. Jusqu'à l'aube du développement industriel pour les sociétés les plus développées et encore aujourd'hui dans les pays du Tiers-Monde, une partie de l'histoire humaine est d'abord l'histoire de ces disettes, génératrices parfois de famines voire même de disparition de sociétés.

Face à ces famines qui atteignent un peuple entier ou une région, lorsque, par exemple, les récoltes d'une année devaient être consommées avant que l'on ne puisse utiliser les récoltes de l'année suivante, les armes des gouvernements étaient rares. La prévoyance des chefs ou des rois, la solidarité des greniers individuels ou collectifs constituaient les réponses de sagesse. En leur absence, la révolte était proche. Les faibles récoltes des années d'avant la Révolution Française de 1789 n'expliquent pas cette révolution mais elles permettent d'en mieux comprendre le déroulement immédiat. Le manque alimentaire a toujours été une menace pour ceux qui avaient la charge de conduire leur groupe ou leur société. Si les gouvernants étaient faillibles alors il ne restait plus que l'exil et souvent la mort. Les deux furent au rendez-vous de la dernière grande famine européenne, dans l'Irlande des années 1840-1860.

Au fur et à mesure du développement des sociétés, les grandes famines se firent plus rares, tout au moins dans les pays industrialisés. En revanche, la question alimentaire prit des formes différentes. Des groupes purent se situer en dehors des zones de développement et former de véritables poches de pauvreté et de sous-subsistance². Le manque d'aliments pouvait également entraîner des formes de malnutrition pour certains groupes de populations auxquels des ressources monétaires insuffisantes ne permettaient pas d'accéder aux marchés alimentaires dans des conditions satisfaisantes. Enfin, privées de leurs possibilités d'accès au travail, et à l'écart de toute aide familiale, des personnes pouvaient souffrir du manque alimentaire. Ce fut le cas parfois de jeunes

¹ Sur cette division, on relira de Georges DUMEZIL, Mythe et épopée, l'idéologie des trois fonctions dans les épopées des peuples indo-européens. Paris, NRF, Gallimard, 1968, 663p.

² On se souvient de «Las Hurdes, Terre sans pain», l'un des premiers films à caractère documentaire de Luis Bunuel qui décrit en Espagne une population sous-alimentée.

enfants, d'adultes malades, de personnes trop âgées pour travailler et ne bénéficiant pas de l'une ou l'autre des formes de solidarité familiale ou collective. Pour répondre à ces demandes, là encore, les sociétés mirent en place différentes formes d'action, tantôt confiant à une organisation collective, État, institution religieuse ou autres, le soin d'apporter une réponse à ces demandes, tantôt laissant cette intervention aux multiples formes de charité qui émergèrent dans les différentes sociétés.

Les formes d'aides alimentaires contemporaines ont, par conséquent, un très long passé. Dans une période où le sentiment peut apparaître d'un fort développement des pratiques d'aide alimentaire, le rappel de ce passé permet de relativiser et peut-être de faire apparaître les innovations actuelles et les formes oubliées de cette intervention. Ce rappel est l'objet de la première partie de ce chapitre. La seconde partie est consacrée à l'analyse des problématiques qui permettent de rendre compte des différentes formes de l'intervention sociale dans le domaine de l'aide alimentaire.

1. L'AIDE ALIMENTAIRE : DES COMMENCEMENTS ANCIENS

Les sources historiques qui permettent d'éclairer les différentes formes d'aides alimentaires sont fortement hétérogènes. Si les formes d'aides alimentaires ont été particulièrement bien étudiées dans le monde gréco-romain, ce thème a été peu repris par la suite. La vaste « Histoire de La Charité » de Léon LALLEMAND aborde assez souvent la question de l'aide alimentaire, mais cette source présente l'inconvénient de ne pas toujours être d'une grande fiabilité et surtout de n'être que trop rarement problématisée. Si les travaux des historiens contemporains sur la pauvreté présentent une réelle fiabilité, la question de l'aide alimentaire n'y est que rarement traitée pour elle-même. Ces travaux permettent surtout de montrer la généralité mais aussi la diversité des formes prises par l'aide alimentaire.

Selon Léon LALLEMAND, les sociétés hébraïques, à l'instar d'autres sociétés agraires, fondent et utilisent différents mécanismes d'aide alimentaire que l'on retrouve dans d'autres sociétés. Le dîme est la première des techniques, elle repose sur l'affectation d'une partie des récoltes ou du produit de leur vente à différents groupes sociaux non producteurs. Une première dîme bénéficie à ce titre aux membres de la société consacrés au sacerdotal, une seconde dîme est affectée à des repas dont une partie doit être donnée aux pauvres. Par ailleurs, la veuve et l'orphelin doivent être conviés aux repas publics organisés à l'occasion des principales fêtes (Deutéronome, XVI). Ces dîmes ne permettent pas de faire face aux demandes de secours, aussi les lois judaïques prévoyaient d'autres modalités d'attribution.

Celles-ci prenaient appui sur la possibilité pour les pauvres de s'approprier directement une part de la production non consommée. Ainsi, en vertu des lois mosaïques, celui qui souffre de la faim a le droit d'entrer dans un champ pour y cueillir des épis avec la main sans employer de faucille. Par ailleurs, toute une série de règles s'impose au possédant dans ses rapports avec les plus pauvres. Il lui est recommandé de ne pas enlever toute sa récolte mais de laisser à l'angle du champ une part de sa production (Lévitique XIX). Au cours de l'année sabbatique (7ème année) et du Jubilé (50ème

année) la terre n'est pas cultivée mais les produits qu'elle porte spontanément servent à nourrir le propriétaire, ses esclaves, ses servantes mais aussi les étrangers et les personnes sans ressources.

Le prélèvement de la dîme, la participation aux repas festifs collectifs et l'accès direct à une part des récoltes constituaient les trois modalités de base de l'apport d'aliments aux plus pauvres dans une société qui par ailleurs ne valorisait pas la mendicité et l'aumône. Ces techniques essaimèrent dans l'ensemble des sociétés européennes.

Avec la société grecque, l'aide alimentaire est davantage le fait des gouvernements. Si les mendiants sont nombreux dans l'Odyssée, la présence de pauvres semble fréquente dans les cités grecques décrites par Aristophane. La pratique de l'aumône privée est peu répandue dans cette société qui valorise le don public. En revanche, les sacrifices et les fêtes en l'honneur des divinités multiples et des héros se terminent toujours par des repas et des distributions de viande. A l'occasion des fêtes d'Hécate, à chaque nouvelle lune, les citoyens les plus riches doivent disposer dans les carrefours des œufs et des fromages qui seront consommés par les citoyens les plus pauvres et les étrangers.

Par ailleurs, les orphelins des citoyens décédés pendant les guerres reçoivent des subsides quotidiens du trésor public. Ce trésor public est aussi utilisé pour rémunérer les citoyens de leur participation aux différentes manifestations de la démocratie locale et les citoyens les plus pauvres, toujours selon Aristophane, sont particulièrement présents aux activités civiques rémunérées. Une gratification est donnée au citoyen pour assister aux banquets publics les jours de fête et, par ailleurs, le trésor public organise régulièrement en dehors des périodes de guerre des distributions gratuites ou à bas prix de viande et de blé. A la différence des travaux de Léon LALLEMAND qui ne font pas état de changements très profonds dans l'histoire grecque, les apports de Peter GARNEY¹ montrent la réalité des pénuries alimentaires au Vème siècle lorsque l'approvisionnement d'Athènes devient très dépendant de son environnement. Dans ces périodes de crise, le trésor public abandonne une part de son rôle pour confier les secours aux pauvres aux citoyens les plus riches de la cité.

¹ GARNEY P., Famine et approvisionnement dans le monde gréco-romain, Paris, Les Belles Lettres, 1996, 428 p., ed. anglaise Cambridge University Press, 1988.

Plus encore qu'Athènes, Rome va construire une véritable politique alimentaire tant la pénurie toujours proche constitue un risque de déstabilisation sociale¹. Au terme d'une loi élaborée en 123 par CAIUS GRACCHUS une large partie des citoyens de Rome recevait une quantité de blé pour assurer leurs besoins personnels.

Paul VEYNE montre qu'il s'agissait davantage d'une intervention de l'État Romain visant à régulariser un marché qu'une simple distribution aux pauvres comme cela a longtemps été décrit et analysé en particulier par Léon LALLEMAND². Pour Paul VEYNE « ni distribution, ni assistance, la loi Grachienne organisait la vente de blé à prix fixe par l'État afin d'empêcher la disette et la spéculation »³. Cette logique économique tantôt l'emportait alors qu'à d'autres périodes, à la fin de la République, en particulier, puis sous l'Empire, l'accès au pain devenait gratuit sous la poussée plébéienne. Dans la société romaine la question alimentaire est d'abord une affaire de politique et ne relève pas de la bienfaisance privée. Il arrive que le privé agisse dans ce sens mais cela est plutôt à ranger dans l'une ou l'autre des formes d'évergétisme.

La période qui court de la fin de la domination romaine au début du moyen âge, du règne de CONSTANTIN à celui de CAPET, pour fixer des bornes simples, outre que ses institutions, caritatives et autres, soient mal connues, semble peu féconde en formes nouvelles d'aides alimentaires.

Les premiers chrétiens recyclent dans une logique explicitement caritative les formes traditionnelles utilisées depuis Athènes, l'hospitalité -ou le devoir d'accueil du pauvre- et liagape ou repas fraternel dans lequel les pauvres doivent être largement accueillis. Dans cette période de forte compétition entre une Église naissante et un pouvoir civil, il semble bien que l'aide alimentaire ait été l'enjeu d'une rivalité pour permettre à chacun d'assurer sa suprématie sur la population la plus pauvre et probablement pour apporter la preuve de la justesse de ses choix et de la force de ses convictions.

¹ Sur ce thème, voir le magnifique ouvrage de Paul VEYNE, Le pain et le cirque, sociologie historique d'un pluralisme politique. Paris, Seuil, Point, 1976, 895 p.

² Histoire de la Charité. Op cit, tome 1, chapitre 7.

³ VEYNE P., op. cité, p.431.

L'Église va progressivement, au cours des premiers siècles de l'ère chrétienne, théoriser fortement, en particulier dans les prédications de SAINT-BASILE et de JEAN CHRYSOSTOME reprises par SAINT-AUGUSTIN, la notion d'aumône. « Si Dieu vous a destinés à posséder de grands biens, ce n'est pas pour que vous les consumiez dans la débauche, l'ivrognerie, la bonne chère, la somptuosité des vêtements, la mollesse, c'est pour que vous en fassiez la distribution aux pauvres »¹. Avec cette thématique, nous entrons dans une autre logique de l'usage du don. Pour les auteurs chrétiens, l'aumône « efface les péchés ; elle se tient à côté du miséricordieux comparaisant au tribunal du juge suprême et plaide sa cause » et citant Saint Augustin, Léon LALLEMAND conclut « tout péché est au-dessous de l'aumône, remède souverain contre toute blessure ». L'aumône n'éloigne pas de l'aide alimentaire, elle est « le don qui permet au pauvre d'apaiser sa faim »². De concile en concile, les courants dominants de la chrétienté vont se faire octroyer par les empereurs tant de Rome que de Byzance ressources et propriétés pour pérenniser cette fonction d'assistance aux pauvres. Les libéralités faites aux pauvres se trouvent progressivement médiatisées par l'Église qui abolit les formes anciennes -ainsi les agapes disparaissent à partir du Vème siècle- au profit de formes nouvelles que sont la pratique de l'hospitalité collective et l'organisation des dons. L'évêché et le monastère constituent alors les modèles autour desquels s'organise la charité collective. Les fonctions d'hébergement et de soins en milieu fermé l'emportent alors sur la distribution de denrées et d'aliments. L'histoire de la charité rejoint alors l'histoire hospitalière pendant une très longue période. Le don d'aliment se dissout par conséquent dans une pratique plus englobante : la prise en charge des personnes dans leur totalité, totalité qui englobe, bien entendu, la nourriture. Si l'aide à domicile se maintient, les églises conservent leur habitude prise sous Charles le Grand d'établir des listes -les matricules- de pauvres admis à mendier et à bénéficier des aides collectives.

Ce n'est qu'à partir du 16ème siècle que d'autres acteurs vont intervenir davantage dans l'aide aux pauvres et plus particulièrement dans l'aide alimentaire. La baisse des ressources des fondations hospitalières liée au rééquilibrage économique de la période entre les revenus de la terre et les revenus tirés du commerce puis des manufactures conduisent les bourgeoisies urbaines à prendre une place plus significative dans l'économie locale de l'assistance.

¹ Jean-Chrysostome, II^e hom. sur Lazare, §4. Migne LVIII, p.987-988 cit par LALLEMAND II - 2ème - chap IV p 93.

² Jean Chrysostome, ibid.

Certes, des fondations gérées par les consuls municipaux existaient depuis des temps plus anciens. Ainsi « les aumônes de Saint Ceron et les Pains de Noël », distribués à Limoges constituaient un usage établi depuis le 13^{ème} siècle. A Niort, la Charité de Blé procédait, le 3 mai, jour de l'Invention de la Sainte-Croix, à des distributions de pains et cette œuvre était administrée par le maire et ses échevins. Mais c'est surtout en Flandres et dans les pays voisins que les magistrats locaux vont organiser à partir du 14^{ème} siècle des Tables des Pauvres. Recueillant des fonds par donations ou par impôts, les villes procèdent à des distributions de vêtements, de blé, de grains et d'autres produits alimentaires. Des expériences de ce type vont se développer tout au long du 16^{ème} siècle et aboutir à l'instauration des bureaux de charité qui deviendront des bureaux de bienfaisance en l'an V. Cette extension et cette généralisation se traduiront ainsi par une recherche de rationalité et de développement de la volonté de lutter contre les excès du don : « C'est un précepte sans doute de faire l'aumône... Mais la faire sans choix et sans discernement dans les grandes villes, c'est y entretenir la fainéantise, le crime et tous les désordres qui les infestent »¹.

A la veille de la révolution de 1789, le système caritatif traditionnel est en forte crise. Il est difficile de suivre Léon LALLEMAND quand il impute à la révolution la désagrégation du système d'assistance. Sur ce point les travaux récents des historiens² montrent bien que tant les formes municipales que caritatives ne pouvaient faire face aux demandes de secours dans une société en crise économique forte. Les monographies disponibles montrent que le taux d'indigents est de l'ordre de 1 sur 5. Dans ce cas, il s'agit de personnes ne disposant pas de ressources pour assurer leur alimentation. La question des subsistances est redevenue un problème collectif dans la période de fin de l'Ancien Régime. La loi du 25 mai 1791 confie aux conseils municipaux le soin de constituer des commissions de bienfaisance dont la mission était d'enquêter sur l'étendue et la pauvreté dans leur territoire et de répartir les sommes entre les familles nécessiteuses. Cette loi établit à la fois le principe de l'aide à domicile et structure cette aide en s'appuyant sur la généralisation des bureaux de bienfaisance. Dès lors l'assistance alimentaire, essentiellement publique, va se trouver englobée dans la construction de l'aide sociale. A Paris, et dans les principales villes de province, des maisons de secours sont créées pour venir en aide aux personnes

¹ Supplément à l'ordre d'administration établi pour le soulagement des pauvres de la paroisse Saint Sulpice. Paris 1772, in LALLEMAND III-8-p352.

² En particulier les historiens anglais, dont Alan FORREST, La Révolution Française et les pauvres, ed. Françoise Perrin, 1986, 202 p.

répertoriées comme pauvres. Les secours en nature donnés par les maisons de secours comprennent usuellement les articles suivants¹ : comestibles, combustibles, habillement, coucher, médicaments et blanchissage du linge des pauvres. Les comestibles se répartissent en plusieurs domaines. Le pain vient d'abord. Les maisons de secours achètent la farine et rémunèrent des boulangers pour en assurer la cuisson. La viande est achetée par les maisons de secours et distribuée cuite ou crue. Cuite, elle est consommée sur place sous la forme de repas servis par les Marmites des maisons de secours, crue, elle est distribuée directement aux familles pauvres. D'autres comestibles sont également distribués ou achetés pour les marmites, il s'agit de farine et de lait pour les mères et les nourrices ainsi que du sel, de l'eau et des légumes.

A côté de ces actions très institutionnalisées, le 19^{ème} siècle va voir apparaître une structure caritative privée le plus souvent, même si elle est quelquefois prise en charge par des maisons de secours, il s'agit de l'Oeuvre des Fourneaux des Pauvres. Cette œuvre va ouvrir dans les quartiers, là encore, en milieu urbain, et le plus souvent pendant la période hivernale, des centres de distribution de repas chauds, voire, mais plus rarement, de colis alimentaires. Les fourneaux vont connaître jusqu'à la première guerre mondiale un réel succès tant du côté des personnes qui viennent participer à la confection des repas et à leur service que de celui des personnes démunies qui viennent y chercher leur repas.

Du point de vue de l'aide alimentaire, le 19^{ème} siècle comme dans bien d'autres domaines est un véritable creuset au cœur duquel se poursuivent et se renouvellent des formes d'intervention sociale. Autant les études sont nombreuses en matière de logement et de gestion de l'assistance sociale, autant les études portant proprement sur l'aide alimentaire sont peu nombreuses². Ceci est probablement dû au fait que la question alimentaire change de nature à partir de la seconde moitié du 19^{ème} siècle et cela jusqu'au début des années cinquante. Tout au long de cette période, la question des subsistances s'estompe jusqu'à disparaître complètement. Une agriculture soutenue par les pouvoirs publics, à forte productivité et de plus en plus mécanisée, assure l'auto-suffisance et devient même source d'exportations. L'évolution générale du niveau de vie tout au long de ce siècle, en dépit de quelques périodes brèves de recul, fait que la demande alimentaire est assurée, globalement

¹ Ces informations et celles qui suivent sont extraites du Recueil de règlements et instructions pour l'Administration des secours à domicile de Paris - année 1829.

² Ce thème n'occupe, par exemple, qu'une place mineure dans le travail pourtant par ailleurs passionnant sur cette période de Léon MURARD et Patrick ZYLBERMAN, Le petit travailleur infatigable ou le prolétaire régénéré, Paris - Recherches, 1976, 287 p.

si l'on excepte la période de la seconde guerre mondiale et de manière plus limitée pendant la première guerre mondiale. En raison de la faiblesse de leurs ressources des ménages peuvent, de façon marginale quantitativement, souffrir de sous-alimentation et surtout de malnutrition. La réponse est essentiellement alors apportée en termes de secours en espèces. Le don d'aliment existe mais il est alors marginalisé. A la différence de l'Ancien Régime et des périodes plus anciennes, la réponse sociale ne se fait plus en termes de dons alimentaires mais de solvabilité des personnes. Le don alimentaire s'inscrit soit dans les pratiques caritatives de quelques organismes -l'œuvre des fourneaux- soit comme une aide apportée à des personnes dont on pense que leur comportement ne leur permet pas de bénéficier d'une aide en espèces. Le don d'aliment devient alors une mesure de contrôle, voire de tutelle de la dépense des ménages.

En revanche, le 19ème siècle et le début du 20ème se caractérisent par le développement d'une éducation par l'alimentaire et pour l'alimentaire. Le grand problème des philanthropes de la seconde moitié du 19ème est bien d'apprendre à des paysans qui vivaient de leur exploitation ou sur une exploitation à devenir des ouvriers résidant massivement en ville. Or le passage n'a pas été simple, en dépit du fait que cette transformation était pensée sur un modèle d'intégration, les outils de cette intégration ne se forgèrent qu'au coup par coup. L'alimentation y trouva une place importante. L'alimentation est objet de valeurs préconisées, de pratiques mais aussi d'apprentissages. Objet de valeurs dans une perspective hygiéniste, l'alimentation saine est gage de succès dans la lutte contre les fléaux sociaux que sont la tuberculose et l'alcoolisme. A l'image néfaste de l'entassement dans la ville, source de promiscuité, répond la recherche d'une alimentation saine. Dans le domaine des pratiques, la valorisation de la femme au foyer pendant la quasi totalité de cette période a une composante alimentaire indéniable. Elle est chargée de préparer les repas de la famille et pour cela les HLM vont lui proposer cette représentation du laboratoire moderne qu'est sa cuisine. Notons au passage que les aides alimentaires pour les enfants telles les Gouttes de lait eurent autant un rôle pédagogique qu'un rôle de supplémentation nutritif. Enfin, l'alimentation fait l'objet d'apprentissages soit dans le cadre des maisons d'éducation familiale soit par la présence de bénévoles puis des professionnelles que deviendront, un peu plus tard, les conseillères en économie sociale et familiale. Cette mécanique est particulièrement complexe et fonctionne toujours à plusieurs niveaux. Si l'on prend, par exemple, les jardins ouvriers fondés par l'abbé Lemire et dont on commémore en 1996 le centenaire de la fondation, il s'agit d'un outil dont les objectifs sont multiples : apporter aux familles

un supplément de légumes verts et frais permettant de lutter contre l'avitaminose. Mais il s'agit aussi de donner à l'homme ouvrier un motif supplémentaire de passer son temps libre en dehors des cafés et débits de boisson mais aussi à l'écart de la politique, voire des syndicats. Il s'agit enfin par un système de prix et de règlement de l'inciter à devenir, y compris au jardin, un bon ouvrier soucieux de l'ordre et de la propreté.

Dans les années de croissance d'après la Seconde Guerre Mondiale, l'aide alimentaire ne se développe pas et l'éducation de la famille ouvrière est en large partie accomplie. Il reste surtout à en mesurer les effets dans le quotidien, c'est ce que fait Paul Henry CHOMBART DE LAUWE¹ et d'autres équipes dont le CRÉDOC à partir des années 60.

L'aide alimentaire se maintient sous deux formes. Tout d'abord, dans le cadre du Plan Marshall, d'importants transferts alimentaires sont réalisés au profit des pays européens. Une partie de ces transferts transitent par le réseau Caritas International et aboutit, en France, principalement au Secours Catholique qui en assure la distribution. Dès les années 1952-53, cette source devient quasi nulle. La seconde source provient de mouvements caritatifs qui vont intervenir dans le domaine de l'aide alimentaire dans trois directions : la première est les personnes âgées sans ressources. Les Petits Frères des Pauvres, les confréries Saint-Vincent-de-Paul, le Secours Catholique vont principalement agir auprès de cette population surtout par la distribution de colis lors des visites à domicile. Les personnes handicapées bénéficient d'aides similaires par des réseaux identiques. Les familles en difficulté vont également bénéficier d'aides alimentaires dans des conditions semblables et enfin, certaines associations vont intervenir plus directement auprès des familles étrangères en difficulté mais le soutien scolaire et l'aide au logement l'emportent sur l'aide alimentaire. Le Secours Populaire va développer une action multiforme qui comprend également de l'aide alimentaire aux familles en difficulté.

Les villes constituent, pendant cette période, la seconde source d'assistance alimentaire. Fortement développée dans les communes dirigées par des municipalités communistes ou socialistes en direction des familles en difficulté, des personnes au chômage et des personnes âgées, elle prend la

¹ CHOMBART de LAUWE P.-H., La vie quotidienne des familles ouvrières, Paris, éd CNRS, 1956, 255 p. en particulier les parties 2 et 3 sur la consommation et l'alimentation.

forme de distribution de colis alimentaires et, pour les personnes âgées, d'organisation de repas collectifs. Avec la fin des années de croissance, le paysage de l'aide alimentaire se transforme. Les formes traditionnelles de la pauvreté s'estompent. S'il existe encore près d'un million de personnes âgées inscrites au Fonds National de Solidarité, les régimes de retraites trouvent au tournant des années 1975-1980 une réelle maturité et permettent de sortir de la pauvreté une part importante des personnes âgées. Ce mouvement est d'ailleurs largement complété par l'apparition d'une population de retraités vivant en couple et bénéficiant de la double retraite. C'est le temps où les municipalités mettent davantage l'accent sur la fonction conviviale des repas et des colis et moins sur la nécessité alimentaire. Le colis annuel prend davantage l'allure d'un cadeau et l'huile, le sucre et le café sont remplacés par un bibelot ou par une boîte de foie gras...

L'analyse de la période qui court du début des années 1980 à 1996 était un des objets de ce rapport. Il reste avant de quitter ce survol historique à en dégager quelques axes et quelques réflexions.

2. LES PROBLEMATIQUES RECURRENTES DE L'AIDE ALIMENTAIRE

Au-delà d'un aspect anecdotique, ce rappel historique présente d'abord l'intérêt de rappeler la récurrence dans le temps de la question des aides alimentaires. Certes, les situations dans les années de forte croissance, qu'il s'agisse des phases d'expansion de l'Empire Romain ou du développement des années d'après guerre, ne peuvent se lire et se comprendre à la même aune. L'ampleur des grandes famines voire des disettes dans la société occidentale du 14ème ne peut être comparée aux situations de pénuries résiduelles des débuts du 20ème siècle en Europe cependant, la question de la fourniture d'aliments à des personnes sans ressources constitue un véritable invariant dont les politiques sociales se saisissent quelles que soient les formes de ces mesures et de ces politiques.

Engagés dans les travaux exploratoires de cette étude, nous ne manquions pas d'exprimer notre surprise devant le développement actuel de l'aide alimentaire en France, la véritable surprise aurait probablement dû trouver sa place dans le constat de la pérennité de cette forme d'aide à travers les siècles. Le second intérêt réside dans le fait que la compréhension de la place de l'aide alimentaire passe par un ensemble de réponses à des questions dont la pérennité est, elle aussi, importante. Certes, toutes les questions ne se sont pas posées aux mêmes époques, les réponses apportées ne sont pas identiques mais l'aide alimentaire pose aux sociétés une série de problèmes lourds et récurrents. Parler de problèmes renvoie à la construction de ces problèmes et des problématiques suscitées. On peut rassembler ces problèmes autour de trois thèmes principaux. Le premier est celui du don, y compris dans sa forme particulière de l'évergétisme, le second est celui de la fonction de l'aide alimentaire, enfin, le dernier, porte sur les modalités de circulation de l'aide alimentaire.

2.1. Donner à manger

La remise gratuite d'aliments relève d'une pratique du don et peut s'analyser comme telle, bénéficiant de la très riche réflexion conceptuelle menée depuis M. MAUSS¹. Nous sommes cependant loin, s'agissant du don d'aliment, des analyses classiques du don qui s'expriment principalement en termes de réciprocité. Certes, ces analyses ne doivent pas être totalement exclues. L'échange de nourriture auquel procèdent des familles, qu'il se fasse à l'occasion de fêtes ou tout au long de la vie quotidienne peut être l'occasion d'une aide alimentaire lorsque les réserves de l'un sont épuisées avant celles de l'autre. En règle générale, le don d'aliment est marqué dans ces conditions par deux principes. Le premier est celui de la réciprocité et le second celui de la similitude des statuts sociaux. S'agissant de la réciprocité, le don suppose l'échange et de cette circulation naît le lien entre des individus et des groupes. L'échange peut être effectué dans le même temps, mais le plus souvent, il est différé dans le temps. Les ethnologues ont largement montré l'extension de ces pratiques en particulier autour du jardinage et des échanges de produits suscités par cette activité, échanges que l'on constate aussi bien en milieu rural² que décrits et encouragés par les promoteurs des jardins ouvriers. Le don d'aliment, dans ce cas, intègre des produits frais mais également des produits élaborés dont la confiture est le type par excellence. Le second principe qui régit la circulation du don d'aliment est celui de la similitude des statuts sociaux. On donne en priorité au voisin lorsque celui-ci est son égal ou tout au moins s'en rapproche fortement. Le don ici marque la proximité et la similitude, il tend à réaffirmer des solidarités horizontales à l'intérieur du groupe. L'histoire de l'aide alimentaire ne traite que très rarement de cette forme de don tant cette pratique échappe à l'histoire événementielle pour s'inscrire dans la vie quotidienne des familles. Il faut noter que cette pratique est d'autant plus envisageable que l'on se situe dans un contexte qui valorise l'autoproduction.

A la différence des approches de M. MAUSS, la plus grande partie des formes de don repérées historiquement se place dans des contextes de déséquilibres sociaux. Le don n'est plus alors

¹ MAUSS M., *Sociologie et anthropologie*, Paris, PUF, 1961.

² Ce thème est très présent dans l'ouvrage d'Yvonne VERDIER, *Façon de dire, façon de faire*, NRF - Gallimard, Paris, 1979.

une pratique d'échange mais un transfert d'un individu à l'autre, d'un groupe à l'autre. Ce transfert peut se placer cependant dans des contextes différents. On peut en distinguer principalement trois : l'ostentation, l'évergétisme et le don de compassion. La pratique du don ostentatoire, alimentaire ou non, remonte à des origines romaines lorsque les empereurs mais plus généralement les bienfaiteurs faisaient distribuer -le mot jeter conviendrait mieux pour traduire le terme latin de « spartio »- des présents dans lesquels l'aliment tenait une grande place. Distributions réalisées à l'occasion des fêtes, adressées aux pauvres comme aux moins pauvres dont l'objectif essentiel était de montrer la richesse de celui qui faisait le don¹, ces pratiques se sont prolongées durant tout l'ancien régime sous la forme de distributions alimentaires à l'occasion d'heureux événements survenus aux grands personnages du royaume. La République ne répudiera pas totalement ces pratiques, laissant aux municipalités le soin d'organiser buffets et banquets et d'y convier les anciens ou les bénéficiaires de l'aide sociale. L'ostentation n'est d'ailleurs pas séparable d'un certain clientélisme. L'évergétisme, comme l'ostentation, ne se retrouvent pas uniquement dans l'aide alimentaire même si cette pratique tient une grande place des commencements de l'histoire grecque jusqu'à la fin de l'Empire Romain d'Orient, soit pendant près de 2 000 ans. Au risque de simplifier fortement, on peut dire que l'évergétisme consiste pour les citoyens dont les revenus sont les plus élevés à se substituer aux pouvoirs publics pour assurer la gestion et la mise en œuvre de fonctions collectives. Qu'il s'agisse de construire des monuments comme les cirques, voire des installations de bains ou même des routes, pour le citoyen fortuné, il y va de son honneur de financer de telles réalisations. Paul VEYNE montre, par exemple, qu'à maintes reprises des citoyens romains, en période de disette, affrétaient des navires pour acheter du blé à l'extérieur de la péninsule romaine et le faisaient distribuer aux personnes les plus pauvres. L'évergétisme se distingue nettement du don ostentatoire en ce sens que le donateur ne trouve pas de bénéfice personnel et immédiat au don qu'il vient de faire. Par ce don, il obéit en quelque sorte aux obligations de sa position sociale. Cette pratique s'est affaiblie au fur et à mesure de l'extension d'une sphère publique garante des fonctions collectives. Il est intéressant de voir avec Paul VEYNE comment, en période de forte disette, l'évergétisme pouvait suppléer largement aux insuffisances des pouvoirs publics.

¹ CAILLE A., dans l'introduction de Don, intérêt et désintéressement reprend le commentaire de Jean Starobinski d'une de ces scènes de largesse. Une traduction possible du mot latin spartio -décrite par J-J. Rousseau dans la 9ème promenade des Rêveries. La Découverte, Mauss, Paris, 1994, 304 p.

Enfin, la forme moderne du don est la manifestation de la compassion. Il s'agit là d'une thématique plutôt religieuse que l'on retrouve aussi bien dans les textes bouddhiques que dans les Évangiles mais aussi chez des philosophes de la conscience universelle comme SPINOZA et surtout KANT¹. En règle générale, cette forme est énoncée sous la forme d'une demande d'égalité de traitement : « Tout ce que vous voulez que les hommes fassent pour vous, faites le vous-mêmes pour eux »². La motivation pour agir peut être alors égoïste, il s'agit d'éviter « la souffrance personnelle induite par le spectacle du malheur d'autrui »³, il peut s'agir aussi d'une motivation plus empathique qui ne vise que le soulagement de la personne en difficulté.

Cet examen des formes différentes prises par le don pourrait être prolongé tant la littérature sur le sujet est abondante, son intérêt ici est de rappeler la diversité possible des lectures de l'idée de don sur laquelle repose aujourd'hui une large part de l'aide alimentaire.

2.2. Générosité privée, politique publique

Avant d'apparaître comme un problème relevant de la générosité privée ou publique, l'aide alimentaire s'inscrit d'abord dans une question plus vaste, traitée par les pays européens sur un mode problématique jusqu'au milieu du 19^{ème} siècle : la question des subsistances. Cette question est la fois économique, politique et sociale, l'aide alimentaire aux populations pauvres n'en constitue qu'un appendice mineur. Ce n'est qu'une fois ce problème en chemin de résolution que se pose alors la question du rapport entre le public et le privé ou plutôt entre le droit et le don.

¹ KANT E., Fondements de la métaphysique des mœurs.

² Saint Matthieu, VII, 12.

³ Selon Alain CERCLE, «La parabole du bon Samaritain au risque de la psychologie» in Les ambiguïtés de l'humanitaire, Panoramiques n°24, 1996.

2.2.1. La question des subsistances

Qu'il s'agisse de l'Empire Romain au moment de son extension la plus grande ou de la France du 14^{ème} siècle, la question du besoin alimentaire se pose à intervalles réguliers pour la quasi totalité de la population. Assurer des approvisionnements réguliers constitue une des fonctions majeures de ceux qui gouvernent. La sécurité des approvisionnements peut s'organiser de différentes manières. La conquête de territoires agricoles en est une, le développement d'une marine marchande, et donc d'une marine de guerre susceptible de la protéger en est une autre. A côté de ces moyens plus offensifs, les rois de France se sont ingéniés à conserver la maîtrise des terres à blé de l'Ile-de-France mais également à organiser les conditions de stockage et de circulation des marchandises pour approvisionner la région parisienne. Le percement d'un canal comme celui d'Orléans n'a pas d'autre utilité que cette sauvegarde des approvisionnements. Si cette question a été centrale jusqu'au milieu du 19^{ème} siècle pour les pays européens et le reste aujourd'hui pour une grande partie de l'Afrique, la question de subsistance ne se pose plus dans les sociétés développées autrement que de manière résiduelle. A l'absence de subsistance était traditionnellement associé un ensemble de tensions dans les sociétés. Outre le fait que de grandes révoltes du passé furent d'abord des révoltes de la faim, toute apparition de pénurie alimentaire était source de désaveu du pouvoir royal. Lorsque le peuple de Paris reconduit de Versailles à Paris « le boulanger, la boulangère et le petit mitron », il ne se trompe guère sur la responsabilité des approvisionnements.

2.2.2. Le droit et le don

En matière d'aide alimentaire, les rapports entre le droit et le don sont relativement complexes. On peut distinguer dans l'histoire française trois cas de figure bien différents. Dans le premier cas de figure, le don précède le droit, dans le second, droit et don coexistent. Dans la dernière phase, il est probable que le don a largement dépassé le droit.

La première phase se poursuit depuis le développement des fondations d'églises jusqu'à la Révolution de 1789-1799. Globalement, l'État se charge de la gestion des subsistances et laisse aux institutions religieuses et charitables le soin de s'occuper de la prise en charge des personnes les plus

pauvres. En règle générale, les historiens s'accordent à reconnaître qu'à la veille de la révolution, ce système caritatif peine à répondre aux demandes des populations les plus pauvres. La constitution de 1793 proclame dans son article 21 que « les secours publics sont une dette sacrée. La société doit la subsistance aux citoyens malheureux, soit en leur procurant du travail, soit en assurant les moyens d'exister à ceux qui sont hors d'état de travailler ». L'aide alimentaire passe alors d'un système de solutions interpersonnelles à un modèle impersonnel. Par ailleurs, le principe d'une obligation alimentaire familiale va voir progressivement le jour, accompagné de manière subsidiaire par une législation d'assistance sociale. Tout au long du 19^{ème} siècle, ce modèle va s'affirmer sans toutefois avoir suffisamment de force pour suppléer à l'absence d'intervention caritative. Ainsi, on trouve à Paris en 1867 une importante « Oeuvre des fourneaux » qui illustre cette double intervention du droit dans le cadre des Bureaux de Bienfaisance et du secteur caritatif ou philanthropique poursuivant son action. Dans le cas des Fourneaux, il n'est pas anodin que cette œuvre soit présidée par l'Empereur Napoléon III.

La période actuelle constitue un troisième modèle dans lequel l'État ne participe plus que faiblement à la prise en charge de l'aide alimentaire directe, accompagnant le secteur humanitaire et caritatif, fournissant les approvisionnements de l'Union Européenne mais sans s'engager massivement financièrement. Le don l'emporte de nouveau sur toute autre forme d'aide.

2.3. La question logistique

Sous quelle forme faut-il donner de l'aide alimentaire ? Autant que les précédentes, cette question est fortement récurrente. En réalité, cette question est double, d'abord logistique, elle glisse ensuite sur le terrain de l'éthique.

D'un point de vue logistique, l'histoire de l'aide alimentaire, ou plus généralement celle des subsistances est d'abord l'histoire de leur transport et de leur acheminement jusqu'aux bénéficiaires. Navires construits, achetés, volés ou détruits, convois organisés ou camion solitaire, l'aide alimentaire nécessite une logistique très importante. Le souci de la sécurité alimentaire, la complexité

des réglementations, l'usage de techniques de transport faisant appel à la réfrigération ont placé la fonction logistique au cœur de l'aide alimentaire. Une part de l'aide alimentaire s'est progressivement transformée en commerce de gros. Là encore, la nouveauté ne date pas de ces dernières années, les textes cités par Paul VEYNE sur la question des subsistances dans l'Empire Romain témoignent de ces difficultés et de cette fonction commerciale.

Pour éviter ces difficultés, une idée apparaît régulièrement. Elle consiste à affirmer qu'il serait préférable de remplacer le don d'aliment par un équivalent monétaire. Deux arguments viennent à l'appui de cette idée. Le premier est celui de la facilité de gestion. Il est en effet plus simple de remettre aux demandeurs d'aide alimentaire une somme d'argent que ceux-ci pourront convertir en aliment. Le second est lié à l'idée de responsabilité. L'aide alimentaire en nature conditionne les choix et les manières de s'alimenter des personnes auxquelles elle est destinée. De ce point de vue, l'aide alimentaire versée en nature restreint la liberté des personnes. A l'inverse, certains affirment que la remise de l'aide alimentaire en nature est l'occasion d'un échange, d'un contact entre celui qui apporte l'aide et celui qui la reçoit et qu'à l'occasion de ce contact, il s'instaure peut-être un lien.

Allant plus loin, dans cette réflexion à partir de la logistique, on lit parfois que l'aide alimentaire n'est qu'un mauvais pis-aller et que l'important consiste à donner aux hommes et aux femmes les moyens de leur autonomie tant dans le domaine alimentaire que dans les autres domaines de la vie sociale.

Conclusion

L'AIDE ALIMENTAIRE AUX RISQUES DU MOMENT

Issue du lointain des âges, l'aide alimentaire accompagne la pauvreté. Non pas la pauvreté de l'ensemble des habitants d'un pays ou d'une région mais la pauvreté de certains. L'aide alimentaire suppose l'existence de différences dans l'accès aux ressources. Pour que les uns puissent aider les autres, il importe que tous ne soient pas égaux face au manque de subsistances. Forte au début de la seconde moitié du 19ème, forte à la fin des guerres, l'aide alimentaire a suivi les inflexions de la pauvreté en France tout au long de ce siècle. Au moment où elle semblait devoir se cantonner à la fraction déclinante des personnes âgées non concernées par l'élévation du montant des retraites, l'augmentation du chômage, les difficultés d'accès au travail pour les plus jeunes, les sorties précoces de l'emploi et surtout les réductions brusques des garanties d'indemnisation en cas de chômage ont fait apparaître une population en situation de pauvreté. Au manque d'emplois sont venues s'ajouter les difficultés d'accès au logement et aux soins. Dans ce climat, par ailleurs, fortement marqué par une pratique médiatisée de l'humanitaire, on assiste à un renouveau de l'aide alimentaire. Non pas sur un modèle de transfert : enlever aux uns pour donner aux autres, mais plutôt sur un modèle de rationalité contestatrice. Il est impensable de laisser des personnes avoir faim dans une société de gaspillage. Les Restos du Cœur, les Banques Alimentaires témoignent de ce double mouvement. L'État encourageant cette démarche, l'aide alimentaire se développe de façon importante. L'instauration du Revenu Minimum d'Insertion marquant la première réponse forte et massive de l'État face à la pauvreté aurait pu être une cause de régression de l'aide alimentaire. Cela fut vrai de l'État mais pas des associations qui dopées par l'usage des excédents de la politique agricole commune européenne trouvent une nouvelle légitimité et renforcent leur intervention. Les Restos du Cœur donnent alors une tonalité plus jeune à cette vieille forme d'aide et les Banques Alimentaires contribuent à régler la logistique, le problème récurrent de l'aide alimentaire. Au fil des années, l'histoire de l'aide alimentaire est d'abord celle du développement de ces associations, avec des taux de croissance qui atteignent de 20 à 40% selon les années. Croissance si forte qu'elle conduit par exemple les Restos du Cœur à restreindre les conditions d'accès à l'aide pour éviter le débordement. Ce mouvement pourrait se prolonger. Outre les causes parfaitement objectives qui expliquent cette tendance, il est certain que l'aide alimentaire a su trouver une place dans la panoplie actuelle des interventions sociales qu'elle a contribué à renouveler partiellement. Par ailleurs, l'aide alimentaire,

et cela contribue à son succès, tient une place forte dans les imaginaires du social. En sens contraire, deux raisons peuvent expliquer ses limites. La première est liée à la possible émergence sur le marché privé d'une consommation de pauvres qui viendrait en concurrence avec le secteur humanitaire. Face à ces menaces, les associations semblent préparer une adaptation en termes de stratégie de services.

1. L'AIDE ALIMENTAIRE, UNE PLACE REELLE DANS L'INTERVENTION SOCIALE

Tenter de préciser les principales problématiques et les résultats rencontrés dans cette étude, tel est l'objet de la première partie de cette conclusion, la seconde partie précise quelques pistes qui pourraient être empruntées par les travaux ultérieurs.

Sans avoir la solidité des informations issues de la délivrance de prestations par un organisme spécialisé et centralisé, les estimations chiffrées quant à l'aide alimentaire en montrent l'importance mais aussi les limites. Proche de 2,6 millions de bénéficiaires, mobilisant quelque 150 000 bénévoles, distribuant 120 millions de tonnes d'aliments en 1995 mais aussi, sous une forme ou sous une autre, des moyens d'achat, l'aide alimentaire doit approcher d'un montant de l'ordre de 2,5 milliards en 1995. Chiffre qu'il faudrait quasiment doubler si l'on devait prendre en compte la valorisation financière du bénévolat et des apports matériels, supports d'une importante logistique.

Même s'ils sont importants, ces chiffres autorisent la possibilité d'une extension de la demande. L'aide alimentaire est utilisée par une population pauvre, dans laquelle les allocataires du RMI et les bénéficiaires des autres minima sociaux sont certes nombreux mais les deux catégories ne se recouvrent pas. Si toute cette population à bas revenus souhaitait bénéficier de cette aide, s'ajoutant aux ménages dont les ressources sont comprises entre le seuil de fait que constitue le RMI et un seuil plus large tel 50% du revenu moyen, le nombre des bénéficiaires de cette aide alimentaire pourrait potentiellement doubler. Si pour certains bénéficiaires, sans doute assez peu nombreux, l'aide alimentaire constitue l'ultime garantie d'une survie possible et cela est particulièrement vrai pour certaines familles mais surtout pour des personnes isolées et sans domicile, la plupart des

bénéficiaires semblent utiliser cette aide comme un complément, une aide qu'ils combinent avec d'autres ressources, elles aussi souvent précaires, pour rendre plus facile à gérer un quotidien souvent difficile. De ce point de vue, la ressource amenée par l'aide alimentaire, entre 1 000 et 1 500 Francs par an et par personne bénéficiaire, reste assez faible et pourrait être augmentée. Cette double pression -hausse du nombre de bénéficiaires et hausse des versements- fait que la demande d'aide alimentaire s'accroît chaque année et peu encore s'accroître. Ajouter que cette croissance et cette visibilité rendent chaque année, aux yeux des bénéficiaires, leur existence un peu plus légitime et leur recours moins stigmatisant et l'on verra que des moyens de croissance existent encore.

La place de l'aide alimentaire se marque également à l'intérieur du champ de l'action sociale. Sous réserves d'une étude spécifique sur les bénéficiaires et leur circulation dans les réseaux d'action sociale, il apparaît que des liens étroits existent entre l'aide alimentaire et l'ensemble du domaine social. Ces liens se marquent d'abord dans le système de renvoi qui fonctionne entre l'aide alimentaire et les professionnels du social. Ce renvoi est à double sens. Les travailleurs sociaux sollicitent le dispositif d'aide alimentaire comme une source importante de secours en nature. Les passages d'une permanence d'aide alimentaire aux professionnels d'une circonscription d'action sociale sont également fréquents.

L'intervention massive des CCAS dans le domaine de l'aide alimentaire, intervention qui peut prendre la forme d'une action directe de distributions de secours en nature ou en espèces, ou d'un partenariat avec des associations locales pour l'organisation de distributions, témoigne de ce lien entre action sociale et aide alimentaire. Dans le cas des CCAS, on peut même penser que l'aide alimentaire a contribué à modifier des formes d'action parfois routinières et cloisonnées. De ce point de vue, à côté de l'accueil d'urgence et de l'insertion, l'aide alimentaire constitue un exemple de la plasticité du secteur social face à l'apparition de nouvelles tensions et d'un renouvellement des demandes.

A la différence de nombreux pays, particulièrement dans l'Europe du Nord, l'aide alimentaire se fait essentiellement en France par la remise de colis d'aliments dont le bénéficiaire doit assurer la préparation et la cuisson et non pas par la délivrance de repas à consommer sur place. Ce choix implicite conduit sans aucun doute à une dépendance moins grande et à une responsabilisation plus

forte des bénéficiaires. En même temps, cette forme permet à des populations composées de familles d'accéder à l'aide alimentaire alors que la distribution de repas cible une population plus marginale et plus souvent composée de personnes errantes ou sans domicile stable. Il faut noter que ces dernières années se caractérisent par une diversification des formes de distribution.

Ces modes de distribution, s'ils les atténuent, ne réduisent pas totalement les risques d'assistanat et l'on voit, sans qu'il soit possible d'en estimer le nombre dans le cadre de cette enquête, une partie des bénéficiaires utiliser durablement l'aide alimentaire comme ils peuvent utiliser durablement des minima sociaux. De ce point de vue, on peut penser que des synergies plus solides restent à construire entre ces dispositifs d'aide alimentaire qui oscillent entre une fonction de dépannage et une aide au long cours et les actions plus lourdes d'insertion sociale et professionnelle engagées dans d'autres secteurs de l'action sociale. Alors que cette thématique traverse fortement le domaine de l'accueil et de l'hébergement en urgence, son écho est plus faible chez les bénévoles et dans les associations qui contribuent au développement de l'aide alimentaire.

Dans les représentations de l'assistance et de la charité, le don d'aliments suscite un fort attrait. Le thème a été peint maintes fois¹ et l'image de ce ministre portant un sac de riz reste dans les mémoires de l'humanitaire étatique. Par son caractère d'aide fondamentale, le don d'aliment rejoint l'aide médicale, il la dépasse souvent par sa fonction d'aide au développement. Nourrir, dans bien des cas, c'est aussi permettre à des enfants de grandir. Par ailleurs, le caractère absolu de cette fonction d'alimentation, la place qu'elle occupe dans la vie quotidienne de l'ensemble des personnes et des familles confèrent à cette forme d'aide un caractère bien particulier que n'a pas, par exemple, l'aide vestimentaire.

Ces spécificités s'ajoutent au positionnement adopté par les deux réseaux spécialisés qui se sont créés en 1985-1986 dans ce domaine. Tout d'abord ces deux réseaux se sont développés en dehors des structures traditionnelles de l'aide alimentaire. Alors qu'un effet de concurrence aurait pu apparaître, cela n'a pas été le cas et l'on peut même affirmer que la création des Banques Alimentaires et des Restos du Cœur ont contribué à étendre l'aide alimentaire des autres

¹ On se souvient ici de l'exposition organisée voici une dizaine d'années par le Musée des Beaux-Arts de Caen à l'occasion de l'achat de «La Charité» de Nicolas POUSSIN sur le thème de la charité chrétienne et de la charité romaine où le don de nourriture occupait picturalement une place prépondérante.

associations. En revanche, ces deux associations ont développé, chacune avec ses moyens propres, une thématique de lutte contre le gaspillage alimentaire dans une société où des personnes pauvres pouvaient manquer de ressources pour acheter leur nourriture. Mettant en forme l'indignation spontanée que chacun ressent devant ces images de fruits et de légumes détruits ou arrosés de kérosène, et reliant cette indignation à nos inquiétudes devant la montée du chômage et de la pauvreté, les Restos du Cœur et les Banques Alimentaires ont contribué largement à redonner une image positive de l'aide alimentaire à des personnes qui ne voyaient que du bénévolat à court terme. Sans bouleverser considérablement le recrutement des bénévoles, il est certain que ces nouvelles images ont conduit au bénévolat des personnes qui seraient restées chez elles ou auraient donné leur temps à d'autres activités collectives. Il est probable que le mouvement a été dans le même sens pour les donateurs, entreprises ou particuliers.

En matière d'aide alimentaire, cette thématique du refus du gaspillage contre la pauvreté n'est pas tout à fait nouvelle, elle a, en particulier, été très développée par des mouvements caritatifs à vocation internationale et appliquée à l'aide aux pays du Tiers-Monde. Dans la période récente, ce thème s'atténue très nettement, ou plutôt on ne constate pas de jonction entre l'application de cette thématique à la situation française et à son usage par d'autres mouvements, aux pays du Tiers-Monde. Il est incontestable que le développement de l'aide alimentaire au cours des dix dernières années s'est opéré sur un schéma très nationaliste au détriment d'une vision internationale.

Le système d'aide alimentaire fonctionne sur les fractions externes des marchés : récupération de produits, don d'aliments et redistribution par le réseau caritatif de ces produits. Il n'est pas inimaginable de voir une partie de ces marges du marché être réintégrées dans un segment du marché, auquel cas le réseau caritatif se verrait repoussé sur des marges plus étroites. On se souvient en 1993 de la campagne publicitaire sur le thème « Si on interdit le crédit à ceux qui sont au chômage, ça sert à quoi la solidarité ? ». Lorsqu'une société comme VISÉA, spécialisée dans la location d'appareil de télévision, face à la disparition de son marché traditionnel, propose des produits en direction des populations pauvres, il ne s'agit pas pour elle de s'engager dans une démarche philanthropique mais bien de répondre à une tension sur son propre marché. Pour bien des sociétés, le marché des bas revenus représente un double enjeu. D'abord, celui d'une extension de leur propre marché sur des produits de moyenne ou de bas de gamme mais aussi la possibilité d'un

positionnement d'image dans une période où la citoyenneté d'entreprise constitue un argument de vente¹. A côté de ces diversifications engagées par des sociétés commerciales, le marché des bas revenus est aussi regardé comme un domaine naturel par les entreprises d'insertion. Nées dans les années 80, les entreprises d'insertion du réseau ENVIE ont connu un très fort développement en proposant la remise en état puis la vente à bas prix de produits blancs : machine à laver, réfrigérateurs, lave-linge. Cette société a ensuite créé des filiales dans le secteur du textile avec la CAMIF, avec THOMSON pour l'électro-ménager de second choix et avec IBM pour la micro-informatique. Quelques entreprises d'insertion se sont engagées modestement sur le marché de l'alimentaire, leur développement n'est pas improbable.

Ajoutons enfin dans le marché de l'alimentaire la présence en France d'un millier de super marchés de type maxi-discount (hard discount) en 1994. Cette vente ne touche actuellement que 2% des produits alimentaires² mais elle attire une clientèle dont une large partie ne dispose que de bas revenus.

Enfin, l'arrivée dans le secteur de l'aide alimentaire de formule du type « chèque service » peut être lourde de conséquences. Cette formule est actuellement développée par trois entreprises qui transposent une pratique issue de la gestion des chèques-restaurants. Son succès actuel s'explique à la fois par la simplicité d'usage, par la responsabilisation plus grande du bénéficiaire qui, à terme, devrait pouvoir acheter le produit de son choix dans le lieu de son choix, tout en gardant le principe d'une aide en nature affectée à l'alimentaire. Si quelques problèmes restent encore à régler concernant la compatibilité de cette formule à la comptabilité publique, elle devrait à terme remplacer la quasi totalité des bons alimentaires des CCAS et être utilisée par les associations non spécialisées. L'apparition de ce produit peut, par conséquent, remettre assez nettement en question le fonctionnement actuel de l'aide alimentaire.

Qu'ils viennent de l'Union Européenne, des retraits de l'agriculture, voire des invendus de l'agro-alimentaire ou de la distribution, une large part des produits récoltés est issue d'une gestion

¹ Ce thème est développé par Robert ROCHEFORT directeur du CRÉDOC, dans son ouvrage, *La société des consommateurs*, Paris, éd. Odile Jacob, 1995.

² Source INSEE Première, août 1994, n°339.

mal maîtrisée de la production. Une meilleure maîtrise rendrait ces excédents moins nombreux et mettrait en difficulté une partie non négligeable des réseaux d'aide alimentaire.

L'exemple récent de la résorption progressive des stocks de l'Union Européenne montre bien que ce risque n'est pas une hypothèse d'école. La baisse des quantités de viande disponibles, la réduction du volume de beurre et surtout des céréales a conduit l'Union Européenne à mettre en place des dispositifs compensatoires pour éviter une rupture des approvisionnements des associations utilisatrices. Outre le fait que ce mécanisme qui consiste à faire gérer des financements par les offices-produits nationaux apparaît comme trop lourd, le fait que les pays du Nord de l'Europe soient peu utilisateurs de ces aides les fragilise dans les arbitrages financiers.

En matière de retraits, les excédents très forts, en particulier de pommes ou de nectarines, rencontrés ces dernières années devraient être réduits par une politique d'arrachage sélectif et de recentrage des productions. Si l'on ajoute à cela le développement dans le commerce de gros alimentaire des pratiques de travail en flux tendu, de certification, de diversification des achats, il est probable que la part non utilisée sur les marchés devrait tendre à se réduire.

Enfin, un risque existe qui tient à la sensibilité des consommateurs, tant parmi les bénéficiaires de l'aide alimentaire que dans l'ensemble de la population, et à leur inquiétude possible de voir accorder à des personnes pauvres des produits de trop basse qualité ou présentant des risques sanitaires. Si le professionnalisme des bénévoles et des permanents des Banques Alimentaires comme des autres structures n'est pas en cause, le risque existe de voir ce thème rattraper et mettre en difficulté les différents réseaux de l'aide alimentaire.

L'aide alimentaire combine en fait deux actions. La première est la remise d'un produit alimentaire sous une forme ou sous une autre, la seconde réside dans l'accompagnement de ce geste par un ensemble de paroles ou de services adjacents. Le danger existe de voir des bénévoles ou des associations, par facilité ou par choix, se replier uniquement sur la distribution du produit. Cette démarche est plus satisfaisante dans l'immédiat pour celui qui donne, elle est aussi moins impliquante pour celui qui reçoit. Le développement, sous une forme ou sous une autre, d'un marché de l'alimentaire pour des personnes à faibles revenus ainsi que les ruptures potentielles

d'approvisionnement constituent des risques réels pour une stratégie de l'aide alimentaire centrée uniquement sur le produit. Depuis plusieurs années, les principaux réseaux d'aide comme les associations locales s'engagent dans le chemin d'une diversification de l'offre de services proposant des accueils plus longs, accompagnés de possibilités de rencontres, d'échanges, d'accès à d'autres réponses que des réponses alimentaires. De la même manière, on assiste à un développement d'un secteur de l'insertion dans le domaine de l'alimentaire : coopératives, jardins, ateliers. Une jonction s'opère entre la fonction dépannage et une fonction plus vaste de l'insertion. On voit aussi, des associations renouer avec des pratiques plus éducatives visant à aider des populations pauvres à se situer, en dépit de cette pauvreté, en tant que consommateurs. Là réside probablement la direction la plus riche pour le mouvement associatif et pour l'aide alimentaire.

2. POUR SUIVRE

Dans une société tentée au gré des périodes, par l'accroissement libéral du rôle du marché ou par le recours à un renforcement du rôle planificateur voire organisateur de l'Etat, l'aide alimentaire occupe une place non démunie d'ambiguïté. Tantôt, elle est la preuve que les associations, les citoyens savent s'organiser pour prendre en charge les plus démunis d'entre eux, et cela en dehors de toute présence étatique, tantôt elle est la preuve de la faillite d'un système économique. Selon la grille de lecture adoptée, les réponses semblent fluctuantes. Face à cette incertitude, la Fédération des Maisons du Québec a opté pour un approfondissement des études et des recherches en matière d'aide alimentaire. Les résultats de ces travaux devraient pouvoir aider à mieux comprendre le fonctionnement de l'aide alimentaire, sa place dans les politiques sociales et ses effets sur les bénéficiaires¹.

Une des directions les plus importantes à emprunter en matière d'étude et de recherche porte sur les bénéficiaires. Nous avons au cours de cette étude rencontré des bénéficiaires, mais on ne peut se contenter de quelques questions informations sur les pratiques qui visaient plutôt à mieux comprendre l'existence ou non des doubles-comptes.

Trois directions de recherche pourraient être développées.

La première consisterait, en utilisant un échantillon suffisamment large, à mieux comprendre les modes d'usage par les personnes démunies de l'aide alimentaire. Il faudrait en particulier replacer l'accès à l'aide alimentaire caritative parmi les autres stratégies utilisées par les personnes en difficulté : réduction de la consommation, transfert de l'alimentaire sur d'autres secteurs de la consommation, séparation totale entre une consommation alimentaire festive peu fréquente mais très valorisée, et une consommation quotidienne de faible niveau, achats de produits bas de gamme, etc...

¹ Voir Rapport sur le développement d'un partenariat au plan provincial sur la problématique concernant le dépannage alimentaire. Fédération des maisons du Québec, Québec, septembre 1994, 35 p.

La seconde perspective consisterait à appréhender, de façon très fine, sur la base de démarches quasi ethnologiques, les comportements nutritionnels des personnes à très faibles revenus. Il serait alors intéressant d'établir une fonction entre les formes de nutrition et l'état de santé des personnes à faibles revenus. Dans une perspective évaluative, il faudrait alors apprécier le rôle de l'aide alimentaire sur les comportements nutritionnels des personnes. Ce travail devrait alors se poursuivre par une réflexion sur la contradiction dans laquelle se trouvent certaines associations caritatives qui prônent un travail d'éducation de la santé tout en ne distribuant que des produits trop uniformes.

Enfin, tout en restant dans une perspective de connaissance des comportements des bénéficiaires, il serait intéressant de s'interroger sur les raisons qui font qu'un nombre, somme toute assez limité, de la population à bas revenus utilise l'aide alimentaire. Faut-il aller rechercher cette limitation dans le sentiment de honte éprouvé par les bénéficiaires potentiels ? Faut-il imputer cette limitation aux stratégies des bénéficiaires qui préféreraient se tourner vers d'autres formes d'aides moins contraignantes et d'un meilleur rendement économique.

Les pistes de recherche ne manquent pas pour poursuivre cette étude, mais la recherche n'est pas le seul prolongement envisageable. Nous avons vu à plusieurs reprises les difficultés à confronter les données fournies par les différentes associations. La notion de repas n'a pas le même sens pour les différents opérateurs de l'aide alimentaire. Si les Banques Alimentaires ont poussé le plus loin la recherche d'indicateurs, ce mouvement s'estompe du niveau national au niveau local. Cette imprécision nuit sans doute si l'on souhaite prendre la mesure de l'importance de l'aide alimentaire et de son évolution dans le temps. Sans revoir quoi que cela soit aux motivations des différentes associations et aux sens que celles-ci veulent donner à leur action, il serait sans doute envisageable de constituer un groupe technique chargé d'élaborer les indicateurs d'une sorte de comptabilité par produits. Cette démarche contribuerait à fiabiliser les échanges internes aux associations mais également entre les associations et leurs partenaires communautaires ou nationaux.

En dépit du souhait manifesté par les responsables des différentes associations, on ne peut s'empêcher de s'interroger sur le caractère souvent clos, refermé sur elle-même, de l'aide alimentaire. Pour lutter contre cette fermeture, plusieurs jonctions pourraient être renforcées.

La première est interassociative. Localement, à l'exception du réseau constitué autour des Banques Alimentaires et dans lequel les relations de services sont dominantes, conformément aux statuts de ces organismes, les relations entre les grandes associations sont assez faibles. Au niveau national, il en va de même à l'exception des échanges effectués à l'occasion de l'accès aux produits de l'Union Européenne, là encore les relations sur le thème de l'action alimentaire ne sont pas extrêmement développées. Or l'expérience du « Collectif Alerte » montre l'intérêt d'un rapprochement entre les associations non pas dans la perspective d'une fusion des identités mais bien pour peser d'un poids plus déterminant. Rappelons après tout que le poids de l'aide alimentaire s'il n'est pas négligeable, reste assez limité eu égard aux autres interventions sociales et prestations.

Ce rapprochement devrait aussi s'accompagner d'un partage d'expériences et d'une réflexion sur ces expériences. La plupart des associations mettent désormais l'accent sur la jonction entre l'aide alimentaire et insertion et développent des expériences en ce sens. La fragilité numérique de ces expériences dans chacune des associations empêche une réelle capitalisation de ces acquis. Tout rapprochement dans ce domaine permettrait sans doute de donner à cette inflexion un dynamisme plus grand. Trois directions de partage d'expérience pourraient être privilégiées. La première consisterait pour les promoteurs de ces expériences à se rapprocher du secteur social de l'insertion par l'économique. Un fort capital d'expériences a été accumulé dans ce secteur de l'action sociale et pourrait être intégré utilement par les associations.

La seconde ligne de rapprochement pourrait être internationale et prendre deux formes. Les canadiens et surtout les québécois ont développé une réflexion très structurée autour de la fonction de l'aide alimentaire. Des échanges entre les expériences québécoises et françaises, voire européennes, devraient être encouragés. La seconde forme de rapprochement international devrait se faire avec les organismes qui interviennent en matière d'aide alimentaire dans les pays sous-développés. La dernière jonction à rechercher pourrait se faire avec les organisations de consommateurs et conduire à une réflexion sur la protection des consommateurs à très faibles revenus.

Nous avons montré au cours de cette étude les forces de l'aide alimentaire mais aussi ses faiblesses : les risques pour l'avenir, le risque d'assistance, la maîtrise de la logistique et de la sécurité. A ces contraintes, la formation peut constituer une réponse, sa mise en oeuvre, auprès de bénévoles qui ne sont pas toujours persuadés de son utilité, reste un véritable enjeu pour les associations engagées dans cette forme d'aide sociale.

BIBLIOGRAPHIE

ETUDES ET RAPPORTS

ALDEGHI I., SIMON M-O., L'accueil en urgence des personnes en difficulté - Enquête 1996. Collection des rapports du CREDOC n°176, janvier 1997.

BARTHELEMY L., MOISSETTE A., WEISBROD M. : Alimentation et petit budget. Comité Français d'Education pour la Santé, Paris, mars 1994, 164 p.

CROUTTE P., ILIAKOPOULOS A., LEGROS M. : Panel RMI-CREDOC Points de départ. Collection des rapports n°98, avril 1991, 155 p. + annexe.

Conseil Economique et Social : La situation et le devenir des associations à but humanitaire. Journal Officiel, Paris, 1994, 254 p.

Fédération Française des Banques Alimentaires : Les pratiques alimentaires des familles démunies en 1990. F.F.B.A., PARIS, 55 p.

GILLES M-O., LEGROS M., Politiques sociales : l'épreuve de la pauvreté, collection des rapports du CREDOC n°159, avril 1995, 456 p.

JOIN-LAMBERT M-T. : Rapport sur les aides existant en France pour l'alimentation des personnes défavorisées. Inspection Générale des Affaires Sociales, Paris, février 1995, 64 p.

LAVIGNE J-C., BLANCHER P., ARBET M-T., PEGUET P., Evaluation des opérations d'aide alimentaire menées dans le cadre du programme précarité, pauvreté 1985-1986, décembre 1986, 151 p.

LEGROS M., EUGENE S., Accueillir et héberger des personnes en situation d'urgence. Le point de vue des acteurs de terrain avant l'hiver 1993-1994. Rapport confidentiel, CREDOC, novembre 1993.

LEGROS M., L'accueil d'urgence se mobilise. Collection des rapports du CREDOC n°155, novembre 1994.

LEGROS M., SIMON M-O., L'accueil en urgence des personnes en difficulté avant l'hiver 1995-1996. Collection des rapports du CREDOC n°168, janvier 1996.

PRADIER F. : L'aide alimentaire fournie par des associations caritatives et humanitaires en France. Fédération Française des Banques Alimentaires, Paris, 1993, 44 p.

ROTILY M. : Nutrition et populations défavorisées. Comité Français d'Education pour la Santé, Paris, mars 1993, 48 p.

OUVRAGES

ARCHAMBAULT E., BOUMEYDIL J., Les dons et le bénévolat en France, Fondation de France, 1994.

BOLTANSKI L., La souffrance à distance, Paris, Métailié, 1993.

BRAUMAN R. : L'action humanitaire. Dominos Flammarion, Paris, mars 1995, 127 P.

CHATEIL S., Pratiques et représentation de l'aide alimentaire en France. Besoins et attentes des familles démunies ayant un enfant en bas âge, 1995.

DUMEZIL G., Mythe et épopée, l'idéologie des trois fonctions dans les épopées des peuples indo-européens. Paris, NRF, Gallimard, 1968, 663 p.

GARNEY P., Famine et approvisionnement dans le monde gréco-romain, Paris, Les Belles Lettres, 1996, 428 p., ed. anglaise Cambridge University Press, 1988.

GRAY P., L'Irlande au temps de la grande famine. Paris, Gallimard 1995, 160 p.

JOST P., PERRIOT F. : Le guide des actions humanitaires. J'ai lu, Paris, Janvier 1995, 439 p.

KOUCHNER B., Charité Business, Paris, Le Pré aux Clercs, 1986.

MAUSS M., Sociologie et anthropologie, Paris, PUF, 1961.

MURARD L., ZYLBERMAN P., Le petit travailleur infatigable ou le prolétaire régénéré, Paris - Recherches, 1976, 287 p.

ROCHEFORT R., La société des consommateurs, Paris, éd. Odile Jacob, 1995.

SAHLINS M., Age de pierre, âge d'abondance, l'économie des sociétés primitives. Paris, NRF Gallimard, 1978, 402 p.

VERDIER Y., Façon de dire, façon de faire, NRF - Gallimard, Paris, 1979.

VEYNE P., Le pain et le cirque, sociologie historique d'un pluralisme politique. Paris, Seuil, Point, 1976, 895 p.

ARTICLES ET REVUES

BLOQUAUX V. : Nutrition et « défavorisés », l'épineuse réalité française. Espace Social Européen, n°202, 14 mai 1993, p.18.

DESCHAMPS J-P. : La nutrition des enfants du quart-monde. Le quotidien du médecin, n°2643, suppl. 11, 11 mars 1982, pp. 66-70.

INSEE : Pauvreté : observation et suivi statistique, deux monographies locales. Les dossiers de l'INSEE, Rhône-Alpes, n°40, décembre 1990.

KUCZMARSKI R. J. : Prevalence of overweight and weight gain in the United States. The American Journal of Clinical Nutrition, vol. 55, n°2, février 1992, pp. 495-502.

LAHLOU S. : Les Français et l'alimentation : sept stratégies de consommation. Consommation et Modes de Vie, chroniques du CREDOC, n°40, juin 1989, 4 p.

PAUGAM S. : L'essor des associations humanitaires, une nouvelle forme de lien social ? Commentaires, n° 68, hiver 1994-1995, pp. 905-912.

ROLLAND-CACHERA M.F., BELLISLE F. : No correlation between adiposity and food intake : why are working class children fatter ? The American Journal of Clinical Nutrition, vol. 44, n° 6, décembre 1986, pp. 779-787.

VACHON J. : Banques alimentaires : entre charité et solidarité. Actualités Sociales Hebdomadaires, n°1875, 14 avril 1994, pp. 5-6.

VIALETES B., SAMBUC R., MAGNAN M. : Enquête alimentaire chez 1200 enfants représentatifs de la population d'âge scolaire de la ville de Marseille. Cahiers de Nutrition et de Diététique, vol. 22, fascicule 5, octobre 1987, pp. 357-365.

WEISBROD M., HERBETH B., GUENOT C. : L'alimentation des familles démunies. Prosane, n°21, avril 1994, pp. 8-10.

WOOD D.L., VALDEZ R.B., HAYASHI T., SHEN A. : Health of homeless children and housed poor children. Pediatrics, vol. 86, n°6, décembre 1990, pp. 858-866.

