



Covid-19 et inégalités sociales :
La gouvernance de l'aide alimentaire au défi de la
crise sanitaire

L'exemple des villes de Rennes et de Nantes

Marie POLINE

Mémoire de Master 1

Territoires et Mutations de l'Action Publique

Sous la direction de M. Marc Rouzeau

- 2020/2021 -

- Remerciements -

Je tiens tout d'abord à remercier mon directeur de mémoire, M. Marc Rouzeau, pour son encadrement et sa bienveillance tout du long de ce travail. Sa disponibilité, son écoute et ses conseils ont accompagné ma compréhension et aiguillé ma réflexion.

Je tiens également à remercier l'ensemble des personnes interrogées pour le temps qu'ils m'ont accordé. Plus particulièrement, pour avoir accepté de me partager leur compréhension et leur représentation de leurs actions. L'aide alimentaire repose sur des acteurs pleinement engagés dans des formes de solidarités multiples et réalisant un travail indispensable face aux inégalités sociales.

Je tiens finalement à remercier mes proches, mes amis et ma famille pour leur soutien et leurs encouragements. Particulièrement, Margot, merci d'avoir été à mes côtés ces dernières semaines de travail, d'avoir égayé mes journées tout en supportant mes innombrables discours, réflexions et interrogations.

- Liste des acronymes -

AMGVF : Association des maires des grandes villes de France

APRAS : L'Association pour la Promotion de l'Action et de l'Animation Sociale

CASF: Code de l'action sociale et des familles

CCAS : Centre communal d'action social

CIAS : Centre intercommunal d'action social

DDASS : Direction départementale des Affaires sanitaires et sociales

DGCS: Direction Générale de la Cohésion Sociale

EPCI : Etablissement public de coopération intercommunale

FAM: FranceAgriMer

FEAD : Fonds européen d'aide aux plus démunis

FSE : Fonds social européen

IGAS : Inspection générale des affaires sociales

PAC : Politique agricole commune

PAI : Plan de l'Alimentation et de l'Insertion

PEAD : Programme européen d'aide aux plus démunis

PNA : Programme nationale pour l'alimentation

UTUD : Un Toit un Droit

- SOMMAIRE -

- Remerciements -	2
- Liste des acronymes -.....	3
- SOMMAIRE -.....	4
- INTRODUCTION -	6
I. L'institutionnalisation de l'aide alimentaire en France	14
A. Le tournant des années 1985 dans la structuration de l'aide alimentaire.....	14
B. La gouvernance de l'aide alimentaire à la croisée des logiques d'action et des échelles.....	31
- Conclusion générale partie I -	47
II. La crise sanitaire, facteur exogène de la recomposition du réseau et des acteurs : entre structuration et intégration	48
A. L'élaboration d'une réponse territorialisée à la crise sanitaire.....	49
B. Impact de la crise sanitaire sur la restructuration des associations et reconfiguration des réseaux d'acteurs	62
- Conclusion générale Partie II -	72
- CONCLUSION -	73
- BIBLIOGRAPHIE -.....	76
- ANNEXES -.....	81
Annexe 1: Liste des entretiens réalisés	81
Annexe 2 : Réunion observation participante	83
Annexe 3: Guide d'entretien pour les associations	84
- Table des matières -	88

- INTRODUCTION -

“En France, on est dans la merde. Il y a une pyramide sociale. Il y a un mec qui est là, tout seul. Plus on descend, plus on est nombreux. Quand on arrive en bas, on est vraiment dans la merde. C’est ce que je voudrais, qu’on remue la merde, et que l’odeur revienne au nez de ceux qui nous dirigent, qu’au lieu d’être tournés vers l’extérieur du pays, ils soient tournés vers l’intérieur, et qu’ils se disent “Qu’est ce qui se passe ?”.

Coluche, 1981, quatre ans avant la création des Restos du Cœur.

Quarante ans plus tard, ces mots prononcés par Coluche sont plus que jamais d’actualité. A la pandémie mondiale que nous traversons, viennent s’ajouter une crise économique et sociale, sans précédent, dont l’ampleur commence à peine à s’entrapercevoir. Les images quotidiennes ne manquent pas de nous rappeler cet inévitable horizon : les restaurants et les cafés fermés, les activités culturelles mises sur arrêt, les plans sociaux des entreprises se multipliant et les files d’attente aux distributions alimentaires s’allongeant. Ces diverses réalités sont autant de risques de voir des pans entiers de la société entrer dans une nouvelle forme de précarité, interrogeant alors sur la capacité de la solidarité nationale, portée par l’Etat social, à répondre à cette multiplication des situations de pauvreté.

Ce travail de recherche vise ainsi à interroger la prise en charge des inégalités sociales mises en lumière et accentuées par la crise sanitaire. Plus précisément, selon une approche territoriale fondée sur les villes de Rennes et Nantes, nous nous intéresserons à la manière dont l’ensemble des acteurs mobilisés, les réseaux d’aide mis en place et les ressources et moyens déployés ont permis d’adresser une réponse au nombre grandissant de personnes ayant recours à l’aide alimentaire.

Bien que la littérature scientifique déjà existante met en évidence la présence d’inégalités de santé communes à toutes épidémies, la gestion de la crise sanitaire de la Covid-19 en France, par la mise en place d’un confinement généralisé sur le territoire en mars 2020, a eu pour

conséquence d'accentuer et de mettre en lumière les inégalités sociales déjà existantes (Dubost et al., 2020).

La Note d'étape de France Stratégie, publiée le 1er octobre 2020 et rédigée par le comité d'évaluation de la stratégie nationale de prévention et de lutte contre la pauvreté, dresse ainsi un état des lieux des conséquences socio-économiques de la crise du coronavirus. Notamment, cette note alerte sur la situation des plus démunis face à cette crise et au confinement. Les populations les plus vulnérables connaissent des difficultés en matière de subsistance avec un recours important aux distributions alimentaires, mais également en matière de santé et d'accès à l'éducation. La crise sanitaire apparaît alors comme "un révélateur des manques des politiques" en matière de lutte contre la pauvreté, en particulier dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville (France Stratégie, 2020).

Les conséquences économiques de la crise entraînent ainsi un risque de voir s'accroître les inégalités, notamment matérielles. Les baisses importantes de revenus d'activité, d'aides et d'activités informelles se cumulent à une augmentation des dépenses, principalement alimentaires, due à une présence permanente des personnes à leur domicile, incluant les enfants habituellement pris en charge par la restauration collective. De plus, ces difficultés ne sont que partiellement compensées par les aides publiques. Ainsi, aux populations les plus démunies, risquent de s'ajouter "l'entrée en précarité de personnes appartenant à des catégories professionnelles qui en étaient éloignées jusqu'alors" (France Stratégie, 2020). Ce risque se voit confirmer par l'évolution de la diversité des profils demandeurs de l'aide alimentaire durant le confinement. Un nouveau public comprenant des ménages en situation vulnérable, des étudiants et des indépendants ont ainsi rejoint les files d'attente des distributions (Méner et al., 2020).

Cette accentuation des inégalités fait l'objet de nombreuses alertes dans les médias par le monde associatif et comités d'experts. Les articles de presse dénonçant l'augmentation des demandeurs de l'aide alimentaire ou le manque de denrées se multiplient dans le paysage médiatique français. Ainsi, très rapidement, des actions de solidarité mettant en œuvre des formes d'aide alimentaire se multiplient sur les territoires, alors portées par des initiatives citoyennes ou des associations locales ou de quartiers, ou de lutte contre la pauvreté, mais non spécialisées dans ce domaine. Elles ne seront rejoints que dans un second temps par les grandes associations nationales spécialisées dans l'aide alimentaire (Paturel, 2020).

L'aide alimentaire consiste ainsi à fournir des denrées sous différentes formes aux ménages défavorisés. Elle est présentée comme une réponse « aux besoins des personnes dont les ressources ne permettent pas l'accès à une alimentation en qualité et en quantité suffisante ».

Cette aide est largement mise en œuvre par le bénévolat au sein de multiples structures s'inscrivant ou non dans des réseaux nationaux, présentant ainsi un champ relativement éclaté (Brunet, 2017).

La mise en place du secours alimentaire s'inscrit dans une histoire longue, alternant une prise en charge entre les institutions publiques et les associations. La pratique du secours est alors indissociable de l'évolution de l'image de la pauvreté et de la notion de solidarité qui en découle (Clément, 2001).

En Grèce comme à Rome, le secours alimentaire répond à une logique d'évergétisme. L'objectif affiché n'est alors pas celui de nourrir les pauvres, mais, dans le premier cas, d'acquérir un statut social, dans le second, de répondre à une finalité socio-politique en attirant des populations nombreuses dans les grandes villes. Au Moyen-Âge, avec le développement de la christianisation, le secours alimentaire change de forme en s'organisant sous l'égide de l'Eglise à travers l'action des monastères. (Clément, 2001). Bien que pour la première fois celui-ci prend comme cibles les populations pauvres, une distinction se réalise alors entre les indigents invalides et les pauvres travailleurs se trouvant écartés de cette bienfaisance. Cette distinction va ainsi perdurer, structurant l'action des pouvoirs publics envers la pauvreté (Aguilera & Rouzeau, 2020).

Du XVI^e au XVII^e siècle, la montée de la paupérisation dans les campagnes chasse “les plus démunis vers les villes, où ils viennent grossir les flots de mendiants et de vagabonds”. L'image du “prince nourricier”, veillant dans une certaine limite à la satisfaction des besoins alimentaires de son peuple, se voit complétée par un mouvement de répression envers les vagabonds, réalisé par le pouvoir central, et par des distributions d'aumône réalisées par les autorités municipales. Cependant, pour les autres pauvres, le secours s'organise dans des établissements de charité s'inscrivant dans une visée éducative et de mise au travail en proposant alors du travail forcé contre du pain. Ici encore, le secours alimentaire répond avant tout à un enjeu de sécurité publique face à la crainte des gouvernants de voir s'accroître les “flots continus de mendiants affluant dans les villes” (Clément, 2001).

Il faudra alors attendre le XVIII^e siècle et les idéaux des Lumières pour écarter la responsabilité du pauvre en reconnaissant la figure du pauvre travailleur. Ainsi, l'aide à domicile se retrouve promue par la loi de 1791, dont l'activité principale repose sur la distribution alimentaire, et alors gérée par des bureaux de charité. En complément de ces politiques, des confréries de charité et des sociétés philanthropiques sont créées, telle que la Société philanthropique de Paris assurant l'ouverture des fourneaux économiques. Ceux-ci

présentent alors l'avantage de distribuer de la nourriture gratuite aux pauvres, à moindre coût. Ces nouveaux systèmes de secours sollicitent alors "l'effort individuel et la responsabilité des bénéficiaires". Le don exprime le devoir de la société envers les pauvres dans l'effort de leur apporter des moyens de subsistance (Clément, 2001). La responsabilité collective, de procurer du travail ou des moyens de subsistance, reconnue par son inscription constitutionnelle, reprenant la Déclaration des droits de l'Homme et du citoyen, s'apparente alors "aux prémices d'une prise en charge gouvernementale de la solidarité" (Aguilera & Rouzeau, 2020).

Cependant, alors que la pauvreté devient un phénomène massif au début du XIXe siècle, rendant floue la frontière entre pauvres et prolétaires du fait de l'industrialisation et de la prolétarisation, le secours apporté aux pauvres devient contesté¹ s'accompagnant d'une figure de désengagement progressif de l'Etat. En France, l'assistance aux pauvres est alors communale à travers la création des bureaux de bienfaisance en 1796, recevant à la fois des fonds publics et des dons privés. Le secours est ainsi géré localement, prenant la forme de secours alimentaire, reposant principalement sur le bénévolat. Ce désengagement marque également l'émergence de nombreuses institutions privées se caractérisant par leur diversité doctrinale ou religieuse tels que la société Saint-Vincent-de-Paul ou l'Armée du Salut. L'essor de ces structures associatives se réalise en lien étroit avec la puissance publique. Ainsi, dans les périodes de grandes difficultés, les autorités publiques subventionnent ces actions et les municipalités participent parfois directement à la distribution de soupes gratuites.

Avec la IIIe République en France, "garantir cette solidarité entre citoyens devient une affaire nationale" (Aguilera & Rouzeau, 2020). S'organise ainsi la mise en place d'un système d'assurances, visant à mutualiser les risques sociaux et les incapacités naturelles, s'incarnant aux travers des premières lois d'assistances² (Clément, 2001). Cette progressive prise en charge de la solidarité ne fait pas pour autant disparaître le secours alimentaire.

Le régime de Vichy marquera une véritable inflexion dans la "nationalisation" de la prise en charge de la question du secours alimentaire. Alors que les moyens de subsistance sont limités et rationnés par des tickets, seulement quatre organisations sont autorisées à assurer une action humanitaire³, dont le Secours National. Celui-ci sera véritablement « le fer de lance de la politique sociale de Vichy », obtenant le monopole des appels à la générosité les redistribuant

¹ En Angleterre nous pouvons souligner ici les écrits des économistes Malthus et Ricardo à l'encontre des *poor laws* (Clément, 2001).

² Il est possible de noter les lois sur l'assistance médicale gratuite (1893), sur l'assistance aux vieillards (1893) et aux infirmes (1905) (Clément, 2001).

³ Les quatre organisations sont alors la Croix Rouge française, le Comité ouvrier de secours immédiat, les Assistants du devoir patriotiques et enfin le Secours national.

entre les différentes associations caritatives (Retière & Le Crom, 2018). Utilisé comme instrument de propagande et de collaboration, le régime fait de celui-ci un rouage essentiel de sa politique sociale fonctionnant alors selon les pratiques et les logiques du gouvernement de Vichy. Cette organisation est ainsi perçue comme un “véritable Etat dans l’Etat” (Rubio, 2014).

La libération est marquée par une volonté de nationalisation et de prise en charge par l’Etat de nombreuses prestations sociales. Préparées par les lois de 1928 et de 1932 sur les assurances sociales et les allocations familiales, la Sécurité Sociale est créée en 1946 suivant une ambition de généralisation. Cependant, alors que la crise alimentaire perdure jusqu’en 1949, date à laquelle sont finalement arrêtés les tickets de rationnement, le gouvernement provisoire issu de la résistance décide de réorganiser le champ humanitaire français, jugé compromis par son implication durant le régime de Vichy. Face à des besoins toujours aussi importants, les associations ne peuvent prendre en charge la demande, se voyant dissolues ou coupées de toutes subventions. D’autres, comme la Croix Rouge, se trouvent dans l’obligation de transformer leur organisation interne comme condition de survie. Ainsi, face à cette recomposition du champ associatif, de nouvelles structures émergent comme le Secours Catholique ou le Secours Populaire, héritière de la section française du Secours Rouge National fondée en 1921. (Retière & Le Crom, 2018) Ces différentes associations incarnent alors les grandes forces sociales en présence tout en accompagnant le mouvement de nationalisation des enjeux sociaux (France Culture, 2018).

Finalement, le renouveau du secours alimentaire des années 1980 s’explique par un phénomène de paupérisation dans une société présentant des excédents agricoles. Dès lors, la mise en place d’aides sociales proposées par l’Etat se voit complétées par des actions d’urgence portées par le secteur associatif, visant ainsi à pallier aux insuffisances de l’Etat-providence (Clément, 2001).

Ainsi, le système d’aide alimentaire répond alors à une logique de gouvernance multi-niveau, c’est-à-dire “à des formes contemporaines de régulation collective qui se développent sur la base de relations entre acteurs publics et privés, dans des cadres institutionnels et territoriaux pluriels, plus ouverts et plus instables. Les problèmes publics sont alors traités par des acteurs divers, placés à différents échelons territoriaux.” (Nay, 2014).

Cependant, depuis quelques années le domaine de l’aide alimentaire connaît de fortes évolutions de nature sociale et réglementaire. En effet, le nombre de bénéficiaires comptabilisés ne cesse d’augmenter et leurs profils se diversifient. Certains chercheurs, Dominique Paturel notamment, expliquent alors que l’aide alimentaire fonctionne comme un « marqueur de

pauvreté » : le recours à l'aide s'est en quelque sorte banalisé face à l'augmentation de certaines charges incompressibles supportées par les ménages. De plus, le cadre réglementaire et institutionnel régissant l'attribution des fonds publics aux associations a lui aussi évolué, notamment avec la mise en place du Fonds Européen d'Aide aux plus Démunis (FEAD) en 2014. Ainsi, tant la nature de l'activité, fondée comme une réponse à l'urgence sociale, que le cadre souple et peu directif, dans lequel évoluaient les associations, se sont vu transformer ces dernières années par des attentes institutionnelles plus fortes posées à la fois par les pouvoirs publics européens et nationaux (Brunet, 2017).

Ainsi, alors que l'aide alimentaire se présente historiquement comme un dernier recours venant pallier les limites de l'Etat providence, elle est apparue comme l'une des premières réponses apportées et mises en place par les territoires face à l'anticipation de la multiplication des situations de pauvreté. Cependant, alors même que ce domaine, répondant d'une logique de gouvernance, est principalement portée par des acteurs associatifs ou locaux permettant une souplesse dans l'action déployée, la réponse d'urgence élaborée face au confinement s'est trouvée mise en œuvre par des acteurs extérieurs à ce domaine. ***Dès lors, il s'agira de comprendre dans quelles mesures l'institutionnalisation croissante d'un domaine, pourtant historiquement conçu sur l'intervention d'urgence, se retrouve dans l'incapacité de poursuivre son action au lendemain du confinement, conduisant à sa restructuration.***

Méthodologie

Cette recherche s'inscrit dans le cadre du séminaire Territoires et Mutations d'Action Publique de Sciences Po Rennes. Elle s'est déroulée en quatre phases de septembre à avril 2021. La première étape de lecture et de recherche de littératures scientifiques et de littératures grises s'est suivie d'une problématisation de l'objet d'étude et de la formulation d'hypothèses. Ainsi, la phase de collecte de données a permis de constituer des éléments de réponse pour finalement aboutir sur une dernière étape de rédaction.

Cette recherche s'inscrit ainsi dans une démarche hypothético-déductive, les différentes lectures ayant permis d'établir trois hypothèses :

(i) Le degré d'institutionnalisation et la nature des organisations sont des facteurs expliquant la prise en charge plus ou moins rapide de la distribution alimentaire au moment du confinement, facilitant l'émergence de nouveaux acteurs, processus et moyens mis en œuvre.

(ii) La multiplication des acteurs associatifs, l'augmentation des demandes et la diminution des ressources alimentaires ont nécessité une coordination alors menée par les pouvoirs publics, redéfinissant leur place au sein de cet écosystème.

(iii) La crise sanitaire, révélant la dépendance paradoxale du système d'aide alimentaire au gaspillage alors transformé en dons auprès des associations, peut être lue comme une fenêtre d'opportunité pour des acteurs cherchant à implanter des solutions alternatives.

Afin de vérifier ces hypothèses, il a été nécessaire de compléter la revue de littérature par une série d'entretiens réalisés auprès de différents acteurs de l'aide alimentaire à Rennes et à Nantes (*Cf. Annexe 1*). Aux vues de la diversité des acteurs intervenant dans ce domaine, la sélection des personnes interrogées a répondu à la nécessité de multiplier les profils afin d'affiner la compréhension d'ensemble par une confrontation des représentations entre ces différents acteurs. Les entretiens ont ainsi été réalisés auprès de salariés d'antennes locales d'associations nationales de la Croix Rouge de Rennes, et du Secours Populaire de Rennes et de Nantes. Un second type d'entretien a été réalisé auprès des deux salariés de l'association Cœurs Résistants et d'un bénévole du Réseau de Ravitaillement des Luttés de Rennes, associations apparaissant plus marginales au domaine de l'aide alimentaire à Rennes avant le confinement. Un troisième type d'entretien a été mené avec un salarié de l'association Un Toit Un Droit, engagée dans le droit au logement mais intervenant dans la mise en place de la réponse de l'aide alimentaire sur le territoire rennais. Enfin un quatrième type d'entretien a été réalisé auprès des services de la Ville de Rennes ainsi qu'auprès des services du CCAS de Nantes. Finalement, et aux vues de la confrontation de certaines informations, un entretien d'approfondissement a été réalisé auprès d'un des salariés de l'association Cœur Résistant, également élu à la Ville de Rennes.

Afin de compléter les représentations individuelles livrées lors de ces échanges et parce que très rapidement il s'est avéré que l'aide alimentaire à Rennes se structurait autour d'un réseau d'acteurs intégré, ces entretiens semi-directifs ont été complétés par l'observation participante d'une réunion de coordination du réseau des acteurs (*Cf. Annexe 2*).

Enfin, il semble nécessaire ici de pointer certaines limites à cette démarche de recherche. Il n'a pas été possible de réaliser autant d'entretiens à Rennes qu'à Nantes, de plus les services municipaux interrogés dans les deux cas ne sont pas identiques. Ainsi, bien qu'il s'agissait, à l'origine, d'une démarche comparative entre ces deux villes, la recherche s'est progressivement orientée vers une compréhension de la réponse de l'aide alimentaire élaborée à Rennes, mise en perspective par certains points de comparaison à Nantes.

Finalement, nous devons préciser que nous employons, dans un premier temps et par abus de langage, les termes de domaine ou de champ pour désigner le système d'aide alimentaire. En effet, la première partie consiste à analyser son institutionnalisation progressive pour finalement mieux en définir sa nature.

Annonce de plan

Afin de répondre à notre problématique, il s'agira dans un premier temps d'analyser l'institutionnalisation de l'aide alimentaire et la complexification de sa gouvernance se situant alors à la croisée de logiques d'actions, d'acteurs et d'échelles (I). Cette première analyse nous permettra ainsi de définir l'aide alimentaire comme un quasi-secteur, interprétant dès lors la crise sanitaire comme un facteur exogène de recomposition et de restructuration à l'échelle territoriale (II).

I. L'institutionnalisation de l'aide alimentaire en France

Après avoir exposé une brève histoire du secours alimentaire depuis l'antiquité, cette première partie vise ici à comprendre les mutations de ce domaine depuis les années 1985, marquant les origines du système contemporain et institutionnalisé que nous connaissons en France (A). Dans un second temps, il s'agira alors de pointer les récentes évolutions de la gouvernance de l'aide alimentaire de manière à saisir l'intrication des échelles et des compétences (B).

A. Le tournant des années 1985 dans la structuration de l'aide alimentaire

Les années 1984-1986 marque un “renouveau” ou tout du moins un “tournant” dans l'institutionnalisation du système d'aide alimentaire à l'échelon national. En effet, l'intervention des pouvoirs publics, par la mise en place d'un important programme d'action sociale (1), conduira, dans un contexte de prise en charge de cette question par l'Europe, à l'émergence d'un domaine spécialisé (2), pour finalement conduire à une véritable structuration de ce domaine, se manifestant par une transformation de l'engagement associatif (3).

1. Intervention publique dans la réponse à la pauvreté

L'émergence d'une nouvelle forme de pauvreté dans les années 1985 sera particulièrement relevée à l'échelle locale (a), contribuant alors à sa prise en charge au travers de l'action des CCAS (b) pour finalement s'inscrire sur l'agenda politique national afin d'y adresser une réponse (c).

a. Les métamorphoses du visage de la faim : construction d'un problème social

Jusqu'à la fin des années 1970, la notion de pauvreté était quasiment inexistante sur l'agenda politique (Damon, 2019). La protection sociale était alors principalement organisée autour de la Sécurité Sociale, préparée par les lois de 1928 et 1932 sur les assurances sociales et les allocations familiales, et créée en 1945 suivant une ambition de généralisation et

d'universalisation inspirée du Rapport Beveridge de 1942⁴. Celle-ci se structurait alors autour de la question du travail, comme l'indique l'article 1 de l'ordonnance de 1945, "la sécurité sociale destinée à garantir les travailleurs et leurs familles contre les risques".

De plus, la population pauvre se composait principalement des exclus de l'époque pour qui "la couverture sociale restait trop étroite", reprenant ainsi l'expression de René Lenoir. On y retrouvait principalement des personnes en situation de handicap, des familles nombreuses, et des retraités percevant un très faible revenu (Legros, 1997). Ainsi, depuis la libération, ces grands "exclus" représentaient les publics principalement ciblés par les aides sociales et par l'action humanitaire des associations, notamment pour compenser les lacunes des grands systèmes de retraite qui ne permettaient pas encore d'offrir des portes de sortie face aux situations de pauvreté (France Culture, 2018)

Cependant, le début de la décennie 1980 donne à voir une transformation des publics accueillis aux guichets des aides sociales et des associations humanitaires. En effet, l'augmentation du chômage dans la société en réponse à la crise économique des années 1970 va alors faire entrer de nouveaux publics en précarité. Ainsi, les ouvriers du secteur industriel, mis au chômage à la suite des plans sociaux du début des années 1980, et les jeunes, ne trouvant pas d'emploi correspondant au niveau de qualification de leur diplôme, vont rapidement être touchés par cette nouvelle pauvreté (Legros, 1997). Ce chômage croissant, apparaissant dans une société structurée autour du travail comme point de départ de la protection sociale, entraîne alors une double conséquence, privant à la fois d'emploi mais également de protection sociale.

Ces situations de pauvreté sont relevées à l'échelle locale par les associations caritatives, les municipalités et les CAF faisant alors état d'un changement de leur "clientèle ordinaire" jouant ainsi un rôle "d'entrepreneurs politiques" dans la construction du problème public. En effet, reprenant la définition de Muller et Surel (Sheppard-Sellam, 2019), ces acteurs vont participer à la problématisation d'une situation perçue comme "anormale" en la qualifiant d'une manière particulière à travers le terme de "Nouvelle Pauvreté". Dès lors, la construction du problème social s'articule autour de la distinction entre les "anciens pauvres" bien identifiés et pris en charge des "nouveaux pauvres" (Damon, 2019). Cette Nouvelle Pauvreté présente ainsi des caractéristiques singulières participant au choix de cette dénomination : des nouveaux

⁴ William Beveridge, fonctionnaire au ministère britannique du Travail, réalise la rédaction d'un rapport dont l'objet devait consister à organiser les multiples prestations sociales au Royaume-Uni. En réalité, il présente une architecture d'ensemble inspirant la mise en place du *Welfare State* dans la plupart des pays européens (Pernot, s. d.)

venus, aux profils diversifiés et rajeunis, se présentent aux guichets de la sécurité sociale et dans les associations. Elle ne touche en effet plus uniquement des individus marginalisés ou exclus de la société, mais également des travailleurs venant gonfler les rangs de la soupe populaire (France Culture, 2018).

b. Sa rapide prise en charge par les pouvoirs locaux

Les municipalités vont ainsi jouer un rôle central, à la fois dans la construction du problème, mais également dans la formulation d'une réponse à travers les Bureaux d'Aide Sociale⁵ apportant une assistance alimentaire aux personnes à faibles ressources. Afin d'explicitier le rôle des CCAS dans l'animation de la politique sociale de l'aide alimentaire, nous reprendrons le rapport du Crédoc rédigé par Michel Legros en 1997. Depuis la période d'après-guerre, les Bureaux d'Aide Sociale interviennent auprès des familles en difficulté à travers la remise de colis ou la distribution de bons alimentaires. Progressivement et jusqu'à la fin des années 1970, cette action se tourne en direction des personnes âgées qui sont les principales cibles de la pauvreté. Cependant les années 1980, marquant une transformation dans les publics accueillis, infléchissent les politiques sociales en direction des familles et des nouveaux publics, comme réponse à la montée du chômage. Ainsi, ces structures participent à l'animation locale de l'aide alimentaire à travers des actions directes ou indirectes.

Les CCAS interviennent comme acteurs de l'aide alimentaire en distribuant des aides à travers les bons alimentaires, les secours en espèces et la distribution de produits alimentaires. Bien que la forme privilégiée soit celle de la remise de bons dont le montant varie selon les structures et la taille du ménage, les secours en espèces sont largement utilisés. Tandis que les premières sont strictement délivrées pour l'alimentation, les secondes permettent également d'apporter une aide au paiement de loyers ou autres factures. Quoi qu'il en soit, ces deux types d'aides interdisent l'achat de boissons alcoolisées. Finalement les CCAS interviennent également dans la distribution d'aide alimentaire demandant parfois une contrepartie financière aux familles bénéficiaires.

⁵ Les bureaux d'aide sociale prennent le nom de Centres Communaux d'Action Sociale (CCAS) en 1978. Cependant ce n'est qu'en 1995 que seront précisées les missions et l'organisation des CCAS. Il s'agit ainsi d'une personne morale de droit public, compétente en matière d'action sociale recoupant ainsi l'aide sociale légale de l'aide sociale facultative. Lorsque plusieurs communes se regroupent en Établissement Public de Coopération (EPCI), les CCAS fusionnent pour laisser place à un Centre Intercommunal d'Action Sociale (CIAS)

Parallèlement à cette aide directe, les CCAS participent à l'animation de la politique locale de l'aide alimentaire apportant un soutien matériel et financier aux associations caritatives. Les communes mettent ainsi à disposition des associations des locaux gratuits ou des véhicules de manière à transporter les approvisionnements alimentaires. Parallèlement, des aides financières sont également octroyées sous formes de subventions aux associations locales.

c. Sa progressive mise à l'agenda national

Malgré sa construction comme problème social, la question de la Nouvelle Pauvreté perdure sur l'agenda systémique⁶. En effet, les pouvoirs publics se saisissent lentement de cette nouvelle thématique nous permettant ainsi d'analyser cette inscription selon le modèle développé par Kingdon de la fenêtre d'opportunité, *policy window* (dans Ravinet, 2019). Selon ce modèle, la sphère politique est divisée en trois courants suivant chacun un calendrier propre.

Le premier courant correspond à celui des problèmes, le *problem stream*, au sein duquel les situations problématiques sont rendues visibles par divers mécanismes. Ainsi, les indicateurs sur l'augmentation du taux du chômage relevés par les guichets d'aide sociale et l'événement que constitue l'appel de l'Abbé Pierre en octobre 1984 sur le phénomène des nouveaux pauvres participent à rendre ce problème très médiatique.

Le second courant correspond à celui de la *policy stream* au sein de laquelle des solutions sont pensées et portées par des entrepreneurs de la communauté des politiques publiques (*policy communities*). Ici, une incursion au modèle développé est réalisée, en effet, les différents rapports publiés, tels que le rapport Oheix en 1981 ou le rapport Charvet, correspondent à ces solutions "flottantes" bien qu'ils aient été commandités en vue d'apporter une réponse à ce problème public précis. Mais en réalité la portée de ces rapports est restée très limitée⁷.

Finalement, le dernier courant, celui de la *political stream*, correspond à la vie politique, comprenant "l'opinion publique, la politique électorale, les changements dans le gouvernement et l'administration et les actions des groupes de pressions" (Ravinet, 2019). Ainsi, cette dernière sphère se voit également modifiée par le conflit politique qui s'ouvre entre la gauche, alors au pouvoir, se voyant attribuer, par la droite, la responsabilité de cette nouvelle pauvreté, lui

⁶ La définition de l'agenda systémique est donnée par Cobb et Elder, (dans Sheppard-Sellam, 2019), correspondant à l'agenda regroupant l'ensemble des problèmes sociaux, en opposition à l'agenda institutionnel sur lequel ces derniers font l'objet d'une réponse par les acteurs publics.

⁷ Le premier "programme de lutte contre la pauvreté et la précarité" est adopté en 1983 par le Conseil des Ministres, reprenant certaines propositions des rapports précédemment nommés. En réalité il sera très limité dans sa réalisation effective, bien qu'il visât à mettre en place l'organisation de services d'urgences sociales dans quinze agglomérations (Damon, 2001).

sommant d'intervenir au plus vite sur ce phénomène. Ce conflit est symbolisé par la prise de position en juillet 1984 de Jacques Chirac, maire de Paris, alertant l'opinion parisienne et nationale sur la nouvelle pauvreté dans la capitale, et cherchant ainsi à interpeller l'Etat sur ses responsabilités. Cette alerte est notamment suivie par l'ensemble des maires de France, toutes couleurs politiques confondus, réunis au sein de l'Association des maires des grandes villes de France (AMGVF) à travers la mise en place d'un dispositif d'urgence allant du 1er novembre 1984 au 1er avril 1985 pour faire face à ce problème (Damon, 2001).

Ainsi ce conflit politique entre la gauche et la droite participe à l'émergence d'une *political window*. L'action publique gouvernementale, qui s'incarne dans l'élaboration du premier Plan Précarité-Pauvreté de 1984-1985, sera alors décisive à cette période, structurant le domaine de l'aide alimentaire.

Le programme d'action sociale d'urgence de 1984-1985 correspond au premier outil d'intervention de l'Etat, "spécifiquement et explicitement construit pour lutter contre la pauvreté" (Damon, 2001), comprenant alors un budget de 500 millions de Francs soit 200 en 1984 et 300 en 1985. Ce budget est alloué suivant deux catégories de crédits structurant les acteurs intervenants dans sa mise en œuvre. 54% des fonds sont ainsi affectés de façon déconcentrés aux Préfets dont l'utilisation est discrétionnaire de façon à être la plus adaptée possibles aux situations locales. Le reste des crédits sont alors alloués sous formes de subventions aux trois grandes offices interprofessionnelles agricoles⁸ et aux associations.

De plus, ce programme se structure autour d'axes précisés dans la circulaire du 23 Octobre 1984, cependant le bilan des dépenses permet d'avoir une vision plus précise des domaines d'intervention : 23 % étaient consacrés à l'accueil et à l'hébergement, 20 % à l'aide au logement, et 42 % à l'aide alimentaire. La distribution alimentaire, principal secteur d'attribution des dépenses, apparaît alors comme fait nouveau de l'intervention étatique (Legros, 1997).

En effet, l'aide alimentaire du premier plan correspondait à 22% des crédits déconcentrés. Les pouvoirs publics et notamment les préfets étaient chargés de l'acheminement et de la distribution des denrées avant que n'apparaissent les associations spécifiques d'aide alimentaire⁹. La circulaire du 23 Octobre 1984 précise ainsi que la réalisation de ces actions

⁸ Les trois grands offices nationaux sont alors l'Office national Interprofessionnel de la Viande, de l'Elevage et de l'aviculture (OFIVAL), l'Office National Interprofessionnel du Lait et des produits laitiers ONILAIT et l'Office National Interprofessionnel des Fruits, des Légumes et de l'Horticulture (ONIFLHOR)

⁹ La Banque Alimentaire et les Restos du Cœur apparaissent simultanément en 1985.

nécessite “la mobilisation de toutes les initiatives et de tous les efforts locaux, sans exclusif”. Les Préfets sont invités à réunir toutes les personnes publiques ou privées susceptibles d’apporter leur concours, de constituer des cellules d’urgence au niveau du département et de procéder à une répartition de l’aide en quotas suivant les situations locales. (Legros, 1997).

L’action publique s’inscrit ainsi dans le mouvement de solidarité des grandes associations comme le Secours Catholique, le Secours Populaire Français et la Croix Rouge ou d’associations plus locales. Les formes de distribution varient selon les départements bien que la restauration sociale soit le dispositif le plus répandu dans les zones urbaines. Cependant, certaines limites étaient déjà soulignées par les acteurs, notamment en termes de “mise en place et coordination entre les associations, les DDASS et les services des conseils généraux” (Legros, 1997).

Cet instrument de politique sociale d’urgence sera alors reconduit annuellement, attestant son institutionnalisation¹⁰. Cependant, malgré cette reconduction annuelle, les axes d’intervention de ce plan vont se restructurer très rapidement.

2. La structuration du système d’aide alimentaire sous l’impulsion des pouvoirs publics

Cet instrument de politique publique va alors avoir un impact direct sur la structuration du système de l’aide alimentaire. En effet, sa mise en place va impulser l’émergence de nouvelles associations spécialisées dans ce domaine (a). De plus, l’évolution de la scène européenne sur cette question, à travers l’instauration d’un programme européen d’aide alimentaire, le PEAD (b) va accélérer la structuration de ce système par la sélection d’associations nationales partenaires (c).

a. Entre émergence et renouveau des acteurs associatifs spécialisés

L’action publique à travers les premiers plans Pauvreté-Précarité va être décisive dans l’émergence du champ spécialisé de l’aide alimentaire. La mise en place de ces programmes contribue à l’apparition d’un double scandale dans la société. Le premier découle de la visibilité

¹⁰ La circulaire du 23 Octobre 1987 concernant le quatrième plan souligne le changement de dénomination, non plus entendu comme campagne, mais comme programme permanent, perdant dès lors son caractère saisonnier (Damon, 2001)

donnée à la pauvreté suscitant un sentiment d'injustice dans l'opinion publique. S'ajoute à cette image une seconde, celle des produits stockés, gaspillés ou détruits dans une société où la pauvreté est révélée.

Ainsi, de ce double paradoxe naissent les deux associations fondatrices de ce domaine, la Banque Alimentaire tout d'abord, puis les Restos du Cœur, alliant ainsi la lutte contre la pauvreté à la lutte contre le gaspillage. De même, ces nouvelles associations à vocation nationale seront complétées par une spécialisation des associations déjà existantes dans le domaine de l'aide alimentaire, comme ce fut le cas pour le Secours Populaire (Legros, 1997).

(1) Banque alimentaire, facteur d'impulsion des associations locales

A l'occasion du premier programme, une action particulièrement innovante est alors recensée concernant l'aide alimentaire : la création de la première Banque Alimentaire en Ile de France à Arcueil (94) (Legros, 1997).

Le concept des Banques Alimentaires trouve son origine dans la culture philanthropique américaine née à la fin du XIXe siècle. La philanthropie, comme le décrit Olivier Zunz (dans Retière & Le Crom, 2018) est perçue non pas comme un simple don, mais comme un investissement au service du progrès social, nécessitant alors de "l'intégrer dans un mécanisme reprenant les mêmes règles managériales que l'entreprise". La première banque alimentaire, créée en 1967 à Phoenix (Arizona), précède un véritable essor de cette structure pour en compter 400 aux Etats Unis en 1994. Ce mouvement s'étend également au Canada où existaient déjà en 1997 plus de 50 banques alimentaires. Cette structure s'exporte alors en France à l'occasion d'un déplacement d'un militant canadien proposant cette idée au Secours Catholique. Elle sera cofondée par Michel Dandrel, salarié du Secours catholique, accompagné par des représentants de l'Armée du Salut, d'Emmaüs, du Secours Catholique, du Centre d'Action Sociale Protestant et de la Société de Saint-Vincent de Paul.

Cependant, comme le souligne le rapport du Crédoc rédigé par Michel Legros en 1997, à cette époque l'aide alimentaire constituait au sein du Secours Catholique un sujet clivant entre deux camps. Certains bénévoles refusaient alors cette forme d'aide associée à du dépannage de court terme, tandis que d'autres la défendait comme nécessaire pour répondre à la paupérisation galopante. Ainsi la création de la première banque alimentaire va attiser les tensions conduisant très rapidement à une autonomisation de cette dernière par rapport au Secours Catholique. Malgré tout, en octobre 1984, la création de cette structure est très médiatisée et apparaît dans l'opinion publique comme une réponse aux problèmes de pauvreté.

Les origines de cette structure outre-Atlantique et anti-gaspillage marquent fortement sa construction encore aujourd'hui. En effet, les banques alimentaires fonctionnent sur un modèle de "commerce de gros" sans bénéfice, utilisant des sources d'approvisionnement différentes redistribuées aux associations caritatives. Ainsi, à l'exception des Restos du Cœur, du Secours Populaire et des CCAS, les Banques Alimentaires procèdent particulièrement à l'approvisionnement des associations locales, justifiant un essor de ces dernières au cours des années 1990 comme le montre Jean-Noël Retière et Jean-Pierre Le Crom (2018) pour le champ de l'aide alimentaire Nantais.

(2) Les restos du cœur, une initiative soutenue par les pouvoirs publics

L'origine des Restos du Cœur est sans doute la plus connue de toute du fait de la personnalité à l'origine de sa création. En 1985, Coluche, de son vrai nom Michel Colucci, exprime son projet sur une émission de radio d'Europe 1 en ces termes "*La France, c'est quand même un pays de bouffe. Ça fout les glandes que des gens soient obligés de faire les poubelles pour se nourrir. Il faudrait faire quelque chose*" (dans Legros, 1997). Suite à cette déclaration, l'histoire raconte que Coluche aurait cherché à rencontrer les représentants d'associations caritatives existantes, alors peu inclinées à cibler leur action uniquement sur l'aide alimentaire. Il décide donc de lancer une première opération de distribution de 150 000 repas gratuits par jour pendant la période d'hiver.

La réussite de cette opération tient de l'alliance qui s'opère entre la scène politique et la scène médiatique. D'un côté cette personnalité célèbre et très charismatique obtient le soutien de célébrités du monde du spectacle, notamment incarnée par Jean-Jacques Goldman compositeur de la célèbre chanson des Restos. Le 26 janvier 1986 l'opération récolte 26 millions de Francs par suite d'une soirée organisée sur TF1. De l'autre, cette opération est grandement soutenue par les pouvoirs publics en la personne d'Henri Nallet alors ministre de l'Agriculture. Malgré la mort de Coluche en 1986 dans un accident de moto, ce soutien se poursuit à travers le vote de la loi Coluche marquant la consécration de cette entreprise par la classe politique.

(3) La spécialisation d'associations existantes

En complément de ces deux associations spécialisées à portée nationale, l'exemple de l'évolution du Secours Populaire est particulièrement marquant dans la compréhension de l'impact de la puissance publique sur la structuration du champ de l'aide alimentaire. Il ne s'agit pas ici de réaliser une analyse diachronique de l'évolution du Secours Populaire¹¹ (Brodiez, 2006), mais bien de comprendre ses inflexions au cours des années 1980 sous l'impulsion des pouvoirs publics.

A la différence de la Banque Alimentaire et des Restos du Cœur, le Secours populaire est une association datant de 1945 émanant du Parti Communiste Français. Elle n'affichait pas dès son origine, la distribution alimentaire comme priorité de ses actions. En effet, jusqu'aux années 1980, cette association se consacrait principalement à l'action humanitaire internationale et à l'organisation de vacances pour les enfants pauvres. Ainsi sa seule action en matière d'aide alimentaire consistait en livraison de colis pour les personnes âgées (Retière & Le Crom, 2018).

Comme le souligne Serge Paugam dans son article *L'essor des associations humanitaires. Une nouvelle forme de lien social* (1994), sa volonté d'ouverture se manifeste en 1981 avec l'arrivée de la gauche au pouvoir. Alors que les gouvernements précédents refusaient de recevoir les représentants du Secours Populaire en raison de sa connexité avec le P.C.F, des réunions sont régulièrement organisées avec le ministère des Affaires Sociales. En 1983, cette association reçoit un agrément d'éducation populaire accordé par le ministère du Temps Libre. Mais c'est véritablement la volonté de profiter du plan de précarité-pauvreté et des surplus européens qui va impulser la restructuration de cette association tant dans le redéploiement de ses actions d'urgence en direction de l'aide alimentaire que dans la transformation de ses statuts. En effet, afin d'être reconnue d'utilité publique et ainsi bénéficier d'une plus grande légitimité et d'un accès au plan en vigueur, l'association s'aligne alors sur un modèle associatif plus courant c'est à dire "plus souple et décentralisée, plus ouverte sur l'ensemble de la société et moins marquée par l'idéologie communiste" (Paugam, 1994).

Ainsi, l'entrée en vigueur de ces plans Précarité-Pauvreté a véritablement impulsé un essor des associations humanitaires spécialisées dans l'aide alimentaire, en constituant un champ spécialisé fondé sur l'interdépendance entre la lutte contre le gaspillage alimentaire et l'aide apportée.

¹¹ Brodiez, A. (2006). *Le Secours populaire français 1945-2000*. Presses de Sciences Po. <https://doi.org/10.3917/scpo.brodi.2006.01>

b. L'entrée en vigueur d'un programme européen d'aide alimentaire ...

L'évolution de la structuration du système de l'aide alimentaire ne peut se comprendre sans expliciter l'entrée en vigueur du programme européen d'aide alimentaire. Cette politique, débutée dans les années 1970, va entraîner une augmentation des denrées disponibles à distribuées dans un contexte caractérisé par une forte croissance des personnes en situation de précarité, influençant alors les Etats dans leur choix de gouvernance (Retière & Le Crom, 2018).

Le Programme Européen d'aide aux plus démunis (PEAD), a été fondé en 1987 répondant au double objectif de suivre des préoccupations sociales dans un contexte de paupérisation, tout en érigeant un outil de gestion de la crise agricole, adossant alors ce dispositif à la Politique Agricole Commune (PAC) (Dieuleveux et al., 2008). Le principe directeur de cet instrument est d'autoriser la mise à disposition des stocks d'intervention de la communauté aux associations caritatives afin de les redistribuer aux plus démunis. Ces stocks, également appelés stocks d'intervention publique, étaient des réserves de denrées, issues de la production intensive, et non mises sur le marché dans un objectif de soutenir et contrôler l'offre et les prix de la production agricole européenne. (Roche, 2020).

Reprenant alors l'exposé juridique de cet instrument élaboré par Jean-Noël Retière et Jean-Pierre Le Crom (2018), de multiples règlements européens vont se succéder afin de réglementer ces "retraits d'Etat". Le premier en la matière date de 1972, il autorise la récupération gratuite de fruits et légumes par des institutions et des collectivités à caractère sociale. Il sera suivi par d'autres règlements de 1979 à 1982 visant à autoriser la mise à disposition diverses denrées¹². Au cours de cette décennie, les retraits d'Etat connaissent alors un véritable succès, considérés par les agriculteurs comme des débouchées sûres de leur production. Cependant, son coût jugé excessif par les autorités, conduit l'Union Européenne à les réduire en 1996 impactant dans le même temps les volumes distribués (Retière & Le Crom, 2018).

Ainsi, ce dispositif trouve ses racines dans une volonté de contrôler les prix de l'agriculture sur le marché européen, expliquant alors son attachement à la politique agricole européenne.

¹² Le règlement de 1979 autorise la vente de viande à ces organismes à un prix inférieur du marché, tandis que les règlements de 1981 et 1982 concernant les produits laitiers.

Dans ce contexte de paupérisation en Europe à la suite des brutales restructurations économiques, l'hiver 1986-1987 marque un véritable tournant dans l'élaboration du PEAD. Jacques Delors, alors président de la Commission européenne, met en place une mesure temporaire pour faire face à un hiver caractérisé par une forte baisse des températures. Il s'agit ainsi de distribuer de la nourriture, du charbon, des couvertures et des vêtements achetés directement sur le marché pour compléter l'utilisation des stocks d'intervention de la Communauté. Cette politique, en dépit des critiques interventionnistes et néolibérales qui lui sont adressées, connaîtra un véritable succès. Notamment sur la scène médiatique française, la personnalité de Coluche défend cette action publique et plaide pour sa pérennisation. C'est donc dans ce contexte que le texte élaborant le PEAD et préparé par la Commission sera voté à l'unanimité par les membres du Conseil en décembre 1987 (Retière & Le Crom, 2018).

Le PEAD s'organise de telle sorte que chaque année les États membres adressent une liste des produits nécessaires ainsi que leur volume à la Commission européenne qui se charge alors de les répartir entre les différents pays et selon le nombre national de bénéficiaires. La procédure adoptée est alors basée sur un système de trocs : des appels d'offres sont lancés envers les acteurs industriels afin de récupérer les produits agricoles stockés en échange de produits de consommation transformés. Par la suite, les denrées ainsi acquises sur le marché européen sont redistribuées aux associations nationales agréées (Retière & Le Crom, 2018).

Bien que l'élaboration de cet instrument marque un véritable tournant dans la construction d'une réponse sociale européenne, les choix réalisés concernant ce processus de développement institutionnel vont alors créer *une dépendance au sentier emprunté*¹³. En effet, le design de cette politique publique aura plusieurs conséquences déterminantes sur son évolution mais également sur la gouvernance nationale de l'aide alimentaire. Les premiers règlements énumérés préalablement vont contraindre son évolution au sein de la politique agricole européenne durant plusieurs années.

¹³ La dépendance au sentier emprunté, ou *path dependency*, est un modèle de sciences politiques développé au cours des années 1990. Pour reprendre la définition développée par Bruno Palier (2019), il s'agit "de mécanismes qui rendent un choix historique de plus en plus contraignant à mesure qu'il s'inscrit dans la durée, du fait de nombreux mécanismes de rendements croissants (*increasing returns*), liés aux coûts d'investissement, aux effets d'apprentissage, de coordination et d'anticipation". Pierson (dans Palier, 2019), montre ainsi que les "choix initiaux en matière de design institutionnel ont des implications de long terme en matière de performance économique et politique. Cet auteur rappelle que trois types de processus politiques principaux sont caractérisés par ces phénomènes : les processus d'action collective, les processus cognitifs d'interprétation et de légitimation collective des enjeux et de la vie politique, enfin les processus de développement institutionnel.

De plus, ce mécanisme de distribution de l'aide alimentaire à l'échelle européenne se voit compléter par une gouvernance à l'échelle nationale répondant au principe de subsidiarité¹⁴, laissant alors libre chaque Etat d'organiser la distribution de ces denrées. Ainsi, l'élaboration de cet instrument européen va entraîner une restructuration durable de l'aide alimentaire par la mise en place d'un système permettant la redistribution des denrées acquises sur le marché européen à des associations sélectionnées par les pouvoirs publics.

c. ... Complété par l'instauration d'une gouvernance nationale

L'élaboration du PEAD prend place deux ans après la mise en œuvre du premier Plan Précarité-Pauvreté en 1984 à l'échelle nationale. Dans ce contexte, cet instrument européen va avoir une forte influence sur le choix de gouvernance de l'aide alimentaire à l'échelle nationale. En effet, cette dernière va alors évoluer selon un processus d'eupéanisation¹⁵, entendue comme un processus fournissant de nouvelles opportunités au sein d'une situation présentant un décalage entre l'UE et les politiques nationales.

Cette influence se symbolise par la diminution progressive des crédits accordés par ce plan à l'aide alimentaire. Dès le deuxième plan d'urgence de 1985-1986, la part des dépenses de l'aide alimentaire se voient encadrées par des critères stricts et se réduisent au profit du logement. Ainsi, en 1986, les crédits affectés par les Préfets au titre de l'aide alimentaire doivent revêtir un caractère exceptionnel et être uniquement à destination d'organismes spécialisés qui se procurent des denrées gratuitement à travers l'appel au don et le bénévolat. Progressivement, le montant des dépenses de l'aide alimentaire sera quasiment divisé par 5 entre 1984 et 1989 au profit de l'aide au logement qui verra ses crédits multipliés par deux sur la même période. Ainsi, les associations ne peuvent plus compter que sur leurs ressources propres ou sur les écoulements des denrées issues des stocks d'intervention de la Communauté¹⁶ (Retière & Le Crom, 2018).

¹⁴ Le principe de subsidiarité consiste à "réserver à l'échelon supérieur - ici l'Union européenne - uniquement ce que l'échelon inférieur - les États membres - ne pourrait effectuer que de manière moins efficace". Le traité de Maastricht de 1992 introduit ce principe dans le droit européen qui est par la suite consacré dans le traité de Lisbonne en 2007. Il s'agit depuis d'un principe fondamental de l'Union de même que ceux d'attribution et de proportionnalité érigés par l'article 5 du Traité sur l'Union Européenne (Gaillard, 2018).

¹⁵ Le terme d'eupéanisation recoupe alors l'ensemble des "processus de construction (a), de diffusion (b) et d'institutionnalisation (c) de règles formelles et informelles, de procédures, de paradigmes de politiques publiques, de styles, de « façons de faire », de croyances partagées et de normes, qui sont dans un premier temps définies et consolidées au niveau européen, puis incorporées dans la logique des discours, des identités, des structures politiques et des politiques publiques au niveau national/infranational".

¹⁶ Rappelons ici que le PEAD ne sera voté qu'en 1987.

Le troisième plan Précarité Pauvreté de 1986-1987 intervient alors simultanément à l'élaboration du PEAD à l'échelle européenne. Dans le cadre de la mise en place de cet instrument et suivant le principe de subsidiarité, les Etats membres sont alors chargés d'organiser librement le système de distribution. Cette liberté explique la diversité des systèmes présents en Europe. L'Espagne fait le choix de déléguer la distribution à une seule association, la Croix Rouge Espagnole, tandis que la Grande Bretagne, marqué par le libéralisme thatchérien, choisit de confier la distribution à une pluralité d'associations.

La France opte alors pour un système de répartition, inchangé depuis, entre trois associations majeures : les banques alimentaires perçoivent 42% des denrées européennes, les Restos du cœur 27% et le Secours Populaire 30%. La Croix Rouge Française perçoit quant à elle 1% des excédents remplaçant la Banque Alimentaire lorsque celle-ci n'est pas implantée localement. Cette répartition est depuis restée la même bien qu'elle ne soit pas construite sur une répartition en fonction du nombre de bénéficiaires. Finalement, les offices nationaux de la viande (Ofival), des céréales (Onic) et du lait (Onilait) auront la charge de l'organisation de ce système de 1997 jusqu'à 2008, date de leur remplacement par un établissement public, FranceAgriMer (Retière & Le Crom, 2018).

Ainsi, la mise en place du PEAD intervenant simultanément à la réponse apportée par les pouvoirs publics sur la question de l'aide alimentaire offre l'opportunité à ces derniers de structurer ce domaine en sélectionnant des associations alors responsables de l'organisation de ce système. Dès lors, le désengagement de l'Etat sur la question alimentaire se voit remplacé par des associations spécialisées, légitimées par les pouvoirs publics et directement dépendantes des aides accordées par l'Union européenne

3. La transformation de l'engagement associatif

Alors spécialisées et sélectionnées par les pouvoirs publics, ce domaine d'action va ainsi se structurer sous plusieurs facteurs. Tout d'abord, la recomposition de l'Etat social à travers la relation de partenariat entre ces associations et les pouvoirs publics mais également leur dépendance croissante à la bienfaisance privée (a), se suit d'une exposition au secteur marchand concurrentiel dans l'approvisionnement de manière à pallier les limites du système mis en place (b). Ainsi, sous l'effet de ce double facteur, les associations nationales vont progressivement se professionnaliser, fonctionnant de plus en plus sur un modèle entrepreneurial (c).

a) Recomposition de la figure de l'Etat social

Comme expliqué précédemment, la sélection par les pouvoirs publics de ces trois associations comme destinataires des stocks alimentaires du PEAD confirme la légitimité de ces dernières à intervenir dans la distribution d'urgence face à une aide publique nationale limitée, tout en renforçant la position occupée par ces associations dans le champ de l'aide alimentaire (Retière & Le Crom, 2018). Elle pose ainsi la question de la relation entretenue entre ces associations et l'Etat, et plus spécifiquement la place de celui-ci dans l'action sociale.

La légitimation de ces associations et leur reconnaissance d'utilité publique¹⁷ les érigent au rang de partenaires des pouvoirs publics. Elles sont incluses dans la mise en œuvre des politiques de la pauvreté tout en étant soutenues financièrement par l'Etat ou les collectivités locales. En contrepartie, elles font l'objet d'un contrôle par l'administration. Finalement le partenariat se symbolise par la signature de conventions portant sur des projets précis, incitant alors les associations à s'intégrer dans une politique publique établie. Ce partenariat révèle alors, selon Serge Paugam, non pas une démission de l'Etat dans l'action sociale, mais une transformation de la régulation de la solidarité (Paugam, 1994).

Cependant, cette transformation est à compléter par l'exposition croissante de ces associations au secteur marchand. En effet, la loi Coluche s'inscrit dans un processus général d'incitation fiscale aux dons, existant déjà depuis 1954 mais s'accéléralant véritablement dans les années 1980. Il s'agit d'un dispositif de la loi de finances pour 1989 qui inscrit dans l'article 238 bis du Code général des impôts octroyant ainsi une réduction d'impôt égale à 50% du montant du versement en faveur du soutien à la fourniture gratuite en France de repas à des personnes en difficulté (Cottin-Marx et al., 2017). Finalement, cette politique d'incitation aux dons des particuliers et des entreprises sera poursuivie, voyant les taux de réduction augmenter jusqu'à 75% pour les particuliers et 60% pour les entreprises. Ainsi depuis l'année 2012, le montant des exonérations fiscales est devenu supérieur à celui des subventions directement versées par l'Etat au monde associatif (Cottin-Marx et al., 2017).

Cette évolution des subventions vers les exonérations fiscales, marque ainsi une transformation de l'Etat social. Nicolas Duvoux, dans son article *Philanthropies et Prestige*

¹⁷ La reconnaissance d'utilité publique d'une association est accordée par l'Etat à des associations d'intérêt général dont le rayonnement dépasse le cadre local. En plus de conférer une certaine légitimité à celles-ci, elle lui permet de bénéficier d'avantages spécifiques par la réception de donations ou de legs.

d'Etat en France, du XIXe au XXe siècle (2017), interroge la genèse de l'opposition entre Etat et acteurs privés de la bienfaisance afin de penser l'action philanthropique en France. L'auteur émet l'hypothèse d'une "euphémisation de la participation des acteurs privés à l'élaboration de l'intérêt général". Ce processus répond de façon symétrique à celui d'invisibilisation de l'action sociale de l'Etat fédéral aux Etats Unis s'appuyant, du fait de l'hostilité interventionniste, sur des "mécanismes discrets" tels que les incitations fiscales pour réguler le domaine social. À l'opposé de ce modèle se situerait la conception française caractérisée par le monopole de l'Etat sur la définition et la mise en œuvre de l'intérêt général légitimée par une "minoration de l'intervention des acteurs privés dans le domaine public". Ainsi, à l'inverse d'un "État social caché" propre aux Etats Unis, le cas français s'analyse en termes "d'acteurs privés cachés" (Duvoux, 2017)

Cette analyse s'applique alors particulièrement au domaine de l'aide alimentaire. L'adoption de la loi Coluche symbolise alors l'impulsion des projets associatifs dans l'accélération de la politique de défiscalisation marquant le transfert de l'aide publique vers une aide privée au moment de l'émergence de domaine d'action.

Ainsi, la recomposition de l'Etat social induit un facteur de transformation pour les associations d'aide alimentaire alors considérées comme partenaires des pouvoirs publics tout en étant progressivement exposées au secteur marchand.

b) Les sources d'approvisionnement : exposition au secteur marchand concurrentiel

Le système d'approvisionnement de l'aide alimentaire repose sur diverses sources combinant l'achat direct de produits, les denrées issues du programme européen et enfin le recours aux dons des particuliers et entreprises. Il s'organise selon un cadre posé par les autorités nationales. Ainsi, un système d'habilitation¹⁸ est mis en place pour les personnes morales de droit privé souhaitant recevoir des contributions publiques (en nature ou en euros) permettant aux associations de distribuer des denrées ayant fait l'objet d'une défiscalisation. Parallèlement, un appel à candidature existe, exclusivement ouvert pour les associations de droits privés habilitées au niveau national, pour bénéficier des denrées alimentaires issues du programme européen (Alberghini et al., 2017).

¹⁸ L'habilitation s'opère à deux niveaux : au niveau ministériel pour les structures nationales et au niveau régional, via les préfets, pour les structurales locales n'ayant pas vocation nationale (Alberghini et al., 2017).

Les associations peuvent acheter directement des produits sur leurs fonds propres de manière à compléter leurs stocks de denrées. Cependant le recours à cette source d'approvisionnement diffère fortement entre les associations. En effet, alors que les Restos du Cœur se fournissent beaucoup de cette manière et depuis longtemps, le Secours Populaire y recourt également mais moins systématiquement. Finalement la Banque Alimentaire limite le plus possible de type d'approvisionnement au nom de la lutte contre le gaspillage alimentaire (Retière & Le Crom, 2018).

De plus, les quatre associations têtes de réseaux, c'est à dire la Banque Alimentaire, les Restos du Cœur, le Secours Populaire et la Croix Rouge¹⁹ bénéficient des denrées alimentaires obtenues du programme européen. Cependant, cette source d'approvisionnement dépendant directement des surplus agricoles européens ne permet pas de garantir une réelle stabilité dans la quantité de ressources obtenues. Ainsi, l'affaiblissement progressif des denrées alimentaires européennes conduit les associations à renouveler *“leurs stratégies propres d'approvisionnement”* et à gagner en indépendance. Elles vont de plus en plus avoir recours aux dons privés, des particuliers et des entreprises, au nom de la solidarité et de la lutte contre le gaspillage, également encouragés par une politique fiscale incitative (Retière & Le Crom, 2018).

Ainsi, les dons de denrées proviennent principalement des enseignes de grandes distributions. Ils correspondent en grande partie à des produits en date limite de consommation, complétés par des produits ne pouvant être vendus provenant des industries agro-alimentaires ou des agriculteurs. De plus, les associations sollicitent également les particuliers lors des collectes, nationales ou locales, réalisées au sein des enseignes de distribution et des commerces (Alberghini et al., 2017).

Le progressive recours au secteur marchand et à la générosité des particuliers n'est pas sans conséquence pour les associations, se trouvant dès lors dans une forme de concurrence face à un accès limité à la donation. La conquête des parts de marché de ces diverses ressources nécessite une organisation logistique en interne, mais également une certaine notoriété appuyée par une couverture médiatique et des moyens de communication développés.

¹⁹ La Croix Rouge ne bénéficie des denrées du FEAD que lorsque qu'une Banque Alimentaire n'est pas présente sur le territoire.

c) Des associations entre professionnalisation et bureaucratisation croissantes

La volonté d'apparaître comme une institution crédible auprès des partenaires privés afin de récolter des donations, l'organisation logistique qui accompagne ces récoltes et enfin la nécessité de développer une image de marque sont autant de facteurs entraînant une forte tendance à la professionnalisation au sein de ces associations.

Ce mouvement de professionnalisation s'observe dans le recrutement de salariés tels que des travailleurs sociaux mais également des cadres de hauts niveaux assurant des missions administratives, financières ou de développement des actions de communication. Comme le souligne Serge Paugam, elles perdent progressivement "la spécificité du modèle associatif fondé sur la solidarité interpersonnelle" pour s'apparenter à des organisations "dont le fonctionnement est proche de celui de l'entreprise rationnelle". En effet, elles cherchent alors à accroître leur influence et leurs moyens d'interventions dans la société.

De plus, ce recrutement de professionnels s'accompagne également d'une recherche de bénévoles qualifiés socialement et professionnellement. Ainsi, la simple "bonne volonté" du bénévole se voit remplacer par ses compétences managériales, communicationnelles ou commerciales. Cette recherche de qualification se voit compléter par des formations proposées aux bénévoles. Prenant l'exemple de la Croix Rouge, après avoir intégré une unité locale, le bénévole se voit effectuer une formation de 48h à travers un "parcours d'intégration", complétée par une formation spécialisée à l'action dans laquelle il souhaite s'investir. Ainsi, progressivement, les normes du secteur marchand s'imposent sur ces associations alors "soumises à une logique de performance et d'efficacité, souvent même concurrentes lorsqu'elles interviennent dans un même champ", effaçant les valeurs de fraternité et de bénévolat à l'origine du projet associatif. (Paugam, 1994)

Ainsi les associations ont vu leur organisation interne se bureaucratiser, à travers une professionnalisation et une division des tâches relevant du bénévolat. Cette transformation de l'engagement s'explique autant par les attentes des pouvoirs publics dans leur capacité à réaliser des missions qui pourraient relever du service public, que par l'exposition croissante au service marchand, nécessitant de faire preuve de "discipline, disponibilité et compétences gestionnaires" (Bordiec, 2019).

B. La gouvernance de l'aide alimentaire à la croisée des logiques d'action et des échelles

Il s'agira dans cette seconde partie d'étudier la gouvernance contemporaine de l'aide alimentaire suivant l'intrication des échelles européennes et nationales, posant un cadre plus directif et plus complexe à ce domaine (A). Bien que justifiant alors la multiplication des pratiques et des acteurs, ce domaine se structure pourtant autour des normes de conditionnalité et d'accompagnement, transformant l'urgence de nourrir en moyen de réintégrer (B). Finalement, cette diversité des échelles et des pratiques offre une certaine liberté au niveau local, apparaissant alors comme un espace d'innovation pour l'émergence de coordination territoriale (C).

1. L'intrication des échelles européenne et nationale

La gouvernance de l'aide alimentaire se voit complexifiée à l'échelle européenne avec l'entrée en vigueur du FEAD en 2014 (a). De surcroît, l'aide alimentaire s'inscrit progressivement dans une politique nationale multidimensionnelle, se trouvant ainsi à la croisée de différentes logiques d'action (b). Finalement, et malgré les évolutions législatives récentes, la gouvernance de celle-ci à l'échelle nationale reste introuvable et non coordonnée avec l'échelon européen (c).

a) Complexification de l'aide alimentaire à l'échelle européenne

Le système européen du PEAD rattaché à la PAC a très rapidement connu des limites dans sa mise en œuvre justifiant une transformation de cet instrument. En effet, la rapide diminution des stocks d'intervention de la Communauté contraint le Conseil de l'Europe a adopté en 1995 un amendement au règlement de 1987. Il prévoit la possibilité d'acheter des produits directement sur le marché européen en cas d'indisponibilité temporaire de ces derniers. Cependant l'insuffisance progressive des divers stocks de denrées et la difficulté rencontrée par les associations va justifier une systématisation de ce nouveau mécanisme. Ainsi, le système de troc initialement instauré se voit délaissé au profit de l'achat direct sur le marché, pourtant contradictoire aux textes adoptés encadrant le recours à ce mécanisme de manière explicitement temporaire (Retière & Le Crom, 2018).

Bien que cette limite fût connue de la Commission européenne dès 2008²⁰, il faudra attendre 2014 pour que le PEAD soit effectivement remplacé par le Fond Européen d'Aide aux plus Démunis (FEAD) présentant un budget de 3,8 milliards d'euros pour la période 2014-2020 et un co-financement des Etats membres à hauteur de 15%. Ce nouvel instrument, désolidarisé de la PAC, marque ainsi le passage d'une politique agricole à une véritable politique sociale européenne, rattachée au Fonds Social Européen (FSE). Dès lors, l'aide alimentaire participe à la stratégie Europe 2020, répondant à un objectif de réduction d'au moins de 20 millions le nombre de personnes menacées de pauvreté et d'exclusion sociale. Ainsi, cette dimension sociale se retrouve très clairement dans la mise en œuvre du FEAD prévoyant une contrepartie de la part des Etats s'engageant alors à accompagner l'aide alimentaire d'initiatives à vocation d'insertion. Cette obligation se répercute sur les associations d'aide alimentaire délivrant des produits du FEAD à leurs bénéficiaires devant ailleurs compléter leur action en proposant des mesures en direction d'une sortie de la pauvreté.

La France dispose ainsi du troisième budget le plus important avec une dotation totale de 587,39 millions d'euros sur la période 2014-2020. Cette dotation est financée à 85% par des crédits européens qui sont complétés à 15% par des crédits nationaux. Finalement, le montant total est exclusivement alloué à l'aide alimentaire, les denrées achetées par le biais du FEAD représentant alors le quart de la nourriture distribuée chaque année aux quatre associations partenaires habilitées.

La Direction générale de la cohésion sociale (DGCS) du ministère des Affaires Sociales et de la Santé est l'autorité de gestion du FEAD. L'organisation de l'aide alimentaire se trouve sous le copilotage du Ministère chargé des affaires sociales et du Ministère chargé de l'agriculture (Alberghini et al., 2017). Finalement, depuis 2008, les offices nationaux préalablement évoqués ont été remplacés par un opérateur public, FranceAgriMer (FAM) en charge de la passation de marché et la livraison des produits aux quatre associations partenaires. Cependant, ce changement d'instrument a entraîné des modifications quant au fonctionnement du dispositif national accroissant sa complexité, notamment du fait que « les règles européennes ne correspondent pas à une gestion associative » (Bazin & Bocquet, 2018).

²⁰ Le projet de loi élaboré par la Commission européenne en 2008 visant à rendre la réglementation conforme à l'évolution des pratiques se voit opposé le blocage des Etats membres du Nord de l'Europe, refusant alors la transformation d'un instrument de la politique agricole européenne transformée en véritable politique sociale autonome (Retière & Le Crom, 2018).

En effet, afin de bénéficier du remboursement des marchés passés par les crédits européens, la Commission européenne impose un examen détaillé des pièces justificatives des livraisons et une traçabilité physique et comptable des denrées représentant au total un million de points de contrôle. Ainsi cette complexité accrue pèse sur l'ensemble des acteurs depuis la DGCS jusqu'aux associations obligées, dès lors, de renforcer le formalisme de leurs procédures afin d'assurer le suivi logistique des denrées acheminées (Le Morvan & Wanecq, 2019).

Bien que le FEAD soit considéré comme très sécurisant par les associations car offrant une forte prévisibilité à travers l'établissement d'un cadre financier pluriannuel garanti par l'Union européenne, son entrée en vigueur a eu des répercussions sur le système d'aide alimentaire. Sa visée sociale, confirmée dans sa mise en œuvre par l'obligation de proposer des mesures d'accompagnement de la part des associations, ainsi que sa complexité de gestion reposant sur l'ensemble de la chaîne de fonctionnement, transforme l'organisation des associations et le rôle qui leur incombe.

b) L'aide alimentaire, une politique multidimensionnelle à la croisée des ministères

A ces transformations impulsées par l'Union européenne impactant les associations de l'aide alimentaire, s'ajoute sa progressive inscription dans une politique interministérielle recouvrant un programme pour l'alimentation, la lutte contre le gaspillage et la lutte contre la précarité, alors portés par le ministère des solidarités et de la santé et le ministère de l'agriculture et de l'alimentation.

La loi de modernisation de l'agriculture et de la pêche de 2010 définit pour la première fois le cadre juridique de l'aide alimentaire en France "ayant pour objet la fourniture de denrées alimentaires aux personnes les plus démunies. Cette aide est apportée tant par l'Union européenne que par l'Etat ou toute autre personne morale"²¹. En plus de cette première définition, l'article L.230-6 érigeait également le cadre légal concernant les conditions d'habilitations des associations et des personnes morales de droit privé pour distribuer des denrées alimentaires sur fonds publics, ainsi soumises à des obligations de collecte et de remontée de données aux autorités publiques (Le Morvan & Wanecq, 2019).

²¹ Art. L.230-6 du Code rural et de la pêche maritime

Parallèlement à ce cadre juridique, l'aide alimentaire s'est progressivement inscrite dans des programmes nationaux pour l'alimentation. Sans réaliser une énumération exhaustive, nous pouvons noter que le premier plan, le Plan de l'Alimentation et de l'Insertion (PAI), basé sur un partenariat entre pouvoirs publics et associations d'aide alimentaire, vise à former les bénévoles et professionnels travaillant au sein de ces associations à une alimentation équilibrée. D'autres, tel que le Programme National pour l'Alimentation (PNA), mettent en place des appels à projet annuels lancés conjointement par le ministère de l'agriculture et de l'alimentation et le ministère des solidarités et de la santé (Le Morvan & Wanecq, 2019).

De plus, l'aide alimentaire contribue à la politique de lutte anti-gaspillage. Cette interdépendance intrinsèque à l'organisation du système se voit encore plus renforcée aujourd'hui avec l'entrée en vigueur de la loi Garot en 2016. Cette loi de lutte contre le gaspillage alimentaire a ainsi rendu obligatoire le don des invendus des grandes et moyennes surfaces à travers un partenariat établi par le biais d'une convention avec une association d'aide alimentaire habilitée²². Les politiques nationales et européennes ont ainsi contribué à faire de cette aide "une modalité d'écoulement de la surproduction d'un modèle agricole industriel" (Alphandéry et al., 2020).

Finalement, l'aide alimentaire vient s'inscrire dans une politique de lutte contre la pauvreté plus globale, affirmant ainsi sa dimension sociale à travers le terme de "précarité alimentaire"²³, replaçant l'accès à l'alimentation au cœur d'un enjeu social au caractère multidimensionnel (Alphandéry et al., 2020).

c) L'introuvable gouvernance nationale

La nature interministérielle de cet enjeu ne permet cependant pas de garantir au niveau national une véritable action interministérielle coordonnée, reposant alors sur les associations comme partenaires pour réaliser ces politiques publiques (Le Morvan & Wanecq, 2019)

Cette limite a notamment été soulignée lors des Etats Généraux de l'alimentation qui se sont tenus du 20 juillet au 21 décembre 2017 réunissant l'ensemble des acteurs de l'alimentation. Ces États généraux ont ainsi mis en avant la nécessité de penser l'aide alimentaire comme une composante à part entière de la lutte contre la précarité alimentaire,

²² Art. L. 541-15-5 du code de l'environnement

²³ La précarité alimentaire est définie comme "une situation dans laquelle une personne ne dispose pas d'un accès garanti à une alimentation suffisante et de qualité, durable, dans le respect de ses préférences alimentaires et de ses besoins nutritionnels, pouvant entraîner ou découler de l'exclusion et de la disqualification sociale ou d'un environnement appauvri" (Alphandéry et al., 2020).

recouvrant alors de multiples dimensions allant au-delà de la simple couverture des besoins nutritionnels, telle que la notion de lien social. (Le Morvan & Wanecq, 2019).

Ces États Généraux ont alors conduit à la rédaction du projet de loi EGAlim²⁴ adoptée en 2018. Cette loi, à travers son article 12, transfère les dispositions législatives relatives à l'aide alimentaire du code rural et de la pêche maritime vers le code de l'action sociale et des familles (CASF). Elle fixe ainsi un objectif d'accès à une "alimentation sûre, diversifiée de bonne qualité, en quantité suffisante aux personnes en situation de vulnérabilité économique ou sociale."²⁵. L'aide alimentaire se voit alors directement rattachée à une politique sociale, ayant pour vocation la fourniture de denrées alimentaires aux personnes « en situation de vulnérabilité économique ou sociale », et non plus aux seules personnes « les plus démunies ». De plus, afin de s'aligner sur la conception européenne, la loi impose plusieurs contraintes à l'aide alimentaire, notamment elle doit s'inscrire dans le respect de la dignité des personnes et assurer leur participation, dans une perspective globale d'insertion sociale. Cette modification fait ainsi de l'aide alimentaire une composante de la lutte contre la précarité alimentaire, contribuant elle-même à la politique de lutte contre la pauvreté.

Cependant, malgré cette modification substantielle, cette politique ne répond pas à une stratégie d'ensemble comme le souligne le rapport de l'Inspection générale des affaires sociales (IGAS) de 2019. En effet, bien qu'elle désigne²⁶ les différents acteurs concourant à sa mise en place, tels que les personnes publiques, les acteurs économiques et les associations, elle n'impose aucun mode d'organisation et ne distingue aucun chef de file. Finalement ce même rapport souligne que les formes de soutien public au travers des crédits de l'Etat ne sont pas coordonnées avec le FEAD. (Le Morvan & Wanecq, 2019).

Ainsi malgré sa récente inscription au sein de la politique de lutte contre la précarité alimentaire, la gouvernance de l'aide alimentaire reste introuvable au niveau national et non coordonnée avec la politique sociale européenne mise en place à travers le FEAD.

2. Autour des normes de conditionnalité et d'accompagnement : une multiplicité des pratiques et des acteurs

²⁴ LOI n° 2018-938 du 30 octobre 2018 pour l'équilibre des relations commerciales dans le secteur agricole et alimentaire et une alimentation saine, durable et accessible à tous

²⁵ Article L.266-1 du CASF

²⁶ Article L.266-1 du CASF

L'absence de gouvernance du système d'aide alimentaire au niveau national ainsi que son manque de lisibilité dans la coordination entre les différentes actions et acteurs, laisse alors l'effort d'organisation aux associations d'aide alimentaire, justifiant une disparité dans les formes de distribution (Alphandéry et al., 2020). Malgré cette disparité affichée, l'ensemble des acteurs pratique la conditionnalité du don, apparaissant alors comme une norme (a). Certains acteurs, plus locaux et marginaux, réinventent les manières de faire, mais l'aide est toujours inscrite dans une visée d'intégration et d'accompagnement du bénéficiaire (b). Finalement ces différentes formes associatives sont complétées par les collectivités locales à travers les CCAS tout en s'inscrivant, elles aussi, dans les normes de ce domaine d'action (c).

a) La norme de conditionnalité, marqueur de l'institutionnalisation d'un domaine d'action

Alors que la taille de la famille semble être le seul critère d'attribution de l'aide alimentaire depuis l'entre-deux-guerres, progressivement l'instauration de barèmes de distribution se répandent aux tournants des années 1960. Dans le cadre d'une offre limitée à répartir, les barèmes d'attribution apparaissent comme une réponse rationnelle aux normes d'égalité et d'équité (Retière & Le Crom, 2018)

Cette inclinaison vers l'administration de la bienfaisance "rompt définitivement avec la libéralité discrétionnaire ayant caractérisé depuis toujours la charité privée". Le monde associatif emprunte alors les outils statistiques de l'action publique dans le but "d'objectiver l'homme moyen secouru". L'accès à l'aide alimentaire ne doit plus se limiter à un examen discrétionnaire de la conduite du bénéficiaire, mais doit s'appuyer sur une analyse pondérable et objective de sa situation. Ainsi, l'évaluation des seuils de ressources remplace l'estimation et le jugement moral de la légitimité du secours. (Retière & Le Crom, 2018).

De plus, l'instauration du FEAD en 2014 à renforcer cette objectivation des situations de précarité. L'article 2 du règlement du FEAD²⁷ précise la manière dont les personnes les plus démunies sont sélectionnées à travers des « critères objectifs qui ont été établis par les autorités compétentes nationales en collaboration avec les parties concernées ou définis par les organisations partenaires et approuvés par ces autorités nationales compétentes » (Alberghini et al., 2017)

²⁷ Règlement UE n°223/2014

Dès lors, cette transformation des modalités de distribution de l'aide alimentaire symbolise le passage d'une charité pratiquée par les associations vers une solidarité, entendue comme un mode d'action publique. En effet, alors que la charité est apportée au nom d'idéaux religieux ou politiques, la solidarité se différencie par son caractère légal, "lui donnant une puissance universelle". Ainsi, le passage de la charité, soit du jugement moral sur les modes de vie des bénéficiaires, vers la solidarité, se traduisant par une objectivation de la situation de la personne secourue, s'opère selon une rationalisation juridique qui extrait l'aide alimentaire de la subjectivité pour la faire entrer dans un mode d'action publique bureaucratisée (Löchen, 2018).

Les associations établissent donc leurs propres barèmes afin de fixer des critères d'attribution, reposant sur des normes et des catégorisations, directement inspirés des politiques sociales. Ainsi, les associations d'aide alimentaire déterminent leurs propres seuils de reste à vivre journalier²⁸. Celui-ci diffère selon les associations et les territoires, par exemple le Secours Populaire de Rennes fixait un reste à vivre de 5,50, alors que celui de Nantes s'élève à 6€ pour une famille de deux personnes et à 9€ pour une personne vivant seule. La Croix Rouge de Rennes, quant à elle, ne fonctionne que sur recommandation d'un organisme orienteur incluant le CCAS.

Cependant, certaines associations interrogées ont souligné l'importance d'adapter ces critères de manière souple en laissant une marge plus ou moins importante aux bénévoles dans la sélection des ayants droits. Par exemple, le Secours Populaire de Rennes explique que "Jusque 8€ on accorde l'aide alimentaire sans problème, mais nous laissons une marge de manœuvre aux bénévoles pour les restes à vivre allant de 8 à 10 euros, de façon à éviter cet effet couperet face à des restes à vivre qui seraient par exemple de 8,10€.". Ainsi, et comme le soulignent Retière et Le Crom, tout se passe comme si "l'accommodement aux procédures bureaucratiques ne devenait tolérable que grâce à ce jeu avec la règle". Le fait même d'assumer cette souplesse permet alors de distinguer la spécificité de l'action associative bureaucratique face à l'action légale.

Les associations nationales partagent toutes cette conditionnalité de l'aide qu'elles délivrent, alors fixée selon des critères propres et souvent adaptés aux situations territoriales. Cependant, à travers les différents entretiens réalisés, la perception de cette conditionnalité n'est

²⁸ Le reste à vivre journalier correspond au calcul de la différence entre les ressources et les dépenses, rapportée au nombre de personnes dans le foyer pour chaque ménage.

pas entendue de la même manière par les acteurs, qu'ils travaillent ou non dans la même association nationale

Si dans l'ensemble tous les répondants, salariés des grosses associations nationales, entendent cette conditionnalité comme l'unique moyen d'apporter une aide alimentaire à l'ensemble des situations d'urgence, ils ne la perçoivent pas tous de manière positive. Ainsi, un salarié du Secours Populaire de Nantes explique que :

“L'utilisation du critère ne nous plaît pas forcément, l'idéal serait de ne pas en avoir. Mais on est obligé d'en mettre un pour limiter le nombre de personnes et pouvoir rester dans un rapport qualitatif et non pas quantitatif. L'objectif est surtout d'être dans le relationnel, l'échange, être à l'écoute des personnes pour les accompagner dans leurs difficultés. On est obligé de fonctionner comme ça, même si on a conscience que ça exclut forcément des personnes.” A l'inverse, un salarié du Secours Populaire de Rennes, nous explique que la conditionnalité et la procédure qui s'y attache permet d'inscrire l'action dans une notion “*d'éducation populaire*” à travers la démarche imposée de rapporter l'ensemble des documents nécessaires à l'ouverture d'un dossier : “L'aide alimentaire n'est pas un dû, c'est parce que “ma situation fait que”, que je peux bénéficier de ce droit. Mais du coup cela nécessite d'amener l'ensemble des documents. Cela permet aussi de développer une forme d'autonomie dans les démarches que les personnes auront aussi à faire par la suite auprès des services publics.”

Finalement, la Croix Rouge présente un fonctionnement à part, une fois que l'étude de la situation de la personne établit qu'elle peut prétendre à l'aide alimentaire apportée par l'association, celle-ci peut en bénéficier pendant six mois une fois par semaine jusqu'à la fin de ce délai laissant place à six mois de carence avant que la personne ne soit à nouveau éligible. Ce fonctionnement, légitimité principalement par la nécessité de pouvoir accueillir de nouveaux bénéficiaires en attentes, répond également à deux autres raisons avancées par le répondant : casser les habitudes des bénéficiaires et pousser à la complémentarité des associations en réorientant les personnes :

“Les gens qui sont là depuis six mois sont habitués à une certaine prestation, si les choses changent ça devient compliqué de leur faire accepter ce changement. Ils sont habitués à la prestation, au service rendu, aux bénévoles et parfois ils savent qu'ils peuvent essayer de faire du zèle auprès de certains bénévoles pour obtenir plus. Il faut donc casser ces habitudes. (...) Et puis si une personne est au bout de ses droits, elle va se tourner vers une autre structure qui propose d'autres actions et présentent d'autres possibilités. Le changement de structure permet une complémentarité des prestations dont le bénéficiaire peut se prévaloir.”

Ce témoignage est particulièrement révélateur de la transformation de l'aide alimentaire à travers le critère de conditionnalité de l'offre. Tout d'abord il emprunte le vocabulaire de la rationalité gestionnaires, transformant le don en prestation et service et son accessibilité en droit. L'aide alimentaire s'apparente à un véritable service public dont il convient de limiter les effets de la relation de guichet entre l'agent de l'organisation, le bénévole, et l'individu destinataire, pour partie responsable du service dans sa coproduction. Ainsi, conscient que les règles recouvrent une certaine plasticité laissant une marge discrétionnaire aux bénévoles, mais également que le bénéficiaire a une certaine prise sur le service rendu, la restriction du temps de droit apparaît comme un moyen de limiter ces logiques bureaucratiques développées par la sociologie de la relation en France à la fin des années 1990 (Dubois, 1999 ; Weller 1999).

Finalement, l'instauration de critère ouvre une procédure avec les bénéficiaires, réalisant alors un entretien d'entrée au sein de la structure au cours duquel la personne apporte l'ensemble des documents demandés. Cependant ces entretiens, réalisés à intervalles réguliers, sont également justifiés comme une "porte d'entrée vers l'ensemble des aides disponibles" afin d'orienter les personnes. Ainsi, la bureaucratisation de l'aide alimentaire à travers sa conditionnalité, dont la diversité des représentations témoigne de la multiplicité des pratiques, transforme cette aide apportée en "droit au secours" ne correspondant plus à une simple réponse à une situation d'urgence mais s'inscrivant véritablement dans un parcours de précarité.

b) Les pratiques innovantes d'acteurs locaux marginalisés

A l'opposée de ces antennes locales d'associations nationales, se trouvent les associations locales de l'aide alimentaire, tels que l'association Cœurs Résistants à Rennes qui s'adresse principalement aux personnes de la rue.

Cette association s'est positionnée en opposition à cette norme de conditionnalité, considérant que le travail associatif n'avait pas à s'apparenter à celui d'un travailleur social. Ce refus de réaliser une analyse des critères des bénéficiaires a depuis toujours été un positionnement fort de l'association, et ce malgré les critiques adressées par les autres structures, comme le souligne son cofondateur : "On nous a toujours plutôt ris au nez, en nous disant que notre système était ultra permissif, que ça n'aidait pas les gens de procéder comme ça, que ça créerait des situations non équitables. (...) Il y a quelques années, on nous disait même que notre association ne marcherait pas qu'elle fermerait d'ici un an ou deux. On nous prenait pour des rigolos ! ". Alors qu'à travers ces critiques, la norme de conditionnalité est pensée

comme seul moyen d’accompagner véritablement les bénéficiaires à se réintégrer socialement, à l’inverse cette association perçoit la conditionnalité de l’offre comme une épreuve supplémentaire dans le parcours de précarité des bénéficiaires.

Ainsi, la norme de conditionnalité comme moyen d’accompagnement, se substitue à la notion de participation du bénéficiaire au sein de l’association afin de le rendre acteur de son parcours de vie. L’implication de celui-ci au sein de ce lieu mis à disposition est pensée comme principe émancipateur de l’individu, qui, par son implication concrète dans le fonctionnement de l’association, retrouve progressivement une capacité à agir sur sa propre situation. Le parcours du bénévolat, permettant aux bénéficiaires d’évoluer au sein de l’association en passant référent ou coprésident, est ainsi pensé de façon à garantir la réintégration progressive de l’individu au sein de la société.

Finalement, malgré cette divergence concernant l’instrument et les modalités de distribution, un consensus doit être souligné et a été partagé par l’ensemble des acteurs : l’aide alimentaire n’est pas une finalité et apparaît, pour tous, comme un moyen de réintégrer les individus et de les accompagner dans leur situation de précarité. Ainsi, à l’urgence d’offrir à manger se superpose la nécessité d’accompagner.

c) La disparité des actions territoriales en matière d’aide alimentaire

Finalement, à cette diversité de pratiques vient s’ajouter l’action des CCAS sur les territoires. Ceux-ci assurent alors une action sociale de proximité multidimensionnelle au sein de laquelle l’aide alimentaire correspond à une aide facultative²⁹. Parallèlement aux subventions accordées aux associations, cette aide est souvent pratiquée de façon directe au travers des aides financières permettant d’acheter des denrées ou d’avoir accès à des dispositifs. De plus, en vertu du principe de libre administration des collectivités territoriales, chaque CCAS peut déterminer ses critères d’octroi de l’aide alimentaire. Régulièrement ce critère est établi également selon le calcul d’un reste à vivre et du quotient familial. De même, certains CCAS conditionnent l’accès à l’aide alimentaire “à un engagement de la part du bénéficiaire à suivre un accompagnement à la gestion budgétaire ou un accompagnement nutritionnel.” Cependant, selon le baromètre de

²⁹ L’aide sociale facultative est définie dans le Code de l’action sociale et des familles : “Le CCAS anime une action générale de prévention et de développement social dans la commune, en liaison étroite avec les institutions publiques et privées” (Löchen, 2018).

l'UNCCAS de 2014, l'aide alimentaire a régressé "au troisième rang des priorités affichées par les CCAS au profit des actions portant sur l'accès à la santé" (Alberghini et al., 2017).

De plus, ces formes d'aide se sont diversifiées dans les années 1990 avec l'émergence des premières épiceries sociales portées par les CCAS. Cette forme de distribution alimentaire s'inscrit dans la volonté d'offrir un modèle alternatif à la distribution sans contrepartie, bien qu'aujourd'hui cette notion se soit systématisée auprès des différentes associations. L'idée alors avancée est de proposer une aide fondée sur la participation financière des bénéficiaires, venant alors compléter le paysage de l'aide alimentaire répondant jusqu'alors à des situations d'urgence. L'épicerie sociale se pose ainsi en opposition aux "aides perpétuelles sans fin". En réalité, comme nous l'avons expliqué précédemment, ce modèle s'est répandu auprès des associations à travers l'instauration de la conditionnalité.

Enfin, les CCAS des grandes villes proposent également des restaurants sociaux, héritiers des fourneaux (cf. intro), proposant des repas à faible coût à destination des personnes sans domicile fixe.

Finalement, le choix par les CCAS de la mise en place d'un mode de distribution dépend principalement "de la taille de la commune, des moyens logistiques et des agents disponibles"

Ainsi, bien que cette description des modes de distribution révèle l'existence d'un domaine d'action éclaté entre une pluralité d'acteurs, en réalité la norme de conditionnalité et l'inscription de l'aide fournie dans une démarche d'accompagnement révèlent les transformations récentes de la pratique de l'alimentaire effaçant la dimension de l'urgence du secours.

3. Des initiatives locales de coordination : exemple rennais d'un réseau d'acteurs

Cette intrication des échelles et des acteurs laisse cependant une certaine liberté d'action à l'échelle locale apparaissant alors comme un espace d'innovation laissant place à des initiatives de coordination territoriale, souvent impulsée par les collectivités. A Rennes notamment, un réseau d'action publique³⁰ s'est structuré en 2016 (a), transformant alors les relations entre les acteurs intervenant dans ce domaine (b).

³⁰ Nous empruntons ici la définition apportée par Lehmbrecht, définissant un réseau d'action publique comme plusieurs acteurs collectifs organisés, publics ou privés, intervenant dans le cadre d'une politique publique donnée, de sa formulation à sa mise en œuvre. L'interaction entre ces différents acteurs entraîne un fort degré d'interconnaissance mais également une

a) L'impulsion municipale à la structuration d'un réseau

Comme le soulignent les services de la ville, en 2016, la solidarité sur le territoire rennais était alors l'affaire de dix associations dont un grand nombre à vocation nationale, tout du moins celles connues de la municipalité. Bien qu'il n'existait pas encore à cette époque un véritable réseau d'acteurs de l'aide alimentaire, les acteurs des antennes locales des associations nationales se connaissaient aux travers de connexions interpersonnelles. Cependant les plus petites associations locales ne bénéficiaient pas de ces connexions. Par exemple, l'association Cœurs Résistants avait tenté peu de temps après sa création de rencontrer les différents acteurs du territoire dans le but de lancer une démarche collective. A l'exception du Secours Populaire, les associations n'ont pas adhéré à ce projet, marquant par ailleurs la marginalisation de cette association dans le réseau des acteurs présents.

Parallèlement, en 2016, la municipalité note une augmentation du nombre d'acteurs de la solidarité conjuguée à une augmentation des besoins sur le territoire. Dès lors, l'objectif est de faire travailler ces différents acteurs de manière à garantir une meilleure couverture des besoins du territoire. Ainsi, sous l'initiative de la municipalité, la plateforme SolidaRen est lancée réunissant un très large réseau d'acteurs de la solidarité incluant le monde universitaire, les différentes associations en présence et les institutions du territoire. Dans un second temps et dans l'optique d'inclure les entreprises locales sur cette question, il est décidé d'abriter cette plateforme au sein d'une fondation sous l'égide de la Fondation Face permettant de financer des projets de l'Économie Sociale et Solidaire portées par les différentes associations. Ainsi, comme le décrivent les services municipaux, SolidaRen est avant tout un réseau d'acteurs, en effet "Si demain il n'y a plus de fondation, le réseau fonctionnera toujours".

Par ailleurs, les associations du territoire, alors même qu'elles avaient refusé la proposition d'un projet collectif initié par une petite association locale, ont accepté de participer à ce dispositif pour plusieurs raisons. Tout d'abord, celles-ci étaient confrontées à une diminution de leurs moyens financiers, la proposition de créer un réseau inter-associatif abrité au sein d'une fondation capable de financer des projets collectifs a été un élément fort dans

interdépendance entre ceux-ci. Enfin, ce réseau est plus ou moins isolé par rapport à l'environnement externe. L'origine de ce réseau d'acteurs est souvent associée à l'existence d'intérêt commun comme l'interdépendance dans les ressources distribuées entre les acteurs. Cet intérêt permet ainsi de stabiliser un réseau d'acteurs.

l'acceptation de la participation. Comme le souligne un salarié d'une association locale : "quand la Ville annonce qu'elle a des sous à donner aux associations, et qu'elle ne les donnera pas tant que l'ensemble des acteurs ne se seront pas mis autour de la table, l'intérêt financier fait nécessairement émerger cette dynamique."

De plus, à ce premier argument financier important, s'ajoute celui de la nature des structures adhérentes ou porteuses de projet. En effet, le fait que la Ville soit à l'initiative de la création de ce réseau permettait d'apporter un argument fort. De plus, le fondateur de Cœurs Résistants, qui avait lui-même proposé cette idée peu de temps auparavant, sans grande réussite, avait rejoint le Secours Populaire pour y travailler. Dès lors, lorsque le projet fut proposé par la Ville, le Secours Populaire a pu jouer un rôle de porte-parole auprès des autres associations. En effet la reconnaissance de cette association au sein du champ n'étant plus à refaire, sa position en faveur de ce projet a fortement contribué à son acceptation par l'ensemble des acteurs associatifs.

Ainsi, bien que le projet ait été initié par la municipalité, sa traduction par des portes paroles appartenant au champ associatif a permis de garantir son acceptation.

b) Transformation des relations entre acteurs

Bien avant le premier confinement, les acteurs associatifs étaient déjà intégrés autour d'un réseau inter-associatif de la solidarité. Au sein de ce réseau, un groupe de travail sur l'aide alimentaire a été mis en place en 2019 regroupant l'ensemble des associations locales actives dans ce domaine. L'objectif de ce regroupement était alors de permettre aux acteurs de mieux se connaître entre eux, et notamment de faciliter la compréhension des fonctionnements de chacun.

La mise en place de ce réseau inter-associatif a ainsi eu plusieurs conséquences quant à la nature des relations entre ces acteurs. Tout d'abord, bien que pour les antennes locales des associations nationales, ce réseau a permis de formaliser les liens interpersonnels au sein d'une structure idoine, elle a surtout amené à étendre ces connexions à l'ensemble des petites associations locales telles que les épiceries solidaires ou les associations de quartier.

De plus, le fonctionnement des groupes de travail ayant lieu toutes les six semaines a notamment été conçu de façon à assurer la présence de tous sur le long terme. En effet, un système de coanimation en rotation a été mis en place permettant d'augmenter le niveau d'implication des acteurs présents, passant alors de simples participants à responsables de la

réunion. En outre, ce système a conduit à effacer, tout du moins dans son fonctionnement, le risque d'une domination du temps de parole et des débats par les associations ayant une plus grande légitimité dans le champ par leur notoriété nationale. Ainsi, les associations locales, telles que l'Épicerie Gratuite de Rennes II, étaient amenées à coanimer ces réunions avec des associations à vocation nationale telles que le Secours Populaire.

D'autre part, ces groupes de travail ont permis de faire naître une solidarité inter-associative effaçant les différences quant aux natures et valeurs portées par les acteurs, dépassant ainsi une forme de concurrence, notamment dans l'accès aux approvisionnements. En effet, les acteurs associatifs sont amenés à échanger autour de thématiques faisant alors émerger des problématiques partagées par l'ensemble des acteurs les conduisant à réfléchir à des solutions collectives. Deux exemples significatifs sont à souligner pour saisir la nature de cette coopération inter-associative. D'une part, les groupes de réflexion autour de la question du bénévolat ont amené un transfert de compétences depuis les grosses structures vers les plus petites, comme le souligne un salarié du Secours Populaire : "On a eu un gros volet de travail sur le bénévolat. Nous, au Secours Pop on a 250 bénévoles par semaine, donc c'est sûr qu'on a plus appris à des petites structures, qui ont une dizaine de bénévoles et qui ne savaient pas forcément comment faire.". Il est ainsi possible d'émettre l'hypothèse selon laquelle ces groupes de travail ont conduit à une forme d'homogénéisation dans les pratiques des associations depuis celles institutionnalisées vers les acteurs à vocation locale. En effet, selon les auteurs DiMaggio & Powell, s'inscrivant dans le courant néo-institutionnaliste de la sociologie des organisations, l'existence d'un champ organisationnel, définit comme "*un espace distinct de la vie institutionnelle*", au sein duquel les organisations qui participent d'une même activité interagissent, tend à produire une tendance à la convergence³¹ (DiMaggio & Powell, 1983). A ce stade de la recherche, nous ne pouvons statuer quant à l'existence d'un phénomène d'isomorphisme nous limitant ainsi à analyser les conséquences de ces interactions comme possible alignement des pratiques.

Le second exemple important à souligner pour comprendre la nature des conséquences de cette coopération est celui de l'accès aux approvisionnements. Alors que le système d'approvisionnement précédemment décrit tend à produire une forme de concurrence entre les associations dans l'accès aux ressources, ce réseau d'acteurs a conduit à dépasser une telle rivalité. En effet, des instruments de mise en commun et de communication ont conduit les

³¹ Cette tendance à la convergence se réalise alors suivant trois formes d'isomorphismes de nature coercitif, mimétique ou normatif.

associations à échanger leurs surplus de denrées disponibles. Ainsi, lorsque certaines associations disposaient de denrées supplémentaires et non écoulées, il leur était possible de les redistribuer aux autres acteurs intéressés.

Finalement, la mise en place de ce réseau a ainsi conduit à une meilleure coordination des acteurs sur le territoire à travers un alignement des pratiques dans la gestion de leur structure et une véritable coopération dans l'accès aux denrées disponibles.

La mise en place de ce réseau a également eu une incidence dans les relations entre la Ville et les acteurs associatifs. Tout d'abord, bien que l'initiative de celui-ci soit de nature municipale, la gestion et l'organisation de ces réunions ont donc été totalement déléguées aux acteurs associatifs. Lors des multiples entretiens réalisés sur la question du fonctionnement de ces groupes de travail, l'ensemble des répondants associatifs manifeste une réelle appropriation de cette structure. Ainsi, l'initiative municipale semble avoir été effacée au profit d'une appropriation du fonctionnement par les acteurs associatifs, comme le souligne un salarié du Secours Populaire : “Je pense que c'était une volonté municipale mais en fait ils ne veulent pas et il ne faut pas que ça en soit une. L'idée principale est que ça soit vraiment porté par les acteurs qui le composent, et que ça ne soit pas perçu comme une structure de la Ville.” Au-delà de cette simple appropriation de fonctionnement, les discours quant à l'origine même de ce réseau attestent de représentations différentes. En effet, si les services de la ville affirment qu'il s'agissait d'une initiative municipale, certains acteurs associatifs tendent à s'approprier son origine : “Une personne à la mairie m'a contacté en me disant que ça serait une bonne chose que je ressorte mon idée des cartons parce que la Ville était prête à supporter le projet. Du coup j'ai repris mon bâton de pèlerinage et j'ai mis tout le monde autour de la table.”

De plus, l'un des objectifs de ce projet, souligné par les services municipaux, était celui de “casser les rapports entre ces associations et la ville qui apportait les financements dans le cadre de conventions passées avec elles sur des objectifs à atteindre”. Les associations étaient alors de “purs opérateurs fonctionnels” enrôlées dans la mise en œuvre de politiques définies par les pouvoirs locaux, se trouvant ainsi dans une forme de délégation en assurant la gestion de cette aide. La mise en place de cette structure a ainsi permis de passer à une véritable co-production entre associations et pouvoirs publics finissant presque par échapper à ces derniers. Notamment, les services de la ville citent cette transformation comme principal apport de la mise en place de cette structure :

“SolidaRen est avant tout importante notamment pour tout ce qui nous (la ville) échappe, c'est-à-dire tous les contacts qui sont pris les uns avec les autres pour monter des projets

ensemble. Et tant mieux, parce que de cette manière chacun est libre de travailler avec qui il souhaite. D'ailleurs on ne se rend pas toujours compte de toutes ces dynamiques, sauf au moment des assemblées plénières lorsque les participants souhaitent présenter leurs projets pour qu'on les soutienne."

Ainsi, l'appropriation d'une structure d'initiative municipale par les acteurs associatifs a également permis une évolution des relations entre la Ville et ces acteurs. En effet, d'une relation de délégation, celle-ci a progressivement évolué vers une forme de coproduction au sein de laquelle les pouvoirs publics tendent à appuyer des initiatives autonomes portées par un réseau associatif (Cottin-Marx et al., 2017).

- Conclusion générale partie I -

Les années 1980 marquent un tournant dans l'institutionnalisation de l'aide alimentaire. En effet, les acteurs intervenant dans ce champ vont progressivement se stabiliser et s'autonomiser. Celle-ci va alors tendre vers les caractéristiques de la définition du secteur de Muller, qui rappelons le, renvoie alors à trois dimensions : “un ensemble d'acteurs exprimant leurs intérêts spécifiques, une dimension institutionnelle exprimant la division du travail administratif telle qu'elle est traduite dans un ensemble d'organisations, donnant alors de la consistance aux relations entre acteurs du secteur tout en figeant relativement les configurations de pouvoir. Finalement, “la dimension cognitive exprime la vision du problème et des solutions telles qu'elle a été élaborée par les acteurs dominant le secteur et telle qu'elle s'est imposée sous forme de diagnostic, d'algorithmes mais aussi de valeurs et de normes qui vont donner sens à l'action publique dans un domaine” (Muller, 2019). Cependant, plus l'aide alimentaire s'institutionnalise, plus elle recouvre un caractère multidimensionnel, se situant à la croisée d'acteurs multiples et de logiques d'actions relevant de domaines différents. Ainsi, il semblerait que l'aide alimentaire s'apparente à un quasi-secteur, c'est à dire que « le processus de constitution spécifique (organisation, autonomisation, stabilisation) » ne soit pas totalement finalisé et « qu'il s'avère potentiellement réversible » (Rouzeau, 2016)

Il s'agira ainsi, dans une seconde partie, d'analyser la crise sanitaire comme un facteur exogène de recomposition de ce quasi-secteur pour mettre en lumière les évolutions de ce processus de stabilisation.

II. La crise sanitaire, facteur exogène de la recomposition du réseau et des acteurs : entre structuration et intégration

L'annonce du confinement dans la soirée du lundi 16 mars 2020 a été suivie de sa mise en place à partir du lendemain, mardi 17 mars à midi. L'ensemble des activités sur le territoire national se sont arrêtées immédiatement, laissant place à une sidération collective. Très rapidement la question de l'accès à l'alimentation se pose et ce pour plusieurs raisons.

Tout d'abord, les grandes et moyennes surfaces se retrouvent très vite en pénurie de produits alimentaires et d'hygiène de première nécessité. Souvenons-nous de ces rayons de produits premiers prix vidés sous l'effet d'une frénésie collective. Ainsi, les ménages à petits budgets ont soit choisi d'acheter ces produits en grande quantité par peur de manquer se retrouvant sans ressources plus tôt dans le mois, soit, n'ayant pas réalisé de tels achats, se sont retrouvés dans l'incapacité d'acheter des produits plus chers se retournant vers l'aide alimentaire alors même que cela ne faisait pas partie de leurs habitudes.

S'ajoute à cela la fragilité des ressources de ces ménages due à une baisse importante de revenus d'activité, d'aides et d'activités informelles se cumulant à une augmentation des dépenses, principalement alimentaires. En effet, la présence permanente des personnes à leur domicile, et notamment celles des enfants habituellement pris en charge par la restauration collective contribuent à faire augmenter les dépenses. De plus, ces difficultés ne sont que partiellement compensées par les aides publiques.

Finalement, la tardive intervention de l'Etat en matière d'aide alimentaire et la fermeture des services publics dans la plupart des villes et départements durant deux à trois semaines le temps de mettre en place une nouvelle organisation, ajoute des difficultés dans la réponse apportée (Paturel, 2020).

Aux vues de ces différents facteurs, l'organisation d'une réponse à l'aide alimentaire sur les territoires est très vite apparue comme une première nécessité. Pour mieux comprendre la structuration d'un réseau d'action publique sous l'effet de la crise sanitaire, il s'agit ici d'étudier à la fois l'échelle infra-organisationnelle et inter-organisationnelle. Dans une approche diachronique, nous analyserons l'élaboration d'une réponse d'urgence territorialisée (A) afin d'en saisir les effets sur les réseaux et les acteurs en présence (B).

A. L'élaboration d'une réponse territorialisée à la crise sanitaire

Les réponses alors élaborées pour garantir la perpétuation de l'aide alimentaire durant le premier confinement différent selon les échelles organisationnelles. Ainsi il s'agira de comprendre la prise en charge par les associations (1) pour ensuite expliciter l'organisation d'une réponse territoriale globale à Rennes et à Nantes (2).

1. Les associations : une diversité de prise en charge

La mise en place d'une réponse des acteurs présents sur les territoires rennais et nantais s'organise de manière très différente selon leur nature. En effet, comme le soulignent les services du CCAS de la ville de Nantes, "le paysage associatif historique de ces dernières années est marqué par la présence de grosses associations avec des bénévoles âgés, alors que les petites associations, souvent issues d'initiatives citoyennes se composent de jeunes actifs". Ainsi face à la progressive et plus ou moins lente prise en charge par les acteurs spécialisés (a), de nouveaux acteurs émergent afin de répondre à la demande croissante (2).

a) La progressive adaptation des associations nationales

De manière similaire à Rennes comme à Nantes, avant même la mise en place du confinement le mardi 17 mars, la plupart des antennes locales des associations nationales avaient fermé leurs portes. Sur le territoire de Rennes, le Secours Populaire a été la première à réouvrir le vendredi 20, suivi, en début de semaine suivante, par la réouverture de la Banque Alimentaire, de la Croix Rouge et des Restos du cœur. La ville de Rennes s'est donc retrouvée avec ses principales associations d'aide alimentaire fermées durant au moins cinq jours, avant une réouverture progressive de ces structures.

Les raisons de ces fermetures sont multiples. Tout d'abord la plupart de ces associations repose sur l'aide de bénévoles souvent retraités. Etant les plus vulnérables face aux risques du virus, ils étaient alors amenés à rester chez eux pour se protéger. Ainsi, le travail bénévole manquant entraîne une suspension des distributions alimentaires. De plus, la question de l'approvisionnement apparaît aussi dès la deuxième semaine de confinement. Alors que la fermeture des lieux de restauration permet de redistribuer les denrées non consommées prévues

pour la semaine aux associations d'aide alimentaire, les récoltes des semaines suivantes sont en réalité bien plus maigres du fait de la diminution des stocks de produits de la grande distribution. Finalement, la question de l'accueil des bénéficiaires et de la distribution des produits au sein des locaux apparaît également très rapidement impossible. Dès lors, face à ces multiples difficultés, les associations se retrouvent pour la plupart dans la nécessité de fermer leurs locaux, conduisant ainsi à revoir l'ensemble de leur protocole de distribution.

L'institutionnalisation de ces structures apparaît alors comme l'élément explicatif de l'impossibilité de celles-ci à poursuivre leurs actions. Tout d'abord, comme expliqué précédemment, la complexification de l'organisation de l'aide alimentaire, la conditionnalité du don, l'exposition au secteur marchand et la recherche de reconnaissance auprès des pouvoirs publics sont autant de facteurs ayant contribué à la bureaucratisation et la professionnalisation de ces associations. Les bénévoles alors présents dans ces structures répondent au double impératif d'être pleinement disponibles tout en possédant des qualifications professionnelles. Dès lors, les bénévoles répondant à l'ensemble de ces critères sont bien souvent des personnes retraitées.

De plus, au cœur de l'institutionnalisation de ce domaine réside également l'interdépendance des acteurs du système de l'aide alimentaire au secteur marchand dans les formes d'approvisionnement des denrées. Comme nous l'avons montré, le système de l'aide alimentaire s'est structuré autour de sa dépendance à la lutte contre l'anti-gaspillage, interdépendance d'autant plus renforcée par la dernière loi Garot. Dès lors, alors que les collectes auprès des particuliers dans les grandes et moyennes surfaces étaient devenues impossibles, que les stocks de produits secs dans ces lieux de distribution étaient également amenés à diminuer impactant directement la quantité de produits à destination des aides alimentaires, et que, de surcroît, les bénévoles n'étaient plus disponibles pour réaliser les ramasses, l'accès à l'approvisionnement était alors devenu impossible sans mobiliser les fonds propres des associations.

Dans l'urgence de la situation, ces associations ont donc été amenées à fermer leurs locaux le temps d'élaborer une réponse leur permettant d'assurer la poursuite de leurs actions.

Bien que toutes les structures aient dû revoir leurs protocoles de distribution et que ceux-ci diffèrent fortement selon leur nature, toutes ont pratiqué une distribution d'aide alimentaire inconditionnelle. Le Secours Populaire Rennais s'est organisé pour assurer des distributions à domicile auprès de ses bénéficiaires pour finalement accepter l'ensemble des demandes des

personnes les contactant. Face à l'impossibilité de réaliser des entretiens préalables, le critère de ressource n'était donc plus utilisé.

Il en est de même pour l'association de la Croix Rouge de Rennes. Après une semaine de fermeture, celle-ci a finalement repris la distribution de colis à l'extérieur de ses locaux. Cependant face à l'explosion des demandes d'aide et à la diminution du nombre de bénévoles, la structure a temporairement suspendu son mode de fonctionnement habituel, d'autant plus que les bénévoles présents n'y étaient pas formés. Elle a ainsi fini par distribuer des colis alimentaires à l'ensemble des personnes qui se présentait à ses portes, et ce, sans demander de participation financière, d'orientation par un travailleur social ou d'entretien préalable.

Finalement, le Secours Populaire de Nantes, qui fonctionnait sur un mode d'épicerie sociale en demandant une participation financière tout en posant un critère de ressources, a également dû revoir son organisation. Mais à la différence des deux autres associations préalablement citées, celle-ci présente la particularité d'avoir des bénéficiaires également bénévoles au sein de la structure, garantissant à la fois une mixité culturelle mais surtout une mixité d'âge. Ainsi, les jeunes bénévoles, de 20-40 ans, se sont rapidement mobilisés pour maintenir la solidarité alimentaire bien que, comme le souligne le salarié interrogé de cette structure, ce fonctionnement mettait en place "une forme de solidarité éloignée de nos valeurs". De la même manière que pour les deux autres structures, le critère de ressources a été levé, les entretiens préalables et de suivis suspendus, et les colis étaient préparés par les bénévoles pour être distribués aux files de bénéficiaires, qu'ils soient inscrits ou non, attendant à l'extérieur.

Ainsi, comme il est possible de le voir à travers ces trois exemples, les associations ont véritablement été amenées à repenser leur mode d'organisation et toutes ont levé le principe de la conditionnalité du don s'affichant comme une limite pour répondre à une situation d'urgence. La crise sanitaire met alors en évidence le véritable paradoxe qui sous-tend ce quasi-secteur : alors que l'aide alimentaire était pensée initialement comme une aide de première nécessité face à des situations présentant un caractère urgent et précaire, les associations ancrées dans ce domaine se retrouvent dans l'incapacité d'agir rapidement, soulignant dès lors les limites d'un système d'urgence bureaucratisé.

b) L'émergence de nouveaux acteurs locaux

La mise en retrait des associations d'aide alimentaire a ainsi laissé la place à de nouveaux acteurs émergents et non spécialisés dans ce domaine pour répondre à l'urgence de la situation.

A Rennes comme à Nantes, de nouveaux acteurs s'investissent dans ce domaine et s'organisent dans l'urgence, faisant naître alors de nouvelles formes de solidarités.

A Rennes notamment, deux associations interrogées se sont ainsi investies dans ce domaine la première semaine du confinement.

La première est une association créée en 2012 à Rennes se mobilisant sur les questions du droit au logement et de soutien aux personnes exilées. Ses statuts précisent ainsi que son activité première consiste à être une association militante de défense de droits au logement. Son objet, comme le souligne le répondant, est donc de “rappeler aux pouvoirs publics quelles sont leurs obligations”, partant ainsi du principe même que “l'association ne devrait pas exister. Elle se mobilise pour répondre aux défaillances des autorités”. Cette association appartient à un réseau d'acteurs, le *collectif inter-orga de soutien aux personnes exilées*, rassemblant une quarantaine d'acteurs, de collectifs, de syndicats et de partis politiques à Rennes, tous mobilisés sur la question du droit des personnes exilées. Finalement, son action est donc spécialisée, non pas dans l'aide alimentaire, mais bien dans la gestion de 15 logements sur la métropole de Rennes accueillant 150 personnes. Ainsi, avant la crise sanitaire, cette association redirigeait les personnes qu'elle accompagnait vers les grosses associations d'aide alimentaire, représentant son seul lieu avec ce domaine.

Avec l'annonce du confinement son implication dans la distribution d'aide alimentaire lui est apparue comme “une nécessité absolue” et ce pour plusieurs raisons. Tout d'abord, les personnes accompagnées par cette association et placées dans les maisons ne pouvaient plus compter sur les distributions pour se nourrir, sollicitant alors l'aide de celle-ci. De plus, ajouté à cette sollicitation, cette association se qualifie comme “spécialiste de l'urgence”, présentant une expertise sur le terrain et une capacité à s'adapter rapidement face à une situation d'urgence. Dès lors, elle s'est rapidement mobilisée pour assurer un ravitaillement des maisons, sans mettre en place de véritable dispositif, comme le souligne le salarié interrogé : “Au début on a fait du bricolage, on était sollicité par les personnes qui habitent dans les maisons, donc on a pris un camion, on est allé faire des courses et on a distribué les produits aux personnes. Mais tout ça s'est fait sans aucune forme de procédure, on répondait juste à l'urgence et aux besoins qui nous étaient remontés.”

La seconde association interrogée est “une association de soutien aux luttes de gauche”, fonctionnant selon un modèle horizontal et composée uniquement de bénévoles. Avant le confinement, ses actions s'orientaient dans le soutien aux manifestations et aux grévistes par la fourniture de paniers alimentaires gratuits, de thé ou de café ou bien en proposant une cantine

mobile distribuant ainsi de la nourriture à prix libre. Elle affiche des valeurs fortes se traduisant par : *“parler précaire, avec les précaires, pour les précaires”* en s’organisant pour *“nourrir les luttes”*. De manière similaire à l’association préalablement citée, celle-ci s’est également reconvertie dans la distribution alimentaire au cours des premiers jours du confinement. En effet, à la suite de l’annonce, la plupart des mouvements sociaux soutenus se sont arrêtés laissant un certain nombre de denrées non distribuées. Ainsi, très rapidement cette association décide de redistribuer ses produits en publiant des annonces sur les réseaux sociaux. La distribution s’organise alors tous les vendredis au sein du même espace, sans demande de justification.

Ces deux associations présentent ainsi des caractéristiques communes. En effet, elles sont toutes deux faiblement engagées dans l’aide alimentaire, présentes dans le champ de la défense des droits mais surtout repose sur un vivier de bénévoles.

2. Le degré d'intégration du réseau comme facteur de la mise en place d'une réponse territoriale différenciée

L’ouvrage *Covid-19 : une crise organisationnelle* souligne le “foisonnement organisationnel et son corollaire, l’augmentation des problèmes de coordination” durant la crise sanitaire, posant ainsi le paradoxe d’une société saturée d’organisations rencontrant autant de difficulté à coordonner leur action menant à l’émergence de nouvelles structures. Les auteurs posent ainsi l’hypothèse selon laquelle la coopération et la coordination demeurent “le maillon faible des dispositif organisationnel”, la crise rendant cette fragilité plus “saillante”. En effet, leur étude auprès d’un large public, notamment appartenant aux secteur privés et associatifs, souligne que l’action de ces derniers s’est souvent réalisée de « manière non coordonnée, parfois contradictoires et en dehors des règles » (Bergeron et al., 2020)

Ainsi, dans la continuité de cette hypothèse, nous montrerons ici de quelle manière la structuration antérieure d’un réseau d’acteurs a été un facteur déterminant dans la coordination d’une réponse territoriale alors portée par les acteurs associatifs à Rennes (a). A l’inverse, en l’absence d’un tel réseau, la coordination a alors été portée par les services du CCAS à Nantes (2).

a) *Elaboration d'une réponse rennaise portée par un réseau d'acteurs associatifs*

A Rennes, les différents acteurs de l'aide alimentaire se réunissent le vendredi 20 mars avec la ville sur une initiative, décrite par l'ensemble des répondants, comme étant commune. Ils partagent alors un même constat face à la situation : les lieux de distributions ont fermé alors que le risque est de voir une forte augmentation des demandes d'aide alimentaire. À la suite de cette concertation, plusieurs décisions sont très rapidement prises. Tout d'abord, il est décidé de maintenir ces réunions tout le long du confinement, une fois par semaine. De plus, l'ensemble des acteurs présents s'accordent pour mettre en place un système de livraison de colis à domicile. La ville propose alors de mettre à disposition des acteurs deux écoles de la commune afin de préparer ces colis alimentaires. Il est ainsi décidé que l'association Cœurs Résistants aurait la charge d'une des écoles, tandis que l'association UTUD coordonnerait la seconde. La semaine suivant cette réunion, les deux écoles étaient transformées en plateforme logistique pour constituer les colis.

(1) L'impact du réseau SolidaRen

Comme le soulignent les services de la ville de Rennes, la particularité de la réponse élaborée sur le territoire tient au fait que : "Les solutions qui ont été trouvées ne sont pas différentes de celles qui ont été mises en place dans les autres villes. Mais la différence de Rennes, c'est que ces réponses ont été beaucoup plus rapides et surtout impliquant tous les partenaires. Personne ne faisait dans son coin sans en parler avec les autres."

La rapidité de l'élaboration de la réponse tient principalement du réseau d'acteurs associatifs créé depuis SolidaRen. En effet, tous les répondants appartenant à ce réseau expliquent que le travail inter-associatif réalisé au préalable a véritablement permis de construire une rapide réponse commune face à l'urgence. L'interconnaissance développée entre les grandes et plus petites structures leur a permis de se contacter très rapidement pour mettre au point un dispositif coordonné. De plus, cette coordination était facilitée par la connaissance qu'ils avaient sur les fonctionnements de chacun, comme le souligne un salarié du secours populaire "chacun savait comment les autres fonctionnaient, on savait qui pouvait accepter de lâcher telle ou telle chose, ça a permis une organisation rapide". Ainsi, alors que la situation d'urgence aurait pu conduire à un recul de la coordination en engendrant une nouvelle forme de concurrence, en réalité un salarié de Cœurs Résistants affirme que : "On n'était pas du tout chacun dans notre coin, à ne pas vouloir partager nos informations ou à rester sur nos positions de chiens de faillance. C'était vraiment la galère et on s'est tous dit qu'il fallait faire une réunion pour en discuter avec tout le monde.". Finalement pour aller encore plus loin, plusieurs acteurs

partagent l'idée que la crise sanitaire a accéléré le processus de coopération entre les acteurs présents : "On n'avait jamais réussi à trouver la solution pour aller plus loin que SolidaRen. La Covid est arrivée et a démontré que tout le travail qui avait été fait en amont a permis de mettre au point un dispositif commun. En fait, on a été dans la continuité de ce qu'on essayait de faire depuis tout ce temps."

Ainsi, pour l'ensemble des acteurs, la singularité de la réponse apportée repose sur l'intégration du réseau d'acteurs de l'aide alimentaire.

(2) Le choix des acteurs porteurs du dispositif

En réalité, la coordination d'une réponse commune ne semble pas si surprenante dans le cas rennais au vu de l'intégration de ce réseau. L'originalité repose en effet plus sur le choix des acteurs pour porter la coordination des écoles. En effet, la première école est coordonnée par l'association Coeurs Résistants, qui, comme nous l'avons précédemment décrit, semble très marginale dans le champ de l'aide alimentaire notamment dû à son refus de s'inscrire dans la norme de conditionnalité. La seconde école, quant à elle, est gérée par l'association UTUD alors même qu'il ne s'agit pas de son domaine d'action. Ainsi, bien qu'en temps de crise, le fonctionnement de nouvelle organisation soit "souvent inconnu, mal expliqué et parfois très flou dans les procédures de nomination", certains facteurs explicatifs peuvent ici être avancés (Bergeron et al., 2020).

Tout d'abord, concernant l'association Coeurs Résistants, plusieurs facteurs explicatifs sont à prendre en compte, relevant de représentations contradictoires. Ainsi l'association considère que "On était les seuls à savoir le faire. On avait le temps, les possibilités, les ressources en bénévoles. En fait, par rapport aux grosses associations, nous sommes une petite structure, donc nous avons la capacité de nous adapter tout en nous développant. Et puis ça arrangeait bien tout le monde aussi qu'on le fasse, parce qu'au moins si ça ne fonctionne pas c'est la faute de Coeurs Résistants, même si ça ne s'est jamais dit, moi je vois aussi cet argument politique."

Il s'agit donc selon elle de réelles compétences dont elle disposerait par la nature de sa structure et son mode de fonctionnement. Il est possible ici encore de noter que lesdites compétences présentées sont liées à sa non-institutionnalisation : une structure sans salarié, des bénévoles également bénéficiaires représentant un véritable "vivier", et enfin l'absence de procédure formelle permettant une certaine souplesse d'adaptation. Finalement, l'absence de

notoriété de cette structure semble, pour elle, être un argument supplémentaire dans la prise en charge du dispositif.

Pour d'autres associations à vocation nationale présentes à Rennes, le rôle de coordinateur de cette structure répondait plus à une question de disponibilité. En effet, dépourvus de moyens matériels pour réaliser des livraisons et ayant leurs locaux fermés, cette association d'aide alimentaire ne pouvait réinventer sa manière de faire. Ainsi, totalement opposée à la première représentation, la non-institutionnalisation de cette structure ne lui permettait pas de disposer des ressources nécessaires pour poursuivre sa distribution d'aide alimentaire. "Entre gros guillemets, eux ne faisaient rien ! Leurs locaux étaient fermés, ils ne pouvaient plus faire de distribution alimentaire, ils ne pouvaient plus faire de ramasse parce qu'ils ne savaient pas où stocker les denrées. Ils étaient démunis, ils ne pouvaient rien faire. Alors que nous, nous avions nos livraisons, on continuait à les distribuer. Du coup, c'est cette association qui s'est proposée de prendre la coordination." Dès lors, la raison de sa prise de position comme coordinateur reposerait plus sur son incapacité à poursuivre seule ses distributions, la rendant ainsi disponible pour prendre en charge l'organisation du dispositif.

Finalement, la représentation de la ville concernant cette prise de position recoupe les deux précédemment exposées à travers les arguments de la capacité à s'adapter et de sa disponibilité. Cependant, à ces deux arguments s'ajoute celui de la localité de cette association. Cet argument mérite ici une analyse plus fine. En effet, selon le modèle de Michel Crozier (dans Bergeron et al., 2020), le diagnostic réalisé par certains dirigeants d'un problème de coordination entre organisations s'associe à la crainte de "*voir ces dernières plaquer leurs règles et procédures pour résoudre un problème considéré comme inédit*". Le risque serait alors une instrumentalisation du problème par les organisations présentes pour défendre leurs intérêts et leurs avantages. Face à cette analyse, la réponse apportée est celle de la création de nouvelles organisations nécessitant la conception de "*nouveaux dispositifs pour coordonner un ensemble qui s'approche parfois du désordre*". Ainsi le choix d'une association locale et marginalisée, indépendante de toute fédération nationale avec un dispositif de distribution souple, semble correspondre à cette vision. L'hypothèse ici avancée est celle du choix d'une association ne risquant que faiblement d'instrumentaliser la situation pour faire avancer ses propres intérêts ou tout du moins, si une telle instrumentalisation existait, les intérêts avancés répondraient à la vocation locale de cette structure.

Concernant la seconde association, UTUD, les explications de sa prise de position comme coordinateur d'une des deux écoles sont moins claires que pour Cœurs Résistants. Par son

investissement, dès le premier jour de confinement, cette association s'est retrouvée dès le début dans le dispositif d'aide alimentaire en assistant notamment à la première réunion des acteurs. Alors que les services de la ville affirment que "Cœurs Résistants a été élu à l'unanimité" par l'ensemble des acteurs pour tenir ce rôle, l'association UTUD, se serait "désigné en s'adaptant au contexte pour distribuer des colis aux familles hébergées dans les hôtels. Il s'agissait d'une répartition assez naturelle, peut-être qu'il n'y avait que ces deux-là qui étaient en capacité à ce moment et motivés à le faire.". Le vocabulaire utilisé pour expliquer la prise de position de ces deux acteurs est ainsi très différent selon la nature de l'organisation. Tandis que pour la première, son rôle de coordinateur se fonde sur une légitimité incontestable et affirmée par la ville, la seconde ne bénéficierait pas d'une telle reconnaissance.

De même cette représentation diffère selon les acteurs associatifs. Ainsi si pour les associations nationales, UTUD n'était "pas spécialiste de l'aide alimentaire, mais ils sont montés au créneau en affirmant que parce qu'ils logeaient des personnes en situations de grande précarité ils devaient répondre aux besoins vitaux en assurant l'accès à l'alimentation.". A l'inverse, celle-ci affirme que : "Cette décision s'est imposée par rapport à la situation. Au moment où la mairie proposait de mettre à disposition les deux écoles, la question était de savoir qui était disponible pour le faire. Les grosses associations avaient déjà leurs activités à gérer, les Restos du cœur n'étaient pas encore dans la boucle. Du coup, vis à vis du vide sur le terrain, UTUD a été missionnée par défaut."

Finalement, si les raisons de la prise en charge de ces rôles sont très différentes, comme le montrent la diversité des représentations relevées pendant les entretiens, un point commun est cependant à mettre en avant. En effet, ces deux associations disposaient toutes les deux d'un réseau de bénévoles important, assez jeunes et pouvant être mobilisé rapidement.

(3) La coordination d'une réponse multi-niveau

L'ensemble des acteurs de l'aide alimentaire se réunissaient ainsi une fois par semaine pour assurer la coordination générale de la distribution sur le territoire rennais. La ville était alors présente, recensant les différents besoins pour y répondre et apporter un soutien matériel dans un premier temps. L'aide financière durant le confinement a quant à elle grandement été apportée à travers la collecte de fonds réalisée par la fondation SolidaRen. La cagnotte participative a ainsi permis de récolter 20 000 euros répartis entre les différentes associations assurant l'achat de denrées pour pallier la diminution des volumes.

Malgré cette coordination entre acteurs, la coordination entre les deux écoles se révèle plus faible. Alors que l'ensemble de l'organisation territoriale vise à mutualiser les moyens tout en garantissant une couverture du territoire, les deux écoles étaient gérées par chacune des deux associations, avec leur propre fonctionnement, leurs propres manières de s'approvisionner ou même de réaliser les colis. Par exemple, chacune a mis en place son propre site internet permettant de recenser les appels de détresse sur le territoire mais également les personnes volontaires pour participer à ce dispositif. Ainsi, alors que l'ensemble des acteurs de l'aide alimentaire interrogés semblent affirmer que la réponse apportée était réalisée de manière coordonnée, la vision de l'association UTUD semble s'opposer à cette représentation. Notamment, en dehors de l'urgence et de la précipitation dans laquelle le dispositif a été construit, il est possible de voir ici l'appartenance à des domaines d'actions différents comme un frein de coopération entre les associations d'aide alimentaire et une association d'urgence. Particulièrement, comme le souligne cette association "nous n'avons pas le même vocabulaire" et pas les mêmes relations avec la municipalité. De l'autre côté, l'association Cœurs Résistants, pour qui la coordination était belle et bien présente, la limite a sans doute été posée par le caractère politique du collectif-inter associatif auquel appartenait cette association, refusant ainsi de s'y associer.

Enfin, cette organisation sur le territoire a été complétée par une coordination entre associations nationales pour assurer la livraison des personnes mises à l'abri dans les hôtels par trois acteurs différents, la ville, le SIAO et le département pour les mineurs non accompagnés. Au départ, le SIAO demande à la Croix Rouge de distribuer des denrées aux personnes qu'ils ont eux-mêmes placées. Très rapidement cette organisation pose problème ne permettant pas d'assurer un accès alimentaire à l'ensemble des personnes mises dans les hôtels. Ainsi, il est décidé que les trois grosses associations en présence c'est-à-dire le Secours Populaire, la Croix Rouge et les Restos du cœur, disposant des moyens matériels, assureraient la distribution suivant une répartition, non pas par types de publics répondant de structures différentes, mais en attribuant à chaque association des hôtels à livrer.

Finalement, la réponse mise en place sur le territoire rennais correspond à une organisation multi-niveau. A l'échelle de la ville, deux écoles ont été ouvertes pour assurer la distribution d'aide alimentaire. Parallèlement, les antennes locales des associations nationales, également présentes en soutien dans l'approvisionnement des deux écoles, se sont réorganisées pour maintenir la distribution auprès de leurs bénéficiaires pour finalement accueillir toutes les demandes. Finalement, à l'échelle de Rennes Métropole et des communes voisines, les

associations nationales ont assuré l'approvisionnement des hôtels, de concert avec le SIAO, la Ville et le département.

b) Une réponse coordonnée par la municipalité nantaise

Il s'agit ici de mettre la réponse rennaise en perspective avec l'organisation de la ville de Nantes. Ainsi, à Nantes, la compétence de l'urgence sociale portée par le CCAS se réalise principalement à travers la question de l'hébergement d'urgence. La ville finance ainsi des actions portées par les associations sur ces questions. De plus, en régie, elle s'occupe de la gestion de deux accueils de jours pour accueillir les personnes isolées, et accompagne les personnes dans leur démarche de logement. Il y avait donc traditionnellement une forte distinction entre l'urgence sociale et l'aide alimentaire. Ainsi, alors qu'il existait un partenariat fort avec le SIAO 44 concernant la question de la coordination des accueils de jour, les liens avec les acteurs associatifs de l'aide alimentaire étaient plus limités, comme le souligne les services du CCAS : "il y avait des liens grâce aux réunions annuelles, une ou deux qui étaient organisées. Et puis il y a également des subventions de la ville. Mais il n'y avait pas de vraie synergie ou de dynamique collective".

A l'annonce du premier confinement, comme pour Rennes, la question de l'aide alimentaire devient rapidement un sujet prégnant. Les différentes associations de terrain et de quartier font notamment remonter auprès de la municipalité les difficultés rencontrées par les familles. De plus, comme expliqué précédemment, l'ensemble des grosses associations se sont retrouvées fermées. Le CCAS est donc resté ouvert sur Nantes pour répondre aux diverses sollicitations des publics sur la question de l'aide alimentaire, venant à la fois des personnes à la rue, mais également des familles situées dans les Quartiers de la Politique de la Ville. Cette structure a ainsi eu un rôle central dans l'élaboration d'une réponse, et ce à plusieurs niveaux.

(1) CCAS, un acteur émergent de l'aide alimentaire

Face à la fermeture de l'ensemble des acteurs, notamment de la Banque alimentaire qui assure une grande partie de l'approvisionnement des associations, et pour répondre à l'augmentation de la demande, le CCAS met en place un point de distribution d'aide alimentaire, sans critère, ouvert toute la semaine. Pour assurer la distribution ainsi que le maintien de l'ouverture de certains services publics tels que les services à la population, la ville organise un appel aux bénévoles, interne à la collectivité, proposant aux agents, dont les services

ayant arrêtés de fonctionner, de venir prêter main forte. Finalement, selon les personnes interrogées, cette organisation dure entre 7 et 8 semaines, avant de retourner à un fonctionnement dit “normal”. En effet, comme le souligne un des répondants du CCAS “On ne pouvait pas rester dans ce mode de configuration qui ne correspond pas à la politique du service public. Les associations font du caritatif, le CCAS est là pour répondre à des situations par le droit commun”. Ainsi, progressivement, le CCAS reprend un rôle dans l’évaluation des situations des personnes de manière à réaliser un diagnostic des droits auxquels celles-ci sont éligibles. Cependant, “ce retour à la normal” n’a été rendu possible que parce que celui-ci a également assuré un rôle de coordinateur auprès des associations afin d’assurer leur reprise de fonctionnement.

(2) Le CCAS, un rôle de coordinateur sur le territoire Nantais

Le CCAS a donc assuré un rôle de coordinateur et de facilitateur auprès des différentes associations de façon à les accompagner dans leur réouverture. Ainsi, rapidement un échange est réalisé avec les grosses associations de l’aide alimentaire de manière à réaliser un état des lieux des besoins de ces différentes structures. Il s’agissait de mettre à disposition l’ensemble des moyens logistiques, financiers ou matériels. L’objectif était véritablement d’apporter un soutien aux associations dans leur réouverture, bien que celles-ci soient libres de la mise en place de leur protocole de distribution, tout en assurant une coordination des grandes distributions. Ce rôle s’incarne à travers plusieurs initiatives.

De façon à répondre à la question du bénévolat mais également recenser les besoins, une plateforme d’entraide, d’initiative citoyenne, a été relayée sur le site internet de la municipalité. De plus, afin de garantir l’accessibilité des distributions des Restos du cœur, la ville a revu avec la TAN (Transports de l’Agglomération Nantaise), le gestionnaire du réseau de transports, le nombre de bus en circulation, alors même qu’il avait été réduit en raison du confinement. Finalement, le CCAS a mis en place un document d’informations recensant l’ensemble des actions existantes sur le territoire de Rennes. Cet outil a alors été partagé à l’ensemble des associations de façon à faciliter la réorientation des personnes vers d’autres structures en garantissant une meilleure connaissance de celles-ci par les acteurs. Ainsi, les services du CCAS résument : “Les associations ont quand même leur propre vie et leur propre fonctionnement. Du coup, la question était de savoir comment on pouvait essayer de faire quelque chose qu’on ne faisait pas avant, en tout cas pas de cette manière, c’est-à-dire plus de

coordination, et beaucoup plus de solidarité. On a essayé de voir comment on pouvait évoluer ensemble, en même temps, au regard des annonces, des constats sur le territoire, etc.”.

Enfin, dans certains cas, le lien entre le CCAS et les associations est allé plus loin qu’une simple coordination, particulièrement avec les Restos du Cœur et la Croix Rouge. En effet, la première a alors assurée la livraison en denrées de plus petites associations, tandis que la seconde a mis en place un système de livraison à domicile pour les publics vulnérables, critères qui étaient alors vérifiés par le CCAS. Notamment, de la même manière qu’à Rennes, la question de la livraison de denrées aux personnes mises à l’abri s’est rapidement posée. Ainsi, conjointement, le CCAS et la Croix Rouge ont dû élaborer un système de livraison auprès de ces publics. A l’inverse, bien qu’une collaboration ait eu lieu avec le Secours Populaire, celle-ci était moins prononcée, notamment en raison de sa capacité à se réorganiser seule, reposant sur des bénévoles plus jeunes.

(3) Mise en perspective du rôle des pouvoirs publics

Alors que la ville de Rennes disposait d’un réseau d’acteurs intégrés autour du groupe de travail d’aide alimentaire, ce réseau n’existait pas à Nantes. Dans le cas rennais, la ville a endossé un rôle de soutien par la mise à disposition de moyens matériels et logistiques, laissant la coordination de cette organisation aux associations présentes, tout en s’assurant continuellement de répondre aux besoins. A l’inverse à Nantes, la réponse élaborée a véritablement été initiée par les services de la ville pour faire face à l’augmentation du nombre de demandes et à la fermeture des associations nationales. Également, sur la question de l’approvisionnement des personnes mises à l’abri, l’implication de la ville n’a pas été la même sur les deux territoires. Dans le cas nantais, les services du CCAS ont insisté sur leur implication dans la mise en place de ce dispositif, finissant même par se retourner vers l’Etat et le SIAO en leur demandant d’en assurer la poursuite. A Rennes, les différents entretiens réalisés n’ont jamais mentionné un tel rôle de la ville. Ainsi, à l’exception de sa présence aux réunions de coordination sur la distribution dans les hôtels et sa mise à disposition la cuisine centrale pour confectionner des repas distribuables, aucun des entretiens n’ont fait état de la même coordination que celle décrite par le CCAS de Nantes.

Rappelons ici la deuxième hypothèse de ce travail qui consistait à analyser la multiplication des acteurs associatifs, l’augmentation des demandes et la diminution des ressources alimentaires comme des facteurs permettant la mise en place d’une coordination alors menée par les pouvoirs publics, redéfinissant leur place au sein de cet écosystème. En

réalité, les pouvoirs locaux ont assuré ce rôle de coordination lorsqu'un réseau d'acteurs inter-associatifs ne préexistait pas à la crise sanitaire.

Conclusion, la crise sanitaire a véritablement contribué à la mise sur l'agenda de la question de l'aide alimentaire à Nantes. Plus positionnement de la ville comme rôle de coordination

B. Impact de la crise sanitaire sur la restructuration des associations et reconfiguration des réseaux d'acteurs

La crise sanitaire a ainsi eu un impact direct sur la gouvernance de l'aide alimentaire au niveau local, tant dans l'évolution des réseaux d'acteurs (1) que dans l'organisation interne de ces structures (2).

1. L'évolution du réseau d'acteurs de l'aide alimentaire

Nous poursuivons ici l'analyse de l'impact de la crise sanitaire sur les réseaux d'action publique en matière d'aide alimentaire. Reprenant la théorie de Rhodes et Marsh (dans Hassenteufel, 1995) nous présenterons deux types de réseau, se situant sur un continuum défini entre deux pôles, d'un côté les réseaux thématiques, ou pluralistes, de l'autre les communautés de politiques publiques ou corporatistes. Nous montrerons ainsi de quelle manière le changement d'environnement a provoqué des pressions sur ces réseaux d'acteurs, poussant leur intégration.

a) Une structuration nantaise sous l'impulsion des pouvoirs publics

Avant le confinement, il était possible de caractériser le réseau nantais de thématique, ou pluraliste. Il comprenait ainsi un nombre important de participants, des intérêts représentés divers, des interactions fluctuantes et des conflits fréquents entre les services de la ville et certaines associations. Cependant, la mise en place du premier confinement a impulsé l'intégration du réseau. Tout d'abord, les services du CCAS ont découvert les différentes associations locales présentes sur le territoire, au point de réaliser, conjointement avec celles-ci, une action de distribution alimentaire durant l'été 2020. De même, ils se sont rapprochés des plus grosses associations à vocation nationale, comme les Restos du cœur ou la Croix Rouge,

alors même qu'ils disaient "être en froid" avec la première, notamment du fait de "son discours d'indépendance face aux autorités, alors que dans leur mentalité, les collectivités devaient tout financer". Ainsi, les services du CCAS se positionnent comme coordinateur dans la structuration d'un réseau à intégrer, cherchant à utiliser cette nouvelle dynamique, ayant révélé les intérêts communs des associations à travailler entre elles. Finalement, cette ambition est également motivée par l'anticipation d'une augmentation des situations de précarité résultant de la diminution des aides sociales actuellement garanties par l'Etat. Ainsi, les personnes interrogées expliquent que :

"Par rapport aux enseignements post-confinement, aujourd'hui la ville veut clairement se positionner différemment. C'est à dire qu'on va reprendre ou du moins se poser en animateur d'un réseau, qui existe plus ou moins, mais qui n'est pas structuré. Ainsi, la question est de savoir comment avoir des objets de travail à mettre en partage. Parce que ce n'est pas juste un réseau pour un réseau. Du coup il est vrai qu'on revient progressivement à des compétences et des rôles plutôt classiques, c'est-à-dire de chef d'orchestre, d'animation, d'accompagnement des associations sur le territoire."

Cette mise sur l'agenda de l'aide alimentaire se traduit par une très nette progression des moyens matériels mis à disposition. En effet, dans son rôle de soutien aux associations, les aides financières et les budgets de subvention en direction des associations ont été augmentés. Cette augmentation s'accompagne de créations de postes au sein du CCAS, dont un spécifiquement chargé de la mission stratégique alimentaire, portant ainsi la réflexion d'une structuration prenant en compte à la fois les dynamiques micro-territoriales, mais également la vision globale portée par la ville. Nous assistons à une véritable professionnalisation autour de la question de la structuration d'un réseau intégré.

Enfin, cette structuration s'organise en plusieurs étapes. Après avoir permis la reconnaissance mutuelle des différentes associations, l'objectif est de poursuivre le développement de leur compréhension des intérêts communs qu'ils ont à collaborer. Cette étape permet ainsi de "faire tomber les représentations qu'ils ont de part et d'autre" afin d'impulser une volonté collective, sans pour autant pousser l'intégration jusqu'à un effacement des valeurs de chacune. En effet, le répondant exprime cet enjeu de véritablement trouver le point d'équilibre sur ce continuum entre un système pluraliste et corporatiste, afin de créer une volonté collective sans transformer celle-ci en "entrisme dans leur projet associatif respectif", se traduisant alors par la structuration d'un réseau horizontal. Enfin, afin de répondre à cet enjeu, les services de la ville de Nantes se sont notamment tournés vers leurs collègues Rennais

pour s'inspirer de la structuration de SolidaRen. Ainsi, bien que l'idée ne soit pas de réaliser une duplication exacte de ce modèle de réseau, il s'agit véritablement d'un transfert de politique territoriale en vue de l'adapter au mieux à la situation nantaise.

b) L'intégration rennaise d'un réseau d'action publique de l'aide alimentaire

De manière similaire à Nantes, la crise sanitaire a modifié les relations entre les associations et la ville ainsi que leur positionnement en renforçant l'intégration de ce réseau. Elle a ainsi abouti à la création du Village Alimentaire, espace de distribution de denrées, gratuites et sans conditionnalité. Ce village, décrit comme issu de la coopération inter-associative, est porté par l'association Cœurs Résistants. La ville a également apporté un soutien matériel et financier en mettant à disposition un lieu et en subventionnant cette association pour la création deux postes de coordinateurs, alors responsables de la gestion de ce lieu.

Tout d'abord, la crise sanitaire a permis de mettre en lumière la capacité des acteurs à se mobiliser collectivement en réponse à l'urgence alimentaire. La coordination, notamment sur la question de l'accès à l'approvisionnement a été renforcée. Bien que cette coordination existait déjà, elle a aujourd'hui était systématisée par les acteurs dans leurs modes de fonctionnement. Ainsi, l'approvisionnement du village alimentaire repose en partie sur l'anticipation des surplus de récoltes des autres associations, les distribuant alors à l'association en charge de ce projet. Les services de la ville expliquent que "l'aide alimentaire c'est aussi de l'anti-gaspillage, donc c'est important d'optimiser la coordination sur ce niveau-là.". Ainsi, le renforcement de cette coordination révèle également le paradoxe sous-jacent de ce système mis en lumière par la crise sanitaire. En effet, la diminution des stocks de denrées des grandes et moyennes surfaces a rendu difficiles les récoltes pour les associations. Celles-ci se retrouvent à confectionner des colis de plus en plus maigres à un nombre de bénéficiaires grandissant. Ainsi, si la crise sanitaire a en effet permis de renforcer la collaboration des associations autour d'intérêts communs, elle a également mis en évidence les limites d'un système dépendant du gaspillage pour nourrir les personnes en situation de précarité. Nous reviendrons plus bas sur cette question et les réponses apportées par les acteurs en présence.

De plus, la crise sanitaire aurait permis de mettre en évidence l'existence d'un réseau structuré de manière horizontale. Les services municipaux expliquent ainsi que :

“La crise a permis de repositionner la ville comme un partenaire parmi d’autres, avec des associations en train de s’organiser. Nous avons des aspects de facilitateurs, mais les associations s’organisent entre elles et elles sont loin de tout attendre de la ville. La ville est attendue dans ce sur quoi elle est compétente, alors qu’avant il fallait que la ville amène tout.”

Cette représentation semble être confirmée par un salarié d’une association nationale “C’est un bon travail partenarial. On est quand même assez complémentaires sur l’offre de service, sur le partage d’informations, sur les moyens, la logistique, etc.”. Enfin, cette relation de co-production est également confirmée par la participation d’une association militante au système d’aide alimentaire durant le confinement. En effet, alors que celle-ci entretient une relation, qu’elle décrit comme, rapports de force avec la municipalité, elle explique que les autres associations avaient l’habitude de travailler avec la ville, justifiant la différence de posture et de représentation entre ces associations. En effet, elle défendait l’idée selon laquelle le soutien des institutions était insuffisant face à l’investissement des acteurs associatifs sur le terrain “Les associations étaient sur le terrain en première ligne, alors que les employés municipaux avaient été mis en retrait, confinés. Les institutions ne prenaient pas leur responsabilité et reposaient encore une fois sur l’engagement bénévole.”.

Parallèlement à ces revendications, l’association explique que les acteurs de l’aide alimentaire ne cherchaient en effet pas à obtenir plus de soutiens des pouvoirs locaux, ne remettant ainsi pas en question la place de chacun dans cette coordination.

Ainsi, la crise sanitaire a eu la double conséquence de renforcer les liens entre les associations à travers la mise en place d’un projet commun, tout en poursuivant l’autonomisation de ce réseau des pouvoirs publics.

c) Les limites à la formation d’une communauté d’action publique

Bien qu’il soit possible d’affirmer que la crise sanitaire a permis de pousser l’intégration de ce réseau, celle-ci est à nuancer en reprenant les points de différence entre un réseau d’action publique et une communauté de politique publique.

Comme nous l’avons défini plus haut, l’émergence d’un réseau d’acteurs se justifie par des intérêts communs entre ces derniers, stabilisant ainsi leurs interactions. De manière plus poussée, une communauté de politique publique se stabilise autour de valeurs communes. Elle se définit alors, selon Haas, comme un réseau présentant quatre caractéristiques. Tout d’abord, l’ensemble des acteurs partage une série de croyances normatives, entraînant une même logique

d'action basée sur les valeurs de chacun des membres du réseau. S'ajoute à cela, un partage des croyances causales qui découle de "leur analyse des pratiques au centre des problèmes de leur domaine d'activité et qui forment la base pour l'élucidation des liens multiples entre leurs actions et leurs buts poursuivis". De plus, s'ajoute un partage des critères définis entre eux pour évaluer le savoir expert dans leur domaine. Finalement, ils présentent un mode opératoire commun." (Hassenteufel, 1995).

Ici l'intérêt à s'associer a en effet été renforcé par la pression du changement exercé par la crise sanitaire. Cependant, la difficulté parfois, voire le refus, de la part de certains répondants, à exprimer un avis sur les divergences de représentation entre les acteurs, interroge quant au degré d'intégration que ce réseau aurait réellement atteint. En effet, à la différence de Nantes où les conflits entre acteurs et les différences de valeurs ont été clairement exprimés, les personnes interrogées à Rennes et appartenant à ce réseau d'acteurs, ne sont pas parvenues à verbaliser aussi clairement ces points de tensions pourtant présents. Il semblerait ainsi que l'intégration de ce réseau présente plus de fragilité que les acteurs veulent véritablement le montrer, reniant l'absence de représentation et de valeurs partagées.

Ainsi, l'ensemble des critères d'une communauté de politique publique ne sont pas repérables au sein de ce réseau d'acteurs. La création du village alimentaire, soutenue par la Ville, sur un mode de distribution inconditionnelle, pointe en effet les limites d'une telle transformation. En effet, son mode de distribution de l'aide alimentaire représente un véritable changement. L'association coordinatrice du projet et promouvant l'inconditionnalité de l'aide attribuée, s'est ainsi refusée à transformer sa manière de faire, et ce en dépit de la norme imposée par ce domaine d'action et soutenue par l'ensemble des acteurs. Par exemple, pour bénéficier des approvisionnements de la Banque Alimentaire, il est demandé de mettre en place un critère de distribution aux bénéficiaires. Ainsi, ce mode de fonctionnement a semblé critiqué et remis en cause par un des acteurs interrogés, soulignant notamment le fait que sans conditionnalité, le critère d'éligibilité se voit transformé par un critère de denrées disponibles. Plus particulièrement, alors que ce projet est issu de la coopération inter-associative, les valeurs sur lesquelles il repose ne semblent pas avoir été décidées en coordination avec le reste des acteurs. De même sa gestion aujourd'hui est timidement dénoncée comme n'étant plus collective, les décisions concernant son organisation ne répondant plus d'un processus de concertation.

Parallèlement aux enjeux posés par la coordination de ce village, un autre point est à soulever. Alors que durant la crise, les associations ont aligné leurs modes d'organisation,

suivant un modèle d'isomorphisme mimétique en levant la question de la conditionnalité de l'offre, elles sont toutes revenues à leurs modes de fonctionnements initiaux (nous reviendrons plus bas sur la question de la restructuration des acteurs associatifs). Ainsi, il n'y a pas eu d'alignement des pratiques entre les acteurs à la suite de la crise sanitaire. Plus particulièrement, cette décision de retour à un mode de fonctionnement initial s'est réalisée en interne à chaque association. Par exemple, une des associations nationales a annoncé lors d'une réunion de coordination sa décision de remettre en place son organisation interne prévenant alors que de nombreux bénéficiaires se retrouveraient donc en fin de droits, impactant ainsi directement les autres associations dans le nombre de personnes sollicitant leurs aides.

Finalement, les associations en présence ne partagent ni les mêmes croyances ou valeurs ni les mêmes modalités d'opération. Les décisions impactant l'ensemble des acteurs, qu'elles concernent le village alimentaire ou la réorganisation d'une association ne sont pas prises collectivement, soulignant la faiblesse dans la gouvernance interne de ce réseau. Ainsi, il semblerait que la coopération se limite en réalité à l'accès à l'approvisionnement et aux moyens logistiques, seuls véritables domaines ne soulevant aucun débat quant aux valeurs et représentations de chacune.

Ainsi, par l'utilisation de ce modèle d'analyse, il est possible de voir que, bien que la crise sanitaire ait renforcé l'intégration des réseaux d'action publique, en réalité la forme de la communauté de politiques publiques demeure un lointain horizon sans alignement des valeurs et des pratiques, empêchant alors une coordination territoriale renforcée. De plus, dans le cas nantais, cette intégration pourrait être d'autant mise en difficulté que les associations tentent de se restructurer d'abord en interne, de manière à, comme le manifeste un salarié du Secours populaire "nous cherchons d'abord à trouver un fonctionnement pérenne au plus proches de nos de valeurs".

Enfin, dans une démarche d'honnêteté intellectuelle, il est également nécessaire de souligner que, bien que ces modèles permettent de comprendre l'intégration des réseaux, il existe une différence notable entre le cadre d'analyse et l'étude empirique. En effet, le pluralisme se caractérise notamment par l'absence de hiérarchie, à l'inverse, le corporatisme par une forte hiérarchisation entre les acteurs. Dans les deux cas d'étude la situation inverse est observable. Dans la situation d'un réseau faiblement intégré, il existe une forte hiérarchisation entre les acteurs dans leur domaine d'intervention, s'expliquant par la nature et la taille des structures. A l'inverse, l'intégration d'un réseau tend à venir effacer cette hiérarchisation entre acteurs, qu'ils

soient publics ou privés, à vocation nationale ou locale, dans la mise en œuvre d'une action publique.

2. Les trajectoires individuelles des acteurs associatifs

Parallèlement, mais également en lien avec cette intégration, les acteurs associatifs ont vu leur manière de fonctionner évoluer. Cette évolution se situe également sur un continuum allant d'une faible adaptation à l'émergence de pratiques novatrices.

a) La faible adaptation des associations nationales

De manière générale, bien que les associations nationales aient dû s'adapter en revoyant leur protocole de distribution, un an après le confinement, elles tentent toutes de revenir à leur ancien modèle d'organisation sans y apporter de réelle modification.

Les transformations du Secours Populaire de Nantes ne sont pas flagrantes. Dans un premier temps, cette structure a réalisé des distributions de colis sans conditionnement durant 3 mois. Dans un second temps, à la sortie du confinement, elle a repris son mode de fonctionnement avec barèmes tout en continuant de faire attendre les gens. Aujourd'hui, elle s'est adaptée aux contraintes sanitaires en retournant à son organisation initiale tout en mettant en place un système de rendez-vous.

Le Secours Populaire de Rennes, quant à lui, a réalisé des transformations à la marge. Rappelons-le, il avait suspendu ses entretiens et ses demandes de participations financières au profit d'une livraison à domicile. A la fin du confinement, il a finalement réorganisé les distributions de colis dans sa cour, ne reprenant les entretiens que plus tardivement fin 2020. La crise sanitaire a impulsé deux changements au sein de cette structure : l'augmentation du reste à vivre passant de 5 à 8€ et l'allongement du temps écoulé entre deux entretiens de mise au point de la situation des bénéficiaires. Ces deux nouveautés avaient déjà été pensées avant la crise sanitaire, mais celle-ci en modifiant profondément l'organisation de cette structure, à créer une opportunité pour ces acteurs de revoir, à la marge, leurs manières de faire.

Finalement, la transformation la plus avancée est celle connue par la Croix Rouge de Rennes. Après avoir suspendu son organisation pendant presque un an, au 1er avril, la Croix Rouge tentait de remettre en place son ancien fonctionnement, c'est-à-dire une ouverture de droits pour 6 mois suivis de 6 mois de carence, une demande d'orientation d'un travailleur

social et une participation financière. Afin d'organiser au mieux les distributions à l'antenne locale tout en respectant les contraintes sanitaires, les bénéficiaires, qui disposaient déjà d'une carte précisant les informations sur la cellule familiale, les spécificités alimentaires, et le numéro de bénéficiaire, se sont vu attribuer des créneaux. Ainsi, le jour et l'heure de passage sont précisés sur la carte. Finalement, la transformation la plus remarquable est celle de la poursuite de la professionnalisation de cette association et la division des tâches. En effet, le répondant salarié, coordinateur du dispositif de l'aide alimentaire a été recruté début janvier, tandis que son collègue responsable de l'approvisionnement, a été recruté fin d'année 2020. Cette professionnalisation est justifiée par le salarié :

“C’était un besoin du terrain ressenti de la part des bénévoles qu’il y ait quelqu’un de référent qui puisse prendre des décisions, parce que c’est quand même un gros dispositif que nous offrons à l’UL de Rennes (Unité locale). C’est aussi une volonté du bureau actuel de l’UL de pérenniser le service en le professionnalisant. De fait, il se professionnalise avec l’arrivée d’un poste comme le mien. Après très clairement les bénévoles faisaient très bien le travail aussi, c’est juste qu’effectivement c’est lourd à porter pour des bénévoles, ça demande de s’investir très régulièrement, ”

Ainsi, la crise sanitaire, avec la complexification de la mise en place des distributions, a été un facteur d'accélération de la bureaucratisation du don et dans certains cas de la professionnalisation de ces structures. En effet, les contraintes sanitaires et les risques de propagation du virus lors des distributions n'ont fait que renforcer l'organisation d'une solidarité bureaucratique alors même que cette bureaucratisation s'est révélée être un frein à la réponse apportée à l'urgence.

b) Reposition d'acteurs marginaux au rôle devenu central

Directement en lien avec l'intégration du réseau, certains acteurs pourtant marginalisés occupent aujourd'hui une place centrale dans le domaine de l'aide alimentaire. Alors que l'un des fondateurs de l'association Cœurs Résistants explique qu'au moment de sa création plusieurs acteurs en souhaitaient la fermeture, dont la ville, cette association se retrouve aujourd'hui au centre de la coordination du dispositif. En effet, cette association est chargée de la coordination du Village alimentaire, se voyant ainsi subventionner deux postes de coordinateur au sein de sa structure. Par extension et bien que cela ne soit pas nommé comme tel, elle occupe également le rôle de coordonner le réseau des acteurs lors des réunions, se

chargeant de répartir le temps de parole entre les participants, de récolter les informations et d'en assurer le suivi.

Cette prise de position, et plus particulièrement la subvention de la ville pour la création de deux postes de coordinateur, a accéléré son processus de professionnalisation, transformant ainsi l'équilibre de la structure. Ce phénomène semble d'autant plus visible pour cette association que, comme nous l'avons décrit précédemment, elle fonctionne sur le parcours d'un bénévolat offert aux bénéficiaires de façon à les accompagner dans une réintégration progressive. Comme le souligne l'un des salariés :

“Une part importante de notre travail est aussi d'être dans la dynamisation de ce lien entre les salariés, les co-présidents, les bénévoles. Et en même temps, l'enjeu est de ne pas prendre leur place pour leur permettre de pouvoir s'investir pleinement dans leur rôle qui leur est confié. Ce n'est pas toujours simple et on est un peu des débutants. Ce n'est pas du tout la même répartition des choses que d'avoir deux salariés ou que de ne pas en avoir. Ça change tout, mais en même temps il ne faut pas remplacer les bénévoles et ce qu'ils ont connu avant.”. Ainsi, le premier confinement et la place qu'elle a occupé dans l'élaboration de la réponse apportée a été un facteur d'accélération de l'institutionnalisation de cette association à travers la professionnalisation de deux de ces membres.

Finalement, plus haut, nous avons souligné l'argument avancé par la municipalité de la localité de cette association comme facteur de sa prise de position dans la coordination. Suivant le modèle avancé par Michel Crozier, nous avons ainsi expliqué que cette localité pouvait être perçue comme un moindre risque face à la possibilité d'instrumentalisation de la situation en vue de faire avancer ses propres intérêts. En réalité, cette position occupée a permis à cette association de gagner en crédibilité à la fois auprès des acteurs publics mais également auprès des autres associations. Alors en charge de la coordination du village alimentaire, s'inscrivant dans la continuité du dispositif mis en place à travers les deux écoles, cette structure a réussi à promouvoir ses valeurs de non-conditionnalité alors même qu'elles étaient critiquées par l'ensemble du réseau. Mieux, elle est parvenue à imposer cette norme au sein d'un projet dont l'initiative était inter-associative. Ainsi, la place qu'elle a occupée durant le confinement lui a permis de défendre ses intérêts et ses avantages, lui conférant aujourd'hui un rôle central dans ce dispositif.

A travers cet exemple, notre troisième hypothèse se trouve confirmée. La crise sanitaire apparaît en effet comme une fenêtre d'opportunité pour certains acteurs permettant ainsi

d'implanter des solutions alternatives aux normes de ce domaine, tout en occupant une place centrale.

c) Des nouveaux acteurs locaux aux pratiques innovantes

Finalement, alors que certaines associations, comme UTUD sont ressorties de ce domaine à la fin du confinement, d'autres s'y sont implantées plus durablement, même si occupant une place marginale, en portant également des pratiques innovantes.

A Rennes, le Réseau de Ravitaillement des luttes a continué ses distributions alimentaires se fondant sur des récoltes issues uniquement des magasins aux produits bio ou d'agriculteurs locaux. Ces distributions se réalisent sans critère et contre une participation financière volontaire. S'ajoute à cette manière de fonctionner, qui se pose déjà en contradiction avec la norme, l'association a développé la mise en place d'un atelier d'autoproduction participatif, fondé sur l'idée suivante, avancée par le bénévole :

"Ça nous fait chier de ne fonctionner que sur les poubelles du capitalisme vert : en France on jette 30% de ce qu'on produit, et on arrive quand même à avoir des gens qui crèvent de faim. C'est inadmissible, on ne peut pas cautionner et supporter ça. Il y a d'autres moyens de faire et il faut faire différemment. Il faut se réapproprier les lieux de production, se réapproprier l'appareil productif et dire que se nourrir c'est un droit. Ce n'est pas normal que les gens aient à faire la queue à l'aide alimentaire. Ce n'est pas normal ! Il faut trouver un moyen pour que chacun et chacune puissent avoir accès facilement à une nourriture de qualité, bio et locale". Le constat est alors le même que celui fait il y a 40 ans par Coluche, impulsant l'ouverture des Restos du cœur. Cependant, cette fois-ci, l'interdépendance du gaspillage et de l'aide alimentaire se trouve pointée comme limite au système mis en place.

- Conclusion générale Partie II -

La crise sanitaire a été un révélateur de la bureaucratisation et de la professionnalisation des associations comme limite à l'intervention d'urgence. Dans le même temps, elle a eu pour conséquence de renforcer l'organisation d'une solidarité bureaucratique alors même que celle-ci s'est révélée être un frein à la réponse apportée à l'urgence.

Cependant, elle a aussi permis de pousser l'intégration des réseaux d'action publique en présence, ou d'en impulser leur structuration lorsque leur absence a été révélée par la crise. Finalement, en l'absence de ces réseaux, elle a amené les pouvoirs publics à se positionner comme coordinateur de cette nouvelle structuration. De même, la collaboration entre les associations à vocation nationale et le SIAO a alors impulsé la création de réunion mensuelle à l'échelle départementale. Finalement, ce changement d'environnement semble avoir renforcé la gouvernance de l'aide alimentaire de manière multi-niveaux, en permettant une stabilisation des interactions entre acteurs aux différentes échelles territoriales.

Ainsi, alors l'aide alimentaire apparaissait comme un quasi-secteur avant la crise sanitaire, et que cette dernière aurait pu être un facteur de réversibilité du processus de stabilisation, il semblerait qu'elle ait, au contraire, renforcé sa dynamique de constitution en secteur. Cependant, le partage de valeurs ou de représentations communes apparaît comme une limite à l'intégration de ces réseaux en communauté de politique publique. De la même manière, la multiplicité des innovations portées par les acteurs dans la pratique de l'aide alimentaire semble attester de l'absence d'un cadre normatif et cognitif donnant alors du sens à l'action publique au travers de valeurs et de normes. Dès lors, cette dimension cognitive introuvable semble faire de la structuration de l'aide alimentaire en secteur un horizon inatteignable.

- CONCLUSION -

Alors qu'historiquement l'aide alimentaire apparaissait comme un dernier recours venant pallier les limites de l'Etat providence, elle s'est progressivement structurée comme quasi-secteur, aux tournant des années 1985, s'inscrivant dans une gouvernance multiniveau. En effet, l'intervention des pouvoirs publics, européens et nationaux, a conduit à l'émergence d'un domaine spécialisé porté par des acteurs associatifs, alors placés comme partenaires d'un Etat social en recomposition. La structuration de ce domaine s'est alors traduite en véritable professionnalisation et bureaucratisation des acteurs associatifs sous l'effet du double facteur d'une légitimité grandissante accordée par l'Etat, mais également d'une exposition croissante au secteur marchand concurrentiel. Cependant, les récentes évolutions ont vu la gouvernance de ce domaine se complexifier sans pour autant garantir une coordination et une cohérence d'ensemble entre les différentes politiques menées à l'échelle européenne et nationale. Dès lors, l'aide alimentaire, alors inscrite à la croisée de logiques d'actions publiques, a recouvert un caractère multidimensionnel de lutte contre la pauvreté, lutte contre le gaspillage, ou encore programme alimentaire. Bien que ces divers facteurs justifient la multiplicité des acteurs et des pratiques en présence, les normes de conditionnalité et de réintégration des individus ont structuré ce domaine, substituant alors à l'urgence de nourrir, la nécessité d'accompagner. Finalement, cette intrication des échelles, des pratiques et des acteurs, permet à la scène locale d'apparaître comme un espace d'innovation laissant place à des initiatives de coordination territoriale. Ainsi, à la veille du confinement, l'aide alimentaire apparaît comme un quasi-secteur, dont l'organisation, l'autonomisation et la stabilisation ne semblent pas totalement acquises et possiblement réversibles.

La crise sanitaire est alors apparue comme un facteur exogène de recomposition de ce quasi-secteur. En effet, face à l'urgence d'élaborer une réponse garantissant la poursuite des distributions, les acteurs spécialisés se sont trouvés dans l'incapacité d'agir immédiatement, laissant alors place à de nouveaux acteurs sur le terrain. Nous confirmons ainsi notre première hypothèse émise, consistant à interpréter le degré d'institutionnalisation des associations comme un facteur expliquant la prise en charge plus ou moins rapide de la distribution au moment du confinement, facilitant l'émergence de nouveaux acteurs, processus et moyens mis en œuvre.

De plus, le degré d'intégration du réseau des acteurs apparaît comme la variable de compréhension dans l'élaboration d'une réponse commune territoriale. Ainsi, alors qu'à Rennes

le dispositif mis en œuvre a été porté par les acteurs du territoire, à Nantes, cette coordination s'est vue assurée par les services municipaux. Dès lors, notre seconde hypothèse qui consistait à comprendre "la multiplication des acteurs associatifs, l'augmentation des demandes et la diminution des ressources alimentaires comme facteur de la mise en place d'une coordination alors menée par les pouvoirs publics, redéfinissant leur place au sein de cet écosystème" ne peut être validée. En réalité, cette nouvelle place des pouvoirs publics locaux dépend de la présence d'un réseau d'action publique et de son degré d'intégration.

Finalement, notre troisième hypothèse consistait à interpréter la crise sanitaire comme révélateur de la dépendance paradoxale du système d'aide alimentaire au gaspillage alors transformé en dons auprès des associations, ouvrant alors une fenêtre d'opportunité pour des acteurs cherchant à implanter des solutions alternatives. Ici encore, bien que certains acteurs marginaux aient en effet cherché à impulser des dynamiques nouvelles, l'émergence de nouveaux acteurs a plus permis de repenser la norme de conditionnalité que l'interdépendance intrinsèque de l'anti-gaspillage et de l'aide alimentaire. Au contraire, cette interdépendance ayant alors conduit à une diminution des denrées disponibles pour les associations, a produit une plus grande coopération entre les acteurs sur l'accès aux approvisionnements, sans véritablement remettre en question l'origine même de cette dépendance paradoxale.

Finalement, la crise sanitaire a permis de renforcer l'intégration des réseaux d'acteurs de la même manière qu'elle a poursuivi le processus de stabilisation de ce quasi-secteur en secteur. En effet, la crise a permis de multiplier les échelles de coordination entre acteurs, depuis la scène locale, vers la scène départementale jusqu'au niveau national, avec la création en décembre 2020 du premier Comité national de Coordination de la Lutte contre la Précarité Alimentaire (COCOLUPA), placé sous la direction générale de la DGCS regroupant le ministre des Solidarités et de la Santé, le ministre de l'Agriculture et de l'Alimentation et le ministre délégué chargé du logement. De plus, ce comité se voit compléter par la mise en place d'appels à projet dans le cadre de France Relance, visant ainsi à améliorer la coopération des acteurs. Dès lors, la crise sanitaire a véritablement permis de mettre la question de la gouvernance de l'aide alimentaire sur l'agenda politique de l'ensemble des échelles territoriales.

Cependant, la diversité des représentations et des valeurs apparaît comme une limite tant à la structuration de communauté de politique publique qu'à la stabilisation d'un véritable secteur. Alors que la pratique du secours est indissociable de l'évolution de l'image de la pauvreté et de la notion de solidarité qui en découle, 40 ans plus tard, le constat d'une société fondée sur le gaspillage alimentaire juxtaposé à un nombre grandissant de personnes en

situation de précarité reste le même. La question est alors de savoir si la crise sanitaire a participé à la transformation de cette image en mettant en lumière la comorbidité du virus aux maladies chroniques dépendant de la qualité nutritionnelle, alors impossible à garantir par un système fondé sur la redistribution de denrées non écoulées. De la réponse à cette interrogation dépendra la reconfiguration profonde du paysage de l'aide alimentaire, s'émancipant alors de sa dépendance au gaspillage pour se constituer en véritable secteur de lutte contre la précarité alimentaire.

- BIBLIOGRAPHIE -

- Aguilera, T., & Rouzeau, M. (2020). Chapitre introductif. Les solidarités : Entre institutionnalisation, pluralisation et mises en cause. In *Le gouvernement des solidarités : Enjeux socio-politiques et territoires d'action*.
- Alberghini, A., Brunet, F., Grandseigne, R., & Lehrmann, J. (2017). L'aide alimentaire : Acteurs, pratiques et modalités d'accompagnement des publics (I). *Recherche sociale*, 221(1), 5. <https://doi.org/10.3917/recsoc.221.0005>
- Alphandéry, M., Picard, D., & Laboulais, F. (2020). *Agir contre la précarité alimentaire en favorisant l'accès de tou.te.s à une alimentation de qualité* [Étude-action]. Le labo de l'économie sociale et solidaire.
- Bazin, A., & Bocquet, É. (2018). *Aide alimentaire : Un dispositif vital, un financement menacé ? Un modèle associatif fondé sur le bénévolat à préserver* (Rapport d'information 34 (2018-2019)). Sénat, commission des finances. <https://www.senat.fr/rap/r18-034/r18-034.html>
- Bergeron, H., Borraz, O., Castel, P., & Dedieu, F. (2020). 2. Coordination, coopération et pouvoir. *Essai*, 55-90.
- Bordiec, S. (2019). Une solidarité en miettes. Socio-histoire de l'aide alimentaire des années 1930 à nos jours. *Annales de Bretagne et des Pays de l'Ouest*, 126-3, 212-215. <https://doi.org/10.4000/abpo.4710>
- Brodiez, A. (2006). *Le Secours populaire français 1945-2000*. Presses de Sciences Po. <https://doi.org/10.3917/scpo.brodi.2006.01>
- Brunet, F. (2017). Éditorial. In *L'aide alimentaire (II). Analyse des pratiques de distribution et d'accompagnement des publics*. (FORS-Recherche Sociale, p. 2-4).

- Clément, A. (2001). De l'évergétisme antique aux Restos du cœur : État et associations dans l'histoire du secours alimentaire. *Revue internationale de l'économie sociale : Recma*, 279, 26. <https://doi.org/10.7202/1023752ar>
- Cottin-Marx, S., Hély, M., Jeannot, G., & Simonet, M. (2017). La recomposition des relations entre l'État et les associations : Désengagements et réengagements. *Revue française d'administration publique*, 163(3), 463-476. <https://doi.org/10.3917/rfap.163.0463>
- Damon, J. (2001). L'« urgence sociale » au prisme de sa ligne budgétaire. Autour du « 47.21 ». *Revue française des affaires sociales*, 1(1), 13. <https://doi.org/10.3917/rfas.011.0013>
- Damon, J. (2019). Pauvreté, exclusion : Faire face aux risques. Julien Damon commente Réponse aux risques de pauvreté, 1980. *Informations sociales*, 200(2), 44-49. <https://doi.org/10.3917/inso.200.0044>
- Dieuleveux, T., Puydebois, C., Helleisen, A.-M., & Roussel, F. (2008). *Évaluation du programme européen d'aide aux plus démunis et de l'organisation de l'aide alimentaire française* (Rapport définitif IGAS, Rapport n°RM2008-079P / CGAAER n°1739 ; p. 49). Inspection générale des affaires sociales, Conseil général de l'agriculture de l'alimentation et des espaces ruraux. <https://www.vie-publique.fr/sites/default/files/rapport/pdf/094000083.pdf>
- DiMaggio, P. J., Powell, W. W., (1983). « Iron Cage Revisited : Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields ». *American Sociological Review* 48 (2), 147- 160.
- Dubois, V. (1999). *La vie au guichet, relation administrative et traitement de la misère* (Economica).
- Dubost, C.-L., Pollak, C., & Rey, S. (2020). *Les inégalités sociales face à l'épidémie de Covid-19* (n°62 ; Les dossiers de la DRESS). Direction de la recherche, des études, de

- l'évaluation et des statistiques (DRESS).
- Duvoux, N. (2017). Philanthropies et prestige d'État en France, xixe-xxe siècles. *Genèses*, 109(4), 3-8. <https://doi.org/10.3917/gen.109.0003>
- France Culture (2018). Les politiques publiques de l'aide alimentaire au XXe siècle en France (N° 3/4). Dans *Histoire de la Faim*. <https://www.franceculture.fr/emissions/la-fabrique-de-lhistoire/histoire-de-la-faim-34-les-politiques-publiques-de-laide-alimentaire-au-xxeme-siecle-en-france>
- France Stratégie. (2020). *La lutte contre la pauvreté au temps du coronavirus : Recommandations du comité d'évaluation de la stratégie nationale de prévention et de lutte contre la pauvreté* [Note d'étape]. France Stratégie. https://www.strategie.gouv.fr/sites/strategie.gouv.fr/files/atoms/files/eval_pauvrete_au_temps_du_covid-19.pdf
- Gaillard, M. (2018). Le fonctionnement institutionnel et juridique de l'UE. Dans *L'Union européenne. Institutions et politiques* (La Documentation française, p. 212). La Documentation française. <https://www.vie-publique.fr/fiches/20359-principes-de-subsidiarite-et-de-proportionnalite>
- Hassenteufel, P. (1995). Do Policy Networks Matter ? Lifting descriptif et analyse de l'Etat en interaction. In P. Le Galès & M. Thatcher, *Les réseaux de politique publique : Débat autour des policy networks* (p. 91-107). Harmattan.
- Le Morvan, F., & Wanecq, T. (2019). *La lutte contre la précarité alimentaire. Évolution du soutien public à une politique sociale, agricole et de santé publique* (N° 2019-069R ; p. 142). Inspection générale des affaires sociales (IGAS).
- Legros, M. (1997). *Donner à manger aux pauvres L'aide alimentaire, d'une pauvreté à l'autre* (Étude réalisée à la demande de la Fédération Française des Banques Alimentaires CRÉDOC N°SOU1997-1067). CRÉDOC, Centre de recherche pour

l'étude et l'observation des conditions de vie.

<https://www.credoc.fr/publications/donner-a-manger-aux-pauvres-laide-alimentaire-dune-pauvrete-a-lautre>

Löchen, V. (2018). Chapitre 1. Architecture des politiques sociales. *Guides Sante Social*, 6ème ed., 7-90.

Méner, E. L., Guénée, L., & Macchi, O. (2020). L'aide alimentaire en temps de Covid. *Plein droit*, n° 127(4), 32-35.

Muller, P. (2019). Secteur. In *Dictionnaire des politiques publiques : Vol. 5e éd.* (p. 569-576). Presses de Sciences Po. <https://www.cairn.info/dictionnaire-des-politiques-publiques--9782724625110-page-569.htm>

Nay, O. (2014). Gouvernance. In *Lexique de science politique : Vie et institutions politiques* (3e édition). Dalloz.

Palier, B. (2019). Path dependence. In L. Boussaguet, *Dictionnaire des politiques publiques* (5e édition entièrement revue et corrigée, p. 446-453). Presses de Sciences Po. <https://doi.org/10.3917/scpo.bouss.2019.01.0446>

Paturel, D. (2020). De l'aide alimentaire à l'aide humanitaire : Récit d'un dérapage social. *Urgence Transformation Agricole et Alimentaire*. <https://utaa.fr/2020/05/18/de-laide-alimentaire-a-laide-humanitaire-recit-dun-derapage-social/>

Paugam, S. (1994). L'essor des associations humanitaires. Une nouvelle forme de lien social ? *Commentaire*, 68(4), 905-912. <https://doi.org/10.3917/comm.068.0905>

Pernot, J.-M. (s. d.). *RAPPORT BEVERIDGE*. Encyclopædia Universalis. Consulté 24 avril 2021, à l'adresse <https://www.universalis.fr/encyclopedie/rapport-beveridge/>

Ravinet, P. (2019). Fenêtre d'opportunité. In L. Boussaguet, *Dictionnaire des politiques publiques* (5e édition entièrement revue et corrigée, p. 265-272). Presses de Sciences Po. <https://doi.org/10.3917/scpo.bouss.2019.01.0265>

- Retière, J.-N., & Le Crom, J.-P. (2018). Une solidarité en miettes. Socio-histoire de l'aide alimentaire des années 1930 à nos jours. In [Http://journals.openedition.org/lectures](http://journals.openedition.org/lectures). Rennes (Presses universitaires de). <http://journals.openedition.org/lectures/24290>
- Roche, E. (2020). *L'aide européenne aux plus démunis. Enjeux et perspective* (p. 23) [Note d'analyse]. Pour la Solidarité. European think & do tank. https://www.pourlasolidarite.eu/sites/default/files/publications/files/fead_nda_2020_aide.pdf
- Rouzeau, M. (2016). 2. Le social, un quasi-secteur. Dans : M. Rouzeau, *Vers un État social actif à la française* (pp. 27-34). Rennes, France: Presses de l'EHESP
- Rubio, F. (2014). L'humanitaire sous Pétain. *Humanitaire*, 37, 109-110.
- Sheppard-Sellam, E. (2019). Problème public. Dans: L. Boussaguet, *Dictionnaire des politiques publiques* (5e édition entièrement revue et corrigée, p. 504-510). Presses de Sciences Po. <https://doi.org/10.3917/scpo.bouss.2019.01.0504>
- Weller, J.-M. (1999). *L'État au guichet. Sociologie cognitive du travail et modernisation administrative des services publics* (Desclée de Brouwer).

- ANNEXES -

Annexe 1 : Liste des entretiens réalisés

Fonction	Lieu de Travail/bénévolat	Date d'entretien
Deux salariés coordinateurs de projet	Cœurs Résistants, Rennes	18/02/2021
Salarié, coordinatrice des activités	Secours Populaire, Rennes	22/02/2021
Salarié, coordinateur	Un Toit Un Droit (UTUD)	3/03/2021
Responsable de la mission partenariats à la Direction santé-solidarité Chargée de mission Partenariats et Innovation Sociale	Services municipaux de la ville de Rennes	8/03/2021
Salarié, coordinateur espace solidarité	Secours Populaire, Nantes	10/03/2021
Bénévole	Réseau de Ravitaillement des Luttes, Rennes	15/03/2021
Salariée, Coordinatrice de l'aide alimentaire	Croix Rouge Française, Rennes	16/03/2021
Responsable Pôle Logement Hébergement et Urgence Sociale Chargée de mission urgence sociale Direction de l'Inclusion Sociale	Services municipaux, CCAS, Ville de Nantes	19/03/2021

Département Prévention et Solidarités, CCAS Ville de Nantes		
Salarié, élu Conseiller Municipal délégué au logement	Cœurs Résistants / élu Ville de Rennes	19/04/2021

Annexe 2 : Réunion observation participante

Réunion de coordination d'aide alimentaire 3.03.2021 - Réunion Zoom

Structures présentes :

- La Croix Rouge
- Secours Catholique
- Banque Alimentaire
- L'épicerie gratuite & ESS Cargo
- Réseau de ravitaillement des luttes
- Restos du Coeur
- Cohue
- Ville de Rennes
- Cœurs Résistants

Annexe 3 : Guide d'entretien pour les associations

INTRODUCTION

Pouvez-vous m'expliquer votre trajectoire professionnelle, notamment dans le milieu associatif ?

Concernant votre poste actuel, depuis quand l'occupez-vous et quelles sont vos missions ?

- Avec quels types d'acteurs travaillez-vous directement ? (Partenaires, banque alimentaire, bénévoles, administrations publiques, demandeurs d'aides, etc.)

Pouvez-vous décrire les différentes actions que mènent votre association sur le territoire rennais ? (Enjeu, besoins détectés, finalité et valeurs de l'association)

QUESTIONS SUR LA STRUCTURATION DU CHAMP DE L'AIDE ALIMENTAIRE A RENNES LORS DU CONFINEMENT

Pouvez-vous décrire le champ de l'aide alimentaire à Rennes avant le confinement ?

- Quels étaient les principaux acteurs ?
- Quels rapports aviez-vous avec ces acteurs ?
- Etiez-vous dans une forme de concurrence ou de collaboration avec les autres acteurs/ associations ?
- Pouvez-vous décrire, selon vous, votre place dans ce champ ?

Pouvez-vous décrire votre rôle dans la gestion de la distribution alimentaire à partir du début du confinement ?

- Au bout de combien de temps avez-vous pu intervenir après l'annonce de confinement ?
- Quels facteurs selon vous ont facilité/compliqué votre implication dans la distribution alimentaire ?
- Quelles ont été les principales difficultés rencontrées à ce moment pour assurer la poursuite de votre action : internes, liée aux politiques publiques, aux relations avec les collectivités ?
- Avez-vous restructuré votre action au lendemain de l'annonce du confinement ? Comment ? (Changement de mode de distribution, barèmes, bénévoles)

Pouvez-vous me décrire, selon vous, la manière dont les acteurs de l'aide alimentaire se sont organisés à l'annonce du confinement ?

- Avez-vous alors développé de nouvelles formes de collaboration ? Avez-vous

- observé de nouveaux acteurs ?
- Pouvez-vous me décrire, selon vous, l'état du champ de l'aide alimentaire après le début de la crise sanitaire ? Quelles ont été pour vous les évolutions majeures ?
- Est-ce que la mise sur l'agenda médiatique de l'urgence alimentaire a facilité votre action ?

QUESTIONS SUR LE SYSTÈME DE L'AIDE ALIMENTAIRE

Le système d'aide alimentaire est fondé sur la redistribution du gaspillage, pensez-vous que la crise sanitaire a eu un impact sur ce modèle ?

- A-t-elle, selon vous, mis en lumière certaines difficultés ? Lesquelles ?
- Comment avez-vous fait pour pallier ces difficultés dans l'urgence ? (achat de denrées, campagne de donations, etc.)

Pensez-vous que la crise sanitaire a pu accélérer l'émergence de solutions alternatives durables ?

- Avez-vous réfléchi en interne à ces difficultés en proposant des solutions alternatives durables ?
- Avez-vous observé l'émergence d'acteurs cherchant à promouvoir des solutions alternatives ?

QUESTIONS SUR L'ASSOCIATION - HYPOTHÈSE DU DEGRÉ D'INSTITUTIONNALISATION DE L'ASSOCIATION

Pouvez-vous décrire les différentes actions que mènent votre association sur le territoire rennais ? (enjeu, besoins détectés, finalité et valeurs de l'association)

Plus spécifiquement, concernant la distribution d'aide alimentaire, pouvez-vous décrire l'action de votre association ? (méthode, périodicité, territoire, besoins détectés)

- Le contenu du projet, quels sont les objectifs ?
- Quelle place prend la distribution parmi vos différentes missions associatives ? A-t-elle changé avec le confinement ?

Qui sont vos bénéficiaires ? Quels critères utilisez-vous pour cibler vos bénéficiaires (barèmes) ?

- Comment est-il défini ?
- Le public a-t-il changé (profil, nombre, etc.) avec le confinement ?

- Avez-vous modifié ces barèmes durant la crise sanitaire?

Avez-vous une procédure de suivie particulière des bénéficiaires ?

- Cette procédure a-t-elle été maintenue durant le confinement ?

Quels sont vos partenaires concernant l'aide alimentaire ?

- Quelles sont vos conditions de partenariats ?
- Est-ce que ces partenariats ont changé avec la crise sanitaire ? Dans quel sens ?

Comment se répartit le budget de l'association entre les différents postes ? (salariés, actions menées)

Pouvez-vous me décrire les moyens dont vous disposez ? (ressources propres, moyens de financement, bénévoles, locaux)

Concernant les bénévoles, avez-vous noté une augmentation du nombre avec la crise sanitaire ?

- Si vous aviez des critères de recrutement/formation/procédure d'admission particulière, les avez-vous mis en place pendant le confinement ?

Quel est le fonctionnement interne de l'association ?

QUESTIONS RELATION AVEC LES POUVOIRS PUBLICS

Quels étaient vos liens avec les pouvoirs publics avant le confinement ?

- Pouvez-vous décrire l'action des collectivités dans le champ de l'aide alimentaire ?
- Quelle était la nature de ces relations ? Forme de collaboration/coproduction ? Approche directionnelle ?

Pouvez-vous décrire leur rôle spécifique dans l'aide alimentaire avant le confinement ?

- Quel était leur degré d'implication ?

Selon vous, est ce que ce rôle a changé avec le confinement ? Dans quel sens ?

CONCLUSION

Selon vous, quels impacts sur le long terme peut avoir eu la crise sanitaire sur la structuration du champ de l'aide alimentaire ?

S'agit-il selon vous des transformations majeures qui vont se pérenniser ? Ou des modifications temporaires ?

Est-ce que j'ai oublié quelque chose d'important selon vous ? Souhaitez-vous ajouter quelque chose ?

Est-ce que vous pourriez me conseiller des personnes incontournables sur ce sujet ?

- Table des matières -

- Remerciements -	2
- Liste des acronymes -	3
- SOMMAIRE -	4
- INTRODUCTION -	6
I. L'institutionnalisation de l'aide alimentaire en France	14
A. Le tournant des années 1985 dans la structuration de l'aide alimentaire	14
1. Intervention publique dans la réponse à la pauvreté	14
a. Les métamorphoses du visage de la faim : construction d'un problème social .	14
b. Sa rapide prise en charge par les pouvoirs locaux.....	16
c. Sa progressive mise à l'agenda national	17
2. La structuration du système d'aide alimentaire sous l'impulsion des pouvoirs publics	19
a. Entre émergence et renouveau des acteurs associatifs spécialisés	19
(1) Banque alimentaire, facteur d'impulsion des associations locales	20
(2) Les restos du cœur, une initiative soutenue par les pouvoirs publics	21
(3) La spécialisation d'associations existantes	21
b. L'entrée en vigueur d'un programme européen d'aide alimentaire	23
c. ... Complété par l'instauration d'une gouvernance nationale.....	25
3. La transformation de l'engagement associatif.....	26
a) Recomposition de la figure de l'Etat social.....	27
b) Les sources d'approvisionnement : exposition au secteur marchand concurrentiel	28
c) Des associations entre professionnalisation et bureaucratisation croissantes	30

B. La gouvernance de l'aide alimentaire à la croisée des logiques d'action et des échelles	31
1. L'intrication des échelles européenne et nationale	31
a) Complexification de l'aide alimentaire à l'échelle européenne	31
b) L'aide alimentaire, une politique multidimensionnelle à la croisée des ministères	33
c) L'introuvable gouvernance nationale	34
2. Autour des normes de conditionnalité et d'accompagnement : une multiplicité des pratiques et des acteurs	35
a) La norme de conditionnalité, marqueur de l'institutionnalisation d'un domaine d'action	36
b) Les pratiques innovantes d'acteurs locaux marginalisés	39
c) La disparité des actions territoriales en matière d'aide alimentaire	40
3. Des initiatives locales de coordination : exemple rennais d'un réseau d'acteurs	41
a) L'impulsion municipale à la structuration d'un réseau	42
b) Transformation des relations entre acteurs	43
- Conclusion générale partie I -	47
II. La crise sanitaire, facteur exogène de la recomposition du réseau et des acteurs : entre structuration et intégration	48
A. L'élaboration d'une réponse territorialisée à la crise sanitaire	49
1. Les associations : une diversité de prise en charge	49
a) La progressive adaptation des associations nationales	49
b) L'émergence de nouveaux acteurs locaux	51
2. Le degré d'intégration du réseau comme facteur de la mise en place d'une réponse territoriale différenciée	53
a) Elaboration d'une réponse rennaise portée par un réseau d'acteurs associatifs.	53
(1) L'impact du réseau SolidaRen	54
(2) Le choix des acteurs porteurs du dispositif	55

(3) La coordination d'une réponse multi-niveau.....	57
b) Une réponse coordonnée par la municipalité nantaise	59
(1) CCAS, un acteur émergent de l'aide alimentaire	59
(2) Le CCAS, un rôle de coordinateur sur le territoire Nantais	60
(3) Mise en perspective du rôle des pouvoirs publics	61
B. Impact de la crise sanitaire sur la restructuration des associations et reconfiguration des réseaux d'acteurs	62
1. L'évolution du réseau d'acteurs de l'aide alimentaire	62
b) L'intégration rennaise d'un réseau d'action publique de l'aide alimentaire.....	64
c) Les limites à la formation d'une communauté d'action publique	65
2. Les trajectoires individuelles des acteurs associatifs	68
a) La faible adaptation des associations nationales	68
b) Reposition d'acteurs marginaux au rôle devenu central	69
c) Des nouveaux acteurs locaux aux pratiques innovantes	71
- Conclusion générale Partie II -	72
- CONCLUSION -	73
- BIBLIOGRAPHIE -.....	76
- ANNEXES -.....	81
Annexe 1: Liste des entretiens réalisés	81
Annexe 2 : Réunion observation participante	83
Annexe 3: Guide d'entretien pour les associations	84
- Table des matières -	88

