

INSÉCURITÉ ALIMENTAIRE ET SITUATION DE L'AIDE ALIMENTAIRE EN FRANCE : ÉTAT DES LIEUX DRESSÉ DANS LE CADRE DU TRAVAIL MENÉ PAR LE CONSEIL NATIONAL DE L'ALIMENTATION

par Cécile Rauzy¹

I. Insécurité alimentaire : définition et données chiffrées

« *La sécurité alimentaire est assurée quand toutes les personnes, en tout temps, ont économiquement, socialement et physiquement accès à une alimentation suffisante, sûre et nutritive qui satisfait leurs besoins nutritionnels et leurs préférences alimentaires pour leur permettre de mener une vie active et saine* », telle est la définition donnée lors du Sommet mondial de l'Alimentation de 1996. La notion de sécurité alimentaire est multidimensionnelle et fait référence en particulier à la disponibilité physique des denrées alimentaires, à l'accès à ces denrées, à leur quantité ainsi qu'à leur qualité. L'insécurité alimentaire est définie sur la base d'un indicateur subjectif, traduisant le fait que la personne n'est pas en situation de sécurité alimentaire. Cette insécurité peut être collective ou individuelle, chronique, saisonnière ou transitoire : elle recouvre donc des situations diverses.

De manière générale, un ménage est considéré comme démuné si son niveau de vie est inférieur au seuil de pauvreté, fixé en France à 60% de la médiane des niveaux de vie de l'ensemble de la population. En 2009, selon l'INSEE, 13,5% de la population vivent en dessous du seuil de pauvreté (954 euros par mois pour une personne seule), 22% des foyers vivant en dessous de ce seuil étant en situation d'insécurité alimentaire.

Par ailleurs, l'enquête « Budget des familles » de l'INSEE révèle que les ménages les plus modestes ont pour premiers postes de dépenses le logement, puis l'alimentation, alors que, pour les ménages les plus aisés, ces postes ne viennent qu'après les transports.

Enfin, l'enquête individuelle sur les Consommations alimentaires, dite INCA 2, de 2006-2007, qui inclut un indicateur de mesure de l'insécurité alimentaire développé aux États-Unis, a montré que 12,2% des adultes vivent dans un foyer en situation d'insécurité alimentaire. Celle-ci est d'autant plus fréquente que le niveau de revenu est faible, sans qu'il y ait toutefois superposition totale entre insécurité alimentaire et pauvreté monétaire.

En matière d'alimentation, les résultats de l'enquête INCA 2 révèlent que les populations en situation d'insécurité alimentaire consomment davantage de produits sucrés et de féculents que la moyenne de la population et moins de fruits, légumes et poisson. Par ailleurs, d'autres publications indiquent que les contraintes budgétaires orientent souvent leurs choix vers une alimentation riche en calories mais pauvre en nutriments essentiels. Enfin, selon l'enquête Epidémiologique nationale sur le Surpoids et l'Obésité (Obepi) 2009, la prévalence de l'obésité est inversement corrélée aux revenus, sachant que la diminution de la prévalence de la surcharge pondérale des enfants entre 1999-2000 et 2005-2006 (passée en moyenne de 14,4 à 12,1%) est moins marquée chez les enfants issus de milieux défavorisés.

¹ ANIA, rapporteur du Groupe de travail « Insécurité alimentaire et situation de l'aide alimentaire intérieure » du Conseil national de l'Alimentation.

II. Les bénéficiaires de l'aide alimentaire

Dans son article L.230-6, introduit en 2010, le Code rural définit l'aide alimentaire : « *L'aide alimentaire a pour objet la fourniture de denrées alimentaires aux personnes les plus démunies. Cette aide est apportée tant par l'Union européenne que par l'État ou toute personne morale.* » En considérant comme démunies les personnes vivant en dessous du seuil de pauvreté, on peut considérer que 8 millions de Français sont potentiellement concernés. On peut également noter que le montant et la durée de l'aide alimentaire sont fonction de la situation du bénéficiaire, de son évolution et de la structure à laquelle il s'adresse.

Évalués chaque année à partir des données fournies par les quatre associations nationales¹ (dites « tête de réseau ») qui bénéficient des denrées des Programme européen d'Aide aux plus démunis (PEAD) et du Programme national d'Aide Alimentaire (PNAA), les bénéficiaires de l'aide alimentaire sont environ 3,5 millions en 2010. Cela constitue une augmentation de 25% par rapport à 2008.

D'après le Baromètre des Banques alimentaires de 2010, 26% des personnes aidées sont salariées ou retraitées, et 19% sont au chômage. De même, 53% sont seules avec des enfants, et 72% sont divorcées, séparées, veuves ou célibataires. Les profils des bénéficiaires ont connu une évolution au cours de ces deux dernières années : l'enquête de l'Union nationale des centres communaux d'action sociale (UNCCAS) 2011 traduit en effet une hausse des personnes en situation d'emploi, des familles monoparentales et des retraités.

Enfin, la précarisation est souvent le reflet d'une situation personnelle instable (séparation, perte d'emploi, maladie...) : l'aide alimentaire, en plus d'être un moyen d'approvisionnement en denrées, peut également être source d'accompagnement, de lien social.

III. Les dispositifs de réduction de l'insécurité alimentaire

Le système d'aide alimentaire se caractérise par une mobilisation large d'acteurs tant institutionnels, qu'associatifs, économiques ou individuels.

Il repose notamment sur différents Programmes publics. Mis en place en 1987, le PEAD permet la distribution de denrées alimentaires aux plus démunis par l'intermédiaire des quatre organismes caritatifs têtes de réseau, dans le cadre d'une procédure de troc de matières premières, provenant des stocks d'intervention de la Politique agricole commune (PAC), contre des produits alimentaires fournis par des professionnels de l'agroalimentaire. Le budget consacré au PEAD a augmenté progressivement ces dernières années, avec un total de 480 millions d'euros en 2011 représentant moins de 1% du budget de la PAC. La France a bénéficié de 15% (soit 72,7 millions d'euros) du budget de ce programme en 2011. Il est à noter que le PEAD est actuellement en cours de refonte.

En 2004, suite à la diminution des stocks d'intervention de la PAC et à l'arrêt de la constitution de stocks de viande, le PNAA est mis en place (alimenté en moyenne à hauteur de 7 à 10 millions d'euros par an) avec deux objectifs : acheter des produits non fournis par le PEAD (viande, poisson, fruits et légumes) et soutenir des actions d'associations caritatives visant notamment l'insertion et l'accompagnement des bénéficiaires. Par ailleurs, lancé en 2003, le Programme Alimentation et Insertion repose sur un partenariat public/privé et associe la création de lien social à la sensibilisation des bénéficiaires de l'aide alimentaire à l'équilibre alimentaire et aux recommandations du Programme national Nutrition Santé.

En matière d'interventions des Pouvoirs publics, peuvent également être cités la Charte pour un « Partenariat avec le secteur privé pour le développement de l'aide alimentaire » de 2009, le Plan de relance

¹ Comme détaillé par la suite, il s'agit de la Fédération française des banques alimentaires, du Secours populaire français, des Restos du cœur et de la Croix-Rouge française.

de l'économie de la même année, et le Programme national pour l'alimentation, mis en place suite à la Loi de modernisation de l'agriculture et de la pêche de juillet 2010.

Les collectivités territoriales, que ce soit aux niveaux communal, intercommunal, départemental ou régional, mènent une grande diversité d'actions en lien avec l'alimentation des populations défavorisées, dans le cadre de leurs compétences (aides sociales, insertion, logement, enseignement, etc.), sans qu'il y ait toutefois une coordination d'ensemble. Les centres communaux et inter-communaux d'action sociale (CCAS / CIAS) ont un rôle particulièrement important, l'aide alimentaire étant souvent leur premier champ d'intervention. Leurs modalités d'action sont diverses : bons alimentaires, chèques d'accompagnement personnalisé, paniers alimentaires, bons d'accès à une épicerie sociale, bons d'accès à un lieu de restauration, aide à la restauration scolaire, aide en espèces.

Le réseau associatif constitue un pilier important du dispositif d'aide alimentaire. La diversité des structures doit être soulignée puisque, en sus des associations « tête de réseau » et d'autres réseaux nationaux (ex : association nationale des épiceries solidaires), une multitude d'autres associations sont impliquées dans l'aide alimentaire au niveau local, s'appuyant souvent sur les Banques alimentaires pour leur approvisionnement. Les modalités d'action de ces acteurs associatifs sont également diversifiées (distribution de paniers, de repas chauds, bons d'achats d'urgence), tout comme leurs sources d'approvisionnement (PEAD, PNAA, achats sur fonds propres des associations, dons en nature, dons de produits, collectes auprès des particuliers, jardins associatifs).

Par ailleurs, l'ensemble des acteurs économiques de la filière agroalimentaire est fortement impliqué dans le système d'aide alimentaire. L'amont de la filière y contribue par le biais de dons de produits bruts invendus en lien avec les chantiers d'insertion et de valorisation des produits bruts invendus, de dons de produits de retraits (fruits et légumes, poisson), et de dons de lait. Les dons des industries alimentaires, grossistes et distributeurs, constituent une part importante des approvisionnements des associations, avec souvent un appui sur des dynamiques locales. Ces dons se heurtent cependant à un certain nombre de freins, notamment en matière de réglementation et de coordination locale. Des actions de mécénat de compétences ou encore de matériel sont également menées, et la mise en place d'une Bourse aux dons, en 2011, par le ministère en charge de l'Agriculture et de l'Alimentation a pour objectif de faciliter les dons.

Enfin, le grand public est également acteur du système d'aide alimentaire *via*, entre autres, des dons financiers et des dons de produits lors de collectes nationales.