

1 Contexte

Le Conseil national de l'alimentation (CNA) a adopté en **octobre 2022** [l'avis n°91 « Prévenir et lutter contre la précarité alimentaire »](#). Cet avis est issu d'une autosaisine du CNA. Un groupe de concertation (1), présidé par M. Franck Le Morvan et modéré par Mme Magali Ramel, a travaillé pendant 1 an à son élaboration.

Le **mandat** proposait que les réflexions du groupe de concertation puissent s'articuler autour des axes suivants :

- La cartographie dynamique des populations les plus exposées à la précarité alimentaire (...);
- L'amélioration de l'existant en matière de lutte contre la précarité alimentaire (...);
- L'état des lieux des solutions complémentaires ou alternatives à l'aide alimentaire dans une optique de prévention, d'autonomie et d'inclusion;
- Les leviers d'action pour assurer à tous un accès à une offre alimentaire durable;
- La pertinence d'un socle alimentaire fondamental ou « sécurité sociale de l'alimentation » et son contenu.

Dispositif de participation citoyenne



Le CNA a choisi d'associer les citoyens à l'élaboration du présent avis. C'est la deuxième fois qu'il met en œuvre une démarche de participation citoyenne. Au regard du sujet traité, une attention particulière a été portée à l'**inclusion de personnes en situation de précarité**, dans leur diversité. La lutte contre la précarité alimentaire doit en effet s'appuyer sur les constats et préconisations des personnes concernées pour que les réponses sociétales puissent correspondre à leurs attentes et leurs besoins.

Deux outils principaux ont été mobilisés : **67 débats autoportés organisés sur une grande diversité de territoires français** (dont 8 en Outremer), rassemblant 1098 personnes, et **un panel citoyen constitué de 18 personnes** dont 10 en situation de précarité (2). La même question a été posée à tous les participants à cette démarche, à savoir : **que faut-il faire pour que chaque personne ait un accès digne à une alimentation suffisante et de qualité ?**

Le compte rendu des 67 débats autoportés et l'avis du panel citoyen (24 propositions et 2 messages d'interpellation) ont été présentés au groupe de concertation. Cette démarche participative a permis d'enrichir le présent avis dans sa partie **constats et enjeux** et dans les **recommandations à destination des décideurs publics** comme privés.

2 Constats et enjeux

Les discussions au sein du groupe de concertation, appuyées par les auditions d'experts, le dispositif de participation citoyenne et l'analyse de la littérature scientifique, ont permis de faire émerger quatre séries de constats et enjeux.

1. Le phénomène de la précarité alimentaire est massif mais incomplètement appréhendé et aggravé par les crises

Il **n'existe pas de mesure certaine de la précarité alimentaire en France**. Les données associées à la mesure de la pauvreté ou issues de l'aide alimentaire permettent de l'approcher sans la quantifier précisément. Le nombre de personnes concernées était déjà estimé à 8 millions en 2014-2015. Le phénomène a été aggravé par la crise sanitaire (les inscriptions auprès des associations d'aide alimentaire habilitées sont passées de 5,5 millions à 7 millions entre 2018 et 2020). Il risque encore de l'être avec l'augmentation actuelle des prix de l'alimentation.

La **nécessité d'une approche plus précise et plus globale** a conduit à la mise en place d'un groupe de travail au sein du Cocolupa (3).

Le groupe de concertation du CNA a dès lors choisi de ne pas aller plus loin dans la cartographie des populations mais considère que des études approfondies sur ce sujet sont indispensables. Elles ne doivent pas se limiter aux seules demandes d'aide alimentaire : **la précarité alimentaire est multidimensionnelle** car elle touche à différents registres de la vie des personnes (matériels, économiques, identitaires, sociaux et politiques) ; **elle n'est qu'une des facettes de la précarité** qui résulte de la conjonction de plusieurs insécurités en termes d'emploi, énergétique ou de logement.

(1) La liste des membres du groupe de concertation est détaillée dans l'avis (voir annexe 3).

(2) Le [compte rendu](#) des débats autoportés et l'[avis du panel citoyen](#)

sont sur le site internet du CNA.

(3) Comité de coordination de la lutte contre la précarité alimentaire.

2. Les politiques publiques de prévention et de lutte contre la précarité alimentaire sont structurellement centrées sur l'aide alimentaire et ne permettent pas de répondre à tous les enjeux de la précarité alimentaire

La lutte contre la précarité alimentaire mobilisait avant la crise sanitaire des financements publics à hauteur de **700 millions d'euros par an** (dont 400 millions d'aides fiscales), auxquels il fallait ajouter la valorisation des activités bénévoles (500 millions) et les dons annuels nets à l'aide alimentaire des entreprises et des particuliers (280 millions). Les financements publics ont été portés transitoirement à 1 milliard en 2021.

Au niveau local, les centres **communaux ou intercommunaux d'action sociale (CCAS/CIAS) jouent un rôle important, mais rencontrent des difficultés dans l'identification des personnes concernées**. Une **approche territoriale coordonnée** paraît à cet égard indispensable.

L'**aide alimentaire** (1) concentre l'essentiel des moyens alloués directement ou indirectement par **l'Etat ou l'Union européenne** à la lutte contre la précarité alimentaire. Elle fournit des denrées et propose un accompagnement. Pour autant, elle présente des **limites intrinsèques pour les personnes** en termes d'éligibilité, d'accessibilité, d'accueil, de qualité, d'adéquation des denrées distribuées. Son impact est mal mesuré.

N'ayant pas eu accès aux travaux administratifs sur le **projet de chèque alimentaire durable**, le groupe de concertation s'est limité à une analyse de type SWOT (2), qui fait ressortir la difficulté de définir les contours d'un tel dispositif et un questionnement sur sa portée à long terme, au-delà d'une utilisation transitoire pour faire face à la crise.

3. Les initiatives complémentaires ou alternatives à l'aide alimentaire se développent et demandent à être mieux recensées, coordonnées et soutenues

Ces initiatives sont **multiformes et incomplètement recensées** : ateliers thématiques, épiceries solidaires, groupements d'achat, jardins partagés, restaurants sociaux, etc. Ainsi, les tiers lieux alimentaires essaient de faire vivre l'idée de démocratie alimentaire en combinant différents enjeux (participation des personnes, recherche de mixité sociale,

accès à une haute qualité alimentaire, etc.).

Leur principale difficulté est celle du **changement d'échelle** qui implique notamment une vision globale au plan territorial, dont les projets alimentaires territoriaux constituent un instrument privilégié.

La **restauration collective**, en particulier scolaire et universitaire et **son accessibilité financière** sont aussi des leviers indispensables pour mieux prévenir et lutter contre la précarité alimentaire, à condition de traiter les situations de non-recours et d'inégalités d'accès selon les territoires.

Toutes ces initiatives nécessitent des **financements publics pérennes**.

4. Le sujet de la précarité alimentaire appelle une approche systémique des enjeux

Les termes de la définition légale de la lutte contre la précarité alimentaire introduite par la loi EGALIM pour la différencier de l'aide alimentaire expriment des objectifs politiques ambitieux comme « **l'accès à une alimentation sûre, diversifiée, de bonne qualité et en quantité suffisante** aux personnes en situation de vulnérabilité économique ou sociale », « **le respect du principe de dignité des personnes** » et une **coopération entre l'ensemble des acteurs** (Etat et établissements publics, collectivités territoriales, acteurs économiques, associations, CCAS/CIAS, en y associant les personnes concernées).

Afin de favoriser un accès de tous à l'alimentation compatible avec un système alimentaire durable, il convient d'enrichir les **fondements juridiques et politiques de la prévention et de la lutte contre la précarité alimentaire** en France.

La précarité alimentaire n'est pas qu'une question de qualité ou de quantité de l'alimentation : il faut prendre en compte les **préjugés et stigmatisations subis par les personnes qui en souffrent**. La précarité alimentaire est liée à la **pauvreté mais aussi à l'environnement alimentaire**.

L'avis présente une **analyse de type SWOT de la Sécurité sociale de l'alimentation**, mettant en perspective son objectif d'accès universel à une alimentation durable et de qualité sur le long terme et les multiples questions qu'elle soulève.

3 Objectifs partagés

Le CNA a identifié trois grands objectifs :

- permettre à **chaque personne d'avoir un accès digne à une alimentation suffisante et de qualité**
- **mieux répondre aux besoins et aux attentes des personnes** qui connaissent la précarité alimentaire
- prévenir et lutter contre la précarité alimentaire en **cohérence avec d'autres objectifs généraux des politiques publiques** : la lutte contre la pauvreté et les exclusions, la transition écologique, la souveraineté alimentaire, la santé publique

(1) Telle que définie par l'article L. 266-2 du Code d'action sociale et des familles

(2) Forces, faiblesses, opportunités et menaces

4 Ambitions partagées

AMBITION A

Prendre le problème à la racine pour garantir l'accès de toutes et tous à l'alimentation

AMBITION B

Mieux connaître la précarité alimentaire et mieux suivre les politiques visant à la prévenir et à la combattre

AMBITION C

Améliorer l'aide alimentaire (telle que définie à l'article L. 266-2 du code de l'action sociale et des familles)

AMBITION D

Développer les initiatives complémentaires ou alternatives pour la lutte contre la précarité alimentaire

5 Recommandations clés

Pour répondre à ces 4 ambitions, l'avis formule **71 recommandations**, dont **15 recommandations « clés »** (1), réparties en **17 leviers**. Elles reprennent notamment 87% des 24 propositions du panel citoyen.

A – Prendre le problème à la racine pour garantir l'accès de toutes et tous à l'alimentation

1. Reconnaître et mettre en œuvre le droit à l'alimentation et aller vers une démocratie alimentaire

★ **Inscrire le droit à l'alimentation dans le droit français et européen et assurer les conditions de mise en œuvre d'une démocratie alimentaire**, pour garantir à chacun un accès à une alimentation saine, sûre, digne et durable (...).

★ **Expérimenter la mise en place d'une sécurité sociale de l'alimentation** au sein du régime général de sécurité sociale (...).

2. Créer les conditions pour la participation et l'écoute des personnes en situation de précarité

★ **Associer des citoyens et citoyennes**, notamment des personnes en situation de précarité, dans leur diversité, à l'élaboration et à la validation des politiques de prévention et de lutte contre la précarité, à toutes les échelles de territoires (...).

3. Changer le regard de la société sur la précarité alimentaire et lutter contre les préjugés, les stigmatisations

★ **Contribuer au changement de regard sur les personnes en situation de précarité**, notamment en conduisant des actions de formation et de co-formation, de sensibilisation ; mobilisant les réseaux pour accueillir sans préjugés ; favorisant les lieux de mixité sociale et de partage autour de

l'alimentation ; travaillant les mots employés autour de la lutte contre la précarité alimentaire (...).

4. Agir sur le pouvoir d'achat des ménages

★ Pour permettre à toutes et tous l'accès à une alimentation saine et durable, **agir sur les ressources financières des ménages** (salaires, minima sociaux y compris pour les jeunes, retraites...), y compris dans le cadre de politiques ambitieuses de création d'emploi.

5. Agir sur l'environnement alimentaire : assurer une offre alimentaire suffisante, durable et de qualité

★ **Coordonner les politiques sectorielles pour une cohérence autour de l'accès à l'alimentation de qualité pour tous** (logement, emploi, éducation, commerce, aménagement du territoire, agriculture) **et faire des territoires le levier de cette mise en cohérence** (...).

★ **S'assurer de la disponibilité d'une offre alimentaire de qualité pour tous et toutes** dans tous les territoires et notamment les Outremer, les quartiers prioritaires et les zones rurales (marchés, commerces de proximité, etc.) (...).

★ **Reconnaître une exception agri-alimentaire au niveau européen et français**, notamment dans le cadre des échanges commerciaux, afin de permettre d'éviter la spéculation sur les matières premières agricoles au niveau mondial.

(1) Des structures ont exprimé des positions dissensuelles ou des réserves sur certaines de ces recommandations. Celles-ci ont été développées dans le tableau des recommandations à partir de la page 57 de l'avis 91.

B – Mieux connaître la précarité alimentaire et mieux suivre les politiques visant à la prévenir et à la combattre

1. Diagnostic : Améliorer l'identification et le suivi des personnes en situation de précarité alimentaire

★ Améliorer la connaissance des situations de précarité alimentaire en France en :

- Poursuivant l'analyse de l'alimentation des personnes en situation d'insécurité alimentaire en population ;
- Poursuivant l'analyse de l'alimentation des usagers de l'aide alimentaire et le travail entrepris par la Direction de la Recherche, des Études, de l'Évaluation et des Statistiques (DREES) du Ministère de la santé, avec la participation des associations concernées et des personnes ayant recours à l'aide alimentaire.
- Conduisant une étude pour mieux comprendre la micro-économie du porte-monnaie des ménages en situation de pauvreté (...).

★ Encourager les collectivités locales à constituer des réseaux au niveau des territoires, et des villes en premier lieu, pour développer leurs actions d'identification des personnes en situation de précarité alimentaire (...).

★ S'appuyer sur les initiatives d'aller vers (points itinérants, action sociale "hors les murs", partenariats entre universités et associations étudiantes) et celles qui répondent aux enjeux de lien social (jardins partagés, cantines solidaires ouvertes à toutes et tous et complémentaires à la distribution de denrées) permettant d'identifier les personnes en situation de précarité alimentaire et de non-recours à l'aide alimentaire. Y intégrer la participation citoyenne (...).

2. Mieux suivre et évaluer les dispositifs de lutte contre la précarité alimentaire au regard des besoins

D. Développer les initiatives complémentaires ou alternatives à l'aide alimentaire

1. Soutenir les nouvelles actions de solidarité alimentaire

2. Développer la coordination territoriale et multi-partenariale de la lutte contre la précarité alimentaire

3. Renforcer l'apport de la restauration collective

4. Créer des fonds dédiés permanents pour soutenir ces dispositifs

★ Créer un fonds permanent pour accompagner des initiatives de solidarités alimentaires ouvertes à toutes et tous visant à l'accès à une alimentation durable et de qualité ; s'inscrivant dans une dynamique émancipatrice par un investissement fort en animation pour un partage des savoirs sur l'alimentation ; proposant des moments et espaces conviviaux, qui contribuent à ce que les personnes soient parties prenantes du projet.

C – Améliorer l'aide alimentaire telle que définie dans l'article L. 266-2 de code de l'action sociale et des familles (« fourniture de denrées alimentaires aux personnes en situation de vulnérabilité économique ou sociale, assortie de la proposition d'un accompagnement. »)

1. Améliorer l'accès à l'aide alimentaire

★ Renforcer l'information sur l'accès aux droits des personnes pour mieux lutter contre le non recours aux droits sociaux.

2. Améliorer l'accueil

3. Améliorer l'accompagnement

4. Renforcer la coordination des acteurs

★ Améliorer la coordination des acteurs de l'aide alimentaire à toutes les échelles (locale, nationale, européenne) (...). Mobiliser et pérenniser les crédits et dispositifs de la stratégie pauvreté (...) pour faciliter la mise en œuvre de cette mesure.

5. Garantir la qualité des denrées alimentaires distribuées

6. Ajuster les financements des structures de l'aide alimentaire

★ Augmenter l'aide de l'État pour qu'une partie de l'aide alimentaire soit issue des producteurs locaux pratiquant l'agriculture durable, dans l'objectif d'améliorer la qualité, la diversité et la durabilité des produits alimentaires des personnes en situation de précarité et de rémunérer décemment les producteurs français et la souveraineté alimentaire française.