

LES CCAS, « COORDINATEURS NATURELS » DE L'AIDE ALIMENTAIRE ?

[Sophie Lochet](#), [Sarah Solchany](#)

Érès | « Vie sociale »

2021/4 n° 36 | pages 127 à 141

ISSN 0042-5605

ISBN 9782749271972

DOI 10.3917/vsoc.214.0127

Article disponible en ligne à l'adresse :

<https://www.cairn.info/revue-vie-sociale-2021-4-page-127.htm>

Distribution électronique Cairn.info pour Érès.

© Érès. Tous droits réservés pour tous pays.

La reproduction ou représentation de cet article, notamment par photocopie, n'est autorisée que dans les limites des conditions générales d'utilisation du site ou, le cas échéant, des conditions générales de la licence souscrite par votre établissement. Toute autre reproduction ou représentation, en tout ou partie, sous quelque forme et de quelque manière que ce soit, est interdite sauf accord préalable et écrit de l'éditeur, en dehors des cas prévus par la législation en vigueur en France. Il est précisé que son stockage dans une base de données est également interdit.

**QUELLES RÉPONSES AUX NOUVEAUX ENJEUX
DE COORDINATION
ET DE DÉVELOPPEMENT DURABLE ?**

Les CCAS, « coordinateurs naturels » de l'aide alimentaire ?

Sophie Lochet, Sarah Solchany

En France, l'aide alimentaire est principalement gérée par le secteur associatif par le biais de milliers de bénévoles qui font face à de nombreuses injonctions difficiles à conjuguer : nourrir dans l'urgence mais aussi *bien nourrir*, accompagner et orienter vers les professionnels compétents, transmettre des pratiques alimentaires « vertueuses », aider les familles à gérer leur budget, favoriser le pouvoir d'agir chez les personnes, respecter la chaîne du froid, lutter contre le gaspillage, etc. Prises par une « relation d'assistance en urgence » (Gardella, 2016, p. 4), ces associations se sont organisées pour apporter une réponse concrète à des populations en situation d'insécurité alimentaire – temporaire ou durable – principalement sous forme de repas ou colis alimentaires gratuits ou à prix symboliques.

Dès 2018, l'Agence nouvelle des solidarités actives (ANSA) fait état d'un manque de coordination et de fortes inégalités entre les territoires en matière de lutte contre la précarité alimentaire. Depuis mars 2020, la crise sanitaire et sociale nous confronte à la fragilité du système d'aide alimentaire et à la complexité de son « casse-tête logistique » (Darmon, Gomy, Saïdi-Kabeche, 2020). Dès lors, l'arrivée massive de nouveaux foyers dans le circuit de l'aide alimentaire renouvelle la nécessité de mieux coordonner les efforts des différents acteurs des territoires, comme préconisé en 2019 par l'Inspection générale des affaires sociales (IGAS) (Le Morvan, Wanecq, 2019, p. 41).

Sophie Lochet et Sarah Solchany accompagnent les acteurs de l'action sociale dans des projets de lutte contre la précarité alimentaire pour l'Agence nouvelle des solidarités actives (ANSA). L'association propose depuis 2020 des formations pour lancer une démarche de coordination de la lutte contre la précarité alimentaire sur les territoires.

Malgré tout, la crise fait aussi bouger les lignes. Le paysage de l'aide alimentaire accueille depuis mars 2020 de nouveaux acteurs – jeunes associations et collectifs citoyens – aux pratiques et aux préoccupations parfois différentes des acteurs caritatifs traditionnels. Émerge dès lors un enjeu fort de communication entre ces différents acteurs. Pourtant, se retrouver localement autour d'objectifs communs ne va pas de soi. La période est également marquée par un engagement plus massif de l'État et des collectivités à travers des subventions, appels à projets et tickets services. C'est finalement la sortie de chacun de son pré-carré traditionnel qui rend possibles sur certains territoires des nouveaux échanges et projets entre des acteurs d'un réseau souvent très cloisonné.

C'est dans ce contexte de crise sanitaire et sociale que huit territoires franciliens ont suivi pendant six mois, à partir de novembre 2020, une formation-action pour lancer une démarche de coordination. Proposée par l'ANSA, elle a réuni des binômes variés d'acteurs : CCAS¹, épiceries sociales, villes, établissements publics de coopération communale (EPCI), associations, sur des territoires de petite et grande couronne. Ils ont bénéficié pendant plusieurs mois d'une « méthodologie de la coordination » à travers plusieurs journées de formation et un accompagnement personnalisé qui a soulevé de nombreux enjeux liés à la répartition des compétences de coordination. La sélection des binômes a d'emblée posé la question du niveau adéquat de coordination dans le champ de la précarité alimentaire. Construite à partir des enseignements des études Alim'Activ (ANSA, 2019a et b), la formation s'est nourrie des multiples relations de l'ANSA avec des acteurs du secteur ayant impulsé une coordination, notamment les centres communaux ou intercommunaux d'action sociale (CC(I)AS).

Dans le cadre de leurs missions d'action sociale et de lutte contre l'exclusion, les CCAS sont susceptibles d'intervenir dans le champ de l'aide alimentaire, sous des formes majoritairement financières (chèques et bons alimentaires). Toutefois, leur action ne s'inscrit pas dans une logique de « bloc de compétences » (Cytermann, 2010). Les missions des CCAS sont facultatives et exercées de façons très diverses selon les orientations municipales, les choix stratégiques, la taille et les ressources des communes. Ils peuvent financer ou porter des épiceries sociales, des locaux, des plateformes logistiques, ou accompagner une dynamique de coordination sur leur territoire. Tantôt coordinateurs, tantôt opérateurs, ils occupent une place « pivot » mais ne sont pas toujours outillés pour gérer ces fonctions d'animation et de mise en lien.

1. L'article cible les CCAS et CIAS mais, pour une meilleure fluidité de lecture, nous parlerons de CCAS.

Avant toute chose, il convient de clarifier la position de l'ANSA vis-à-vis du rôle des CCAS dans le champ de l'alimentation. Lors de son premier diagnostic en Île-de-France, l'Union départementale des CCAS 93 est devenue un interlocuteur privilégié de l'ANSA, en grande partie car le projet posait la question de *comment repérer et toucher les associations d'aide alimentaire*. Pour recenser ces différentes structures, la mobilisation des fichiers d'habilitations nationales et régionales s'est révélée insuffisante, et les CCAS sont apparus comme une porte d'entrée pertinente pour toucher un plus grand nombre d'acteurs. Cette proximité avec les CCAS s'inscrit aussi dans un positionnement plus global de l'ANSA, qui prend le parti de s'appuyer le plus possible sur des actions menées à une échelle locale. L'étude sur les bonnes pratiques de coordination (ANSA, 2019b) montre que plusieurs CCAS, significativement dans des villes moyennes (Bourg-en-Bresse, Angers, Saint-Denis), avaient pris des fonctions de coordination. D'autres ont été ensuite repérés comme porteurs de démarches de coordination (Bordeaux, Grenoble, Lille).

En partant d'une réflexion sur l'intérêt de la coordination, l'article interroge le processus de construction et de répartition des compétences de coordination dans le champ de la précarité alimentaire. Sans rentrer dans une présentation des pratiques existantes – il existe déjà de nombreux recensements de ce type –, nous questionnons le niveau adéquat de coordination, la place pivot des CCAS à l'échelon communal, ainsi que le lien entre les différentes échelles d'action.

■ DE L'INTÉRÊT D'UNE COORDINATION LOCALE

Dans le secteur social et médico-social, « l'accent mis de tous côtés sur les notions de coordination et de coopération illustre une volonté commune de sortir du fouillis qui caractérise le paysage institutionnel » (Jaeger, 2010). Le secteur de l'aide alimentaire dépasse le seul paysage institutionnel et n'échappe pas à la recherche de cohérence entre les services publics et des structures associatives, souvent mal connues des institutions. Le but affiché de la « coordination » est d'apporter des réponses plus efficaces et adaptées aux besoins des publics. Cependant, « coordonner l'accès à l'alimentation » reste une compétence encore trop peu définie, qui fait appel à différentes notions : harmoniser, mobiliser, coopérer, animer, mutualiser. Sur le terrain, les démarches de coordination des actions de lutte contre la précarité alimentaire varient d'un territoire à l'autre, selon les acteurs mobilisés, les objectifs de cette coordination, son périmètre, les caractéristiques économiques, sociales et géographiques du territoire, etc.

■ Expériences positives de coordination : Bordeaux, Angers

S'il n'y a pas de modèle type de coordination de l'accès à l'alimentation, ni de procédure standard pour la mettre en place, nous pouvons toutefois dégager un socle récurrent d'actions dans les différentes expériences de coordination observées. Structurées autour de rencontres régulières entre acteurs, une grande majorité des coordinations se construisent et se pérennisent plus spontanément autour d'enjeux logistiques et d'approvisionnement des associations (gestion des denrées, des flux, des lieux de stockage, des heures d'ouverture), ainsi qu'autour de projets à destination des publics, ou sur des thématiques précises, comme l'urgence (par exemple, les arrivées massives de migrants à Paris).

Illustration des différents traits d'une coordination des acteurs, le CCAS de Bordeaux assume un rôle de coordinateur de l'aide alimentaire depuis 2009. Ce positionnement s'inscrit dans la continuité d'une intervention plus ancienne sur la question de l'alimentation. En 2015, la création des Relais Popote – dispositif de mise à disposition de cuisines pour les publics précaires – et l'inscription de la démarche dans un projet alimentaire territorial (PAT) à vocation sociale ne font que renforcer la dynamique. Avec pour objectif fédérateur l'accès à une alimentation saine et durable aux publics en situation de précarité, la coordination visait en premier lieu à associer acteurs traditionnels et maraudes pour assurer la continuité des distributions, en prenant en compte la variable de saison. À cet objectif de continuité des services s'est ajouté un travail d'identification des besoins prioritaires des publics et de partage des besoins logistiques des structures. Désormais, la coordination se structure autour de projets concrets : mutualisation de cuisines, circuit de collecte des invendus, « frigo zéro gaspi », cafés d'entraide citoyenne, etc. Sous l'effet de la crise, la coordination alimentaire a pris une nouvelle ampleur, avec de nouveaux outils et espaces d'échanges portés notamment par une communauté digitale, la *Wanted community*. Un guide commun de l'aide alimentaire est mis à jour régulièrement, un WhatsApp réunissant anciens et nouveaux acteurs permet de travailler sur la complémentarité, et des réunions se déroulent maintenant en grand groupe avec une fréquence de deux à quatre fois par an.

La mission d'animation et de concertation pour une animation solidaire (MAAS) constitue un autre exemple de dynamique de coordination inscrite dans la durée. Lancée en 2015 par le CCAS d'Angers, la MAAS survient dans la continuité d'une politique d'équipement et d'investissement à destination des associations menée à partir des années 2000 (ANSA, 2019a). Avec l'ambition d'aller plus

loin qu'un appui logistique aux associations, la MAAS se structure autour d'une charte d'engagement signée par l'ensemble des partenaires (associations, collectivités et services de l'État, acteurs de la restauration sociale, services sociaux, producteurs en lien avec l'aide alimentaire, fournisseurs, etc.). Dans cet espace formalisé de coordination, plusieurs axes de travail ont vu le jour, partagés entre des thématiques logistiques à destination des publics ou en lien avec la santé (voir encadré). Ainsi, les acteurs ont travaillé à la mise en cohérence de l'aide alimentaire – harmonisation des jours d'ouverture, guide de l'aide alimentaire papier et numérique, etc. –, à l'investissement dans un entrepôt commun de grande ampleur, à la mise en place d'une formation annuelle des bénévoles, etc. Par ailleurs, la coordination au sein de la MAAS a permis de penser des dispositifs de participation des bénéficiaires pour que ces derniers s'investissent à la fois dans les activités bénévoles et plus directement dans la gouvernance de la MAAS.

Se coordonner pour proposer des produits de meilleure qualité aux publics

Au-delà des enjeux logistiques d'accessibilité économique et physique aux produits alimentaires, l'objectif est *in fine* de proposer des produits de qualité à tous. Les réflexions sur un droit à l'alimentation pointent l'importance de proposer des « produits alimentaires adaptés aux besoins nutritionnels et culturels de la population (notamment en respect des religions) » (Paturel, 2019, p. 40). En pratique, cette volonté de tendre vers des services de meilleure qualité, plus diversifiés et complémentaires se décline dans plusieurs actions récurrentes : ouverture d'épiceries solidaires, travail sur les circuits d'approvisionnement (notamment avec les acteurs locaux). Le travail sur la qualité s'inscrit aussi dans des actions conjointes entre aide alimentaire et acteurs de la santé, prenant la forme d'ateliers cuisine et nutrition, d'intervention de diététiciennes, d'actions dédiées aux mères allaitantes, etc. Dans le cadre de la formation Alim'Activ, cette préoccupation pour une alimentation pour tous tenant compte des enjeux de santé et nutrition s'est traduite par une implication forte de l'agence régionale de santé (ARS) Île-de-France, aussi bien en termes de financements que par une présence active dans le comité de pilotage. Quand il existe, ce partenariat alimentation et santé se décline à un niveau plus local par des liens avec le coordinateur local de santé, les hôpitaux, ou encore les producteurs locaux, avec une attention marquée à la qualité des produits frais, à leur provenance, à la diversité des produits dans les paniers, etc.

131

■ Coordonner : un enjeu de posture

L'exemple de Bordeaux met en avant la nécessité de fédérer les acteurs autour de projets concrets et d'objectifs communs. En

pratique, la mobilisation des acteurs est variable selon les caractéristiques du territoire (besoins, nombre d'acteurs, portage politique, moyens) et selon la posture des coordinateurs. Quand bien même il n'existe ni porteur naturel ni compétences définies pour coordonner, nous pouvons dégager quatre missions principales incombant au rôle de coordinateur : recenser les acteurs et les besoins, réunir les acteurs, favoriser les échanges et fixer un cadre durable de coordination.

Dans cette perspective, certaines postures favorisent un climat de confiance, plus de cohérence sur le terrain, et la co-construction d'un plan d'action en commun réaliste. Les différents retours d'expérience nous montrent qu'un coordinateur ne peut pas réunir les acteurs dans la durée sans respecter les identités de chacun. Il s'agit finalement de jongler entre un travail sur les complémentarités et une recherche de valeurs communes entre des acteurs parfois très différents, ou ne voyant pas toujours la nécessité de se coordonner. Par ailleurs, le rôle de coordinateur implique l'animation de temps forts collectifs, des échanges bilatéraux réguliers et la mise à disposition d'outils partagés, à la fois pour mener à bien des projets communs et favoriser la communication (fiches de liaison, carte de l'offre, WhatsApp Urgence sociale, etc.). Les outils et plateformes numériques sont désormais présentés comme de véritables leviers d'action, et s'inscrivent dans une dynamique plus globale de simplification de l'accès aux services par un intermédiaire numérique. Toutefois, on s'aperçoit sur le terrain que les acteurs n'hésitent pas à revenir à des outils plus classiques (fiches navettes, guide papier des structures pour publics à la rue, posters, flyers, etc.).

Ainsi, une coordination des acteurs de la lutte contre la précarité alimentaire sur un territoire peut prendre différentes formes, quand bien même il est possible de distinguer des traits communs entre les différentes expériences. De cette réflexion autour des potentielles actions concrètes de coordination se pose la question du pilotage et de l'échelle pertinente – et donc l'acteur pressenti – pour poser un cadre propice à se coordonner, faire durer la coordination dans le temps et à plus long terme introduire de la cohérence entre les acteurs de l'aide alimentaire d'un territoire.

■ LES CCAS COMME COORDINATEURS « NATURELS » ?

L'accès à l'alimentation pour tous n'étant pas une compétence obligatoire de l'action sociale, les territoires déploient des modèles de coordination souvent très différents. Si le département du Gers se coordonne à l'échelle du département par la création d'un groupement d'intérêt public (GIP), des coordinations peuvent exister à l'échelle d'un EPCI, d'une métropole, et surtout de la ville. Face

à cette diversité de modèles, faut-il finalement se coordonner au niveau local, au plus proche des acteurs de terrain, ou à plus large échelle (EPCI, département, région, etc.) ? Peut-on arrêter une échelle « type » de coordination de l'accès à l'alimentation ?

En réponse à cette hétérogénéité des pratiques, il a été décidé d'ouvrir la formation Alim'Activ à des binômes d'acteurs de toutes échelles. Parmi les quinze candidatures déposées, l'ANSA a recensé onze binômes postulant à l'échelle de la ville et quatre à l'échelle d'une agglomération/EPCI². Au cours de la formation, le périmètre d'action du binôme s'est révélé être une variable clef. Tandis que les villes ont parfois peiné à mettre autour de la table les anciens et nouveaux acteurs, les deux EPCI ont rencontré des difficultés à regrouper les acteurs pertinents pour une première réunion, et plus largement à se positionner comme échelon légitime pour piloter les acteurs. Tous les binômes positionnés à l'échelon de la ville compaient un membre du CCAS de la commune.

■ D'un rôle d'opérateur à un positionnement stratégique

Dans son diagnostic de 2019 de l'aide alimentaire et des coordinations en Île-de-France, l'ANSA insiste pour la première fois sur le rôle clef des CCAS dans le champ de l'aide alimentaire. Ces derniers sont susceptibles d'apporter un soutien alimentaire financier, matériel et aussi d'impulser une coordination territoriale de l'aide alimentaire (ANSA, 2019a). À l'époque, trois des neuf CCAS des territoires étudiés déclarent endosser ce rôle de coordinateur. Dans cette perspective, il faut rappeler qu'ils n'ont pas de compétences précises et obligatoires dans le domaine de l'alimentation.

En matière alimentaire, un CCAS peut choisir en fonction des besoins de son territoire de financer des prestations facultatives qui relèvent de l'aide alimentaire, la nature de ces prestations variant d'un territoire à l'autre. Dans le champ de l'accès à l'alimentation des plus précaires, l'aide à la restauration scolaire représente l'intervention principale des CCAS, et l'Union nationale des centres communaux et intercommunaux d'action sociale (UNCCAS) estime qu'en 2011, 68 % des CCAS/CIAS – plus particulièrement ceux des territoires de 5 000 à 20 000 habitants – proposent une aide à la restauration scolaire. En parallèle, d'autres formes d'intervention

2. Aucun acteur départemental n'a candidaté, malgré l'intérêt initial d'un département de petite couronne, ce qui démontre bien que la précarité alimentaire en tant que question sociale se construit avant tout à l'échelle locale (ville, quartier). Le jury Alim'Activ a finalement retenu deux binômes à l'échelle EPCI et six à celle de la commune, sur la base de critères définis évaluant les ressources et la légitimité des binômes, leur engagement préalable dans la lutte contre la précarité alimentaire, la répartition géographique de l'ensemble des participants.

sont privilégiées : les bons alimentaires, les chèques d'accompagnement personnalisés ou encore les colis alimentaires. Le rapport de l'UNCCAS de 2011 montre que 53 % des CC(I)AS distribuent des bons alimentaires. Certains CCAS interviennent aussi dans le champ de l'aide alimentaire en gérant directement des structures comme des épiceries ou restaurants sociaux (les épiceries sociales sont essentiellement adossées à des CCAS³).

Mais le CCAS peut également endosser un rôle plus stratégique. Dans cette perspective, l'attention portée en 2019 par l'IGAS aux CCAS dans son rapport sur la lutte contre la précarité alimentaire en lien avec les évolutions des politiques sociales agricoles et de santé publique témoigne du rôle clé qu'ils jouent en matière de lutte contre la précarité. Ce « rôle à prendre » est plus avéré à mesure que la commune est grande, et les CCAS financent en 2018 entre 170 et 230 millions par an d'aide alimentaire, sans compter les « actions visant spécifiquement certains publics mais ayant en pratique le même objet que l'aide alimentaire *stricto sensu* » (Le Morvan et Wanecq, 2019, p. 29). Le rapport souligne aussi le besoin exprimé par les acteurs de l'aide alimentaire de se coordonner, notamment à travers l'intervention du CCAS de leur territoire, tout en respectant l'autonomie de chacun. Dès lors, les CCAS apparaissent autrement que comme de simples pourvoyeurs d'aide alimentaire. En s'appuyant sur un recensement réalisé en 2017 par la Direction générale de la cohésion sociale (DGCS), l'UNCCAS estime que cette mission de coordination des acteurs de l'aide alimentaire est assumée par environ 30 % des CCAS, avec près de quatre sur cinq pour les communes de plus de 10 000 habitants. Même tendance dans le rapport de l'IGAS, qui souligne une proportion de CCAS déclarant assurer une coordination de l'aide alimentaire sur leur territoire qui s'accroît avec la taille de la commune (*ibid.*, p. 39).

Néanmoins, selon la volonté de la ville, le CCAS peut endosser un rôle de simple opérateur, délivrant des aides légales et facultatives, ou développer des compétences plus stratégiques quand la ville fait le choix de conduire une politique plus globale et voit un intérêt à affirmer et outiller le CCAS. Face à des acteurs caritatifs qui ne sentent pas forcément l'intérêt de se coordonner, le coordinateur cherche à leur proposer une aide en mobilisant des ressources dédiées – humaines et budgétaires – obtenues grâce à un soutien politique. Plus concrètement, cet apport peut prendre différentes formes : une mise en commun d'informations, une salle pour les réunions, des subventions, une aide financière pour un réfrigérateur commun, des mises à disposition de locaux, une aide pour remplir les dossiers d'habilitation, etc.

3. Les épiceries sociales relèvent d'une collectivité tandis que les épiceries solidaires dépendent d'autres initiatives, souvent associatives.

En tant qu'établissement public communal administratif, avec une autonomie administrative vis-à-vis de la commune, le CCAS a donc initialement plutôt un rôle de simple exécutant, ne définissant pas la stratégie de la ville en matière de cohésion sociale. Néanmoins, sa mission obligatoire d'analyse des besoins sociaux, destinée à orienter le projet social de la commune, et son rôle de proximité font de cette structure un acteur à privilégier pour coordonner l'accès à l'alimentation sur son territoire, si la politique de la ville le permet.

■ Les CCAS, acteurs légitimes au nom de l'intérêt général

Partir de l'échelle locale – ou bassin de vie – pour lancer une coordination de l'accès à l'alimentation offre au(x) coordinateur(s) des premiers leviers de coopération opérationnels, la proximité nourrissant cette démarche à travers plusieurs aspects complémentaires. Dans cette perspective, on peut supposer que c'est principalement son rôle d'action sociale de proximité clairement identifié sur son territoire qui prédispose un CCAS – sous réserve de motivation et de ses ressources – à s'investir au-delà de sa démarche d'assistance pour créer les conditions d'une coopération entre les acteurs de la lutte contre la précarité alimentaire. En parallèle, son statut d'établissement communal administratif lui confère une légitimité certaine avec une notion d'intérêt général.

Par ailleurs, le mode de gouvernance des CCAS invite aussi à une forme de coopération. En effet, leur conseil d'administration doit être composé d'élus municipaux mais également de représentants de la société civile et des associations locales de soutien aux personnes âgées, handicapées et précaires. Cette proximité au sein même du conseil d'administration avec des acteurs en lien avec les publics les place dans l'obligation d'instaurer un dialogue pérenne entre représentants bénévoles et élus, et leur donne une force supplémentaire pour créer les conditions de coopération entre les acteurs concernés.

Enfin, sa mission d'analyse des besoins sociaux sur la commune fournit au CCAS une visibilité précieuse des problématiques sociales, des publics et de leurs besoins, permise en partie par la présence pour beaucoup d'entre eux d'un travailleur social au sein même des locaux. Pour une grande partie du public⁴ en situation de précarité, le CCAS n'a plus qu'à accéder aux fichiers des personnes pour adapter son action aux besoins du territoire : « On n'aurait pas pu éviter la question [de l'alimentation]. Nos propres services se font le relais des demandes des habitants » (Lucile Elineau, directrice

4. Une partie des publics ne se dirigent pas vers le CCAS – par exemple, les publics dépendant du secteur de l'hébergement sont suivis par un travailleur social dans le centre, certains publics préfèrent passer directement la porte des associations, etc.

du développement et de l'action sociale, mairie d'Aubervilliers). Dans ce périmètre de proximité, un travail de mise en cohérence des parcours des usagers est aussi facilité, ces derniers faisant très souvent des allers-retours entre services sociaux de proximité et associations caritatives – quand ils ne sont pas en rupture d'accès aux droits. L'échelon local permet en outre d'impliquer directement les personnes concernées lors d'un diagnostic initial, dans l'évaluation de la démarche ou plus simplement dans son suivi.

Toutefois, l'échelon local auquel on pense le plus spontanément – ville ou commune – n'est pas toujours le plus adapté à une dynamique de coordination. Il conviendrait plutôt de raisonner en termes de « bassin de vie », zonage qui permet de « décrire les espaces non fortement peuplés » (Insee) et donc de prendre en compte le degré de concentration des acteurs de la lutte contre la précarité alimentaire sur un territoire. Dans cette logique, la profusion d'acteurs concernés par la démarche de coordination à Bordeaux conduit le CCAS à travailler à l'échelle des quartiers. En revanche, certaines communes – principalement dans les territoires ruraux où les acteurs sont moins concentrés – ne voient pas en l'échelle ultra locale un territoire pertinent pour mener un travail entre acteurs sur la thématique de l'accès à l'alimentation. La faible densité d'acteurs dans les communes rurales nécessite de penser la démarche à partir d'un bassin de vie plus large, c'est-à-dire à un échelon intercommunal, voire départemental. Une coordination à plus grande échelle viendra compenser le petit nombre d'acteurs locaux, notamment par un travail sur le maillage de l'offre⁵. Toutefois, le lien entre EPCI et communes n'est pas toujours aisé, la mutualisation des compétences facultatives faisant l'objet d'enjeux budgétaires et politiques.

Si l'échelle locale permet de travailler au plus près des besoins avec l'ensemble des personnes concernées – acteurs de l'action sociale dans le domaine de la lutte contre la précarité alimentaire et bénéficiaires –, la dynamique de coordination peut difficilement se penser seule sur la durée. Les acteurs tels que les CCAS sont amenés à se coordonner avec d'autres niveaux décisionnels.

5. Par exemple, avec des dispositifs d'aide alimentaire itinérants comme la Croix-Rouge sur roues, le Camion du Cœur, des épiceries itinérantes, etc.

COORDONNER L'AIDE ALIMENTAIRE ET SE COORDONNER AVEC LES AUTRES POLITIQUES PUBLIQUES ET LES AUTRES NIVEAUX TERRITORIAUX

S'articuler pour garder une approche territoriale et systémique

Le CCAS, dans sa démarche de coordination, peut s'appuyer sur des plans et stratégies politiques, qui permettent de guider l'action mais aussi de s'inscrire dans des visions plus larges et systémiques. Trois types d'action systémique ont pu « élargir » le travail de coordination locale :

– les projets alimentaires territoriaux, ou PAT : ces projets ont pour objectif de définir et porter une stratégie alimentaire au niveau local. Les jurys d'attribution du label PAT rassemblent des acteurs des domaines de l'environnement, de l'agriculture et du social : l'Agence de la transition écologique (ADEME), les directions régionales de l'alimentation, de l'agriculture et de la forêt (DRAAF), les directions départementales de l'emploi, du travail et des solidarités (DDETS). L'axe « justice sociale » d'un PAT peut parfois être délégué au CCAS – c'est le cas à Angers ou à Bordeaux –, permettant d'inscrire les acteurs sociaux dans un ensemble qui questionne également la restauration collective, le développement des circuits courts, l'agriculture urbaine ou encore l'accès au foncier. Les collectivités porteuses de PAT disposent d'un vivier d'acteurs « alimentation » identifié qui reste souvent à connecter avec les acteurs associatifs et sociaux ;

– les contrats locaux de santé (CLS), tissés entre les villes et les ARS, permettent de programmer des actions en lien avec l'alimentation et la santé, notamment des actions d'éducation au goût ou à la nutrition (par exemple : projet Nutritop, accès au lait maternisé pour les bébés en PMI, ateliers cuisine, sensibilisation, etc.). Un « coordinateur CLS » est généralement en lien avec le secteur médical, hospitalier et éducatif d'une ville, c'est un acteur qui peut proposer des liens intéressants entre santé, social et quartier ;

– les pôles territoriaux de compétitivité économique (PTCE) sont des regroupements d'acteurs privés du champ de l'économie sociale et solidaire (ESS), tout comme les « tiers lieux ». Leur positionnement permet la mise en lien des acteurs privés et publics pour mettre en place des actions de lutte contre la précarité alimentaire⁶.

6. Pour aller plus loin : cf. l'étude du Labo de l'ESS (2020).

Par ailleurs, de nouveaux lieux peuvent également être porteurs de cette dynamique collaborative, tels que les « tiers lieux alimentaires » promus récemment dans le cadre d'appels à projets nationaux ou régionaux.

■ S'articuler avec le niveau départemental et régional

Quand bien même raisonner à l'échelle départementale ne permet pas de mobiliser tous les acteurs locaux, l'échelon départemental n'en reste pas moins pertinent sous d'autres aspects. En effet, le département constitue un niveau précieux d'information et de mobilisation sur des problématiques à plus grande échelle comme les sujets d'approvisionnement, la structuration plus globale du tissu associatif, la mise en cohérence de l'ensemble des politiques sociales. Cet échelon départemental a été renforcé par l'instruction du 2 juillet 2020 qui confie aux préfets et aux DDETS⁷ la mission de constituer une instance de coordination opérationnelle, positionnant ainsi l'État comme pilote ou a minima facilitateur de la coordination départementale⁸.

De son côté, si le conseil départemental (CD) n'a pas de compétence alimentaire à proprement parler, son rôle de chef de file de l'action sociale, ses compétences et missions dans le champ de l'aménagement, du développement (infrastructures, soutien aux communes) et de l'environnement du territoire (notamment sa dimension agricole) en font un acteur incontournable de la lutte contre la précarité alimentaire. Par ailleurs, l'échelle départementale est à même de réunir des acteurs organisés à ce niveau, tels que la Banque Alimentaire, le Service intégré de l'accueil et de l'orientation (SIAO), la Caisse primaire d'assurance maladie (CPAM), la Caisse des allocations familiales (CAF), les différents services de l'État déconcentrés, les délégations départementales des grands réseaux associatifs (Croix-Rouge, Secours populaire, Secours catholique, Restaurants du Cœur). Se placer au niveau du département permet de mettre autour de la table des acteurs absents à l'échelle locale impliqués sur l'accès aux droits et les problématiques sociales, mais ce niveau « minimise » structurellement l'apport des « petits » acteurs qui sont souvent les acteurs innovants ou en prise directe avec le public.

7. Anciennement directions départementales de la cohésion sociale (DDCS).

8. Pour un schéma complet des instances de coordination nationales, régionales et départementales, cf. doc *Politiques de lutte contre la précarité alimentaire : espaces de gouvernance* : https://www.solidarites-actives.com/sites/default/files/2021-04/5_Schema_Ecosysteme_LCPA_IDF.pdf

La question se pose, pour ces instances de coordination naissante, de leur articulation avec les métropoles et villes de leur territoire et les porteurs de PAT. Selon les départements, le rôle de la coordination départementale sera plutôt de « renforcer » les actions dans des villes ou quartiers défavorisés, tandis que dans d'autres ils se préoccupent plutôt des « zones blanches » ou territoires moins bien couverts en matière d'offre alimentaire accessible. Nos observations sur le terrain nous montrent que les coordinations départementales sont aujourd'hui peu reliées aux CCAS et aux villes, sauf dans des configurations particulières avec de « gros » CCAS. Ainsi, plus les espaces sont denses, moins l'échelle départementale ou intercommunale semble pertinente, quand bien même celle-ci représente un levier complémentaire au regard des effets d'échelle de chaque niveau de coordination. Les unions départementales des CCAS (UDCCAS), lorsqu'elles sont actives, ont intérêt à s'impliquer dans de tels niveaux.

L'échelon régional, encore plus lointain, peut apporter aux coordinations locales des données en lien avec l'habilitation, des actions de formation voire parfois des denrées ou des financements par le biais de mutualisation. Plusieurs régions ont développé des stratégies en matière d'alimentation, souvent en lien avec les chambres d'agriculture et de commerce, et quelquefois des achats groupés de denrées. L'échelon régional prend donc tout son sens pour la coordination et la mutualisation des approvisionnements. Les Banques Alimentaires sont organisées par régions, et certaines têtes de réseau associatives souhaitent renforcer leur représentation régionale. La Stratégie nationale de lutte contre la pauvreté, qui se déclinait en groupes de travail régionaux, a donné un certain essor à ce niveau régional à travers les « GT5 » (groupes de travail axés sur l'alimentation). Cependant, ces groupes ne pratiquent pas la coordination en tant que telle mais plutôt de la mise en lien, l'échange d'information et la valorisation de « bonnes pratiques ». Ces groupes doivent s'articuler avec les conseils régionaux de l'alimentation (CRALIM) qui sont mis en œuvre très différemment selon les régions.

Pour les CCAS et les acteurs locaux, les niveaux départementaux et régionaux peuvent appuyer leurs coordinations par le biais d'apports de financements *via* des appels à projets, mais aussi *via* l'apport d'information sur les habilitations, la réglementation, et enfin par la mise en réseau avec d'autres acteurs du territoire. Ces niveaux permettent également de pallier l'absence de services dans les zones blanches et de garantir une meilleure équité territoriale.

■ CONCLUSION

La coordination – locale ou à des niveaux d'action plus élevés – prend des formes multiples et permet de réunir les acteurs pour améliorer les services aux publics, notamment d'aide alimentaire. La crise économique et sociale a permis dans de nombreux territoires de basculer plus aisément de relations bilatérales à des réunions collectives. Dans le paysage local de la lutte contre la précarité alimentaire, le CCAS est un coordinateur « naturel » sur de nombreux territoires. Lui-même très souvent pourvoyeur d'aide alimentaire, il tire sa légitimité de sa proximité avec les acteurs de l'action sociale, de ses missions d'intérêt général, de ses compétences sociales et ressources financières et matérielles. L'échelon local présente de nombreux avantages mais l'articulation avec d'autres politiques publiques locales, départementales voire régionales est indispensable pour donner plus de moyens à la coordination et adopter une approche systémique.

■ RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES

- ANSA. 2019a. *Alim'Activ. Agir contre la précarité alimentaire par la coordination territoriale. Diagnostic de l'aide alimentaire et des coordinations sur un territoire de l'Île-de-France.*
- ANSA. 2019b. *Projet Alim'Activ. Agir contre la précarité alimentaire par la coordination territoriale. Pratiques inspirantes et préconisations.*
- CYTERMANN Laurent. 2010. « Communes, intercommunalités et politiques sociales », *Informations sociales*, 162(6), p. 42-48.
- DARMON NICOLE, GOMY Catherine, SAÏDI-KABECHE Doudja. 2020. « La crise du Covid-19 met en lumière la nécessaire remise en cause de l'aide alimentaire », *The Conversation*, 29 juin.
- DUPRIET Rina. 2011. « Le centre communal d'action sociale : un organisme souvent contesté et remis en cause », *Vie sociale*, 2(2), p. 105-109.
- FRANCE URBAINE. 2020. *Les villes face aux défis de la précarité alimentaire. Expériences françaises*, https://franceurbaine.org/fichiers/documents/franceurbaine_org/publications/etudes/assembleage_preucariteu_alimentaire_fr.pdf.
- GARDELLA Édouard. 2016. « Temporalités des services d'aide et des sans-abri dans la relation d'urgence sociale. Une étude du fractionnement social », *Sociologie*, 7(3), p. 243-260.
- JAEGER Marcel. 2010. « L'actualité et les enjeux de la coordination des actions et des dispositifs », *Vie sociale*, 1(1), p. 13-23.
- LABO DE L'ESS. 2020. *Agir contre la précarité alimentaire en favorisant l'accès de tou-te-s à une alimentation de qualité. Étude-action agriculture et alimentation durables.*

LE MORVAN Franck, WANECQ Thomas. 2019. *La lutte contre la précarité alimentaire. Évolution du soutien public à une politique sociale, agricole et de santé publique*, rapport IGAS n° 2019-069R, <https://www.igas.gouv.fr/IMG/pdf/2019-069R-P.pdf>.

UNCCAS. 2011. *L'aide alimentaire des CCAS/CIAS en pratique*.

PATUREL Dominique. 2019. « Le droit à l'alimentation durable, un nouveau droit ? », *Forum*, 158(3), p. 36-44.

Sitographie

Dispositif Relais Popote porté par le CCAS de Bordeaux : https://www.unccas.org/responsabilite-et-solidarite-alimentaires-a-bordeaux-les-relais-popote#.YLii2_kzZPZ

Définition Insee des bassins de vie : <https://www.insee.fr/fr/information/2115016>

Lancement des États généraux de l'éducation : <https://www.unccas.org/lancement-des-etats-generaux-de-l-alimentation#.YMhgwPkzZPa>