

MAI 2019

RAPPORT DE RECHERCHE

N°31

Les collaborations logistiques locales
organisant l'aide alimentaire : quels apports et
quelles difficultés pour les bénéficiaires ?

RÉSUMÉ

Portant sur la mesure « alimentation » du Plan wallon de Lutte contre la Pauvreté, ce rapport d'évaluation s'attarde plus particulièrement sur les « collaborations logistiques locales » en matière d'aide alimentaire, avec comme point de départ, un relevé de la littérature relative au droit à l'alimentation et à l'insécurité alimentaire dans les pays riches. Les « collaborations » impliquent que des services publics et associatifs cherchent au niveau local à mutualiser leurs moyens logistiques ou humains pour améliorer l'organisation de l'aide alimentaire.

Héritier d'une longue histoire caritative, le secteur de l'aide alimentaire tend tout à la fois à s'amplifier, se diversifier et s'institutionnaliser même s'il repose toujours sur une majorité de bénévoles. Le Plan wallon de lutte contre la pauvreté encourage la récupération des invendus et la coordination du secteur de l'aide alimentaire pour améliorer l'accès des plus pauvres à une alimentation saine et variée. Quels sont les apports des collaborations logistiques locales pour les bénéficiaires? Cette

question d'évaluation est déclinée en trois sous-questions. Premièrement, quelle expérience et quelles représentations les bénéficiaires ont-ils de l'aide alimentaire? Deuxièmement, quels sont les processus de mise en œuvre des collaborations au niveau local? Quelles difficultés les acteurs rencontrent-ils et quels changements sont-ils constatés ou recherchés? Enfin, que peut-on dire, à ce stade encore précoce, des apports de ces collaborations pour les bénéficiaires?

La méthodologie utilisée est qualitative. Trois cas de collaborations logistiques locales ont été sélectionnés pour approcher à la fois le milieu urbain et le milieu rural, l'aide alimentaire dans le monde rural restant mal connue dans notre pays. Une série d'entretiens et de focus group ont été réalisés non seulement avec des acteurs locaux de l'aide alimentaire mais aussi avec des bénéficiaires de colis ou d'une épicerie sociale.

Ce présent rapport est une version synthétique du rapport complet disponible prochainement.



COLOPHON

Auteure : **Anne Deprez** (IWEPS)

Edition : **Evelyne Istace** (IWEPS)

Création graphique : **Deligraph**
<http://deligraph.com>

Reproduction autorisée, sauf à des fins commerciales,
moyennant mention de la source.

IWEPS

Institut wallon de l'évaluation, de la
prospective et de la statistique

Route de Louvain-La-Neuve, 2
5001 BELGRADE - NAMUR

Tel : 081 46 84 11

Fax : 081 46 84 12

<http://www.iweps.be>

info@iweps.be

Remerciements

Cette évaluation qualitative n'aurait jamais vu le jour sans la série d'entretiens effectués avec des bénéficiaires de services d'aide alimentaire. Nous tenons à les remercier chaleureusement de leur confiance et du temps qu'ils ou elles ont bien voulu nous consacrer.

Nous tenons également à remercier tous les services et toutes les personnes qui ont accepté d'évoquer leur expérience du secteur de l'aide alimentaire dans le cadre d'entretiens exploratoires menés en 2017 ou dans le cadre de la récolte du matériau d'analyse en 2018 et 2019.

Plus précisément, nous remercions les personnes suivantes qui ont contribué aux premières touches données à ce travail grâce à leurs informations ou à leur documentation : Mesdames et Messieurs Anne Delvenne (Relais social de Verviers et Reverval), Lysiane Colinet et Céline Baltramonaïtis (Relais social de Mons et Soreal), Jean-Claude Mantez (Une Main Tendue), Olivier Hault et Alicia Grana (Level-IT), Deborah Myaux et Chloé Crockart, (Fédération des Services Sociaux), Alicia Grana Nathalie Ricaille (Espace-Environnement asbl), Linde Raport (Delhaize – Waste Project), Daniela Salamandra et Grégoire Van Zeebroeck (Fédération de la Croix-Rouge de Belgique et ASBL Soli-Food), Patrick Dejace (Fédération des Restos du Cœur), Jacques Vandenschrik (Banque alimentaire du Hainaut occidental et de Mons Borinage), Christine Mahy et Gaëlle Peters (RWLP), Christelle Van Wesembeek et Eloïse Pignon (Cabinet de Monsieur Carlo Di Antonio, ministre de l'Environnement, de la Transition écologique, de l'Aménagement du territoire, des Travaux publics, de la Mobilité, des Transports, du Bien-être animal et des Zonings), Pascal Degallier (Cabinet de Madame Alda Greoli, ministre de l'Action sociale, de la Santé, de l'Égalité des Chances, de la Fonction publique, de la Simplification administrative et des Infrastructures de la petite enfance), Françoise Decoster et Victor De Meester (Groupe Colruyt), Pina Di Dodo et Carole Blockouse (CPAS de Herstal).

Nous devons bien entendu remercier chaleureusement tous les services et toutes les personnes qui ont contribué à constituer le matériau d'analyse proprement dit de ce rapport en participant aux entretiens et aux focus groups ou en permettant d'assister à des réunions centrées sur l'organisation de l'aide alimentaire. Plus précisément, nous tenons à remercier vivement Mesdames et Messieurs Alain Baccus et Isabelle Paul (Département des Solidarités sociales et de la communication de la Province de Namur), Catherine Rousseau (FdSS), David Coppens et Sabine Chiliade (CPAS d'Assesse), Annick Duchesne et Sophie Lacroix (CPAS d'Havelange), Étienne Leroy (CPAS d'Ohey), José Léonard (Conférence Saint-Vincent de Paul), Maurice Withofs et tou.te.s les travailleur.se.s de la Maison du Cœur de Hannut, Mélanie Lazzari et Adeline Stevens (CPAS de Hannut), Agnès Delvaux (Fédération Croix-Rouge de Belgique), Henri Hicter et tous les travailleurs rencontrés de la Maison Croix-Rouge de Hannut, Françoise De Marchin (Collectif Maison de la Solidarité), Catherine Mahieu (Maison du Social de Hannut), Vinciane Ernst (Maison Croix-Rouge de Liège-Angleur et Panier Solidaire), Nadine François et Maud Richard (Services sociaux et de proximité de l'Échevinat des Solidarités, de la Cohésion sociale et des Droits des Personnes de la Ville de Liège), tous les travailleur.se.s du CLSS Accueil Botanique, du CLSS du Laveu, de l'ASBL Marengo, de l'ASBL La Cordée (Panier Solidaire), Luc Lefèvre, Chantal Cornet et tous les militant.e.s de Luttes Solidarités Travail de Namur.

Nous remercions encore les chercheurs qui ont aidé par leurs conseils méthodologiques ou bibliographiques, Mesdames et Messieurs Abraham Franssen (Université Saint-Louis de Bruxelles), Jean Blairon (Réalisation Téléformation et Animation), Aranda Rodriguez Mauricio (Université Paris-Nanterre), Cecilia Diaz Mendez (Université d'Oviedo, Asturies).

Tous les membres du Comité transversal d'encadrement des évaluations du Plan wallon de lutte contre la pauvreté méritent aussi tous nos remerciements pour la pertinence de leurs commentaires.

Enfin, nous adressons encore des remerciements chaleureux à nos collègues de l'IWEPS Muriel Janssens et Pascale Dethier pour avoir accepté de retranscrire la majeure partie des entretiens, à Isabelle Reginster pour la réalisation de cartes géographiques, à Evelyne Istace pour la mise en page du rapport, à Sile O'D'Orchai et Sébastien Brunet pour leur relecture précieuse et leurs encouragements, et tous les collègues qui, d'une manière ou d'une autre, nous aident à avancer.

TABLE DES MATIÈRES

REMERCIEMENTS	3
INTRODUCTION	7
1 LE CONTEXTE NORMATIF DE L'ÉVALUATION	8
1.1 . LA MESURE « ALIMENTATION » DU PWLP	8
1.2. LA LÉGISLATION WALLONNE EN MATIÈRE D'AIDE ALIMENTAIRE	9
1.2.1. <i>L'incitation au don des invendus alimentaires</i>	9
1.2.2. <i>L'encouragement à la création d'épiceries sociales et de restaurants sociaux</i>	10
1.2.3. <i>La concertation de l'aide alimentaire</i>	10
1.2.4. <i>L'articulation entre l'incitation au don et la lutte contre le gaspillage alimentaire</i>	10
1.3. LA LÉGISLATION AU NIVEAU FÉDÉRAL OU EUROPÉEN	12
2 LE CADRAGE THÉORIQUE : LE DROIT À L'ALIMENTATION ET LES CONCEPTS DÉRIVÉS.....	14
2.1. SÉCURITÉ ET INSÉCURITÉ ALIMENTAIRE	14
2.2. L' « INSÉCURITÉ ALIMENTAIRE » : PLUSIEURS DIMENSIONS DU CONCEPT EXPLOITABLES EN WALLONIE	15
2.3. DESCRIPTION DE L'AIDE ALIMENTAIRE EN BELGIQUE ET EN WALLONIE	16
2.3.1. <i>Les principaux acteurs et les types d'aide</i>	16
2.3.2. <i>L'évolution du nombre des bénéficiaires</i>	17
2.3.3. <i>Le profil des bénéficiaires</i>	19
2.3.4. <i>Le manque d'informations relatives à la santé et l'état nutritionnel des bénéficiaires de l'aide alimentaire</i>	20
3 LA QUESTION ÉVALUATIVE ET LA MÉTHODOLOGIE	21
3.1. LA QUESTION ÉVALUATIVE	21
3.2. LA MÉTHODOLOGIE QUALITATIVE	22
3.2.1. <i>Une analyse de cas</i>	22
3.2.2. <i>Des entretiens approfondis et des focus group</i>	25
3.2.3. <i>L'analyse du contenu</i>	29
4. ELÉMENTS D'ANALYSE TRANSVERSALE.....	30
INTRODUCTION	30
4.1. L'EXPÉRIENCE ET LES REPRÉSENTATIONS DES BÉNÉFICIAIRES DE L'AIDE ALIMENTAIRE	30
4.1.1. <i>Les raisons du recours à l'aide alimentaire selon les bénéficiaires</i>	32
4.1.2. <i>L'accès aux colis</i>	32
4.1.3. <i>L'accueil des bénéficiaires : convivialité versus tensions dans les files</i>	33
4.1.4. <i>Le contenu du colis</i>	34
4.1.5. <i>Les usages des colis alimentaire</i>	35
4.1.6. <i>Pour ou contre la gratuité ?</i>	36
4.1.7. <i>Les problèmes dépassant l'alimentation</i>	36
4.2. LES COLLABORATIONS LOGISTIQUES LOCALES.....	37
4.2.1. <i>Les problèmes de départ d'une collaboration locale : la logistique et la concurrence</i>	38
4.2.2. <i>Quelques difficultés rencontrées lors de la mise en œuvre</i>	39
4.2.3. <i>La question du bénévolat</i>	41
4.2.4. <i>Le besoin d'échanges entre travailleurs sociaux</i>	42
4.2.5. <i>Les collaborations entre services publics et le secteur associatif</i>	43

4.2.6.	<i>L'approvisionnement de l'aide alimentaire</i>	45
4.2.7.	<i>Les objectifs attribués à l'aide alimentaire</i>	47
5.	CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS	49
5.1.	CONCLUSIONS GÉNÉRALES (HORS AIDE ALIMENTAIRE).....	49
5.2.	LES DIFFICULTÉS RENCONTRÉES PAR LES BÉNÉFICIAIRES DE L'AIDE ALIMENTAIRE.....	49
5.3.	L'ORGANISATION DES SERVICES ET LA RELATION AUX BÉNÉFICIAIRES.....	50
5.4.	L'APPROVISIONNEMENT DES SERVICES.....	51
5.5.	LA MISE EN ŒUVRE DES COLLABORATIONS LOCALES.....	51
	BIBLIOGRAPHIE	53

Introduction

Ce document est une synthèse de l'évaluation des collaborations logistiques locales en matière d'aide alimentaire, étudiées sous l'angle d'approche des besoins des bénéficiaires. Il annonce, sans les développer dans le détail, les orientations méthodologiques et les premiers constats tirés de la récolte du matériau d'analyse. Le rapport complet sera disponible fin mai 2019.

Le découpage du rapport final en quatre chapitres synthétisés dans ce document est le suivant. Le premier chapitre rappelle la mesure « alimentation » du PWLP et retrace les principales évolutions et réactions face à cette mesure. Basé sur un relevé de la littérature, le deuxième chapitre présente les principaux concepts théoriques et les évolutions marquantes du secteur de l'aide alimentaire. Le troisième chapitre précise la question évaluative et fournit les explications méthodologiques portant sur le recueil et l'analyse des informations essentiellement qualitatives. Le quatrième chapitre synthétise ces éléments d'analyse. La première partie de ce dernier chapitre aborde les représentations et l'expérience vécue par les bénéficiaires de l'aide alimentaire en Wallonie en établissant des comparaisons avec des constats signalés ailleurs par d'autres chercheurs, localisés principalement à Bruxelles (mais pas uniquement)¹. La seconde partie reprend les premiers grands constats relatifs aux processus de construction des collaborations logistiques locales. Les conclusions mettront en évidence quelques articulations entre ces deux types de constats relatifs aux apports des collaborations logistiques locales pour les bénéficiaires et à leur processus de construction, et quelques recommandations.

La méthodologie utilisée dans le cadre de cette évaluation est qualitative. Dans le rapport complet, pourront aussi être mobilisées dans un but de contextualisation quelques données du SPP Intégration sociale relatives aux bénéficiaires de l'aide alimentaire octroyée par les CPAS ou les associations *via* le Fonds européen d'aide aux plus démunis (FEAD). Si elles ne reprennent pas l'ensemble des sources d'approvisionnement de l'aide alimentaire en Wallonie, ces données fournissent néanmoins une certaine appréciation de l'évolution régionale et locale du recours effectif à l'aide alimentaire.

Ce document de synthèse ne comporte presque pas d'extraits des entretiens effectués avec les acteurs de l'aide alimentaire et les bénéficiaires. Ces extraits seront bien sûr intégrés dans le rapport complet disponible fin mai.

¹ Ces comparaisons seront incluses dans le rapport complet qui sera remis fin mai 2019.

1 Le contexte normatif de l'évaluation

Ce premier chapitre évoque la mesure « alimentation » du PWLP et décrit dans les grandes lignes le contexte normatif régional, fédéral et européen auquel il est fait allusion dans l'analyse.

1.1 . LA MESURE « ALIMENTATION » DU PWLP

En 2015, le Gouvernement wallon adopte son premier PWLP. Suite à la constitution d'une nouvelle majorité gouvernementale le 28 juillet 2018, le PWLP est modifié. Les mesures relatives à l'alimentation et l'aide alimentaire sont cependant restées pratiquement inchangées, la seule modification consistant à articuler et contracter en un seul point les deux sous-mesures qui étaient consacrées dans l'ancienne version à la création d'épiceries sociales et de restaurants sociaux (2.2.) et à la Coordination de l'aide alimentaire (2.3)². Cette absence de modification fondamentale de la mesure « alimentation » est tout à fait cohérente avec la *Déclaration de politique régionale 2017-2019* dans laquelle le nouveau Gouvernement wallon affirme que « les nouveaux dispositifs relatifs à l'aide alimentaire (épiceries sociales et restaurants sociaux) seront menés à bien »³.

La mesure « Alimentation » de la nouvelle version du PLCP comporte trois sous-mesures⁴ :

1. Favoriser la distribution des invendus alimentaires vers les banques alimentaires « au profit des plus précarisés »

Sont ici promues :

- l'évaluation du « cadre juridique régissant l'exploitation des invendus » ;
- la promotion des plateformes internet qui mettent en relation d'une part, magasins et producteurs, et d'autre part, banques alimentaires et associations de distribution d'aide alimentaire ;
- le cadastre des équipements logistiques qui reçoivent les invendus ;
- la sensibilisation du grand public à la valeur des invendus alimentaires et la redistribution en faveur des « personnes en situation précaire ».

2. Coordonner l'aide alimentaire et favoriser la création d'épiceries sociales et de restaurants sociaux

Est ici visée la diminution des coûts occasionnés par la logistique et l'approvisionnement des épiceries sociales et des banques alimentaires « qui pourront ainsi consacrer ce gain à de l'accompagnement social plus intensif et personnalisé de leurs bénéficiaires ».

La concertation entre les structures d'aide alimentaire est encouragée « dans le but :

- d'améliorer l'accueil et l'accompagnement social des bénéficiaires ;
- d'améliorer la qualité des produits distribués ;
- de rechercher des solutions pour augmenter les moyens à disposition des associations et valoriser les bonnes pratiques existantes et les essaimer ».

² PWLP. *Gouvernement de la Wallonie 2015-2019*, Version actualisée du 23 février 2017, pp. 16-18 ; PWLP. *Gouvernement de la Wallonie 2017-2019*, 8 mars 2018, pp. 19-21.

³ GW, *La Wallonie plus forte*, Namur, 25/07/2017, p. 16.

⁴ Par facilité, nous nous contentons de paraphraser le PWLP (version de mars 2018).

3. Intégrer une dimension « lutte contre la pauvreté » dans l'axe « alimentation et activité physique » du futur plan de prévention et de promotion de la santé.

Il s'agit essentiellement de promouvoir les « comportements alimentaires sains » auprès des usagers des services sociaux (ateliers « cuisine » employant des produits sains, locaux et de saison...).

Ces mesures du PLCP participent donc d'une approche pragmatique visant à résoudre les difficultés d'approvisionnement et d'organisation constatées sur le terrain par des mesures concrètes impliquant divers acteurs associatifs, publics ou économiques.

L'évaluation effectuée par l'IWEPS porte essentiellement sur la deuxième sous-mesure du PWLP (nouvelle mouture) visant la concertation et la collaboration entre les structures d'aide alimentaire. Néanmoins, la question des « invendus alimentaires » est omniprésente dans l'analyse bien que perçue uniquement du point de vue des acteurs locaux et des bénéficiaires de l'aide alimentaire. Il nous semble en effet important, dans la conception et le processus de l'évaluation, d'établir des liens, dans les limites du possible, entre ces sous-mesures (par exemple, savoir si la répartition des invendus est plus efficace (point 1) lorsque les acteurs constituent des partenariats (point 3) ou mieux comprendre les conditions favorables ou défavorables à la création d'une épicerie sociale (point 2)).

Avant tout, il nous semble primordial de ne pas se cantonner au niveau de l'offre alimentaire, mais d'aborder aussi le versant de la demande. Les besoins et les représentations des bénéficiaires de l'aide alimentaire méritent d'être mieux connus afin d'accroître l'efficacité de l'offre et de l'organisation de l'aide alimentaire.

Enfin, le Comité transversal d'encadrement du programme d'encadrement du PWLP proposé par l'IWEPS et approuvé par le Gouvernement wallon en date du ... a recommandé lors de la réunion du 25 octobre 2017 de considérer la mesure « alimentation » comme un cadre de référence général. Dans la mesure du possible, il a exprimé son souhait que soient récoltées des informations issues non seulement des acteurs de l'aide alimentaire, mais aussi de quelques acteurs qui préfèrent ne pas s'inscrire dans l'aide alimentaire d'urgence. Le CTE a également demandé d'apporter des éléments de réponse à la question essentielle de savoir si l'aide alimentaire d'urgence contribue ou non à la lutte contre la pauvreté.

1.2. LA LÉGISLATION WALLONNE EN MATIÈRE D'AIDE ALIMENTAIRE

1.2.1. L'incitation au don des invendus alimentaires

En 2014, le Gouvernement wallon avait décrété l'obligation pour les exploitants de grandes surfaces de distribution « de proposer (non de donner) les invendus alimentaires à au moins une association active dans le secteur de l'aide alimentaire »⁵.

Le débat sur la question de l'obligation ou de la simple incitation du secteur de la grande distribution de donner ses invendus est toujours d'actualité. Les socialistes restent favorables à une « contrainte du don systématique » pour les commerces d'entre 1000 et 2500 mètres carrés arguant la difficulté d'étoffer le « réseau des donateurs grands volumes en Wallonie » pour faire face à la paupérisation croissante de la population. Par contre, la majorité gouvernementale prône la simple incitation soulignant d'une part, que les grandes surfaces de plus de 1000 mètres carrés ont déjà l'obligation de donner leurs invendus *via* le permis d'environnement et d'autre part, que la difficulté majeure

⁵ Décret du GW modifiant le décret du 11 mars 1999 relatif au permis d'environnement en vue de favoriser la distribution des invendus alimentaires consommables aux associations d'aide alimentaire, 13/03/2014.

réside dans l'incapacité logistique (de transport et de stockage) des petites structures d'aide alimentaire à absorber la totalité des dons alimentaires⁶.

1.2.2. L'encouragement à la création d'épiceries sociales et de restaurants sociaux

En mars 2017, dans le cadre de la mise en œuvre de la mesure « alimentation » du PLCP, le Parlement wallon a adopté un nouveau *Décret insérant des dispositions relatives à l'aide alimentaire dans le Code wallon de l'Action sociale et de la Santé* (promulgué le 23/03/2017 et publié au MB le 2/05/2017). Ce décret prévoit **d'agréer et de financer des épiceries sociales** qui vendent « *des produits de première nécessité à des prix inférieurs aux prix pratiqués par la grande distribution* » et des **restaurants sociaux** qui offrent « *des repas préparés ou cuisinés à coûts réduits ou gratuits* ». Tant ces épiceries que ces restaurants sociaux doivent assurer un « *accompagnement social (des bénéficiaires) soit en interne soit via une convention de partenariat* » (art. 56/1)⁷.

1.2.3. La concertation de l'aide alimentaire

Le Décret de mars 2017 prévoit encore l'agrément et le financement d'un **organisme wallon de concertation de l'aide alimentaire**. Celui-ci est animé par la Fédération des Services sociaux (FdSS)⁸ regroupe plusieurs dizaines d'organismes tant actifs dans la distribution de colis alimentaires que dans la restauration sociale ou l'organisation d'épiceries sociales⁹.

1.2.4. L'articulation entre l'incitation au don et la lutte contre le gaspillage alimentaire

L'articulation entre lutte contre la pauvreté et lutte contre le gaspillage caractérise la mesure « Alimentation » du PWLP, notamment par l'encouragement à récupérer les invendus alimentaires.

Le Gouvernement wallon a adopté en février 2018 le Plan *REGAL* visant la *lutte contre les pertes et gaspillages alimentaires*. Ce Plan vise la réduction de 30% des pertes et gaspillages alimentaires entre 2015 et 2025. Entre beaucoup d'autres actions, ce Plan encourage tout particulièrement « *les initiatives qui facilitent la distribution d'invendus alimentaires entre les producteurs, transformateurs, distributeurs, restaurateurs d'une part et les associations d'aide alimentaire d'autre part* »¹⁰. Un autre encouragement important pour le secteur de l'aide alimentaire concerne la transformation de surplus ou d'invendus alimentaires. Les associations et les CPAS défendent ou développent déjà plusieurs projets de bars à soupe ou d'ateliers de conserverie sur le sol wallon (Ho.Re.Sol à Herstal, par exemple).

L'articulation entre aide alimentaire et lutte contre le gaspillage par la récupération des invendus et des surproductions alimentaires dépasse largement le cadre wallon, étant en usage dans plusieurs pays européens (Hebinck *et al.*, 2018). Nos voisins français, par exemple, sont également engagés dans cette voie (Brunet *et al.*, 2016, p. 5).

Cette articulation pratiquée en Europe ne fait cependant pas consensus même si l'apport des invendus est très important pour le secteur de l'aide alimentaire et même si la bonne volonté existe

⁶ Parlement wallon – C.R.A.C. n° 88 (2018-2019), 25/02/2019 (examen de la Proposition de décret visant à organiser la gestion et la distribution des invendus alimentaires et des produits agricoles non calibrés en Wallonie...).

⁷ 21 restaurants sociaux⁷ et 62 épiceries devraient être financés. Le GW a également prévu d'octroyer annuellement en 2017 et en 2018 aux opérateurs déjà existants 935 000 euros⁷. Les années suivantes devraient permettre de financer de nouveaux opérateurs agréés en Wallonie, restaurants sociaux ou épiceries sociales (à actualiser)

⁸ La FdSS est également active dans le secteur de l'aide alimentaire en Région bruxelloise.

⁹ Relevons l'Avis de la Fédération des CPAS n° 2017-07 concernant l'aide alimentaire... qui aurait préféré que la concertation « aide alimentaire » soit du ressort d'une administration publique plutôt que d'une ASBL (2017, pp. 4-5).

¹⁰ *Lutte contre les pertes et gaspillages alimentaires. Plan REGAL 2.0 revu et actualisé. Adopté par le Gouvernement wallon le 15/02/2018*, p. 4.

partout pour redistribuer les invendus et surplus aux plus démunis. Des critiques plus ou moins fortes sont émises par différents acteurs et différents chercheurs focalisés sur l'aide alimentaire ou le système de production alimentaire.

La FdSS signale que si le secteur de l'aide alimentaire est globalement satisfait de cette articulation, il est important de ne pas se contenter de l'encouragement au don de surplus alimentaires et donc, de diversifier les sources d'approvisionnement, car « le risque est grand que les flux d'approvisionnement qui pourront être collectés par ce biais restent totalement déconnectés des besoins ressentis sur le terrain, tant du point de vue quantitatif que du point de vue qualitatif » (Myaux, 2012, p. 3).

Le RWLP et LST formulent un autre type de critique mettant en exergue les inégalités sociales et les discriminations envers les pauvres. LST souligne l'institutionnalisation de la dichotomie entre un circuit alimentaire pour les riches et un circuit alimentaire pour les pauvres devant se contenter des déchets (Entretien avec LST, 13/03/2019). Selon LST, la récupération des invendus permet de transférer « la gestion coûteuse des déchets alimentaires vers d'autres filières » sans changer quoi que ce soit aux modes de production et de distribution des aliments (LST, 2015, p. 29). Christine Mahy, présidente du RWLP et Jean Blairon, président de l'asbl RTA évoquent la violence symbolique de l'installation et de l'instrumentalisation de l'aide alimentaire via la récupération des invendus. La création d'un « second circuit de distribution » bénéficie d'abord aux grandes entreprises privées tant sur le plan financier qu'au niveau de l'image « sociale » qui leur est alors attribuée. Elle contribue à la « normalisation des inégalités criantes » et « ampute l'alimentation de sa dimension culturelle » (Mahy et Blairon, 2018, p.3).

En Grande-Bretagne où la politique de récupération des surplus et invendus est également encouragée et le secteur caritatif de l'aide alimentaire très développé, les chercheurs Caraher et Davison critiquent le transfert de grandes quantités de déchets alimentaires du secteur privé vers et à la charge des secteurs public et privé associatif (2019, p. 4)¹¹. Comme LST, Christine Mahy et Jean Blairon estiment aussi que ce type de mesure ne s'attaque ni aux causes de la pauvreté, ni au gaspillage. Par contre, certains dons alimentaires contribueraient à renforcer les mauvaises habitudes alimentaires néfastes pour la santé (p. 7).

Au niveau européen, le *Panel of Experts on Sustainable Food Systems* (IPES Food)¹² formule une critique fondamentale du mode principal de production agricole et alimentaire soutenu par les politiques nationales et européenne. Le Panel prône une politique alimentaire commune visant « l'alimentation saine pour tous » (y compris les plus pauvres) et impliquant une voie autre que l'aide alimentaire approvisionnée *via* la récupération des surplus ou invendus agricoles ou commerciaux. Simultanément, il réclame la mise en place de « chaînes d'approvisionnement plus équitables, plus courtes et plus propres » et l'abandon d'un modèle de production agricole et alimentaire extrêmement industrialisé et tourné vers l'exportation, qui surproduit des aliments à bas prix distribués essentiellement dans les grandes surfaces. « *L'approvisionnement d'aliments bon marché grâce à la production en masse de denrées de base ou au travers de banques alimentaires est désormais la solution par défaut, mais elle ne s'attaque pas au cœur du problème lié au mauvais régime alimentaire. Des stratégies robustes de lutte contre la pauvreté et le développement de*

¹¹ « Both studies (Alexander et Smaje, 2008; Can Cook, 2017) indicate that surplus food product are much less likely to convert into meals and large amounts of additional food waste is being transferred from the private sector into and at cost of the third and public sectors ».

¹² Association internationale sans but lucratif basée à Bruxelles et spécialisée dans l'étude de la transition vers des systèmes alimentaires durables en Europe et dans le monde entier (<http://www.ipes-food.org>). L'IPES Food est coprésidée, entre autres, par Olivier De Schutter, ex-rapporteur à l'ONU.

cadres de protection sociale sont nécessaires, mais sont présentement minés par les politiques nationales et européennes d'austérité » (De Schutter et al., 2019, p. 15). Par ailleurs, la lutte contre le gaspillage impliquant le don d'invendus redistribués au secteur de l'aide alimentaire est également critiquée pour son inefficacité à faire face aux défis contemporains par l'IPES Food : « Les stratégies actuelles pour combattre le gaspillage (...) ne s'attaquent pas aux causes profondes de la surproduction et surconsommation. Au lieu de chercher à réduire ou à repenser l'alimentation et l'emballage à la source, les stratégies existantes perpétuent le modèle sous-jacent au système alimentaire en se concentrant principalement sur la redistribution » (De Schutter et al., 2019, p. 16).

1.3. LA LÉGISLATION AU NIVEAU FÉDÉRAL OU EUROPÉEN

- La législation européenne relative aux dons alimentaires et la position de l'Agence fédérale pour la sécurité alimentaire (AFSCA)

La réglementation européenne assimile les dons alimentaires à des « opérations de marché » et les donateurs à des « exploitants du secteur alimentaire » (Règlement CE n° 178/2002). « Tous les acteurs participant aux dons d'aliments sont tenus de respecter la législation alimentaire de l'UE sur le plan de la responsabilité, de la traçabilité, de la santé et de la sécurité alimentaires ». Cette réglementation découragerait les dons de denrées alimentaires, « les donateurs étant prudents quant au risque de saper leur image de marque et de se voir infliger des amendes en cas d'intoxication alimentaire » (Bio by Deloitte, 2014, p. 2 à 6).

L'AFSCA précise que les banques alimentaires et les associations distribuant l'aide alimentaire restent soumises à obligation de respecter la chaîne du froid et les règles d'hygiène spécifiques aux denrées alimentaires (Comité scientifique de l'AFSCA, 2016, p. 34). Néanmoins, « en Belgique, l'AFSCA a établi quelques assouplissements dans le but principal de supprimer les obstacles légaux de la réglementation sur l'hygiène afin d'obtenir le plus de dons possibles, sans pour autant affaiblir le niveau de la sécurité alimentaire » (AFSCA, 2015 d'après AFSCA 2016, p. 34).

- La durabilité des aliments : durée de conservation (renvoyant à la date limite de consommation : « à consommer au plus tard jusqu'au... ») et durabilité minimale (date de durabilité minimale : « à consommer de préférence avant... »)¹³.

Selon l'AFSCA, « Le don de produits par une entreprise du secteur de la distribution à une banque alimentaire serait fortement stimulé s'il s'agissait de produits à donner à la fin du jour où la durée de conservation se termine. Comment peut-on réaliser cela en préservant la sécurité alimentaire ? Des règles pratiques ont été définies en accordant une attention particulière aux produits microbiologiquement périssables (SciCom, 2015b). Par ailleurs, l'AFSCA a analysé des denrées alimentaires périssables distribuées par quatre associations flamandes d'aide alimentaire « Il est ressorti des résultats que, même si les produits se trouvaient à la fin de leur durée de conservation, seul un quart environ des échantillons analysés ont vu leur qualité diminuer. En règle générale, les produits obtiennent aussi des résultats relativement bons en matière d'hygiène et de sécurité alimentaire ».

- L'encouragement de l'AFSCA à la professionnalisation du secteur associatif

¹³ Pour plus de précisions, voir CLOSSON Catherine, Aide alimentaire, un cadre propice pour parler d'alimentation. Diversifier l'approvisionnement et renforcer les savoirs, Bruxelles, FdSS, 2015, pp. 12-13.

L'AFSCA se dit consciente des limites du secteur associatif en termes de logistique et de conservation des aliments : « Cette capacité limitée s'avère être due, d'une part, au fait de travailler avec des volontaires pour lesquels la mise en œuvre efficace de la logistique et de l'organisation n'est pas si évidente, et, d'autre part, aux ressources financières limitées dont disposent les associations caritatives. En effet, celles-ci ne peuvent généralement pas demander de contribution aux personnes dans le besoin pour les produits reçus. Les régulateurs et les donateurs souhaiteraient cependant voir ces associations caritatives se professionnaliser. Les régulateurs (e.a. AFSCA) mettent dès lors tout en œuvre pour établir une réglementation qui y correspond. Cette réglementation doit cependant pouvoir être communiquée aux destinataires afin qu'ils puissent également l'appliquer (AFSCA, 2016, p. 29).

- La législation fiscale et l'imposition de la TVA

La directive européenne de 2006 sur la TVA « spécifie que les dons alimentaires peuvent être taxés s'ils sont effectués par des personnes imposables » (Directive 2006/112/CE du Conseil du 28/11/2006). Comme sept autres pays européens, dont la France et l'Allemagne, la Belgique a opté pour ne pas exiger la TVA (Bio by Deloitte, 2014, p. 4).

En Belgique, les commerces et producteurs peuvent donc être exonérés de la TVA s'ils donnent gratuitement leurs surplus ou invendus alimentaires aux banques alimentaires, aux associations caritatives reconnues par les CPAS ou aux CPAS en vue d'une redistribution à « des personnes nécessiteuses de Belgique »¹⁴.

Certains acteurs de l'aide alimentaire souhaiteraient une extension de cette exonération de la TVA à des types de produits autres que strictement alimentaires. Des mesures fiscales sont aussi demandées pour faciliter le transport entre les donateurs et les associations qui redistribuent les invendus¹⁵.

¹⁴ Pour plus de précisions, consulter FdSS, TVA et dons d'invendus alimentaires ([http://www.fdss.be/uploads/Aide%20Alimentaire/Fiche_pratique_AA_TVA%20\(f\).pdf](http://www.fdss.be/uploads/Aide%20Alimentaire/Fiche_pratique_AA_TVA%20(f).pdf)).

¹⁵ P.W. – C.R.A.C., n° 88 (2018-2019, 25/02/2019. Proposition de décret visant à organiser la gestion et la distribution des invendus alimentaires et des produits agricoles non calibrés en Wallonie..., déposée par Mme Gérardon, M. Dermagne, Mme Trotta et M. Imane. Proposition de résolution visant à la lutte contre le gaspillage alimentaire, déposée par M. Fourny, Mme Moucheron, Salvi et Moinnet...

2. Le Cadrage théorique : le droit à l'alimentation et les concepts dérivés¹⁶

Même si l'approche de la mesure « alimentation » du PLCP est pragmatique, il est pertinent de retracer brièvement le cadre international à la fois théorique et d'action auquel elle se rattache. Cela nous permettra de mieux comprendre la philosophie de cette mesure et nous aidera aussi à repérer des éléments, concepts ou constats d'enquêtes entreprises en Belgique ou à l'étranger, exploitables dans le schéma d'évaluation.

2.1. SÉCURITÉ ET INSÉCURITÉ ALIMENTAIRE

L'aide alimentaire est soutenue au niveau international et européen en référence à un Droit à l'alimentation reconnu par la Déclaration universelle des Droits de l'Homme de 1948. À partir des années 70, l'action menée par les Nations-Unies pour combattre la faim dans le monde repose sur le concept de la « sécurité alimentaire ». Ce dernier est utilisé pour la première fois en 1974 au Sommet mondial de l'alimentation et est défini comme étant « La capacité de tout temps d'approvisionner le monde en produits de base, pour soutenir une croissance de la consommation alimentaire, tout en maîtrisant les fluctuations et les prix » (FORS, 2014, p. 20 ; Weiller and al., 2015, p. 2). Dans les années 80, le concept est mobilisé par des organismes supranationaux tels l'Organisation des Nations-Unies pour l'Alimentation et l'Agriculture (FAO), la Banque mondiale puis plus tard, l'Organisation mondiale du Commerce, pour développer des projets non plus basés sur l'auto-suffisance alimentaire et la commercialisation des surplus, mais sur la libéralisation du commerce, la théorie de l'avantage comparatif et l'aide alimentaire internationale (Weiler *et al.*, 2015, p. 3). Weiler *et al.* soulignent l'évolution du concept, sous la pression d'acteurs luttant contre la pauvreté aux États-Unis vers la « Community food security », mettant davantage l'accent sur l'importance de la « sustainability, social justice and self-reliance at the community scale » sans pour autant recourir à l'analyse des facteurs qui engendrent les inégalités sociales¹⁷.

Les concepts de « sécurité alimentaire » et de « community food security » sont ensuite très largement adoptés par nombre d'associations, de chercheurs et de gouvernements dans un contexte d'« insécurité alimentaire » croissante au sein des populations précarisées (Weiler *et al.*, 2015, p. 3). Cependant, dans ce contexte, le concept de « sécurité alimentaire » est quelque peu révisé. Alors que le niveau de l'État était central dans ses acceptions premières, c'est désormais l'individu qui tient la « place centrale » dès les années 80. Au Sommet mondial de l'Alimentation de 1996, le concept est ainsi balisé : « La sécurité alimentaire est assurée quand toutes les personnes, en tout temps, ont économiquement, socialement et physiquement accès à une alimentation suffisante, sûre et nutritive qui satisfait leurs besoins nutritionnels et leurs préférences alimentaires pour leur permettre de mener une vie active et saine » (Badia, 2014, p. 20). En France, le Conseil national de l'alimentation français (CNA) définit le concept de l'insécurité alimentaire en tant qu'« indicateur subjectif qui correspond à une situation dans laquelle des personnes n'ont pas accès à une alimentation sûre et nutritive suffisante » (CNA, 2012, p. 9).

Avant de décortiquer le concept d'« insécurité alimentaire » et afin d'éviter certains écueils du ciblage des bénéficiaires de l'aide alimentaire, il peut être intéressant de rappeler avec Weiler *et al.*

¹⁶ Le chapitre 2 sera actualisé et complété dans le rapport complet prévu fin mai 2019.

¹⁷ Des critiques bien plus fondamentales seront formulées à l'instar des mouvements paysans. Le concept de « souveraineté alimentaire » participe de ce mouvement de contestation (Weiler *et al.*, 2015, p. 3).

que les approches centrées sur les individus ou la « community » précaires et accentuant leurs capacités (à cuisiner, à savoir comment s'alimenter correctement...) tendent à négliger les causes profondes de la pauvreté, les inégalités des revenus ou de genre et, de manière générale, les contextes socio-politiques qui ont structuré ces inégalités (2015, p. 3).

Une autre critique formulée par des chercheurs britanniques, située dans le champ des politiques publiques, concerne l'évolution de la relation entre le secteur de l'aide alimentaire et l'État au cours de ces vingt dernières années au Royaume-Uni. À l'instar de l'évolution déjà constatée aux États-Unis, Power *et al.* se posent la question de savoir si l'institutionnalisation renforcée du secteur de l'aide alimentaire dans leur pays ne facilite pas les restrictions en matière de sécurité sociale (2017, p. 451).

2.2. L' « INSÉCURITÉ ALIMENTAIRE » : PLUSIEURS DIMENSIONS DU CONCEPT EXPLOITABLES EN WALLONIE

Selon Badia *et al.* (2014, p. 20), la notion d' « insécurité alimentaire » a été construite (notamment par le CNA en France) en opposition à celle de « sécurité alimentaire ». Cette définition par la négative permettrait aussi d'éviter un certain nombre de « raccourcis » dans la mesure où elle n'est superposable ni à la notion de « faim » ni à la notion de pauvreté. Selon ces auteurs, « Alors que le risque d'être en insécurité alimentaire augmente quand le revenu diminue, la relation entre faiblesse des ressources et insécurité alimentaire n'est pas systématique » (Badia, 2014, p. 23). Ainsi, « tous les bénéficiaires de l'aide alimentaire ne sont pas en situation d'insécurité alimentaire » (p. 53), mais peuvent par contre être « pauvres » selon les critères de pauvreté économique ou de privation matérielle (tels que mobilisés dans l'enquête EU-SILC, par exemple).

La notion de « sécurité alimentaire », du moins dans ses premières acceptions, reposait essentiellement sur le présupposé selon lequel la faim « résulte d'une inadéquation quantitative de la production et des importations face aux besoins locaux ». Ce présupposé « tend à être largement battu en brèche à l'heure où la production mondiale de denrées n'a jamais été aussi importante et où le gaspillage dans les pays développés atteint un tiers des aliments produits » (Badia, 2014, p. 21). Au contraire, la notion d' « insécurité alimentaire » met en exergue le « caractère subi » par certaines catégories de personnes de ne pas pouvoir manger à sa faim alors que la production et les importations de nourriture dans un pays donné sont largement suffisantes.

Le concept d' « insécurité alimentaire » est multidimensionnel (Badia, 2014, p. 21). Il renvoie à la fois à la disponibilité des denrées, à leur accessibilité tant physique (proximité des aliments) qu'économique (capacité financière à acquérir les aliments), à la régularité de l'accès à la nourriture, à leur qualité, à leur utilisation et aux « préférences alimentaires ».

La question de l'utilisation des denrées alimentaires comporte plusieurs aspects : la sélection des denrées, leurs « qualités intrinsèques » (sanitaire, nutritionnelle et organoleptique), leur conservation, leur préparation (Badia, 2014, p. 21).

La régularité de l'accès aux aliments souligne l'importance que la sécurité alimentaire s'inscrive dans la durée. La rupture de cette situation signale « l'entrée dans une période d'insécurité alimentaire » soit transitoire (en cas de crise économique, de catastrophe naturelle...) soit chronique si l'insécurité alimentaire est associée « à des problèmes de pauvreté permanente ou structurelle et à de faibles revenus » (Badia, 2014, p. 22).

Les préférences alimentaires renvoient aux goûts et aux habitudes alimentaires des individus (par exemple, le fait de ne pas manger de porc lorsqu'on est juif ou musulman). Si on intègre la question

des préférences, il peut y avoir insécurité alimentaire « quand les produits disponibles ne correspondent pas aux habitudes alimentaires disponibles » (Badia, 2014, p. 22).

En plus de tous ces éléments présents dans la définition de l'insécurité alimentaire retenue par le CNA, Badia *et al.* proposent d'en ajouter d'autres, telle l' « accessibilité sociale » des modalités d'accès aux aliments. Nous pensons notamment à la question des files d'attente à l'extérieur d'un bâtiment pour recevoir un colis alimentaire. Ces auteurs distinguent encore l'insécurité « collective ou individuelle » et précisent même qu'au sein d'un ménage donné, tous les membres ou seulement une partie peuvent être affectés par l'insécurité alimentaire (par exemple lorsque les parents se privent pour épargner leurs enfants) (Badia, 2014, p. 22).

Les développements exprimés par ces auteurs, relatifs au caractère « multidimensionnel » du concept d' « insécurité alimentaire » apportent des éléments pertinents dont nous pourrions nous inspirer dans le cadre de l'évaluation du PLPC wallon (selon nos connaissances actuelles de la thématique). Ils invitent également à apprécier différents types d'insécurité alimentaire en se basant sur le ressenti des personnes elles-mêmes.

2.3. DESCRIPTION DE L'AIDE ALIMENTAIRE EN BELGIQUE ET EN WALLONIE

2.3.1. Les principaux acteurs et les types d'aide

En Belgique (et en Wallonie), le secteur de l'aide alimentaire est qualifié d' « hétérogène » dans la mesure où il regroupe tant des services publics organisés au sein de CPAS ou d'administrations communales qu'une multitude d'associations privées variables selon la taille, la philosophie et les services offerts (HUBERT et VLEMINCKX, 2016, p. 18). Disséminées sur le territoire (belge et) wallon, ces associations peuvent dépendre de grandes fédérations, telle celle de la Croix-Rouge, celle des Restos du Cœur ou encore celle des Conférences de Saint-Vincent de Paul, ou n'exister que localement, telle Une Main tendue à Namur.

Un Répertoire de l'aide alimentaire en Wallonie, publié en 2017, permet de cartographier les organismes, publics et associatifs, recensés et classés selon le type d'offre alimentaire, colis, restaurant social ou épicerie sociale¹⁸. Les auteurs soulignent néanmoins l'impossible exhaustivité du répertoire (FDSS, 2017, p. 1). Certaines associations de fait ne peuvent être recensées ; d'autres refusent d'être répertoriées. Signalons encore que, bien que de moindre ampleur, d'autres formes d'aide existent, tels les bars à soupes, les tickets restaurants, les aides en argent...

Tableau 1 : Les associations d'aide alimentaire en Belgique et en Wallonie en 2017 (*)

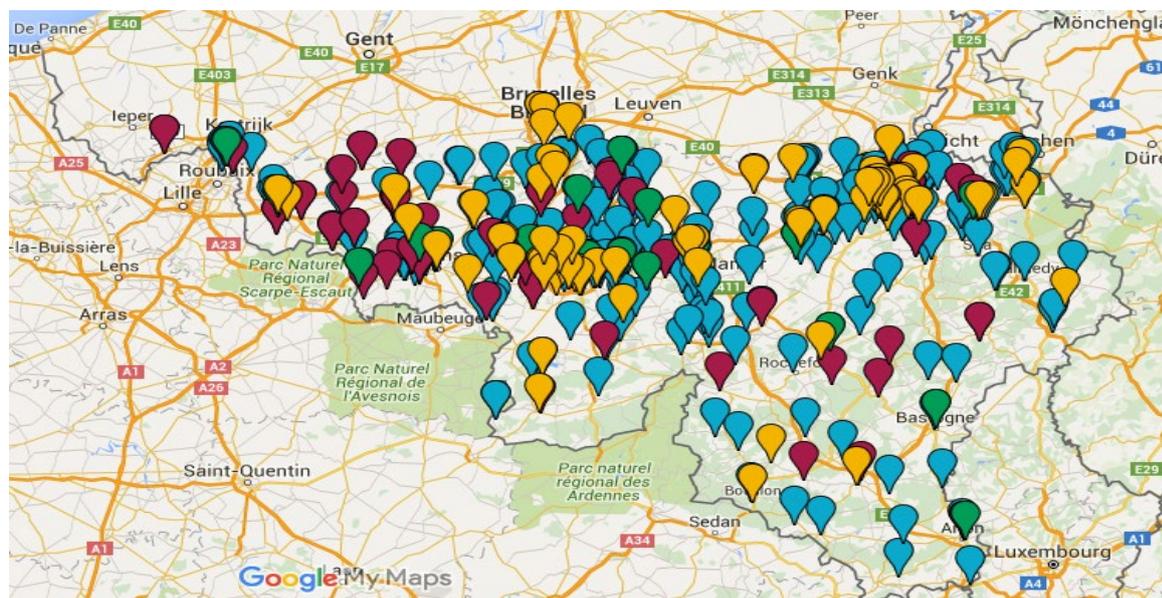
	Tous services confondus	Colis	Restaurants sociaux	Épiceries sociales	Services mixtes ou non spécifiés
Belgique	>1040				
Wallonie	>540	330	28	61	90

Source : FdSS (2017).

(*) Les totaux et les nombres par type ne correspondent pas exactement, car certains services sont le fruit de collaborations entre services.

¹⁸ Les épiceries sociales sont organisées par des associations (surtout la Croix-Rouge) et dans une moindre mesure par des CPAS : les produits sont vendus à un prix inférieur à celui du marché (30% moins cher en moyenne).

Carte 1: Répartition géographique de l'aide alimentaire en Belgique selon les principaux types d'aide (colis, restaurants sociaux, épiceries sociales et services mixtes ou non spécifiés) – 2017



Source : FdSS (2017).

Ces services publics et associations s'approvisionnent le plus souvent (bien que pas uniquement) auprès de banques alimentaires qui reçoivent et stockent, avant de les redistribuer, des denrées alimentaires provenant du Fonds européen d'aide aux plus démunis (FEAD), des surplus ou invendus de l'industrie agro-alimentaire ou des invendus de la grande distribution, des criées et de dons. En 2016, 15 000 tonnes de vivres ont ainsi été récoltées puis distribuées alors que la quantité récoltée 20 ans auparavant était quatre fois moindre (5 256 tonnes en 1996) (FBBA, 2017).

Les banques alimentaires sont regroupées au sein de la Fédération belge des Banques alimentaires, elle-même membre de la Fédération européenne des Banques alimentaires (FBBA, 2017).

Localement, les organismes d'aide alimentaire complètent l'apport des Banques alimentaires par des collectes dans les grandes surfaces, par des dons et des projets locaux.

Au total, l'aide alimentaire mobilise des acteurs très diversifiés : des membres du secteur agroindustriel, de la grande distribution, du secteur associatif, grand ou petit, du secteur public, de petits commerçants ou des producteurs locaux. Il s'agit donc de trouver les terrains d'entente entre logique commerciale des uns et logique caritative des autres, entre professionnalisme des uns et action bénévole des autres... Aussi l'évaluation doit-elle repérer les modalités pratiques sur le terrain qui favorisent ou qui freinent ces croisements d'intérêts.

2.3.2. L'évolution du nombre des bénéficiaires

À l'instar du FdSS, rappelons tout d'abord qu'il n'existe « aucun recueil de données exhaustif et systématique » en matière d'aide alimentaire en Belgique (FdSS, 2016, p. 15). Le même constat doit être formulé pour la Wallonie tant pour l'offre de services que pour le profil des bénéficiaires. Les données ci-dessous constituent donc soit des informations partielles, soit des estimations.

Au niveau national, les principales sources de données relatives à l'aide alimentaire proviennent généralement des grandes associations précitées et structurées jusqu'au niveau fédéral (voire européen) : la Fédération belge des Banques Alimentaires (FBBA), la Fédération des Restos du Cœur de Belgique, la Croix-Rouge de Belgique.

Le tableau ci-dessous reprend des données issues de la FBBA¹⁹ et de la FdSS. Il souligne deux tendances importantes, d'une part, la difficile estimation du nombre de personnes aidées et, d'autre part, l'intensité de la hausse enregistrée au niveau belge tant du nombre de bénéficiaires que du tonnage d'aliments récoltés. Précisons néanmoins que ces données brutes peuvent simultanément ou paradoxalement contenir un certain nombre de doublons et sous-estimer la population recevant une aide alimentaire. En effet, les personnes non recensées par les associations agréées par la FBBA, ou encore celles recevant l'aide alimentaire sous une autre forme que les colis, ne sont pas reprises dans ce total.

Le caractère « démunis » des bénéficiaires est défini en Belgique par le montant de leurs revenus devant se situer sous le seuil de pauvreté. Le Fonds européen d'aide aux plus démunis (FEAD) impose, en effet, aux associations des États membres, de définir des critères d'accès limitant les bénéficiaires de l'aide gratuite aux « plus démunis » (SPP-IS, 2017).

Le tableau 2 ci-dessous reprend les estimations du nombre de bénéficiaires en Belgique et, plus rarement, en Wallonie. Il s'agit de données incomplètes issues de sources différentes (FBBA et FEAD, FdSS). L'ensemble des bénéficiaires et l'ensemble des associations ne sont pas repris dans ces données et estimations (manque notamment un nombre inconnu d'associations de fait non agréées). Cependant, l'absence d'exhaustivité n'exclut pas la présence de doublons. Plutôt que de considérer un nombre absolu de bénéficiaires à un moment précis, il est préférable de relever la tendance à la hausse, également soulignée par différents acteurs de l'aide alimentaire rencontrés dans le cadre de cette évaluation (entre autres par Une Main Tendue, Reveral, Conférence de Saint-Vincent de Paul de Seilles, CPAS de Hannut, CPAS d'Havelange, Échevinat de la Ville de Liège, La Cordée à Herstal...). Si ces chiffres sont critiquables en l'état, la tendance à la hausse est bel et bien confrontée à la réalité du terrain.

¹⁹ Le Service de Lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale publie annuellement quelques données fournies par la FBBA, entre autres, le nombre de bénéficiaires « démunis » aidés, le nombre d'associations agréées par la FBBA s'approvisionnant auprès des 9 banques alimentaires belges et la quantité d'aliments récoltés (et distribués aux bénéficiaires en colis gratuits).

Tableau 2 : Estimations du nombre de bénéficiaires de l'aide alimentaire en Belgique (et en Wallonie) entre 1996 et 2018

Année	Nombre de personnes « démunies » et aidées par les BA en Belgique	Nombre de personnes « démunies » et aidées par les BA en Wallonie	Nombre de personnes aidées en Belgique selon le FEAD	Estimation du nombre de personnes aidées en Belgique (FdSS)
1996	73 768			
2006	106 895			
2016	143 287 (1)	69 798	243 000 (en 2014) (2)	450 000 (3)
2017	157 151 (4)	71 065 (5)	430 228 (dont 115 129 en Wallonie) (6)	
2018	159 081 (4)			

Sources : FBBA (2017 et 2018) ; FdSS (2016) ; FEAD SPP-IS

(1) Données ne tenant pas compte des personnes aidées via les CPAS recevant l'aide du FEAD.

(2) Données incluant les personnes aidées via les 358 CPAS bénéficiaires de l'aide alimentaire du FEAD en Belgique (d'après FdSS, 2016, pp. 16-17).

(3) Extrapolation effectuée à partir des données fournies par 162 organismes belges (FdSS, 2016, p. 18).

(4) FBBA, Rapport annuel 2018 (http://www.foodbanks.be/images/cont/2019-05-07-jaarverslag-2018-fr_1_file.pdf)

(5) FBBA, Rapport annuel d'activité, 2017, p. 4 et 16.

(6) FEAD SPP-IS. Il s'agit des personnes qui ont effectivement reçu de l'aide alimentaire en 2017, quelle que soit la fréquence de cette aide ou quelle que soit la forme de l'aide.

2.3.3. Le profil des bénéficiaires

Le profil des bénéficiaires est partiellement connu dans la mesure où des banques alimentaires et des associations locales (Reverval, 2006, tiennent à jour des statistiques, dont le degré de précision varie selon les cas. Même locales et partielles, ces données semblent témoigner de certaines tendances qu'il serait intéressant de vérifier au niveau wallon.

À Verviers, le Réseau Verviétois d'Accompagnement alimentaire a été mis sur pied en 2008 par le Relais social de Verviers. Il regroupe plus de vingt partenaires actifs en matière d'aide alimentaire sur quatre communes, Dison, Limbourg, Pepinster et Verviers, totalisant 1318 bénéficiaires différents en 2016. À Namur, l'asbl Main Tendue, partenaire du Relais social de Namur, recueille également des données décrivant le profil d'environ 1500 bénéficiaires. Faute d'informations représentatives au niveau wallon, il nous semble pertinent de relever que les tendances observées par ces associations vont dans le même sens, à savoir :

- une représentation légèrement plus importante de femmes parmi les bénéficiaires (et plus importante qu'au sein de la population générale) ;
- la présence nombreuse d'enfants majoritairement âgés de moins de 12 ans (31% des bénéficiaires de Reverval ont moins de 12 ans) ;
- une part importante de ménages monoparentaux (généralement une femme seule avec enfants (20% des ménages à Reverval en 2016) ;
- la part « croissante » selon les associations tant de jeunes de moins de 25 ans que de personnes âgées de plus de 65 ans ;

- les revenus des bénéficiaires composés essentiellement d'allocations sociales diverses, la plus fréquente étant le Revenu d'intégration versé par un CPAS.

En ce qui concerne l'utilisation des services par les bénéficiaires, les associations relèvent aussi un accroissement important du nombre d'aides ou d'interventions par personne qui s'expliquerait, selon elles, par l'aggravation de leur situation sociale (Mantez, 2017 ; Reveral, 2016, p. 4). À titre d'exemple, le nombre de colis distribué par famille serait passé de 18 par an et par famille à 25 colis par an et par famille en juin 2017. Les associations soulignent aussi qu'« un nombre de plus en plus important (de bénéficiaires) continue à bénéficier de cette aide dans la durée » (Reveral, 2016, p. 4 ; Mantez, 2017). L'aide alimentaire est pourtant présentée comme une aide d'urgence par définition provisoire.

Les constats locaux relatifs au profil des populations aidées peuvent aussi être rapprochés de constats établis à l'étranger. Sur base d'études entreprises en France et aux États-Unis, Badia *et al.* identifient les facteurs de risque suivants : « la situation familiale des individus (personnes isolées, familles avec enfants et monoparentalité pour les États-Unis), leur niveau d'étude, leur catégorie socioprofessionnelle et leur situation financière (stabilité et niveau de revenu, difficultés financières) » (Badia, 2014, p. 27 et 28). L'étude des caractéristiques sociodémographiques des personnes aidées par les banques alimentaires en Grande-Bretagne met également en avant les fortes proportions parmi les bénéficiaires de familles monoparentales et aussi de familles nombreuses, d'allocataires sociaux et de certaines catégories de travailleurs (à temps partiel et « self-employed ») (Loopstra et Lalor, 2017, p. IX).

2.3.4. Le manque d'informations relatives à la santé et l'état nutritionnel des bénéficiaires de l'aide alimentaire

Nous ne disposons pas non plus de recueil statistique relatif à la santé et l'état nutritionnel des bénéficiaires de l'aide alimentaire. Du moins, pas de recueil systématique ! Néanmoins, les acteurs interviewés ont pratiquement tous fait état de la nécessité d'accroître l'apport en fruits et légumes pour améliorer la qualité de l'alimentation des personnes aidées, tout particulièrement des enfants (Mantez, 2017). D'autres relèvent la difficulté pour les personnes aidées, par l'octroi de colis notamment, de respecter les régimes recommandés en cas de diabète ou d'autres maladies chroniques (RWLP, 2017).

À l'instar de la France²⁰ (Grange *et al.*, 2013), nous pourrions également nous pencher sur ce problème ou, du moins, tenir compte de certains constats établis à partir de l'Étude ABENA²¹ pour vérifier si les problèmes de santé des personnes aidées en Wallonie ne présentent pas quelques similitudes avec ceux constatés en France.

Entre autres constats, l'Étude ABENA 2011-2012 relevait des « *prévalences des pathologies liées à la nutrition (obésité, hypertension artérielle, diabète, certains déficits vitaminiques) particulièrement élevées* » chez les bénéficiaires de l'aide alimentaire. Cette enquête a permis de formuler des recommandations visant l'amélioration de l'organisation de l'aide alimentaire (prévention, dépistages, diversification des sources d'approvisionnement...) (Grange, 2013, p. 4).

²⁰ Étude ABENA

²¹ Fruit d'une collaboration entre l'Observatoire régional de santé Île de France, l'Institut de veille sanitaire et l'Institut national de prévention et d'éducation pour la santé, l'*Étude Alimentation et état nutritionnel des bénéficiaires de l'aide alimentaire* (ABENA) a été menée en 2011-2012 (après une première enquête menée en 2004-2005) dans six villes de la France métropolitaine auprès des usagers de services d'aide alimentaire.

3. La Question évaluative et la méthodologie

3.1. LA QUESTION ÉVALUATIVE

La question d'évaluation porte sur les « collaborations » logistiques locales en matière d'aide alimentaire, étudiées sous l'angle d'approche des besoins des bénéficiaires. Cette thématique a été sélectionnée et validée par le *Comité transversal d'encadrement (CTE)* à la réunion du 25 octobre 2017. Au préalable, un comité d'accompagnement *ad hoc* composé de représentants du secteur de l'aide alimentaire au sens large avait demandé d'articuler deux des trois propositions d'évaluation distinctes présentées par l'IWEPS, à savoir l'une visant l'identification des besoins des bénéficiaires en matière d'aide alimentaire, ces besoins n'étant pas pris en compte dans le PWLP, et l'autre cherchant à établir les apports et les difficultés rencontrées par les « plateformes logistiques » locales.

Une troisième proposition non retenue consistait à mesurer l'ampleur de la demande d'aide alimentaire (quantification et caractérisation des profils des bénéficiaires) en Wallonie. Cette proposition a été écartée en raison de divers travaux de quantification et de cartographie déjà menés ou en cours en Wallonie (FdSS, Level-IT...).

Les « collaborations » impliquent que des associations et des services publics (CPAS ou communes) cherchent à mutualiser leurs moyens (moyens logistiques, techniques ou humains) en vue de récupérer des invendus alimentaires ou des surplus agricoles et d'ainsi améliorer l'aide alimentaire. La question essentielle qui guidera l'évaluation est la suivante: « Quels sont les apports des collaborations locales pour les bénéficiaires de l'aide alimentaire? ».

Cette question-guide peut être déclinée en trois sous-questions :

1. **Quelle expérience et quelles représentations les bénéficiaires ont-ils de l'aide alimentaire ?**
Autrement dit, quel vécu et quelles perceptions ont-ils du contenu de l'aide alimentaire, de l'accueil qui leur est réservé, de l'usage qu'ils font de cette aide, de l'accompagnement éventuel qui leur est proposé et du parcours qui les a amenés à demander cette aide? Précisons encore que les « besoins » des bénéficiaires et leurs propositions éventuelles pour améliorer les dispositifs sont également pris en compte dans cette question.
2. Quels sont les processus de mise en œuvre des collaborations et quelles sont les difficultés / les facilités rencontrées ? Quels sont ensuite les changements observés/recherchés (selon l'état d'avancement) grâce à la collaboration au niveau de
 - a. la logistique et les contacts avec les commerces et/ou les producteurs locaux;
 - b. la collaboration public/associatif ;
 - c. le contenu de l'aide alimentaire ;
 - d. l'accueil et l'accompagnement social des bénéficiaires
3. Qu'apportent ces changements organisationnels aux bénéficiaires ? Cette question implique aussi d'aborder les effets éventuels sur le plan collectif. Cette sous-question est la plus difficile, car nous manquons encore du recul temporel suffisant. En effet, les bénéficiaires ne sont que rarement au courant de la mise en place de « collaborations ». En fonction de la durée écoulée depuis qu'ils ont commencé à recevoir de l'aide alimentaire, il leur est parfois impossible de comparer l'avant et l'après-collaboration.

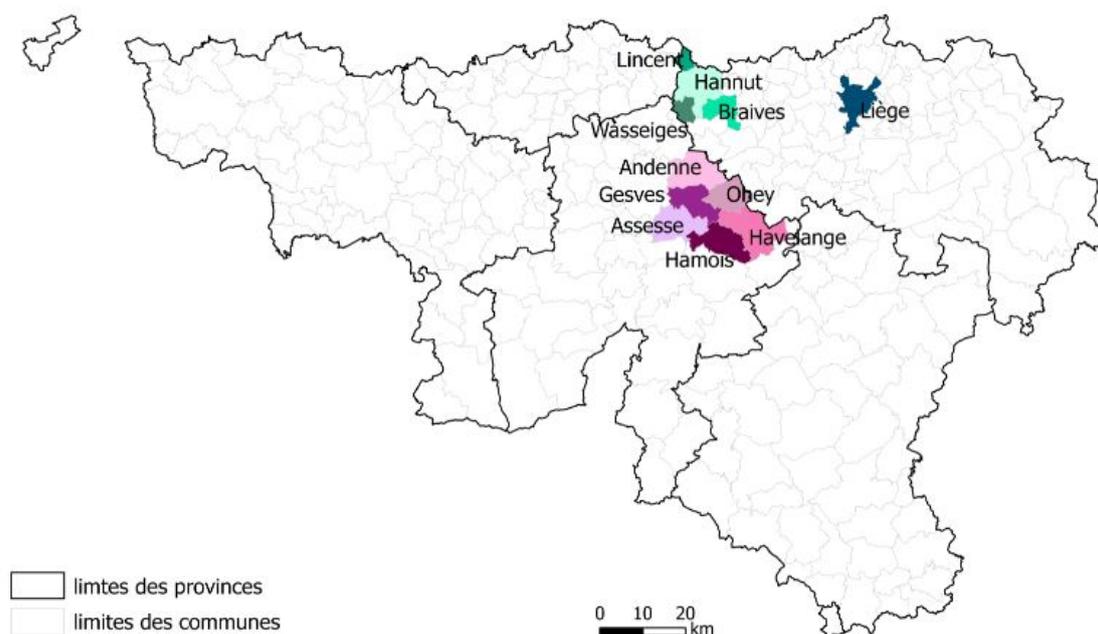
3.2. LA MÉTHODOLOGIE QUALITATIVE

3.2.1. Une analyse de cas

La méthodologie essentiellement qualitative consiste en une analyse de cas de « collaborations logistiques locales » choisis selon un critère géographique (urbain/rural) et selon des stades de développement différents (stade du projet ou stade initial, stade d'extension... voire, éventuellement, absence de collaboration ou collaboration partielle). Dans le rapport complet, on procédera d'abord à une analyse cas par cas, puis à une analyse transversale des cas.

Présentation des cas analysés

Carte 1 : Localisation géographique des trois cas analysés



La carte ci-dessus aide à situer les trois cas analysés dans le cadre de cette évaluation : un cas urbain (Liège), un cas rural en Province de Namur autour d'Assesse, mais comportant néanmoins la ville d'Andenne et un cas « mixte » à partir de la ville de Hannut en Province de Liège et comportant une série de communes rurales en Hesbaye.

1. Assesse et communes environnantes

La collaboration en construction depuis 2018 entre cinq communes rurales (Assesse – Ohey – Gesves – Hamois – Havelange) et la ville d'Andenne est une initiative de la Province de Namur démarrée à partir d'un dispositif de *distribution alimentaire* préexistant, *Distri-denrées*, intégré au Département des Solidarités sociales de la Direction des Affaires sociales et sanitaires. *Distri-denrées* fut créé en 1987 en vue d' « apporter une aide concrète aux CPAS qui ne disposaient pas des moyens – logistiques, matériels et humains – de se rendre aux criées et d'acheminer les denrées qui leur étaient destinées. Les produits proviennent des « surplus » alimentaires gérés par le Birb (bureau d'intervention et de restitution belge – service public fédéral de l'Économie). *Distri-denrées* assure

l'acheminement des surplus de production en fruits et légumes au départ de la criée de Malines auprès des CPAS de la province. À eux d'assurer la redistribution auprès de leurs bénéficiaires »²².

Parmi les communes constituant cette collaboration naissante, Assesse est la commune dite « comptoir » qui reçoit les produits de la criée de Malines (mais d'autres communes de la Province de Namur sont également desservies en dehors du cas qui nous préoccupe dans le cadre de cette évaluation).

Les initiateurs provinciaux du projet mettent en exergue la neutralité d'une administration publique permettant de sensibiliser et rassembler tous les CPAS, quelle que soit la couleur politique locale. Outre les CPAS (excepté ceux d'Ohey et d'Havelange), le secteur associatif est le grand pourvoyeur de colis alimentaires, principalement des Conférences de Saint-Vincent de Paul même si des Maisons Croix-Rouge et quelques restaurants sociaux sont aussi présents sur le territoire rural des provinces de Namur et de Luxembourg. Les responsables provinciaux relèvent le vieillissement du bénévolat au sein des associations rurales. L'accompagnement social des bénéficiaires doit être encouragé, mais non leur « infantilisation » décriée par les responsables provinciaux. Outre les colis alimentaires, une épicerie sociale est en préparation à Havelange.

Au départ, la collaboration en construction vise la création d'une « plateforme » logistique locale permettant de mutualiser les équipements de transport ou de stockage (camionnette ou chambre froide) pour soutenir l'action des petits CPAS qui disposent de peu de moyens financiers et manquent tout à la fois de locaux, de véhicules de transport et de personnel. Petit à petit, en fonction des apports et des besoins spécifiques à chaque commune, la collaboration se dirige vers des projets, encore en discussion, de coopération en faveur tantôt d'une cuisine située à Ohey où les produits pourraient être transformés, tantôt d'une épicerie sociale qui sera prochainement inaugurée à Havelange. La collaboration vise également à étendre les sources d'approvisionnement de l'aide alimentaire non seulement à des grandes surfaces locales, mais aussi à des petits producteurs, des commerçants ou des coopérateurs locaux.

Dans ce partenariat, les responsables provinciaux soulignent l'objectif d'améliorer la qualité des produits alimentaires distribués (recherche d'aliments frais) pour toutes les communes participantes, l'offre alimentaire devant être répartie équitablement entre l'ensemble des bénéficiaires de toutes les communes.

Les bénéficiaires représentent approximativement 630 familles (dont 400 à Andenne).

2. Hannut

Hannut constitue un cas de « non-collaboration » formelle. Les associations d'aide alimentaire s'adressent non seulement aux habitants de Hannut (ville et villages), mais aussi aux bénéficiaires des CPAS de Wasseiges, Braives et Lincet qui ne distribuent pas de colis alimentaires directement.

L'absence de formalisation ne signifie pas que les différents services existants sur le territoire de Hannut ne « collaborent » jamais. Tous ces services se connaissent et échangent des informations. Les services consultés dans le cadre de cette évaluation sont tous impliqués à des degrés divers dans l'aide alimentaire. Ils comportent :

- la Maison du Social, service communal qui oriente les personnes vers les services sociaux adéquats et, entre autres, vers les associations d'aide alimentaire, la Maison du Cœur et la

²² Extrait du site internet de la Province de Namur https://www.province.namur.be/distri_denrees#.

Maison Croix-Rouge. La Maison du Social récolte aussi des vivres non périssables et des produits d'hygiène à destination des deux associations précitées ;

- le CPAS de Hannut qui, entre autres, rédige les attestations permettant aux bénéficiaires d'accéder à l'aide alimentaire dans les associations hannutoises (Maison du Cœur et Croix-Rouge). Le CPAS délivre aussi ponctuellement des colis d'urgence composés de denrées non périssables commandées au FEAD. L'aide alimentaire est cependant majoritairement déléguée vers les associations ;
- La Maison du Cœur, association localisée dans une ancienne caserne. Petite association distributrice de colis jusqu'au début des années 2000, la Maison du Cœur a ouvert une épicerie sociale (toujours en attente d'agrément à l'automne 2018) et développé d'autres activités : un magasin de seconde main vendant meubles, bibelots, vaisselle, jouets et vêtements, un « service social » (aide pharmaceutique, accompagnement des personnes lors de la constitution de dossiers de règlement collectif de dettes, aide administrative...);
- La Maison Croix-Rouge de Hannut qui distribue gratuitement et régulièrement des colis alimentaires à Hannut. La Croix-Rouge comporte aussi un magasin de vêtements et de jouets de seconde main.
- L'ASBL Collectif Logement qui est surtout active dans le secteur de l'intégration sociale des personnes très précarisées et à la promotion du logement. Accessoirement, le Collectif logement organise des ateliers cuisine. Il entretient un potager (insertion sociale).

Plutôt que d'absence de collaboration, il serait plus précis de signaler qu'il n'y a plus de collaboration. Une expérience avait, en effet, été initiée par l'ASBL, la Conférence des Elus « Meuse-Condroz-Hesbaye » entre 2015 et 2017 (dates à vérifier) afin d'augmenter la quantité de denrées alimentaires récoltées, améliorer les aspects logistiques et « assurer l'accompagnement social des bénéficiaires »²³. Les contacts établis à l'époque entre différentes communes de l'arrondissement HUY-Waremme (comportant Hannut) ont été perdus suite à la perte de financement de ce projet. Cette ASBL regroupe les bourgmestres des communes de l'arrondissement.

Le nombre de familles aidées s'élève en 2017 à 254 à la Maison du Cœur (selon le Rapport d'activité de l'association établi en 2018) et entre 80 et 90 (chiffre par distribution transmis lors d'un entretien) à la Maison Croix-Rouge. Une part des bénéficiaires se rend dans ces deux associations.

3. Liège (Le Panier Solidaire)

Regroupant depuis mars 2017 une série d'associations d'aide alimentaire agréées et actives à Liège, le Panier Solidaire est une « ASBL faïtière » développant une « plateforme de redistribution des invendus alimentaires » et permettant d'accroître le nombre de grandes surfaces où récolter des invendus. À terme, un plus grand recours aux produits locaux est recherché.

Outre les représentants des associations, travailleurs sociaux ou bénévoles, des représentants des bénéficiaires composent aussi les assemblées de l'ASBL. L'Échevinat de la ville de Liège apporte son soutien, mais ne siège pas dans les instances.

Cette association a été créée au départ d'un dispositif préexistant, la Table alimentaire liégeoise, organe de concertation entre les associations de l'aide alimentaire et les services communaux. C'est dans le cadre de la Table alimentaire que le projet d'un Guide de l'aide alimentaire à Liège a été

²³ Voir <http://www.ce-mch.be/aides-alimentaires-et-distribution-des-invendus-alimentaires-117.html>

développé. Ce guide recense l'ensemble des associations rue par rue, l'objectif étant d'attribuer un et un seul centre de distribution par bénéficiaire en fonction de son domicile.

Dans le cadre de cette évaluation, ont été rencontrés, outre la Croix-Rouge, cheville ouvrière du Panier Solidaire, l'Echevinat des Affaires sociales et plusieurs associations d'aide alimentaire, la Cordée (Herstal) et plusieurs associations membres du Centre Liégeois de Service social.

Selon le Panier solidaire, le nombre de bénéficiaires de l'aide alimentaire s'élèverait à 1400²⁴.

3.2.2. Des entretiens approfondis et des focus groups

Le matériau d'analyse a été récolté *via* des entretiens approfondis et/ou des focus groups. Tous ont été retranscrits intégralement à l'exception des entretiens exploratoires. Des bénéficiaires et des travailleurs sociaux ont été consultés afin de permettre la confrontation des points de vue dans l'analyse. Le but n'est pas de vérifier les dires des uns et des autres, mais bien de repérer là où les uns et les autres convergent et là où ils divergent. Les travailleurs sociaux (y compris des bénévoles) ont été choisis dans les services/associations qui composent les collaborations. Les personnes ressources rencontrées lors des entretiens exploratoires ont relayé notre demande auprès de ces travailleurs et de ces bénévoles. Nous avons ajouté une association qui ne participe pas à l'aide alimentaire afin de diversifier les points de vue au maximum.

Les bénéficiaires ont soit été « sélectionnés » par l'intermédiaire des associations/services d'aide alimentaire, soit rencontrés directement lors des distributions de colis. Tous les entretiens de bénéficiaires ont eu lieu dans les services de distribution de colis et dans une épicerie sociale. Ils ont été effectués uniquement sur base volontaire. Dans la mesure du possible, nous avons essayé de diversifier les bénéficiaires interviewés selon le type de ménage auquel ils appartiennent (isolé(e)s, couples sans et avec enfants ; familles monoparentales...). Avec les bénéficiaires, un focus group a aussi été effectué. Nous avons ensuite opté uniquement pour des entretiens individuels pour éviter la surreprésentation de bénéficiaires bénévoles.

Outre les entretiens et focus groups, nous avons pu participer à trois réunions de coordination entre les acteurs du cas situé à Assesse (au CPAS d'Assesse le 3/07/2018, au CPAS d'Havelange le 30/01/2019, au CPAS de Gesves le 20/03/2019).

A. Les entretiens présentés par cas

Les tout premiers entretiens exploratoires effectués avant octobre 2017 (réunion précédente du CTE) ne sont pas inclus dans la liste. Ils devront être ajoutés dans le rapport complet.

En-dehors des trois cas : trois entretiens ont été réalisés :

- entretien avec Madame Alicia Grana, coordinatrice de projet chez Level-IT, Liège, 4/04/2018
- entretien avec Monsieur Luc Lefèvre, Madame Chantal Cornet et 4 autres militant.e.s de LST, Namur, 13/03/2019 ;
- entretien avec Madame Anne Delvenne, coordinatrice de Reveral (Verviers), Liège, le 21/02/2019.

1. Assesse et communes environnantes

Entretien avec Monsieur Alain Baccus, Responsable du Département des Solidarités sociales et de la communication de la Province de Namur, Madame Isabelle Paul, attachée à la Province de Namur

²⁴ Voir <https://vivre-ensemble.be/le-panier-solidaire>

(responsables de Distri-Denrées) et Madame Catherine Rousseau, chargée de projets à la FdSS, Namur, 19/04/2019.

Entretien avec Monsieur David Coppens, assistant social au CPAS d'Assesse, et Madame Sabine Chiliade, enseignante de formation et animatrice en charge notamment du « Projet légumes » au CPAS d'Assesse, Assesse, 12/02/2019.

Entretien avec Madame Annick Duchesne, Présidente du CPAS d'Havelange et Madame Sophie Lacroix, assistante sociale, Havelange, 7/03/2019.

Entretien avec Monsieur Etienne Leroy, Directeur général du CPAS d'Ohey, Ohey, 14/02/2019.

Entretien avec Monsieur José Léonard, Président de la Conférence Saint-Vincent de Paul de Seilles, Seilles, 18/02/2019.

Entretien avec 3 bénéficiaires de la distribution de colis alimentaires du CPAS d'Assesse, Courrière, 14/03/2019.

Entretien avec 2 bénéficiaires de la Conférence Saint-Vincent de Paul de Seilles, Seilles, 18/02/2019.

2. Hannut

Entretien avec Monsieur Maurice Withofs, Président de la Maison du Cœur, Hannut, 27/06/2018.

Focus group avec les travailleurs salariés et les bénévoles de la Maison du Cœur, Hannut, 16/07/2018.

Focus group avec 5 bénéficiaires de la Maison du Cœur, Hannut, 17/09/2018.

Entretiens avec Madame Delvaux, Coordinatrice Croix-Rouge de Belgique (vérifier fonction exacte) et Monsieur Henri Hicter, Président de la Maison Croix-Rouge de Hannut., Hannut, 20/11/2018.

Entretien avec un bénévole de la Maison Croix-Rouge de Hannut, Hannut, 20/11/2018.

Entretien avec Madame Françoise De Marchin du Service d'insertion sociale Collectif Maison de la Solidarité, Hannut, 12/12/2018.

Entretiens individuels avec 6 bénéficiaires de la Maison Croix-Rouge de Hannut, Hannut, 20/11/2018.

Entretien avec Madame Mélanie Lazzari, Directrice générale du CPAS de Hannut et Madame Adeline Stevens, assistante sociale au CPAS, Hannut, 25/10/2018.

Entretien avec Madame Catherine Mahieu, Service social de la Maison du Social de Hannut, Hannut, 9/10/2018.

3. Liège (Le Panier Solidaire)

Entretien avec Mme Vinciane Ernst, Coordinatrice de la Maison Croix-Rouge de Liège-Angleur et membre fondatrice du Panier Solidaire), Liège, 24/07/2018.

Entretien avec Mme François, Directrice des Services sociaux et de proximité, et Mme Maud Richard, responsable des Services sociaux, Échevinat des Solidarités, de la Cohésion sociale et des Droits des Personnes, Liège, 4/03/2019

Focus group avec 7 travailleurs sociaux, 3 assistants sociaux et 4 bénévoles actifs dans 4 associations distributrices de colis : CLSS Accueil Botanique – Marengo - CLSS Laveu - La Cordée, Liège, 20/11/2019.

Entretiens individuels avec 7 bénéficiaires du CLSS Accueil Botanique, Liège, 7/02/2019

Entretiens avec 4 bénéficiaires de l'ASBL La Cordée, Herstal, 15/02/2019.

Entretien avec un bénévole de l'ASBL La Cordée, Herstal, 15/02/2019.

B. Les entretiens avec les bénéficiaires

Les entretiens ont tous été effectués dans les associations au moment des distributions de colis à l'exception du focus group réalisé à la Maison du Cœur. La durée des entretiens était très variable, de 10 minutes à près d'une heure avec les personnes les plus disponibles. Les conditions des entretiens étaient très variables également. À l'un ou l'autre endroit, un local ou un coin tranquille avait été réservé pour les entretiens, mais cela n'a pas toujours été possible en raison de l'activité intense qui règne lors d'une distribution ou en raison de l'exiguïté du bâtiment. Certains entretiens ont été réalisés à l'extérieur du bâtiment à la demande des personnes. Quelques-unes parlaient difficilement le français alors que d'autres nous semblaient désireuses d'exprimer longuement leur point de vue.

Tableau 3 : Tableau des bénéficiaires

	Prénom (modifié) et âge	Situation sociale au moment de l'entretien	Bénévole	Durée depuis le 1 ^{er} colis
Hannut				
1	Mireille, 58 ans, en couple	Malade chronique		7 ans
2	Benoît, 55 ans, en couple	Travailleur		7 ans
3	Mariette, 88 ans, isolée	Pensionnée	Bénévole	10 ans
4	Viviane, 63 ans, majeure, isolée, 1 enfant	Demandeuse d'emploi	Bénévole	6 ou 7 ans
5	Alicia, 35 ans, isolée, 1 enfant	RIS	Bénévole	?
6	Myriam, 44 ans, séparée récemment, 3 enfants	En attente du RIS		1 mois
7	Véronique, 36 ans, famille recomposée, 2 enfants	Demandeuse d'emploi ; diplôme « tourisme », 4 langues		1 an
8	Béatrice, ?, veuve, 2 enfants	Malade		6 ans
9	Émile, 65 ans, en couple, sans enfant	RIS puis « Vierge Noire »		10 ans
10	Evelyne, 65 ans, divorcée, isolée	Pensionnée (carrière incomplète ; ex-aidante de son mari indépendant)		
Assesse et autres				
11	Céline, 37 ans, divorcée, isolée, sans enfant	Demandeuse d'emploi		+/- 1 an (auparavant : colis des parents)

12	Frédéric, 57 ans, isolé	Demandeur d'emploi puis malade ; gradué		4 mois (mais venait régulièrement il y a 10 ans lorsqu'il recevait ses enfants alors mineurs une semaine sur deux).
13	Muriel, 51 ans, divorcée, isolée, 3 enfants majeurs dont 1 encore à charge	Malade		Plusieurs années
14	Josiane, 77 ans ; veuve, isolée	Pensionnée (carrière incomplète)		2 ans (mais est venue pendant quelques années auparavant pour sa fille qui travaillait)
15	Carmen, 67 ans, divorcée, isolée	Grapa ? ; a travaillé pour les autres, pour ses parents, puis pour son mari sans rien recevoir		
Liège				
16	Christian, 43 ans, isolé	Demandeur d'emploi ; ne sait ni lire ni écrire		? (ex-bénéficiaire) ; arrêt de l'aide pour dépassement du seuil
17	Valentine, 57 ans, isolée	Demandeuse d'emploi		
18	Mariette, 63 ans, 6 enfants	Demandeuse d'emploi	Bénévole	
19	Magali, mariée, 2 enfants	Malade	Bénévole	1 an et demi
20	Sabine, isolée, 39 ans, 2 enfants	Malade		
21	Rose, 26 ans, en couple, 3 enfants	Demandeuse d'emploi		
22	Malika, en couple, 3 enfants	Aide du CPAS (en procédure de demande d'asile)		2 mois
23	Morgane, isolée, 34 ans	Malade (accident du travail)		1 an et demi
24	Hassan, isolé (sans famille en Belgique)	RIS, réfugié ; parle difficilement le français		3 ans (?)
25	Victor, environ 70 ans, en couple	Pensionné		1 an et demi
26	Lucien, 27 ans, isolé	RIS, ex-sans-abri		5 ans

3.2.3. L'analyse du contenu

Les entretiens, focus group, prises de notes et les documents écrits que nous avons pu récolter sont d'abord analysés cas par cas, puis transversalement. L'analyse du contenu procède par confrontation des informations issues des différents acteurs appartenant à un même cas, mais aussi, dans l'analyse transversale, à la confrontation des informations issues des trois cas et de LST, association ne s'inscrivant pas dans l'aide alimentaire.

Ce type d'analyse du contenu procédant par confrontation des positions au sein d'un cas puis dans l'ensemble des cas s'inspire de la méthode d'analyse «relationnelle » (Frisque, 2006). Nous essayons de repérer tant les convergences que les divergences entre acteurs interviewés.

4. Éléments d'analyse transversale

INTRODUCTION

Les premiers constats sont présentés transversalement avec quelques distinctions, lorsque celles-ci s'imposent, entre le monde rural et le monde urbain. Les bénéficiaires, les travailleurs sociaux (salariés ou bénévoles) et les représentants de CPAS ou de services communaux sont issus des trois cas présentés au point 1.3. (Hannut, Liège, Assesse et communes environnantes). Les positions de quelques militants du Mouvement Luttes Solidarités Travail (LST) sont également rapportées dans le texte. Trois d'entre eux étaient bénéficiaires de colis alimentaires.

Rappelons ici que le Comité transversal d'encadrement nous avait demandé en octobre 2017 d'inclure parmi les acteurs rencontrés dans le cadre de cette évaluation une association refusant d'entrer dans le secteur de l'aide alimentaire. LST répond parfaitement à ce critère de refus. Les membres de LST s'affirment en tant que militants contre « *la gestion des inégalités et des pauvres* », gestion dont fait partie « l'arme alimentaire ». Les mesures favorisant l'aide alimentaire sont dénoncées par LST en tant qu'outil de reproduction des inégalités, la lutte contre la pauvreté devant avant tout passer par des changements de politique fiscale, économique et sociale²⁵. LST fustige aussi la « banalisation » de l'aide alimentaire.

Avant d'évoquer les expériences et les positions des acteurs de l'aide alimentaire, il nous semble pertinent de relever que partout où nous nous sommes rendus (CPAS, associations, services communaux), les acteurs ont évoqué la gravité de la situation. La précarisation augmente et des politiques structurelles modifiant l'accès au logement et augmentant les capacités financières des personnes sont indispensables pour lutter contre cette précarisation. Ce type de discours est tenu y compris dans des Conférences Saint-Vincent de Paul, des Maisons Croix-Rouge, des épicerie sociales, des CPAS qui organisent concrètement l'aide alimentaire. « On devrait pouvoir s'en passer » constitue un leitmotiv (SVDP de Seilles, Maison du Social de Hannut...). Un certain consensus semble donc indiquer que l'amélioration de l'organisation de l'aide alimentaire ne suffira pas à lutter contre la pauvreté si d'autres mesures ne sont pas prises dans d'autres domaines, tels le logement et les revenus sociaux. Les constats sur les freins et les apports d'une meilleure collaboration pour distribuer l'aide alimentaire doivent être lus à l'aune de ce consensus de l'insuffisance de l'aide alimentaire pour lutter contre la pauvreté.

Rappelons encore que les deux types d'aide les plus représentés dans le cadre de cette évaluation sont, d'abord les colis alimentaires puis les épicerie sociales. De manière plus marginale, les restaurants sociaux et les bons d'achat sont aussi évoqués par les acteurs interviewés.

4.1. L'EXPÉRIENCE ET LES REPRÉSENTATIONS DES BÉNÉFICIAIRES DE L'AIDE ALIMENTAIRE

Dans les lignes qui suivent, des éléments de réponses sont apportés à la question suivante : quel vécu et quelles perceptions les bénéficiaires ont-ils du contenu de l'aide alimentaire, de l'accueil qui leur est réservé, de l'usage qu'ils font de cette aide, de l'accompagnement éventuel qui leur est proposé et du parcours qui les a amenés à demander cette aide? Les « besoins » des bénéficiaires et leurs propositions éventuelles sont pris en compte dans cette question.

²⁵ Voir notamment Mouvement LST, Stop aux inégalités sociales ! Plaidoyer du Mouvement Luttes Solidarités Travail (LST) à l'occasion des élections de mai 2019, février 2019.

Avant nous, la FdSS avait entrepris une série de recherches-actions relatives aux bénéficiaires de l'aide alimentaire en Région bruxelloise (HUBERT et VLEMINCKS, 2016...). Nombre de nos conclusions rejoignent les constats déjà formulés en Belgique ou dans d'autres pays européens (Diaz *et al.*, 2018).

L'expérience du secteur de l'aide alimentaire varie d'un bénéficiaire à l'autre. Certains sont novices et ne connaissent qu'une seule association depuis peu de temps. D'autres recourent à l'aide alimentaire depuis plusieurs années sans interruption ou par intermittence quand il faut faire face aux coups durs ou quand on reçoit ses enfants une semaine sur deux. Parfois certains ont connu une association lorsqu'ils étaient enfants parce que leurs parents nécessitaient déjà des colis alimentaires. Si certains bénéficiaires ne peuvent pas comparer l'association qu'ils fréquentent, d'autres ont expérimenté l'accueil et le colis de plusieurs associations, voire d'autres types d'aide alimentaire tels les restaurants sociaux ou les accueils de jour. Ces derniers repèrent aussi certaines évolutions au niveau du contenu de l'aide ou de son organisation. Ces informations qualitatives fournissent déjà quelques indices sur la capacité ou l'incapacité de sortir de l'aide alimentaire. Ceux-ci gagneraient à être confrontés à une analyse quantitative pour mesurer non seulement l'ampleur du phénomène, mais aussi la durée du recours à l'aide alimentaire et la probabilité de ne plus en avoir besoin.

Les profils des bénéficiaires rencontrés dans le cadre de cette évaluation présentent une relative variété au-delà de la précarité commune. De la jeune mère de 25 ans à la vieille dame de 88 ans, du salarié au bas salaire à la veuve autrefois aidante de son mari indépendant, de la personne isolée à la famille nombreuse, la diversité est indéniable. Néanmoins, la plupart des personnes interviewées ou simplement rencontrées sur les lieux de distribution de colis sont des femmes. Les données du SPP Intégration sociale, relatives aux commandes effectuées par les CPAS au Fonds d'aide aux plus démunis (FEAD) confirment notre observation. 82% des personnes se rendant sur les lieux de distribution en 2017 étaient des femmes²⁶.

En ce qui concerne les profils des bénéficiaires, les travailleurs sociaux dans les ASBL ou les CPAS relèvent certains changements au cours des dernières années, également à confronter ultérieurement à l'éclairage quantitatif. Ils signalent plus de familles monoparentales, mais aussi plus de familles nombreuses recomposées, plus de personnes âgées, mais aussi beaucoup plus de jeunes de 18 à 25 ans, voire plus jeunes encore (à Liège), plus de travailleurs aux revenus insuffisants. Une étude entreprise dans le secteur alimentaire espagnol fait allusion aux « anciens pauvres » et aux « nouveaux pauvres » (Díaz Mendez *et al.*, 2018).

Ultérieurement, les trajectoires des personnes rencontrées pourraient être regroupées en deux ou trois catégories (Lion, 2018) selon leur capacité ou leur incapacité, individuelle voire familiale, à devenir indépendantes de l'aide alimentaire. Cependant, le cadre de cette évaluation ne permet pas de récolter suffisamment d'éléments sur les parcours de vie. Seuls quelques indices soulignent soit le caractère temporaire de l'aide alimentaire, soit la permanence dans la grande précarité d'une génération à la suivante.

En outre, les services publics ou les associations d'aide alimentaire tirent pratiquement tous la sonnette d'alarme face à la précarisation croissante et l'augmentation du nombre de bénéficiaires de l'aide alimentaire. Seuls les services situés dans certains petits villages estiment que le nombre de familles aidées reste plutôt stable même si l'intensité de la précarité est plus marquée. Quelques données statistiques mesurant cette précarisation et l'augmentation du nombre de bénéficiaires de l'aide alimentaire seront mobilisées dans un chapitre introductif du rapport complet.

²⁶ SPP-Intégration sociale, calcul SPP -IS...

Dans ce document de synthèse, seuls les entretiens réalisés à Liège, Herstal, Andenne et Assesse sont exploités, ceux réalisés à Hannut le sont partiellement. Les extraits d'entretiens ne sont que très rarement exploités contrairement au rapport complet qui les mobilisera à souhait.

4.1.1. Les raisons du recours à l'aide alimentaire selon les bénéficiaires

Lorsqu'on demande aux bénéficiaires de retracer le parcours qui les a amenés à frapper un jour à la porte d'une association ou d'un service d'aide alimentaire, ils évoquent d'abord leur situation personnelle et leurs (trop) faibles revenus. Chômage, maladie chronique ou accident handicapant, petite pension ou pension incomplète, allocations de la « Vierge noire » et dans une moindre mesure travail avec un salaire insuffisant figurent sur la liste des situations le plus souvent évoquées par les bénéficiaires. Le budget et le « restant pour vivre » trop faible sont mis en exergue en même temps que les factures de loyer, d'électricité ou de chauffage proportionnellement trop élevées pour les maigres revenus. Un loyer de 500 euros (hors charges) à payer à partir d'allocations de chômage d'environ 900 euros pour une personne seule (Céline, 37 ans) illustre un des cas de figure les plus fréquents. En cas de maladie, le coût occasionné par les médicaments est aussi spontanément abordé par les bénéficiaires. Le surendettement rabote le budget encore un peu plus, mais celui-ci n'est pas non plus systématique. Les séparations ne sont faciles pour personne, mais lorsque le revenu est insuffisant, les conséquences deviennent catastrophiques.

4.1.2. L'accès aux colis

Les personnes sont orientées vers l'aide alimentaire par des canaux divers, par des voisins, des amis, des parents qui ont fréquenté une association, par un médecin généraliste ou un psychiatre et bien sûr par le CPAS.

Frapper à la porte d'une association d'aide alimentaire n'est pas facile. Se rendre pour la première fois au CPAS non plus ! Les bénéficiaires doivent souvent surmonter la honte (« la gêne » selon Benoît, 55 ans). Certains refuseront toujours de franchir le seuil jugé trop humiliant du CPAS ou tout simplement ne connaissent pas leurs droits (Maison du social de Hannut). Le relevé de la littérature indique qu'il existe un non-recours à l'aide alimentaire tant dans notre pays qu'en France ou en Espagne (AREAS et ORS, s.d.) d'autant plus difficile à mesurer que le nombre de bénéficiaires de l'aide alimentaire est déjà presque impossible à calculer²⁷.

Une des explications du non-recours renvoie à la stigmatisation. Selon des militants LST, parmi lesquels figurent des bénéficiaires de colis alimentaires, certaines personnes préfèrent continuer à « aller chez les curés », à « chiner » plutôt que de devoir passer par l'épreuve de l'enquête sociale. Ces personnes se sentiraient moins stigmatisées dans un rapport qui reste interindividuel avec une personne à qui on peut rendre l'un ou l'autre service en échange de l'argent ou des produits alimentaires reçus. En outre, la personne reste maître de prendre l'initiative ou non.

Néanmoins, dans les communes de petite taille ou les zones plus rurales, tout se sait que l'on aille au CPAS ou « chiner » chez le curé. La stigmatisation frappe également les enfants à l'école lorsque les parents ont demandé de l'aide.

Cependant, l'enquête sociale effectuée par le CPAS peut aussi avoir des effets positifs sur les conditions de vie des personnes et des ménages lorsque l'assistant social repère des « erreurs » (tel

²⁷ « Dans l'état actuel de son organisation, il est impossible de mesurer précisément qui bénéficie de l'aide alimentaire. En effet, toujours en raison de la diversité des dispositifs et des acteurs et du non-recoupement des données, il est impossible d'établir clairement le nombre de bénéficiaires de l'aide alimentaire » (AREAS – ORS, Le non-recours et le renoncement à l'aide alimentaire, Préfecture de la Région Aquitaine – Limousin – Poitou – Charentes, s.d., p. 5). La complexité relevée en France caractérise aussi le panorama wallon de l'aide alimentaire. Cf. FdSS, Le répertoire de l'aide alimentaire... »

un statut d'isolé déclaré à l'ONEM alors qu'on vit en permanence avec deux enfants) et encourage à obtenir des droits jusqu'alors non réclamés.

La sélection de qui a droit ou non à l'aide alimentaire pratiquée lors des enquêtes sociales renvoie à une certaine hiérarchisation institutionnelle des pauvres (Cf Franssen...). Cependant, certains bénéficiaires procèdent eux-mêmes à des distinctions morales entre les bons et les mauvais pauvres. Ils peuvent s'observer et se juger en fonction de signes extérieurs (tel le fait d'aller à la distribution avec une grosse voiture) ou de comportements jugés irresponsables (tel le surendettement).

Il nous semble important de relever cette évolution dans notre pays (comme dans d'autres pays européens). Le contrôle social des bénéficiaires est devenu obligatoire pour accéder à l'aide alimentaire. Le contrôle est toujours effectué pour une période déterminée et est donc renouvelé un an après la première enquête, voire après un délai de trois ou six mois. Seul le colis « d'urgence » ou de « dépannage » peut être octroyé tant dans un CPAS que dans une association avant que l'enquête n'ait été menée à bien. Les bénéficiaires font parfois état d'enquêtes intrusives (ouvrir les armoires et le frigo des bénéficiaires). D'autres soulignent que l'enquête menée par le CPAS permettant de recevoir le RIS ou celle menée par la mutuelle pour accéder au statut BIM suffisent. À certains endroits, le contrôle est renforcé. Dans d'autres, il est simplifié. Le CPAS insiste parfois auprès des associations pour qu'elles n'introduisent pas de critères supplémentaires à ceux exigés par le FEAD ou le CPAS (RIS...).

En outre, le seuil de revenus à ne pas dépasser étant contrôlé régulièrement, certaines personnes ne peuvent plus accéder à l'aide alimentaire bien que restant dans une situation précaire. Une légère augmentation de revenu (provoquée par exemple par une petite augmentation de salaire, un membre du ménage qui obtient un emploi ou par une diminution du remboursement mensuel des dettes dans le cadre d'une médiation). La perte du droit à accéder au colis est parfois vécue comme une catastrophe obligeant plus de solidarité intrafamiliale entre personnes précaires. Des bénéficiaires ont mentionné qu'elles redistribuaient parfois le surplus de leur propre colis à cette catégorie de personnes qui avaient perdu le droit à l'aide alimentaire. Cette redistribution peut devenir automatique entre membres d'une même famille.

La question du contrôle social, de son harmonisation entre associations et de sa délégation par un CPAS à une association sera développée dans le chapitre suivant.

4.1.3. L'accueil des bénéficiaires : convivialité *versus* tensions dans les files

La fréquence des distributions, le calendrier et les horaires sont très variables d'un service à l'autre. Elle varie d'une fois par semaine à une fois par mois selon le nombre de bénéficiaires et le volume du personnel bénévole.

Plusieurs bénéficiaires soulignent l'importance de la convivialité de l'accueil. Pouvoir s'asseoir et parler avec des personnes connues autour d'une tasse de café constitue un élément très important pour tous les bénéficiaires interviewés là où ce type d'accueil est organisé. Pour certains, il s'agit de la sortie hebdomadaire qui rythme la semaine et permet un lien social qui serait sans cela presque inexistant. Ce point de vue concerne surtout les plus âgés ou les plus isolés. L'accueil le plus apprécié est aussi celui exercé par des travailleurs ou des bénévoles qui respectent et traitent tout le monde avec équité et empathie.

Par contre, d'autres bénéficiaires relèvent encore des discriminations à l'encontre de personnes d'origine étrangère. Tel est le cas de cette jeune femme à qui des bénévoles ont déconseillé ouvertement de ne pas se marier avec un étranger en situation illégale. D'autres mentionnent les tensions entre bénéficiaires qui s'épient mutuellement et ne comprennent pas pourquoi un

bénéficiaire d'origine étrangère reçoit plus d'aliments qu'eux. De nouveau, l'attitude des bénévoles est variable d'un lieu à l'autre. Il y a aussi des réfugiés bénéficiaires de l'aide alimentaire qui soulignent « la gentillesse » et le traitement « égal envers tout le monde » effectué par des bénévoles. La question de la formation, voire de la « professionnalisation » des bénévoles sera développée dans le chapitre suivant consacré aux collaborations logistiques locales.

Une association visitée a modifié l'organisation de l'accueil au cours de ces dernières années. Un logiciel permet à présent de gérer le fichier des bénéficiaires et d'organiser les distributions sur rendez-vous. Les bénéficiaires ne doivent donc plus faire la file. Les tensions liées à l'attente longue dans les files se sont résorbées et les bénéficiaires disent préférer ce système.

4.1.4. Le contenu du colis²⁸

Le plus souvent, les bénéficiaires se disent « contents » de ce qu'ils reçoivent surtout en début d'entretien, les nuances arrivant plus tard dans les échanges. La position extrême d'affirmer qu'« On n'a pas le droit de se plaindre » et qu'il faut se contenter de ce qu'on nous donne est présente tant parmi les personnes vivant en Belgique depuis longtemps que parmi certaines personnes étrangères provenant de pays en guerre. À l'autre extrémité, est représentée bien que de manière minoritaire la position de refus et de colère face à un colis contenant des produits « périmés » ou en quantité inadéquate (cinq ou six pots de mayonnaise pour une famille monoparentale avec trois enfants). Les positions se situent donc entre un merci plutôt docile et la « gifle » provoquée par le mépris à l'égard des pauvres (militante LST).

La fraîcheur des fruits et légumes est très variable selon les lieux de distribution. L'extrême fraîcheur est rare sauf dans le cas d'Assesse et des villages approvisionnés, via la plateforme Distri-denrées, à partir d'une criée. Dans ce cas, la conservation des fruits et légumes au domicile des bénéficiaires ne pose aucun problème. Les invendus issus des grandes surfaces restent, selon les bénéficiaires et les travailleurs sociaux, de qualité très variable. Parfois, il faut jeter des produits trop mûrs qui s'écrasent dans les sacs. La modalité du « J-4 » organisée par Colruyt rapporte de meilleurs résultats que la modalité « J-1 » voire « J 0 ».

À certains endroits, les bénéficiaires rencontrés sont conscients de l'étroitesse des locaux de distribution qui ne permettent pas de stocker en grande quantité et de diversifier beaucoup l'offre des aliments. D'autres critiquent les grandes surfaces qui jettent encore beaucoup trop d'aliments et espèrent une diversification des magasins qui acceptent de donner leurs invendus.

Des bénéficiaires relèvent aussi l'irrégularité des arrivages notamment de fruits, mais aussi de lait.

Ceux qui ont fréquenté plusieurs endroits successivement ou simultanément comparent les contenus des colis. Les différences sont importantes. Certaines associations sont réputées pour proposer des « trucs pourris, pas consommables » et d'autres pour réaliser de gros efforts pour améliorer nettement la qualité des produits.

La variété des produits est beaucoup plus étendue dans une épicerie sociale qui offre beaucoup plus de produits d'hygiène et d'entretien de la maison, de langes et d'aliments pour animaux en plus des produits alimentaires. Les bénéficiaires relevaient aussi qu'ils pouvaient même acheter de la viande. Tous ne peuvent cependant pas s'y rendre. Le montant des achats autorisés à l'épicerie sociale s'élève à 7,50 euros par personne et par mois. Tous ne peuvent se le permettre, signale un bénéficiaire d'une association distributrice de colis qui précise que ce type d'aide convient aux

²⁸ La question des sources d'approvisionnement de l'aide alimentaire sera plus longuement développée dans le chapitre consacré aux collaborations logistiques locales.

personnes capables financièrement et psychologiquement de réserver une partie du budget à l'achat d'aliments (Lucien, 27 ans).

Le choix ou non des produits alimentaires

Une épicerie sociale laisse le choix du produit. La Maison du Cœur, passée d'un service « colis » à une épicerie sociale, met en avant cet argument. Les bénéficiaires de cette épicerie également.

Les distributions de colis sont organisées de manière différente. Le colis peut être préparé à l'avance et imposé. Son contenu varie généralement selon la composition du ménage, la présence ou non d'enfants. Dans certains endroits, on laisse le bénéficiaire choisir de prendre ou de laisser ce qu'il ne souhaite pas consommer. Sans surprise, les bénéficiaires rencontrés préfèrent choisir et ne pas jeter.

Néanmoins, qu'ils puissent choisir ou non le contenu de leur colis, certains d'entre eux recourent, quand c'est autorisé par les associations, à l'aide alimentaire dans deux endroits différents afin de compléter ce qui manque dans l'une par les produits de l'autre.

4.1.5. Les usages des colis alimentaires

Quel que soit le lieu de la distribution, nombre de bénéficiaires rencontrés soulignent que le colis « aide bien » (Sabine, 39 ans). Certains bénéficiaires affirment qu'ils cuisinent avec les ingrédients du colis. Les menus sont parfois composés en fonction de ce que contient le colis (Muriel, 51 ans ; Josiane, 77 ans...). Dans d'autres ménages, on critique l'impossibilité de préparer un repas complet à partir d'un colis comportant 5 paquets de pâtes, mais ni corps gras ni viande. D'autres épluchent et tranchent pains et légumes avant de les congeler. Critiqué ou apprécié, le colis sert dans ces cas-ci à la consommation du ménage.

Parmi les produits jugés en quantité insuffisante, mentionnons la viande, les œufs (même si les personnes comprennent la difficulté liée à la fragilité du produit, il s'agit d'un aliment protéiné de base) et les produits d'hygiène. La distribution de charcuterie est irrégulière, mais se fait parfois aussi en trop grande quantité. Et le jambon n'est pas consommable par tous. Là où ils sont peu présents, les fruits et les légumes frais sont réclamés. Selon les endroits, le café, le sucre, les corps gras (huile et beurre) manquent. Certains apprécieraient aussi quelques produits non diététiques, mais appréciés des enfants, tels les sodas. Les repas déjà cuisinés sont réclamés par les uns tandis que d'autres se lassent de recevoir autant de lasagnes.

Une partie des produits reçus peuvent aussi être redistribués ou échangés au sein de la famille, de la communauté villageoise ou entre les bénéficiaires le jour de la distribution.

Dans tous les endroits visités, les associations d'aide alimentaire ou les épiceries sociales combinent l'aide alimentaire et la possibilité d'acheter vêtements, jouets ou petits meubles de seconde main à très bas prix.

Même si cela peut sembler une lapalissade, relevons que les colis ou même les achats à l'épicerie sociale ne suffisent jamais à manger pendant un mois. Les achats dans les grandes surfaces réputées meilleur marché sont réguliers. « J'achète tout en produits blancs » (Rose, 26 ans). Les bénéficiaires démontrent parfois une habileté à organiser la débrouille en combinant diverses pratiques : achats au plus bas prix, repas scolaires gratuits pour les enfants, recours à deux associations. Seules ces combinaisons permettent d'« avoir quelque chose à manger à la fin du mois » (Rose, 26 ans).

Les usages autres qu'alimentaires

Des entretiens avec les bénéficiaires, il ressort néanmoins que l'aide alimentaire est d'abord utile pour pallier l'insuffisance des revenus. Un colis qui permet de manger « une bonne semaine »

permet de consacrer une part plus importante du budget du ménage au paiement du loyer ou des factures d'énergie, à l'achat de médicaments, au paiement d'une excursion scolaire ou à l'achat d'un vêtement réclamé depuis un an par sa fille adolescente. L'aide alimentaire permet parfois « d'éviter l'huissier » (Christian, 43 ans) ou « complète parfaitement le RIS » (Lucien, 27 ans).

4.1.6. Pour ou contre la gratuité ?

La plupart des associations rencontrées se disent favorables au maintien de la gratuité du colis (Maison Croix-Rouge de Hannut, Accueil Botanique, La Cordée, CPAS d'Assesse...). D'autres demandent aux bénéficiaires une contribution variable aussi selon les endroits (selon les endroits, on signale des montants de 1,50 euro ou de 2,50 euros par colis).

La plupart des bénéficiaires rencontrés « calculent au plus juste » et préfèrent ne pas payer. Certains sont dans l'incapacité de payer et ne pourraient même pas se rendre à l'épicerie sociale. Cependant, les positions sont toujours nuancées. Parmi les bénéficiaires de l'épicerie sociale de Hannut, certains peuvent comparer le système du colis et celui de l'épicerie sociale. Ils préfèrent l'épicerie où non seulement ils peuvent choisir ce qu'ils aiment, mais encore où ils n'ont « pas l'impression de mendier ». Le colis au contenu non choisi est qualifié de « dégradant » (Alicia, 35 ans)

4.1.7. Les problèmes dépassant l'alimentation

La mobilité

Dans les zones rurales au sens large, c'est-à-dire englobant les périphéries de petites villes (Hannut, Andenne), le problème de la mobilité est criant. Tous les acteurs concordent sur ce point (bénéficiaires, CPAS, associations...). Les transports en commun sont rares. Précisons encore que pour une personne à qui il reste deux euros en poche, ils sont chers. Celle-ci doit alors choisir entre l'achat d'un pain ou l'achat d'un ticket de bus pour se rendre au lieu de distribution des colis. En outre, les colis (plutôt des sacs de plastique et des cabas à roulettes) sont lourds et encombrants. Si le trajet aller en bus ne pose pas de problème, celui du retour est problématique lorsque l'on est chargé. À Andenne et à Hannut, les associations rencontrées sont décentrées. Certains utilisent leur propre véhicule ou sont véhiculés par d'autres. Le taxi social peut parfois être utilisé, mais ne constitue pas une solution généralisable à tous. Plusieurs bénéficiaires ont signalé que certaines personnes, surtout parmi les plus de 60 ans, ne recouraient pas à l'aide alimentaire en raison de ce problème de mobilité (Céline, 37 ans ; CPAS d'Assesse ; Maison du social de Hannut...). Dans certains villages, le personnel du CPAS se déplace jusqu'au domicile des personnes pour leur apporter leur colis (CPAS d'Assesse) ou organise un système de covoiturage bénévole (CPAS de Ohey).

Dans les zones rurales, certains bénéficiaires ont mentionné qu'ils avaient de nouveau recouru à l'aide alimentaire après une interruption suite à l'achat d'une voiture jugée indispensable. Par ailleurs, la possibilité de se rendre dans une association plus éloignée est toujours « calculée ». Les démarches à effectuer dans un même lieu sont rationalisées. On se rend ou non au centre de Namur pour aller chercher un colis si on a autre chose à faire en ville.

L'un ou l'autre bénéficiaire (à Hannut et Andenne) suggère aux associations d'aide alimentaire et d'accueil de jour de collaborer davantage en vue de faciliter les navettes entre ces types de services (et d'améliorer les aliments offerts par l'accueil de jour).

Le coût de la recherche d'emploi

Plusieurs bénéficiaires vivant d'allocations de chômage ont mis en évidence le coût élevé de la recherche d'emploi. La question de la mobilité (l'insuffisance des transports en commun dans les zones rurales ou périphériques et leur coût) revient sur le tapis, car il faut se déplacer pour se présenter devant un employeur. L'obligation de s'abonner à internet grève aussi le budget.

L'aide à l'achat de médicaments.

Plusieurs bénéficiaires malades chroniques (quelle que soit la maladie ou quel que soit l'âge du bénéficiaire) jugent le coût des médicaments trop élevé. Ils déplorent ne pas ou ne plus recevoir de « bons d'achat » qui leur permettraient de se soigner régulièrement. Certains évoquent qu'ils réduisent parfois la posologie prescrite par le médecin pour tenir jusqu'à la fin du mois.

Les revenus

La plupart des bénéficiaires insistent sur la difficulté de vivre (« On ne s'en sort pas ») quel que soit l'âge, la composition du ménage ou la situation personnelle. Seuls quelques-uns d'entre eux franchissent le pas vers la critique politique (« Je comprends les gilets jaunes » ; « Il serait temps que le gouvernement prenne en considération les gens à moindre revenu »...). Il est vrai que l'objet de l'entretien ne portait pas sur cette question. Nous nous référons ici aux quelques critiques formulées spontanément par les bénéficiaires.

Le loyer trop cher dans le secteur privé

La plupart des bénéficiaires ont cité spontanément le montant de leur loyer dans le secteur privé lorsqu'on leur demandait d'expliquer le parcours qui les a conduits à recourir à l'aide alimentaire. Le loyer est partout élevé tant à Liège que dans des petites villes (Hannut ou Andenne) ou dans les communes rurales d'Assesse, Ohey... Ce cri du cœur est relayé par tous les directeurs de CPAS, assistants sociaux ou responsables dans le secteur associatif.

4.2. LES COLLABORATIONS LOGISTIQUES LOCALES

Dans ce rapport d'évaluation, les collaborations logistiques locales²⁹ sont définies par trois caractéristiques minimalistes. Ce minimalisme s'explique par l'absence de définition conceptuelle claire de la « collaboration interprofessionnelle » dans la littérature et de la proximité, voire de la possible confusion, entre les définitions des concepts de collaboration, coopération, réseau... (Ben Maaroua, 2017, p. 18).

Premièrement, les collaborations regroupent à la fois des acteurs publics et des acteurs du secteur privé associatif de l'aide alimentaire (distribution de colis et épiceries sociales) en raison des connaissances du terrain wallon où tant les CPAS que les associations sont actives bien qu'à des degrés divers dans le secteur de l'aide alimentaire.

Deuxièmement, la collaboration implique une relation de réciprocité entre les acteurs. Elle repose sur un « engagement mutuel des parties » même si les différentes contributions ne doivent pas obligatoirement être égales (Ben Maaroua, 2017, p. 23).

Troisièmement, les collaborations s'expliquent par des déterminants systémiques (les éléments plus « macro » comportant ici les politiques européenne, fédérale ou wallonne, les tendances sociodémographiques...), organisationnels (comportant les mécanismes de communication et d'organisation, la gestion des conflits, les ressources, la proximité physique...) et interactionnels (éléments interpersonnels et relationnels, la confiance et la cohésion du groupe...) (Op. cit. pp. 24-27). Cette évaluation bâtie sur une enquête de terrain renvoie davantage aux déterminants organisationnels et interactionnels. Cependant, les débats et les actions menées par les acteurs font nécessairement allusion aux déterminants systémiques du contexte dans lesquels ils travaillent et organisent l'aide alimentaire. Les représentations des acteurs relatives aux déterminants

²⁹ Les notions de « collaboration », « travail en réseau » et les « transformations du travail social » seront davantage définies dans le rapport final prévu fin mai 2019.

systemiques contribuent fortement à la montée en puissance de l'analyse de cas par nature singuliers.

Sont ci-dessous synthétisés les principaux constats repérés dans les trois cas analysés, Assesse et communes environnantes (collaboration naissante impulsée et coordonnée par la Province de Namur à partir d'un dispositif préexistant de redistribution de légumes provenant d'une criée), Hannut (absence de collaboration formelle, mais relations quotidiennes entre les services publics et un réseau associatif dense et varié) et Liège (création du Panier Solidaire impulsé par le secteur associatif et soutenu par la Ville de Liège). Il s'agit d'une première synthèse qui sera précisée et étoffée dans le rapport final, notamment grâce à l'introduction d'extraits tirés des entretiens réalisés avec une série d'acteurs de l'aide alimentaire, les associations et les services publics, CPAS ou services communaux³⁰.

Cette première synthèse consiste en une analyse transversale bien que chaque cas soit tributaire d'une histoire singulière non reproductible ailleurs ou à un autre moment. Rien que la localisation géographique des trois cas, une grande ville wallonne, des villages de la Province de Namur et une ville moyenne au milieu de la Hesbaye agricole, implique bien entendu des caractéristiques démographiques, économiques ou sociales spécifiques à chacun d'entre eux. Il n'empêche que certains constats, tels la précarisation de la population ou le vieillissement du bénévolat, ou certains problèmes à résoudre, telles la question du transport d'aliments ou celle de la mobilité des personnes dès qu'on s'éloigne d'un centre urbain, sont bien souvent communs. Par ailleurs, on peut aussi placer sur un axe commun les positions différentes ou divergentes formulées par les différents acteurs. Tel est le cas d'une des conceptions du travail bénévole. Certains rejettent la possibilité d'être à la fois bénéficiaire et bénévole alors que d'autres encouragent cette combinaison (parfois avec des arguments et des valeurs différentes). Parfois aussi, certains processus locaux rencontrés dans un seul cas peuvent « monter en généralité » et méritent d'être relevés. Tel est le cas de la crainte exprimée dans de petites communes rurales de voir leurs projets locaux affectés par la mise sur pied d'une collaboration intercommunale.

Enfin, rappelons une limite de ce travail. L'objet d'évaluation porte sur les collaborations logistiques locales avec un focus particulier sur les bénéficiaires, sur leurs besoins et les apports qu'ils peuvent retirer de ces collaborations. Nous avons donc accordé la priorité à tous les acteurs en contact direct avec les bénéficiaires, qu'il s'agisse de services publics ou de services associatifs. Le secteur de la grande distribution, de l'industrie agro-alimentaire et de l'agriculture n'ont pu être rencontrés dans le cadre de cette évaluation.

4.2.1. Les problèmes de départ d'une collaboration locale : la logistique et la concurrence

Pour mettre sur pied une collaboration, la plupart des acteurs rencontrés ont souligné l'importance de partir d'un problème ressenti sur le terrain par les acteurs locaux et non d'un modèle qu'il s'agirait d'imposer partout. Ce sont toujours les services publics ou associatifs qui déterminent ce problème, pas les bénéficiaires de l'aide alimentaire. Ce constat peut paraître une évidence, mais n'oublions pas que les bénéficiaires constituent l'angle d'approche de cette évaluation.

Le problème local, tel qu'il est exprimé par les services, renvoie systématiquement à des lacunes logistiques pour améliorer la qualité, la diversité ou la fraîcheur des denrées à distribuer, mais nous verrons plus bas que la logistique n'est pas l'unique problème.

³⁰ Pour plus de précisions sur la constitution des cas et les acteurs interviewés, voir le point 3.2. La méthodologie qualitative.

Dans le cas d'Assesse, chaque commune dispose d'un atout, mais doit composer avec les autres pour combler ses manques. Ohey a racheté un vieux restaurant qu'il faut rénover en fonction des normes actuelles, mais ne dispose ni d'association d'aide alimentaire, ni d'épicerie sociale. Gesves a développé le maraîchage social. Havelange ne dispose pas de chambre froide, mais développe un projet d'épicerie sociale impliquant une coopérative de production de légumes biologiques. D'autres communes espèrent intégrer à terme ce projet soit en envoyant leurs bénéficiaires à Havelange, soit en créant une épicerie itinérante à partir de l'épicerie fixe localisée à Havelange. Aucune de ces communes et aucun de ces CPAS ne disposent de moyens suffisants de transport, de stockage et de main d'œuvre. La collaboration vise l'amélioration de la qualité de l'aide alimentaire pour tous en mettant l'accent tout particulièrement sur la récolte de produits locaux, voire biologiques.

Le cas du Panier Solidaire vise également l'amélioration de la logistique (transport et stockage collectivisés) et de la qualité du contenu de l'aide alimentaire. À terme, l'espoir de voir grandir l'apport de produits locaux est bien formulé (Croix-Rouge de Liège).

Cependant, ce que la Table alimentaire de Liège recherchait avant tout, c'était la structuration du secteur associatif local pour combattre l'esprit de concurrence alors en vigueur entre les associations (« mes pauvres », « mon Delhaize »,...). Le problème de la concurrence a également été pointé dans d'autres endroits (notamment à Mons par Soreal).

La fin d'une entente entre services pour assurer l'aide alimentaire peut également susciter une collaboration nouvelle. Tel est le cas à Havelange où le CPAS n'aurait pas développé un projet d'épicerie sociale si ses bénéficiaires avaient pu continuer à se rendre à l'épicerie sociale de Ciney et au resto du Cœur de Marche. C'est la saturation de ces deux services qui a engendré l'idée de développer un nouveau projet.

En outre, le problème de la mobilité pousse aussi à trouver une solution locale. Les bénéficiaires n'ont pas nécessairement une voiture pour aller chercher un colis dans une association éloignée de plusieurs kilomètres.

4.2.2. Quelques difficultés rencontrées lors de la mise en œuvre

Lorsque les collaborations locales sont intercommunales, il faut rappeler que chaque commune a une histoire et parfois des accords, des conventions, des participations dans d'autres projets bien antérieurs à la collaboration logistique locale, soit au sein de la commune soit avec d'autres communes.

Les Groupements d'actions locales (GAL) préexistent à l'initiative de la Province de Namur visant à stimuler et encadrer la collaboration entre Assesse, Hamois, Havelange, Ohey, Gesves et Andenne. Certaines difficultés sont constatées là où les communes regroupées pour former un GAL ne coïncident pas parfaitement avec celles intégrant cette collaboration logistique en construction. La spécificité des territoires est mise en avant. Somme-Leuze impliqué dans un GAL avec des communes de la province de Namur se sentirait davantage ancré en Famenne et proche de Marche-en-Famenne (qui offre une belle diversité de services) que d'Havelange et du Condroz. Par ailleurs, une collaboration logistique locale peut rajouter des « couches à la lasagne ». Soutenue financièrement par un GAL regroupant Gesves, Assesse et Ohey, une coopérative a été créée récemment. L'entrée de ces communes dans une collaboration plus vaste complique la donne. L'intérêt n'est pas spontané pour multiplier les collaborations. Selon les acteurs, il faut d'abord consolider certains projets avant d'étendre à d'autres communes.

La crainte de dénaturer les projets préexistants

Dans de petites communes rurales, des CPAS ont exprimé leurs craintes de voir leurs propres projets mis à mal par une collaboration plus grande. La distribution de colis à Assesse a donné lieu à une série d'activités soutenues par le CPAS et la bibliothèque communale. Ces acteurs communaux redoutent de perdre la convivialité de leurs actions locales s'ils s'associent avec d'autres CPAS. Outre cette crainte, celle de « dénaturer l'objet social » d'un projet informel est également formulée si « de grosses structures » sont impliquées dans le projet collaboratif (CPAS d'Havelange). Pour ces acteurs publics locaux, il est essentiel de maintenir ce qui préexiste. La collaboration doit apporter une plus-value pour tous, non un changement radical dans les logiques du travail en vigueur. Ce souhait de préserver « ce qui fonctionne bien » est d'autant plus marqué que les petits CPAS défendent et pratiquent encore une approche « globale » des divers problèmes rencontrés par les personnes qui frappent à leur porte, contrairement à l'approche « compartimentée » en vigueur dans les grands CPAS (CPAS d'Havelange).

Certains petits CPAS signalent l'importance, dans les débats, de rester « proches du terrain », de ses problèmes et de son contexte. Dans cette optique, les acteurs invités autour de la table devraient d'abord représenter ce terrain local avant d'ajouter d'autres acteurs relevant d'un niveau supérieur, telles les fédérations de services qui « chapeautent l'aide alimentaire à un très haut niveau » (CPAS d'Havelange). Sinon, certaines questions ayant déjà des pistes de solution au niveau local risquent d'être rediscutées sans pour autant apporter de compléments utiles (tel était le cas d'une question portant sur le choix à opérer entre une épicerie fixe à Havelange ou une épicerie itinérante. Le choix avait déjà été opéré localement en fonction des ressources et des contraintes locales).

Les difficultés lors du montage d'une épicerie sociale

Les premières difficultés renvoient au besoin de locaux adéquats pour monter une épicerie et de moyens logistiques suffisants pour transporter et stocker la marchandise. Le recours à la main-d'œuvre constitue une autre difficulté et la solution passe souvent par le recours à des bénévoles ou à des bénéficiaires du CPAS sous contrat de type « articles 60 ». Une formation minimale de ce personnel, payé ou non, doit bien sûr être assurée.

La critique de « concurrence déloyale »

Du côté des acteurs économiques, les supermarchés accusent parfois les services publics ou associatifs de « concurrence déloyale » lorsqu'ils envisagent de monter une épicerie sociale. Il faut « beaucoup batailler » pour expliquer que l'épicerie sociale ne permettra certainement pas d'acheter « tout le caddie » (CPAS d'Havelange). Néanmoins, des avancées sont parfois constatées. Si certains gérants n'admettent toujours pas cette « concurrence », d'autres ont compris qu'on pouvait tirer un certain avantage d'une épicerie sociale. Plutôt que de donner aux bénéficiaires du CPAS des bons d'achat pour acheter de la nourriture au supermarché local (avec le risque d'identifier trop facilement les bénéficiaires du CPAS alors que la confidentialité doit être préservée), le CPAS projette d'acheter dans ce supermarché des denrées qui seront redistribuées à l'épicerie sociale.

Le besoin de financement permanent

L'épicerie sociale montée à Hannut par une association fonctionne grâce au produit de la vente de seconde main de meubles, bibelots, vêtements, jouets... organisée en parallèle par la Maison du Cœur, en plus de l'argent récolté à l'épicerie (en 2018, la règle était de ne pas dépasser un montant d'achat de 7,50 euros par mois et par personne, ce montant étant par conséquent multiplié par le nombre de personnes composant le ménage). Ces objets revendus proviennent de dons. Les achats d'aliments en grande surface revendus à 50% du prix constituent l'apport principal de ce qui est

vendu à l'épicerie. Néanmoins, l'association bénéficie également de dons alimentaires (issus des surplus d'industries agro-alimentaires locales).

Le montage d'une épicerie sociale à Havelange se fait en devant dénouer une succession de nœuds. Les apports financiers sont souvent manquants. La coopérative Cocoricoop qui devrait à terme approvisionner l'épicerie sociale est trop jeune pour pouvoir vendre à prix réduit dans une épicerie sociale. Les paniers bio sont vendus aux particuliers à un coût trop élevé pour les personnes précaires. La tension entre intérêts économiques et avantages sociaux n'a pas encore de solution définitive, mais la recherche se poursuit.

À Liège, dans le cadre de la Table alimentaire, une épicerie sociale a ouvert pendant environ trois ans, mais a fait faillite en 2007 suite à l'arrêt du financement européen (FSE). Le principe du financement implique à terme le « self-supporting », mais l'apport de l'épicerie sociale reste majoritairement constitué d'achats. « Si vous n'êtes pas subsidiés, ça ne marche pas, une épicerie sociale ! » affirment les représentants de l'Échevinat des Affaires sociales. La Ville de Liège étudie la possibilité d'ouvrir à nouveau une épicerie sociale, mais estime qu'un subside entre 5000 et 10 000 euros est insuffisant pour assurer la réussite d'un tel projet.

Une autre difficulté financière soulevée tant en ville qu'à la campagne renvoie à la situation financière des communes, parfois placées sous contrôle du Centre régional d'aide aux communes. Celles-ci ont alors du mal à assurer subsides locaux, personnel et moyens humains lors de la création d'une épicerie sociale.

Les divergences de vues entre associations ou entre CPAS et associations.

Les approches, les objectifs, les pratiques peuvent varier d'une association à l'autre ou entre une association et un service public. Là où il n'y a pas de collaboration formelle, à Hannut, les conceptions sont très différentes entre la Maison du Cœur et la Maison Croix-Rouge. L'une défend la gratuité par principe humanitaire, l'autre est passée du colis gratuit à l'épicerie payante (à 50% ou moins du prix pratiqué en grande surface) au nom du respect de la dignité du bénéficiaire qui peut choisir ses produits et payer comme tout autre consommateur. Le rapport au bénéficiaire et les principes du contrôle social ne font pas consensus entre la Maison du Cœur et le CPAS. Le CPAS affirme son devoir de respecter un cadre légal strict impliquant, entre autres, l'équité envers tous les citoyens alors que les associations disposent d'une relative liberté d'aider davantage l'un plutôt que l'autre en fonction de critères propres. Ces divergences de vues peuvent rendre plus difficile une éventuelle collaboration. Néanmoins, tous se connaissent, se transmettent des informations, orientent les bénéficiaires vers les services organisés par les autres. Cela invite à penser qu'une certaine collaboration informelle existe entre tous les acteurs sur le territoire de Hannut et des communes environnantes. On peut poser la question de savoir si une collaboration formelle est indispensable partout.

4.2.3. La question du bénévolat

Pratiquement partout, en ville ou à la campagne, trois problèmes communs relatifs au bénévolat ont été soulevés. Par contre, le rapport au bénévolat et aux bénévoles varie non seulement entre secteur public et secteur associatif, mais aussi d'une association à l'autre.

Les bénévoles sont majoritairement des personnes âgées, qui ne sont pas disponibles à tout moment. En raison du vieillissement, certains redoutent, y compris au sein de certains services publics (ville de Liège), le possible non-remplacement de ces bénévoles. Par contre, un jeune bénévole (d'une vingtaine d'années) rencontré à Liège se plaignait du manque de considération des « vieux » bénévoles à l'égard des jeunes.

Un autre problème réside dans le manque d'équité et d'égalité de traitement envers les bénéficiaires, observé chez une partie des bénévoles même si la tendance actuelle renforce l'harmonisation des pratiques d'accueil et de contrôle social. Des discriminations ethniques sont parfois constatées et condamnées par des responsables d'associations. Même là où les discriminations ethniques, sexuelles ou autres sont devenues presque inexistantes suite au départ de beaucoup de bénévoles, le jugement reste courant entre les « vrais » pauvres qui ont « vraiment besoin » de l'aide alimentaire et les « profiteurs » parfois qualifiés de « professionnels ». Les critères d'octroi en vigueur dans les CPAS sont parfois jugés insuffisants même s'il faut bien accepter d'octroyer un colis ou l'entrée à l'épicerie sociale aux personnes munies d'une attestation rédigée par un CPAS. Les bénéficiaires se rendant dans deux, voire trois services d'aide alimentaire font partie des « profiteurs », selon cette représentation des bénéficiaires. Par contre, du côté des CPAS, on insiste toujours, quel que soit l'endroit, sur l'obligation de respecter l'égalité de traitement des personnes. C'est l'obligation de respecter ce principe, auquel s'ajoute le risque de tensions ou de jalousie entre bénéficiaires, qui incitent certaines associations à ne pas recourir au bénévolat des bénéficiaires. Pour d'autres, le fait de « savoir ce que c'est que d'avoir faim ou d'avoir froid » est épinglé comme une qualité essentielle pour bien servir les autres. Cette qualité est alors opposée à la « bonne conscience » des personnes aisées qui pratiquent le bénévolat dans l'aide alimentaire. Enfin, le Panier Solidaire à Liège adopte encore un autre point de vue en impliquant des bénéficiaires (bénévoles) de l'aide alimentaire dans le conseil d'administration de cette ASBL faïtière.

Un troisième problème relevé en ce qui concerne le bénévolat est la nécessité de lui fournir un minimum de formation afin de pallier ce non-respect de l'équité constaté chez une partie des bénévoles. La Ville de Liège a facilité la participation de bénévoles à la formation « Tous VIP », organisée par la Croix-Rouge « à destination des volontaires engagés auprès des personnes en situation de pauvreté, au sein de la Fédération Wallonie Bruxelles »³¹. En guise de bémol, relevons le point de vue du RWLP et de LST qui condamnent le contrôle social qu'ils assimilent à du dénigrement. Il ne suffirait donc pas de former les bénévoles. Il faudrait aussi les conscientiser à la violence sociale exercée par le contrôle des bénéficiaires

Les locaux des associations

Les locaux utilisés pour distribuer les colis sont souvent petits et vétustes (La Cordée, CSVP de Seilles, Maison Croix-Rouge de Hannut...). Le manque d'espace pour entreposer les aliments est mis en évidence. Les voitures personnelles des bénévoles sont encore parfois utilisées pour la récolte des invendus. Les moyens informatiques existent, mais de manière inégale. Selon la Ville de Liège, les toutes petites associations n'ont toujours pas d'ordinateur à disposition et ne pourraient donc pas recourir aux plateformes informatiques, telle Bourse aux dons³² développée par Level-IT en collaboration avec la Fédération des Services sociaux.

4.2.4. Le besoin d'échanges entre travailleurs sociaux

Dans plusieurs communes, les CPAS insistent sur le fait qu'ils connaissent beaucoup trop peu ce qui existe dans d'autres communes ou d'autres CPAS. À Havelange, on souhaiterait échanger davantage avec les assistants sociaux de Ciney et Hamois au sujet des constats, des actions menées et des évolutions. Le partage d'informations et le « recueil de bonnes pratiques » entre travailleurs sociaux sont considérés comme étant des préalables à toute collaboration plus vaste. Ces lieux et temps de rencontre « manquent énormément ». Le même constat est établi à Liège où existe le Panier

³¹ <http://www.tousvip.be/>

³² Bourse aux dons est une plateforme informatique qui met en relation les commerces qui offrent des invendus et des services (CPAS ou associations) qui récoltent ces invendus.

Solidaire. Des échanges entre travailleurs sociaux en plus des réunions déjà organisées par la Table alimentaire et le Panier solidaire seraient les bienvenus. L'échange de connaissances permet un gain de temps considérable. À Hannut, la demande n'est pas explicite partout, car services et associations se connaissent bien, ce qui n'empêche pas les tensions entre associations affichant des objectifs et des approches différentes de l'aide alimentaire. Néanmoins, la Maison Croix-Rouge de Hannut jugerait utile d'organiser quelques réunions afin d'établir un guide social local pour savoir qui fait quoi et mieux renseigner les bénéficiaires de l'aide alimentaire sur les heures d'ouverture des autres services.

4.2.5. Les collaborations entre services publics et le secteur associatif

Précisons d'entrée de jeu qu'outre les services publics et les associations, les acteurs économiques privés sont aussi impliqués d'une manière ou d'une autre dans ce genre de collaboration, mais pas en tant qu'organisateur directs ou que connaisseurs des bénéficiaires de l'aide alimentaire.

La « sous-traitance » de l'aide alimentaire vers les associations

Une série de CPAS sont actifs dans le secteur de l'aide alimentaire. Certains organisent eux-mêmes leur distribution de colis soit ponctuellement pour répondre à des situations d'urgence (CPAS de Hannut), soit régulièrement (CPAS d'Assesse). D'autres encore développent des initiatives (tel le projet Ho.Re.Sol développé par le CPAS d'Herstal, qui organise une table d'hôtes et un bar à soupe).

D'autres CPAS délèguent l'aide alimentaire. Avant de rassembler CPAS ou services communaux et associations au sein de collaborations logistiques locales, ces derniers ont parfois conclu des conventions écrites (et parfois tacites). Tel est le cas du CPAS d'Ohey qui ne distribue plus de colis et a signé une convention avec la Conférence Saint Vincent de Paul (CSVP) de Seilles, renouvelée annuellement. Cette convention assure le transfert vers la CSVP des denrées provenant du FEAD et qui étaient autrefois reçues directement par le CPAS. Le CPAS fournit les attestations permettant aux bénéficiaires d'Ohey de recevoir des colis alimentaires distribués par la CSVP de Seilles. En échange, la CSVP transmet au CPAS la liste des personnes effectivement venues à la distribution et le nombre de passages effectués par ces derniers. Ne disposant pas non plus d'association active sur son territoire, le CPAS d'Havelange oriente ses bénéficiaires de l'aide alimentaire vers l'épicerie sociale de la Croix-Rouge de Ciney et vers le Resto du Cœur de la ville de Marche. Dans le cas d'Havelange, rappelons que cette sous-traitance est actuellement révisée suite à la saturation des services d'aide alimentaire de Marche et Ciney. Un retour vers un service local est en projet avec la création d'une épicerie sociale à Havelange.

Le CPAS de Liège oriente également ses bénéficiaires vers les associations d'aide alimentaire reprises dans un Guide de l'aide alimentaire à Liège. Guide à destination des travailleurs sociaux élaboré pour la première fois en 2013 et actualisé régulièrement par l'Échevinat de la Ville de Liège. Selon son domicile, la personne est orientée vers un seul service situé dans son quartier. La personne ne choisit pas le service et ne peut pas, en principe, se rendre dans deux services distincts. Les personnes sans revenus et/ou sans papiers sont dirigées vers la Maison Croix-Rouge de Liège. Cette structuration de l'aide alimentaire visant, entre autres, la suppression des « doublons » avait été organisée dans le cadre de la Table alimentaire liégeoise (d'où est issu le Panier Solidaire) à l'initiative du secteur associatif. Parallèlement à cette structuration rue par rue, quartier par quartier de l'aide alimentaire sur le territoire de la ville, les conditions d'octroi de l'aide alimentaire ont été harmonisées. Ces conditions sont reprises dans le Guide. Outre les critères d'octroi, les critères d'accueil des personnes ont aussi été discutés en vue d'être les plus harmonisés possible. L'objectif explicite est de ne pas recommencer plusieurs fois l'enquête sociale éprouvante pour les bénéficiaires. Le CPAS effectue l'enquête sociale déterminant si oui ou non la personne a droit de recevoir des colis. La référence au seuil de pauvreté « européen » doit être utilisée partout. Les associations qui ont

engagé un assistant social diplômé peuvent aussi effectuer l'enquête sociale et il n'y aura pas de contrôle de l'association par le CPAS, car cette collaboration « se fait en bonne intelligence » (ville de Liège). Cette harmonisation des critères d'accueil et d'octroi a demandé beaucoup de temps. Les critères étaient parfois plus stricts dans certaines associations qu'au CPAS. Par ailleurs, la collecte des invendus alimentaires étant également collectivisée entre associations et soutenue par la Ville (emploi de deux articles 60 et mise à disposition d'un véhicule de transport), une relative homogénéisation du contenu des colis ainsi qu'une amélioration de l'apport en produits frais ont aussi été recherchées. Le système fonctionne bien, mais n'est pas parfait. La table alimentaire a atténué la concurrence entre associations, mais ne l'a pas supprimée (ville de Liège). Un certain « esprit de clocher » persisterait dans le chef de certaines associations.

Lipsky et Smith soulignent que cette forme de contractualisation publique/privée dans le secteur de l'aide d'urgence permet de réagir plus rapidement face à des « besoins immédiats et focalisés sur des solutions de court terme ». Cette « sous-traitance » vers des ASBL permet également aux pouvoirs publics « d'économiser de l'argent » dans la mesure où les associations mobilisent leurs « ressources privées – le temps des bénévoles et les donations charitables de biens et d'argent » (Lipsky et Smith, 2011, pp. 1 et 10). Pour Retière et Le Crom, coauteurs d'une « sociohistoire » de l'aide alimentaire en France, les associations d'aide alimentaire « mises en réseau » se voient investies « par l'État social du rôle de voiture-balai » récupérant ceux que n'aident plus (ou plus suffisamment) les politiques sociales classiques. Ces auteurs précisent encore que les associations d'aide alimentaire ne se contentent pas de ce rôle. L'introduction de la « rationalité bureaucratique » et de normes managériales dans les associations a complètement modifié leur vocation caritative d'origine : « les associations les plus puissantes se découvrent l'ambition d'investir le terrain dit de l'insertion au nom de la lutte contre l'exclusion et de la critique - unanime - de l'assistantat » (2018, pp. 301-302).

Un service public coordinateur ou animateur des collaborations

L'initiative de mettre une collaboration logistique sur pied revient parfois au secteur associatif, parfois au secteur public. Dans le cas du Panier Solidaire, la Croix-Rouge a joué un rôle moteur dans la création de cette « ASBL faïtière » regroupant des associations d'aide alimentaire déjà présentes à la Table alimentaire de Liège. Seules les très petites associations n'ont pas intégré le Panier Solidaire faute de moyens (il faut notamment payer une cotisation). L'Echevinat ayant en charge les affaires sociales a soutenu le développement de la collaboration, mais n'est pas entré dans le conseil d'administration de l'ASBL afin d'assurer la continuité en cas de changement politique. Dans le cas où il n'y a plus de collaboration, Hannut, c'était également une ASBL, la Conférence des Élus de Meuse-Condruz-Hesbaye qui avait pris l'initiative d'encourager la coordination et la collaboration de différents services publics et associatifs de l'arrondissement Huy-Waremme (englobant Hannut). Initiée en 2015, cette collaboration poursuivait trois objectifs, l'augmentation de la collecte alimentaire, le renforcement logistique et « l'assurance » de l'accompagnement social des bénéficiaires³³. Les acteurs privés et publics se sont rencontrés dans ce cadre, mais depuis l'arrêt du financement du projet, la plupart des contacts et des actions entreprises sont tombés à l'eau à l'exception de la « Shoe box », opération caritative réalisée pendant les fêtes de fin d'année³⁴.

³³ Voir le site internet de la Conférence des Élus <http://www.ce-mch.be/aides-alimentaires-et-distribution-des-invendus-alimentaires-117.html>.

³⁴ La shoe box est une boîte contenant des denrées festives qui n'entrent pas dans la composition habituelle d'un colis alimentaire, et un « petit mot » à destination des personnes défavorisées.

Dans le cas d'Assesse et des cinq autres communes (Hamois, Gesves, Havelange, Ohey et Andenne), l'initiative de créer une collaboration a été lancée par un service public. Cette initiative est toujours coordonnée par la Province de Namur à partir d'un dispositif préexistant également initié par la Province, Distri-denrées, qui assure le transport des légumes récoltés à la criée de Malines vers les CPAS associés au dispositif.

Dans les cas où le secteur public (non les instances politiques locales) assure la coordination ou, du moins, l'animation de la collaboration, la continuité et la neutralité envers les associations sont davantage assurées. Les services publics promeuvent aussi l'harmonisation du contrôle social des bénéficiaires (principe d'équité) et introduisent ou renforcent dans le secteur associatif des éléments de « rationalité bureaucratique », tel le respect de critères de revenus ainsi que de la composition du ménage pour déterminer l'octroi de colis et la quantité d'aliments attribuée (Retière et Le Crom, 2018, p. 302).

4.2.6. L'approvisionnement de l'aide alimentaire

Les banques alimentaires fournissent une part importante des aliments aux associations membres. Elles reçoivent les aliments commandés au FEAD et collectent elles-mêmes des invendus dans les commerces. Beaucoup de CPAS commandent aussi des aliments au FEAD même si tous ne le font pas. Celui d'Ohey a opté pour des bons d'achat échangeables dans les commerces locaux même s'il estime que cette aide sous forme de bons n'est pas majoritaire. Comme déjà évoqué plus haut, le CPAS d'Ohey (et beaucoup d'autres CPAS en Wallonie) a signé une convention avec une association distributrice de colis, la Conférence Saint-Vincent de Paul de Seilles.

Les invendus des grandes surfaces

La question des invendus alimentaires et de manière plus générale, des sources d'approvisionnement de l'aide alimentaire est discutée partout. Dans les trois cas analysés, on peut relever un certain fossé entre les discours politiques et médiatiques et les discours tenus par les acteurs de terrain.

En ce qui concerne les invendus alimentaires issus des grandes surfaces, les positions des acteurs de terrain sont à la fois clivées selon un critère urbain / rural, mais néanmoins communes si l'on considère la tendance de fond³⁵. Dans une grande ville comme Liège, la collecte des invendus fonctionne de manière très organisée. L'acheminement vers les différents services de distribution également. Celui-ci se fait toujours en fonction de la date de distribution des colis afin de conserver les aliments frais dans le meilleur état possible. À Liège, les invendus constituent un apport très important de l'aide alimentaire. Ils sont collectés directement dans les supermarchés locaux en grand nombre sur le territoire. Les pratiques varient selon les enseignes. Colruyt cède ses invendus quatre jours avant la date limite de vente (« J-4 »), pratique préférée par les associations qui ont le temps de stocker proprement avant de distribuer des produits qui restent consommables encore pendant quelques jours par les bénéficiaires. Par contre, les cessions d'invendus à « J-1 », voire à « J zéro » posent beaucoup de problèmes, car les produits ne pourront être distribués aux bénéficiaires qu'un jour ou deux plus tard. Certaines grandes surfaces donnent encore « pour se donner bonne conscience » sans bien préparer les invendus (des fruits écrasés, des muguetts du 1er mai mélangés aux fruits...). À Andenne, le constat est le même. Les grandes surfaces sont d'accord de « donner » à condition que la Conférence Saint-Vincent de Paul collecte les invendus « tous les jours la veille au

³⁵ Le secteur de la grande distribution n'a pu être recontacté dans le cadre de ce rapport final en raison du choix de l'angle d'approche, celui des bénéficiaires. Par contre, il avait été rencontré lors de l'étape exploratoire de cette évaluation. Une consultation de supermarchés locaux aurait certainement apporté un éclairage supplémentaire sur la question des invendus.

soir ». Cette association a cessé de collecter en grande surface parce qu'elle refusait « d'être considérée comme une « poubelle ».

Les associations membres du Panier Solidaire sont conscientes de la difficulté d'exiger « J-4 » partout, mais revendiquent néanmoins une collecte « J=2 » plus facilement négociable. Les heures de collecte peuvent aussi poser problème lorsqu'elles sont imposées en fin de journée. Les associations rappellent qu'elles fonctionnent uniquement avec des bénévoles qui ne peuvent être disponibles à tout moment. Des négociations peuvent s'étaler sur plusieurs mois dans le seul but d'obtenir une collecte d'invendus à 16 heures plutôt qu'à 18 heures. Des améliorations sont néanmoins relevées par le Panier Solidaire, certaines enseignes acceptant de modifier les horaires ou de céder un peu plus tôt leurs invendus. L'Echevinat des Affaires sociales de la Ville de Liège collabore avec les associations intégrant le Panier Solidaire et confirme l'épuisement des associations qui collectent plusieurs fois par semaine les invendus dans une même grande surface. Les associations relatent également certaines difficultés de collaboration qui subsistent entre elles. Celles-ci tendent encore à conserver « leur chasse gardée » sur des accords locaux passés avec des grandes surfaces. Elles refusent donc de céder ou de partager avec d'autres associations ces invendus comme cela est pourtant encouragé dans le cadre du Panier Solidaire.

Dans les zones rurales, l'apport des invendus alimentaires issus des grandes surfaces est plus marginal, voire « anecdotique » (CPAS d'Havelange). L'amélioration de la gestion des stocks des grandes surfaces est soulignée tant dans les villages de la Province de Namur qu'à Andenne ou à Hannut (Maison du Cœur, CPAS d'Havelange, CSVP de Seilles). L'apport des invendus étant insuffisant, le CPAS d'Havelange met en avant la nécessité de respecter le principe d'équité entre les bénéficiaires. S'il n'y a qu'un cageot de légumes, on ne peut pas donner à l'un et pas à l'autre. Dans les petites villes ou les zones rurales moins bien outillées, la difficulté réside aussi dans le caractère artisanal de la logistique. Ce sont des bénévoles qui utilisent leur propre voiture pour aller chercher les invendus. Transporter de la charcuterie ou d'autres produits frais en été ne convient pas sans moyen de transport adéquat et l'association peut alors renoncer à cette source d'approvisionnement.

L'amélioration de la gestion des stocks est relevée partout, même en ville, obligeant les organismes urbains à diversifier et augmenter leurs accords avec des grandes surfaces.

L'apport marginal des producteurs et des commerces locaux autres que les grandes surfaces

Si les circuits courts sont fortement valorisés dans les discours politiques et les médias, force est de constater qu'ils restent très marginaux dans l'approvisionnement de l'aide alimentaire. La moindre production et donc le moindre gaspillage sont régulièrement évoqués. Nous avons pu néanmoins relever certains accords ci et là avec un légumier (à Andenne), une boulangerie (à Liège), un traiteur (à Hannut), une confiserie (à Hannut) et une entreprise hesbignonne de surgélation de légumes (Hannut).

Quelques projets passés, présents ou à venir permettraient la création de « jardins partagés » généralement soutenus par les CPAS et développés par des organismes d'insertion. Un projet de maraîchage a échoué à Assesse en raison des désaccords entre les participants au projet. Un autre existe toujours à Gesves où le CPAS soutient un organisme d'insertion, Les compagnons du Samson, qui produit des légumes, dont une partie est intégrée dans les colis alimentaires distribués au sein de la commune. Nous n'avons par ailleurs enregistré qu'un seul cas de glanage en Hesbaye encouragé par une association dont la mission première est l'insertion sociale de personnes en fort décrochage et non l'aide alimentaire (Collectif Logement à Hannut).

Les difficultés liées à ce type d'approvisionnement exprimées par les acteurs renvoient à l'absence de lieu de stockage et l'obligation de collecter rapidement. La Maison du Social de Hannut a relaté l'impossibilité de récupérer le surplus de pommes de terre gracieusement offert par un producteur local qui préférerait donner aux associations d'aide alimentaire plutôt que détruire le fruit de son travail. À présent, le CPAS de Hannut envisage la création d'un hangar destiné à la vente de fruits, légumes, viande et fromage produits localement qui permettrait la récupération des invendus alimentaires par les associations grâce à cette nouvelle infrastructure qui sera dotée de lieux de stockage. Cependant, le besoin de développer une « autre culture » est jugé nécessaire pour récupérer les produits locaux et apprendre aux bénéficiaires à les utiliser (Maison du Social de Hannut).

L'apport de la criée de Malines

Par rapport aux autres cas, celui d'Assesse comporte une particularité, l'apport important en fruits et légumes frais provenant de la criée de Malines assuré par le dispositif Distri-denrées. Sur le plan de la fraîcheur et donc de la durée de conservation des aliments, cet apport est certainement le plus pertinent. Même après distribution, les bénéficiaires peuvent conserver ces produits beaucoup plus longtemps que les invendus provenant des supermarchés.

4.2.7. Les objectifs attribués à l'aide alimentaire

L'organisation de l'aide alimentaire répond à plusieurs objectifs et les priorités peuvent varier selon les acteurs et selon les endroits. C'est parfois l'apport d'aliments qui est mis en avant comme permettant de tenir « une bonne semaine » et de réduire le budget destiné aux courses afin de payer les factures obligatoires (voir chapitre précédent, Les usages de l'aide alimentaire). Mais à certains endroits, sans pour autant nier l'obligation de répondre à « l'urgence vitale », c'est le renforcement du « lien social » qui est mis en avant afin de rompre « l'isolement » vécu par les personnes précaires (CPAS d'Assesse). L'importance de la constitution d'un « groupe » qui se rencontre régulièrement lors de la distribution de colis alimentaires (Assesse) ou lors de l'ouverture d'une épicerie sociale (projet à Havelange) est mise en avant dans l'optique « d'embrayer directement » pour mettre en place des actions d'éducation permanente. Le but est de sortir les personnes de l'aide d'urgence et de la précarité. La convivialité est recherchée et le lieu de distribution volontairement choisi en dehors du CPAS. Table, chaises, tasse de café permettent les échanges entre les bénéficiaires et le personnel.

Cette conception est essentiellement rencontrée dans le cas d'Assesse et des communes environnantes où les CPAS soulignent l'importance de conserver une approche globale du travail social, de considérer l'ensemble des problèmes (problèmes financiers, de logement, de revenus, problèmes psychologiques...) et de ne pas les compartimenter en tronçons thématiques pour des raisons de rentabilité (CPAS d'Havelange). Néanmoins, la « convivialité » et le « respect des bénéficiaires » font partie des principes également défendus à Liège.

L'organisation d'activités présentées comme créatrices de lien social demande temps et patience. Il ne faut pas attendre des « résultats » immédiats en raison de la grande difficulté de fidéliser un groupe de personnes précaires parfois « mouvantes » (CPAS d'Havelange). Par contre, lorsqu'une dynamique est initiée, les bénéficiaires parviennent à prendre des initiatives qui répondent à leurs besoins. À Assesse, la rencontre des bénéficiaires lors de la distribution de colis a permis d'organiser en parallèle des activités à la bibliothèque communale qui ont débouché sur la création d'un service d'entraide et d'échange de livres et de petit matériel. Une vente de livres de seconde main assumée par des bénéficiaires permet d'organiser des soupers ou des excursions. Ces activités locales sont appréciées des bénéficiaires de l'aide alimentaire. Elles impliquent des collaborations informelles, légères, mais efficaces entre seulement deux ou trois services communaux (CPAS et bibliothèque) ou entre CPAS et associations. Rappelons ici la crainte exprimée par les petits CPAS (présentée plus

haut) de perdre le caractère convivial de ces activités restreintes à une seule commune lorsqu'ils devront s'associer avec d'autres CPAS. Ils se posent la question de la « plus-value pour leurs bénéficiaires » s'ils modifient leur mode de fonctionnement. Ils redoutent aussi que ces activités parallèles renforçant le lien social passent au second plan si l'on se concentre trop sur la logistique de l'aide alimentaire.

La « mixité sociale » est parfois recherchée dans les projets d'aide alimentaire. Le CPAS d'Havelange organise sa distribution de colis dans l'enceinte de la crèche communale et non dans les locaux du CPAS pour éviter toute stigmatisation des bénéficiaires. Le projet d'épicerie sociale à Havelange vise explicitement la « mixité sociale », le but étant la rencontre entre des consommateurs de paniers bio et les bénéficiaires de l'épicerie sociale. La difficulté de concilier le principe de solidarité avec les personnes précaires et celui de rentabilité économique a déjà été mentionnée. En outre, le principe de solidarité sociale peut lui-même être interprété différemment, soutien aux plus précaires pour les uns, soutien aux agriculteurs locaux en difficulté pour les autres.

L'aide alimentaire et le combat politique pour des mesures structurelles permettant de relever les revenus insuffisants, améliorer l'offre de transports en commun, faciliter l'accès au logement et aux soins de santé, ne sont pas considérés comme contradictoires dans la mesure où « en attendant, les gens ont faim » (CPAS d'Havelange, ville de Liège...). Selon cette position, l'aide alimentaire est considérée utile même si elle ne devrait pas exister (CSVP d'Andenne). Les acteurs rencontrés n'ont jamais pointé l'insécurité alimentaire parmi les problèmes principaux. Pour beaucoup, le problème majeur, « le vrai enjeu » est l'accès au logement jugé beaucoup trop cher, « parfois plus de 50% des sources de revenus de la personne » (CPAS d'Ohey). Ce constat est rencontré partout, tant en ville qu'à la campagne.

La tension est manifeste entre les positions affirmant que l'aide alimentaire doit rester une aide d'urgence et donc provisoire, un « tremplin » pour tenter de sortir le plus grand nombre de la précarité et celles qui contribuent au renforcement de l'institutionnalisation de l'aide alimentaire (notamment par le recours aux Plans de cohésion sociale pour développer ou compléter des projets d'aide alimentaire).

Par contre, LST qui réunit des « militants » pauvres, dont une partie recourt aux distributions de colis ou à d'autres formes d'aide alimentaire, refuse de participer à l'aide alimentaire, « outil de gestion de la misère » qui, en dépit de la bonne volonté des organisateurs et des bénévoles, est une « gifle » qui enfonce les pauvres encore un peu plus dans leur misère. Selon LST, on peut discuter de l'adoucissement de la gifle en améliorant le contenu et la fraîcheur des produits alimentaires ou en rendant l'accueil plus convivial, mais la violence sociale, manifeste dans le contrôle social des bénéficiaires, persiste. Les problèmes structurels doivent être résolus d'abord par une réforme de la fiscalité favorable aux personnes précarisées (LST).

5. Conclusions et recommandations

5.1. CONCLUSIONS GÉNÉRALES (HORS AIDE ALIMENTAIRE)

1. Selon les acteurs rencontrés, l'amélioration de l'organisation de l'aide alimentaire et de la récupération des invendus alimentaires ne suffit pas à lutter contre la précarisation. On reste dans la gestion de la pauvreté, non dans la lutte contre la pauvreté et les inégalités. D'autres mesures politiques doivent être envisagées. À partir de cette seule évaluation, nous ne pouvons pas être exhaustifs. Relevons néanmoins que les acteurs suggèrent le besoin d'agir au niveau du coût du logement (et de l'énergie) et de l'amélioration des transports en commun (fréquence et coût). La question des revenus insuffisants (les allocations sociales et parfois les salaires) était soulevée par nombre de bénéficiaires et d'acteurs du secteur de l'aide alimentaire. L'usage du colis alimentaire renvoie d'abord à la possibilité de consacrer une part plus importante de son budget à autre chose que l'alimentation.

2. Une certaine institutionnalisation du secteur de l'aide alimentaire est en cours. Ce qui était considéré comme faisant partie de l'aide d'urgence devient permanent, plus organisé et plus contrôlé. Nous attirons l'attention sur l'importance de ne pas institutionnaliser le secteur de l'aide alimentaire au détriment des autres axes de l'aide sociale pour essayer de sortir un maximum de personnes de la pauvreté. Presque tous les acteurs rencontrés ont tiré la sonnette d'alarme face à l'augmentation du nombre de bénéficiaires de l'aide alimentaire et face à l'intensification et la complexification de la précarisation.

Les conclusions et recommandations qui suivent doivent être lues à l'aune de ces deux conclusions générales.

5.2. LES DIFFICULTÉS RENCONTRÉES PAR LES BÉNÉFICIAIRES DE L'AIDE ALIMENTAIRE

3. Plusieurs bénéficiaires de l'aide alimentaire se voient privés de cette aide suite à une légère augmentation de leurs revenus (phénomène de seuil). Elles retombent alors dans une situation plus difficile encore. Une certaine souplesse par rapport à ce seuil aiderait les personnes précaires. Nous recommandons dès lors de réfléchir aux mécanismes qui permettraient une plus grande souplesse par rapport à son dépassement.

4. Certaines catégories de la population mériteraient une attention particulière en raison de leur grande fragilité. Il s'agit des jeunes de moins de 25 ans, des personnes âgées et/ou malades chroniques et des familles monoparentales. Les femmes sont particulièrement affectées par la grande pauvreté. Des travailleurs au contrat précaire recourent à présent à l'aide alimentaire. Des mesures spécifiques devraient cibler ces catégories. L'articulation entre des mesures fédérales (sécurité sociale, fiscalité...) et régionales semble indispensable pour venir à bout de la précarisation de ces catégories.

5. Il existe un non-recours à l'aide alimentaire dont les raisons devraient être précisées. Les problèmes de mobilité, le sentiment d'humiliation, le fait de passer de la gratuité du colis à une contribution financière font partie des indices relevés jusqu'à présent.

6. Le contrôle social est parfois très stigmatisant pour les personnes. Là où il est simplifié, les acteurs se disent satisfaits, car ils récupèrent du temps pour l'accompagnement social. Dès lors, nous recommandons de le simplifier au maximum.

7. La consultation des bénéficiaires est recommandée pour mieux connaître leurs besoins et leurs préférences. Ils semblent en tout cas apprécier qu'on leur demande leur avis.

8. Dans le monde rural, tout se sait très vite. La stigmatisation des bénéficiaires peut donc être renforcée notamment envers leurs enfants dans les cours de récréation. Un travail de sensibilisation à la situation des personnes dans la pauvreté devrait contribuer à améliorer la situation.

9. Des bénéficiaires ont mentionné que leurs parents étaient eux-mêmes bénéficiaires de l'aide alimentaire. Cette information permet de poser l'hypothèse qu'une partie des bénéficiaires ne sort jamais de l'aide d'urgence. Dans ce cas, la situation semble ne pas évoluer à la génération suivante. Une étude des trajectoires apporterait un meilleur éclairage et une certaine objectivation de la possibilité ou non de devenir indépendant de cette aide d'urgence.

5.3. L'ORGANISATION DES SERVICES ET LA RELATION AUX BÉNÉFICIAIRES

10. La gratuité de l'aide alimentaire est souvent discutée. Entre autres arguments mis en avant, les acteurs évoquent la dignité de la personne. Il faut cependant rappeler que certaines catégories de bénéficiaires ne sont pas en état de payer la moindre contribution.

11. Les bénéficiaires se sentent mieux respectés et apprécient la convivialité lorsqu'ils sont accueillis dans un local leur permettant de s'asseoir, discuter, prendre un café... L'accueil sur rendez-vous limiterait les tensions entre bénéficiaires. En ce qui concerne le secteur associatif, le bénévolat est vieillissant. Le renouvellement n'est pas assuré partout. Certains acteurs, y compris des CPAS, redoutent le manque de bénévoles dans un avenir proche.

12. La relation avec les bénéficiaires reste variable selon les associations. Dans certaines d'entre elles, les critères en vigueur se rapprochent de ceux en vigueur dans le secteur professionnel du social (principes de discrétion, confidentialité, équité et égalité de traitement envers tous les bénéficiaires). Dans d'autres, des comportements xénophobes et intrusifs sont encore mentionnés. La volonté de contrôler socialement davantage et plus sévèrement que dans les CPAS existe à certains endroits. Une certaine formation ou un certain accompagnement devraient contribuer à améliorer la situation. La déconstruction des préjugés envers les personnes précarisées et la sensibilisation à la violence sociale de la demande d'aide alimentaire et du contrôle social préalable à l'aide alimentaire devraient faire partie de cette formation ou de cet accompagnement. Nous recommandons de veiller à introduire (ou à conserver s'ils existent déjà) ces aspects de la relation avec le bénéficiaire dans les programmes de formation. Il faut cependant garder à l'esprit que la disponibilité des bénévoles pour la formation est toute relative. Il s'agit le plus souvent de personnes âgées.

13. Certaines associations montrent des signes de « professionnalisation » de l'aide aux bénéficiaires (visibles notamment dans la rationalisation géographique de l'offre d'aliments, la gestion plus efficace des bénéficiaires par l'introduction de l'informatique, les changements au niveau de la relation aux bénéficiaires, le conventionnement entre CPAS et associations...). Néanmoins, il faut garder à l'esprit que nombre d'associations sont de taille modeste, avec des locaux petits et vétustes. L'équipement informatique ne serait pas existant partout.

14. En ce qui concerne le secteur associatif, le bénévolat est vieillissant. Le renouvellement n'est pas assuré partout. Certains acteurs, y compris des CPAS, redoutent le manque de bénévoles dans un avenir proche. L'emploi salarié est également jugé nécessaire lorsque les associations grandissent. Dans le secteur public, l'emploi salarié est aussi jugé insuffisant dans les CPAS pour assurer l'accompagnement des bénéficiaires dans la durée.

15. Les bénéficiaires de l'aide alimentaire sont des êtres humains au même titre que les autres. Leurs besoins ne sont pas qu'alimentaires. Toutes les dimensions de la vie devraient pouvoir être

développées pour permettre l'épanouissement. Les activités développées à partir de l'aide alimentaire qui promotionnent la culture, l'éducation (au sens large, car il serait réducteur que de n'envisager que les ateliers cuisine visant à apprendre à cuisiner à partir des ingrédients reçus dans le colis), voire le voyage ou le loisir, connaissent un certain succès sur le long terme et contribuent à recréer une certaine dynamique collective même si les organisateurs reconnaissent la difficulté de fidéliser les personnes et l'importance de ne pas en attendre un retour immédiat.

5.4. L'APPROVISIONNEMENT DES SERVICES

16. L'approvisionnement en produits frais issus des grandes surfaces reste très variable en quantité et en qualité. Le « J-4 » laisse plus de temps aux associations et services d'organiser transport, stockage, redistribution. La date la plus éloignée possible de la date limite de vente (au minimum J-2) devrait en tout cas être recherchée. Les produits donnés trop près de la date limite de consommation posent problème aux associations et aux bénéficiaires qui doivent les consommer très rapidement ou les jeter. Il s'agit d'une critique forte formulée par beaucoup d'associations, de CPAS et de bénéficiaires. On souligne aussi que nombre de magasins améliorent la gestion de leurs stocks et offrent donc de moins en moins d'invendus.

17. L'approvisionnement via les criées assure une grande fraîcheur des aliments. Les bénéficiaires n'ont pas de problème de conservation une fois les produits ramenés à domicile. Il y a donc très peu de gaspillage via cette voie.

18. L'approvisionnement via les producteurs locaux et les commerces locaux était tout à fait marginal dans les cas analysés y compris dans les zones rurales où il existe pourtant nombre de producteurs. Les problèmes de stockage, d'irrégularité de l'approvisionnement et l'obligation pour les associations ou les CPAS de réagir dans l'urgence font partie des difficultés. Les producteurs locaux seraient par contre relativement bien sensibilisés à la question et, en tout cas, n'aiment pas gaspiller le fruit de leur travail.

5.5. LA MISE EN ŒUVRE DES COLLABORATIONS LOCALES

19. L'épicerie sociale permet d'offrir un choix beaucoup plus grand de produits aux bénéficiaires qui ont davantage l'impression d'être des consommateurs comme les autres. Les produits d'entretien et d'hygiène, les langes sont fort demandés. Néanmoins, il faut souligner la difficulté de créer et entretenir une épicerie sociale qui nécessite de nombreux achats. En outre, les bénéficiaires les plus précaires ne peuvent accéder à l'épicerie sociale. Ceux qui y recourent continuent parfois à se rendre dans une association distributrice de colis « pour terminer le mois ». Une certaine diversité des types d'aide alimentaire devrait donc être maintenue en l'état actuel.

20. La rationalisation géographique de la distribution des colis a permis une organisation plus efficace du travail à Liège. Néanmoins, si celle-ci est envisagée dans d'autres endroits, nous recommandons d'éviter de perdre du temps et des moyens dans la « chasse aux doublons ». Il vaut mieux veiller à une amélioration de la qualité des produits là où elle est déficiente. Les bénéficiaires cherchent généralement à compléter leur « panier » lorsqu'ils se rendent dans deux associations. En dehors de la ville, la possibilité de fréquenter deux services ne pose pas de problème. Dans une ville autre que Liège, Verviers, la suppression des doublons faisait partie des objectifs, mais a été abandonnée après une analyse des raisons de ce recours double.

21. Les collaborations locales cherchant à améliorer la logistique (transport et stockage des aliments) semblent se développer plus facilement si elles visent la recherche de solutions aux problèmes concrets de chaque partenaire (commune, CPAS ou association). La plus-value pour tous doit être recherchée. Dans les villes, la collaboration semble diminuer la concurrence au sein du secteur de

l'aide alimentaire. Dans les zones rurales, la mutualisation des moyens (financiers, humains ou d'infrastructure) semble pouvoir diversifier l'offre d'aliments frais. Cependant, il faut aussi prendre soin de ne pas mettre à mal certains projets préexistants à la collaboration, notamment lorsqu'ils vont au-delà de l'aide alimentaire au sens strict et tentent de susciter le lien social et les activités culturelles. Les CPAS de petites communes ont exprimé leurs craintes à ce sujet.

22. Dans ces collaborations, la coordination assurée par un service public permet de dépasser les tensions éventuelles entre couleurs politiques ou entre fédérations d'associations. Elle permet de ne pas favoriser les intérêts particuliers au détriment de l'intérêt commun. Elle assure une certaine neutralité et continuité dans l'organisation de la collaboration. Les changements survenant au lendemain des élections au sein des présidences de CPAS, des majorités communales ou encore la suppression de subsides accordés à des projets collaboratifs peuvent parfois mettre fin à certaines collaborations (beaucoup de collaborations entamées à Hannut, Huy par la Conférence des Élus ont été interrompues).

23. Dans les petites communes, des accords intercommunaux préexistent à la création de ces collaborations (GAL ou PCS). Il semble plus profitable et plus motivant de mettre en cohérence ces accords préexistants et les collaborations relatives à l'aide alimentaire sauf si les acteurs locaux demandent de procéder autrement.

24. Avant de fixer les objectifs d'une collaboration, il semblerait opportun, dans la mesure du possible, de consulter les bénéficiaires afin de tenir compte de leurs demandes, de leurs difficultés et de leurs apports.

BIBLIOGRAPHIE³⁶

AFSCA – Comité scientifique et Direction d'encadrement pour l'évaluation des risques (2017), *SciCoom Symposium 2016. Sécurité alimentaire au sein d'une chaîne alimentaire durable*, Bruxelles (http://www.afsca.be/comitescientifique/publications/brochures/securitealimentairechaînealimentairedurable/_documents/2017-04-03_Securite-alimentaire-au-sein-dune-chaîne-alimentaire-durable_fr.pdf).

BEN MAAOUIA Maroua, *Étude qualitative des dimensions e la collaboration interprofessionnelle et de leur interdépendance : cas des équipes de soin au sein du CHU Mongi Slim*, Thèse de doctorat en sociologie, Université du Maine, 2017 (HAL Archives Ouvertes, 8/06/2018).

BIO BY DELOITTE (2014), *Etude comparative de la législation et des pratiques des États membres de l'UE en matière de dons alimentaires. Synthèse*, Comité économique et social européen, 11 p.

BADIA Benjamin et Alii (2014), *Inégalités sociales et alimentation. Quels sont les besoins et les attentes en termes d'alimentation des personnes en situation d'insécurité alimentaire et comment les dispositifs d'aide alimentaire peuvent y répondre au mieux ? Rapport final*, FORS Recherche sociale, Paris, 128 p.

BRUNET Florence et al., *Étude portant sur les modalités de distribution de l'aide alimentaire et d'accompagnement aux personnes développées dans ce cadre. Rapport final*, Direction Générale de la Cohésion sociale – FORS Recherche sociale, novembre 2016, 155 p.

Conseil National de l'Alimentation (CNA) (2012), *Aide alimentaire et accès à l'alimentation des populations démunies en France. Avis n° 72*, Paris.

CARAHER Martin, DAVISON Robbie (2019), *The normalisation of Food Aid : What happened to feeding people well ?*, Emerald open Research, dernière mise à jour : 26 février

DE SCHUTTER et al. (2019), *Vers une politique alimentaire commune pour l'Union européenne. Les réformes et réalignements politiques nécessaires pour construire des systèmes alimentaires durables en Europe*. Rapport adopté par le Panel d'IPES-FOOD, Synthèse, 18 pp.

DÍAZ MÉNDEZ Cecilia, Isabel GARCÍA ESPEJO Isabel, OTERO ESTÉVEZ (2018), *Discursos sobre la escasez : estrategias de gestión de la privación alimentaria en tiempos de crisis*, in *Revista de Metodología de Ciencias Sociales*, n° 40, pp. 85-105.

Fédération Belge des Banques alimentaires (FBBA) (2017), *Rapport annuel 2016*, Bruxelles (http://www.foodbanks.be/images/cont/rapport-d-activit-s-2016-fr_file.pdf).

Fédération des Services Sociaux (FdSS) (2017), *Répertoire de l'aide alimentaire en Wallonie*, 1/04/2017 (http://www.fdss.be/uploads/Aide%20Alimentaire/Repertoire_Aide_Alimentaire_Wallonie.pdf).

Food Ethics Council, University of Warwick (2014), *Household Food Security in the UK : A Review of Food Aid*, 80 pp.

FRANSSSEN Abraham (2017), *Sociologie du travail social. Notes de cours*, UCL, vol. 1, 173 p.

³⁶ La bibliographie sera actualisée dans le rapport complet prévu pour fin mai 2019.

GRANGE B. *et al.* (2013), *Alimentation et état nutritionnel des bénéficiaires de l'aide alimentaire. Étude Abena 2011-2012 et évolutions depuis 2004-2005. Synthèse*, Observatoire régional de Santé Île de France – Institut de Veille sanitaire – Institut national de prévention et d'éducation pour la santé. http://www.ors-idf.org/dmdocuments/2013/Synthese_Abena_2011_2012.pdf

GRISAR Brigitte et CLOSSON Catherine (2015), *Aide alimentaire : un cadre propice pour parler d'alimentation. Diversifier l'approvisionnement et renforcer les savoirs*, Fédération des Services sociaux, Bruxelles, 33 p.

HEBINCK *et al.* (2018), *Capturing change in European Food assistance practices : a transformative social innovation perspective*, in *Local Environment. The international Journal of Justice and Sustainability*, vol. 23, n° 4, pp. 398-413.

HUBERT Hugues et NIEUWENHUYTS Céline, *L'aide alimentaire au cœur des inégalités*, Paris, éd. L'Harmattan, 2009, 178 p.

HUBERT Hugues-Olivier, SERRE Alexia et VLEMINCKX Justine (2015), *Les Réalités de l'usager. Regards croisés usagers et travailleurs sociaux* in *Les Cahiers de la Recherche'Action*, Fédération des Services sociaux, n° 5.

HUBERT Hugues-Olivier et VLEMINCKX Justine (2016), *L'aide alimentaire à Bruxelles. Le regard des bénéficiaires* in *Les Cahiers de la Recherche'Action*, Fédération des Services sociaux, n° 6, novembre.

HUBERT Hugues-Olivier et VLEMINCKX Justine (2016), *L'aide alimentaire aujourd'hui, le droit à l'alimentation demain. Recherche-Action*, Rapport de recherche, Fédération des Services sociaux, Bruxelles.

LOOPSTRA Rachel et LALOR Doireann (2017), *Financial insecurity, food insecurity, and disability : The profile of people receiving emergency food assistance from the Trussel Trust Foodbank Network in Britain*, The Trussel Trust – University of Oxford – Economic and Social Research Council – King's College London.

MAHY Christine et BLAIRON Jean (2018), *L'aide alimentaire, une installation qui pose question*, in *Intermag. Magazine d'intervention*, Namur, RTA (<https://www.intermag.be/analyses-et-etudes/politique/659-l-aide-alimentaire-une-installation-qui-pose-question>).

Mouvement LST (2015), ... *Aucune avancée dans la lutte contre la pauvreté ! Nos réflexions pour alimenter les débats sur les politiques en Wallonie*, Namur, p. 29.

MYAUX Déborah (2012), *Les enjeux de l'aide alimentaire à Bruxelles*, in *Rapport bruxellois sur l'État de la pauvreté*, Bruxelles, 3 pp.

POWER Madeleine et Alii (2017), *All in it Together ? Community Food Aid in a Multi-Ethnic Context*, in *Journal of Social Policy*, n° 46, pp. 447-471.

RETIERE Jean-Noël, LE CROM Jean-Pierre (2018), *Une solidarité en miettes. Socio-histoire de l'aide alimentaire des années 1930 à nos jours*, Rennes, Presses Universitaires de Rennes, 313 pp.

RIGAT Françoise (2014), *Une formule et ses différences*, in *Repères DoRiF n° 5, La Formule en discours : perspectives argumentatives et culturelles*, DoRiF Università, Rome, (http://www.dorif.it/ezine/ezine_articles.php?id=181).

SPP – IS (2017), *Distribution gratuite de denrées alimentaires mises à la disposition des CPAS et organisations partenaires agréées dans le cadre du fonds européen d'aide au plus démunis – règlement 2017, 25/04/2017*, 27 pp.

WEILER Anelyse M. et al. (2015), *Food sovereignty, food security and health equity : a meta-narrative mapping exercise*, in *Oxford Journals. Health Policy and Planning*, n° 30, p. 1078-1092 (<https://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC4559116/>).



L'Institut wallon de l'évaluation, de la prospective et de la statistique (IWEPS) est un institut scientifique public d'aide à la prise de décision à destination des pouvoirs publics. Autorité statistique de la Région wallonne, il fait partie, à ce titre, de l'Institut Interfédéral de Statistique (IIS) et de l'Institut des Comptes Nationaux (ICN). Par sa mission scientifique transversale, il met à la disposition des décideurs wallons, des partenaires de la Wallonie et des citoyens, des informations diverses qui vont des indicateurs statistiques aux études en sciences économiques, sociales, politiques et de l'environnement. Par sa mission de conseil stratégique, il participe activement à la promotion et la mise en œuvre d'une culture de l'évaluation et de la prospective en Wallonie.

Plus d'infos : <https://www.iweps.be>



2019