

Concours interne 2023

Epreuve d'admissibilité : Questions sociales

Meilleure copie, note : 18/20

Nous n'avons volontairement pas corrigé les imperfections de forme qui peuvent apparaître dans chaque copie.

Paris, le 24 août 2023

Ministère des solidarités
et des familles
Direction générale de la cohésion
sociale (DGCS)
Administrateur/trice de l'État

Note à l'attention de la ministre

Objet : Lutte contre la précarité alimentaire – préparation du séminaire gouvernemental

Annexe : éléments de langage

Alors que 86% des Français estiment qu'une situation de précarité alimentaire est un signe de pauvreté (IPSOS / Secours populaire, 2018), aujourd'hui 8 millions de Français sont en situation d'insécurité alimentaire.

La lutte contre la précarité alimentaire vise à favoriser l'accès à une alimentation sûre, diversifiée, de bonne qualité et en quantité suffisante aux personnes en situation de vulnérabilité économique ou sociale (art. L.266-1 du code de l'action sociale et des familles). Il s'agit d'une politique publique systémique, menée selon une approche interministérielle. La DGCS pilote le plan dédié qui est complété par d'autres dispositifs. Cette situation implique un effort de coordination afin d'articuler les différentes actions et acteurs (publics et privés, avec un rôle majeur des associations). Afin de couvrir efficacement l'ensemble du territoire, la gouvernance est à consolider. Face à la hausse de l'inflation et des difficultés de collecte des dons, il est nécessaire de sécuriser cette politique publique qui répond à une urgence sociale et contribue à la lutte contre la pauvreté.

Dans la perspective du séminaire gouvernemental sur la lutte contre la précarité alimentaire organisé par les services de la première Ministre, auquel vous participez, cette note s'attache à :

- 1) analyser le dispositif de l'aide alimentaire et les principaux enjeux de l'accès à une alimentation saine, durable et de qualité ;
- 2) proposer des pistes d'améliorations selon deux axes :
 - la mise en œuvre effective des objectifs du plan de lutte contre la précarité alimentaire,

- l'approfondissement des actions pour sécuriser les financements, développer l'accompagnement, connaître et évaluer le dispositif.

*

I) Si la lutte contre la précarité alimentaire s'appuie sur l'aide alimentaire dans une perspective d'accès à une alimentation saine, durable et de qualité, elle constitue une démarche holistique associant de nombreux acteurs et dispositifs complémentaires dont le manque de coordination affaiblit l'efficacité.

A) Le dispositif de l'aide alimentaire s'inscrit dans la démarche d'accès à une alimentation saine, durable et de qualité.

L'aide alimentaire est une composante du dispositif de lutte contre la précarité alimentaire. Il s'agit de fournir des denrées alimentaires aux personnes vulnérables économiquement ou socialement. Elle est en principe assortie d'une proposition d'accompagnement. En effet, l'objectif est outre de subvenir aux besoins primaires, de respecter la dignité de la personne et de développer sa capacité à agir pour elle-même.

Le public visé a été multiplié par deux en 10 ans (8 millions de personnes aujourd'hui) à la faveur de la multiplication des crises : économiques, sanitaire, inflationniste. D'après l'INSEE (2022), les bénéficiaires de l'aide alimentaire sont "pour beaucoup parmi les plus pauvres des pauvres". Ils cumulent ainsi les difficultés et subissent de fortes privations :

- 67% des recourants indiquent devoir acheter les aliments les moins chers plutôt que ceux qu'ils aiment.
- 67% aussi disent devoir réduire la variété des aliments
- 32% ont faim avant de se coucher, 36% se privent pour leurs enfants et la moitié ont peur de manquer de nourriture.

Ces constats traduisent une grande détresse sociale et économique, signe de précarité, d'insécurité et de pauvreté. Se nourrir est un besoin primaire (Maslow).

Les outils pour leur venir en aide reposent juridiquement sur la loi Garot du 11 février 2016 qui autorise la collecte des invendus et des surplus alimentaires en agissant sur la qualité notamment. La loi Egalim du 30 octobre 2018 a étendu cette possibilité aux secteurs de la restauration collective et les industries agroalimentaires. Au niveau matériel, le dispositif repose fortement sur les associations et leurs 200 000 bénévoles. Les associations doivent être habilitées (4 aujourd'hui : Restau du cœur, Croix-Rouge, Secours populaire, Fédération française des banques alimentaires). L'enjeu est de sécuriser le dispositif (normes d'hygiène, de stockage, logistique).

L'inscription de l'aide alimentaire dans les objectifs de la loi Egalim est de répondre aux enjeux de santé publique, de qualité nutritionnelle et de diversification alimentaire, mais aussi de consommer dans un objectif de préservation de l'environnement (caractère durable) c'est-à-dire circuits-court (moindre impact carbone), moins carné, plus bio etc. Il s'agit de répondre aux aspirations de manger sain, de qualité, en préservant les ressources.

B) Néanmoins, des difficultés persistent à cause de la multiplication des acteurs, des financements croisés et d'une complexité de gestion renforcée par l'imprévisibilité liée aux dons.

La démarche holistique de la lutte contre la précarité alimentaire a été consacrée par la loi Egalim. Concrètement l'aide alimentaire ne relève pas uniquement de la DGCS, elle est complétée par d'autres dispositifs, notamment au niveau national :

- le PNA, programme national pour l'alimentation (ministère de l'agriculture et de la souveraineté alimentaire)
- le PNNS, programme national nutrition santé (pilote par le ministère de la santé et de la prévention)
- la Stratégie de lutte contre la pauvreté (pilote DIPLP).

Le Comité national de coordination de la lutte contre la précarité alimentaire, dit "Cocolupa" a été créé en 2020 (ministères solidarités / agriculture / logement). Il s'agit d'un espace de dialogue et d'échange des bonnes pratiques.

Au niveau infra-national, les collectivités territoriales sont des acteurs majeurs. Il convient aussi de citer les professionnels (industriels, distributeurs, agriculteurs notamment). Cette multitude d'acteurs, à laquelle s'ajoute les échelons déconcentrés et les différentes instances, est une faiblesse du dispositif sans coordination forte.

S'agissant des moyens financiers, ils sont également multiples et épars, ce qui nuit à la visibilité et efficacité du fait de financements croisés et de manque de vision sur la couverture de l'ensemble du territoire.

L'aide alimentaire est financée par :

- achat de denrées (local, environ 200 à 260 M€ de ressources globales des collectivités, national 117,3 M€ en 2023 pour l'aide alimentaire dont 5 M€ environ pour l'achat de denrée, européens via le FSE+ - ancien FEAD) ;
- les dons ;
- les réductions d'impôt.

Les autres programmes (dont PNA, PNNS) ont aussi des financements dédiés. La non-coordination de l'ensemble est source de fuite de la dépense publique qui pourrait être allouée plus efficacement face aux besoins croissants.

Par ailleurs, une étude de l'IDDRI (2022) indique que les bénéficiaires de l'aide alimentaire sont vulnérables économiquement et manque de 1,55 € par jour pour se nourrir de façon équilibrée. D'autres facteurs renforcent cette vulnérabilité comme le fait d'avoir un logement ou non, d'avoir une offre de qualité à proximité mais aussi d'oser franchir les obstacles culturels et symboliques.

Les associations indiquent enfin connaître des problèmes de mise en œuvre des partenariats (contradictions entre les objectifs sociaux des associations et ceux rationnels-économiques des entreprises qui maximisent leurs profits). Si la quantité des dons se tarit avec les effets positifs de la lutte contre le gaspillage, la qualité est aussi problématique (part non négligeable, 14% vs 2,5% de recommandé, de produits gras et sucrés et manque de fruits et légumes.) La diversité est au cœur des inégalités nutritionnelles.

*

II) Il est envisageable d'améliorer le dispositif de lutte contre la précarité alimentaire, en approfondissant le plan dédié et en assurant la rationalisation et sécurisation des financements, de la gouvernance et en insistant sur l'accompagnement des bénéficiaires.

A) La mise en œuvre effective des objectifs du plan de lutte contre la précarité alimentaire.

L'objectif est d'accompagner les évolutions positives en cours sur le modèle de lutte contre la précarité alimentaire.

1) Dans l'objectif n° 2 "Clarifier la gouvernance nationale et territoriale de la politique de lutte contre la précarité alimentaire"

Proposition 1 : Décliner la cocolupa au niveau territorial. L'idée est d'assurer une agilité de l'instance et surtout, mieux coordonner les acteurs locaux.

Il convient d'associer les ministères : agriculture et échelons déconcentrés, logement, ajouter : santé, éducation nationale. Les élus et bénéficiaires doivent aussi être conviés, comme les associations.

Proposition 2 : Soutenir davantage les associations
- financièrement (optimum de 1^{er} rang)
- symboliquement avec l'organisation d'Assises inter-asso.

2) Dans l'objectif n° 7 "Diversifier les sources d'approvisionnement tout en intégrant les enjeux liés au développement durable"

Proposition 3 : Mieux définir et élaborer la filière "dons alimentaires". Les professionnels seront à mobiliser. Les PAT sont le point d'ancrage de cette action (min. de l'agriculture)
Des crédits fléchés pourront soutenir utilement l'ingénierie et assurer la promotion dans la presse spécialisée.

Proposition 4 : Désigner un chef de file pour organiser la filière au niveau local. L'idée est de laisser les acteurs locaux décider dans une optique de souplesse et de meilleur engagement. Il peut s'agir d'un élu, d'un association, de la DRAAF. Cette confiance permettra une meilleure gouvernance. Il pourra rendre compte à la DGCS où un suivi spécial peut être mis en place.

B) Approfondir les actions par la sécurisation des financements, le développement de l'accompagnement et une meilleure connaissance et évaluation du dispositif.

Proposition 5 Proposer une loi de programmation de financement pluriannuelle du dispositif. L'objectif est de rationaliser la dispersion des moyens, d'assurer leur visibilité et lisibilité tout comme réduire l'imprévisibilité grâce à une vision pluriannuelle. Le nouveau fonds pour les nouvelles solidarités, de 60M€ est une avancée mais insuffisante.
Cette LFPF dédiée permet de remédier à l'éclatement financier. La DGCS peut reprendre le contrôle des crédits en partenariats avec tous les acteurs des autres plans. Les ministères seront sûrement en désaccord mais l'idée peut être soumise à la PM.

Par ailleurs, la France doit se positionner sur le maintien (a minima) voire l'augmentation des crédits du FSE+ pour les négociations (dès 2025) du prochain CFP 2027-2034. Une coordination avec le SGAE est nécessaire.

Proposition 6 : Développer l'accompagnement des bénéficiaires.
La France se concentre surtout sur l'aide alimentaire alors que d'autres pays comme l'Allemagne, les Pays-Bas ou la Suède se concentrent sur le volet accompagnement. Il est possible d'allier les deux puisque ces actions sont complémentaires.
L'idée est de remédier aux aspects de violence symbolique afin que les bénéficiaires accèdent à une alimentation saine.
Il est possible de solliciter les hard-discounters pour qu'ils introduisent des produits bio et de travailler à la confiance en soi. Les messages doivent être adaptés aux bénéficiaires. C'est une action de long terme.
Les goûts et préférences s'apprennent (d'où l'action du PNA sur les enfants).

Proposition 7 : Une connaissance approfondie est nécessaire sur les publics concernés, les denrées collectées et les disparités territoriales.
L'enjeu est de pouvoir mieux cibler et réallouer les moyens. La DREES et l'INSEE ainsi que SPF peuvent être mobilisés.

Proposition 8 : Le dispositif doit être évalué régulièrement pour s'adapter. Rôle confié à l'IGAS.

*

Annexe : éléments de langage.

- * Rappeler la nécessité d'appréhender la lutte contre la précarité alimentaire de façon systémique, et non sous le seul angle de l'aide alimentaire.
- * Insister sur la mobilisation et coordination de l'ensemble des acteurs pour agir de façon concrète sur :
 - la santé des bénéficiaires de l'aide
 - la répartition d'une offre diversifiée et accessible à tous
 - le logement et les besoins primaires de sécurité
 - l'éducation des plus jeunes pour apprendre les bons réflexes
 - la dimension symbolique pour assurer la dignité et l'égalité des bénéficiaires en les autonomisant.

- * Faire part de votre volonté de renforcer le plan de lutte contre la précarité en améliorant la gouvernance :
 - déclinaison de la cocolupa dans les territoires
 - désignation autonome d'un chef de file
 - suivi au niveau de la DGCS pour anticiper et résoudre les difficultés éventuelles.
- * Proposer une loi de programmation de financement pluriannuelle dédiée pour rationaliser et sécuriser les financements
- * Indiquer le développement de l'accompagnement et un meilleur soutien des associations qui ont un rôle primordial.
- * Assurer un meilleur suivi de la politique publique et son évaluation régulière par l'IGAS.

Tels sont les éléments que vous pourrez porter, s'ils vous ~~agrer~~ conviennent, lors du séminaire gouvernemental.