



**CENTRE DE GESTION DE LA FONCTION PUBLIQUE TERRITORIALE
DE MARTINIQUE**

CONCOURS INTERNE D'ATTACHE TERRITORIAL, SESSION 2016

Jeudi 24 novembre 2016

EPREUVE DE RAPPORT

SPECIALITE : GESTION DU SECTEUR SANITAIRE ET SOCIAL

EPREUVE D'ADMISSIBILITE :

Rédaction, à l'aide des éléments d'un dossier soulevant un problème sanitaire et social rencontré par une collectivité territoriale, d'un rapport faisant appel à l'esprit d'analyse et de synthèse du candidat, à son aptitude à situer le sujet traité dans son contexte général et à ses capacités rédactionnelles, afin de dégager des solutions opérationnelles appropriées.

*Durée : 4 heures
Coefficient : 4*

A LIRE ATTENTIVEMENT AVANT DE TRAITER LE SUJET

- ✓ Vous ne devez faire apparaître dans votre copie **aucun signe distinctif** tels que : paraphe, signature, initiales, numéro de convocation, votre nom ou nom fictif, nom de votre collectivité employeur, commune où vous résidez ou composez.
- ✓ Seules les références (nom de collectivité, titre de personne...) **figurant le cas échéant dans le sujet** peuvent apparaître dans votre copie.
- ✓ Seul l'usage d'un stylo non effaçable à encre noire ou bleue est autorisé (bille ou feutre). L'utilisation d'une autre couleur pour écrire ou souligner, sera considérée comme un signe distinctif, de même que l'utilisation d'un surligneur.
- ✓ Les feuilles de brouillon ne seront en aucun cas prises en compte.

Le non respect des règles ci-dessus peut entraîner l'annulation de la copie par le jury.

Ce sujet comprend 35 pages, y compris celle-ci.

Il appartient au candidat de vérifier que le document comprend le nombre de pages indiqué.

S'il est incomplet, en avertir un surveillant.

Vous êtes attaché territorial, responsable du Centre communal d'action sociale (CCAS) de la commune d'Alpha (20 000 habitants). Depuis plusieurs années, le CCAS participe au dispositif de distribution alimentaire mis en place en collaboration avec différents partenaires institutionnels et associatifs.

Ceux-ci constatent une augmentation sensible du nombre des demandeurs dont le profil se diversifie et dont les situations sociales et familiales sont de plus en plus complexes.

Le Président du CCAS vous demande de rédiger à son attention un rapport sur l'aide alimentaire permettant de dégager des solutions opérationnelles en vue de développer une offre d'actions complémentaires, diversifiées et adaptées aux nouveaux besoins.

Vous rédigerez ce rapport à l'aide des éléments du dossier et en mobilisant vos connaissances.

Liste des documents :

- Document 1 :** Article L230-6 du Code rural et de la pêche maritime, relatif à la politique publique de l'alimentation – *Legifrance* – 1 page
- Document 2 :** Article R115-1 du Code de l'action sociale et des familles, relatif à la lutte contre la pauvreté et les exclusions – *Legifrance* – 1 page
- Document 3 :** Loi n° 2016-138 du 11 février 2016 relative à la lutte contre le gaspillage alimentaire – *Legifrance* – 2 pages
- Document 4 :** « L'aide alimentaire en Région Centre » (extraits) – *Communication du Conseil économique, social et environnemental* – Octobre 2013 – 7 pages
- Document 5 :** « Les CCAS à la recherche de nouvelles réponses » (extraits) – *Florence Pagneux – ASH* – 2 mars 2012 – 3 pages
- Document 6 :** « Le FEAD, une étape importante pour les plus démunis » – *Eléonore Varini – ASH* – 21 juin 2013 – 1 page
- Document 7 :** « La lutte contre le gaspillage alimentaire dispose désormais d'un cadre législatif » – *ASH* – 12 février 2016 – 1 page
- Document 8 :** « Un programme novateur d'aide alimentaire : primeur(s) à l'insertion » (extrait) – *Sandra Mignot – ASH* – 10 janvier 2014 – 3 pages
- Document 9 :** « L'implication des CCAS en matière d'aide alimentaire passée au crible » – *ASH* – 14 octobre 2011 – 1 page
- Document 10 :** « Alimentation et état nutritionnel des bénéficiaires de l'aide alimentaire » – *Étude Abena 2011-2012 – ORS Île de France, Institut de veille sanitaire, et institut national de prévention et d'éducation pour la santé* – Mars 2013 – 4 pages
- Document 11 :** « Gaspillage alimentaire : les collectivités cherchent la recette pour jeter moins » – *Isabelle Verbaere – LaGazette.fr* – 16 novembre 2015 – 3 pages
- Document 12 :** « Une épicerie sociale itinérante - Véhicule contre l'isolement » – *Elsa Maudet – ASH* – 25 octobre 2013 – 4 pages
- Document 13 :** Étude nationale sur les épiceries sociales ou solidaires – *Dossier de presse Banques alimentaires/lpsos* – 2013 – 2 pages

Documents reproduits avec l'autorisation du CFC

Certains documents peuvent comporter des renvois à des notes ou à des documents non fournis car non indispensables à la compréhension du sujet.

DOCUMENT 1



Legifrance.gouv.fr
LE SERVICE PUBLIC DE LA DIFFUSION DU DROIT

Chemin :

Code rural et de la pêche maritime

- ▶ Partie législative
 - ▶ Livre II : Alimentation, santé publique vétérinaire et protection des végétaux
 - ▶ Titre III : Qualité nutritionnelle et sécurité sanitaire des aliments
 - ▶ Chapitre préliminaire : La politique publique de l'alimentation

Article L230-6

- ▶ Créé par LOI n°2010-874 du 27 juillet 2010 - art. 1 (V)

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'Etat ou toute autre personne morale.

Les personnes morales de droit privé constituées sous forme d'associations relevant de la loi du 1er juillet 1901 relative au contrat d'association qui œuvrent dans le secteur caritatif peuvent mettre en place un dispositif de stockage privé consistant à acheter des produits alimentaires en période de surproduction agricole pour les entreposer et les redistribuer ensuite aux personnes les plus démunies.

Seules des personnes morales de droit public ou des personnes morales de droit privé habilitées par l'autorité administrative, pour une durée et selon des conditions et modalités fixées par décret en Conseil d'Etat, peuvent recevoir des contributions publiques destinées à la mise en œuvre de l'aide alimentaire.

Les conditions fixées par décret en Conseil d'Etat doivent notamment permettre de garantir la fourniture de l'aide alimentaire sur une partie suffisante du territoire et sa distribution auprès de tous les bénéficiaires potentiels, d'assurer la traçabilité physique et comptable des denrées et de respecter de bonnes pratiques d'hygiène relatives au transport, au stockage et à la mise à disposition des denrées.

Un décret en Conseil d'Etat détermine les modalités de collecte et de transmission à l'autorité administrative, par les personnes morales habilitées en application du troisième alinéa, des données portant sur leur activité, sur les denrées distribuées et, une fois rendues anonymes, sur les bénéficiaires de l'aide alimentaire. La collecte et la transmission de ces données s'effectuent dans le respect de la loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés.

Liens relatifs à cet article

Cite:

Loi n° 78-17 du 6 janvier 1978

Cité par:

Arrêté du 26 septembre 1949 - art. 6 (V)
Arrêté du 8 août 2012 - art. (V)
Code de l'action sociale et des familles - art. R115-1 (V)
Code rural et de la pêche maritime - art. D230-19 (V)
Code rural et de la pêche maritime - art. R230-10 (V)
Code rural et de la pêche maritime - art. R230-11 (V)
Code rural et de la pêche maritime - art. R230-9 (V)

Crée par: LOI n°2010-874 du 27 juillet 2010 - art. 1 (V)

DOCUMENT 2



Chemin :

Code de l'action sociale et des familles

- ▶ Partie réglementaire
 - ▶ Livre Ier : Dispositions générales
 - ▶ Titre Ier : Principes généraux
 - ▶ Chapitre V : Lutte contre la pauvreté et les exclusions
 - ▶ Section 1 : Dispositions générales.

Article R115-1

- ▶ Modifié par Décret n°2011-679 du 16 juin 2011 - art. 1

Outre le revenu de solidarité active, le dispositif de réponse à l'urgence sociale et de lutte contre la pauvreté comprend notamment les mesures d'accueil et d'hébergement d'urgence mises en oeuvre dans le cadre des programmes de lutte contre la pauvreté et la précarité, les actions menées à partir des centres d'hébergement et de réinsertion sociale, l'aide alimentaire, en particulier celle définie par l'article L. 230-6 du code rural et de la pêche maritime l'aide à la prise en charge des factures impayées d'eau et d'énergie, les dispositifs locaux d'accès aux soins des plus démunis, les mesures prévues pour la prévention et le règlement des difficultés liées au surendettement des particuliers et des familles, les plans départementaux d'action pour le logement des personnes défavorisées, les fonds d'aide aux jeunes en difficulté, les mesures favorisant le retour à l'emploi et la lutte contre l'exclusion professionnelle, notamment par l'insertion par l'activité économique, la politique de la ville et le développement social des quartiers.

Liens relatifs à cet article

Cite:

Code rural - art. L230-6

Anciens textes:

Loi n°88-1088 du 1 décembre 1988 - art. 43 (Ab)



JORF n°0036 du 12 février 2016
texte n° 2

LOI n° 2016-138 du 11 février 2016 relative à la lutte contre le gaspillage alimentaire (1)

NOR: AGRX1531165L

ELI: <https://www.legifrance.gouv.fr/eli/loi/2016/2/11/AGRX1531165L/jo/texte>

Alias: <https://www.legifrance.gouv.fr/eli/loi/2016/2/11/2016-138/jo/texte>

L'Assemblée nationale et le Sénat ont adopté,
Le Président de la République promulgue la loi dont la teneur suit :

Article 1

I.-Après la sous-section 1 de la section 3 du chapitre Ier du titre IV du livre V du code de l'environnement, est insérée une sous-section 1 bis ainsi rédigée :

« Sous-section 1 bis
« Lutte contre le gaspillage alimentaire

« Art. L. 541-15-4.-La lutte contre le gaspillage alimentaire implique de responsabiliser et de mobiliser les producteurs, les transformateurs et les distributeurs de denrées alimentaires, les consommateurs et les associations. Les actions de lutte contre le gaspillage alimentaire sont mises en œuvre dans l'ordre de priorité suivant :

« 1° La prévention du gaspillage alimentaire ;
« 2° L'utilisation des invendus propres à la consommation humaine, par le don ou la transformation ;
« 3° La valorisation destinée à l'alimentation animale ;
« 4° L'utilisation à des fins de compost pour l'agriculture ou la valorisation énergétique, notamment par méthanisation.
« La lutte contre le gaspillage alimentaire comprend la sensibilisation et la formation de tous les acteurs, la mobilisation des acteurs au niveau local et une communication régulière auprès des consommateurs, en particulier dans le cadre des programmes locaux de prévention des déchets.

« Art. L. 541-15-5.-I.-Les distributeurs du secteur alimentaire assurent la commercialisation de leurs denrées alimentaires ou leur valorisation conformément à la hiérarchie établie à l'article L. 541-15-4. Sans préjudice des règles relatives à la sécurité sanitaire des aliments, ils ne peuvent délibérément rendre leurs invendus alimentaires encore consommables impropres à la consommation ou à toute autre forme de valorisation prévue au même article L. 541-15-4.

« II.-Aucune stipulation contractuelle ne peut faire obstacle au don de denrées alimentaires vendues sous marque de distributeur, au sens de l'article L. 112-6 du code de la consommation, par un opérateur du secteur alimentaire à une association caritative habilitée en application de l'article L. 230-6 du code rural et de la pêche maritime, prévu par une convention conclue par eux.

« III.-Le don de denrées alimentaires par un commerce de détail alimentaire dont la surface de vente est supérieure au seuil mentionné au premier alinéa de l'article 3 de la loi n° 72-657 du 13 juillet 1972 instituant des mesures en faveur de certaines catégories de commerçants et artisans âgés à une association caritative habilitée en application de l'article L. 230-6 du code rural et de la pêche maritime fait l'objet d'une convention qui en précise les modalités.

« IV.-Le présent article n'est pas applicable aux denrées impropres à la consommation.

« V.-Un décret fixe les modalités d'application du présent article.

« Art. L. 541-15-6.-I.-Au plus tard un an après la promulgation de la loi n° 2016-138 du 11 février 2016 relative à la lutte contre le gaspillage alimentaire ou, au plus tard, un an à compter de la date de leur ouverture ou de la date à laquelle leur surface de vente dépasse le seuil mentionné au premier alinéa de l'article 3 de la loi n° 72-657 du 13 juillet 1972 instituant des mesures en faveur de certaines catégories de commerçants et artisans âgés, les commerces de détail alimentaires dont la surface de vente est supérieure à ce seuil proposent à une ou plusieurs associations mentionnées au III de l'article L. 541-15-5 de conclure une convention précisant les modalités selon lesquelles les denrées alimentaires leur sont cédées à titre gratuit.

« Les commerces de détail ayant conclu une telle convention avant la promulgation de la loi n° 2016-138 du 11 février 2016 précitée sont réputés satisfaire au présent I.

« II.-Le non-respect de l'obligation prévue au I est puni de l'amende prévue pour les contraventions de la troisième classe.

« III.-Un distributeur du secteur alimentaire qui rend délibérément impropres à la consommation les invendus alimentaires encore consommables, sans préjudice des dispositions réglementaires relatives à la sécurité sanitaire, est puni d'une

amende de 3 750 €. Il encourt également la peine complémentaire d'affichage ou de diffusion de la décision prononcée, dans les conditions prévues à l'article 131-35 du code pénal. »

II.-Le II des articles L. 541-15-5 et L. 541-15-6 du code de l'environnement, dans leur rédaction résultant du I du présent article, entre en vigueur un an après la promulgation de la présente loi.

Article 2

Après le 2° de l'article 1386-6 du code civil, il est inséré un 3° ainsi rédigé :
« 3° Qui fait don d'un produit vendu sous marque de distributeur en tant que fabricant lié à une entreprise ou à un groupe d'entreprises, au sens de l'article L. 112-6 du code de la consommation. »

Article 3

A l'article L. 312-17-3 du code de l'éducation, après la première occurrence du mot : « alimentation », sont insérés les mots : « et à la lutte contre le gaspillage alimentaire ».

Article 4

A la première phrase du cinquième alinéa de l'article L. 225-102-1 du code de commerce, après le mot : « circulaire », sont insérés les mots : « , de la lutte contre le gaspillage alimentaire ».
La présente loi sera exécutée comme loi de l'Etat.

Fait à Paris, le 11 février 2016.

François Hollande

Par le Président de la République :

Le Premier ministre,

Manuel Valls

La ministre de l'écologie, du développement durable et de l'énergie,

Ségolène Royal

Le ministre de l'agriculture, de l'agroalimentaire et de la forêt, porte-parole du Gouvernement,

Stéphane Le Foll

Le ministre de l'économie, de l'industrie et du numérique,

Emmanuel Macron

(1) Travaux préparatoires : loi n° 2016-138.

Assemblée nationale :

Proposition de loi n° 3052 ;

Rapport de M. Guillaume Garot, au nom de la commission des affaires économiques, n° 3223 ;

Discussion et adoption le 9 décembre 2015 (TA n° 632).

Sénat :

Proposition de loi, adoptée par l'Assemblée nationale, n° 245 (2015-2016) ;

Rapport de Mme Chantal Jouanno, au nom de la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable, n° 268 (2015-2016) ;

Texte de la commission n° 269 (2015-2016) ;

Discussion les 13 janvier et 3 février 2016 et adoption le 3 février 2016 (TA n° 80, 2015-2016).

DOCUMENT 4

L'aide alimentaire en Région Centre (extraits) – Communication du Conseil économique, social et environnemental - 14 octobre 2013

(...) 2.1 L'aide alimentaire en France

2.1.1 Le droit à l'alimentation

Au plan juridique, le droit à l'alimentation comme droit fondamental est une notion internationale mais ne figure pas explicitement dans le droit national. La Déclaration Universelle des Droits de l'Homme du 10 décembre 1948 constitue le premier texte citant le droit de manger à sa faim comme l'un des droits fondamentaux, notamment en son article 25 : « *Toute personne a droit à un niveau de vie suffisant pour assurer sa santé, son bien-être et ceux de sa famille, notamment pour l'alimentation, l'habillement, le logement, les soins médicaux ainsi que pour les services sociaux nécessaires.* » Il faut néanmoins souligner que la portée juridique de la Déclaration est limitée dans la mesure où il s'agit d'une résolution de l'Assemblée générale des Nations unies, qui n'a donc pas la valeur juridique d'un traité international. Elle n'a donc pas de dimension contraignante. Ainsi, le Conseil d'État a affirmé qu'elle était dépourvue de valeur normative (CE, Roujansky, 1984). C'est donc un texte dont la portée est avant tout morale.

Au niveau du droit français, il n'existait pas de textes définissant l'aide alimentaire. La loi du 29 juillet 1998 d'orientation relative à la lutte contre les exclusions souligne dans son article 1^{er} que le texte « *tend à garantir sur l'ensemble du territoire l'accès effectif de tous aux droits fondamentaux* ». Sont mentionnés le logement, la protection de la santé, la justice, l'éducation, l'information et la culture, la protection de la famille et de l'enfance, mais la loi ne fait pas référence à l'alimentation des personnes en situation d'exclusion. Seul le niveau local est reconnu par l'article 138 qui insère un article L. 1611-6 dans le code général des collectivités territoriales relatif à leur rôle dans l'alimentation.

L'aide alimentaire « en nature » a été définie légalement par la loi n°2010-874 de modernisation de l'agriculture et de la pêche du 27 juillet 2010. L'article L.230-6 du code rural précise ainsi que « *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'Etat ou tout autre personne morale* ». Cette définition conduit à la mise en œuvre d'une procédure d'habilitation administrative des personnes morales de droit privé (associations ou entreprises) qui perçoivent des contributions publiques (financières ou en nature).

En effet, la loi fixe également le cadre de la mise en œuvre de l'aide alimentaire en France, avec une habilitation des structures percevant des contributions publiques et la mise en place de données chiffrées. L'objectif visé est de « *garantir la fourniture de l'aide alimentaire sur une partie suffisante du territoire et sa distribution auprès de tous les bénéficiaires potentiels, d'assurer la traçabilité physique et comptable des denrées et de respecter de bonnes pratiques d'hygiène relatives au transport, au stockage et à la mise à disposition des denrées* ».

A noter que le décret n°2011-679 du 16 juin 2011 relatif à l'aide alimentaire ajoute quant à lui l'aide alimentaire à la liste non limitative des composantes du dispositif de réponse à l'urgence sociale et de lutte contre la pauvreté mentionnées à l'article R. 115-1 du code de l'action sociale et des familles.

2.1.2 Bref historique

L'aide alimentaire a été initiée en 1987 par la mise en place du Programme européen d'aide aux plus démunis (PEAD) qui permet à partir des surplus de la production agricole de distribuer des produits alimentaires par l'intermédiaire d'organismes caritatifs. Ces organismes sont Les restaurants du cœur, la Fédération française des banques alimentaires (FFBA), le Secours populaire français, la Croix-Rouge française.

A son origine, le PEAD reposait principalement sur le troc de matières premières (viande, lait, céréales, sucre, riz) - issues des stocks d'intervention de la Politique agricole commune (PAC) - contre des produits alimentaires finis plus ou moins élaborés (pâtes, salade de riz au thon, crèmes dessert, lait, etc.), via des appels d'offres communautaires auprès des professionnels de l'agroalimentaire. Aujourd'hui, si un produit manque dans les surplus stockés, l'Europe met à disposition des États une enveloppe financière pour acheter ces produits sur le marché.

Jusqu'en 2004, le PEAD était géré par le seul Ministère de l'Agriculture mais depuis le ministère en charge de l'action sociale est associé et c'est la Direction générale de l'Action Sociale qui gère le dossier.

Doté d'une enveloppe de 500 millions d'euros par an environ, issus des crédits de la PAC, l'aide alimentaire européenne permet, depuis 25 ans, de répondre aux besoins les plus urgents de 18 millions d'européens en situation précaire. L'enveloppe du PEAD représente 1 % du budget de la PAC, l'équivalent d'un euro par Européen. Pour les quatre associations françaises – la Croix-Rouge, le Secours Populaire, la Fédération française des Banques Alimentaires et les Restos du Cœur – cette aide représente de 23 % à 50 % des denrées alimentaires distribuées, soit 130 millions de repas.

En 2011, la France a bénéficié de 15 % du budget du PEAD, soit une enveloppe globale de 72,7 millions d'euros, sur un total d'environ 480 millions. Cette part a été relativement stable ces dernières années, alors que le budget global alloué à la France a, quant à lui, significativement augmenté.

Avec la réduction progressive des stocks, l'Union européenne a commencé à acheter directement des produits alimentaires sur les marchés, sur les crédits de la PAC. Ces modalités de financement sont considérées par certains pays européens comme trop éloignées du fonctionnement prévu initialement pour ce programme d'aide alimentaire. Cette position a ainsi conduit l'Allemagne à saisir la Cour de justice de l'Union européenne, qui a rendu un arrêt le 13 avril 2011 sanctionnant les modalités de financement du PEAD. La Cour de justice a en effet estimé que le fonctionnement du programme constituait un détournement de l'objectif initial de la PAC, qui est d'aider les agriculteurs à produire. La Commission européenne a alors pris acte de cette décision de justice, et ramené l'enveloppe allouée au PEAD à un niveau équivalent à celui des stocks de denrées existants, soit une baisse de 80 % pour la France. Face au tollé suscité par cette proposition, la Commission a finalement trouvé un moyen de contourner les objections de la Cour, mais s'est heurtée à une minorité de blocage de sept États membres, arguant que l'aide sociale relevait des États membres et non de l'Union européenne. Après deux mois de blocage, les eurodéputés ont donné leur feu vert pour le maintien de ce programme pour deux ans. En octobre 2012, la Commission européenne a proposé un règlement créant un nouveau programme, qui se substituerait au PEAD, dans le cadre d'« Europe Against Poverty », et qui prendrait effet en 2014 : ce fonds serait doté d'une enveloppe de 2,5 milliards d'euros sur 7 ans contre un montant de 3,5 milliards actuellement. En juin 2013, un nouvel accord a alloué 1 milliard de plus portant le FEAD à 3,5 milliards pour 7 ans, soit à un niveau budgétaire équivalent à celui de l'ancien programme.

Le Programme alimentation et insertion (PAI)

Dès 2003, le secrétaire d'Etat en charge de la lutte contre les exclusions note que le Programme National Nutrition Santé (PNNS) ne tient pas compte des besoins spécifiques des populations recourant à l'aide alimentaire, et initie alors, avec le soutien de l'Association nationale de l'industrie alimentaire (ANIA), du CNIEL (Interprofession laitière), et de la fondation Nestlé, le Programme alimentation et insertion (PAI) et commande ce qui sera la première étude européenne portant sur l'état sanitaire et social des personnes recourant à l'aide alimentaire : l'étude Alimentation et nutrition des bénéficiaires de l'aide alimentaire (étude ABENA). L'objectif principal de cette étude était de décrire l'état nutritionnel et la consommation alimentaire des personnes ayant recours à l'aide alimentaire dans quatre zones urbaines françaises en 2004-2005.

Le PAI repose sur deux principes fondateurs : sensibiliser les personnes recourant à l'aide alimentaire à l'équilibre alimentaire et créer du lien social. Au-delà de l'aide alimentaire et de la distribution d'aliments, le PAI a pour objectif de faire passer des messages sur l'alimentation à des personnes vulnérables sur le plan financier ou psychosocial, plus touchées généralement par les pathologies liées à l'alimentation.

Ainsi, chaque année, plus de 6 000 associations d'aide alimentaire participent au PAI et plus d'un million de personnes en difficulté ayant recours à l'aide alimentaire en bénéficie.

Le Programme national d'aide alimentaire (PNAA) et le PNNS 2

En parallèle, à partir de 2004, en l'absence de stock de viande en Europe, le PEAD ne permet plus de fournir cette matière première, pourtant cruciale pour les plus démunis. Le gouvernement a alors chargé la **Direction générale des affaires sociales (DGAS)** d'acheter ces produits, créant ainsi le Programme national d'aide alimentaire (PNAA).

Ce programme, alimenté à hauteur de 7 à 10 millions d'euros par an, répond aux besoins alimentaires non pourvus par l'Europe, améliore et diversifie l'aide alimentaire.

Le PNAA permet l'achat de produits carnés, de poisson, de fruits et légumes ou d'autres produits non fournis par le Programme européen d'aide aux plus démunis. Il permet également de soutenir l'action d'associations caritatives visant l'amélioration des conditions d'approvisionnement, de logistique et d'insertion par l'économique.

Fin 2005, au regard des résultats de l'étude ABENA, le gouvernement a demandé à la Direction générale des affaires sociales l'élaboration d'un plan triennal 2006-2008 d'amélioration de l'aide alimentaire. Les objectifs de ce plan ont été intégrés aux objectifs du deuxième Programme national nutrition santé (PNNS 2) pour 2006-2010.

A partir de 2007, une partie du budget du PNAA a progressivement été allouée aux actions d'insertion, d'accompagnement des bénéficiaires et au fonctionnement d'associations ne recevant pas les denrées provenant du PEAD et du PNAA. L'année 2008 a connu une augmentation forte du budget du PNAA grâce à une enveloppe complémentaire visant à atténuer l'impact de la crise de 2007. Ainsi, sur les 20 millions d'euros dévolus à ce programme en 2008, 17,6 millions ont été consacrés à l'achat d'aliments.

Selon un arrêté du 5 juillet 2013 (Journal officiel du 11 juillet 2013), les associations pouvant bénéficier des denrées obtenues soit au moyen des stocks d'intervention (surplus agricoles) de l'Union européenne ou des crédits au PEAD, soit au moyen des crédits du PNAA sont les suivantes :

- L'ANDES,
- La Croix-Rouge française,
- La fédération française des banques alimentaires,
- Le Fédération nationale des paniers de la mer,
- Imagine 84,
- Les Restaurants du Cœur,
- Les relais du Cœur,
- Le Secours populaire français.

La Charte pour le développement de l'aide alimentaire

Afin d'amplifier l'aide privée (représentant 60 % de l'aide alimentaire distribuée par des associations et des CCAS/CIAS) en incitant ses contributeurs à la généraliser à travers le territoire national, de la structurer davantage (les initiatives sont encore diffuses), de la valoriser (l'aide est encore souvent méconnue) et afin de renforcer la complémentarité entre aide publique et aide privée, le ministre du logement en charge de la lutte contre l'exclusion a lancé un appel à partenariat en direction du secteur privé alimentaire. Les fédérations, les industriels, les distributeurs, les producteurs, les collectivités locales (CCAS/CIAS) et les associations ont décidé de s'engager aux côtés du ministre dans un partenariat, formalisé par la Charte « pour le développement de l'aide alimentaire », signée le 18 mars 2009. Cette charte a pour objectif de faire progresser les coopérations mutuelles des différents acteurs du secteur.

Le partenariat se structure autour de 3 axes, eux-mêmes déclinés en plusieurs points ou objectifs sur lesquels s'engagent les partenaires :

- **l'approvisionnement** : don financier, don en nature, promotion du don, garantie de réduction d'impôt égale à 60 % des versements, respect des guides de bonne pratique, traçabilité et sécurité alimentaire, diffusion et promotion des appels d'offres du PEAD et du PNAA,... ;
- **la distribution** : stockage, transport, livraison, distribution et conservation des denrées, participation aux « bourses de fret », modernisation de la logistique,... ;
- **l'insertion** : financement des programmes et des études, le mécénat, les ateliers, les chantiers et les entreprises d'insertion pour l'aide alimentaire, mettre en œuvre le PAI en tant que déclinaison du PNNS, faciliter le recours aux contrats aidés, mettre en place l'accueil, l'écoute et l'accompagnement des bénéficiaires de l'aide alimentaire, actions visant une alimentation équilibrée,...

2.1.3 L'organisation de l'aide alimentaire en France

En France, l'aide alimentaire (AA) prend divers schémas et se structure autour de différents acteurs :

- **des acteurs institutionnels** que sont :
 - la Commission européenne (via le PEAD/FEAD),
 - le Ministère de l'agriculture et le Ministère en charge de la lutte contre l'exclusion (PNAA), sachant que ces deux derniers sont en charge d'assurer les financements nécessaires, élaborent les lois et les textes réglementaires relatifs à l'aide alimentaire,
 - France Agrimer, créée en 2009, regroupant les offices agricoles (lait-viande-céréales). Lié à l'origine aux surplus agricoles, France Agrimer rachète les surplus (forme de troc). En cas d'absence de surplus, il peut y avoir une allocation financière par la Communauté européenne. Elle est chargée, grâce à l'aide financière fournie par le PEAD, de procéder aux appels d'offre permettant de fournir les associations en produits alimentaires tout en respectant les critères de qualité et de prix.

- **des acteurs associatifs** avec notamment les quatre « têtes de réseaux associatives » désignées par l'Etat : Croix Rouge française, Fédération française des banques alimentaires, Secours populaire français et Restos du Cœur. Ces têtes de réseaux assurent la distribution des produits mis à disposition par le PEAD et le PNAA. Au niveau local, de nombreuses autres associations sont approvisionnées par les têtes de réseau associatives (Secours Catholique...), par les entreprises au travers de dons ou des achats à tarif préférentiel. A ces quatre têtes de réseau, il faut adjoindre les autres associations habilitées par le Ministère de l'Agriculture pour l'aide alimentaire, à savoir :
 - L'Association nationale de développement des épiceries solidaires (l'ANDES),
 - La Fédération de l'entraide protestante,
 - Le Fédération nationale des paniers de la mer,
 - La Fondation de l'Armée du Salut,
 - Le Réseau Cocagne,
 - Revivre dans le monde,
 - Société de Saint-Vincent-de-Paul.

- **des acteurs économiques :**
 - Producteurs,
 - Entreprises agroalimentaires,
 - Distributeurs (grande distribution, petites et moyennes surfaces),
 - Restaurants,
 - Contributions du monde des transporteurs...

- **Les autres partenaires :**
 - D'autres partenaires institutionnels : Ministère de la santé, Ministère des finances, Direction Régionale de l'Alimentation, de l'Agriculture et de la Forêt (DRAAF)...
 - Collectivités locales au travers des Centres Communaux d'Action Sociale (CCAS) ou Centre Intercommunaux d'Action Social (CIAS),
 - Organisations professionnelles : Fédération des entreprises du commerce et de la distribution (FCD), association régionale des entreprises alimentaires...

- **Les particuliers (dons) :** les particuliers via leurs dons en nature ou sous forme financière sont également acteurs de l'aide alimentaire.

(...)

2.1.4 L'aide alimentaire en France en quelques chiffres

3,5 millions de personnes environ ont bénéficié en France de l'aide alimentaire en 2010 (sous la forme de repas, de paniers, d'accès aux épiceries sociales)¹ sur les 8,6 millions de personnes vivant en dessous du seuil de pauvreté et qui pourraient y prétendre, avec une augmentation de 25 % par rapport à 2008. Toutefois, ces données ne représentent que les éléments remontés par les 4 grandes têtes de réseau que sont les Restos du Cœur, la Croix-Rouge, le Secours populaire français et la Fédération Française des Banques alimentaires. Elles n'intègrent donc pas les bénéficiaires ayant recours à l'aide alimentaire au travers d'autres structures nationales (comme l'Association Nationale Des Epicerie Sociales – ANDES) ou locales comme les CCAS/CIAS lorsqu'ils ne s'approvisionnent pas auprès de ces quatre têtes de réseau.

L'avis 72 du Conseil National de l'Alimentation (CNA), intitulé « Aide alimentaire et accès à l'alimentation des populations démunies en France » soulignait à ce sujet que « *les modalités de collecte des données présentent des différences entre structures. Une illustration de ce manque de cohérence est l'impossibilité actuelle de quantifier le nombre de repas servis, car seuls les Restos du Cœur établissent un comptage réel. Jusqu'alors les Banques Alimentaires estiment par exemple le nombre de repas servis sur la base de l'équivalence suivante : 500 g de nourriture distribuée = 1 repas - que ces 500 g soient de la farine ou des filets de poissons.*

Ces difficultés illustrent l'intérêt de la mise en place des indicateurs d'activités prévus dans la Loi de modernisation de l'agriculture et de la pêche : nombre de bénéficiaires, nombre de familles, nombre de personnes qui passent par un organisme caritatif, profil des bénéficiaires (âge, sexe, etc.), denrées distribuées. Les premières données issues de l'exploitation de ces indicateurs concerneront l'année 2012. »²

Une évolution du profil des bénéficiaires est également constatée, avec un accroissement marqué des personnes issues de familles monoparentales, des jeunes de moins de 25 ans et des retraités. Il faut toutefois rappeler que toutes les personnes vivant en dessous du seuil de pauvreté ne sont pas en situation d'insécurité alimentaire et qu'une proportion non négligeable de personnes vivant au-dessus de ce seuil y est confrontée.

Seuils de pauvreté mensuels en 2010 (France)

Personnes seules	964 €
Familles monoparentales, un enfant de moins de 14 ans	1 253 €
Familles monoparentales, un enfant de 14 ans ou plus	1 446 €
Couples sans enfant	1 446 €
Couples, un enfant de moins de 14 ans	1 735 €
Couples, un enfant de plus de 14 ans	1 928 €
Couples, deux enfants de moins de 14 ans	2 024 €
Couples, deux enfants dont un moins de 14 ans	2 217 €
Couples, deux enfants de plus de 14 ans	2 410 €

Source : Insee ; DGFIP, Revenus disponibles localisés 2010.

¹ Données : Direction générale de l'alimentation.

² Source : avis 72 du CNA, du 22 mars 2012, page 22.

(...)

a. Les Banques alimentaires, un acteur particulier

Concernant l'origine des denrées distribuée par les Banques alimentaires en 2011, on peut relever qu'elles ont reçu :

- du PEAD : 44 403 tonnes,
- du PNAA : 6 035 tonnes,
- des grandes et moyennes surfaces 28 274 tonnes,
- des industries agro-alimentaires et des producteurs : 21 850 tonnes,
- des collectes auprès du grand public : 13 344 tonnes.

(...)

En 2011, les Banques Alimentaires ont distribué aux associations 89 000 tonnes de denrées alimentaires soit l'équivalent de 178 millions de repas en partenariat avec 5 100 associations. Elles ont ainsi distribué en 2011 aux grands réseaux associatifs :

- Croix rouge : 13 125 tonnes,
- CCAS : 11 782 tonnes,
- Société/Conférences Saint-Vincent-de-Paul : 5 194 tonnes,
- Secours Catholique : 3 392 tonnes,
- Equipes Saint-Vincent-de-Paul : 1 592 tonnes,
- Entraide Protestante : 1 467 tonnes,
- Emmaüs : 1 163 tonnes,
- Armée du Salut : 577 tonnes.

Les Banques alimentaires sont également partenaires de 320 épiceries sociales soit 60 % des Épiceries sociales en France, accueillant environ 95 000 bénéficiaires.

Elles ne distribuent pas directement aux bénéficiaires et se situent plutôt dans un rôle de « fournisseur ». Elles sont structurées de manière départementale sous l'égide de la Fédération nationale. Une fédération européenne des Banques alimentaires existe également.

(...)

DOCUMENT 5



Paru dans Actualités Sociales Hebdomadaires: N° 2749 du 02/03/2012
Rubrique : Décryptage / Auteur(s) : FLORENCE PAGNEUX

LUTTE CONTRE L'EXCLUSION

Les CCAS à la recherche de nouvelles réponses (extraits)

Dans un contexte de crise et de restrictions budgétaires, certains centres communaux d'action sociale tentent de répondre aux nouveaux besoins sociaux par l'innovation. Ces initiatives, qui misent sur la prévention, le lien social ou l'animation du territoire, entendent sortir de la logique de guichet d'aides sociales. Reste à trouver les moyens d'évaluer et de pérenniser ces actions.

En Loire-Atlantique, une commune rurale s'attaque à la prévention du suicide, en partenariat avec un centre hospitalier et une compagnie de théâtre. Une autre, dans le Nord, tente de retisser du lien social, en soutenant un circuit de troc de meubles. Bien plus au sud, à Saint-Pierre de la Réunion, on lutte contre la précarité énergétique en aidant les foyers à s'équiper de chauffe-eau solaires. Dans l'Hexagone comme en outre-mer, des centres communaux d'action sociale (CCAS) multiplient les initiatives originales pour coller aux besoins du territoire. Autant d'actions recensées par l'Union nationale des CCAS (Unccas), à l'origine d'un prix de l'innovation sociale depuis 2004.

« L'objectif, c'est de prendre connaissance de ces initiatives que les CCAS n'ont pas forcément le réflexe de faire partager », explique Daniel Zielinski, délégué général de l'Unccas. Et sans doute, d'inciter les autres communes à entreprendre de telles démarches.

Aujourd'hui, l'innovation sociale serait *« non seulement possible mais absolument nécessaire »*, défend-il. L'émergence de nouvelles précarités (travailleurs ou retraités pauvres, par exemple) et l'aggravation de la crise économique, conjuguées à la contraction des finances publiques, obligent les CCAS à démultiplier les interventions pour répondre à l'explosion des besoins. *« Auparavant, on pouvait se contenter d'un dispositif assez généraliste, poursuit Daniel Zielinski. Désormais, il faut se montrer beaucoup plus efficace en direction de publics spécifiques. »* Par exemple, plutôt qu'une diminution globale du tarif des cantines scolaires pour tous les habitants d'une commune, il lui semble préférable de cibler les familles les plus en difficulté et de leur octroyer une aide plus importante. *« De la même manière, plutôt qu'une aide générique de 50 € pour régler une facture de chauffage, ne vaut-il pas mieux diminuer le nombre de personnes concernées et octroyer 250 € à celles qui en ont le plus besoin ? »*

Si les CCAS n'ont pas attendu la crise pour innover, la recherche de dispositifs adaptés aux besoins du territoire, permettant de sortir du seul registre de l'assistance, semble plus que jamais d'actualité. D'autant que *« les CCAS sont probablement les mieux placés pour innover »*, affirme Olivier Noblecourt, directeur du CCAS de Grenoble, considéré par beaucoup comme un laboratoire d'innovations sociales. *« Non seulement nous sommes en première ligne pour analyser la demande sociale, mais en plus nous avons beaucoup moins de contraintes que les départements en matière d'action sociale. Ce qui nous permet de coller au terrain. »*

A l'inverse du département, *« le cadre réglementaire et législatif auquel obéit l'échelon communal est très peu contraint »*, rappelle Alexis Baron, docteur en administration publique et directeur adjoint de la santé et de l'autonomie au conseil général de l'Ardèche. Seules obligations assignées aux CCAS : la domiciliation des personnes sans résidence stable, la participation à l'instruction des dossiers de demande d'aide sociale légale et l'analyse des besoins sociaux. Pour le reste, ces établissements publics peuvent s'engager dans la gestion d'équipements ou de services dans des domaines divers (enfance, insertion, hébergement des personnes âgées ou handicapées, centres sociaux, etc.). Ils peuvent aussi développer une aide sociale facultative dont les critères d'attribution ou d'éligibilité ne sont pas prédéfinis. *« Le législateur place donc les CCAS et les CIAS [centres intercommunaux d'action sociale] en situation d'animation d'une politique de développement social à l'échelle communale ou intercommunale, analyse Alexis Baron. La marge de manœuvre et d'intervention des élus est considérable. »*

(...)

Le pouvoir d'innover

Pour l'élue, la capacité à innover dépend fortement de la volonté politique de la commune. « *Ce n'est pas parce qu'un petit CCAS a peu de moyens qu'il ne peut rien faire, estime Daniel Zielinski. Chacun doit prendre ses responsabilités à la hauteur de ses moyens. Quel que soit le problème, de l'isolement des personnes âgées aux addictions en passant par les personnes sans domicile, le fait de réfléchir et de se poser des questions peut apporter une solution.* » Alexis Baron constate que certains CCAS ne profitent pas suffisamment de la souplesse que représente l'aide sociale facultative. « *Cela renvoie à la conception de certains élus de l'action sociale : une vision un peu misérabiliste où l'on répond à la demande.* » Plutôt qu'une aide au coup par coup, il préconise des politiques d'aide ciblées et innovantes, comme le microcrédit personnel ou la création d'une allocation communale spécifique. « *Des dispositifs comme le revenu minimum d'insertion et la couverture maladie universelle sont d'abord nés dans des villes comme Besançon et Angers* », rappelle Daniel Zielinski.

Le contexte de crise pousse cependant à faire bouger les lignes. « *Cela force à être plus ingénieux qu'en période d'opulence, constate Alexis Baron. D'autant que cela ne coûte pas toujours plus cher et que certaines innovations permettent de prévenir d'autres dépenses.* » Par exemple, « *plus on utilise l'argent pour faire de la prévention, moins on a d'entrées en établissement d'hébergement pour personnes âgées dépendantes et plus elles sont tardives* », souligne Daniel Zielinski. D'autres champs seraient aussi, selon lui, à investir comme le partenariat avec d'autres collectivités locales, avec le monde de l'économie sociale et solidaire ou avec les entreprises, « *à condition, dans ce dernier cas, d'être bien au clair sur la volonté de partenariat de chacun* ». Ainsi, la ville de Saint-Flour a, dans le cadre de son contrat social, monté des partenariats public-privé avec ERDF (Electricité réseau distribution France) et la Caisse d'Epargne pour l'aménagement et le fonctionnement de son épicerie sociale.

Preuve que l'innovation peut parfois ne rien coûter, l'initiative prise par le CCAS d'Hellemmes (Nord), commune de 18 000 habitants. Son dispositif « *Système' Récup'* » met en lien des personnes souhaitant se débarrasser de leurs meubles ou de leur électroménager avec d'autres aux faibles revenus ayant besoin d'équiper leur logement. « *Il n'y pas d'enjeu financier, on sert seulement d'interface, explique Arnaud Taviaux, référent RSA (revenu de solidarité active) au sein du CCAS. Mais cela recrée des solidarités entre les différentes catégories sociales de la commune.* » Une idée toute simple, qui favorise le lien social, a aussi été mise en œuvre non loin de là, à Râches. Dans cette commune du Nord de moins de 3 000 habitants, les 30 familles bénéficiaires des colis alimentaires sont invitées à s'investir bénévolement dans une opération originale : échanger des pots de confiture confectionnés au CCAS contre des denrées alimentaires. Une fois par mois, elles tiennent un stand dans un supermarché pour échanger ces confitures contre du café, des pâtes ou du riz. « *C'est une manière de valoriser les bénéficiaires de l'aide alimentaire* », estime Daniel Wattelet, adjoint aux affaires sociales à l'origine de ce projet, qui a déjà permis d'échanger 10 000 pots de confiture en trois ans.

« *C'est une idée qui m'a longtemps trotté dans la tête, raconte-t-il. Au printemps et en été, on nous donnait beaucoup de fraises qui partaient à la poubelle. Alors pourquoi ne pas en faire de la confiture ?* » Les fruits proviennent d'un primeur local, d'un supermarché, des vergers du CCAS entretenus par un chantier d'insertion et de dons de particuliers possédant des arbres fruitiers. Les pots de confiture sont récupérés au supermarché, et le sucre est troqué pendant les échanges. La récupération des fruits, le triage, le nettoyage, le stockage, la confection, la mise en pot, la tenue d'un stand et la gestion des denrées alimentaires sont assurés par les bénévoles. Si bien que l'opération ne coûte pas un centime à la commune. « *Les produits que l'on récolte permettent d'augmenter la quantité et la qualité des colis alimentaires et d'être moins exigeants sur nos critères d'attribution* », se félicite également Daniel Wattelet. Reste à motiver constamment les bénéficiaires de cette aide alimentaire, qui ont parfois tendance à se décourager.

Si, dans les petites communes, l'innovation se porte davantage sur le lien social et nécessite peu de moyens supplémentaires, elle peut cependant atteindre ses limites à plus grande échelle. « *Ce n'est pas toujours évident de trouver les moyens de pérenniser une innovation, reconnaît Daniel Zielinski. Des initiatives peuvent tomber car elles n'ont pas été suffisamment évaluées. Il faut aussi donner du temps à*

l'expérimentation. » L'élaboration d'indicateurs d'évaluation, la rédaction d'un cahier des charges ou d'ingénierie de projet s'avèrent donc essentielles. « *Là-dessus, plutôt que sur le fonctionnement de l'expérience, l'Etat ou les fonds européens peuvent soutenir les CCAS* », précise Daniel Zielinski.

Coordonner tous les acteurs

Par ailleurs, multiplier les initiatives n'est pas forcément conseillé. « *Ce n'est pas parce que l'innovation est nécessaire qu'il faut innover dans tous les domaines*, prévient le délégué général de l'Unccas. *Les CCAS doivent aussi conduire des politiques lourdes et pas seulement faire du saupoudrage.* » Alexis Baron pointe un autre revers : « *L'action sociale communale, par son caractère hétérogène et extrêmement souple, génère de fortes inégalités entre les territoires. Ainsi, là où un cadrage national et réglementaire fixe pour les départements un socle minimum d'obligations et de standards dans l'action, l'action des CCAS est forcément génératrice d'iniquité de traitement selon les actions et les politiques volontaristes ou pas des communes et des critères d'éligibilité choisis.* » D'où la nécessité de développer, selon lui, une plus grande coordination entre les acteurs départementaux, communaux et intercommunaux.

HÉRITIERS DES BUREAUX DE BIENFAISANCE

Le centre communal d'action sociale (CCAS) est l'héritier d'une longue histoire.

L'assistance aux plus démunis fut d'abord l'œuvre des paroisses, avant de devenir celle des communes au moment de la Révolution française. De ces bureaux de bienfaisance naîtront en 1893 des bureaux d'assistance dans chaque commune, avec pour vocation de venir en aide à toutes les populations exclues.

Viendront ensuite les bureaux d'aide sociale, en 1953, notamment chargés de « venir en aide ou de suppléer aux initiatives publiques ou privées défailtantes ». La phase de décentralisation des années 1980 s'inscrit dans cette logique historique avec la création des centres communaux d'action sociale par la loi du 6 janvier 1986.

C'est le décret du 6 mai 1995 qui en précise l'organisation, le fonctionnement et les attributions. Ainsi, le CCAS, établissement public administratif communal, « anime une action générale de prévention et de développement social dans la commune en liaison étroite avec les institutions publiques et privées. Il peut intervenir sous forme de prestations remboursables ou non remboursables ».

Source : *Dynamiques territoriales de l'action sociale et médico-sociale*, d'Alexis Baron – Presses universitaires de Grenoble, 2010.

(...)

DOCUMENT 6



Paru dans Actualités Sociales Hebdomadaires: N° 2815 du 21/06/2013

Actualités Sociales Hebdomadaires - 2013

Rubrique : Côté terrain

Sous Rubrique : Pauvreté – Précarité

Auteur(s) : Eléonore Varini

Le FEAD, une étape importante pour les plus démunis

Cette fois, on approche du but... Alors que le Parlement européen s'est prononcé, le 12 juin, pour la création d'un Fonds européen d'aide alimentaire (FEAD) (*voir ce numéro, page 11*), les associations qui distribuent l'aide alimentaire en France – les Restos du cœur, les Banques alimentaires, la Croix-Rouge française et le Secours populaire – se réjouissent du franchissement d'une « *étape importante* ». « *Ce succès en appelle un autre puisque les députés ont choisi des modalités et une dotation beaucoup plus favorables que celles qui leur avaient été soumises par le Conseil européen* », souligne le Secours populaire. Depuis plusieurs mois, les associations s'étaient mobilisées pour sauver le Programme européen d'aide aux plus démunis (PEAD) ⁽¹⁾ – une aide qui représente de 23 % à 50 % des denrées alimentaires distribuées.

« En se prononçant pour un FEAD d'un montant de 3,5 milliards d'euros pour 2014-2020 [alors que le Conseil européen voulait réduire le programme à 2,5 milliards d'euros], le Parlement européen maintient l'aide alimentaire à son niveau antérieur. Mais les besoins en la matière sont évalués par les associations et la Commission européenne à 4,75 milliards », rappelle le Secours populaire. L'association insiste également sur le fait que l'étape de la négociation entre les trois institutions européennes – le Parlement, le Conseil et la Commission – reste à franchir. Dès lors, les quatre associations d'aide aux plus démunis vont poursuivre leurs actions de sensibilisation des chefs d'Etat et de gouvernement, « pour que la menace de mourir de faim, qui pèse sur 18 millions de personnes vivant sur notre continent, soit définitivement écartée », souligne Julien Lauprêtre, président du Secours populaire. Il continue à évoquer une augmentation de 10 % des demandes pour cette seule année 2013.

Notes

(1)

Voir ASH n° 2779 du 19-10-12, p. 14

DOCUMENT 7

ASH – 12 février 2016

La lutte contre le gaspillage alimentaire dispose désormais d'un cadre législatif

Le 3 février, les parlementaires ont définitivement adopté la proposition de loi relative à la lutte contre le gaspillage alimentaire, qui se réapproprie les termes de l'article 103 de la loi relative à la transition énergétique pour la croissance verte du 17 août 2015, censurés par le Conseil constitutionnel. Termes qui, dans l'attente d'un cadre législatif, avaient été repris dans le cadre d'une « convention d'engagement volontaire » signée en août dernier entre le Ministère de l'Écologie et les principales enseignes de grandes surfaces alimentaires. L'objectif rappelle l'exposé des motifs de la proposition de loi initiale : réduire de moitié le gaspillage en France d'ici à 2025.

La loi introduit une nouvelle sous-section 1 *bis* relative à la lutte contre le gaspillage alimentaire dans le chapitre 1^{er} du titre IV du livre V du code de l'environnement dédié à la prévention des pollutions, des risques et des nuisances. Dans ce cadre, les producteurs, les transformateurs et les distributeurs de denrées alimentaires, les consommateurs et les associations doivent dorénavant mettre en place des actions dans l'ordre de priorité suivant :

- la prévention du gaspillage alimentaire ;
- l'utilisation des invendus propres à la consommation humaine, par le don ou la transformation ;
- la valorisation destinée à l'alimentation animale ;
- l'utilisation à des fins de compost pour l'agriculture ou la valorisation énergétique, notamment par méthanisation.

Ces actions doivent passer par la sensibilisation et la formation de tous les acteurs, la mobilisation des acteurs au niveau local et une communication régulière auprès des consommateurs, en particulier dans le cadre des programmes locaux de prévention des déchets, précise la loi.

C'est aussi désormais inscrit dans le marbre, les distributeurs du secteur alimentaire ne peuvent volontairement rendre leurs invendus alimentaires encore consommables impropres à la consommation ou à toute autre forme de valorisation. En outre, aucune stipulation contractuelle ne pourra empêcher un distributeur de faire don de denrées alimentaires à une association caritative habilitée. Cette dernière disposition n'entrera toutefois en vigueur qu'un an après la promulgation de la loi.

Par ailleurs, les enseignes de plus de 400 m² et les associations caritatives habilitées devront conclure une convention pour encadrer les modalités du don. Un décret devra « préciser après concertation entre les acteurs, les éléments devant figurer dans la convention : tri et qualité du don, logistique, mesure du gaspillage... », selon l'exposé des motifs.

Ainsi, au plus tard un an après la promulgation de la loi ou au plus tard un an à compter de la date de leur ouverture ou de la date à laquelle leur surface de vente dépasse 400 m², les enseignes devront signer au moins une convention de don alimentaire avec une ou plusieurs associations habilitées. Cette convention aura pour objet d'« encadrer le processus de don alimentaire sans constituer une obligation de donner », précise l'exposé des motifs¹. Les enseignes qui en ont conclu une avant l'adoption de la loi sont réputées avoir satisfait à cette obligation.

Autre mesure notable du texte : toute pratique ayant pour objet de rendre délibérément impropres à la consommation des produits alimentaires invendus encore comestibles – dite pratique de « javellisation » – est désormais sanctionnée d'une amende de 3 750 € et, le cas échéant, d'une peine complémentaire d'affichage ou de diffusion de la décision prononcée dans les conditions prévues par l'article 131-35 du code pénal. Signalons enfin que les écoles doivent, selon le texte, dispenser une information sur la lutte contre le gaspillage alimentaire dans le cadre de leurs enseignements ou des projets éducatifs territoriaux.

AUTRES TEXTES OFFICIELS

- Arrêté du 17 décembre 2015. NOR : AFSE1310964A, et arrêté du 19 janvier 2016. NOR AFSE1601046A, relatifs à la transmission d'informations sur l'allocation personnalisée d'autonomie à la DREES à des fins de statistiques (J.O. du 3-02-16)
- Arrêtés du 12 janvier 2016. NOR : VJSJ1601517A et NOR : NJSJ1601521A, portant nomination à l'assemblée plénière et à la commission d'agrément du Conseil national de l'éducation populaire et de la jeunesse (J.O. du 4-02-16)
- Arrêté du 25 janvier 2016. NOR : AFSP1602484A5, portant renouvellement d'agrément national des associations et unions d'associations représentant les usagers dans les instances hospitalières ou de santé publique (J.O. du 6-02-16)
- Arrêté du 26 janvier 2016. NOR : VJSJ1601508A, portant nomination au Haut Conseil à la vie associative (J.O. du 28-01-16)
- Décret n° 2016-103 du 4 février 2016 portant prorogation du mandat des membres du Haut Conseil de la famille (J.O. du 5-02-2016)

¹ En cas de non-respect de cette obligation, l'enseigne s'exposera à l'amende prévue pour les contraventions de 3^e classe. Une disposition qui s'appliquera seulement un an après la promulgation de la loi.



Un programme novateur d'aide alimentaire **Primeur(s) à l'insertion (extrait)**

A Angers, un nouveau programme du CCAS bouleverse les circuits habituels de l'aide alimentaire. Des filets de fruits et légumes frais viennent raviver le lien social et l'animation dans les quartiers.

« *Alors aujourd'hui, 800 g de poireaux, 1 kg de pommes de terre, 1 salade, 13 mandarines, 5 pommes, 2 cardes, 800 g de carottes* », annonce Yvon Correr, chargé de mission du Jardin de Cocagne angevin. Sous une serre bâchée de plastique transparent, à l'orée des parcelles que cultive l'association, quatre travailleurs et une employée en service civique sont installés sur une ligne de commande. Ils préparent les fruits et légumes destinés au nouveau programme d'aide alimentaire de la ville d'Angers : des produits frais récupérés parmi les invendus des agriculteurs de la région. Chacun compte et pèse ce qu'il doit ajouter dans la cagette qui glisse sur le tapis roulant. Le tout sera livré le lendemain sur l'un des 11 sites de distribution répartis dans la capitale de l'Anjou.

FRUITS ET LÉGUMES ISSUS DE L'AGRICULTURE BIOLOGIQUE

Mis en place il y a deux ans à l'initiative du centre communal d'action sociale (CCAS) et du Jardin de Cocagne angevin (JCA), le programme « Filets solidaires » vient compléter l'offre existante en matière d'aide alimentaire sur la ville d'Angers. Chaque semaine, les adhérents peuvent bénéficier de 5 à 6 kg de fruits et légumes frais, vendus à très bas prix en fonction d'un quotient familial élaboré par la mairie. Deux premiers sites ont d'abord été expérimentés, puis d'autres se sont progressivement développés. L'ensemble de la ville devrait être couvert d'ici à la fin 2014.

Le JCA a été créé en 1999 avec l'objectif de lancer un chantier d'insertion dans le secteur du maraîchage. Actuellement, 49 « jardiniers » âgés de 18 à 60 ans – dont environ la moitié ont été sans domicile fixe – cultivent et vendent des fruits et légumes biologiques. A l'issue du chantier, 35 % partent vers un emploi classique et 20 % vers un emploi protégé ou adapté. « *Les autres présentent des capacités de travail trop limitées pour réellement sortir du circuit de l'insertion* », précise Jean-Luc Pineau, directeur du JCA. Depuis 2010, l'association récupère également des invendus sur le marché d'intérêt national (MIN) du Val-de-Loire, qu'elle trie et redistribue aux organisations d'aide alimentaire et aux associations caritatives. Cette action a été initiée par la direction régionale de l'alimentation, de l'agriculture et de la forêt afin de lutter contre le gaspillage. « *Le problème, c'est qu'il n'est pas facile d'associer des légumes frais aux colis alimentaires tels qu'ils sont habituellement conçus*, remarque Jean-Marie Beaucourt, administrateur et ancien président du JCA. *Une partie des produits se perd vite. Alors, rapidement, nous nous sommes demandé ce que nous pouvions en faire.* » Parallèlement, le CCAS s'interrogeait sur son dispositif d'aide alimentaire, qui ne lui semblait pas couvrir les besoins émergents des travailleurs pauvres et des personnes âgées vivant juste au-dessus des minima sociaux... « *Nous avons donc organisé différents diagnostics ainsi qu'une concertation avec les usagers et les associations*, raconte Anne Denieule, chargée de mission au CCAS sur la participation des usagers et l'aide alimentaire. *Cela a débouché sur l'élaboration d'un cahier des charges en vue de développer des colis de fruits et légumes frais, des produits rarement présents dans l'aide alimentaire et coûteux pour les familles. Le projet a été confié au pilotage technique du JCA.* »

UN SOUTIEN À DES TRAVAILLEURS EN DIFFICULTÉ

Le dispositif vise aussi à encourager le développement local. « *Nous avons mis en place une équipe mobile professionnelle qui permet de proposer quelques heures de travail à d'anciens "jardiniers" dont nous savons qu'ils sont capables de travailler avec nous, mais pas en milieu ordinaire* », explique Yvon Correr. Cette équipe mobile est un projet de longue date de l'association qui n'avait pu être mis en place faute de financement et de cadre réglementaire adéquat. Avec ces personnes dont les capacités de travail sont limitées à quelques heures par semaine, le chargé de mission se rend chez des exploitants ayant des surplus de production voués à la destruction. « *Puis nous trions pour retirer, par exemple, l'orange avariée au*

milieu d'un filet tout à fait sain, pour supprimer les feuilles abîmées des laitues, etc. », résume Jean-Luc Pineau. Le produit du tri est ensuite réparti entre les banques d'aide alimentaire, les associations caritatives (notamment un restaurant associatif qui peut utiliser immédiatement les produits périssables) et les Filets solidaires, en fonction des quantités disponibles. « Il faut suffisamment d'un même produit pour pouvoir le répartir entre les 1 000 filets hebdomadaires que nous distribuons actuellement, précise Sophia Dieumegard, responsable des Filets solidaires au sein du JCA. Je complète donc avec des achats négociés. »

Ce jeudi matin, au centre Jean-Vilar, un espace culturel, associatif et d'animation du quartier La Roseaie, 188 bénéficiaires sont inscrits pour l'achat d'un filet. Tous ont payé au moins une semaine à l'avance. Marion Bregeon et Marjorie Mimeaud, deux volontaires en service civique au JCA, sont attablées tout près de l'entrée du vaste hall et reçoivent les réservations et les paiements pour les prochaines semaines. Sept nouveaux inscrits viennent grossir les rangs des bénéficiaires. Ils se présentent avec la carte « Partenaires » délivrée par le CCAS, la caisse d'allocations familiales ou la mairie ainsi qu'un justificatif mentionnant leur quotient familial. La participation financière des bénéficiaires est l'un des principes de base du programme. « C'est l'une des garanties du respect de la dignité des personnes, affirme Jean-Marie Beaucourt. Cela nous a été clairement signifié par les usagers rencontrés lors de l'élaboration du cahier des charges. » Les tarifs sont progressifs en fonction des revenus et de la composition des familles, de 2,60 € à 6,10 €. « Ce qui permet aussi d'assurer une certaine mixité du public bénéficiaire », assure Anne Denieule.

Au fond de la salle, quatre bénévoles gèrent la distribution et le transfert des fruits et légumes des cagettes aux sacs à provision des bénéficiaires. Certains ont soigneusement conservé le cabas réutilisable conçu pour l'opération, estampillé du slogan « Des légumes et des fruits pour tous ». Au centre, plusieurs usagers sont installés autour de petites tables rondes et discutent, lisent le journal ou prennent un café. Dans une cuisine ouverte sur la salle, Marie-Claude, animatrice au centre Jean-Vilar, une bénévole et quelques bénéficiaires préparent une soupe avec les produits du filet du jour, qu'ils feront ensuite déguster aux personnes présentes sur le lieu. « L'idée, c'est que les habitants s'investissent et échangent des recettes, explique l'animatrice. Ce n'est que la troisième fois que nous organisons cet atelier, il nous faut encore un peu de temps pour être clairement identifiés. »

A l'instar du centre Jean-Vilar, 11 sites de distribution fonctionnent déjà sur la ville d'Angers, l'objectif étant de couvrir l'ensemble des quartiers avec une vingtaine de sites et 2 000 filets distribués chaque semaine. « Avant de choisir un lieu de distribution, nous mettons en place un comité de suivi dans le quartier à desservir qui réunit les travailleurs sociaux, les associations, les maisons de quartier, des usagers, détaille Sophia Dieumegard. Ensemble, nous discutons des endroits possibles, des animations à mettre en place, des horaires à proposer... » Comme le dispositif concerne également des travailleurs précaires, il faut notamment penser à organiser des distributions en dehors des horaires de travail habituels, par exemple le samedi matin ou en toute fin d'après-midi, voire entre 12 heures et 14 heures. Chacun est libre de s'inscrire dans le quartier de son choix, même s'il n'y réside pas.

DES ATELIERS DIVERS POUR RETROUVER L'ESTIME DE SOI

« Quand le comité de suivi a été créé sur Les Hauts de Saint-Aubin, nous avons tout de suite été intéressés car nous avons déjà une activité autour de l'alimentation, se souvient Xavier Arrivé, actuel directeur du centre Jean-Vilar, et ex-responsable de la maison de quartier des Hauts de Saint-Aubin. Il y avait un atelier cuisine hebdomadaire et un repas des anciens. Et puis nous savions que certaines personnes n'allaient pas aux distributions habituelles de colis alimentaires. » En effet, par crainte des files d'attente, par rejet de ce qu'ils peuvent considérer comme une assistance honteuse, ou tout simplement par méconnaissance de leurs droits, un grand nombre d'usagers n'accèdent pas à l'aide sociale ou alimentaire. La distribution dans des lieux variés, non spécifiques de l'aide sociale, et sur des tranches horaires suffisamment larges pour éviter les files d'attente, avec un système de réservation permettant d'échapper à toute cohue, contribue à éviter la stigmatisation.

Les animations sont un autre axe du programme. « Dès le début, nous n'avons pas voulu avoir cette image d'assistance, de file d'attente qui rebute de nombreux usagers, souligne Jean-Luc Pineau. Il s'agissait de s'intégrer dans la dynamique d'un lieu social et de faire en sorte que les personnes utilisent les filets aussi pour sortir de leur isolement. » Plusieurs points de distribution organisent ainsi des ateliers « cuisine » ou

« soupe ». « Cela permet également de faire connaître les légumes peu ordinaires – tels que les cardes, les potimarrons ou le céleri boule – que j'ajoute par roulement à la composition du filet, indique Sophia Dieumegard. On peut expliquer comment les cuisiner et les faire goûter grâce à une dégustation. » Aux Hauts de Saint-Aubin, des ateliers bien-être ont été mis en place. « Nous proposons des soins de beauté, sous l'égide d'une esthéticienne, raconte Monique Brochard, assistante de service social. Les femmes élaborent les soins à partir de certains produits du panier et se les prodiguent entre elles. » L'animation a été conçue à partir d'une expérience réalisée auprès des femmes de la communauté du voyage. « Cela a un très bon impact sur l'estime de soi et contribue à engager du lien et à aller vers l'insertion », poursuit la travailleuse sociale. Dans le quartier de Belle-Beille, ce sont les associations locales qui se relaient chaque semaine pour informer les bénéficiaires des Filets solidaires de l'ensemble des animations organisées dans le quartier. « Nous sommes un peu les ambassadeurs du tissu associatif lorsqu'on est de permanence, explique Annette Bruyère, conseillère municipale qui représente le Réseau des échanges réciproques de savoirs. Mais on parle aussi beaucoup autour du Filet solidaire. Le lien avec la santé est vite fait et les gens apprécient de pouvoir ajouter des légumes à leur menu. »

Même si l'évaluation du programme n'a pas encore été réalisée, la plupart des partenaires s'en montrent satisfaits. Environ 3 000 foyers sont déjà inscrits pour une distribution de quelque 1 000 filets chaque semaine. Près de 40 % des bénéficiaires sont sans emploi, 17 % sont retraités et 5 % sont des étudiants. « A ma grande surprise, les jeunes s'en saisissent, remarque Annie Lalande, conseillère en économie sociale et familiale, détachée par le CCAS auprès des missions locales. Depuis septembre, sur les 250 jeunes dont je m'occupe, seuls deux m'ont dit que cela ne les intéressait pas. Il y a même davantage de réactions positives que de la part des bénéficiaires du RSA [revenu de solidarité active] avec qui je travaillais avant. » L'autre résultat est que les sites où se déroule la distribution s'approprient ce nouvel outil afin de redynamiser certaines de leurs activités. « Les Filets créent une passerelle qui permet d'accéder à la maison de quartier, aux informations et aux activités socioculturelles que nous proposons », se réjouit Xavier Arrivé. Dans le quartier des Hauts de Saint-Aubin, le CCAS estime que 50 % des bénéficiaires n'entraient jamais à la maison de quartier auparavant. Et au centre Jean-Vilar, la fréquentation de la bibliothèque semble avoir sensiblement augmenté les jours de distribution.

Quant au Jardin de Cocagne, les Filets solidaires lui ont permis de développer l'emploi. Outre l'équipe mobile professionnelle, des postes en emploi d'avenir ont pu être créés, comme celui de chauffeur-livreur. A terme, l'objectif est de créer neuf équivalents temps plein sur des places de développement et d'animation. « Nous avons, par exemple, trois jeunes suivis par la mission locale, qui viennent donner chacun trois heures de travail hebdomadaire dans le cadre de leur projet personnel », explique Sophia Dieumegard. A l'image de Jérémy Salaün, un jeune homme de 19 ans qui vient de quitter l'institut médico-éducatif et rêve de travailler dans la restauration. Chaque jeudi, il est présent au centre Jean-Vilar pour aider à décharger les filets, à ranger les cagettes vides, à participer à l'atelier cuisine... « Ça me fait bouger, en attendant de trouver une place d'apprentissage en cuisine », résume-t-il.

UNE MOBILISATION NÉCESSAIRE AUTOUR DU PROGRAMME

L'essentiel du financement est assuré par la subvention du CCAS. « Mais les heures de travail des jeunes suivis par la mission locale sont assurées par un financement CUCS [contrat urbain de cohésion sociale], et le tri que nous réalisons parmi les produits agricoles du MIN, par le conseil général, précise Jean-Luc Pineau. Quand on est dans l'innovation, rechercher des fonds se révèle toujours difficile, il faut essayer de se couler dans les dispositifs existants et réaliser des montages. » La difficulté n'est pas mince. Depuis plusieurs années, les financements du chantier d'insertion du Jardin de Cocagne angevin sont en baisse, alors que le nombre de « jardiniers » augmente. Les recettes liées à la vente des produits de maraîchage au grand public ont également diminué. En outre, la répartition des bénéficiaires des Filets solidaires parmi les quatre tranches de paiement penche très lourdement vers les plus précaires (56 % paient le tarif le plus bas). « Or c'est l'équilibre avec les tranches de tarifs supérieures qui permettra d'améliorer la prise en charge financière du programme », rappelle Jean-Pierre Mériel, responsable du département insertion aux Restos du cœur d'Angers. (...)



L'implication des CCAS en matière d'aide alimentaire passée au crible

Alors que le programme européen d'aide aux plus démunis (PEAD) est menacé de disparition (1), l'Unccas (Union nationale des centres communaux d'action sociale) dresse un tableau des « modalités d'implication des centres communaux et intercommunaux d'action sociale (CCAS/CIAS) en matière d'aide alimentaire » (2). Première action portée par les CCAS, cette aide se traduit principalement par des aides directes aux usagers : 68 % des centres attribuent des aides à la restauration scolaire (aide au paiement de la cantine, tarification préférentielle, reprise d'impayés...). Plus de la moitié délivrent des bons alimentaires et 31 % distribuent des colis alimentaires, essentiellement dans les petits territoires. Les chèques d'accompagnement personnalisé – octroyés par 27 % des centres – sont privilégiés par les communes plus grandes.

D'une façon générale, les aides alimentaires sont attribuées en fonction du lieu de résidence, des ressources et de la situation familiale des personnes. Certains CCAS peuvent définir des publics « cibles »: bénéficiaires de minima sociaux, familles monoparentales, personnes en attente de droits. Dans un quart des centres, le suivi d'un accompagnement à la gestion budgétaire est une condition d'octroi de l'aide. Souvent attribuées plusieurs fois par an, ces aides peuvent intervenir en cas d'urgence.

Depuis deux ans, les demandes d'aide alimentaire, qui concernent de plus en plus de personnes exerçant une activité professionnelle, de familles monoparentales et de retraités, sont en constante progression, ce qui conduit les CCAS à limiter les montants attribués ou à réviser les modes de calcul du reste à vivre des demandeurs.

Par ailleurs, 10 % des CCAS/CIAS gèrent une ou plusieurs épiceries sociales, implantées dans des villes de 10 000 à 50 000 habitants. Des partenariats sont souvent mis en place autour de la gestion de ces structures (accueil et accompagnement des bénéficiaires par des bénévoles d'associations caritatives, soutien financier, partage des locaux...), qui accueillent surtout des personnes percevant un minimum social et des chômeurs. L'approvisionnement des épiceries se fait auprès d'une banque alimentaire (pour 82 %) ou pour certaines auprès de l'Association nationale de développement des épiceries solidaires (19 %). Enfin, 3 % des CCAS gèrent un restaurant solidaire, le plus souvent implanté dans les grandes villes.

Un autre type d'intervention consiste à soutenir – financièrement ou matériellement – des structures associatives (Restos du cœur, Secours catholique, Secours populaire, Croix-Rouge française...), ce que font les deux tiers des CCAS. Un quart des centres soutient une banque alimentaire. Enfin, 29 % assurent un rôle de coordination du partenariat en matière d'aide alimentaire entre les différents acteurs.

Notes

(1) Voir ASH n° 2724 du 16-09-11, p. 23 et n° 2727 du 7-10-11, p. 13.

(2) L'étude, réalisée avec le concours de la direction générale de la cohésion sociale, se fonde sur l'exploitation de 1 045 réponses à un questionnaire diffusé par l'Unccas auprès de ses membres – Enquêtes et observations sociales – Octobre 2011 – Disponible sur www.unccas.org.

Alimentation et état nutritionnel des bénéficiaires de l'aide alimentaire

Étude Abena 2011-2012 et évolutions depuis 2004-2005

D. Grange¹, K. Castetbon², G. Guibert¹, M. Vernay², H. Escalon³, A. Delannoy¹, V. Féron¹, C. Vincelet¹

¹ Observatoire régional de santé Île-de-France

² Unité de surveillance et d'épidémiologie nutritionnelle (Institut de veille sanitaire et Université Paris 13)

³ Institut national de prévention et d'éducation pour la santé

Les personnes ayant recours à l'aide alimentaire connaissent des contraintes dans leurs conditions de vie qui ont un impact sur, entre autres, leur santé nutritionnelle, même si le recours à l'aide alimentaire devrait permettre d'en atténuer les effets délétères.

La première étude Abena, réalisée en 2004-2005 par l'InVS, avait donné lieu à une description des profils sociodémographiques, de l'alimentation et de l'état nutritionnel des personnes ayant recours à l'aide alimentaire dans quatre zones urbaines en France métropolitaine.

Depuis 2005, le contexte économique et social a changé et l'organisation de l'aide alimentaire a été

revue. Pour actualiser les connaissances sur ces différents aspects et analyser les évolutions depuis 2004-2005, l'étude Abena a été reconduite selon un protocole similaire, au cours de l'hiver 2011-2012 dans six zones urbaines (cf. encadré p.4).

Ces nouvelles informations pourront notamment contribuer à la réflexion sur l'amélioration de l'organisation de l'aide alimentaire en France.

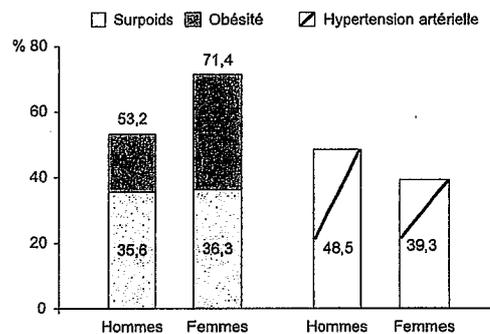
Cette plaquette présente une synthèse des principaux résultats de l'étude 2011-2012, ainsi que des évolutions observées depuis 2004-2005. L'ensemble des résultats est disponible dans un rapport téléchargeable sur les sites internet de l'ORS Île-de-France, de l'InVS et de l'Inpes.

Santé et état nutritionnel

En 2011-2012, la prévalence de l'obésité chez les usagers de l'aide alimentaire était de 28,8%. Chez les femmes, elle était particulièrement élevée (35,1%) (Fig. 1) et avait significativement augmenté depuis 2004-2005, y compris après prise en compte des évolutions sociodémographiques. Chez les hommes, la prévalence de l'obésité était moindre que chez les femmes (17,6%). Si elle avait également augmenté depuis 2004-2005, cette augmentation n'était plus significative après prise en compte des évolutions sociodémographiques. La prévalence de l'hypertension artérielle était également élevée : 48,5% chez les hommes et 39,3% chez les femmes (Fig. 1). Cependant, seuls 5,3% des usagers de l'aide alimentaire déclaraient prendre un traitement hypotenseur. Depuis 2004-2005, la prévalence de l'hypertension artérielle avait augmenté, cette hausse ne restant significative que chez les hommes après prise en compte des évolutions sociodémographiques.

La prévalence du diabète était plus élevée qu'en population générale, en particulier pour les femmes

Fig. 1 : Surpoids, obésité et hypertension artérielle selon le sexe en 2011-2012 (données mesurées) (%)



Source : Etude Abena 2011-2012 (ensemble des six territoires)

(8,9% contre 3,3% dans l'Etude nationale nutrition santé, ENNS 2006-2007).

Par ailleurs, la prévalence de l'anémie était élevée par rapport à la population générale, mais en nette diminution depuis 2004-2005. Ainsi, l'anémie ferriprive chez les femmes en âge de procréer était de 7,6% en 2011-2012 contre 3,0% en population générale (ENNS 2006-2007) et 16,1% dans l'étude Abena 2004-2005. La prévalence des déficits

L'étude Abena 2011-2012 a été financée par l'Institut de veille sanitaire, la Direction générale de la cohésion sociale, l'Institut d'aménagement et d'urbanisme Île-de-France pour l'Observatoire régional de santé Île-de-France et l'Institut national de prévention et d'éducation pour la santé.

sévères en vitamine D (<10 ng/ml) était également élevée (45,9% contre 4,8% dans ENNS 2006-2007), alors que le risque de déficit en folates

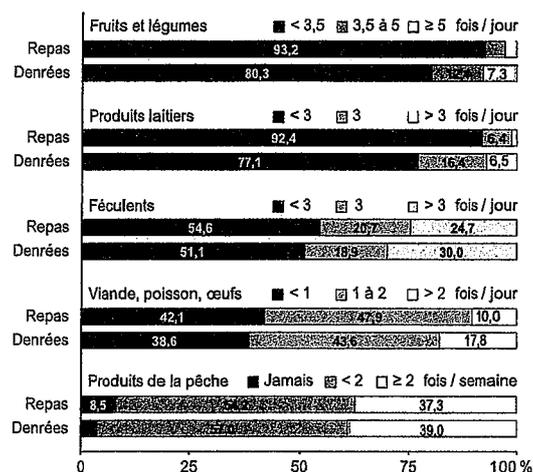
(< 4,4 ng/ml) concernait 27,2% des usagers de l'aide alimentaire, soit une proportion proche de ce qui est observé en population générale.

Consommations alimentaires

Une part importante des usagers de l'aide alimentaire mangeait un nombre restreint de fois au cours d'une journée : en 2011-2012, 39,5% des usagers déclaraient moins de trois prises alimentaires la veille de l'enquête.

Les fréquences de consommation pour certains groupes d'aliments étaient très éloignées des recommandations nutritionnelles et inférieures à celles observées en population générale. Ainsi, seuls 6,5% des usagers déclaraient consommer des fruits et légumes cinq fois par jour ou plus (Fig. 2). Pour les produits laitiers, 14,7% des usagers en consommaient trois fois par jour. Cependant, entre 2004-2005 et 2011-2012, l'évolution allait dans le sens d'une légère augmentation des fréquences de consommation de ces aliments. Cette augmentation était également observée après prise en compte des évolutions sociodémographiques pour les usagers des structures « Denrées ». D'autres évolutions favorables ont été observées pour les produits de la pêche (usagers des structures « Denrées ») ou pour les « viande, poisson, œufs » (usagers des

Fig. 2 : Fréquence de consommation des différents types d'aliments selon le type de structures en 2011-2012 (%)



En vert : fréquences cohérentes avec les repères du Programme national nutrition santé.

Source : Etude Abena 2011-2012 (ensemble des six territoires)

structures « Repas ». Cette dernière n'était pas significative après prise en compte des évolutions sociodémographiques.

Approvisionnements alimentaires

L'aide alimentaire était la principale source d'approvisionnement pour de nombreux types d'aliments. Plus de la moitié des usagers des structures « Denrées » déclaraient notamment avoir recours uniquement à l'aide alimentaire pour se procurer des produits non périssables (pâtes, riz, farine, etc.) et des conserves ou du lait UHT. En outre, la proportion de personnes ayant recours uniquement à l'aide alimentaire pour s'approvisionner en certaines denrées avait augmenté entre 2004-2005 et 2011-2012, passant par exemple de 22,0% à 50,9% des usagers des structures « Denrées » pour les produits non périssables (Fig. 3). Par ailleurs, l'aide alimentaire était moins souvent la première source d'approvisionnement en produits frais, notamment pour les fruits et légumes frais : il s'agissait de la première source d'approvisionnement pour 63,6% des usagers des structures « Denrées » en

2004-2005, contre 29,4% en 2011-2012.

Le recours à l'aide alimentaire était relativement ancien : en 2011-2012, un usager sur deux (50,8%) y avait recours depuis plus de deux ans, soit une proportion plus élevée qu'en 2004-2005 (34,5%). Parmi les usagers qui avaient recours à l'aide alimentaire depuis un an ou plus, 66,7% y avaient eu recours tous les ans. Cependant, la continuité du recours (c'est-à-dire tous les mois) était limitée par la fermeture des structures à certaines périodes de l'année, notamment pour les usagers des structures « Denrées ».

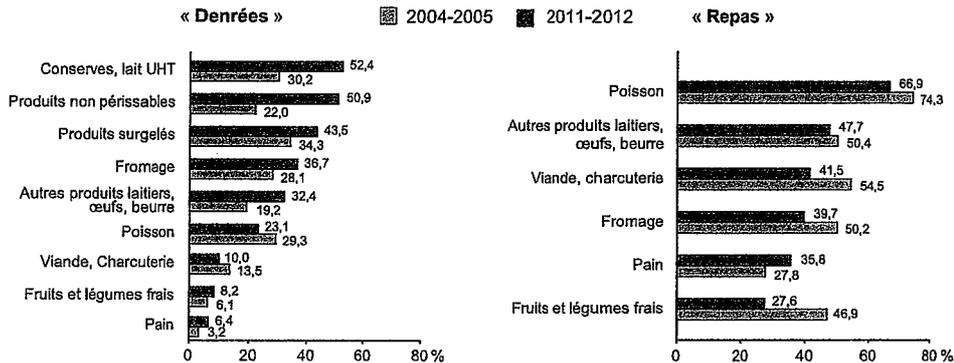
Peu d'usagers (4,5%) avaient recours à la fois à des structures « Denrées » et des structures « Repas ». La plupart des usagers des structures « Denrées » (79,0%) fréquentaient une seule structure, alors que plus de la moitié des usagers des structures « Repas » (56,8%) en fréquentaient plusieurs.

Comparé à 2004-2005, les usagers étaient

davantage satisfaits en 2011-2012 de la diversité des aliments proposés et des possibilités de choix dans les structures qu'ils fréquentaient. En revanche, ils exprimaient le souhait d'une ouverture continue sur l'année des structures, de

pouvoir contribuer davantage aux activités de fonctionnement des structures et d'avoir accès à des conseils, des guides ou des « ateliers cuisine », quand ce n'était pas le cas dans les structures qu'ils fréquentaient.

Fig. 3 : Evolution de l'approvisionnement uniquement par l'aide alimentaire entre 2004-2005 et 2011-2012 selon le type de structures (%)



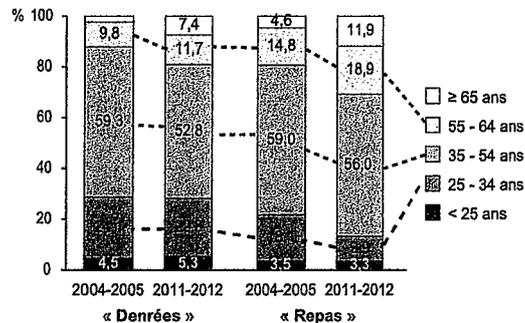
Source : Etudes Abena 2004-2005 et 2011-2012 (analyse restreinte à Marseille, Dijon, Paris et la Seine-Saint-Denis).

Profils sociodémographiques

La population fréquentant les structures d'aide alimentaire était plutôt d'âge intermédiaire comparée à la population générale adulte : elle comprenait peu de moins de 25 ans (5,4% versus 11,1%) et peu de 65 ans ou plus (7,7% versus 22,2%). Cependant, il a été observé un vieillissement des usagers entre 2004-2005 et 2011-2012 (Fig. 4), la proportion des 65 ans ou plus étant passée de 3,2% à 8,4%. Par ailleurs, la proportion de familles monoparentales chez les usagers des structures « Denrées » était particulièrement importante (33,8% versus 7,9% en population générale).

Comme attendu dans le contexte de l'aide alimentaire, la situation socioéconomique des usagers était très mauvaise. De manière générale, le niveau de formation était faible (43,9% des usagers n'avaient aucun diplôme ou un certificat d'études primaires versus 26,8% en population générale) et la part de la population au chômage était très élevée (41,4% versus 9,3% en population générale au premier trimestre 2011). Le profil des personnes avait par ailleurs évolué entre les deux études, avec une diminution sur les territoires communs de la proportion de personnes peu diplômées (de 58,5% à 44,2%), une augmentation des proportions de

Fig. 4 : Evolution de l'âge des usagers de l'aide alimentaire entre 2004-2005 et 2011-2012 selon le type de structures (%)



Source : Etudes Abena 2004-2005 et 2011-2012 (analyse restreinte à Marseille, Dijon, Paris et la Seine-Saint-Denis).

personnes au chômage (32,8% à 41,1%), de retraités (4,5% à 10,2%) et de personnes ayant un emploi (5,5% à 11,1%).

Les dépenses alimentaires moyennes demeuraient à un niveau particulièrement bas (estimées en moyenne, 2,3 euros par personne et par jour en 2011-2012, 2,6 euros en 2004-2005).

Enfin, la population était vulnérable en termes d'accès aux soins, 10,1% des usagers déclarant ne bénéficier d'aucune couverture maladie au moment de l'enquête et 14,4% de la population ayant une couverture maladie sans assurance complémentaire.

Conclusion

En 2011-2012, l'état de santé des usagers de l'aide alimentaire demeurait préoccupant avec des prévalences des pathologies liées à la nutrition (obésité, hypertension artérielle, diabète, certains déficits vitaminiques) particulièrement élevées. L'étude souligne en outre un écart important entre les consommations de certains groupes alimentaires et les recommandations nutritionnelles, en particulier pour les fruits et légumes et les produits laitiers, bien que de légères améliorations aient été observées depuis 2004-2005. L'évolution favorable de certains marqueurs biologiques de l'état nutritionnel, comme la baisse de l'anémie par carence en fer, encourage à poursuivre les actions entreprises pour améliorer l'organisation de l'aide alimentaire (diversité des aliments proposés, choix pour les usagers...).

Par ailleurs, l'aide alimentaire était souvent l'unique source d'approvisionnement. Si elle semble permettre un accès suffisant à certains aliments, et pourrait ainsi limiter l'insécurité alimentaire à laquelle ces populations sont confrontées, la disponibilité d'autres aliments apparaît insuffisante. En outre, la fermeture de certaines structures à certaines périodes de l'année restait une difficulté importante à surmonter pour les usagers.

Enfin, l'étude rappelle l'hétérogénéité des profils des usagers de l'aide alimentaire et leurs conditions de vie difficiles, en termes notamment de situations familiales, d'emploi, de logement, ainsi que d'accès et de renoncement aux soins.

Il apparaît donc prioritaire de renforcer les actions de prévention, notamment de proximité, ainsi que les dépistages du risque de maladies chroniques auprès de ces publics. Ces résultats sont utiles pour les politiques publiques dans le contexte actuel de crise économique et de discussions sur les modalités de financement de l'aide alimentaire, ceci en complément d'une politique sanitaire, économique et sociale plus globale visant notamment à réduire les inégalités sociales de santé.

Méthodes de l'étude Abena 2011-2012

L'étude portait sur les adultes de 18 ans ou plus ayant eu recours à l'aide alimentaire au cours de l'hiver 2011-2012, dans six territoires urbains : Paris, Marseille, Grand-Dijon, Seine-Saint-Denis, Val-de-Marne et Hauts-de-Seine (les quatre premiers territoires étant communs avec la première étude Abena réalisée en 2004-2005). Il s'agit d'une étude transversale, l'inclusion des personnes enquêtées ayant eu lieu de novembre 2011 à mi-avril 2012. Les personnes ont été tirées au sort aléatoirement selon un plan stratifié à deux degrés, avec un tirage au sort de structures distribuant de l'aide alimentaire, puis d'usagers au sein de chaque structure sélectionnée. Les structures de distribution incluses dans l'étude étaient de deux types : distribution de denrées alimentaires à emporter sous forme de paniers sans choix possible pour les usagers, de paniers avec choix ou de denrées distribuées en « libre-service » (structures « Denrées »), et distribution de repas (chauds ou froids servis et consommés dans la structure, structures « Repas »). Les personnes ayant accepté de participer répondaient à un questionnaire en face-à-face. Par ailleurs, il était proposé aux personnes une mesure de leurs poids, taille et pression artérielle dans les structures de distribution. Une seconde étape de l'enquête se déroulait en centre de santé pour les personnes ayant donné leur consentement éclairé. Un examen clinique et un prélèvement biologique étaient alors réalisés.

Au total, 96 structures distribuant de l'aide alimentaire ont été contactées, et 77 ont accepté que l'enquête s'y déroule. Le questionnaire a été proposé à 4 578 personnes éligibles, et 2 019 personnes ont accepté de participer (44,1%) : 1 575 personnes dans les structures « Denrées » et 444 personnes dans les structures « Repas ». Par ailleurs, 422 personnes ont participé à l'examen clinique et biologique (22,4% des personnes à qui celui-ci a été proposé).

Les analyses ont été réalisées sur données pondérées et tiennent compte du plan de sondage. Les évolutions ont été analysées sur les quatre territoires communs aux deux études. Des régressions logistiques ajustées sur certaines caractéristiques sociodémographiques ont été effectuées afin de tenir compte des évolutions des profils sociodémographiques des usagers de l'aide alimentaire entre les deux études.

Les définitions et les références bibliographiques sont précisées dans le rapport de l'étude.

Nous adressons nos remerciements aux usagers de l'aide alimentaire et aux structures de distribution ayant accepté de participer à l'étude. Nous remercions également la Caisse nationale d'assurance maladie des travailleurs salariés, le Centre technique d'appui et de formation des centres d'examen de santé, les centres d'examen de santé des Caisses primaires d'assurance maladie de Paris, Bobigny, Dijon et Marseille et les centres municipaux de santé de Malakoff, Vitry-sur-Seine, Champsigny-sur-Marne, Gennevilliers et Nanterre, ainsi que leurs laboratoires, et l'Institut de biologie et de pathologie du centre hospitalier universitaire de Grenoble.

Gaspillage alimentaire : les collectivités cherchent la recette pour jeter moins

Par Isabelle Verbaere - 16 novembre 2015

Le ministre chargé de l'Agroalimentaire a présenté, en juin, un pacte contre le gaspillage. Les collectivités ont déjà pris la mesure de l'enjeu, par le biais de leurs politiques de gestion des déchets ou de maîtrise de l'énergie et de limitation des rejets de gaz à effet de serre.

En Europe, 2014 sera l'année de la lutte contre le gaspillage alimentaire. Le Parlement européen a fixé, en janvier 2012, l'objectif d'une division par deux, d'ici à 2025, des quantités de denrées consommables qui échouent à la poubelle. Une ambition reprise en France dans le pacte national contre le gaspillage alimentaire qu'a présenté, en juin dernier, le ministre délégué chargé de l'Agroalimentaire. Guillaume Garot avait alors détaillé les onze mesures, en présence de l'ensemble des maillons de la chaîne (production, distribution, consommation), notamment des collectivités locales. Mais nombre d'entre elles n'ont pas attendu ce pacte pour se saisir du dossier.

La faute du voisin

Certaines collectivités ont pris la mesure de l'enjeu à l'occasion de l'élaboration de leur plan climat-énergie territorial. « Le gaspillage alimentaire entraîne une perte de ressources (eau, énergie, surfaces agricoles, etc.) et des émissions de gaz à effet de serre », rappelle Raphaël Guastavi, adjoint au chef du service de prévention et gestion des déchets de l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (Ademe). D'autres en ont fait un axe d'action majeur de leur programme local de prévention des déchets, instauré par la loi « Grenelle 1 » du 3 août 2009. C'est le cas du conseil général de la Gironde (1,45 million d'hab.), qui travaille sur le sujet depuis 2010. « A l'époque, nous avons évalué à près de 6 millions d'euros par an le coût du gaspillage alimentaire (collecte et traitement des déchets) dans le département, indique Laurent Salatin, animateur du plan départemental des déchets. Et à 4,5 tonnes équivalent-CO2 les émissions associées à chaque tonne d'aliments jetés. »

Au niveau national, l'Ademe estime que le gaspillage alimentaire pèse 20 kg par an et par habitant, dont 7 kg de produits encore emballés. Pour les Français, ces pertes sont avant tout le fait du voisin : deux tiers d'entre eux estiment se situer en dessous des chiffres de l'Ademe, selon une étude réalisée par TNS Sofres en avril 2012. La sensibilisation des particuliers apparaît donc comme cruciale.

En 2011, la Gironde a consacré 100 000 euros à une importante campagne de communication (affichage, spots radio, animations dans des grandes surfaces, etc.), mettant en avant le coût du gâchis, soit 500 euros par foyer et par an. Afin d'entretenir la mobilisation, le conseil général s'est doté de modules de sensibilisation ludiques sur le thème « mes repas sans gaspillage », prêtés comme support d'animation locale à des structures chargées de la collecte et du traitement des déchets. Une équipe d'animateurs mandatée par le département intervient également. In fine, 2 900 personnes ont été touchées en 2012.

La communauté de communes de Haute Cornouaille (Finistère, 11 communes, 14 900 hab.) s'est appuyée sur l'association Consommation, logement et cadre de vie (CLCV) pour organiser un atelier sur le gaspillage

alimentaire, à l'occasion de la dernière Semaine européenne de réduction des déchets, en novembre 2012. Une quinzaine de personnes y ont pris part, soit l'effectif maximum pour une session où les participants apprennent notamment à cuisiner des restes.

Un cercle vertueux

Mais c'est dans la restauration collective que la lutte contre le gaspillage alimentaire est le plus avancée. L'obligation de tri et de valorisation, imposée aux gros producteurs de biodéchets par la loi « Grenelle 2 » du 10 juillet 2010, a stimulé les initiatives des collectivités. Un repas à la cantine génère en moyenne 150 g de biodéchets dont 100 g de restes, estime l'Ademe. L'enjeu est aussi financier. Le conseil général de la Gironde a ainsi évalué que, « sur un montant global annuel de 57 millions d'euros d'achats alimentaires (pour 103 collèges), 3 millions vont directement à la poubelle, selon Laurent Salaün. Diminuer ce gâchis permet de dégager des ressources afin d'améliorer la qualité des repas et... réduire le gaspillage ». Pour que ce cercle vertueux puisse s'enclencher, une première étape s'impose : la prise de conscience des volumes jetés, qui commence par le tri et la mesure des restes.

Dès lors, une multitude d'initiatives peuvent être prises, dès le stade de la commande. Afin d'améliorer le ratio repas consommés / repas préparés, de nombreux services de restauration scolaire n'appliquent plus le principe de « table ouverte » et prennent des inscriptions à l'année. Certaines recourent à des logiciels d'optimisation des réservations, qui permettent d'ajuster au plus près les quantités commandées. La préparation des aliments en flux tendu aide aussi à coller aux besoins. « Poissons, grillades, féculents, légumes surgelés : les plats sont cuisinés sur place à la demande, selon l'appétit des enfants, auxquels nous proposons deux tailles de portion pour les entrées et les fromages », expose Gilles Pérole, maire adjoint chargé de l'éducation à Mouans-Sartoux (10 200 hab., Alpes-Maritimes). Il poursuit : « Nous analysons par ailleurs les restes en continu, afin de modifier les recettes et d'ajuster les quantités. » Cette stratégie a permis de réduire de plus de 75 % le gaspillage alimentaire entre 2010 et 2013 : les quantités sont passées de 35 à 8 kg par an et par enfant.

Des mesures de bon sens

Autre facteur de modération : la disposition des plats. L'exemple du pain est un grand classique. « Il est le plus souvent proposé en début de ligne de self, constate Christophe Hébert, président de l'Association nationale des directeurs de restauration collective [Agores] et responsable de la restauration municipale à Harfleur [8 200 hab., Seine-Maritime]. Les élèves en prennent trop et, finalement, en jettent. Proposer le pain en fin de ligne relève du bon sens. »

La sensibilisation des élèves porte ses fruits. A la demande du conseil général des Bouches-du-Rhône (1,97 million d'hab.), l'association « De mon assiette à notre planète » est intervenue dans plus d'une centaine de collèges entre 2006 et 2010. Les quantités d'aliments non consommés y ont chuté de 230 g à 160 g par convive (moins 30 %). Enfin, les aliments dédaignés par les convives peuvent être donnés aux plus démunis (lire l'exemple du 19^e arrondissement de Paris, p. 31). Toutefois, la plupart des collectivités hésitent à le faire de peur que leur responsabilité ne soit engagée en cas de problèmes sanitaires ultérieurs. « Pour lever ces réticences, il est essentiel que l'Etat fournisse des outils réglementaires simples qui sécurisent le don », insiste Laurent Salaün. A Angers (147 800 hab., Maine-et-Loire), l'Eparc (établissement de restauration scolaire créé en 1981 par la ville) donne chaque année à la Banque alimentaire 4 à 8 tonnes d'aliments récupérés dans 14 cantines. « La convention que nous avons signée avec l'association dégage la collectivité de toute responsabilité, dès lors que le bordereau de prise en charge des aliments est signé par les bénévoles, précise Inès Tomé, directrice de l'établissement municipal. Par ailleurs les produits redistribués (fruits, yaourts, fromages ou gâteaux emballés) présentent très peu de risques sanitaires. » Certaines collectivités ont opté pour la redistribution des invendus des commerces dans le cadre de l'aide alimentaire. En 2012, le centre communal d'action sociale de La Ciotat (33 800 hab., Bouches-du-Rhône) a ainsi remis 30 000 kg de fruits, légumes, viandes et plats cuisinés, collectés notamment auprès de deux grandes surfaces (Carrefour et Casino). « Ces produits sont mis à disposition dans le cadre d'un marché solidaire instauré en 2010, en partenariat avec la caisse d'allocations familiales, la Croix-Rouge, L'Entraide protestante, le Secours catholique et le Secours populaire, détaille Joséphine Plamberck, directrice du CCAS. En trois ans, 107 ménages en ont bénéficié. »

(...)

Des clauses obligatoires dans les marchés publics

La quatrième des onze mesures du pacte national contre le gaspillage alimentaire porte sur les marchés publics de la restauration collective. Elle prévoit l'introduction, d'ici à 2014, de clauses qui pourront concerner les processus de préparation des repas et la sensibilisation des clients et des équipes. L'Etat prendra les dispositions réglementaires nécessaires, par convention avec les différents acteurs, ainsi que législatives, le cas échéant. Or « les collectivités ont déjà le droit d'inclure ce genre de clause dans leur cahier des charges, relève Annick Aguado, responsable des marchés publics du conseil général de l'Ardèche [315 100 hab.]. Une obligation porterait atteinte à notre liberté contractuelle et serait, à mon sens, inconstitutionnelle. » Annick Aguado range au rayon des fausses bonnes solutions une clause sur la fourniture de portions adaptées au nombre de convives : « Les petites portions reviennent plus cher et génèrent davantage de déchets d'emballage. »

FOCUS

Sirec de Cenon-Floirac (Gironde) / 38 400 hab. Le secteur caritatif assume la responsabilité

La cuisine centrale du syndicat intercommunal de restauration collective (Sirec) de Cenon- Floirac, qui regroupe les deux communes, prépare 3 500 repas par jour, distribués en liaison froide dans les deux communes, principalement à des écoles et des foyers pour personnes âgées. En 2008, Cenon fait le choix de donner les repas excédentaires. Début 2009, le Sirec signe une convention avec la Banque alimentaire, qui s'engage à ce que les aliments (crudités, plats préparés, desserts lactés) soient transportés dans un camion frigorifique et réceptionnés par une personne bénévole qualifiée en sécurité et hygiène alimentaires. L'association est contactée lorsqu'il reste des repas, qu'elle collecte le jour même ou le lendemain, ce qui est possible car leur date limite de consommation est de trois jours. « Le bénévole vérifie et note les températures des frigos et contrôle les DLC, détaille Emmanuel Pardo, directeur du Sirec. Il signe ensuite le document de décharge, qui libère la collectivité de sa responsabilité sur les repas. La Banque alimentaire prend dès lors en charge leur traçabilité et assure leur redistribution à d'autres associations. » En moyenne, 18 repas sont ainsi donnés chaque jour, évitant la production de 300 kilos de biodéchets chaque mois.

XIXe arrondissement de Paris / 186 700 hab. Des fruits et légumes donnés en fin de marché

Le marché de Joinville, dans le XIX^e arrondissement de Paris, produit 1 000 tonnes de déchets par an, dont un tiers de biodéchets. Une soixantaine de commerçants y travaillent. Depuis ce mois de septembre, la mairie a mis en place un dispositif de redistribution de fruits et légumes trop abîmés pour être vendus mais consommables, en partenariat avec l'association « La Tente des glaneurs ». Les produits sont collectés auprès des commerçants, avant d'être donnés à des personnes dont certaines les récupéraient avant dans les poubelles. La redistribution débute à la fin du marché pour ne pas concurrencer les commerçants, sous une tente aménagée à cet effet. Les fruits et légumes qui ne sont plus mangeables sont collectés à part. « Cette démarche permet à la fois de réduire le gaspillage alimentaire et le volume de déchets, et d'apporter une aide alimentaire à des personnes en difficulté, souligne François Dagnaud, maire du XIX^e arrondissement de Paris et président de l'agence métropolitaine des déchets ménagers (Syctom). Si l'expérience, qui devrait durer jusqu'en décembre, s'avère concluante, elle pourrait être étendue à d'autres marchés alimentaires de la capitale. » Le coût pour la mairie s'élève à 3 800 euros sous la forme de matériel (tente, stand...).



Une épicerie sociale itinérante **Véhicule contre l'isolement**

En Saône-et-Loire, l'épicerie sociale itinérante du Grand Chalon va au-devant des ménages précaires en mal de mobilité. Deux conseillères en économie sociale et familiale assurent les distributions dans cet espace pour le moins original.

L'épicerie n'ouvre pas avant une demi-heure, mais déjà trois personnes attendent tranquillement, assises au fond du bus. Elles discutent en sirotant le café mis à disposition, leurs sacs de courses encore vides posés à leurs pieds. « *Dans une grande surface, quand vous arrivez à la caisse, c'est la catastrophe. Ici, vous contrôlez votre budget* », apprécie Akim S. (1), 46 ans. Depuis trois mois, ce père de quatre enfants fréquente l'épicerie sociale intercommunale itinérante du Grand Chalon (Saône-et-Loire) (2). Comme lui, une soixantaine d'autres familles de la périphérie de Chalon-sur-Saône vont, une fois par semaine, faire leurs courses dans ce gros bus vert agrémenté d'étagères en bois et d'un grand réfrigérateur, où sont proposés produits alimentaires, d'hygiène et d'entretien à 10 %, 20 % ou 30 % de leur prix de base, selon leur provenance.

LA MUTUALISATION DU BUS ET DE LA BOUTIQUE SOLIDAIRE

Cette action a été pionnière en France. Elle a démarré en juillet 2005, à l'initiative du syndicat intercommunal à vocations multiples (Sivom) Accord, avant d'être reprise en janvier 2012 par la communauté d'agglomération du Grand Chalon, dans le cadre du transfert de compétences. « *Les villes adhérentes au Sivom avaient constaté que l'aide alimentaire était insatisfaisante ou inexistante sur leurs territoires. Elles ont voulu mettre en place une aide égalitaire entre elles, tout en allant au-devant des gens afin de supprimer les problèmes de mobilité* », explique Delphine Humbey. Résultat, depuis huit ans, cette conseillère en économie sociale et familiale (CESF) va à la rencontre des ménages en difficulté des cinq communes du Sivom : Saint-Rémy, Sevrey, Lux, Champforgeuil et Saint-Marcel. C'est elle qui a géré l'épicerie itinérante depuis ses débuts jusqu'à ce que l'urgence sociale devienne une compétence du Grand Chalon. Depuis, l'activité du bus a été mutualisée avec celle de l'épicerie sociale de Chalon, une boutique solidaire classique. Delphine Humbey et Magali Lebeau, la deuxième CESF, répartissent désormais leur activité entre les deux lieux. « *A l'épicerie, on est plus sur du travail social pur et dur, alors que dans le bus, on s'occupe aussi de la caisse. Mais à l'épicerie, ce sont des bénévoles qui accompagnent les usagers pour faire leurs courses, donc nous n'abordons pas systématiquement la question de l'alimentation avec eux ; dans le bus, on accompagne tout le monde* », détaille Magali Lebeau, à l'origine employée de la seule épicerie, mais qui travaille dans le bus depuis un an.

A Chalon, les locaux de l'épicerie font 130 m², et un déménagement est prévu en 2014 vers un espace de 290 m². Le bus, lui, ne permet pas à deux personnes de se tenir côte à côte entre les étals. Pas de place, donc, pour des bénévoles ou qui que ce soit d'autre que la conseillère, le chauffeur et un usager à la fois. « *Dans le bus, je suis en tête-à-tête avec les gens, je les connais plus, donc plus de choses peuvent se jouer. Le relationnel s'installe plus facilement. A l'épicerie, c'est plus impersonnel, juge Delphine Humbey. Cela dit, quand 20 personnes viennent au bus dans l'après-midi, je ne fais que de la distribution alimentaire, "bonjour-au revoir".* » Quoi qu'il en soit, « *nous ne devons pas faire de différence entre l'épicerie et le bus, il faut que l'accompagnement soit le même. C'est à nous d'y faire attention* », avertit Magali Lebeau. A Chalon, le cadre est plus commode : une petite pièce permet de mener des entretiens individuels avec les usagers, tant lors de leur première venue que pour du suivi, à l'écart des autres. « *Les gens sont assis, on prend une demi-heure, trois quarts d'heure avec eux, je peux fermer la porte pour préserver la confidentialité, alors que, dans le bus, ils restent debout, concède Magali Lebeau. Mais à l'épicerie, il y a beaucoup de passage ; dans le bus, on peut s'assurer qu'ils ont bien compris le fonctionnement.* »

Les conseillères assurent des permanences de deux heures à deux heures et demie chaque mardi, mercredi et vendredi. Les bénéficiaires sont invités à se rendre au bus le jour de son passage sur leur commune, durant un créneau horaire défini en amont avec les travailleurs sociaux. « *Ils doivent nous dire quand ils ne viennent pas, ça les responsabilise* », précise Delphine Humbey. Depuis la mutualisation des activités de l'épicerie ambulante et de celle de Chalon, les usagers peuvent choisir entre les deux services, qui accompagnent en permanence entre 250 et 300 familles. « *Je n'aime pas l'ambiance à Chalon. Ici, on discute entre nous, c'est plus convivial*, confie Mickaël Mary, âgé de 29 ans et papa de trois enfants, que l'on interrompt en pleine discussion avec Akim S., au fond du bus. *Ma femme, c'est le contraire : elle préfère aller à Chalon, parce qu'elle est claustrophobe.* » « *Le bus permet de dédramatiser la situation : ils ne vont pas "à l'épicerie sociale", ils vont "au bus"* », ajoute Delphine Humbey.

UN « COUP DE POUCE » CIBLÉ POUR DES FAMILLES

Orientés par leur travailleur social référent (assistante sociale du conseil général, de l'assurance maladie, d'un hôpital psychiatrique, etc.), les ménages peuvent bénéficier des services de l'épicerie sociale itinérante ou fixe pendant un à trois mois, selon leurs difficultés financières, et cette action est renouvelable une fois dans l'année. Au bout de un an, les compteurs sont remis à zéro et les usagers ont de nouveau le droit de déposer une demande. Chaque dossier est étudié au sein d'une commission qui réunit tous les quinze jours des élus du Grand Chalon et des salariés de l'épicerie. Comme dans toute épicerie sociale, les bénéficiaires sont sélectionnés selon des critères financiers : leur « reste pour vivre » ne doit pas excéder 200 €. Mais « *si cela ne dépendait que de critères financiers, tous les bénéficiaires des minima sociaux pourraient venir. Or nous ne sommes pas un dispositif d'aide alimentaire, nous apportons un coup de pouce ponctuel* », tient à souligner Delphine Humbey. Ainsi sont sélectionnées les familles qui ont un objectif bien particulier : régler une facture ou une dette, payer une formation ou le permis de conduire, apprendre à rééquilibrer son alimentation pour cause de diabète, etc. Le but n'étant pas de mettre en place une aide alimentaire chronique, mais d'aider les ménages à s'acquitter d'une charge sans sacrifier leur alimentation. « *Nous sommes là pour faire en sorte que le poste alimentaire ne soit plus la variable d'ajustement dans le budget de ces personnes* », précise Christine Fèvre, chef de service solidarité insertion au Grand Chalon. A l'image de Patricia F., 54 ans, touchée par des problèmes de santé, qui a pu conserver sa mutuelle grâce à l'épicerie itinérante.

APPRENDRE À GÉRER SON BUDGET MENSUEL

Chaque bénéficiaire se voit attribuer un montant à dépenser dans le mois, lequel dépend de son « reste à vivre », mais ce montant est perdu s'il n'est pas utilisé à temps. Mickaël Mary et Akim S. bénéficient chacun de 32 € et Patricia F., de 17 €. Grâce à des prix serrés, comme le pack de lait à 14 centimes ou les pâtes à 9 centimes, Mickaël est passé d'un budget alimentaire de 200 € à 50 € par mois. « *C'est une grande aide financière, ça me permet de payer mon loyer quand je suis en arrêt ou à l'hôpital* », apprécie-t-il. Il est atteint d'une maladie rare qui lui a fait perdre son poste. Akim, lui, a travaillé six ans en contrat à durée indéterminée sans jamais réussir à mettre suffisamment d'argent de côté pour s'acheter une voiture. Sans emploi depuis quelques mois (il va bientôt commencer une formation d'agent de sécurité), grâce à l'épicerie itinérante, il a pu économiser et s'acheter enfin un véhicule d'occasion.

Nécessité de manger cinq fruits et légumes par jour, explication des différences entre « date limite de consommation » et « date limite d'utilisation optimale », encouragement à manger à table et en famille... les affiches de sensibilisation à une bonne alimentation recouvrent les vitres du bus. Les usagers y font leurs courses un par un, manque d'espace oblige. Akim prend d'emblée un pack de lait, qu'il pose sur le comptoir, puis revient avec des laitages. Les paniers mis à disposition sont relativement petits, ce qui pousse les clients à les vider régulièrement à côté de la travailleuse sociale, qui les scanne au fur et à mesure. Elle peut ainsi leur dire en temps réel où ils en sont par rapport au budget mensuel qui leur est imparti. « *Avant, je ne gérais pas mon budget, je parlais acheter ce qui me manquait. Maintenant, j'achète ce dont j'ai vraiment besoin* », confie Akim S. Ce jour-là est censé être son dernier à l'épicerie. Mais il a bien géré sa cagnotte et il lui reste 4,28 €, qu'il pourra exceptionnellement dépenser le vendredi suivant.

Mettre sur pied une épicerie sociale itinérante n'a pas été simple. L'idée a commencé à germer en 2003 et a mis deux ans à se concrétiser. Les besoins des populations ciblées ont d'abord été définis par les centres

communaux d'action sociale (CCAS) des villes concernées, les travailleurs sociaux du conseil général et les élèves stagiaires de l'Institut régional du travail social (IRTS). Le Sivom Accord a ensuite racheté un bus à une société de transport, avant de l'aménager. Il a fallu trouver le moyen d'y intégrer des étagères, des réfrigérateurs, un espace d'attente. Mais surtout un casse-tête a dû être résolu : comment ne jamais rompre la chaîne du froid dans ce magasin itinérant ? Le groupe électrogène n'étant pas la solution la plus silencieuse ni la moins polluante, les porteurs du projet ont abandonné leur idée originelle consistant à mettre sur pied une véritable épicerie nomade qui, à l'instar d'un camion-boucherie, irait de placette en parking et arpenterait le territoire au fil de la journée. A la place, le Sivom a opté pour des permanences uniques et fixes dans chaque commune. Le bus, baptisé le « Petit Chariot » jusqu'à sa reprise par le Grand Chalon, reste stationné durant les distributions – une le mardi et le vendredi, deux le mercredi –, puis retourne au dépôt. Toutes les distributions se font à proximité immédiate d'une salle communale, ce qui permet de brancher les frigos sur secteur et d'assurer l'accès à des toilettes. Et lorsque le bus est en mouvement, l'alimentation bascule sur un groupe électrogène, préservant ainsi la chaîne du froid.

Une autre question s'est posée, à savoir de rendre le bus accessible aux personnes à mobilité réduite. Mais aucune solution n'a pu être trouvée, le bus n'étant pas équipé d'une plateforme d'accès. Ce type de situation demeure toutefois marginal. « Depuis 2005, une seule personne n'a pas pu monter dans le bus. Elle est restée dehors et nous lui avons apporté ses courses », relativise Delphine Humbey. Au total, entre l'achat du véhicule, son aménagement et l'acquisition du matériel, le bus a nécessité un investissement de 62 000 €. Aujourd'hui, l'épicerie dans son ensemble, itinérante et fixe, emploie deux CESF, un magasinier, un chauffeur de bus (qui remplit également des fonctions de magasinier) et une secrétaire, tous à temps plein, ainsi qu'une coordinatrice à mi-temps. L'agglomération consacre plus de 311 000 € par an au fonctionnement de l'activité.

EN LIGNE DE MIRE, L'ÉQUILIBRE ALIMENTAIRE

L'épicerie se fournit principalement auprès de la Banque alimentaire, à laquelle elle rachète, pour un prix forfaitaire fixé selon le poids des livraisons, des denrées collectées dans des grandes surfaces par du personnel en insertion, ou provenant du programme européen d'aide aux plus démunis (PEAD). Elle se fait ainsi livrer 500 kilos de produits frais par jour. Par ailleurs, la Banque alimentaire reverse gratuitement à l'épicerie sociale la moitié des produits récoltés lors de sa grande collecte annuelle. De quoi lui permettre d'assurer quatre à cinq mois d'activité. Le reste – produits d'hygiène, d'entretien et pour bébés – est acheté à Eureca, une centrale d'achats destinée aux CCAS, associations de solidarité et épiceries sociales et solidaires. Les produits venant de l'Union européenne sont vendus à 10 % de leur valeur, ceux que l'épicerie achète à 30 %, les autres à 20 %.

« Les gens ne nous identifient pas forcément comme des travailleurs sociaux, nous sommes vus comme des épiciers ! », sourit Delphine Humbey, qui explique pourtant toujours son rôle aux usagers. Le moyen de nouer une relation un peu différente : « Quand les gens ne sont pas dans un bureau, face à un travailleur social, ils n'ont pas le même comportement, pas le même discours. Ils nous disent certaines choses plus facilement qu'à leur travailleur social référent, ils s'ouvrent différemment. Nous avons vraiment une action complémentaire. » Car les CESF font bel et bien de l'accompagnement social : vendre des produits à bas prix n'est qu'un prétexte, certes utile, pour s'attaquer à des problèmes plus larges. La question de l'équilibre alimentaire et de ses conséquences sur la santé est ainsi au cœur de leurs activités. Elles organisent notamment des ateliers cuisine ou des jeux de découverte sur les fruits et légumes. Ces derniers sont d'ailleurs vendus au prix unique de 20 centimes le kilo (10 centimes pour les pommes de terre), afin d'inciter les clients à les choisir. Dans le bus, Delphine Humbey n'hésite d'ailleurs pas à rappeler – gentiment – les usagers à l'ordre lorsqu'ils forcent un peu trop sur les calories.

L'épicerie est un bon moyen d'orienter les personnes vers les structures d'aide ou de droit commun, comme les maisons de quartier, ainsi qu'un lieu où sont organisées des sorties au musée ou au cinéma. « Quand on est en difficulté sociale, on a tendance à se replier sur soi. Notre travail est de les aider à sortir de cette spirale, affirme Delphine Humbey, de les aider à se reprendre en main. » Une ombre au tableau : ce travail d'accompagnement est un peu trop ignoré par certains travailleurs sociaux référents, qui ont parfois tendance à ne voir l'épicerie que comme une simple superette low-cost. Ce n'est pas le cas des assistantes

sociales de la maison départementale des solidarités du conseil général. « *L'épicerie est un outil essentiel. Elle offre la possibilité de travailler un projet étoffé avec les usagers, que ce soit sur leur budget ou pour briser l'isolement d'une famille, souligne Delphine Perri, l'une de ses responsables d'équipe. Quant à sa partie itinérante, elle est très performante. Elle permet à la fois proximité et discrétion avec un lien un peu différent que dans du travail social pur.* »

Reste qu'après huit années d'activité, le bus se fait vieux et ses réparations commencent à coûter cher. Surtout, là où le Sivom Accord ne regroupait que cinq communes, le Grand Chalon en compte 39. Que faire des dizaines de villes non desservies ? Plusieurs pistes sont envisagées, tels la mise en circulation d'un véhicule semblable à un camion-boucherie, un système de vente sur Internet ou encore la mise en place d'une navette entre les communes de l'agglomération et l'épicerie de Chalon. Voire la suppression pure et simple d'un quelconque principe d'itinérance. Aucune orientation n'est encore privilégiée, mais déjà Delphine Humbey prévient : « *L'itinérance ne peut pas être envisagée comme une grosse structure.* »

Notes

(1) Certaines personnes ont souhaité rester anonymes.

(2) L'Épicerie : 9 ter, rue des Pattes – 71100 Chalon-sur-Saône – Tél. 03 85 43 81 14.

Étude nationale sur les Épiceries sociales ou solidaires

Dossier de presse - Banques Alimentaires/lpsos 2013

Banques Alimentaires

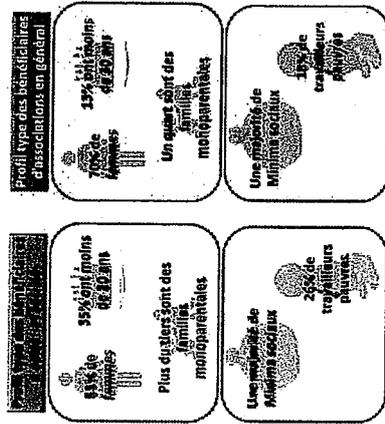
« On a tout équipé, suivi la formation de la Banque Alimentaire... les bénévoles sont formés au fur et à mesure... on a des chambres froides, des congélateurs, un véhicule frigorifique, des thermomètres. » (épicerie indépendante)

Qui sont les bénéficiaires des épiceries sociales ?

Les femmes sont majoritairement représentées et les familles monoparentales représentent environ 36%.

L'aide alimentaire est proposée à 93% de manière limitée dans le temps mais est renouvelée dans 91% des cas.

En moyenne, la durée maximale est de 10 mois.



« En termes de nouveaux profils : les travailleurs pauvres... depuis deux ans, ils s'en sortent plus... les retraités aussi. Il y a aussi le profil essentiel : la maman isolée avec enfants » (épicerie indépendante)

Photographie des épiceries sociales et solidaires

- Il existe 3 catégories d'épiceries sociales et solidaires :
 - Les épiceries adossées à un Centre Communal d'Action Sociale
 - Les épiceries « indépendantes »
 - Les épiceries adhérentes d'un réseau associatif
- Conformément aux préconisations du réseau des Banques Alimentaires, la grande majorité des ESS proposent des tarifs à 10% de ceux proposés dans les circuits de distribution classique.
- 78 % sont adossées à une ou plusieurs associations ou à un CCAS
- Les Communes et les Conseils généraux sont les principales ressources financières des épiceries : 96% ont au moins un financement public et 30 % ont au moins un financement privé.
- 73% des épiceries ne fonctionnent qu'avec des bénévoles



Etude nationale sur les Epiceries sociales ou solidaires Banques Alimentaires/lpsos 2013

36% des bénéficiaires de l'aide alimentaire déclarent s'être rendus dans une épicerie sociale.

« La distribution en premier besoin, se nourrir le mieux possible. C'est simplement une façon de les faire venir » (épicerie grand réseau)

Cette enquête apporte un éclairage précis sur la définition, les missions et les objectifs des ESS.

Les résultats vont permettre aux Banques Alimentaires de favoriser la création de nouvelles structures, d'accompagner et de mettre en place des actions de formation pérennes et pertinentes.

Banques Alimentaires, « incubateurs » d'épicerie sociale

Qu'elles soient épiceries sociales ou solidaires, indépendantes ou rattachées à un réseau, près de 350 d'entre elles s'approvisionnent auprès des Banques Alimentaires, ce qui représente environ 86% de leurs denrées. Au cœur du dispositif d'aide alimentaire, les Banques Alimentaires sont à l'initiative de la réflexion et de la création d'épiceries sociales et solidaires et s'appuient sur l'alimentation comme levier d'insertion sociale.

A Bourges ou à Reims, cet engagement a pu voir le jour au travers de deux ESS avec le soutien des associations, de l'Etat, des collectivités locales, des acteurs de l'agroalimentaire et de la GMS.

Banques Alimentaires, animateurs et formateurs

Une majorité des épiceries sociales et solidaires fonctionne avec des bénévoles. Au sein des ESS, l'accompagnement et l'insertion sociale sont complémentaires de l'aide alimentaire.

82% mettent en place des animations en place ; 47 % plusieurs par mois.

Les ateliers sont variés mais les thématiques développées concernent majoritairement la cuisine, l'alimentation et la santé. Les Banques Alimentaires sont à l'initiative d'ateliers-cuisine et proposent des modules de formation à l'écoute, à l'accueil des bénéficiaires ou à l'hygiène.

« On a un atelier cuisine qui marche bien (une fois par semaine), 1 atelier tricot... on a un bénévole qui est écrivain public qui aide à rédiger les CV. On a un partenariat pour l'atelier cuisine ». (épicerie grand réseau)

Les épiceries sociales contribuent ainsi à recréer du lien localement, partout en France où le besoin se fait sentir.

« Rien n'est gratuit. Même si ce sont des sommes infimes, ça permet aux personnes de garder la tête haute : je paie donc je ne suis pas redevable. Ça donne une valeur morale à ça ; on garde la dignité. »

« C'est prendre soin de l'orgueil des gens ; les gens ne sont pas assistés ; ils sont encore debout ».

« Déjà on soigne l'accueil, on donne du café, on discute... c'est important que ces personnes puissent se poser un peu ; surtout ne pas juger. »

Épicerie « sociale » ou « solidaire » ou « épicerie sociale et solidaire » ?

L'appellation ne définit pas le travail à mener. Les Banques Alimentaires accompagnent les structures ESS en s'appuyant sur les principes d'autonomie et d'écoute :

- apporter une aide alimentaire équilibrée
- permettre un libre choix (respect des goûts et des envies),
- accompagner par un accueil convivial, par la rencontre et par le partage d'activités communes (atelier-cuisine, café-budget, goûter pour les enfants..).
- demander une participation financière modique de la personne et/ou une implication de celle-ci dans l'épicerie sociale (respect de la personne et soutien de son autonomie).