

# **Instaurer une sécurité alimentaire durable pour tous**

France Caillavet  
Université Paris-Saclay, INRAE-PSAE

Cette contribution présente, dans ses grandes lignes, le rapport Terra Nova « Vers une sécurité alimentaire durable » (Caillavet, Darmon, Dubois, Gomy, Kabeche, Paturel, Perignon, 2021). Elle s'appuie sur plusieurs disciplines : nutrition et santé publique, environnement et sciences économiques et de gestion.

- De fortes limites structurelles au système actuel d'aide alimentaire
- Critères d'évaluation des dispositifs existants
- Principes et organisation d'une Sécurité Alimentaire Durable (SAD)
- Contribution d'une politique de Sécurité Sociale de l'Alimentation (SSA)

## **Introduction**

La crise sanitaire a rendu visible et aggravé l'insécurité alimentaire en France et montré les limites de la réponse institutionnelle qui lui est apportée. Elle renforce la nécessité de la transition de l'aide alimentaire vers un droit à l'alimentation durable, et de l'étude des conditions favorables à cette mutation. Il s'agit ainsi de contribuer à élaborer une approche structurée d'analyse des dysfonctionnements et des besoins, à identifier ou co-construire des solutions, et à évaluer l'impact de ces solutions et de leur suivi.

## **1- Difficultés structurelles et aggravation conjoncturelle de la situation alimentaire**

### ***1.1. Aggravation des inégalités sociales de santé avec la crise sanitaire***

En aggravant les inégalités sociales, la crise sanitaire a creusé les inégalités sociales de santé, en particulier en lien avec l'alimentation. Pandémie et confinement combinés ont touché beaucoup plus durement les habitants des quartiers pauvres : emplois ne se prêtant pas au télétravail, étroitesse et vétusté des logements, prévalence élevée de comorbidités (diabète, obésité, asthme...), offre de services (santé, transport, administration, alimentation...) réduite ou inexistante, accès aux droits limité, renoncements aux soins pour des raisons financières,

administratives, ou liées à l'enclavement du quartier<sup>1</sup>... Au sein des foyers pauvres, ce sont les femmes (en surcharge mentale et physique)<sup>2</sup> et les enfants<sup>3</sup> qui ont été les plus touchés, car la crise a exacerbé les tensions et inégalités intrafamiliales (Conseil National de l'Alimentation, 2021).

Ces éléments sont constitutifs de la précarité alimentaire (terme employé dans les rapports des associations en France et les politiques publiques) /insécurité alimentaire (terme validé sur le plan international et correspondant à un ensemble de critères normalisés).

### ***1.2. Adaptation conjoncturelle de l'aide alimentaire qui ne résout pas les problèmes structurels***

Une des conséquences tangibles de la crise sanitaire en matière d'accès à l'alimentation a été une hausse des volumes d'aide alimentaire distribués en 2020, traduisant à la fois l'arrivée de nouveaux utilisateurs et une hausse des besoins pour les utilisateurs plus anciens<sup>4</sup>. Des mesures exceptionnelles de renforcement du soutien financier de l'Etat à la filière de l'aide alimentaire ont été prises dès avril 2020, et renforcées en 2021.

Ces mesures conjoncturelles ne peuvent résoudre les multiples défis auxquels doit faire face le système actuel d'aide alimentaire portés par les choix de politiques publiques inadaptées. En particulier :

- Une association paradoxale entre aide alimentaire et lutte anti-gaspillage
- Une aide alimentaire déséquilibrée sur le plan nutritionnel, notamment pour des raisons pratiques de budgets et de stockage
- Une complexité logistique et une bureaucratie excessives
- Des limites en termes de respect des droits humains en raison de l'asymétrie des rôles entre les associations distributrices et utilisateurs de l'aide

---

<sup>1</sup> Alessandrin A, Meidani A. Les quartiers prioritaires sont les grands perdants de la crise sanitaire, *The Conversation*, 31 mars 2021, <https://theconversation.com/les-quartiers-prioritaires-sont-les-grands-perdants-de-lacrise-sanitaire-157000>

<sup>2</sup> Trostiansky O, Joseph D. Crise sanitaire et inégalités de genre, *Avis du Conseil Economique et Social*, 24 mars 2021. <https://www.lecese.fr/travaux-publics/crise-sanitaire-et-inegalites-de-genre>

<sup>3</sup> Stettinger V, Danet M. Comment la pandémie fragilise les enfants pauvres, *The Conversation*, 11 avril 2021 <https://theconversation.com/comment-la-pandemie-fragilise-les-enfants-pauvres-150404>

<sup>4</sup> Drees/Insee. Communiqué de presse du 26 juillet 2021. Aide alimentaire : une hausse prononcée des volumes distribués par les associations en 2020. <https://drees.solidarites-sante.gouv.fr/communique-de-presse/aide-alimentaire-une-hausse-prononcee-des-volumes-distribues-par-les>

- Une réflexion quasi inexistante sur l'impact environnemental de l'aide actuelle.

### **1.3. Déficit d'une politique d'ensemble et de coordination**

En France, il n'existe aucune protection constitutionnelle du droit à l'alimentation (FAO 2021) contrairement au droit au logement. Les principes de la sécurité alimentaire définis au niveau international ne sont pas respectés et la conception d'une sécurité alimentaire durable (SAD) n'est pas formalisée.

Les politiques de sécurité alimentaire impliquant l'agriculture, l'alimentation, la santé, les transports, restent insuffisantes et déconnectées, amplifiant les dysfonctionnements : loi anti-gaspillage déplaçant la gestion du gaspillage des entreprises donatrices aux utilisateurs, délégation de l'aide alimentaire aux associations basées sur le bénévolat, inégalités territoriales d'accès à l'aide alimentaire, pas de directives pour réduire l'impact environnemental...

### **1.4. Définition de la SAD**

Sur la base des définitions internationales de la sécurité alimentaire<sup>5</sup> (disponibilité, accessibilité, qualité/utilisation, stabilité) et des régimes alimentaires durables<sup>6</sup> (dimensions santé, environnement, économique, socio-culturelle), nous proposons dans ce rapport une définition de la SAD : « la sécurité alimentaire durable existe lorsque tous les individus ont un accès (économique, physique et social) égalitaire à une alimentation durable de manière coordonnée et pérenne ».

## **2- Elaborer une approche globale visant à assurer une SAD**

Il s'agit de proposer des pistes pour remédier aux limites structurelles de la lutte contre l'insécurité alimentaire et à la précarité d'une manière plus globale : le premier enjeu étant de définir un système plus satisfaisant pour une SAD, et le deuxième étant d'examiner les conditions propices à un tel système.

Pour aller plus loin que les dispositifs existants, une attention particulière doit être portée sur :

- Dépasser le système actuel d'initiatives isolées et non coordonnées.
- Assurer des modes d'interventions sur l'ensemble du territoire.
- Le problème fondamental du non-recours.

---

<sup>5</sup> Comité de la Sécurité Alimentaire mondiale : « S'entendre sur la terminologie ». Rome (Italie), 39e session. 15-20 octobre 2012. <http://www.fao.org/3/md776f/md776f.pdf>

<sup>6</sup> selon les définitions de la FAO en 2010 (<http://www.fao.org/ag/humannutrition/25916-0f23e974a12924600117086270a751f60.pdf>) et de la FAO/OMS en 2019 (<http://www.fao.org/3/ca6640en/ca6640en.pdf>)

### **3- Méthodologie d'élaboration de critères d'un dispositif favorable à la SAD**

#### ***3.1. Partir des caractéristiques des systèmes existants***

Sur la base du recensement des dispositifs existants par la plateforme « Precalim »<sup>7</sup> et des documents publiés sur internet ou présentés lors de webinaires, une centaine d'exemples ont ainsi été listés puis catégorisés, en prenant en compte des dispositifs conventionnels et des dispositifs alternatifs (initiatives citoyennes locales ou territoriales, réponses du secteur privé<sup>8</sup> ou issues d'un partenariat public-privé<sup>9</sup>...).

Les dispositifs identifiés sont analysés selon 3 axes :

- cible d'action principale
- critères d'éligibilité des programmes
- critères environnementaux

#### ***3.2. Explorer le potentiel de politiques globales***

On s'intéresse d'une part aux dispositifs d'intervention généralistes comme les politiques de revenu minimum et de revenu universel. D'autre part, dans une logique de changement de paradigme, on examine les propositions de la Sécurité Sociale de l'Alimentation (SSA).

### **4- Résultats : principes directeurs d'une SAD**

***4.1. Critères permettant d'évaluer les différents dispositifs*** au regard de la lutte contre l'insécurité alimentaire et la transition vers une alimentation plus durable.

Ces critères sont fondés sur notre lecture de la SAD (1.4) et des différentes strates du modèle socio-écologique des déterminants de comportements de santé (déterminants individuels et déterminants liés à l'environnement physique, organisationnel et structurel, ainsi qu'à l'environnement sociétal, économique, politique et législatif)<sup>10</sup>.

---

<sup>7</sup> <https://www.supagro.fr/PrecaAlim/?PagePrincipale>

<sup>8</sup> <https://www.mouvement.leclerc/precarite-alimentaire-eleclerc-lance-la-semaine-de-repas-equilibres-21-repas-pour-21-euros-soit-1>

<sup>9</sup> <https://www.programme-malin.com/malin-cest-quoi/>

<sup>10</sup> Booth SL, Sallis JF, Ritenbaugh C, Hill JO, Birch LL, coll. Environmental and societal factors affect food choice and physical activity: rationale, influences, and leverage points. *Nutr Rev* 2001, 59 : S21-39. Consulter aussi: <https://www.senat.fr/rap/r05-008/r05-00816.html>

## **Un dispositif favorable à une SAD garantit l'accès**

- *économique*
- *physique*
- *social*

### **... égalitaire**

#### **... à une alimentation durable,**

- *choisie et désirable*
- *culturellement acceptable, en accord avec les valeurs, les préférences et les pratiques alimentaires,*
- *de bonne qualité sanitaire,*
- *nutritionnellement adéquate,*
- *respectueuse de l'environnement,*
- *économiquement viable et équitable*

#### **...l'empowerment\***

- *individuel*
- *collectif*
- *politique*

#### **...et l'inclusion sociale**

- *lien social*
- *aller-vers*
- *respect de la dignité*

#### **.... de manière coordonnée et pérenne**

- *pérennité de l'impact*
- *pérennité du dispositif*

\* En nous appuyant sur les travaux de M.H. Bacqué et C. Biewener (*L'empowerment, une pratique émancipatrice* ? Editions La découverte, 2013), nous définissons l'**empowerment** comme un processus par lequel un individu ou un groupe acquiert les moyens de renforcer ses pouvoirs d'être, de décider, d'agir, et ainsi, de s'émanciper.

## **4.2. Cibles d'action et organisation d'un dispositif favorable à la SAD**

Un dispositif favorable à la SAD doit regrouper un ensemble de mesures agissant sur l'accessibilité économique, l'accessibilité physique, l'empowerment individuel et le lien social, tout en incluant une réponse aux situations d'urgence ainsi qu'une démarche « d'aller-vers » pour limiter le non-recours :

- Au moins une action visant à améliorer l'accessibilité économique, via la proposition d'aliments à prix réduits (groupements d'achats, épiceries sociales) ou des transferts monétaires (chèques alimentaires, aide monétaire directe...).
- Une ou des actions spécifiques, en fonction des territoires, visant à améliorer l'accessibilité physique, en termes de mobilité (livraison, offre alimentaire de proximité) et/ou d'équipements (cuisine collective...).
- Des actions visant à accroître l'*empowerment*, qui permettront par exemple de favoriser le lien social, d'accéder à l'information et à des ateliers thématiques, de pouvoir échanger, cuisiner, jardiner... Des outils pédagogiques comme la mallette pédagogique Opticourses<sup>®</sup> sont déjà disponibles. Un lieu dédié par territoire (éventuellement partagé par plusieurs structures) est propice à la proposition et à la réalisation de ces actions. De plus, face à la diversité des publics concernés par l'insécurité alimentaire, il semble essentiel d'inclure une réponse à l'urgence, garantissant une prise en charge immédiate et inconditionnelle.

Différents principes d'organisation sont à prendre en considération au sein du dispositif mais également en termes de coordination<sup>11</sup> avec les dispositifs déjà existants :

En organisation interne :

- un accès égalitaire au dispositif pour éviter le non-recours : favoriser la mise en place de démarches « d'aller- vers » ; faciliter les conditions d'accès au dispositif par une simplification, standardisation et harmonisation des démarches, voire qu'il n'y en ait pas; communiquer efficacement afin de rendre visible le dispositif et d'adapter cette communication aux différents publics , ainsi que de rendre accessible le dispositif aux personnes à mobilité réduite.
- une implication des personnes via leur participation dans les prises de décisions et le fonctionnement du dispositif.

En organisation externe :

- veiller à une coordination territoriale qui crée du lien avec les autres dispositifs existants de lutte contre la précarité alimentaire, qui tienne compte de l'environnement des personnes (transports en commun, isolement...) et qui incite les structures à se coordonner pour articuler leurs actions pour le bénéfice des populations concernées.

Parallèlement aux actions mises en œuvre, il est important de créer les conditions de la disponibilité d'une offre alimentaire sur le territoire, répondant aux attentes des individus, accessible physiquement (maillage des territoires par des lieux de distribution).<sup>12</sup>

La mise en œuvre de réponses efficaces passe par la réalisation de diagnostics locaux de façon systématique, selon un processus démocratique impliquant les publics pour identifier les besoins, l'offre alimentaire disponible, les actions et structures existantes sur un territoire. Il s'agit aussi de s'assurer de la stabilité dans le temps, à la fois en termes de pérennité du dispositif (non dépendance au bénévolat, aux dons...) et de pérennité de l'impact (accès au dispositif non limité dans le temps, complétude de l'aide...)

En ligne avec le CNA (2021), nous pensons que, pour promouvoir l'émergence d'une SAD, le dispositif doit intégrer une approche curative (incluant une réponse à l'urgence) et une approche préventive, avec un objectif de réduction progressive du curatif en faveur du déploiement d'une approche préventive.

En outre, ces conditions de mise en place d'une SAD supposent un contexte politique favorable.

#### ***4.3. Piste de la Sécurité Sociale de l'Alimentation (SSA)***

La SSA propose comme ligne directrice et comme fondement le fait d'aller vers un dispositif universel d'accès à une alimentation durable pour garantir une SAD. Cette dynamique nécessite de mettre en œuvre simultanément des dispositifs de « Transition » et de « Transformation » des systèmes alimentaires mais avec des temporalités différentes.

- La « Transformation » vers des systèmes alimentaires durables se base sur deux éléments fondamentaux :
  - d'une part, la mise en œuvre d'un conventionnement des acteurs du système, comme cela existe aujourd'hui pour les acteurs du système de santé
  - d'autre part, le financement via une cotisation sociale.

Une carte (qui pourrait s'appeler « Vitalim » par analogie avec la Carte Vitale) permettrait un accès universel à une alimentation durable<sup>13</sup>.

Ce dispositif n'est possible qu'au sein d'un processus de démocratie économique qui transforme fondamentalement l'accès et surtout engage un changement dans l'appareil de production agricole et alimentaire. La mise en place d'un système de démocratie

---

<sup>13</sup> Des études plus fines sont nécessaires pour proposer des masses financières précises permettant de financer cette allocation alimentaire universelle.

sociale est nécessaire à cette démocratie économique<sup>14</sup> par l'inscription dans la loi du droit à l'alimentation durable.

- La « Transition » consiste en une phase provisoire du processus permettant d'aller vers la phase de Transformation. Cette Transition n'aurait pas vocation à perdurer car l'offre alimentaire doit évoluer pour permettre le respect des principes d'un accès universel à une alimentation durable comme droit commun. Ainsi, la filière de l'aide alimentaire évoluerait vers un dispositif d'assistance alimentaire d'urgence.
- Volets Préventif/Curatif : alors que le système actuel basé sur l'aide alimentaire est totalement curatif, notre lecture de la SSA avec une vision de santé publique permet d'identifier et de distinguer des approches Curative et Préventive. L'axe Préventif aurait vocation universelle et concernerait l'ensemble de la population. Ces actions seraient progressivement réduites au fur et à mesure de la mise en place de l'axe Préventif sous forme d'un droit commun à l'alimentation durable s'appliquant à l'ensemble des citoyens et citoyennes, tout en continuant à servir un axe Curatif permettant de répondre aux situations d'urgence.

Dans l'axe Préventif, la mise en place de la SSA permettrait la création d'une « Allocation universelle alimentation durable » disponible sur la carte « Vitalim »<sup>15</sup>. Parallèlement à l'action principale sur l'accessibilité économique, il s'agirait également d'agir sur l'accessibilité physique et de favoriser l'*empowerment* des personnes et des groupes. Le déploiement de dispositifs pédagogiques visant au partage des connaissances et des apprentissages collectifs participe de l'*empowerment* des personnes et des groupes, y compris l'*empowerment* des professionnels de l'action sociale. Le retour réflexif de ces lieux d'apprentissage collectif serait également utile pour faire évoluer demande et offre alimentaires tant sur le plan des productions que sur celui des décisions démocratiques. L'axe Préventif contribuerait aussi à la transition environnementale, en mettant en œuvre une logistique sobre et une économie circulaire concernant tous les mangeurs quel que soit leur budget.

Dans cette optique, il faudrait distinguer :

- i) les foyers et personnes à petits budgets dont la seule et unique raison du recours à l'aide alimentaire actuelle est un problème économique. La réponse principale serait le soutien financier par l'octroi d'une allocation monétaire pour garantir leur autonomie alimentaire.
- ii) les foyers et personnes à petits budgets inscrites de façon récurrente dans ce mode d'accès à l'alimentation ; des dispositifs pédagogiques devraient être mis au service de leur *empowerment* pour qu'elles gagnent en autonomie par rapport à la filière de l'assistance alimentaire et rejoignent un accès ordinaire à une alimentation durable.

---

<sup>14</sup> Friot, B. (2012) Un droit fondateur de la démocratie économique, in *Le sujet dans la cité* n° 3, pp 92-107.

<sup>15</sup> cf le débat sur son montant dans Terra Nova (2021).

- iii) les foyers et personnes à petits budgets dans des situations d'urgence. La nécessité d'une assistance alimentaire reste entière, et il est essentiel qu'elle respecte d'une part la dignité comme principe des droits humains et d'autre part la qualité nutritionnelle d'une alimentation durable.

L'axe Curatif, c'est-à-dire la réponse d'urgence en direction des personnes en situation de grande précarité (iii), devra donc demeurer pour cette dernière catégorie.

Enfin, il est important de noter que ces propositions sont issues de l'analyse des dispositifs existants et des principes d'action pour une SAD<sup>16</sup>. Dans une deuxième phase, elles doivent être croisées avec les expériences des acteurs de terrain dans un dialogue de co-construction de nouveaux dispositifs alimentaires.

---

<sup>16</sup> Cf Terra Nova (2021) pour plus de détails sur ces propositions.