

Aide alimentaire individuelle

Rapport final

Genève, le 24 avril 2009
Yann Boggio & Jérôme Mabillard

3, Hugo-de-Senger
1205 Genève
T. 022 705 11 50
F. 022 807 03 19
info@evaluanda.ch

Table des matières

1. INTRODUCTION	3
1.1. CONTEXTE	3
1.2. OBJECTIFS.....	3
1.3. METHODE	4
2. ANALYSE DES BESOINS	5
2.1. SITUATION SOCIALE A GENEVE	5
2.2. DONNEES COMPLEMENTAIRES SUR LES POPULATIONS PRECARISEES	8
2.3. EVALUATION QUANTITATIVE ET QUALITATIVE DES BESOINS ALIMENTAIRES.....	10
2.4. ELEMENTS DE SANTE PUBLIQUE	12
3. STRUCTURE DE L'AIDE ALIMENTAIRE	14
3.1. FOURNISSEURS	15
3.2. DISTRIBUTEURS.....	15
3.3. ELEMENTS D'ANALYSE	23
4. SYNTHESE ET CONCLUSIONS.....	29
4.1. COHERENCE DU SYSTEME	29
4.2. RATIONALITE DU SYSTEME.....	30
4.3. CONSTATS FINAUX ET PROPOSITIONS	31

Remerciements

Nous tenons à remercier les mandants, ainsi que nos interlocutrices et interlocuteurs pour leur accueil et la disponibilité dont ils ont fait preuve.

1. INTRODUCTION

1.1. CONTEXTE

La distribution de colis alimentaires aux personnes en situation de précarité est une des actions menées sur le territoire de la Ville de Genève par les partenaires privés et publics engagés dans la lutte contre l'exclusion.

La centrale alimentaire genevoise PARTAGE s'est imposée en peu de temps comme un acteur pivot et incontournable de l'aide alimentaire au sens large. Ceci n'est pas sans conséquence aujourd'hui et probablement demain sur le réseau associatif délivrant à leurs usagers des colis alimentaires, mais aussi, en regard, sur la question même de la pertinence des colis alimentaires.

Face à ce constat, conjugué aux évolutions diverses de ce réseau, la Ville de Genève souhaite aujourd'hui disposer d'une analyse de l'existant, dans un souci de cohérence globale des interventions en matière d'aide alimentaire, en privilégiant les synergies et les complémentarités et enfin en ciblant au mieux la pertinence de son appui.

1.2. OBJECTIFS

Les objectifs du mandat sont d'une part **d'identifier les composantes et contraintes actuelles** de la distribution d'aide alimentaire, notamment :

- les pratiques du réseau actif dans la délivrance de colis et de l'approvisionnement (modalité d'approvisionnement, de constitution des colis, de distribution, etc.)
- les conditions de délivrance des bons aux bénéficiaires de colis alimentaires
- l'estimation quantitative (volume) des besoins et la description des profils des populations concernées, du point de vue des organismes impliqués
- l'identification, auprès du réseau public et privé concerné, des pistes possibles de reconfiguration.

Le mandat a également pour finalité d'étudier des pistes envisageables quant à l'avenir de la délivrance de colis alimentaires, en fonction d'un principe de rationalité et d'une recherche de cohérence.

Si ce rapport évoque parfois la question des repas élaborés et offerts aux personnes en situation précaire, cette forme d'appui ne représente pas l'objet de ce rapport.

1.3. METHODE

Pour recueillir les informations factuelles et différents points de vue sur la situation, nous avons rencontré un ensemble d'acteurs de l'aide alimentaire en ville de Genève. Ces entretiens nous ont également permis d'évaluer les besoins du point de vue de la délivrance d'aide alimentaire. Nous avons en outre sollicité des responsables d'autres communes du canton pour examiner les éventuelles convergences dans les problématiques rencontrées, ainsi que leurs visions des besoins. La liste des entretiens figure en annexe. Notre travail s'est également appuyé sur les précédents mandats effectués pour le Service social de la Ville de Genève¹.

¹ Etudes *Action sociale d'urgence*, en 2002, et *Acquisition, stockage et distribution de nourriture*, en 2004

2. ANALYSE DES BESOINS

Comme l'a souligné une de nos interlocutrices, « dans l'idéal, les Colis du cœur ne devraient pas exister ». Les prestations d'aide alimentaire répondent toutefois à un besoin de base, qui se doit d'être couvert dans une société disposant d'autant de moyens de production. Néanmoins, pour différentes raisons, des ménages et des personnes ne peuvent subvenir avec leurs moyens à un des besoins physiologiques de base, la nourriture.

Ce besoin d'aide alimentaire est perçu comme augmentant ces dernières années. Schématiquement, la précarisation de certaines couches de la population amène un nouveau type de public à recourir à ces aides. Outre les populations en situation précaire et connues de longue date (les migrants, les grands précaires locaux), un nouveau besoin social - réel, mais difficile à quantifier – concerne les personnes communément appelées *working poors*. Il s'agit de personnes ou de familles disposant de revenus faibles et bien insérées socialement. Ce type de population a une représentation différente des prestations d'aide sociale. Elle est beaucoup plus sensible à une éventuelle stigmatisation du recours à l'aide sociale que les populations très précarisées et moins bien insérées.

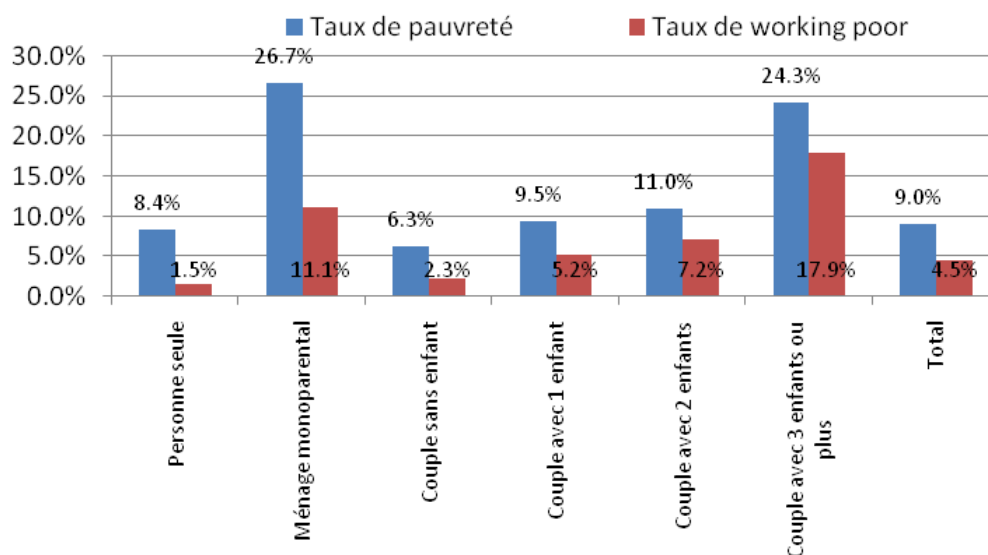
2.1. SITUATION SOCIALE A GENEVE

De nombreux indicateurs sont disponibles concernant la situation sociale du canton de Genève. Ceux-ci nous permettent d'évaluer le nombre de personne concernée potentiellement par des prestations d'aide alimentaire.

Les personnes inscrites au chômage et indemnisées à fin février 2009 sont au nombre de 13'988, en nette hausse depuis octobre 2008. L'assurance chômage a pour but de garantir la perte de gain liée à la perte/arrêt de l'emploi. Certaines populations se trouvent d'office exclues de l'indemnisation, notamment les femmes ayant interrompu leur activité professionnelle pendant plusieurs années. Outre les demandeurs ne touchant pas d'indemnités, de nombreuses personnes inscrites reçoivent des montants d'indemnités très faibles.

Si la « pauvreté » est une notion complexe à saisir du point de vue de la statistique officielle, l'Office fédéral de la statistique (OFS) a édicté une norme de définition qui permet de proposer des chiffres nationaux. Un ménage est pauvre si, après déduction des cotisations sociales et des impôts, son revenu est inférieur au seuil de pauvreté, tel que défini par la Conférence suisse des institutions d'action sociale (CSIAS), c'est-à-dire de 2'200 francs pour un ménage d'une personne et de 4'650 francs pour un couple avec deux enfants (moyennes nationales).

GRAPHIQUE 1 : TAUX DE PAUVRETE ET TAUX DE WORKING POOR, SELON LE TYPE DE MENAGE (EN %), 2006



Source : Office fédéral de la Statistique, ESPA²

En 2006, le taux de pauvreté en Suisse des 20 à 59 ans se montait à 9%. La pauvreté frappe plus spécifiquement les ménages monoparentaux (26.7%) et les familles avec plus de 2 enfants (24.3%). Cette statistique explore également la problématique des working poors³, estimés à 4.5% de la population, avec également une surreprésentation des ménages à 2 enfants ou plus et des ménages monoparentaux. Selon l'OFS, il y avait 146'000 working poor en Suisse en 2006.

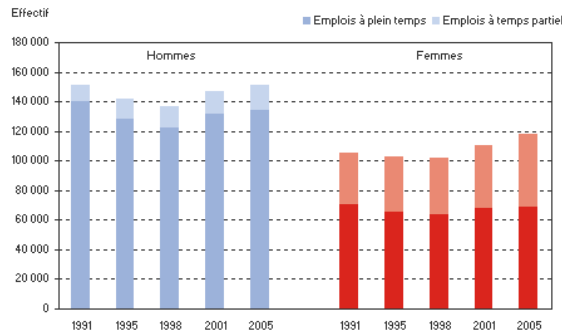
GRAPHIQUE 2 : EMPLOIS SELON LE SEXE ET LE TEMPS DE TRAVAIL, DANS LE CANTON DE GENEVE, DEPUIS 1991

Ce phénomène touche plus particulièrement les femmes,

² <http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/fr/index/themen/01/04/blank/01/03/01.html>

³ Office fédéral de la statistique, Bas salaires et working poor en Suisse, 2008

souvent employées à temps partiel, à plus forte raison quant elles sont cheffes de familles.



(1) Emplois dans les secteurs secondaire et tertiaire (y compris le secteur public international).
Source : Office fédéral de la statistique - Recensements fédéraux des entreprises ©OCSTAT

On peut projeter les chiffres obtenus au niveau national à la population genevoise (CH : 7'593'500 GE : 447'584 rapport : 0.059). On obtient ainsi une estimation de **8'600 working poors** dans le canton de Genève. La projection sur le nombre de ménages permet d'estimer à **2900 le nombre de ménage monoparentaux en situation de pauvreté**.

Au niveau cantonal, une étude spécifique de l'OCSTAT datant de 2006 a analysé les personnes en emploi « à bas salaire »⁴ - à distinguer des working poors où le revenu des ménages est pris en compte. Les bas salaires sont définis comme inférieurs au 2/3 du salaire médian (4233 fr à Genève). **15,9 % des salariés genevois sont en dessous de ce seuil**, ce qui représente **25 000 personnes** sur un total de près de 160 000 postes de salariés recensés dans le secteur privé genevois en 2006. Le taux genevois est plus élevé que le taux moyen observé en Suisse (10.2%) et en légère hausse depuis la dernière étude, en 2000.

Concernant la population d'étranger sans papier sur le territoire genevois, l'estimation communément admise fait état de **8'000 à 12'000 personnes**. C'est le chiffre proposé par le rapport final de l'étude effectuée pour le compte de l'Office fédéral des migrations (ODM) sur les sans-papiers en Suisse⁵. Ce chiffre se base sur une étude du SIT de 2004, en croisement avec d'autres éléments. C'est également le chiffre fourni par plusieurs de nos interlocuteurs. Du point de vue institutionnel, les travailleurs clandestins sont officiellement estimés à 7'000 personnes⁶, auxquels s'ajoutent les sans papier ne disposant pas d'un emploi.

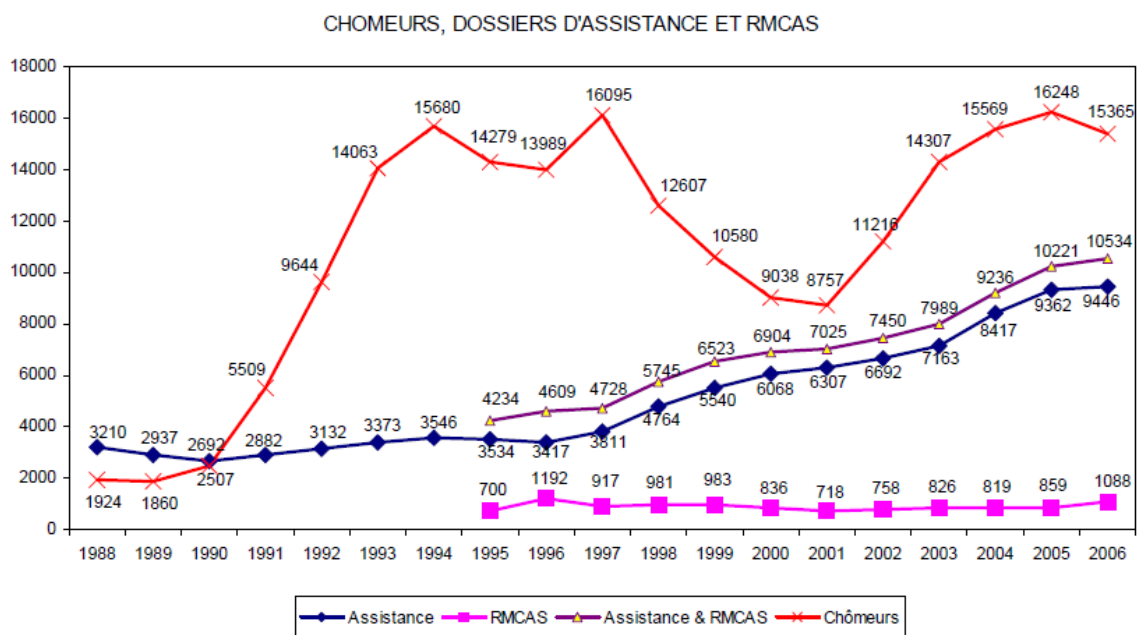
Selon les chiffres de l'Hospice général, plus de 400 demandes sont déposées par mois pour obtenir une prestation financière. D'un point de vue « instantané », environ 15'000 personnes sont prises en charge par l'Hospice au 31 décembre 2007. Mais le nombre total de personnes suivies au cours de l'année 2007 s'élève à 23'000 environ. Selon le principe de subsidiarité, les bénéficiaires touchent une aide financière seulement si elles ne peuvent pas prétendre à toucher une indemnité chômage (17'000 personnes environ).

⁴ Ocstat, Les bas salaires dans le canton de Genève en 2006, <http://www.ge.ch/statistique/tel/publications/2008/resultats/dg-rs-2008-01.pdf>

⁵ Gfs.berne, Sans-papiers en Suisse : c'est le marché de l'emploi qui est déterminant, non pas la politique d'asile, 2005

⁶ Sans-papiers : le Conseil d'Etat du canton de Genève propose une solution au Conseil fédéral, 2005, <http://www.ge.ch/informations/doc/argumentairesanspapiers2.pdf>

GRAPHIQUE 3 : EVOLUTION DU NOMBRE DE DOSSIERS TRAITÉ PAR L'HOSPICE GÉNÉRAL ET DU NOMBRE DE CHÔMEURS



Source : Hospice général, service prestations sociales, statistique 2006

Une **augmentation très nette des dossiers suivis** est à relever : si en 1995, l'Hospice traitait environ 4200 dossiers, ce sont 10'500 dossiers qui sont suivis en 2007.

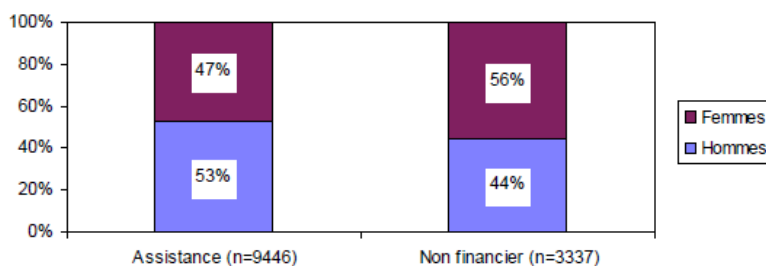
Bien qu'il soit très difficile de réaliser un cumul de ces différents éléments, on peut toutefois faire l'hypothèse que 15 à 20'000 personnes éprouvent des difficultés financières susceptibles de les amener à rechercher une aide alimentaire, dans des intensités allant du ponctuel au chronique.

2.2. DONNEES COMPLEMENTAIRES SUR LES POPULATIONS PRECARISEES

L'Hospice général publie une étude annuelle sur les caractéristiques de la population ayant recours à l'aide sociale. Celle-ci constitue une description d'un type particulier de population précarisée, contrainte et apte à s'adresser à une institution pour obtenir une aide de base sous forme d'une prestation financière. On peut imaginer que des individus plus fragilisés échappent à ce filet d'aide sociale étatique.

GRAPHIQUE 4 : REPARTITION EN SEXE DES BENEFICIAIRES DE L'HOSPICE

Les demandeurs d'assistance auprès de l'Hospice général sont à hauteur de 47 % des femmes, 53 % des hommes.

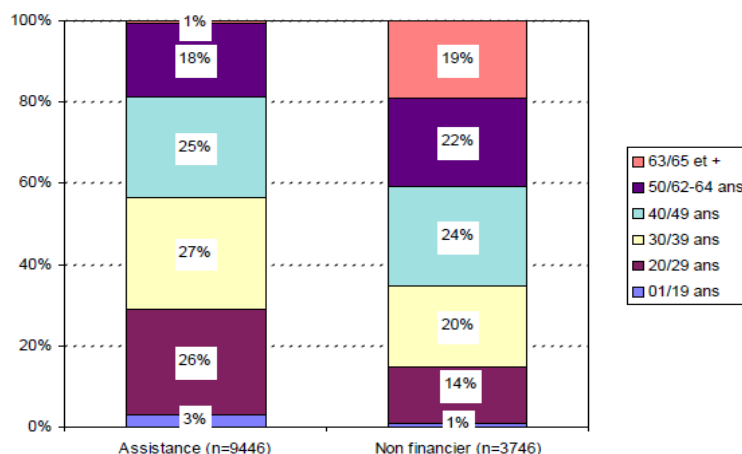


Source : Hospice général, service prestations sociales, statistique 2006

La demande, puis le dossier, s'applique à tout le groupe familial, conjoint marié ou non, enfants vivant sous le même toit. Les **familles monoparentales constituent 19% de la population aidée.**

GRAPHIQUE 5 : REPARTITION EN SEXE DES BENEFICIAIRES DE L'HOSPICE

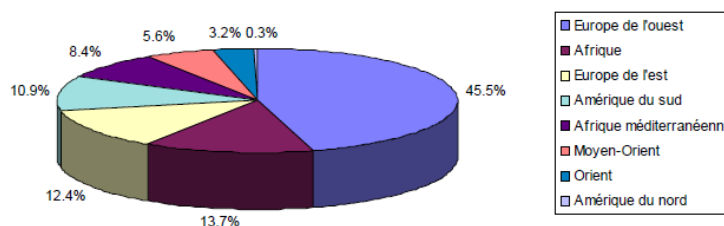
Toutes les classes d'âge sont représentées à l'Hospice, mais avec des problématiques propres. Les moins de 25 ans forment 15.7 % des bénéficiaires. Les 25 – 39 ans sont le groupe le plus représenté 39.9 %. Les 40 – 49 ans sont 25.1 % et les 50 ans et plus 19.3 %⁷.



Source : Hospice général, service prestations sociales, statistique 2006

Une moitié des bénéficiaires sont suisses et l'autre moitié de nationalité étrangère, les 2/3 étant titulaires d'un permis C. Les ressortissants d'Europe de l'Ouest sont les plus présents parmi la population aidée, puis, par ordre d'importance, les ressortissants d'Afrique subsaharienne, d'Europe de l'Est, d'Amérique du Sud, d'Afrique méditerranéenne, du Moyen-Orient ou encore de l'Orient.

GRAPHIQUE 6 : REPARTITION PAR PAYS DES BENEFICIAIRES NON SUISSES



Source : Hospice général, service prestations sociales, statistique 2006

⁷ Les personnes de plus de 65 ans sont exclues de la population aidée, car prises en charge par l'assurance AVS

2.3. EVALUATION QUANTITATIVE ET QUALITATIVE DES BESOINS ALIMENTAIRES

A. EVALUATION DES BESOINS

Une étude, datant de 1996, évalue les besoins financiers nécessaires, non pas uniquement pour la subsistance, mais également pour assurer une alimentation de qualité nutritionnelle minimale⁸. Celle-ci propose des exemples de repas, avec une évaluation chiffrée des coûts de revient des denrées.

Les résultats de cette étude montrent notamment que pour une famille composée de deux adultes et de deux enfants (10 et 12 ans), le coût de l'alimentation pour une semaine correspond à 255 fr. Inflation aidant, ce coût peut être estimé à environ 280 frs en 2009.

B. NORMES DE L'AIDE SOCIALE

La législation genevoise (loi sur l'aide sociale individuelle) reprend exactement les prescriptions édictées en matière d'aide sociale au niveau fédéral. La dernière révision, menée sous l'égide de la Conférence suisse des institutions d'action sociale (SKOS-CSIAS), date de décembre 2005. De nombreux points y sont formalisés : y est notamment fixé le concept de besoins de base, qui sert de base au calcul de droit et du montant des prestations, défini comme devant englober toutes les dépenses courantes nécessaires à l'entretien d'un ménage privé⁹. Celles-ci se décomposent en forfait pour l'entretien, en frais de logement et frais médicaux de base. La nourriture est un des postes de dépense identifié pour les besoins de base.

Les besoins de base pour l'entretien correspondent aux dépenses quotidiennes de consommation dans les ménages à faible revenu et constituent le minimum nécessaire afin de garantir d'une manière durable une existence conforme à la dignité humaine.

L'évaluation de ces besoins est réalisée sur une base statistique, en étudiant les dépenses des dix pour cent des ménages suisses à plus faible revenu et il tient compte de la taille du ménage. De plus, le calcul est indexé chaque année pour être adapté au renchérissement. Le forfait mensuel pour une personne seule est ainsi évalué à 960 francs.

Ce montant est sensé couvrir toutes les dépenses d'entretien de base, y compris la nourriture, notamment les vêtements, la consommation d'énergie, l'entretien du ménage, les transports, les communications, les soins corporels, les loisirs et la formation.

Taille du ménage	Forfait mensuel
1 personne	960.–
2 personnes	1'469.–
3 personnes	1'786.–
4 personnes	2'054.–
5 personnes	2'323.–
6 personnes	2'592.–
7 personnes	2'861.–

⁸ Theubet (1996), *Personnes démunies et alimentation à moindre coût*, Certificat de soins et santé communautaire.

⁹ CSIAS, Concepts et normes de calcul de l'aide sociale, <http://www.skos.ch/>

C. EVALUATIONS STATISTIQUES DES DÉPENSES LIÉES À L'ALIMENTATION

L'étude sur les ménages de l'Office fédéral de la statistique nous donne également une indication sur la part des dépenses liée à l'alimentation pour les familles ou personnes disposant de revenus faibles. En étudiant la répartition des dépenses des ménages selon la classe de revenus du ménage, on voit que le poste *Produits alimentaires et boissons non alcoolisées* représente une valeur moyenne de 404 fr pour les ménages dont le revenu est inférieur à 4'400 fr, ce qui correspond en moyenne à 13.2% de leur revenu. Les dépenses définies sous la catégorie *restauration et hôtellerie* se montent à 233 francs. Dans l'ensemble de la population, le niveau de dépense est plus élevé, mais la part relative du budget consacrée à l'alimentation est moindre.

TABLEAU 1 : MONTANT MENSUELS DU BUDGET ET PART DU REVENU BRUT TOTAL

	Ensemble des ménages		Revenus < 4400 fr		Revenus 4400 - 6499	
Dépenses de consommation	5189.-	61.1%	2 983.-	97.8%	3 946.-	71.5%
Produits alimentaires et boissons non alcoolisées	627.-	7.4%	403.-	13.2%	518.-	9.4%
Boissons alcoolisées et tabacs	103.-	1.2%	62.-	2.0%	90.-	1.6%
Restauration et hôtellerie	511.-	6.0%	233.-	7.6%	345.-	6.3%

Source : Enquête sur le budget des ménages (EBM) 2006, Office fédéral de la statistique¹⁰

Comme point de comparaison, une étude épidémiologique récente menée en France¹¹ a étudié les comportements et l'état nutritionnel de populations précarisées. Le seuil de référence cité dans cet étude pour la dépense moyenne nécessaire pour atteindre une alimentation équilibrée est de 3.5 € par personne et par jour. Les populations étudiées sont clairement en dessous de cette somme (2.8 € en moyenne).

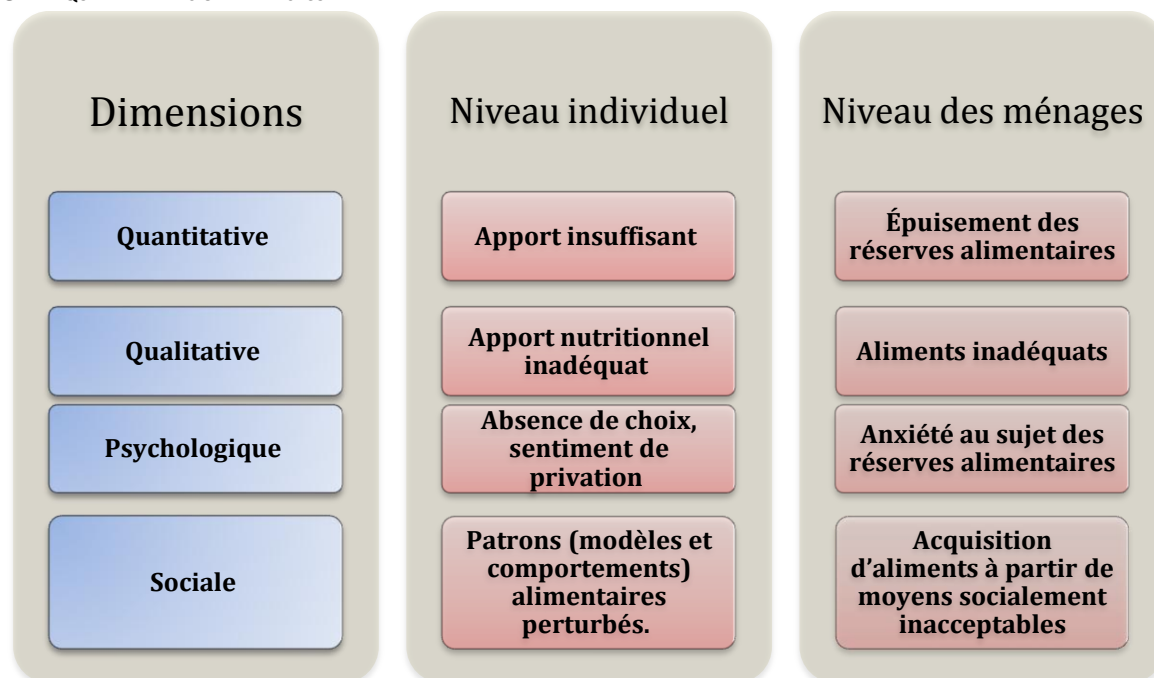
¹⁰ <http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/fr/index/themen/20.html>

¹¹ Institut national de veille sanitaire (InVS), *Alimentation et état nutritionnel des bénéficiaires de l'aide alimentaire* Étude Abena, 2004-2005, Rapport de l'étude épidémiologique, Paris, 2007.

2.4. ELEMENTS DE SANTE PUBLIQUE

L'évaluation du système de l'aide alimentaire devrait également être envisagée sous deux angles différents, les dimensions touchées par l'insécurité alimentaire et les questions de santé publique.

GRAPHIQUE 7 : DIMENSION DE L'INSECURITE ALIMENTAIRE



Source : selon Radimer (1990)¹²

On constate que les différentes prestations d'aide alimentaire apportent une réponse à la problématique la plus grave d'apport insuffisant. Les autres dimensions ne doivent cependant pas être négligées. Il convient également de prendre en compte l'aspect qualitatif des aliments ou repas offerts, les modalités d'accès aux denrées et les conséquences sociales d'une insécurité alimentaire.

Le Programme national nutrition santé (PNNS) adopté en France cite parmi ses plans d'action, *cibler les actions sur les populations défavorisées*, par des mesures de prévention et d'information, médiatisées par le réseau social institutionnel (Caisses d'allocation familiale).

Le plan propose également une amélioration de l'aide alimentaire apportée aux personnes en situation de précarité, s'appuyant sur les considérations de l'étude épidémiologique auprès des personnes recourant à l'aide alimentaire individuelle (ABENA):

La situation nutritionnelle décrite chez les personnes recourant à l'aide alimentaire s'avère critique¹³, tant au regard des apports alimentaires que de l'état nutritionnel. Les très faibles consommations de groupes d'aliments considérés comme particulièrement bénéfiques à la santé en sont un marqueur incontestable. Dans un contexte de paupérisation en extension, les interventions de santé

¹² In Valérie Tarasuk, *Document de travail sur l'insécurité alimentaire individuelle et des ménages*, Santé Canada, mars 2001

¹³ Taux de cholestérol supérieur à la population général, de même que forte prévalence anémique, surpoids, obésité et hypertension artérielle (p. 36 rapport InVS).

publique relatives à la nutrition pourraient porter sur : une amélioration des aliments mis à disposition, une information nutritionnelle adaptée et une prise en charge adéquate des personnes présentant déjà des signes de malnutrition. Si l'information nutritionnelle ne doit pas être exclue, elle n'apparaît pas, d'après notre étude comme d'autres antérieures, comme prioritaire et exclusive dans les prochaines années. Par exemple, la consommation de certains aliments distribués ne semble pas être susceptible d'être améliorée par de la "simple" information. L'accessibilité aux aliments, parfois essentiels, semble au contraire dominer. En l'absence d'alternative proche, l'accès à des aliments de qualité des personnes dépendantes de l'aide alimentaire est ainsi tributaire de ce que peuvent fournir les associations d'aide, qui connaissent elles-mêmes de fortes contraintes (institutionnelles, contributions privées, etc.). En termes d'intervention alimentaire, il apparaît donc prioritaire d'améliorer cette offre.¹⁴

¹⁴ Voir note 11

3. STRUCTURE DE L'AIDE ALIMENTAIRE

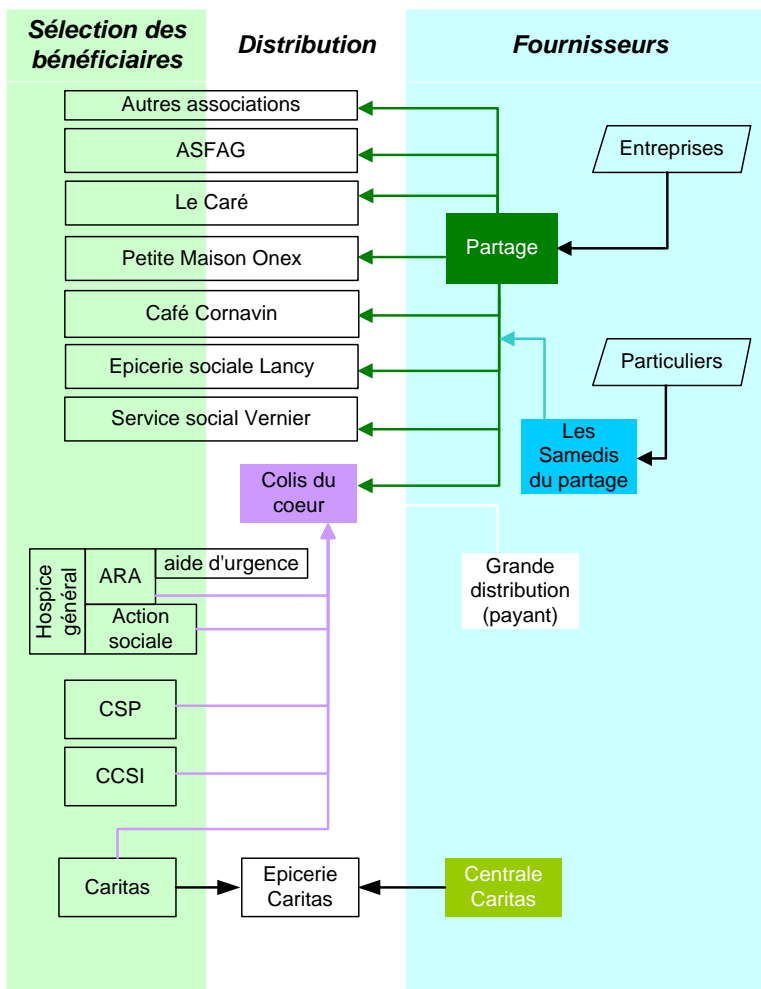
Nous avons rencontré la plupart des partenaires privés et publics engagés dans le champ de l'aide alimentaire en ville de Genève (voir liste des entretiens en annexe).

Au niveau structurel, on observe le développement constant de la spécialisation des acteurs entre fournisseurs et responsables de la distribution d'aide alimentaire. La distribution en elle-même est segmentée et différenciée. Les Colis du cœur centralise une part importante de la délivrance de denrées sous forme de colis, les bénéficiaires étant sélectionnés par plusieurs autres associations ou institutions. D'autres acteurs assurent à la fois l'accueil des bénéficiaires, parfois la sélection, et la distribution effective de l'aide.

Le schéma ci-dessous présente de façon non exhaustive les partenaires du champ de l'aide alimentaire, hors aide alimentaire sous forme de repas, type clubs sociaux, Caré ou les Jardins de Montbrillant.

GRAPHIQUE 8 : STRUCTURE DE L'AIDE ALIMENTAIRE

Aide alimentaire



3.1. FOURNISSEURS

On distingue toujours trois types de fournisseurs :

- Partage, résolulement central, s'est positionné comme un acteur incontournable.
- Le Samedi du partage permet de constituer des stocks de nourritures principalement secs et/ou à longue durée de conservation.
- Certaines associations maintiennent des rapports privilégiés avec des fournisseurs, pour la plupart de quartiers.

Enfin, les Colis du Cœur comble ses besoins non couverts par Partage auprès des grands détaillants.

3.2. DISTRIBUTEURS

Les acteurs responsables de la distribution de l'aide alimentaire se caractérisent par

1. le type de « clientèle »

Dans certains cas, la sélection des bénéficiaires peut se faire sur la base de critères explicites. Dans d'autres cas, il s'agit plutôt de raisons historiques, de type de population traditionnellement soutenue par l'institution ou l'association

2. le mode d'accès à l'aide alimentaire individuelle

Diverses modalités de distribution sont observées : lieu d'accueil à bas seuil, à moyen seuil, magasin calqué sur un modèle épicerie/supermarché

3. l'accompagnement de l'aide alimentaire

Si la plupart des prestataires distribuent uniquement des denrées de base, certains les accompagnent d'autres prestations

4. les filières de fournisseurs

Quasiment toutes les associations rencontrées disposent de plusieurs fournisseurs de denrées, mais Partage est un acteur incontournable

Nous allons présenter les principales associations distribuant de l'aide alimentaire organisé en décrivant leurs caractéristiques selon ces 4 dimensions. Nous étudierons ensuite du point de vue global la couverture des besoins exprimés dans le chapitre précédent.

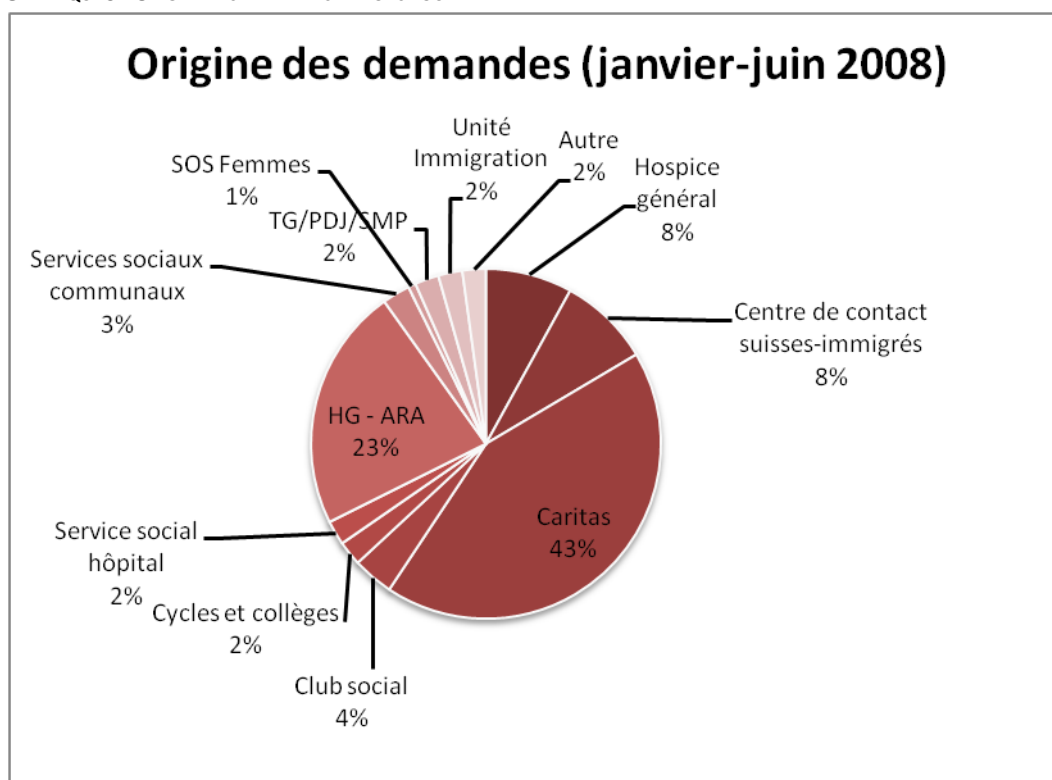
A. COLIS DU CŒUR

L'association des Colis du cœur se distingue pour deux raisons : il s'agit de la seule association ayant pour activité centrale la distribution de colis et elle agit en suivant les recommandations émises par ses partenaires : seules sont admis les personnes au bénéfice de bons délivrés par ceux-ci. Ainsi, les Colis du cœur n'effectue ni la sélection des bénéficiaire, ni le travail social d'accompagnement des individus sollicitant une aide alimentaire.

Les critères sont négociés depuis 1993 avec les pourvoyeurs de bons, mais la plupart retiennent comme seuil d'être en-dessous du minimum vital. La durée du « coup de pouce alimentaire » est également fixée sur une base négociée.

Les demandes d'aide alimentaires transmises aux Colis contiennent uniquement les informations suivantes : nom de la personne, composition du ménage (nombre d'adultes et nombres d'enfants), âge des enfants et durée prévue de l'aide. Celle-ci est actuellement définie entre 1 et 12 semaines. Elle peut être renouvelée pour une durée totale de 12 mois.

GRAPHIQUE 9 : ORIGINE DES DEMANDES DE BONS POUR AIDE ALIMENTAIRE



Autres services demandeurs (mais dont le pourcentage ne parvient pas à 1%) : BUCAS - Centre d'insertion et de probation - Centre social protestant - Infor Jeunes - LAVI - Phénix - Service social inter-entreprises - Trialogue

Source : Colis du cœur, statistique 2008

Selon les chiffres fournis par l'association, le principal pourvoyeur d'utilisateurs est Caritas (4 demandes sur 10 environ). De nombreuses autres institutions ou associations effectuent des demandes. Depuis 1993 la norme est fixée en référence à un revenu en dessous du minimum vital. Une norme spécifique est appliquée pour les requérants.

Les Colis du Coeur, devant la hausse importante des demandes depuis l'an 2000 (492 colis/semaine en 2000, 1'442 colis/semaine en 2006) et l'observation du renouvellement systématique par les principaux services sociaux de la demande d'aide alimentaire de certaines familles, dont certaines depuis plus de 24 mois, a souhaité un réexamen de la situation de certaines familles. En conséquence

et suite à l'intervention de la présidente de l'association auprès des partenaires, des mesures ont été prises pour faire respecter la durée limitée de l'aide fournie.

Cette démarche a été efficace pour l'année 2008, le nombre de colis est resté limité : 933 par semaine.

Concernant la durée de l'aide, pour 2/3 des demandes, le recours aux Colis est fixé pour 3 mois – en accord avec les objectifs de l'association. Les premières tendances de l'année 2009 montrent toutefois un accroissement de la demande auprès des Colis, certainement due à une augmentation conjoncturelle de la précarité à Genève.

Ces colis contiennent entre 2 et 3 repas, pour le nombre de personnes indiquées sur les bons délivrés par les services concernés, adultes et enfants (unité ménage). Les bénéficiaires s'acquittent d'un franc pour la carte donnant droit aux prestations.

Colis de cœur dispose d'une place centrale dans le réseau de l'aide alimentaire individuelle, de par l'intensité de son aide. La relation avec Partage est bien ancrée : cette association est le client le plus important de Partage. Mais l'association reste contrainte de diversifier son approvisionnement qui vient également d'achats auprès de la Migros ou de particuliers.

Si Caritas (abordé plus avant) reste le principal pourvoyeur de bons pour les Colis du cœur, l'ARA et le secteur action sociale de l'Hospice général en est le second. Le CSSI le troisième.

ARA : PRESENTATION ET PRESTATIONS D'AIDE ALIMENTAIRE

L'unité d'aide aux requérants d'asile (ARA) fournit uniquement des prestations aux demandeurs d'asile, sans lien avec le processus d'évaluation des demandes par d'autres services. Depuis 2008, un nouveau modèle dit « évolutif » décompose l'aide apportée en 3 étapes : socialisation, accompagnement, autonomie.

La population aidée est d'environ 3'900 requérants d'asile en 2007. L'ARA offre également des prestations d'aide d'urgence pour les personnes déboutées ou dont la réponse est de non-entrée en matière (NEM). Ceux-ci constituent 480 personnes, dont 82 NEM.

- Pour les requérants d'asile, l'alimentation est prise en charge de façon autonome par les bénéficiaires, dans le cadre de l'aide financière octroyée (450 fr environ). Ponctuellement, l'ARA peut être amenée à délivrer un bon pour les Colis du cœur ou pour l'Épicerie Caritas. Les critères sont laissés à l'appréciation des AS. La situation doit être exceptionnelle, vu que la nourriture est couverte par l'aide financière, par exemple, si la personne a subi un vol de son argent ou doit payer une facture importante.
- Dans le cadre de l'aide d'urgence, pour les NEM, aucune prestation financière ne peut être octroyée. Le canton fournit donc une aide en nature. Les repas sont assurés par un atelier de l'ARA. Pendant les week-ends, les bénéficiaires reçoivent un bon migros pour subvenir à leurs besoins alimentaires.

HOSPICE GENERAL : PRESENTATION ET PRESTATIONS D'AIDE ALIMENTAIRE

Le secteur action sociale de l'Hospice général procure les prestations d'aide sociale mandatées par le canton de Genève. Les centres d'action sociale (CASS) accueillent les consultants pour leurs proposer une aide « généraliste », soit uniquement par un accompagnement social, soit par un accompagnement doublé de prestations financières. La population aidée dans les CASS est constituée de toute personne – suisse ou disposant d'un permis valable – qui fait la démarche de s'inscrire¹⁵. Le principe de base de l'aide financière est celui de la subsidiarité, une enquête s'assure que le bénéficiaire potentiel ne dispose d'aucune aide possible (assurance, rente, aide familiale) ni fortune.

Du point de vue de l'aide alimentaire, les prestations financières sont prévues couvrir les besoins de base, dont la nourriture.

Les bons pour Colis du cœur sont cependant utilisés dans des cas très particuliers. Dans le CASS du Lignon, par exemple, seules 2-3 demandes par mois sont faites.

Il n'y a pas de directives ou de pratiques partagées dans toute l'institution pour l'octroi des bons : il s'agit d'une prestation à disposition de l'AS qui évalue la pertinence d'offrir une aide sous cette forme. Les recours cités comme exemple par notre interlocuteur sont de cas de personnes en attente d'un revenu d'un autre intervenant (prestations complémentaire AI par exemple), des situations d'urgence lors de demande HG, avec une intervention qui prend du temps ou des personnes qui ont une dépense imprévue.

CCSI : PRESENTATION ET PRESTATIONS D'AIDE ALIMENTAIRE

Le centre de contact suisses-immigrés (CCSI) offre depuis 1974 une permanence pour les migrants, les personnes touchées par une transformation de permis et les sans-statuts. L'association est plutôt spécialisée dans l'accompagnement social, et non dans la recherche de fonds. La population aidée a des caractéristiques propres : activités le plus souvent irrégulières ou sur appel dans le domaine du travail domestique, de la restauration, du nettoyage ou de la construction ; salaires variables ; origine géographique principalement d'Amérique Latine ; famille avec des enfants en bas âge. Les horaires déstructurés des parents amènent souvent des problèmes de garde des enfants. Le CCSI touche toute la population de sans statuts qui ont accès à l'école et aux soins, car ils délivrent les attestations nécessaires (attestations de revenu).

Dès le lancement des Colis, le CCSI a eu recours aux prestations d'aide alimentaire pour les familles qu'elle suit. Notre interlocutrice estime qu'entre le tiers et la moitié des nouveaux cas auront recours à l'aide alimentaire. Souvent la demande n'est pas explicite : les consultants ont de la peine à exprimer leur besoin de nourriture. La condition pour obtenir une aide est d'être suivi par le CCSI. L'association ne veut pas devenir un guichet de distribution. L'assistante sociale contrôle également que le salaire du ménage soit insuffisant et/ou que des problématiques de logements existent.

¹⁵ Le CASS du Lignon dont nous avons rencontré le responsable constitue une exception, car des travailleurs sociaux hors-mur sont également engagés

B. CARITAS

Caritas est une des plus importantes associations d'entraide à Genève. Elle comprend plusieurs services et s'est dotée dernièrement d'un guichet d'entrée unique, « l'accueil », une permanence qui reçoit les demandeurs, établit un bilan de la situation, notamment en s'assurant des conditions de ressources et éventuellement fournit des prestations « simples » d'aide sociale. Si la situation est complexe, la personne peut être attribuée à un assistant social qui effectuera le suivi de l'aide. Différents types d'aides sont proposées : notamment mobilisation de fonds spécifiques, gestion des démarches administratives, aide sociale, aides alimentaires. En 2008, ce sont ainsi 500 personnes par mois qui sont reçues à l'accueil.

Caritas dispose de deux prestations d'aide alimentaire : d'une part, elle gère deux épiceries, destinées aux personnes en situations de précarité et d'autre part, elle sollicite les Colis du cœur. La plupart des décisions concernant l'obtention de ces prestations sont gérées directement à l'accueil, donc sans suivi par un référent unique.

Les épiceries Caritas ont pour objectifs de vendre des denrées alimentaires et des produits courants à prix réduit (entre 30 et 50% du prix en grandes surfaces). Deux lieux sont exploités à Genève. La seconde épicerie, ouverte en 2008, a permis d'augmenter de 300% la surface de vente et de quasiment doubler la fréquentation. La demande pour les épiceries est soutenue : 5'000 clients par mois à Plainpalais et 4'000 clients par mois à la Servette.

L'accès aux épiceries Caritas est contrôlé. Seules les familles ou personnes disposant d'une carte de légitimation établies par un assistant social ont accès aux prestations de l'épicerie Caritas. L'association ou ses partenaires (HG, service social communal, CCSI) délivrent une carte pour les situations suivantes :

- soutien financier de l'aide sociale ou d'un service de consultation
- prestations complémentaires de l'OCPA
- chômage, mesures de réinsertion (RMCAS)
- assainissement de dettes ou gestion de salaire en cours
- réfugié percevant une prestation d'assistance
- requérant d'asile
- personne sans statut légal ou sans domicile fixe
- etc.

Des bons pour l'épicerie d'une valeur de 30 ou 50 francs directement échangeables contre des marchandises peuvent également être distribués pour répondre à une demande d'urgence. Selon les chiffres fournis par l'association, environ 65'000 francs de bons pour les épiceries ont été distribués au cours de l'année 2008.

Caritas-Genève dispose pour ce faire de l'appui d'une centrale d'approvisionnement au niveau suisse. Celle-ci propose aux épiceries un assortiment de produits alimentaires, mais également des couches ou des produits d'hygiène.

Caritas est également l'association qui envoie le plus de demandes aux Colis du cœur (voir Graphique 9 : Origine des demandes de bons pour aide alimentaire, p. 16). Cette importance quantitative s'explique par la taille de la population touchée par Caritas. Il s'agit d'un acteur incontournable pour

les personnes en situation de précarité et qui s'adresse à toutes les populations, sans « public-type ». Nos interlocutrices ont indiqué tout de même une grande proportion de personnes en situation de séjour irrégulière.

L'orientation des consultants se fait dès l'accueil, en fonction du type de problématique. Les personnes célibataires, sans enfants à charge, seront plutôt redirigées vers les structures à bas seuil type Caré ou Clubs sociaux de la Ville de Genève. Pour les familles clandestines, l'aiguillage se fera selon l'activité professionnelle. Les personnes sans emploi se verront proposé des bons pour les Colis du Cœur, alors que les personnes disposant d'un emploi seront orientées vers les épiceries.

A l'interne, les responsables estiment à 50% environ la part de bénéficiaires des prestations de Caritas qui auraient recours à une aide alimentaire.

C. CAFÉ CORNAVIN

L'association Café Cornavin veut favoriser le dialogue et l'émergence de demandes d'aides chez les personnes toxicodépendantes et/ou les personnes en situation de précarité.

Initialement centrée sur une offre d'écoute autour du parvis de l'Eglise Notre-Dame, accompagné d'une soupe et de boissons chaudes, Café Cornavin a progressivement initié dès 2007 une distribution d'aide alimentaire. Son fournisseur est Partage. Cette expérience – vue comme un complément aux activités de base de l'association – a créé toutefois un appel d'air contraignant l'organisation à limiter (un soir sur deux), puis à arrêter pour un temps (en juin 2008) toute forme de distribution alimentaire, devant les problématiques de gestion (de la foule, de la queue) et la perte de sens de l'action, telle que perçue par ses initiants.

La distribution de produits alimentaires a repris tout dernièrement dans une forme revue, à l'Atelier d'Art et non plus directement dans la rue. Il y a donc aujourd'hui une dissociation plus claire entre le travail de rue et la distribution de produits alimentaires.

En 2007, 4'160 colis ont été distribués.

D. ASFAG

L'Asfag est un autre exemple d'association qui propose son propre canal de distribution de l'aide alimentaire, sans recourir aux Colis du cœur.

L'association a été créée pour les femmes africaines infectées / affectées par le VIH en 2002, sous l'impulsion de Dominique Roulin et Lucy Serena. Les personnes sont orientées par les médecins, les assistants sociaux ou d'autres associations d'entraide d'africains. L'Asfag essaie de répondre au mieux à des bénéficiaires doublement stigmatisés : en tant que malades du VIH et en tant qu'étrangers de couleur noire. La population aidée, surtout des familles, est issue des 29 pays d'Afrique. Les problématiques sont la grande précarité, le manque d'intégration sociale (surtout pour les anglophones) et l'absence d'activité.

L'association a mis sur pied une distribution hebdomadaire d'aide alimentaire pour 25-30 personnes. Les bénéficiaires sont sélectionnées par la responsable de l'association. Cette prestation n'est pas trop communiquée pour limiter un effet d'appel d'air qui existe déjà (des femmes, même sans être affectées par le VIH, viennent à l'association pour revendiquer *le droit* à recevoir une aide alimentaire).

La responsable de l'association gère l'organisation de la distribution tout au long de la journée en évaluant les besoins, l'urgence des situations. Elle effectue un travail d'accompagnement. La distribution est l'occasion de transmettre des messages sur la nourriture, par exemple des conseils sur la cuisson et la conservation des produits peu connus en Afrique.

L'Asfag n'a qu'un seul fournisseur : les denrées sont exclusivement fournies par Partage. La satisfaction est bonne vis-à-vis de l'organisation de Partage et de la qualité des denrées proposées. La seule critique concerne les dates de péremption. La responsable de l'association ne connaît pas le travail effectué par Partage sur la qualité de produits distribués, même au-delà de la date indiquée. La transmission de cette information ne fonctionne pas. La responsable est donc mal à l'aise face aux plaintes de femmes qui constatent que la nourriture qu'on leur fournit est « périmée ».

L'Asfag a des contacts avec l'association PVA – active également dans le domaine VIH - qui était aussi intéressée par une distribution d'aide alimentaire.

E. LES ÉPICERIES SOLIDAIRES DE VERNIER ET DE LANCY

Le service social de la commune de Vernier a mis en œuvre un projet d'aide alimentaire pour les personnes en demande. Les services sociaux agissent subsidiairement aux prestations cantonales. Une aide financière très limitée peut être proposée aux personnes suivies. Les responsables de l'aide sociale ont identifié une population très touchée par l'effet de seuil. Il s'agit de personnes qui ne correspondent pas aux critères de l'HG pour un excédent minime. Leurs revenus sont supérieurs uniquement de quelques dizaines de francs à celui de personnes admises à l'HG, mais ne touchent aucune prestation financière.

C'est cette population, des working poors principalement, que vise le projet d'épicerie solidaire tels que développé par Lancy et Vernier. Dans cette dernière commune, une trentaine de familles sont inscrites, ce qui correspond environ à 70 personnes aidées. La distribution est hebdomadaire et elle s'accompagne d'un travail sur le rapport à l'alimentation. L'idée est de limiter l'impact négatif de la précarité qui s'accompagne souvent d'une alimentation de mauvaise qualité.

Pour l'instant cette épicerie est destinée aux bénéficiaires suivies directement par le service social communal. Le responsable envisage « d'ouvrir » la prestation à des personnes aidées et connues par d'autres acteurs (HG, service social d'autres communes)

Les denrées sont fournies principalement par la centrale Partage (95%). Des acteurs locaux apportent également quelques produits. La satisfaction est très importante concernant Partage, notamment pour son organisation et le fait qu'elle puisse répondre très rapidement aux demandes.

F. LA PETITE MAISON D'ONEX

Initié par le Service de Prévention sociale et de promotion de la santé (SPPS) de la Ville d'Onex, ce projet vise à ne plus seulement de fournir de la nourriture à des familles en situation précaire, au risque d'entretenir cette situation, mais de les aider plutôt à sortir de cette précarité¹⁶. Ce projet est né du constat que la plupart des ménages aidés sur le plan alimentaire ne voyait pas leur situation évoluer favorablement.

Construite avec 65 familles parmi les plus précarisées de la commune sur le site d'une villa appartenant à la commune, cette expérience leur permet de bénéficier de prestations d'accompagnement élaborées sur mesure par le SPPS, comprenant notamment une sensibilisation à une alimentation saine et l'utilisation de produits frais et de proximité. De nombreux bénévoles participent également aux différents moments présentés.

Chacune de ces familles reçoit régulièrement des cornets composés de ces produits et des conseils pour les cuisiner de façon appropriée. Des ateliers de cuisine diététique, animés par des aînées de la commune, sont destinés aux enfants, pour certains faisant partie des familles bénéficiaires des cornets alimentaires, pour d'autres ayant des problèmes d'embonpoint ou tout simplement l'envie de s'initier à une nourriture saine et équilibrée, respectueuse des principes du développement durable. Créer du lien social entre les générations étant une des idées forces du SPPS, Onex représentant Genève, faut-il le rappeler, au sein des Villes Santé de l'OMS. On accède là à une nouvelle dimension de l'aide sociale.

Cette villa a également un potager, entretenu par un jardinier bénévole et retraité, qui anime également des ateliers avec les enfants autour de la culture et de la connaissance des produits. Elle devient un lieu de rencontre et d'échanges, qui devrait se poursuivre et s'intensifier avec des projets d'expositions artistiques ou encore la tenue régulière de réunions d'associations, de quartiers ou autres.

Ce lieu d'accueil est qualifié de *laboratoire d'intégration pratique [doté de] quelques règles incontournables [...] telles que l'usage obligatoire du français, du temps consacré aux échanges devant un gâteau fait maison et une tasse de thé, ainsi que la participation des enfants aux ateliers du mercredi.*

La commune d'Onex tente ainsi une nouvelle approche de l'aide alimentaire, après avoir pendant huit ans distribué « classiquement » plus de 32'000 colis alimentaires.

G. LE CARÉ

Le Caré accueille toute personne en situation d'urgence, confrontée à la solitude, l'exclusion, la marginalisation ou la pauvreté. Il propose un repas chaud par jour, des activités manuelles et sportives, des prestations sanitaires (douches, coiffeur, présence médicale) ainsi qu'un vestiaire. En 2007, ce sont 36'145 repas qui ont été servis dans ce lieu.

¹⁶ Voir sous <http://www.onex.ch/index.php?rubrique=000000653>

Le Caré distribue également des colis alimentaires, dans des formats variables selon les stocks et selon les besoins. Une estimation réalisée en 2007 sur les volumes distribués, en équivalent repas, donne un total d'environ 25'000 repas.

Ces colis, composés de denrées périssables et non périssables (majoritaire), proviennent essentiellement des stocks du Samedi du Partage, subsidiairement de Partage. Les bénéficiaires sont essentiellement des personnes connues de l'équipe du Caré et qui viennent régulièrement.

3.3. ELEMENTS D'ANALYSE

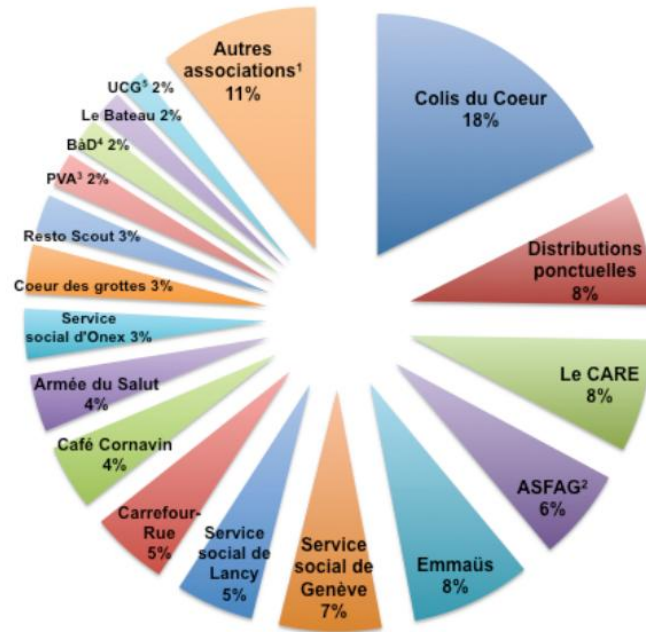
Nos entretiens ont mis en évidence un ensemble d'observations clés et de problématiques, reprises ci-dessous.

A. L'OFFRE EXISTANTE

Il est extrêmement difficile de fournir une estimation fine de l'aide alimentaire octroyée à Genève. La multiplicité des partenaires engagés, ainsi que la diversité des modalités de distribution (sous formes de colis de taille variable ou de denrées) et de sélection des bénéficiaires contrarie l'agrégation de données fournies par les différentes associations et institutions.

On relève que Partage a distribué un peu moins de **500 tonnes** de marchandises, périssables et non périssables, en 2008.

GRAPHIQUE 10 : DISTRIBUTION DE DENREES AUX MEMBRES DE PARTAGE EN 2008



¹ **Autres principales associations** : L'Orangerie, la Virgule, Service social de Vernier, le Trialogue, la Croix-Rouge genevoise, UrGEns, Solidarité Femmes, l'Eglise ouverte, association Euphoria, la Galerie, VIRES, Agora, Foyer Arabelle.

² Association des Femmes Africaines de Genève - ³ Association genevoise des Personnes Vivant Avec le sida - ⁴ Bénévoles à Domicile - ⁵ Union Chrétienne de Genève

Source : Partage, rapport d'activités 2008.

Sans surprises, les Colis du Cœur en sont les principaux destinataires.

Une estimation réalisée par Partage en mars 2008, avec l'appui des associations partenaires qui offrent des prestations alimentaires, donne un volume global de denrées distribuées qui permettent la confection de **14 à 17'000 repas par semaine**, délivrées gratuitement ou contre une très modeste participation financière, soit environ 2'000 repas par jour, dont une part importante sous forme de repas élaborés, le reste en colis.

En y ajoutant les personnes disposant de bons aux épiceries sociales de Caritas (9'000 personnes par mois selon Caritas, soit environ 450 par jour) et les personnes qui reçoivent des prestations sous forme de denrées alimentaires non élaborées au Caré (25'000 « colis/repas » par an¹⁷, soit environ 70 par jour), on peut y ajouter plus de 500 équivalents repas/jour.

Avec toute la réserve qui s'impose, l'estimation globale en équivalent-repas s'élève à environ **2'500 repas par jour**.

Si cette estimation se base sur les éléments connus du réseau d'organismes actifs auprès des populations précaires, rappelons ici qu'il existe d'autres « lieux » dans lesquelles il est possible d'acquérir des denrées à bas coût, tels que le marché de gros à La Praille, qui vend à très bas coût des légumes dont le calibre ne répond pas au marché, et les poubelles... via l'action des glaneurs.

¹⁷ Sur les stocks issus du Samedi du partage.

Enfin, il ne faut pas oublier l'existence et certainement l'importance des réseaux de solidarités familiaux, de proximité ou amicaux.

B. LE DEGRÉ DE COUVERTURE DES BESOINS

Pris froidement, on pourrait estimer que les besoins hypothétiques sont supérieurs à l'offre en denrées alimentaires. Il nous semble toutefois que l'existence de différentes strates d'intervenants – de l'assistance sociale individuelle aux actions communautaires de proximité, en passant par les prestations des services sociaux privés et des associations d'aide aux personnes précarisées – permet de garantir que toute personne en situation d'insécurité alimentaire peut se voir offrir un accès à une aide alimentaire.

Comme le dit le médecin responsable de l'UMSCO, à l'instar d'autres interlocuteurs, « personne ne meurt de faim à Genève ». Le réseau existant répond aux besoins alimentaires des populations démunies.

L'accessibilité à l'aide alimentaire est dépendante de deux aspects : la communication (« savoir ») et les conditions d'accès (« avoir droit ») :

- Les nombreux lieux de distribution de nourriture, les autres prestations d'aide alimentaires sont considérées comme reconnues dans les réseaux de personnes potentiellement demandeuses (migrants, sans-papiers, précaires « locaux », etc...). Le bouche-à-oreille et l'orientation par les institutions de repérage (CASS-HG, TSHM, urgences médicales et sociales,...) ou les associations semblent être efficaces et parvenir à toucher la grande majorité de la population concernée.
- L'existence de différents niveaux d'accès, à bas seuil comme par exemple au Caré ou au Café Cornavin, à seuil moyen à l'exemple des Colis du Cœur, ou encore à seuil haut, *via* l'aide financière à l'Hospice Général, est jugé comme permettant de répondre aux différentes demandes en appui alimentaire. Ces différences de seuil impliquent en corolaire l'existence de normes qui définissent les conditions d'accès à l'aide alimentaire et on relève ainsi que l'accès sous conditions de ressources est la principale norme d'accès pour le seuil moyen.

C. DES POPULATIONS, DES APPROCHES ET DES LOGIQUES À DISTINGUER

Par ailleurs et justement presque par analogie avec l'aide sociale individuelle cantonale et l'action communautaire de proximité, on peut distinguer plusieurs types de populations disposant d'accès à une aide alimentaire individuelle :

- Un segment autour des Colis du Cœur, qui concerne une population qui est suivie par des organismes sociaux publics et privés. Il s'agit d'une population plutôt « discrète », composé en grande partie de familles plutôt socialement et professionnellement insérées. On peut aussi faire l'hypothèse que ce segment se retrouve également dans les épiceries sociales.
- Un segment composite, hétérogène globalement, ou plutôt « multi-homogène » : il peut se décrire à l'aide des caractéristiques des associations auxquelles ces différents groupes

s'adressent. On peut citer Café Cornavin et une population marquée par une toxicodépendance, ou encore l'ASFAG et les femmes africaines séropositives.

- Un segment marqué par une grande précarité, à l'image des personnes qui fréquentent le Caré et les Jardins de Montbrillant.

Trois approches co-existent que l'on peut qualifier par l'intensité du travail social en lien avec la mise à disposition d'aide alimentaire:

- Une approche « neutre », à l'image des épiceries sociales, dont les bénéficiaires restent maîtres de leurs choix alimentaires et de leur statut de consommateur.
- Une approche que l'on peut qualifier de « froide », dans laquelle la délivrance de colis alimentaires est la prestation centrale, d'éventuelles autres prestations (conseils, accompagnement, etc.) étant subsidiaire. Les bénéficiaires ne peuvent choisir leurs aliments et les produits d'hygiène qui parfois les accompagnent.
- Une approche « chaude », dans laquelle la délivrance de colis alimentaires est elle-même subsidiaire d'autres formes de prestations, souvent constitutives de l'orientation de l'association. Le Colis est ici un « complément » qui vient s'ajouter aux prestations usuelles de l'association.

La première approche, dite « froide », est notamment celle des Colis du Cœur, dont la mission centrale est bien le « coup de pouce alimentaire ». Par manque de disponibilité et de ressources, les Colis du Cœur ne peuvent en effet offrir d'autres prestations.

On peut également distinguer des logiques différentes :

- Une logique d'offre : l'aide alimentaire est distribuée directement aux personnes, les bénéficiaires n'ayant pas le choix des denrées qui leur sont offerts.
- Une logique de responsabilisation : les personnes ont des bons ou des sommes d'argent qui leur permettent d'acheter des denrées. Le choix peut être plus ou moins restreint, mais le postulat est de garantir une certaine autonomie du bénéficiaire.

Ces approches et logiques coexistent dans le cadre genevois. Il n'y a pas d'échelle de valeur à rechercher entre elles, car chacune correspond à des besoins et à des populations spécifiques.

D. LES CONDITIONS D'ACCÈS ET LA DIGNITÉ DE L'USAGER

Si on peut s'interroger sur les conditions d'accessibilité de segments de populations « traditionnellement » plus difficiles à atteindre, en particulier les personnes âgées et très isolées, l'existence de différents seuils d'accessibilité est un élément positif : il permet de garantir aux populations ayant besoin d'une aide alimentaire plusieurs portes d'entrée dans le réseau, dans une forme de gradation dans la difficulté.

Les lieux d'accueil à bas seuils sont habituellement perçus comme trop stigmatisant pour des familles, plutôt insérées socialement, qui ne peuvent accepter une assistance sous cette forme. Les acteurs de terrain observent cependant que, de par la dégradation récente de la situation sociale, une plus grande proportion de familles (monparentales) a recours à ce type de structures.

Les épiceries sociales, quel qu'en soit le modèle¹⁸, préservent une pratique de consommation active (marchandises contre paiement), mais peut aussi être dans une certaine mesure plus stigmatisant pour l'usager, qui certes conserve son statut d'acteur-consommateur, mais dans un lieu délimité dont l'usage est conditionné également par un bon.

L'accès aux épiceries sociales se réalise sous conditions de ressources, validé par les services communaux qui en font l'expérience ou par Caritas en ce qui concerne leurs propres épiceries.

Également sous conditions de ressources, les Colis du Cœur, dont l'essence de l'activité est la délivrance de denrées sous réserve d'une carte de légitimation, sont dans une double position : cette association est d'une part un acteur central et généraliste, d'autre part un acteur probablement plus « froid » dans son approche que les autres associations. En ce sens, la dignité de la personne concernée est respectée dans sa sphère privée : on peut sans autre et sans craindre une « visibilité » sociale et/ou familiale recevoir une aide alimentaire.

Les personnes qui sont au bénéfice de bons sont ainsi préservées, en quelque sorte, d'une crainte éventuelle d'apparaître en situation de précarité. Il en va de même pour les bénévoles à domicile, dont le modèle est probablement celui qui protège le plus la sphère intime des bénéficiaires.

Sans conditions et à bas seuil d'accessibilité, les autres associations pratiquant le coup de pouce alimentaire se retrouvent dans d'autres logiques et d'autres publics : la délivrance de colis alimentaires étant subsidiaires à d'autres prestations (écoute, accompagnement, moment social, repas chauds, conseils ciblés, etc.), elle devient une prestation complémentaire, peut-être attendue, mais non directe.

E. LA COORDINATION

En considérant les différents partenaires de l'aide alimentaires tels que définis plus hauts, on observe que si la coordination de l'aide alimentaire individuelle est effective au niveau de l'acquisition des denrées alimentaires, elle est largement dépendante d'actions ponctuelles ou encore d'initiatives personnelles des responsables d'association ou d'institutions au niveau de sa délivrance aux bénéficiaires, que celle-ci soit directe ou indirecte, via des bons.

C'est ainsi que les Colis du cœur ont dû rappeler à ses partenaires tant « l'esprit » de l'aide qu'elle veut fournir que les dispositions qui y sont liées. La responsable a ainsi dû mettre en place une directive pour limiter la durée de distribution des Colis, négocier avec ses partenaires un ensemble de normes, voire même les rappeler quand ceci s'est avéré nécessaire.

A cette forme de coordination entre les acteurs qui délivrent des bons et les Colis qui en organisent la distribution des denrées, également fonctionnelle entre l'accueil de Caritas et leurs épiceries sociales, nous relevons que les pratiques de coordination semblent inexistantes entre les associations d'une ampleur plus modeste qui délivre aussi des colis.

¹⁸ A l'exception de celle de Lancy, qui possède une cuisine et vise davantage l'échange social que le modèle « purement » épicerie.

On peut ainsi observer que plus le volume des demandes par organisation est important, plus la coordination semble aller de soi.

F. LA QUALITÉ DE L'AIDE ALIMENTAIRE

Du point de vue de santé publique développé au point 2.4, les institutions d'aide alimentaire, tant du côté de la distribution (les Colis du Cœur) que de la fourniture (Partage) sont sensibles à la qualité des denrées fournies.

La structure professionnelle de Partage constitue un avantage certain pour garantir un respect des normes d'hygiène et de traitement des aliments. L'association dispose depuis plusieurs années de la taille critique pour assurer l'acquisition, la maintenance et la délivrance de produits frais. Il s'agit incontestablement d'une plus value qu'offre aujourd'hui le réseau.

Un effort de communication pourrait toutefois être entrepris, certains interlocuteurs ne sont pas suffisamment informés des contrôles effectués et ont des doutes sur la qualité de produits en lien avec les prescriptions de consommation. Ils ne peuvent ainsi pas expliquer à leurs bénéficiaires pourquoi certains produits sont distribués alors qu'ils ont dépassé la date limite de vente.

Concernant l'aspect diététique, les Colis du cœur tendent à améliorer la diversité des produits distribués. Les apports en laitages, fruits et légumes sont recherchés depuis quelques années en vue d'atteindre dans la mesure du possible un bon équilibre nutritionnel. A ce titre, rappelons que les colis confectionnés en 2005 ne contenaient aucun produit périssable, ni produits d'hygiène d'ailleurs, ce qui n'est plus le cas depuis la création de Partage.

4. SYNTHÈSE ET CONCLUSIONS

4.1. COHERENCE DU SYSTEME

Qu'est-ce qu'un système cohérent en matière d'aide alimentaire individuelle ? En reprenant une définition simple de la cohérence, ce système devrait tendre vers une organisation logique entre ses éléments, du point de vue des structures qui y sont actives, mais également du point de vue de *la cible* de l'aide qu'elles apportent.

On peut estimer qu'il existe en effet une cohérence structurelle du réseau, par sa diversité tant dans ses modes d'action que dans ses modalités d'accès, ou encore par l'organisation de son fournisseur principal : les ressources sont disponibles, elles sont distribuées sous conditions de ressources ou non, dans des lieux dont les tonalités sont différentes, dans le respect des bénéficiaires.

Du point de vue de la mission partagée de ce réseau, certaines interrogations subsistent. Sans omettre la nécessité d'offrir à qui en nécessite des denrées alimentaires pour qu'il puisse se nourrir, on ne doit pas faire abstraction du fait qu'offrir des denrées est un don, et que ce don n'est pas forcément du travail social. L'observation par les Colis du Cœur ces dernières années de la quasi permanence de certains bénéficiaires aura ainsi été l'occasion d'entamer une réflexion de fond avec ses partenaires émetteurs de bons sur la pertinence d'aider à long terme des familles, au risque pour celles-ci de s'ancrer / s'enfermer dans une relation assistancielle. La durée de l'aide, et son impact (positif ou négatif) sur les compétences de la personne aidée sont donc des éléments à prendre en compte.

L'exemple de Café Cornavin, vite débordé début 2008 par l'ampleur de l'appel d'air provoqué par leur première expérience de distribution d'aide alimentaire et contraint de revenir en arrière, montre également l'importance de *lier* toute distribution avec soit un ensemble de règles normatives (aide sous conditions de ressources) et/ou avec un certain degré de connaissance de la personne aidée et des difficultés qu'elle traverse.

Un autre élément à mettre en évidence est le champ de tension induit par le développement de Partage. Si personne ne remet en cause son bien-fondé et la pertinence de son existence, bien au contraire, la place qu'il occupe aujourd'hui dans le réseau est de l'ordre du monopole, et c'est ce monopole – ou plutôt la collectivisation des accès aux ressources des fournisseurs – qui parfois crée une attitude ambivalente et une crainte. La crainte étant que Partage ne puisse plus un jour fournir ce que les associations demandent, et cette crainte contribue à nourrir une certaine ambivalence dans la perception de Partage. En d'autres termes, il deviendrait inadmissible que Partage ne puisse plus fournir les associations qui en sont membres.

Enfin, et sur un plan global, nous ressortons avec le sentiment que le réseau est aujourd'hui dans une phase sensible : fortement axé ces dernières années (et toujours aujourd'hui) sur la nécessité de satisfaire des besoins perçus comme en augmentation constante, toujours sous pression, gérant dans l'urgence les situations présentes, il existe un risque d'essoufflement, à la fois du projet mais également des personnes qui le portent. En d'autres termes, on peut identifier dix à quinze personnes qui se sont fortement investies ces dix à vingt dernières années pour construire un réseau

jugé performant. Le risque étant que le jour où ces personnes renonceront à porter leur projet que celui-ci s'effondre. Cette réflexion vaut également pour les bénévoles, perçus également comme étant de plus en plus rares à s'engager. En ce sens, on doit aujourd'hui se poser la question de comment assurer l'avenir et la pérennité de ce réseau essentiel pour Genève.

4.2. RATIONALITE DU SYSTEME

On peut se poser la question de la rationalité du système en observant que différents référentiels existent pour accorder ou refuser à une personne ou à un ménage un bon pour les Colis du Cœur. Chaque association a sa propre tradition d'aide et ses critères concernant l'obtention de bons pour les Colis. Il est à noter que les personnes interrogées reconnaissent privilégier les familles pour l'obtention de bons d'aide alimentaire, tant la demande est supérieure à l'offre. Les personnes seules - surtout les hommes - sont ainsi plutôt orientés vers les structures à bas seuil.

Assurer une certaine équité d'accès entre les bénéficiaires des colis apparaît comme un besoin aujourd'hui, que ceux-ci s'approvisionnent auprès des Colis (environ 940 par semaine) ou auprès des autres associations.

La situation doit être considérée comme différente pour les personnes qui viennent ponctuellement ou chroniquement prendre un repas chaud auprès des structures qui le propose : il s'agit ici d'une approche qui doit à notre sens être maintenue comme tel, c'est-à-dire à bas seuil et donc sans conditions d'accès.

Un autre élément à mettre en évidence est le fait que le développement de la précarité ne va pas cesser des prochaines années. La rationalité commande de renforcer les structures associatives existantes et d'en étendre les capacités¹⁹.

¹⁹ L'expérience des banques alimentaires et de canaux de distribution locaux, qui a largement inspiré l'expérience genevoise, est ainsi aujourd'hui à un tournant sur le plan européen : initialement fournies par les stocks excédentaires de l'Union européenne, ce dispositif, qui a vu le jour en 1987, permettait aux États membres de débloquer les stocks publics d'aliments excédentaires en vue de leur utilisation au titre de l'aide alimentaire. La situation a changé depuis cette époque. Les stocks n'ont jamais été aussi faibles, le nombre de personnes dans le besoin a augmenté et les prix des denrées alimentaires ont récemment grimpé. Dans cet esprit, la Commission pense qu'il est fondamental d'augmenter les dépenses liées au régime et d'*autoriser les achats de denrées alimentaires sur le marché de manière permanente*. Un programme européen est en cours de conception actuellement : il vise à apporter une aide aux 43 millions d'européens menacés de pauvreté alimentaire.

En schématisant, le réseau d'aide sociale genevois fonctionne sur des filets successifs qui tentent de limiter la précarité en adoptant des modalités d'action qui correspondent aux besoins de leurs « clients » :



1. Aide sociale cantonale

Dans les limites légales cadrant son action, l'Hospice général doit répondre – par le médium financier – à des situations d'urgence pour des personnes sans revenu ou avec un revenu insuffisant pour couvrir leurs besoins.

2. Aide associative

Les familles ou individus dans une situation économique difficile peuvent obtenir une aide ponctuelle comme les Colis du Cœur ou d'autres associations, voire solliciter des fonds auprès d'associations.

3. Aide à bas seuil

Les lieux d'accueil à bas seuil constituent évidemment le dernier filet pour les personnes exclues de droit ou par choix de l'aide sociale institutionnelle

En termes de système, on voit qu'un sous-dimensionnement du « filet » associatif va entraîner une pression plus forte sur les structures à bas seuil.

4.3. CONSTATS FINAUX ET PROPOSITIONS

A. CONSTATS

Les richesses du réseau actuel sont :

- Un réseau d'appui alimentaire graduel, allant de la délivrance de colis sous conditions de ressources ou de connaissances à la possibilité de prendre des repas chauds à bas seuil d'accessibilité et dans des ambiances avec des tonalités différentes
- Un outil – les Colis du Cœur – qui favorise sans stigmatisation une aide alimentaire individuelle
- Un outil commun de récupération de marchandises périssables ou non et qui maximise les potentiels existants
- Une couverture des besoins à priori réalisée actuellement

Les risques identifiés sont :

- Un développement des facteurs de précarité : emplois à bas salaires, à temps partiel, sur appel, une crise économique dont on ne mesure pas encore clairement les effets

- Une transition « institutionnelle » à gérer ces prochaines années avec des personnes qui ont su développer et renforcer l'intervention sociale de proximité auprès des populations en situation de précarité
- Un besoin de développer un référentiel commun et affirmé entre les institutions et associations qui délivrent des bons pour un coup de pouce alimentaire sous forme de colis
- Un sentiment de délitement du bénévolat

Les potentialités sont :

- L'entrée en vigueur de la nouvelle loi sur le chômage en décembre 2007, favorisant et légitimant le développement de l'économie sociale et solidaire
- Le développement constant de Partage, notamment sur les volets structuration, acquisition de ressources propres, formation et extension du réseau de fournisseurs

Les contraintes sont :

- L'obligation de pérenniser une structure comme les Colis du Cœur sans oublier que la finalité de l'appui est avant tout sociale et pas uniquement nutritive : le coup de pouce alimentaire doit servir et accompagner une intervention sociale, et non pas se substituer aux interventions des acteurs qui ont la charge du suivi des bénéficiaires.

B. PROPOSITIONS

→ Assurer la pérennité des Colis du Cœur

Les Colis du Cœur sont une association centrale intervenant en amont des associations à bas seuil offrant des repas ou des denrées. Elle est gérée par une équipe de bénévoles depuis de nombreuses années sans garantie de pérennité. La responsable reconnaît que la gestion administrative des demandes exige toujours plus de temps, afin de garantir la qualité de la prestation.

La pérennité pourrait être soutenue par un rapprochement avec Partage en vue de maximiser les synergies, que ce soit sur le plan financier (diminution plus nette des achats), sur le plan de l'élaboration des colis (manutention) ou encore en termes d'usages des locaux²⁰ (aujourd'hui utilisés *a minima*), voire même de formation. Cette proposition de rapprochement est à débattre entre les principaux intéressés.

→ Clarifier les conditions d'accès aux colis

La pratique actuelle en délivrance de bons pour les colis mérite une clarification commune entre les institutions et associations qui les émettent, afin de garantir notamment la complémentarité avec les lieux d'accueils à bas seuil. Cette démarche a été initialisée par des entretiens bilatéraux entre la responsable des Colis et les associations envoyant beaucoup de demandes.

²⁰ Le lieu mérite en effet d'être davantage exploité. Il appartient à l'Etat de Genève, qui y verrait probablement d'un bon œil le développement d'une entreprise sociale et solidaire.

L'organisation d'une table ronde réunissant les différents partenaires serait un moyen approprié à notre sens pour élaborer en concertation un document de référence réglant les questions suivantes.

Quels publics-cible ?

A qui s'adresse ce type de prestations ? Faut-il viser prioritairement certaines populations, par exemple les ménages, monoparentaux ou non ? Les familles migrantes ? Faut-il définir des critères stricts ? Quels sont les moyens d'études des conditions de ressources à utiliser ?

Quelles modalités de distribution ?

Quelle mise en relation entre les problématiques et les modalités de distributions ? Comment améliorer l'efficacité du système tout en conservant une formule d'aide adaptée aux problématiques ?

Une proposition, mise en débat, est de mettre en place par exemple deux modalités d'aide, selon le type de situation :

- **Une aide d'urgence** limitée dans le temps, de deux à trois semaines, accordée avec un minima de normes, dont les critères d'attribution seraient basés sur des types de problématiques identifiées : pertes d'argent, factures imprévues, première demande d'aide alimentaire...
- **Une aide d'accompagnement**, intervenant dans un second temps, limité à trois mois et octroyée sur la base d'un entretien social auprès de l'organisation qui la suit, le respect d'un critère de condition de ressources et la formalisation d'un projet, qui serait évalué pour établir la reconduction de l'aide alimentaire.

Ce système pourrait s'appliquer sans autres à l'ensemble des associations qui délivre des colis, en vue d'avoir une certaine homogénéité et équité en la matière. L'idée étant de ne pas uniquement se limiter à faire évoluer deux mondes distincts (l'institution qui donne des bons, l'association qui donne des colis), mais de les mettre en résonance autour de la situation de la personne ou du ménage. Ceci peut potentiellement contribuer à améliorer la prise en charge sociale par les instances compétentes.

Nous proposons que cette élaboration se réalise dans le cadre d'un groupe de travail avec les personnes suivantes, responsables de secteurs ou d'associations engagés dans la problématique de l'aide alimentaire :

Organisation

SSVG

Représentation des communes

Colis du cœur

CCSI, Centre de Contact Suisses-Immigrés

Caritas-Genève

CARÉ

Hospice général, ARA

Hospice général, action sociale

Partage

→ **Renforcer les actions communautaires de proximité comportant des éléments liés à l'alimentaire**

A l'image des recettes à quat'sous qui travaillent sur la question alimentaire, le développement par les UAC d'actions communautaires visant à renforcer les usages sociaux des espaces publics peut amener une réflexion intéressante sur la (re)découverte des avantages des potagers urbains, autant sur le plan des apports alimentaires que sur leur valeur en termes de créations de liens et de valorisation individuelle²¹.

→ **Renforcer l'attention portée à la qualité diététique des colis alimentaires**

Comme déjà entrevu, la création de Partage a permis une amélioration notable de la qualité nutritionnelle et diététique des colis alimentaires : cet effort doit être poursuivi en vue de lutter contre l'émergence de carences propres aux populations précaires.

²¹ Voir les *Victory Gardens* américains des années 40', l'expérience *MyFarm* de San Fransisco. A Moscou, 70% des habitants ont un carré de légumes ; à New York, ils sont 30% à s'activer dans les *community gardens*, dont le nombre a considérablement augmenté ces dernières années. En France, un guide méthodologique recense les pratiques en matière d'usage du jardinage comme outil d'insertion sociale et de prévention de l'exclusion. Voir (<http://pro.nordnet.fr/jardinsons/telechargement-jtse/jardins.pdf>).

Entretiens	
Cécile Bernal Vincent Gall	Partage
Antoine Stähli Jean-Marc Bischofberger	Club social rive gauche, Ville de Genève
Dominique Demièrre	Service des affaires sociales (SAS) de la Ville de Lancy
Philippe Bossy	Service social de la Ville de Genève
Marion Attinger	Colis du cœur
Glenn Benoudiz	Café Cornavin
Pierre-Antoine Lacroix	Service de Prévention sociale et de Promotion de la santé (SPPS) de la Ville d'Onex
Jean-Marie Vienat	CARÉ
Dr Yves Jackson	chef de clinique UMSCO
François Berthoud	Service social de la Ville de Carouge
Olivier Lozeron Adrien Busch	Centre social protestant
Marie Claire Caillet	Cheffe de Projets HG
François Wuarin	Chef de service ARA
Marko Bandler	Service de l'action sociale Vernier
Arnaud Moreillon	Responsable du CASS de Châtelaine
Aïssatou Savare- Kane	ASFAG (Association Solidarité Femmes Africaines de Genève)
Laetitia Carreras	CCSI, Centre de Contact Suisses-Immigrés
Maryse Nater Marianne Ricard	Caritas-Genève