Articulation(s) Articulations

NumeRev

N° 4 | 2023
L’accès à l’alimentation durable en démocratie : quelles perspectives pour le travail social ?

Accès aux droits et accès à l’alimentation

De l’aide alimentaire comme levier pour l’accès aux droits, à l’accès à l’alimentation reconnu en tant que droit

Magali RAMEL

Édition électronique :
URL : https://articulations.numerev.com/articles/revue-4/619-acces-aux-droits-et-acces-a-lalimentation
DOI : numerev_2168
ISSN : 2728-834X
Date de publication : 02/11/2023

Cette publication est sous licence **CC BY-NC-ND** (Attribution - No commercial - No derivatives).

Pour **citer cette publication** : RAMEL, M. (2023) Accès aux droits et accès à l’alimentation. *Articulations*, (4). https://doi.org/10.34745/numerev_2168

L'accès à l'alimentation n'est pas reconnu parmi les domaines des droits fondamentaux protégés par la loi du 29 juillet 1998 relative à la lutte contre les exclusions. L'article 1 de cette loi reconnaît que « La lutte contre les exclusions est un impératif national fondé sur le respect de l'égale dignité de tous les êtres humains et une priorité de l'ensemble des politiques publiques de la nation. Le nouveau fondement de l'approche juridique de la pauvreté est donc clairement affirmé : elle se fonde sur la sauvegarde des droits fondamentaux que la pauvreté et l'exclusion qui en résultent, sont de nature à menacer. Toutefois, l'alimentation n'est pas recensée dans les domaines listés par cet article alors même que le droit à l'alimentation est un droit reconnu et protégé en droit international, parmi les droits économiques sociaux et culturels. Plus encore, les réponses sociétales face aux situations de précarité alimentaire en France continuent de décliner l'approche historique de la pauvreté, via le secours alimentaire. Cet article se propose de regarder de près l'accès à l'alimentation.

Mots-clés :
Accès aux droits, Accès à l'alimentation

« L'aide alimentaire a pour vocation d'être un point d'entrée dans les dispositifs de lutte contre l'exclusion, à travers des actions participatives et des actions d'inclusion sociale »[1]. Cette perspective, affirmée par le Gouvernement français, rejoint celle des associations ou des CCAS qui considèrent que « l'aide alimentaire est déjà un levier pour l'accès aux droits ou l'insertion » (Maisonneuve, 2019). Le dispositif de l'aide alimentaire – défini légalement comme « la fourniture de denrées alimentaires aux personnes en situation de vulnérabilité économique et sociale, assortie de la proposition d'un accompagnement »[2] – est alors rattaché, par ces discours, à plusieurs concepts guidant la politique de lutte contre les exclusions, dans le droit de l'aide et de l'action sociale, et parmi lesquels la notion centrale de « l'accès aux droits ».

L'objectif de « l'accès aux droits » traduit l'enjeu de « ramener les bénéficiaires de l'action sociale au "droit commun", c'est-à-dire au bénéfice des biens, services et prestations disponibles pour tous les citoyens » (Lafore, 2014 :23). Il repose sur trois éléments constitutifs principaux. Son premier fondement est celui du dispositif juridique

des droits fondamentaux, et en particulier celui des droits sociaux fondamentaux, reconnus et protégés juridiquement à la fois au niveau national, européen et international, et déclinant les exigences permanentes de garantie de la dignité de la personne humaine, de la cohésion nationale et du bien commun en général (Rambaud, 2014). La notion « d'accès aux droits » repose également sur les principes des droits humains et notamment sur le principe de non-discrimination : ce dernier entend reconnaître les différences réelles qui constituent des désavantages pour certains groupes spécifiques (genres, handicaps, pauvreté etc.), les nommer et les résorber, afin de garantir une égale jouissance des droits sociaux pour chaque personne. Enfin, la notion d'accès aux droits repose sur des politiques sociales qui permettent de décliner ces principes et objectifs : l'accès aux droits représente une « norme opératoire par laquelle les droits sociaux fondamentaux ainsi que le principe de non-discrimination vont s'incarner dans des formes concrètes d'action sociale » (Lafore, 2014 :26).

Si l'accès aux droits représente aujourd'hui l'un des objectifs premiers du champ de l'aide et de l'action sociale, il n'en a pas toujours été ainsi. L'introduction de ce concept a entrainé une véritable transformation d'approche et de reconfiguration des politiques publiques(ibid,24), notamment pour les modalités de secours aux plus pauvres. A partir de la seconde moitié du XXe siècle, la pauvreté va être pensée en termes de droits, à la fois par la reconnaissance des droits économiques, sociaux et culturels et par la qualification de la pauvreté en tant que de violation de droits fondamentaux (Roman, 2002 : 247). A rebours d'une approche colportée tout au long de l'Histoire, les plus pauvres ne sont alors plus jugés seuls responsables de leur situation et l'assistance est érigée en tant que droit (Clément, 2008), associée au phénomène de l'exclusion sociale à partir des années quatre-vingts. Les politiques sociales en France ne sont alors plus fondées sur le principe de la solidarité mais sur la sauvegarde des droits fondamentaux de l'individu (Roman, 2002 : 364, 378) que la pauvreté et l'exclusion sont de nature à menacer (ibid., 383). Cette prise en compte politique va alors entraîner une « mutation sensible » (ibid., 361) de l'ordre juridique traduite par l'adoption de la loi du 29 juillet 1998 d'orientation relative à la lutte contre les exclusions[3]. « L'accès aux droits » ouvre à une nouvelle forme d'action sociale qui entend rompre avec le modèle hérité : il ne s'agit plus de construire des statuts protecteurs et des dispositifs propres aux populations « exclues », mais au contraire de leur permettre de jouir de droits fondamentaux reconnus pour chaque personne, au sein des dispositifs de droits communs (Lafore, 2014 :27).

Or l'accès à l'alimentation n'est pas reconnu parmi les domaines des droits fondamentaux protégés par la loi du 29 juillet 1998 relative à la lutte contre les exclusions.

L'article 1 de cette loi reconnaît que « La lutte contre les exclusions est un impératif national fondé sur le respect de l'égale dignité de tous les êtres humains et une priorité de l'ensemble des politiques publiques de la nation. La présente loi tend à garantir sur l'ensemble du territoire l'accès effectif de tous aux droits fondamentaux dans les domaines de l'emploi, du logement, de la protection de la santé, de la justice, de

l'éducation, de la formation et de la culture, de la protection de la famille et de l'enfance ». Le nouveau fondement de l'approche juridique de la pauvreté est donc clairement affirmé : elle se fonde sur la sauvegarde des droits fondamentaux que la pauvreté et l'exclusion qui en résultent, sont de nature à menacer. Toutefois, l'alimentation n'est pas recensée dans les domaines listés par cet article alors même que le droit à l'alimentation est un droit reconnu et protégé en droit international, parmi les droits économiques sociaux et culturels. Celui-ci est protégé dans de nombreux textes relatifs aux droits humains, à la fois dans la Charte internationale des droits de l'Homme (article 25 de la Déclaration Universelle des droits de l'Homme de 1948, article 11 du Protocole international relatif aux droits économiques sociaux et culturels de 1996) et dans divers traités sectoriels (par exemple : article 12§2 de la Convention sur l'élimination de toute discrimination à l'égard des femmes de 1979, article 24§2 de la Convention relative aux droits de l'enfants de 1989, article 20 de la Convention relative au statut des réfugiés de 1951, article 20 de la Convention relative aux apatrides de 1954 ou les articles 14§1 et 19 de la Convention relative aux peuples indigènes et tribaux de 1989).

Plus encore, les réponses sociétales face aux situations de précarité alimentaire en France continuent de décliner l'approche historique de la pauvreté, via le secours alimentaire. Le gouvernement français affirme en effet que « la France lutte contre la précarité alimentaire en permettant à des associations nationales habilitées de distribuer des denrées aux plus démunis »[4]. Si la politique de lutte contre la précarité alimentaire ne se limite pas à l'aide alimentaire distributive en France[5], cette réponse du gouvernement français dans le programme opérationnel national visant à utiliser les Fonds social européens Plus (FSE+) depuis 2021 pour lutter contre la privation matérielle, illustre parfaitement l'approche majoritairement suivie et soutenue : répondre à l'enjeu de l'accès de tous à l'alimentation par le don de nourriture aux personnes démunies, par l'intermédiaire d'associations caritatives et de leurs bénévoles. Cette perspective organise un don alimentaire destiné aux plus pauvres (ce qui correspond à la définition d'une perspective caritative dont la signification dans le dictionnaire Le Robert est que cela est destiné à porter secours aux plus défavorisés) ; plutôt que de reconnaître et protéger un droit visant à garantir l'égal accès de tous à l'alimentation que la pauvreté et l'exclusions seraient de nature à menacer (ce qui répondrait à l'approche basée sur les droits fondamentaux).

Ainsi, si l'aide alimentaire est présentée comme un « point d'entrée » ou un « levier » pour l'accès aux droits, ce sont les droits fondamentaux dans des domaines tels que le logement, la protection de la santé, l'emploi, protection sociale, etc. qui sont considérés (1). La protection du besoin essentiel de l'accès à l'alimentation, en tant que droit, demeure un impensé. (2). Le droit à l'alimentation est pourtant un droit fondamental consacré en droit international : sa reconnaissance et sa protection en France conduirait à profonds changements dans l'approche de la lutte contre la précarité alimentaire, si les éléments constitutifs de la notion de « l'accès aux droits » étaient appliqués pour le sujet de l'accès à l'alimentation (3).

1. L'aide alimentaire comme porte d'entrée pour l'accès aux autres droits

Les enjeux et les notions renvoyant à l'accès aux droits sont largement mobilisés dans les dispositifs relatifs à l'aide alimentaire. Le Programme opérationnel français du FSE+ (Fond social européen plus) insiste sur le fait qu' « au-delà de l'urgence à satisfaire le besoin vital et de l'importance de compléter ou équilibrer le panier alimentaire, l'aide alimentaire doit être un levier d'insertion sociale et professionnelle »[6]. Ces ambitions affichées par le gouvernement français reprennent les objectifs affichés au niveau européen : l'inclusion sociale est un objectif de politique transversal et elle se définit, selon la Commission européenne, comme un processus « permettant aux personnes en danger de pauvreté et d'exclusion sociale de bénéficier des possibilités et des ressources nécessaires pour participer à la vie économique et sociale, en jouissant d'un mode de vie considéré comme normal dans la société dans laquelle elles vivent »[7]. Les politiques européennes déclinent cet objectif dans les politiques relatives à l'urgence alimentaire en indiquant que « l'aide alimentaire doit être un vecteur d'inclusion sociale » (Le Morvan, Waneck, 2019 :44), objectif fixé par l'ancien article 3 du règlement relatif au FEAD (Fonds européen d'aide aux plus démunis)[8] et désormais par l'article 4.1.m du règlement relatif au FSE+[9]. Si l'inclusion sociale est l'objectif, l'accompagnement est le moyen, et le droit français prévoit que « pour bénéficier des crédits du FEAD, la personne morale candidate doit mettre en place des mesures d'accompagnement visant l'inclusion sociale des personnes » (ibid., 118). Sous l'influence du droit et des politiques européennes, depuis l'adoption du règlement relatif au FEAD en 2014, l'aide alimentaire a pris le tournant d'une orientation vers l'accompagnement et l'insertion sociale alors qu'elle relevait auparavant d'un pan de la politique agricole commune pour appuyer le fonctionnement de l'aide alimentaire. L'adoption du FEAD en 2014 a marqué une évolution radicale des finalités par rapport au PEAD (Programme d'aide aux plus démunis) de 1987. Ce dernier avait pour objet exclusif l'aide alimentaire et la fourniture de denrées alimentaires à des organismes caritatifs en vue de leur distribution aux personnes les plus démunies, il s'inscrivait dans une logique technique d'approvisionnement de l'aide alimentaire. Désormais, le FEAD cible l'éradication de la pauvreté, la cohésion sociale et l'inclusion sociale.

Le droit français a acté, en 2018, cette évolution dans les fondements de l'aide alimentaire en introduisant la notion d'accompagnement dans la définition légale de l'aide alimentaire et en transférant cette définition du Code rural et de la pêche maritime au Code de l'action sociale et des familles[10] – enjeu d'inclusion sociale également approprié et revendiqué par les acteurs de l'aide alimentaire via le concept « d'accompagnement par l'alimentation » (Uniopss, 2016) et, par exemple, sur la page du site internet de la Croix Rouge dédiée à l'aide alimentaire, cette dernière y est

présentée comme étant « souvent la première démarche d'inclusion sociale, permettant d'accompagner les personnes vers l'insertion sociale et l'autonomie ».

Les fondements juridiques de l'aide alimentaire ont significativement évolué pour les rattacher aux dispositions et objectifs relatifs à l'accès aux droits. Désormais, en droit communautaire, les mesures d'aide alimentaire ne sont plus destinées uniquement à organiser l'approvisionnement des associations caritatives. Elles relèvent de la lutte contre la privation matérielle, dans un cadre bien plus large et général visant à atteindre « une Europe plus sociale mettant en œuvre le socle européen des droits sociaux » concernant particulièrement les domaines de l'emploi, la formation, de l'éducation, de l'inclusion sociale, de la santé ou encore de l'éradication de la pauvreté (Article 3. 1 du règlement (UE) 2021/1057). Toutefois, on remarque l'absence de mention du domaine de l'alimentation dans cette formulation : alors que l'enjeu alimentaire faisait l'objet d'un programme spécifique avec le PEAD de 1987, il n'est désormais qu'une sous-catégorie de la lutte contre la privation matérielle, dans un but d'inclusion sociale et dans un programme bien plus vaste visant des objectifs généraux tournés principalement vers la protection des travailleurs et de l'emploi.

La modification des fondements juridiques et des politiques relatives à l'aide alimentaire, les rattachant aux dispositions et notions relatives l'accès aux droits, a conduit à expressément rattacher ce dispositif d'urgence aux enjeux de lutte contre la pauvreté et les exclusions ou d'ouverture de droits. Mais concernant l'aide alimentaire, en elle-même, les modalités d'organisation et de distribution ont peu évolué en France : les discours sur les finalités de cette aide ont été adaptés conformément aux évolutions données en droit communautaire, mais le dispositif d'aide alimentaire demeure dans la filiation d'une organisation posée en 1985. Le gouvernement français précise d'ailleurs que le programme opérationnel national pour le FSE+ « reconduit » celui « issu historiquement du PEAD puis du FEAD », dans un cadre national qui « conforte la place des associations » (ibid., Loi Egalim), c'est-à-dire des quatre associations qui bénéficient des financements européens (Restos du Cœur, Fédération des Banques alimentaires, le Secours populaire et la Croix-Rouge française) et qui assurent directement ou via l'intermédiaire d'autres associations habilitées la distribution et l'accompagnement des bénéficiaires finaux.

Malgré la mobilisation d'un discours relatif à l'accès aux droits autour de l'aide alimentaire, la considération de l'accès à l'alimentation, en tant que droit fondamental, demeure un impensé.

2. L'accès à l'alimentation en tant que droit : un impensé

Tant l'État français que les associations et le monde de la recherche désignent l'action des associations caritatives en ayant recours aux termes relatifs au droit de l'aide et de l'action sociale. Sont évoqués par exemple les « ayant-droits » à

l'aide alimentaire (Retière, Le Crom, 2018 :175), (CNA, 2012 :28), (BA Auvergne-Rhône Alpes, 2018), l'ouverture des droits à cette aide par les personnes bénévoles (Alberghini et all, 2017), les situations de « non-recours » (Areas et all, 2016) ou encore le « droit au secours » ou le « droit à la gratuité ». Ou encore dans une affaire devant la Cour européenne des droits de l'Homme, la France, dans son argumentaire, considère que les conditions matérielles d'accueil des demandeurs d'asile sont suffisantes concernant l'accès à l'alimentation, en faisant valoir que le requérant « était éligible, au regard de sa précarité, à des dispositifs d'aide accessibles inconditionnellement et vers lesquels les associations d'aide aux demandeurs d'asile pouvait l'orienter. Ainsi [...] il avait [...] la possibilité [...] de bénéficier d'une aide alimentaire publique ou associative »[11]. Pourtant ni le droit communautaire, ni le droit français, ne reconnaissent aucun droit d'accès à cette aide alimentaire. Le droit prévoit les modalités d'organisation de ce dispositif d'aide, mais ne reconnaît aucun droit subjectif pout les personnes qui en ont besoin. Ces discours masquent alors la réalité de l'absence de la validité et de l'opposabilité de tout droit d'accès à une aide alimentaire, en laissant entendre qu'il serait effectif en France, au point que l'on peut dénoncer une « confusion conceptuelle » (Rêtière et Le Crom, 2018 :175), par l'emploi de ces termes relatifs à l'accès aux droits pour qualifier l'accès à l'aide alimentaire.

J.-N. Retière et J.-P. Le Crom rappellent avec force le manque de droit pour garantir l'accès des personnes à l'aide alimentaire et en particulier pour déterminer les règles donnant ou non droit à l'accès à cette aide et par la suite qui en protègent les conditions d'accès. Les termes liés au droit de l'aide et de l'action sociale sont « de plus en plus [mobilisés par] les associations dispensatrices d'aide [pour] appréhende[r] le tri auquel elles procèdent entre leurs ainsi-nommés ayants droit et non ayants droit [... Néanmoins, c']est bien en usant de leur propre jurisprudence et en l'absence de procédure contradictoire qu'elles exercent et ont depuis toujours exercé leur capacité de décider unilatéralement qui doit et ne doit pas recevoir de quoi manger » (ibid.). Loin d'un accès inconditionnel à l'aide alimentaire associative, comme le laisse entendre l'État français devant la Cour Européenne, l'insuffisance des stocks de nourriture disponibles pour répondre à la demande d'aide conduit les associations à mettre en place des critères d'éligibilité à cette aide. Or les barèmes d'attribution varient d'une structure à une autre, en fonction des types de distribution et en fonction des territoires (DGCS et all, 2016). Si ce cadre souple associatif est revendiqué par rapport au cadre légal, afin de pouvoir s'adapter aux besoins des familles (Rêtière, Le Crom : 184), il entraîne toutefois une absence de transparence et de prévisibilité de l'aide et pousse les personnes en précarité alimentaire à passer d'une structure à une autre pour essayer d'obtenir une aide, avec les difficultés liées au prix des transports et la pénibilité des dossiers à constituer et des photocopies à faire (Ramel et all, 2016 :74). De plus, du fait de ces modalités d'accès et de contrôle, les personnes demandant cette aide ne disposent d'aucune voie de recours en cas de pratiques abusives comme en cas d'atteinte à la dignité ou à la vie privée, lors de ces contrôles et des jugements moraux portés sur leurs choix personnels (d'autant plus que ces dossiers sont lus et analysés non par des personnels qualifiés mais par des bénévoles associatifs) ou en cas de refus ou de fin d'attribution d'aide pour des motifs qui apparaîtraient non justifiés. Par

exemple H.-O. Hubert et J. Vleminckx (2016 : 76-77) citent la situation d'une mère de famille qui a vu mettre fin à la possibilité de son accès à une épicerie sociale alors même qu'elle continuait de remplir les conditions d'attribution de cette aide et qu'elle en avait encore grandement besoin. La raison principale alléguée par l'assistante sociale serait qu'il «â¯faut laisser la place aux autres ».

Enfin, le discours portant sur le « non recours » à l'aide alimentaire peut colporter un discours préoccupant visant à faire bénéficier l'aide alimentaire distributive à l'ensemble des bénéficiaires potentiels, et de faire entrer les personnes désignées « invisibles » dans le circuit de l'aide alimentaire (celles en précarité alimentaire mais qui n'ont pas recours à l'aide alimentaire). Cet objectif vient alors masquer la problématique d'une réponse sociétale principalement centrée sur le développement d'un système alimentaire distributif spécifique pour les plus pauvres pour répondre à leurs besoins alimentaires, loin de l'ambition de l'accès au droit commun qui anime le droit de l'aide et de l'action sociale et qui est « constitutif de la finalité "d'inclusion" et en conséquence de la non-discrimination [qui] déterminent le cadre général des politiques de lutte contre la pauvreté et les exclusions » (Borgetto, Lafore, 2021).

Si l'inclusion sociale et l'accompagnement sont promus par le droit et les politiques françaises et européennes relatives à l'aide alimentaire, de nombreuses limites peuvent être constatées dans une interprétation caritative de ces objectifs, appliqués dans un dispositif d'urgence ne répondant pas aux attendus des éléments constitutifs de l'accès aux droits.

En premier lieu, plusieurs études relèvent que les mesures d'accompagnement déployées autour de l'aide alimentaire ne correspondent pas toujours aux attentes des personnes bénéficiaires. L'étude FORS-Recherche sociale, consacrée à ce sujet de l'accompagnement dans l'aide alimentaire, relève que « [l]'une des difficultés principales aÌ la mise en œuvre d'un accompagnement réside… dans le peu d'attentes exprimées par les bénéficiaires eux-mêmes sur ce registre. Ce faible niveau d'attentes semble lieÌ aÌ plusieurs facteurs. D'une part, le positionnement complexe des bénévoles dans la relation d'aide qui se construit autour de la fourniture d'aliments, rend difficile l'expression des besoins et leur traduction en demande d'accompagnement [les bénévoles ne sont pas des professionnels, leur statut et leur positionnement sont flous] […]. Par ailleurs, il est parfois attendu du bénéficiaire qu'il donne du sens aÌ la relation d'aide par son comportement, son attitude, sa façon de recourir aÌ l'aide alimentaire et aux services annexes éventuellement proposés. Or, l'injonction plus ou moins tacite aÌ "investir l'accompagnement" ne semble pas favoriser l'adhésion des bénéficiaires, comme en témoignent les difficultés de mobilisation rencontrées par certaines structures concernant les activités qu'elles proposent. […] Ainsi, les bénéficiaires de l'aide alimentaire ne sont pas toujours en demande d'accompagnement, pour des raisons inhérentes à leurs parcours et à leurs profils » (op cit, 148-149). De même H.-O. Hubert et J. Vleminckx observent que, au mieux, l'utilité de l'accompagnement n'est pas perçue par les personnes bénéficiaires, au pire il est vécu comme stigmatisant et culpabilisant. Les échos sont néanmoins loin d'être concordants car dans les résultats d'une étude menée, à la demande des

Banques alimentaires, auprès des personnes accueillies par les associations et CCAS partenaires, 66% déclarent que leur besoin d'être accompagné et aidé est important et 34% très important (BA et all, 2021 :8). Cela renvoie d'une part, à la nécessaire délimitation de ce qui est entendu par « mesure d'accompagnement » pour pouvoir apprécier ce qui est attendu ou non par les personnes qui en sont les cibles et, d'autre part, à l'analyse des conditions qui permettent aux personnes en précarité alimentaire d'exprimer librement leur opinion à propos des mesures d'aide alimentaire qui leur sont destinées.

Par ailleurs, la reprise de discours relatifs à l'inclusion sociale au sein de l'aide alimentaire, ne doit pas venir gommer le constat de l'exclusion engendrée par l'aide alimentaire elle-même. Améliorer les pratiques ne vient pas changer cet état de fait. C'est à dessein que dans l'étude « Se nourrir lorsqu'on est pauvre » d'ATD Quart Monde, nous avons repris ce terme d'inclusion sociale, pour l'analyser au regard des témoignages des personnes en situation de précarité alimentaire. La première partie de cette étude s'intitule « Contribution à l'étude du rôle de l'alimentation pour l'inclusion sociale des personnes en situation de précarité ». Les témoignages montrent que la vie en précarité alimentaire vient grandement fragiliser les dimensions sociales et d'inclusion sociale de la nourriture : les difficultés d'accès engendrent des tensions et du stress, un enfermement dans une logique de survie, un rapport à soi et à son corps difficile, des tensions et exclusions au sein du cercle familial et social, une exclusion du statut de consommateur et d'acteur de l'alimentation dans notre société, une exclusion citoyenne… Devoir demander une aide alimentaire représente l'une des marques de cette exclusion sociale. De ce fait, si les associations d'aide alimentaire ont pour objectif l'inclusion sociale des personnes, leur action s'inscrit dans un contexte d'exclusion sociale qui a été marquée par le fait même de devenir bénéficiaire de l'aide alimentaire. L'étude de FORS-Recherche sociale arrivent à cette même conclusion, soulignant alors le décalage entre le vécu des personnes dans l'aide alimentaire et le discours promu autour de cette aide caritative : « la demande d'aide devient symboliquement et psychologiquement lourde de significations : elle est interprétée comme le signe ou la marque d'une entrée dans l'exclusion, et non perçue comme une aide potentielle vers un parcours d'insertion » (op cité : 105). Et dans ce sens, on remarque, avec P. Reman et P. Defeyt, que le dispositif de l'aide alimentaire ne correspond pas à la définition européenne de l'inclusion sociale, dans le sens où elle assurerait l'accès de tous aux comportements dominants parmi lesquels la capacité de choisir son alimentation, de l'acheter dans les circuits de son choix et de faire face à des achats appropriés en qualité et en quantité (2019 :103). On observe ici une approche radicalement différente entre l'approche caritative ou l'approche fondée sur les droits de l'Homme de l'inclusion sociale autour de l'accès à l'alimentation. Si l'aide alimentaire est souvent présentée comme une « porte d'entrée vers l'insertion sociale » (Bazin, Bocquet, 2018 :35), une approche fondée sur les droits de l'Homme peut conduire à prôner la suppression du dispositif parallèle de distribution alimentaire d'urgence, dans un objectif d'inclusion sociale des personnes en précarité alimentaire, comme le fait l'approche suivie par le gouvernement écossais (2016 :3). Tout comme le terme « dignité », le terme « inclusion sociale » est employé à la fois par des acteurs revendiquant une approche fondée sur le

droit à l'alimentation et par des acteurs dont les orientations s'inscrivent dans une logique caritative de réponse à l'urgence alimentaire (par exemple la Croix Rouge ou la Fédération des banques alimentaires, sur leur site respectif.) Ce même langage peut laisser entendre qu'une même optique guiderait ces deux approches. Pour autant on perçoit de profondes différences voire des antagonismes entre les deux. Il importe de mieux les définir et les situer afin de pouvoir mettre en avant la spécificité d'une approche fondée sur les droits par rapport à l'approche caritative de l'inclusion sociale, portée par le droit et les politiques européennes et françaises.

On convient que les éléments de discours, entre l'approche caritative et l'approche fondée sur les droits de l'Homme, divergent largement. Si l'objectif est sans doute de trouver une certaine articulation entre les deux, on perçoit aussi l'importance de ne pas réduire le sens de l'inclusion sociale à celui porté par le droit et les politiques françaises et européennes, focalisés sur le cadre de la réponse à l'urgence alimentaire, au risque de perdre toute l'ambition et la force transformatrice d'une approche fondée sur le droit à l'alimentation, par rapport à une approche caritative.

3. La reconnaissance du droit à l'alimentation pour une transformation de nos réponses pour l'accès de tous à une alimentation adéquate

On relève au moins trois grandes différences entre l'appréhension caritative de l'inclusion sociale par l'alimentation et celle fondée sur les droits de l'Homme.

La première est relative à l'engagement ou non de la responsabilité de l'État pour atteindre cet objectif, qui est une condition inhérente à la définition d'une approche fondée sur les droits de l'Homme. Or d'une part, avec des mesures d'accompagnement focalisées en grande partie sur l'évolution des comportements individuels, l'inclusion sociale dans l'aide alimentaire s'inscrit dans un processus de responsabilisation de l'individu pour son intégration sociale et son autonomie. Ce processus est dénoncé par plusieurs auteurs comme la dérive d'un État Providence vers un État social actif : c'est-à-dire le déploiement de politiques sociales associant une responsabilisation des personnes aidées aux différentes formes d'accompagnement (Reman, Defeyt, 2019 :104). De ce fait, d'une logique d'assistance aux personnes en précarité, on passe à une logique « d'activation » qui met l'accent sur l'agir à partir de soi (Damhuis, 2019 :119). Il y a ici la critique d'une délégation de la responsabilité de l'État quant aux causes structurelles et sociétales de l'exclusion sociale engendrée par les situations de précarité alimentaire, pour la faire porter sur la seule responsabilité individuelle. D'autre

part, on observe également une déresponsabilisation de l'État lorsqu'il délègue le champ de l'alimentaire et des logiques d'inclusion qui lui sont liées, aux associations caritatives. Comme le relèvent les chercheurs de Fors Recherche sociale (op cité, 150), « que peut-on attendre des associations pratiquant l'aide alimentaire en matière d'accompagnement des publics ? Est-il pertinent de faire reposer, sur des structures composées de bénévoles faiblement outillés et souvent peu formés, la mission d'accompagner dans leurs parcours d'insertion des ménages aux profils très fragiles, qui n'expriment pas de demande d'accompagnement et auprès desquels les travailleurs sociaux eux-mêmes éprouvent parfois les limites de leur intervention ? ». C'est pourtant la logique que semble suivre le Gouvernement français avec par exemple la signature d'une convention, en juin 2019, entre le Ministère des solidarités et les Restos du cœur pour que ces derniers facilitent l'accès aux soins et aux droits sociaux des personnes accueillies, avec un partenariat développé entre les associations départementales des Restos du cœur et les caisses de sécurité sociales[12]. Les Restos du cœur sont présentés par C. Dubos, secrétaire d'État auprès de la ministre des solidarités et de la santé, comme « un point d'entrée dans un système d'accompagnement que nous avons l'ambition de rendre plus dense » pour lutter contre le non-recours aux droits sociaux. Avec ce repositionnement des associations sur les enjeux d'ouverture des droits (et ce, alors même que l'accès à l'aide alimentaire n'est pas un droit reconnu en France), on peut estimer qu'elles viennent suppléer le rôle qui incomberait aux services sociaux professionnels et à l'État et que ce dernier se désengage ainsi de sa responsabilité pour les politiques d'insertion et d'accès aux droits sociaux (Paturel, Blanchot, 2014). En ce sens, les sénateurs M. Bazin et M. Bocquet alertent sur le fait que « si l'accompagnement social allié aux actions d'aide alimentaire doit être développé par les associations, il ne doit pas signifier pour autant un désengagement de l'État sur les politiques d'insertion » (op cité, p98). De plus, cette optique devient source de malaise quant à la définition des contours de l'action sociale en lien avec l'aide alimentaire. L'aide alimentaire doit-elle être comprise comme un point d'entrée pour le travail social ? Un point de chute quand toutes les autres pistes pour obtenir des droits plus structurels et stables ont été explorés ? Ou se justifie-t-elle comme une fin en soi pour répondre aux besoins alimentaires des personnes accueillies ?

La deuxième différence, à partir du dernier point précédent, représente un autre élément de différence entre l'approche caritative ou celle fondée sur le droit à l'alimentation autour de l'inclusion sociale et l'accès à l'alimentation. Il tient à la reconnaissance, par l'État, de l'importance de la question alimentaire en elle-même. En effet, avec un discours présentant l'action des associations comme un « accompagnement par l'alimentation », un nouveau récit est créé autour des finalités de l'aide alimentaire : aider à remplir le frigidaire des personnes ne peut plus être considéré comme une fin en soi, mais il doit « être un moyen, une porte d'entrée pour initier un travail d'accompagnement visant à aider la personne à accéder à des droits permettant une plus grande stabilité de situation » (Damhuis, op cite : p115). L'aide alimentaire d'urgence, dans la lignée des exigences posées par le FEAD et du FSE+, est alors évaluée sur sa capacité à représenter un vecteur d'inclusion sociale et d'autonomie pour les personnes bénéficiaires, voire désormais d'inclusion

professionnelle. L'enjeu de l'accès à l'alimentation des personnes devient presque un prétexte, dans les discours, pour permettre l'évaluation des besoins des personnes et l'ouverture de leurs droits (autres que ceux liés à l'accès à l'alimentation puisqu'ils ne sont pas reconnus en France). On entend régulièrement, au sein des discours associatifs, que sans l'aide alimentaire et le besoin qu'ont les personnes de se nourrir, ces dernières ne viendraient pas se présenter au guichet des antennes locales, ce qui constituerait alors un obstacle à l'évaluation de leur situation et à l'ouverture de leurs droits sociaux. L'alimentation devient alors un moyen de contact permettant de faire venir les gens auprès des accompagnants bénévoles. On pourrait alors percevoir l'usage d'un certain pouvoir alimentaire dans de tels discours : on repère les personnes en précarité grâce à leur ventre, c'est par lui (à cause de lui) qu'elles sont acculées à se manifester auprès des structures associatives à qui l'État donne pour mission d'être une porte d'entrée vers l'inclusion sociale. Le besoin vital de se nourrir devient alors presque secondaire par rapport à la mission d'accompagnement social conférée aux associations. Les enjeux liés aux règles sociales alimentaires, vectrices d'un sentiment d'appartenance ou au contraire d'exclusion sociale, déjà peu considérés dans la lutte contre la précarité alimentaire, sont encore plus occultés par une telle approche oublieuse de l'importance de garantir le droit fondamental et minimum de toute personne d'être à l'abri de la faim. Et c'est là une autre grande différence entre l'approche caritative de l'inclusion sociale par l'alimentation et l'approche fondée sur le droit de l'Homme à l'alimentation dont l'autonomie repose sur la reconnaissance de l'enjeu premier de garantir l'accès de tous à une alimentation adéquate de façon digne et durable.

La troisième différence tient à la place qui est reconnue et conférée aux personnes connaissant la précarité alimentaire. Dans l'aide alimentaire, les personnes bénéficiaires font l'objet de mesures d'accompagnement, pensées pour elles par d'autres, dans une approche non exempte de paternalisme, de contrôle social et de logique de différenciation sociale. Elles font, de plus, souvent l'objet d'injonction paradoxale dans les attentes à leur égard : « pour recevoir de l'aide, elles doivent d'abord prouver qu'elles sont "vraiment dans le besoin" (des "vrais démunis") tout en démontrant qu'elles font le nécessaire pour s'en sortir en "s'activant" (comme "pauvres méritants") » (Berti et all, 2017). Une approche fondée sur les droits de l'Homme s'inscrit dans les appels à une évolution à la fois de la place des usagers dans les dispositifs de l'aide alimentaire et des représentations, sujettes à des préjugés (CERIN, 2018) des travailleurs sociaux et des bénévoles à leur égard. Loin d'un sens qui renvoie à des ateliers cuisine ou de gestion du budget des ménages, la définition de l'inclusion sociale, dans le sens du droit à l'alimentation, est reliée à une réelle autonomisation des personnes en précarité et à leur pleine participation dans les stratégies politiques de lutte contre la faim et la malnutrition (De Schutter, 2018 :3). Cette approche implique de donner aux personnes « des connaissances et des compétences pour exiger la protection, le respect et la garantie [du droit à l'alimentation] par le biais d'une participation active », (FAO, 2014 :3). Dit autrement, elle est liée à la perspective du renforcement du pouvoir d'agir des personnes concernées. Un intéressant travail a été mené au Québec, via une recherche action participative, pour venir définir le concept

d'autonomie alimentaire avec une approche croisée entre des personnes en situation de pauvreté, des praticiens et des chercheurs (Belisle et all, 2015). Nous en reprenons ici les conclusions afin de mettre en exergue certains éléments qui paraissent importants pour la définition de l'inclusion sociale, selon une perspective fondée sur le droit à l'alimentation. L'autonomie alimentaire est entendue, dans ce travail croisé de conceptualisation, comme « le pouvoir qu'exerce les personnes et les collectivités sur leur alimentation », elle recouvre le droit d'accès aux diverses sources d'approvisionnement alimentaire et la possibilité d'acheter, de produire, de conserver etc. en toute dignité. Cette notion sous-entend de protéger les personnes et les collectivités contre toute forme de pouvoir alimentaire et elle implique de « reconnaître les rapports de pouvoir existants, empreints de préjugés et liés au contexte de la mondialisation du système agroalimentaire, qui sont au cœur des inégalités sociales et qui influencent les capacités des personnes et des collectivités à se nourrir en respectant leurs besoins, leur identité ainsi que leurs contraintes et préférences alimentaires » (ibid., p3). Elle implique également de s'attaquer aux causes structurelles de l'insécurité alimentaire en reconnaissant une responsabilité partagée entre l'État, les citoyens et les communautés (l'aide alimentaire ne représentant qu'un palliatif à l'urgence alimentaire, ne permettant pas d'agir sur les causes de ces inégalités d'accès). Enfin, l'autonomie alimentaire, dans une perspective d'inclusion des personnes vivant l'insécurité alimentaire, implique de « penser, décider et agir avec » les personnes les premières concernées au sein des actions collectives, tout en les outillant pour une participation à part entière (ibid. p4).

Dans son avis portant sur la prévention et à la lutte contre la précarité alimentaire, le Conseil national de l'alimentation estime qu'« il est urgent d'impulser des évolutions dans l'approche de la lutte contre la précarité alimentaire en France pour qu'elle puisse mieux répondre aux besoins et aux attentes des personnes qui connaissent la précarité alimentaire » (CNA,2022 :49). Et pour cela, la première recommandation est la suivante : « Inscrire le droit à l'alimentation dans le droit français et européen [...], pour garantir à chacun un accès à une alimentation saine, sûre, digne et durable. Intégrer ce droit à l'alimentation en particulier dans le socle européen des droits sociaux ». Toute la portée et la force transformatrice de cette recommandation repose sur la différence essentielle qui existe entre le discours actuellement porté sur le dispositif de l'aide alimentaire, emprunt des termes du droit de l'aide et de l'action bien que déclinant une approche caritative, et les exigences d'une approche basée sur les droits fondamentaux. Alors que l'introduction du concept d'« accès aux droits » a entrainé une transformation d'approche et une reconfiguration des politiques publiques pour les autres droits sociaux dans le champ de la lutte contre la pauvreté et les exclusions (Lafore, 2014), le défi reste encore entier et à venir concernant la protection de l'enjeu essentiel de l'accès à l'alimentation.

Bibliographie

Alberghini, A., Brunet, F., Grandseigne, R., & Lehrmann, J. (2017). L'aide alimentaire : acteurs, pratiques et modalités d'accompagnement des publics (II). *Recherche sociale, 222*(2), 5â□□110. https://shs.cairn.info/revue-recherche-sociale-2017-2-page-5

AREAS (Association de Recherche et d'Échanges en Anthropologie et Sociologie), ORS (Observatoire Régional de la Santé), & Préfet de la Région Aquitaine-Limousin-Poitou-Charentes. (2016). *Le non-recours et le renoncement à l'aide alimentaire*. https://nouvelle-aquitaine.dreets.gouv.fr/sites/nouvelle-aquitaine.dreets.gouv.fr/IMG/pdf/etude_non_re1dcb.pdf

Banques Alimentaires Auvergne-Rhône-Alpes. (2018, octobre). *BA Magazine*, (3). https://ba42.banquealimentaire.org/ba-magazine-auvergne-rhone-alpes-2884

Banques Alimentaires & CSA Research. (2021). *Étude nationale auprès des personnes accueillies par les associations et les CCAS partenaires*. https://www.banquealimentaire.org/sites/default/files/2023-02/Banques%20Alimentaires%20-%20Etude%20Profils%202023%20-%20Qui%20sont%20les%20personnes%20accueillies%20a%20laide%20alimentaire_0.pdf

Bazin, A., & Bocquet, É. (2018). *Aide alimentaire : un dispositif vital mais menacé ? Un modèle associatif fondé sur le bénévolat à préserver* (Rapport d'information n° 34). Sénat. https://www.senat.fr/rap/r18-034/r18-034.html

Bélisle, M., Labarthe, J., Moreau, C., Landry, É., Adam, G., Bourque Bouliane, M., & Dupéré, S. (2015). Repenser ensemble le concept d'autonomie alimentaire. *Global Health Promotion, 24*(3), 46–49. https://doi.org/10.1177/1757975915585499

Berti, F., Duran, P., Fournier, A., Llobet, M., Magaña, C. R., Mazaeff, C., McAll, C., Myaux, D., Mgnafeu, M., Peñafiel, M., Régimbal, F., Rondeau, S.-O., Serré, A., Soucisse, F., & Villet, C. (2017). Pour une approche globale et solidaire en sécurité alimentaire. *Revue du CREMIS*. https://www.cremis.ca/publications/pour-une-approche-globale-et-solidaire-en-securite-alimentaire/

Borgetto, M., & Lafore, R. (2021). *Droit de l'aide et de l'action sociales* (12e éd.). LGDJ.

Cerin (Centre de Recherche et d'Information Nutritionnelles). (2018, janvier). Non à la discrimination par l'alimentation ! *Alimentation, santé & petit budget*, (77). https://www.cerin.org/newsletter/non-a-la-discrimination-par-lalimentation/

Clément, A. (2008). Faut-il nourrir les pauvres ? *Anthropology of Food*, (6). https://journals.openedition.org/aof/4283

Conseil National de l'Alimentation (CNA). (2012). *Avis n°72 : Aide alimentaire et accès à l'alimentation des populations démunies en France*. https://cna-alimentation.fr/download/avis-n72-03-2012-aide-alimentaire-et-acces-a-lalimentation-des-plus-demunis-en-france/

Conseil National de l'Alimentation (CNA). (2022). *Avis n°91 : Prévenir et lutter contre la précarité alimentaire*. https://cna-alimentation.fr/download/avis-n91-10-2022-prevenir-et-lutter-contre-la-precarite-alimentaire-2/

Damhuis, L. (2019). L'aide alimentaire dans le paysage de l'action sociale : regards des travailleurs de

terrain. In D. Myaux (Ed.), *Aide alimentaire : Les protections sociales en jeu* (pp. 115â□□142). Academia – L'Harmattan.

De Schutter, O. (2018). *Combattre la faim par le biais du droit à l'alimentation* (Note d'information n°1). https://www.inter-reseaux.org/ressource/mise-en-oeuvre-du-droit-a-lalimentation-quels-progres/

Direction Générale de la Cohésion Sociale (DGCS) & FORS – Recherche Sociale. (2016). *Étude portant sur les modalités de distribution de l'aide alimentaire et d'accompagnement aux personnes développées dans ce cadre*. https://solidarites.gouv.fr/sites/solidarite/files/2022-09/aide_alimentaire-dgcs-fors_synthese_2016-11.pdf

FAO. (2014). *Formation sur le droit à l'alimentation* (Manuels pratiques sur le droit à l'alimentation). https://www.fao.org/3/i3448f/i3448f.pdf

Gaillard, B. (2021, avril 21). Qu'est-ce que le socle européen des droits sociaux ? *Toute l'Europe*. https://www.touteleurope.eu/economie-et-social/qu-est-ce-que-le-socle-europeen-des-droits-sociaux/

Hubert, H.-O., & Vleminckx, J. (2016). *L'aide alimentaire aujourd'hui, le droit à l'alimentation demain*. FdSS – FdSSB.

Independent Working Group on Food Poverty, Scotland, Scottish Government, & APS Group Scotland. (2016). *Dignity: Ending Hunger Together in Scotland*. https://www.gov.scot/publications/dignity-ending-hunger-together-scotland-report-independent-working-group-food-poverty/

Lafore, R. (2014). L'accès aux droits, de quoi parle-t-on ? *Regards, 46*(2), 45–58.

Le Morvan, F., & Wanecq, T. (2019). *La lutte contre la précarité alimentaire : Évolution du soutien public à une politique sociale, agricole et de santé publique*. Inspection générale des affaires sociales (Igas).

Maisonneuve, C. (2019, octobre 7). Habilitation à l'aide alimentaire : la nouvelle donne. *La Gazette des communes*. https://www.lagazettedescommunes.com/642284/habilitation-a-laide-alimentaire-la-nouvelle-donne/

Paturel, D., & Blanchot, V. (2014). Histoire de… L'aide alimentaire. En bout de course ? *Mission Agrobiosciences*. https://www.agrobiosciences.org/article/histoire-de-l-aide-alimentaire-en-bout-de-course/

Roman, D. (2002). *Le droit public face à la pauvreté*. LGDJ.

Rambaud, T. (2014). Les droits sociaux comme droits fondamentaux. *Revue internationale de droit comparé, 66*(2), 605–623.

Ramel, M., Boissonnat, H., Sibué-De Caigny, C., & Zimmer, M.-F. (2016). *Se nourrir lorsqu'on est pauvre : Analyse et ressenti de personnes en situation de précarité*. Éditions Quart Monde.

Reman, P., & Defeyt, P. (2019). Entre construction et déconstruction de l'État social : la place de l'aide alimentaire. In D. Myaux (Ed.), *Aide alimentaire : Les protections sociales en jeu*. Academia – L'Harmattan.

Retière, J.-N., & Le Crom, J.-P. (2018). *Une solidarité en miettes : Socio-histoire de l'aide alimentaire des années 1930 à nos jours*. Presses Universitaires de Rennes.

Rouzeau, M. (2016). *Vers un État social actif à la française ?* Presses de l'EHESP.

Uniopss. (2016, juillet 4). *Dépasser l'aide alimentaire pour aller vers l'accompagnement par l'alimentation*.
http://expertise.uniopss.asso.fr/section/unio_detail.html?publicationId=p3081467621715018

---

[1] GOUVERNEMENT FRAN□AIS, *Programme national FSE+ « Soutien Européen à l'Aide Alimentaire 2021-2027 »,* adopté par la Commission européenne le 26 octobre 2022, 49 p., p. 8.

[2] Article L266-2, alinéa 1, du Code de l'action sociale et des familles

[3] Loi n° 98-657 du 29 juillet 1998 d'orientation relative à la lutte contre les exclusions. JORF n°175 du 31 juillet 1998 page 11679.

[4] GOUVERNEMENT FRAN□AIS, *Programme Opérationnel National FSE+ «â□¯marchés centralisés d'achat de denréesâ□¯» consacré à l'objectif spécifique 11 «â□¯lutter contre la privation matérielleâ□¯: apporter aux personnes les plus démunies une aide alimentaire assortie de mesures d'accompagnementâ□¯» - Version 2 du 17 novembre 2020, soumise à contribution publique*.

[5] Dans la description du Programme opérationnel national relatif au FSE+, le gouvernement français précise que plusieurs leviers sont actionnés pour la politique de lutte contre la précarité alimentaire (soutien de projets pour faciliter l'accès à l'alimentation, améliorer la qualité, émanciper les personnes ; aides aux territoires à besoins spécifiques ; aide aux populations à besoins spécifiques) qui se déclinent en différentes actions complémentaires (soutien aux actions spécifiques de distribution de denrées ; soutien à des projets d'accès à l'alimentation innovants dans le cadre de l'appel à projet du Programme national de l'alimentation ; contribution pour la distribution de chèques d'accompagnement personnalisés ; soutien des communes fragiles pour la tarification sociale des cantines scolaires et la distribution de petits déjeuners dans les écoles ; soutien à l'animation du réseau des associations nationales ; formation des bénévoles des associations nationales ; soutien au réseau des épiceries sociales ; achat de denrées mises à disposition des association pour distribution aux plus démunis. *Ibid.*

[6] GOUVERNEMENT FRAN□AIS, *Programme national FSE+ « Soutien Européen à l'Aide Alimentaire 2021-2027 »,* adopté par la Commission européenne le 26 octobre 2022, 49 p., p. 8.

[7] RÉPUBLIQUE FRAN□AISE, *Document de politique transversale - Projet de loi de finance pour Inclusion sociale - 2020*, p. 10.

[8] Article 3 du *Règlement (UE) n°223/2014 du Parlement européen et du Conseil du 11 mars 2014 relatif au Fonds européen d'aide aux plus démunis*, *op. cit.* : « Le Fonds favorise la cohésion sociale, renforce l'inclusion sociale et, à terme participe à l'objectif d'éradication de la pauvreté [...] Le Fonds contribue à atteindre l'objectif spécifique d'atténuation des formes les plus graves de la pauvreté en apportant une assistance non financière aux personnes les plus démunies par le biais d'une aide alimentaire et/ou d'une assistance matérielle de base ainsi que des activités d'inclusion sociale visant l'intégration sociale des plus démunis ».

[9] *Règlement (UE) 2021/1057 instituant le Fonds social européen plus (FSE+)*

[10] Article 61 de la Loi n° 2018-938 du 30 octobre 2018 loi Egalim, codifié à l'article L 266-2 du Code de l'action sociale et des familles.

[11] Cour européenne des droits de l'Homme, Arrêt du 2 juillet 2020, N.H. et autres contre France, req. n° 28820/13, N°75547/13 et n° 13114/15. « Demandeurs d'asile dans la rueâ□¯: la France condamnée pour son inertie », *AJDA*, 2020, p. 1385, §135.

[12] CHRISTELLE DUBOS, SECRÉTAIRE D'ETAT AUPR□S DE LA MINISTRE DES SOLIDARITÉS ET DE LA SANTÉ et PATRICE BLANC, PRÉSIDENT DES RESTOS DU C□UR , « Le Ministère des Solidarités et de la Santé et les Restos du Cœur renforcent leur coopération pour l'accès aux soins et aux droits sociaux des plus précaires », Communiqué de presse, 14 juin 2019.