

# Travail exploratoire de la Public Factory sur l'aide alimentaire d'urgence à Lyon

Article par Philippine Casanova, Romain Chevanne, Adrien Giletta, Jules Guilbaud, Juliette Guillemot, Maël Ndiaye-Martin, Alexis Montoliu, Astrid Riffard, étudiants en quatrième année "Affaires Publiques" à Sciences-Po Lyon, dans le cadre du cours-projet mené par Claire Lemarchand et Alexandre Pennaneac'h. Cet article est un travail de synthèse réalisé afin de répondre à une mission confiée aux étudiants par le CCAS de la Ville de Lyon et la DDRJCSCS de la Région Auvergne-Rhône-Alpes dans le cadre de l'appel à projet régional « Stratégie régionale pour l'aide alimentaire ».



## Quand la crise sanitaire vient changer les règles du jeu

Plus d'un an après le début de la crise sanitaire en France, de nombreux secteurs ont été bouleversés et les acteurs de l'aide alimentaire ont vu leurs repères mis à mal. Les confinements successifs et les couvre-feu ont eu des effets de fond sur leur organisation. A Lyon, certains ont cessé de fonctionner lors du premier confinement, notamment ceux dont les structures tournaient grâce à des bénévoles, souvent retraités et en situation de vulnérabilité vis-à-vis du virus. D'autres ont mis en place des systèmes alternatifs de fonctionnement afin de pouvoir poursuivre leur activité. Lors du second confinement, tous avaient tiré les leçons du premier et aménagé leurs services de manière à pouvoir apporter leur aide auprès d'un public grandissant. En effet, la crise sanitaire a eu un fort impact économique et accru significativement la précarité au sein de la société française. De nombreuses personnes se sont retrouvées privées d'emploi et donc de ressources pour subvenir à leurs besoins. Si en 2019, la France comptait déjà 9.3 millions de personnes vivant sous le seuil de pauvreté (INSEE), les associations caritatives annonçaient à la fin de l'année

2020 qu'un million de "nouveaux pauvres" supplémentaire viendrait désormais s'ajouter à ce public fragilisé. De nouvelles populations, tels que les étudiants, les auto-entrepreneurs, les seniors, les intérimaires, ont vu leur situation se détériorer, basculer pour certains d'entre eux dans la pauvreté et la précarité alimentaire depuis la crise sanitaire. Ils constituent les nouveaux publics ayant recours à l'aide alimentaire. La précarité alimentaire est une conséquence de la pauvreté nécessitant d'être enrayée. Ne pas avoir accès à une alimentation saine et suffisante a des conséquences sur la santé, l'espérance de vie, l'isolement et donc l'invisibilisation sociale. Dans cet article, nous employons indifféremment les termes de précarité alimentaire et d'insécurité alimentaire. Ils sont, dans le cas français, d'usage équivalents. Par leurs actions, les acteurs de l'aide alimentaire rétablissent le lien social et apportent une sécurité alimentaire à leurs bénéficiaires et de fait une autonomie sociale. Face à cette vague de nouveaux bénéficiaires, les acteurs de l'aide sociale et notamment de l'aide alimentaire se sont vus débordés. En 2019, 5,5 millions de personnes bénéficiaient de l'aide alimentaire

"Shop line"

Illustration de Natacha Remarchuk.

**"Les acteurs de l'aide alimentaire ont vu leurs repères mis à mal. Les confinements successifs et les couvre-feu ont eu un impact profond sur leur organisation"**

(IGAS). En 2020, elle représente plus de 8 millions de personnes. Mais ces chiffres restent sous-estimés par rapport aux besoins réels du fait du non-recours, les démarches de demande restant souvent difficiles ou mal connues.

## Quatre axes de travail pour le futur de l'aide alimentaire lyonnaise

Ainsi, tous les acteurs lyonnais, qu'ils soient publics ou privés, ont conscience de l'ampleur de la situation et soulignent la nécessité d'une réflexion autour de l'évolution de l'aide alimentaire. De notre côté, nous avons réalisé des entretiens et immersions de terrain durant ces derniers mois, de début octobre à fin janvier, qui nous ont permis de faire émerger des points de travail visant l'amélioration du fonctionnement et notamment la coordination de l'aide alimentaire d'urgence à Lyon. Ces points peuvent être regroupés en 4 axes majeurs: la nécessaire prise en compte de nouveaux publics, l'accès à une alimentation de qualité au sein de l'aide alimentaire, l'importante coordination des acteurs pour une meilleure efficacité et une réflexion autour de la banque alimentaire dont le rôle est actuellement sous tension alors que les acteurs lui sont dépendants.

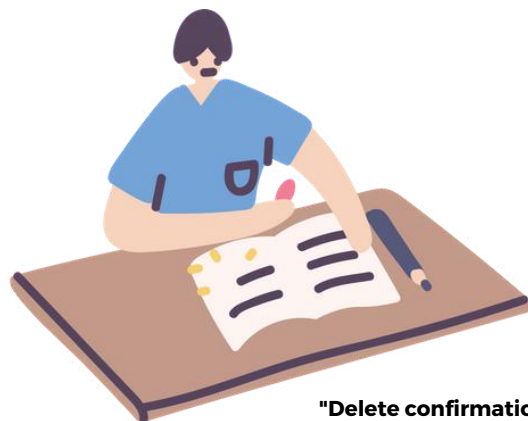
### I- Des acteurs de l'aide alimentaire au service de nouveaux publics: le cas des étudiants

La crise sanitaire que nous traversons a changé la donne pour de nombreux nouveaux publics dont les étudiants. Nous avons décidé de nous intéresser à ce public car nous en faisons partie et que nous avons pu constater par notre propre expérience que les étudiants avaient été fortement impactés par les conséquences notamment économiques de la crise sanitaire. Lors de nos entretiens, un étudiant nous racontait : "J'ai eu recours aux paniers alimentaires à quatre reprises pendant le confinement". En effet, une grande partie de ceux qui cumulaient un ou des emplois en parallèle de leurs études n'ont pas pu conserver cette activité avec la mise en place des confinements, et se sont ainsi vus privés de revenus importants qui leur permettaient de financer leur logement, les droits d'inscriptions de leur école ou université, leurs charges et leur alimentation. Suite aux mobilisations étudiantes, les aides auprès des étudiants tendent à se développer dans un contexte de prise de conscience de la situation particulière des étudiants.

Cependant, malgré la mise en place de ces mesures, un bon nombre d'étudiants ont été contraints de se tourner vers l'aide alimentaire lorsqu'ils avaient connaissance de son existence et de la possibilité d'en bénéficier. Ce processus n'a pas été sans obstacles pour ce nouveau public, peu familier des circuits d'aide alimentaire et peu ou mal renseigné. Nous avons pu constater lors de nos rencontres avec des étudiants en situation de précarité qu'une grande partie d'entre eux ne sont pas informés correctement quant aux aides auxquelles ils peuvent prétendre et qu'ils sont souvent bloqués par le sentiment de manque de légitimité, qui fait que certains d'entre eux n'osent pas se tourner vers cette aide car ils considèrent que d'autres publics sont prioritaires. Une étudiante ukrainienne nous confiait : "Je n'ose pas demander de l'aide car il y a des gens dans une situation bien pire que la mienne, je préfère me débrouiller seule". Une autre étudiante témoigne : "Je ne me suis pas forcément sentie très légitime car mes parents m'aident un peu et je me dis que peut-être je devrais laisser ma place aux autres".

Afin de prendre en charge ce nouveau public, il convient de réfléchir à son accessibilité à l'information. En effet, la diffusion et le partage de l'information concernant les aides auxquelles les étudiants sont éligibles est à repenser. "Je connais l'association Gaélys car ma colocataire fait partie du bureau mais je n'en aurais jamais entendu parler sans elle". Si cette étudiante a eu la chance de connaître les aides de cet organisme et ses démarches d'inscription par le biais d'un membre du bureau, qu'en est-il des centaines d'autres qui n'ont pas accès à cette information ? "Je sais qu'il y a Agoraé mais après, à part les Restos du Coeur, je ne connais pas les autres acteurs et dispositifs". D'autre part, si les étudiants du secteur public bénéficient des services du CROUS et de son réseau d'information, il en est tout autre pour les étudiants du secteur privé : "comme je suis en école privée, je n'ai pas droit au services du CROUS et aux bourses (...) j'ai une carte ISIC et non IZLY et je ne sais pas trop à quoi j'ai droit". Quant aux étudiants internationaux, ils rencontrent en plus de leurs difficultés financières des problèmes de compréhension liés à la langue et à une certaine appréhension liée au fait de se retrouver dans un pays dont ils ne maîtrisent pas les codes et n'osent pas forcément demander de l'aide. La prise en compte de ce public est d'autant plus difficile qu'ils se retrouvent en situation d'isolement, étant seuls en France et ne pouvant compter sur un soutien familial. Ceux-ci se retrouvent souvent découragés par les formulaires administratifs complexes et pas toujours proposés en anglais. "J'y aurai de nouveau recours".. C'est pourquoi, il apparaît nécessaire de repenser le système d'information destinées aux étudiants et leur rapport à l'aide alimentaire. "Il faudrait communiquer plus sur les aides alimentaires car on n'en entend pas parler." La communication actuelle est-elle adaptée à un public jeune, isolé et qui a lui aussi intégré des représentations sociales sur l'aide alimentaire pouvant les pousser à ne pas y recourir ?

**"74% des jeunes interrogés ont estimé avoir rencontré des difficultés financières à l'issue du confinement" (enquête FAGE)**



"Delete confirmation"

Illustration de Natacha Remarchuk.

Nos entretiens et immersions nous ont permis d'élaborer des pistes sur lesquelles travailler. Investir les réseaux sociaux permettrait de diffuser l'information sur un canal privilégié par les jeunes et donc de la rendre plus accessible et adaptée. De la même manière, centraliser l'information, en développant davantage le lien entre le milieu étudiant et les structures de l'aide alimentaire favoriserait une meilleure information. Il s'agit aussi de ne pas oublier que tous les jeunes ne sont pas étudiants et que des jeunes sans emploi et/ou sans diplôme peuvent rencontrer un ensemble de freins et être d'autant plus isolés et confrontés à la précarité alimentaire. Ces questions semblent constituer des enjeux clé pour les acteurs de l'aide alimentaire afin de capter le public étudiant.

## II- Des acteurs de l'aide alimentaire favorisant l'accès à une alimentation de qualité

En 2017, un décès sur cinq dans le monde, soit 11 millions de personnes, était lié à une mauvaise alimentation, avec une surconsommation de sel, de sucre ou de viande et des apports insuffisants en céréales complètes [1]. On peut définir une alimentation de qualité comme étant saine pour le corps et pour l'environnement, composée de produits dont on connaît l'origine, vendue à un prix équitable. Le nombre de bénéficiaires de l'aide alimentaire est très élevé et rend compte de l'ampleur de la tâche sociale à accomplir. Il convient de fournir aux bénéficiaires des aliments de qualité sans oublier de tenir compte des avis des spécialistes. "Cela nous concerne tous et il est impératif de travailler sur les questions de qualité pour avoir une meilleure aide alimentaire" nous disait un bénévole de l'association Terre d'Ancrages. Il est vrai que les Français ont un intérêt de plus en plus grand pour les conséquences environnementales de leur alimentation (émissions de gaz à effet de serre par exemple). Pour résumer la problématique, il suffit de se référer au titre d'un article tiré de la Fondation Daniel et Nina Carasso et IPSOS : "les Français sont de plus en plus attentifs à ce qu'ils mangent." [2] "Faire attention à ce que l'on mange, d'où ça vient et ce qu'il y a dedans, c'est pas la priorité numéro 1" confiait un bénéficiaire de l'aide alimentaire à un bénévole. La précarité ne permet pas dans la vie quotidienne de s'alimenter convenablement. De plus, la question de la provenance et de la diversification des produits prend de plus en plus d'importance et les bénéficiaires, comme les acteurs de l'aide alimentaire en ont conscience.



"Basket with apples"

Illustration de Natacha Remarchuk.

**“Le bien manger devient un principe essentiel aujourd’hui, il faut nécessairement que ce principe s’applique le plus possible dans l’aide alimentaire d’urgence.” (CCAS de Lyon)**

L'association Terre d'Ancrages a résumé la question de l'alimentation de qualité dans l'aide alimentaire d'urgence: "Il semble y avoir une réelle prise de conscience de la part de tous les citoyens, par conséquent l'aide alimentaire doit s'adapter à cette prise de conscience." L'ensemble des acteurs rencontrés sont unanimes sur le sujet, le principe du bien manger doit s'appliquer le plus possible dans l'aide alimentaire. Au vu de nos entretiens et de nos recherches, certaines pistes sont envisageables : pourquoi ne pas solliciter les services de nutritionnistes agréés qui pourraient être chargés de préparer des repas sains et équilibrés en fonction de plusieurs gammes d'usagers : enfants / adultes / personnes âgées. Il convient de rappeler que la précarité est un obstacle majeur au suivi des recommandations diététiques. En outre, racheter aux potagers communautaires le reliquat de leurs cultures à prix raisonnable et solidaire pourrait être une option à envisager, tout comme engranger davantage de dons par le biais d'une large campagne d'information à même de sensibiliser à la cause le plus grand nombre d'individus. Par ailleurs, des formations sous forme d'ateliers pourraient être mises en place en vue de former les bénéficiaires au "bien manger" qui viendraient compléter la distribution de chèques alimentaires. Ainsi, les bénéficiaires, notamment des chèques alimentaires, auraient une meilleure connaissance de produits de qualité. Proposer une grille gustative d'évaluation des paniers repas transmis à destination des bénéficiaires permettrait d'avoir des retours sur la qualité gustative des produits proposés. Enfin, revenir à l'échelle lyonnaise vers une plus grande consommation de produits locaux et de saison permettrait de réduire les émissions de CO2 de manière importante. Pour rappel, notre alimentation a des impacts écologiques majeurs : elle représente environ 70% de la consommation d'eau potable mondiale et 30% des émissions de gaz à effet de serre à l'échelle mondiale [3].

[1] « Health effects of dietary risks in 195 countries, 1990–2017 : a systematic analysis for the Global Burden of Disease Study 2017 ». The Lancet, 2019.

[2] Fondation Daniel et Nina Carasso & IPSOS. (2016). « Alimentation durable : les Français de plus en plus attentifs à ce qu'ils mangent ».

[3] DESCAMPS, E. & DENHARTIGH, C. (2019). Climat : pourquoi et comment changer notre alimentation ? SOLAGRO & Réseau Action Climat. Revue de publications et d'expérimentations.

### III- Des acteurs de l'aide alimentaire coordonnés pour une meilleure efficacité

Pour permettre un meilleur transfert des informations entre les acteurs en situation d'intervenir sur le sujet de l'aide alimentaire d'urgence, une cellule de coordination s'est mise en place au premier confinement de manière hebdomadaire à l'échelle du département du Rhône. Elle réunit autour de la préfecture à la fois les administrations locales mais aussi les différentes associations. Ces cellules de coordination semblent constituer des "points d'ancrage" (Cellule de coordination) nécessaires, ou du moins largement favorables à une amélioration de l'efficacité de l'aide alimentaire d'urgence (grâce à la transmission de consignes sanitaires par les institutions, mais aussi par un échange entre tous les acteurs d'informations ou de questionnements). Elles gagneraient sans doute à être pérennisées au-delà de la crise sanitaire.

L'aide alimentaire d'urgence n'est pas une thématique nouvelle mais cette crise a montré qu'il était peut-être temps de réfléchir à comment faire évoluer son fonctionnement, en vue de le simplifier. Le milieu associatif français est composé de structures diverses et nombreuses, avec des traditions tout aussi variées : "de temps en temps, je pousse un coup de gueule, parce que les dispositifs sont trop complexes. On ne peut plus s'y retrouver !" (Secours Catholique). Autre exemple, les banques alimentaires travaillent avec plus de 5400 associations différentes. Cette grande diversité permet de fournir des services uniques à des milliers de personnes dans le besoin mais elle ne facilite pas toujours la communication entre les acteurs, comme l'ont, encore une fois, montré nos entretiens. Cette situation représente donc autant d'avantages que de défis. L'État, quant à lui, joue un rôle grandissant dans la lutte contre la pauvreté, depuis la fin de la seconde guerre mondiale et l'avènement de l'État Providence ; et c'est en partie lui qui fait vivre le milieu associatif grâce à ses financements et ses appels d'offres.

Or, il semblerait que la communication entre les acteurs privés, c'est-à-dire les associations, et les acteurs publics, soit

encore hétérogène. Si les associations ont su réagir rapidement dans le cadre de la crise, et ont réussi à collaborer, certaines situations auraient pu être évitées si l'organisation de l'aide d'urgence était mieux coordonnée, organisée, en réseau d'associations : c'est le cas de certaines associations qui n'ont pas réussi à atteindre, durant une période, de bénéficiaires, "nous, les quatre grandes associations on se débrouille mais les petites sont perdus dans le partage d'info" (Entretien avec un volontaire de la Croix-Rouge). On peut aussi relever le doublon des appels d'offres proposés par la métropole [1] et par la préfecture [2] sur la même thématique à l'automne 2020.

Dans le même temps, certaines initiatives coordonnées ont été de véritables succès: on peut citer notamment le travail fait entre la Croix-Rouge et la préfecture pour instaurer un "maillage" territorial d'associations locales de distribution de denrées alimentaires.

La situation actuelle est complexe, mais elle peut être aussi l'occasion de réfléchir au partenariat entre les différents acteurs de l'aide alimentaire d'urgence. Le milieu associatif semble, d'un côté, fortement soutenu par les pouvoirs publics, notamment en termes financiers et de l'autre, nos entretiens ont montré que les acteurs regrettent un soutien véritablement structurant pour répondre aux besoins croissants à couvrir. Si l'instauration des cellules de coordinations semble être une initiative intéressante, pourrait-on la repenser, l'améliorer, voire approfondir ce mouvement de "partenariat" (entretien avec un membre du CCAS) de manière durable après la crise de la COVID ? Quelles suggestions pourrait-on envisager pour rendre plus efficaces les actions diverses des associations et répondre aux enjeux multiples de la diversification et de l'intensification des publics touchés par des besoins alimentaires urgents ? Sans prétendre à une réponse parfaite pour un système idéal qui serait éloignée de la réalité complexe du terrain, la réflexion sur le "lien" entre acteurs associatifs et publics, dans cette période d'isolement, peut être pertinente pour répondre aux "nécessités de l'aide alimentaire: pragmatisme, équilibre et efficacité" (Entretien avec un membre du CCAS).

[1] Appel à manifestation d'intérêt « lutte contre les précarités alimentaires » de la métropole de Lyon, dans la perspective d'enrichir le futur Projet Alimentaire du Territoire Lyonnais (PATLY), septembre 2020.

[2] Appel à projet national – Soutien aux Associations de Lutte contre la Pauvreté 2020-2021, dans le cadre de « France Relance », un plan de soutien de 100 millions d'euros à destination des associations contribuant par leurs actions à la lutte contre la pauvreté, déployé sur deux ans. Il correspond à 1,4 million d'euros à l'échelle du Rhône.

**“On a vraiment commencé un travail qui dépasse la gestion de crise et qui va devoir s’ancrer dans le temps, pour devenir un réseau fonctionnel d’aide d’urgence [...] mais il faut bien agir en complémentarité, même s’il y a parfois des problèmes de communication entre tous les acteurs...” (Préfecture du Rhône)**

### IV- Des acteurs de l'aide alimentaire dépendants de Banques Alimentaires au rôle crucial mais sous tension.

Face au choc de la crise Covid-19, la Banque alimentaire du Rhône (BA 69) représente indéniablement un pilier central dans la résilience du système lyonnais et métropolitain d'aide alimentaire d'urgence, et, aux côtés de la Banque alimentaire de l'Isère (BA 38) et des autres banques départementales, du système régional. Déjà épine dorsale du secteur avant la crise, les Banques alimentaires ont vu leur rôle encore accru par l'arrivée de l'épidémie. Une importante professionnalisation de l'organisation et de ses procédés ainsi qu'une proportion de salariés élevée leur permettent de traverser la crise moins difficilement que les



autres. Ce professionnalisme nous a frappé lors de différentes immersions auprès de la BA 69 et de ses acteurs. Un bénévole de la BA explique ainsi que “les associations doivent remplir un cahier des charges pour pouvoir travailler avec nous, on veut pouvoir être sûr que le projet est sérieux et que l’association ne se cassera pas la gueule au bout d’un an”. De la gestion informatisée des stocks à l’étiquetage en passant par les processus de contrôle qualité des produits, les BA ont su développer des techniques logistiques majoritairement internalisées et semblables à celles d’entreprises privées et publiques.

Nous avons également été frappés par l’ampleur des flux d’aide alimentaire transitant par ce maillon intermédiaire de la chaîne d’aide que constitue une banque alimentaire : 5756 tonnes de nourriture ont été distribuées en 2019 rien pour la Banque alimentaire du Rhône à destination de 150 associations partenaires qui défilent chaque jour pour récupérer leurs commandes.

Pour faire face à la forte hausse de la demande d’aide alimentaire générée par la crise sanitaire qui est venue s’ajouter à la croissance continue de la demande ces dernières années dans un environnement à faible présence d’Etat, les BA 69 et 38 ont développé de multiples partenariats. Elles ont ainsi diversifié leurs ressources financières et leurs approvisionnements, par financement participatif via la plateforme régionale Kokorico, via des entreprises mécènes comme BNP Paribas dans le cadre du club des entreprises solidaires de la fédération nationale des banques alimentaires, grossistes mais également de manière inédite et ponctuelle grâce à des producteurs locaux qu’il apparaît cependant bien difficile de fidéliser : “Pendant le Covid-19, avec la fermeture des cantines scolaires, nous avons pu mettre en place avec le département un process inédit qui nous a permis d’obtenir 10T de fruits et légumes locaux pendant plusieurs mois, 1T de fruits/légumes par semaine” (Président de la BA 38).

Avec leurs compétences logistiques et leur position au cœur du système d’aide, les banques alimentaires disposent d’une capacité à coordonner dans un secteur de l’aide alimentaire aux multiples acteurs, référentiels et croyances.

**“Avec la crise Covid, nous avons une très forte demande des associations qui distribuent de l’aide alimentaire à un public toujours plus large, avec des demandes toujours plus variées” (Banque alimentaire du Rhône)**

Ce pouvoir coordinateur tend à servir un objectif d’égalité alimentaire, à la fois entre les publics et les territoires demandeurs. Ainsi, comme nous en a fait part le président de la BA 38 en entretien, une péréquation est-ouest des ressources d’aide a été organisée en mutualisant les moyens en véhicules des banques départementales. En Isère, sa banque a aussi réuni les associations partenaires pour réfléchir à la problématique des zones à publics précaires encore peu touchées par la distribution de l’aide alimentaire : les “zones blanches alimentaires”. Autre illustration : préoccupée par le sujet de la précarité alimentaire étudiante en période Covid, la Banque alimentaire du Rhône a lancé un projet d’épicerie solidaire en partenariat avec le Crous de Lyon. Un bénévole nous a confié la volonté de la “la banque alimentaire (de) se rapprocher du public étudiant, [...] une population de plus en plus exposée au risque d’insécurité alimentaire”.



**"Delivery"**

Illustration de Natacha Remarchuk.

Malgré ces atouts logistiques et sa capacité incontestable à faire bouger les lignes de l’aide alimentaire, la Banque alimentaire du Rhône, et plus globalement les banques alimentaires, sont des entités sous haute tension. La BA est la tête de pont d’un système logistique très centralisé qui pourrait mettre à mal la résilience globale du secteur au niveau local, régional comme national. Il faut se poser la question de la capacité de la BA à tenir face à la hausse encore à venir de la demande des associations de Lyon, du Rhône et de la région dans un contexte de concentration de l’approvisionnement entre quelques fournisseurs. La crise sanitaire est venue fragiliser des vecteurs d’approvisionnements cruciaux pour les BA, notamment l’essentielle collecte hivernale auprès des consommateurs dont les volumes ont chuté.

Il faut également s’interroger sur les questions des conditions de travail difficiles et du haut pourcentage de bénévoles travaillant presque à plein temps comme des salariés. Comme le résume un bénévole de la BA 69 lors d’une immersion, “si on doit recruter un salarié en plus, c’est de l’argent qui n’ira pas directement dans l’aide alimentaire. On doit limiter le nombre de salariés”. Durant le premier confinement, un certain nombre de bénévoles, souvent âgés, n’ont pu aller prêter main forte à la BA. Ne faudrait-il pas contractualiser plus de bénévoles afin d’être sûr que le travail de la BA pourra toujours être assuré ?

Enfin, la question des perspectives de ce système doit se poser : la structure associative est-elle suffisante pour garantir une aide alimentaire pour tous en tout temps ?

## A PROPOS DE CET ARTICLE

Cet article a été rédigé sur la base de 5 immersions de terrain réalisées en binôme par les étudiants (restaurant social du CCAS de Lyon, banque alimentaire, secours catholique, cellule de coordination, représentante du CCAS travaillant auprès des squats) ayant eu lieu entre septembre et octobre 2020 ; et de 8 entretiens réalisés auprès d'usagers et d'opérateurs de l'aide alimentaire de la région lyonnaise (étudiants, CCAS, banque alimentaire, Association Terre d'ancrages, Croix rouge, Collectif de Solidarité étudiante) menées entre décembre 2020 et janvier 2021.

