

International Review of Community Development Revue internationale d'action communautaire



Les banques d'aliments et l'effondrement des garanties minimales de l'assistance sociale au Canada Food Banks and the Collapse of the Public Safety Net in Canada Los bancos de alimentos y el derrumbe de las garantías mínimas de la asistencia social en el Canadá

Graham Riches

Number 16 (56), Fall 1986

La pauvreté : raison d'État, affaire de cœur

URI: <https://id.erudit.org/iderudit/1034406ar>

DOI: <https://doi.org/10.7202/1034406ar>

[See table of contents](#)

Publisher(s)

Lien social et Politiques

ISSN

0707-9699 (print)

2369-6400 (digital)

[Explore this journal](#)

Article abstract

Feeding Canada's poor has become a major concern for voluntary organizations and the rapid growth of food banks constitutes startling confirmation of this fact. In principle, food banks collect, store, and distribute to charitable organisations, food surpluses which would otherwise be wasted. Food banks see themselves as complementary to, not as substitutes for, government programmes.

The growth of food banks should be understood both as a symptom and a symbol of the crisis of confidence which has shaken the Welfare State. They clearly constitute a response to the collapse of the public safety net while at the same time give credence (albeit involuntarily) to the conservative ideology which maintains that the social costs of demographic and technological change should be the responsibility of private organizations rather than the State.

Cite this article

Riches, G. (1986). Les banques d'aliments et l'effondrement des garanties minimales de l'assistance sociale au Canada. *International Review of Community Development / Revue internationale d'action communautaire*, (16), 161–170. <https://doi.org/10.7202/1034406ar>

Tous droits réservés © Lien social et Politiques, 1986

This document is protected by copyright law. Use of the services of Érudit (including reproduction) is subject to its terms and conditions, which can be viewed online.

<https://apropos.erudit.org/en/users/policy-on-use/>

érudit

This article is disseminated and preserved by Érudit.

Érudit is a non-profit inter-university consortium of the Université de Montréal, Université Laval, and the Université du Québec à Montréal. Its mission is to promote and disseminate research.

<https://www.erudit.org/en/>

Les banques d'aliments et l'effondrement des garanties minimales de l'assistance sociale au Canada¹

G. Riches

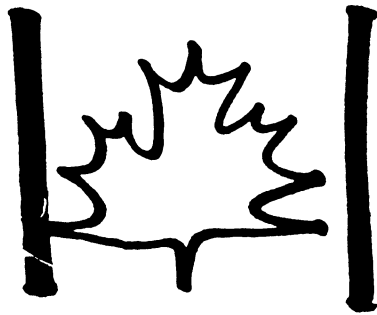
L'approvisionnement des pauvres en nourriture au Canada est devenu une préoccupation majeure des organisations bénévoles — églises, organismes non gouvernementaux et syndicats — au cours des cinq dernières années, comme l'atteste la croissance rapide du nombre de banques d'aliments (Food Banks) dans toutes les provinces, à l'exception de l'Île-du-Prince-Édouard et de Terre-Neuve. La plupart des banques sont dans l'ouest du Canada, en Colombie-Britannique surtout. Même si les données actuelles relatives à ce phénomène

sont sujettes à caution, on peut néanmoins affirmer qu'entre 1981, année où la première banque d'aliments a été fondée à Edmonton, et la fin de 1985, 94 organismes se déclarant banques d'aliments ont été créés. Remarquons, en passant, qu'au cours de la seule année 1985, alors que l'on saluait la reprise économique, 19 nouvelles banques d'aliments ont vu le jour.

Nous présenterons d'abord le phénomène des banques d'aliments sous l'angle de leur mode de fonctionnement et de leur type ; de leurs origines, de leurs organismes par-

rains et de leur mode de financement ; de leurs « clientèles » et du nouveau visage de la pauvreté qu'elles reflètent. Dans un deuxième temps, nous analyserons l'effondrement des garanties minimales de l'assistance sociale en rapport avec le phénomène des banques d'aliments. Le terme « assistance sociale » est pris ici au sens de programmes d'assurance-chômage et de bien-être social. Ensuite, nous traiterons des fonctions politiques des banques d'aliments et des contradictions inhérentes à leur activité, pour esquisser enfin de nou-

162 velles approches qui définissent la sécurité sociale autrement qu'en termes de minimum social et de garanties minimales.



1. Le développement des banques d'aliments au Canada

Définitions

Au départ, il importe de comprendre la spécificité des banques d'aliments par rapport à une série d'initiatives auxquelles elles collaborent et qui répondent au même besoin. Citons les « soupes populaires » dirigées par les missions religieuses et les églises, les programmes publics et privés de repas pour écoliers, les programmes de nutrition, les popotes roulantes et les refuges qui servent le petit déjeuner, telle l'Armée du Salut. Ces services existent depuis plusieurs décennies et font partie des mesures d'urgence ponctuelles de l'État-providence canadien. Aucun relevé systématique n'en a été fait mais

il est évident qu'ils constituent un ultime recours pour de nombreux Canadiens.

Même si certaines banques d'aliments prennent part à la distribution directe de nourriture aux démunis, les brochures que beaucoup d'entre elles publient indiquent que la plupart sont des entrepôts centralisés, des plaques tournantes en quelque sorte, dont l'objectif est la collecte, l'entreposage et la distribution de surplus d'aliments. Ces organismes à but non lucratif offrent leurs services gratuitement aux agences de première ligne qui fournissent de la nourriture et des repas à ceux qui ont faim.

Il y a en effet des surplus d'aliments dans le système de production et de distribution, et l'objectif des banques d'aliments est de rendre ces surplus, qui autrement seraient gaspillés, disponibles aux organisations capables de les utiliser à bon escient. Les stocks d'aliments sont livrés directement à des foyers et institutions qui desservent des populations défavorisées, ou distribués sous forme de paniers de provisions, par l'intermédiaire d'agences de services sociaux. Les banques conçoivent leur action en termes de conservation, de partage, de coordination ; elles se voient comme une plaque tournante plutôt que comme des organismes de dépannage semblables à ceux des églises et autres organismes non gouvernementaux. La plupart des banques d'aliments tiennent également à être perçues comme complémentaires aux programmes d'assistance gouvernementale et ne veulent d'aucune façon se substituer à eux.

Voilà, brièvement exposées, les intentions des banques ; il y a, bien sûr, plusieurs exceptions. D'abord, il convient de noter que toute la nourriture ne provient pas de surplus puisque certaines banques en achètent. De même, la plupart des dons de particuliers consistent en

nourriture achetée ; il ne s'agit donc pas de « surplus » eu égard à l'industrie de l'alimentation. Quant à la nourriture donnée par les supermarchés, elle est déjà payée et ne constitue un « surplus » que par rapport aux exigences de la rentabilité. Deuxièmement, toutes les banques d'aliments ne fonctionnent pas à partir d'entrepôts centralisés. La banque d'aliments de Kitchener-Waterloo gère plusieurs comptoirs et le groupe Moisson Montréal achemine les dons des hôtels et des restaurants aux agences de dépannage. Troisièmement, la banque d'aliments du Vancouver métropolitain distribue directement ses paniers de provisions à la population ; d'autres banques de la Colombie-Britannique ont pris, certaines dès le départ, la forme de comptoirs alimentaires. Enfin, comme nous le verrons, il semble que les paniers de provisions remplacent des prestations d'aide sociale insuffisantes ou inexistantes.

Modèles de banques d'aliments

D'après les études disponibles, il existerait deux grandes catégories de banques d'aliments, avec des variantes. Ces distinctions sont utiles pour comprendre les origines des banques d'aliments et donner une idée des fonctions qu'elles peuvent ou pourraient remplir dans le système de bien-être social canadien. En tenant compte des origines des banques, des organismes qui les parraineraient, de leurs activités et de leurs fonctions on pouvait, en 1984, discerner un modèle « bénévole » et un modèle « syndical ».

Le modèle bénévole

Les banques d'aliments de type bénévole sont essentiellement des organisations charitables reconnues, liées aux églises ou aux organisations non gouvernementales. Elles bénéficient donc d'un résér-

voir de bénévoles, mais il leur arrive d'engager du personnel en vertu des programmes gouvernementaux d'emplois communautaires. Leur objectif est de secourir leur prochain. Elles mettent l'accent sur le partage, la conservation et la récupération des surplus d'aliments. Toutes ont fini par se lier directement ou indirectement à des programmes de dépannage alimentaire.

En 1984, des banques d'aliments de ce type oeuvraient dans huit des dix capitales provinciales, dans la capitale nationale et dans cinq autres grandes villes canadiennes. On retrouve également des banques dans 35 autres municipalités où elles sont actives tant en milieu urbain que dans les régions rurales environnantes. Quatre-vingts pour cent de ces banques d'aliments sont établies dans l'ouest du Canada, pour la plupart en Colombie-Britannique et en Alberta. La première banque d'aliments a été créée à Edmonton en 1981. Des initiatives semblables ont ensuite vu le jour en Colombie-Britannique, en 1982, à Regina, en 1983, et dans le reste du pays en 1984 et en 1985. L'Ouest a très certainement pris l'initiative dans ce domaine.

L'influence des banques d'aliments américaines sur les principales banques d'aliments canadiennes est une autre caractéristique importante à signaler. Les bénévoles canadiens sont allés visiter des banques américaines, par exemple celles de Détroit ou de New York, ou bien ont invité des responsables américains, notamment ceux de la St. Mary's Food Bank, de Phoenix, Arizona (fondée en 1966, cette banque est la première banque d'aliments américaine : voir St. Mary's Food Bank, s.d.). Le directeur de la banque d'aliments du Vancouver métropolitain a même travaillé comme bénévole dans les banques d'aliments américaines. L'Église catholique et ses organismes affiliés, actifs depuis les débuts des

banques d'aliments, ont largement contribué à créer ce lien.

Il existe toutefois de grandes différences, pratiques et idéologiques, entre les banques de ce modèle. Sur le plan de la collecte et de la distribution des vivres, à Edmonton, Calgary, Regina et Ottawa, les banques fonctionnent à partir d'un entrepôt central. Leurs activités consistent à ramasser, à classer et à distribuer des vivres (massivement ou sous forme de paniers de provisions) à des organismes affiliés qui, eux, les distribuent. Ces banques assument ainsi des fonctions de coordination pour des agences de première ligne et ne participent qu'indirectement au dépannage. D'autres banques, dont Moisson Montréal, font la liaison entre les fournisseurs et les agences, par exemple entre les restaurants et les foyers. À Kitchener-Waterloo, on a mis sur pied une coopérative d'achat. Enfin, en Colombie-Britannique, à Vancouver notamment, et au Nouveau-Brunswick, on a organisé des programmes de distribution directe.

Sur le plan idéologique, des différences de conception existent aussi quant au rôle du gouvernement, à l'éducation du public et à l'action sociale. Plusieurs banques d'aliments de type bénévole reçoivent, directement ou indirectement, des subventions des trois paliers de gouvernement. Certaines en retirent dans le cadre des programmes fédéraux ou provinciaux de création d'emplois ; d'autres bénéficient de diverses formes d'assistance municipale (dégrèvements de taxes, usage d'équipements municipaux, etc.). Le conseil municipal de la ville de Prince-Albert a même mis seize acres de terrain à la disposition de la banque d'aliments de la région. Cette aide n'est pas négligeable et place les banques dans une situation ambiguë lorsqu'elles ont à critiquer les politiques sociales dont découle la situation qu'elles se don-

nent mission de combattre. Certaines banques ont ouvertement choisi d'éviter tout débat public alors que d'autres considèrent qu'elles ont un rôle à jouer dans la sensibilisation de la population et la défense des intérêts des pauvres.

Le modèle syndical

Ce modèle fait référence aux vingt banques d'aliments (dix-huit en Colombie-Britannique et deux en Alberta) et aux six comptoirs alimentaires (situés en Colombie-Britannique) qui fonctionnent à partir des centres d'Action-chômage (CAC). Même si les données sur ces banques sont encore très fragmentaires, on constate que leurs principes et leurs pratiques diffèrent de ceux des banques de type bénévole. Bon nombre ont été créées par les syndicats durant la vague de mises à pied déclenchée par le gouvernement de la Colombie-Britannique au début des années quatre-vingt. Elles reçoivent, dans cette province, l'appui de la B. C. Federation of Labour ; le personnel salarié est engagé par la centrale, qui reçoit des subventions du gouvernement fédéral à cette fin. Les bénéficiaires sont invités non seulement à participer aux activités des banques d'aliments mais également à s'engager dans diverses formes d'action sociale organisées par les CAC. Ces groupes s'attaquent donc à la fois au manque de nourriture et aux autres problèmes des démunis, qu'ils soient liés à l'assurance-chômage, à l'assistance sociale, au logement, à l'aide juridique ou à la défense des droits des assistés sociaux. Dans ce type de groupe, c'est l'objectif de la participation qui prime, de façon à ce que les bénéficiaires s'identifient au groupe et le reconnaissent comme leur.

Les comptoirs alimentaires — dont au moins un, celui de Quesnel, en Colombie-Britannique, a été créé par une banque d'aliments — accordent également beaucoup

164 d'importance au principe de la participation et contribuent ainsi à maintenir la dignité des personnes ayant recours aux services de dépannage alimentaire. Les comptoirs, qui sont liés aux centres d'Action-chômage, achètent certains produits au prix coûtant et ont peu de frais fixes. Seules les personnes recevant des prestations de chômage ou d'assistance sociale et qui sont membres du comptoir peuvent bénéficier de ces services.

Il est important de retenir que les banques d'aliments du Canada ne sont pas seulement l'oeuvre des églises et des organismes non gouvernementaux (comme on le croit généralement et comme les médias le laissent entendre); un certain nombre ont été créées par le mouvement syndical. Ce sont ces dernières surtout, appuyées par les centrales syndicales et par certains groupes oecuméniques (par exemple l'Église Unie du Canada et l'organisation « Solidarité », en Colombie-Britannique), qui insistent sur la nécessité de combiner services de dépannage et action politique. Lorsqu'on songe au nombre de personnes qui ont recours aux banques d'aliments depuis 1981, cette politisation des pratiques n'a rien de surprenant.

Qui a recours aux banques d'aliments ?

Il est difficile de présenter un portrait global des usagers des ban-

ques d'aliments : les données ne sont pas toujours assez sûres, homogènes et comparables d'une province à l'autre. Les deux principales sources d'information sont les banques elles-mêmes et les agences avec lesquelles elles travaillent.

Les catégories et les chiffres présentés ici sont tirés de compilations mensuelles publiées dans les bulletins ou brochures d'information de diverses banques d'aliments. Dans la mesure du possible, ces informations ont été confirmées par des contacts directs avec les responsables. On peut se fier à ces données car les banques peuvent, d'après les demandes qu'elles reçoivent (grosses commandes et dépannage de personnes ou de familles), tenir un compte assez fidèle des stocks qui leur passent entre les mains.

La banque d'aliments du Vancouver métropolitain a nourri 186 973 personnes au cours de l'année 1984; celle d'Edmonton a approvisionné l'équivalent de 114 177 personnes, soit environ 45 000 personnes différentes; à Regina, près de 50 000 personnes ont eu recours à la banque d'aliments pour des périodes de trois à cinq jours. Moisson Montréal, pour sa part, a servi 146 000 repas en 1985. Ces chiffres sont tout simplement renversants : même si l'on tient compte de leur imprécision relative, ils témoignent du fait que des centaines de milliers de Canadiens ont eu recours aux banques d'aliments depuis le début des années 1980.

En outre 73 % des banques d'aliments canadiennes ont affirmé, dans un sondage récent, avoir été plus actives en 1985 qu'en 1984. En effet, pour les banques qui possèdent des données couvrant ces deux années (celles de Vancouver, Calgary, Edmonton, Regina et Toronto), on constate une augmentation de la demande de plus de 50 %.

C'est lorsqu'on examine les

caractéristiques démographiques des usagers que l'on peut percevoir le plus nettement les visages actuels de la pauvreté. Ces caractéristiques varient d'une banque à l'autre. Les meilleures données disponibles pour 1984 indiquent que, selon les cas, de 40 % à 87 % des usagers sont des adultes, et que de 35 % à 60 % sont des enfants ou des jeunes. Les familles constituent la plus grande partie des usagers; 70 % des banques interrogées sur la situation en 1985 ont déclaré que les femmes sont les principales utilisatrices et que les hommes et les enfants constituent environ 40 % de la clientèle. Ces résultats confirment les conclusions d'une étude récente effectuée par le Conseil national du bien-être social (1985 : 1-2), qui a constaté une augmentation significative de la pauvreté des familles et des enfants; de plus, la pauvreté des années 1980 frappe de plus en plus durement les femmes. La faim est donc un phénomène qui touche les familles, particulièrement les femmes et les enfants.

Les bénéficiaires de l'assistance sociale et de l'assurance-chômage sont parmi les plus grands consommateurs de paniers de provisions, avec ceux qui n'ont aucun revenu, ceux qui ne touchent plus de prestations et ceux qui attendent d'en recevoir. Selon une publication de la banque d'aliments d'Edmonton, par exemple, 62 % des usagers de cette organisation sont des bénéficiaires de l'aide sociale, et 18 % n'ont aucun revenu (Edmonton Food Bank, 1985 : 5).

Il y a même une banque (la Calgary Inter Faith Food Bank) qui donne de la nourriture exclusivement à ceux qui ne reçoivent aucune forme de prestation. Les banques aident aussi des travailleurs à bas revenu, et portent secours à des maisons d'accueil et à des institutions pour femmes victimes de violence, pour handicapés

mentaux et pour itinérants. Ce phénomène, plus marqué dans les régions de Toronto et de Montréal qu'ailleurs, souligne le manque de ressources chronique de ces organisations.

En ce qui concerne l'offre de nourriture, on constate qu'elle est le fait des représentants de toutes les étapes de la chaîne, producteurs, usines de transformation, grossistes et détaillants. Des aliments préparés sont offerts par des restaurants, des hôtels et des individus, à l'occasion de collectes d'argent ou de dons en nature et de campagnes parrainées par des clubs de football et des postes de radio et de télévision.

Cette description rapide des activités et des objectifs des banques d'aliments canadiennes depuis 1981 reste forcément incomplète mais elle permet de saisir quelques-unes des raisons qui ont contribué à la naissance de ce phénomène et de commencer à évaluer son impact présent et à venir sur la notion de garanties minimales de l'assistance sociale.

En effet, comment expliquer l'essor des banques d'aliments dans un pays comme le Canada, qui possède un régime d'assurance-chômage (depuis 1941), un régime d'assistance publique (depuis 1966) et un éventail de programmes provinciaux d'assistance sociale ? Pourquoi, dans un pays pourvu d'un très vaste système public de sécurité sociale, crée-t-on des banques d'aliments privées, et pourquoi importe-t-on des concepts d'un pays — les États-Unis — où les programmes sociaux publics sont moins développés et plus controversés ?

2. L'effondrement des garanties minimales

Cet article vise à montrer que le développement du phénomène des banques d'aliments au Canada doit être perçu à la fois comme un symptôme et comme un symbole

de la crise de confiance qui ébranle l'État-providence. Cette crise a été accentuée par divers facteurs : par le discours gouvernemental qui veut que l'inflation et les déficits budgétaires ne puissent être maîtrisés sans une politique de compressions budgétaires ; par la priorité accordée au secteur privé lorsqu'il s'agit de croissance économique ; par l'absence d'engagement clair en faveur du plein emploi ; par une prétendue « opinion publique » mécontente de l'ampleur des dépenses de l'État et, enfin, par l'effritement du soutien politique et populaire nécessaire à un système de sécurité sociale garantissant, à même les deniers publics (cotisations obligatoires et impôt sur le revenu), une protection adéquate contre le chômage, la maladie, les accidents, etc. En d'autres termes, les banques d'aliments marquent le recul de l'État par rapport aux services publics qui étaient censés compenser les interruptions de revenu dont Leonard Marsh avait dressé la liste il y a plus de quarante ans (voir Marsh, éd. 1975). Dans ce contexte, l'essor du bénévolat n'est pas du tout fortuit.

On peut donc dire que les banques d'aliments sont symptomatiques de l'effondrement des garanties minimales de l'assistance sociale mais elles sont aussi, probablement sans le vouloir, des symboles du néo-conservatisme. Ce courant, selon Resnick (1984 : 138), « fait la promotion de l'individualisme au détriment du collectivisme et rejette à la fois le principe de l'égalité (des chances aussi bien que de condition), le principe de la redistribution sur lequel repose l'État-providence et le rôle interventionniste des gouvernements. C'est une idéologie populiste qui invoque la moralité traditionnelle dans sa défense de l'ordre social capitaliste. Par ailleurs, il prétend être plus démocratique que les idéologies libérales ou sociales-démocrates ».

Les banques d'aliments constituent des expressions tangibles du point de vue selon lequel les coûts sociaux des changements démographiques et technologiques et des politiques économiques des gouvernements doivent être pris en charge par les organisations bénévoles. Les conséquences de ce virage, ce sont les membres les plus vulnérables de la société qui les subissent : femmes, enfants, assistés sociaux, chômeurs, autochtones et petits salariés. Dans la mesure où les banques d'aliments sont vues d'un bon oeil par la population, elles accréditent les théories de la nouvelle droite, pour qui l'État-providence gaspille les ressources du pays et précipite son déclin économique et social (Moscovitch, 1983). De façon plus générale, on peut dire que les banques d'aliments signalent la remise en cause d'un objectif qui, depuis la fin de la deuxième guerre mondiale, faisait partie du consensus social : une économie de plein emploi, assurant à tous un niveau de vie minimal.

Certains prétendent que les banques d'aliments n'ont rien à voir avec ces débats idéologiques sur la crise de l'État-providence et sont avant tout une réponse directe, pragmatique, au problème que posent les surplus d'aliments et le gaspillage des ressources : elles émaneraient d'une offre excédentaire et ne feraient que déplacer la nourriture vers le point où elle peut être utilisée de la façon la plus efficace, permettant d'éviter le gaspillage et les hausses de coûts (du moins pour les détaillants), tout en faisant la promotion des valeurs de partage et de conservation. Du point de vue écologique, ces arguments ne sont pas sans mérite.

Ils passent cependant sous silence deux points importants. D'abord, ils ne font nullement mention de l'industrie de l'alimentation et de ses politiques de fixation des prix. D'autre part, dès sa fondation,

166 en 1966, la doyenne des banques d'aliments américaines, la St. Mary's Food Bank, a établi un lien non équivoque entre les surplus d'aliments et le problème de la faim, en se donnant trois grands objectifs énoncés dans sa brochure : réduire, au moyen des surplus d'aliments, les dépenses des organismes de charité, assurer l'écoulement de ces surplus et donner à manger aux familles dans le besoin.

De toute évidence, aux États-Unis, les programmes gouvernementaux de soutien du revenu et de « coupons alimentaires » (Food Stamps) ont été nettement insuffisants pour garantir un minimum décent à la population. Le secteur privé a dû prendre le relais et, au cours des années soixante-dix, les banques d'aliments, par la mise sur pied de « Second Harvest » (Deuxième Moisson), ont étendu leur réseau à travers le pays. Aux États-Unis, il ne fait aucun doute que les banques d'aliments suppléent les défaillances du système de sécurité sociale et témoignent d'un nouvel essor du bénévolat. Or, comme nous l'avons indiqué, les banques américaines sont une source d'inspiration pour les militants du mouvement canadien.

Par ailleurs, on constate qu'au Canada, entre 1981 et 1984, période qui correspond à la naissance et au développement des banques d'aliments, le nombre de chômeurs et de bénéficiaires de l'assistance

sociale a augmenté de façon spectaculaire, surtout dans les provinces de l'ouest. Dans l'ensemble du Canada, le nombre de chômeurs officiellement recensés s'est accru de 61 % entre mars 1981 et mars 1984. Les provinces de l'est et du centre du Canada (y compris le Manitoba) affichaient des taux inférieurs à la moyenne nationale mais dans les trois provinces de l'ouest, la situation est tout autre : le taux d'augmentation du nombre de chômeurs était de 90 % en Saskatchewan, de 196 % en Alberta et de 144 % en Colombie-Britannique. Quant au nombre de chômeurs touchant des prestations d'assurance-chômage, il s'est accru de 59 % dans l'ensemble du Canada, de 46 % en Saskatchewan, de 245 % en Alberta et de 145 % en Colombie-Britannique. De même, les listes de bénéficiaires d'assistance sociale se sont allongées de 40 %, de 61 % et de 104 % dans ces trois provinces alors que la moyenne nationale était de 37 %. Ces chiffres ne tiennent pas compte des chômeurs qui ne touchent plus de prestations, ni des autochtones qui retirent des prestations d'aide sociale.

En 1984, le taux de chômage officiel était de 11,4 % au Canada. Ce chiffre ne tient pas compte des chômeurs « cachés », dont le nombre a augmenté de 39 % entre 1981 et 1984 (Statistique Canada, 1985). En considérant aussi les autochtones qui vivent dans les réserves, où le taux de chômage peut atteindre 90 %, les chômeurs des Territoires du Nord-Ouest et du Yukon, ainsi que les résidents des institutions pénales, on est confronté à un taux de chômage proprement effarant. De surcroît, c'est surtout le chômage chronique qui est en augmentation. Selon Statistique Canada (1985), depuis le début de la récession, les chômeurs chôment beaucoup plus longtemps : 50,1 % d'entre eux sont restés sans travail

pendant quatorze semaines ou plus en 1983, contre 35,2 % en 1980 ; en fait, pour un chômeur sur dix, c'est de périodes de chômage de plus d'un an qu'il faut parler en 1984 (comparativement à 3,8 % en 1980).

Cette situation a gravement alourdi le fardeau de l'assurance-chômage, qui était conçue pour faire face à des interruptions d'emploi temporaires mais non au chômage chronique. De la même façon, les programmes provinciaux d'assistance sociale n'ont fait que procurer une aide ponctuelle à des chômeurs occasionnels. Les politiques de restrictions budgétaires sont dans une large mesure une réaction à cette explosion du nombre de bénéficiaires. Ironiquement, certains politiciens fédéraux et provinciaux des années trente voyaient dans l'accroissement du rôle de l'État un moyen de réaliser des économies ; leurs revendications, alimentées par la crainte d'une détérioration du climat social, ont abouti à la création du régime d'assurance-chômage en 1940 (Struthers, 1985). Aujourd'hui ce point de vue n'est plus de mise. La tendance est aux programmes de création d'emplois temporaires et au gel ou à la suppression des prestations. Les banques d'aliments sont apparues pour suppléer les déficiences du système de sécurité sociale, particulièrement nettes dans les trois provinces de l'ouest, notamment la Colombie-Britannique. Il n'est dès lors guère étonnant que ce soit l'Ouest qui ait pris les devants dans le domaine des banques d'aliments.

Mais il ne faut pas croire que les banques d'aliments résultent seulement de l'augmentation du chômage et de ses répercussions sur le reste du système de sécurité sociale. Les données fournies par la banque d'aliments d'Edmonton (Edmonton Food Bank, 1985 : 5-9) et par une agence de Regina montrent que la principale raison pour laquelle les gens recourent aux

banques d'aliments est l'insuffisance des prestations d'aide sociale. Cette explication est confirmée par les responsables des banques d'aliments de tout le pays, et renforce les conclusions de nombre d'organismes qui ont publié des études sur la pauvreté au cours des deux dernières décennies (CCDS, 1975, 1979 et 1983 ; NAPO, trimestriel ; SPCMT, 1984 ; NPD, 1984 ; SPRC, 1983 ; CHSAE, 1983 ; s.n., 1983a ; et s.n., 1983b). On a d'ailleurs constaté un peu partout que les banques ont une « période de pointe » en fin de mois, lorsque les prestations d'aide sociale sont épuisées ; en outre, les fonctionnaires de l'aide sociale envoient leurs clients aux banques d'aliments. Les remboursements de prestations perçues en trop, les allocations logement diminuées, la sévérité accrue des critères d'admissibilité pour les aptes au travail, les délais administratifs de plus en plus longs constituent autant d'indices de l'insuffisance du système de sécurité sociale. Selon un observateur albertain, « l'existence des banques d'aliments montre que les gens acceptent le bas niveau des prestations ».

L'insuffisance des prestations pose tout le problème du rôle du gouvernement fédéral dans l'interprétation et l'application du régime d'assistance publique adopté en 1966. Cette loi reconnaît que les Canadiens dans leur ensemble doivent se soucier de venir en aide adéquatement aux personnes qui, pour raisons d'inaptitude au travail, décès du pourvoyeur principal, maladie, invalidité, âge ou autres, ne peuvent subvenir à leurs besoins et à ceux des personnes dont elles ont la charge ; il incombe également aux Canadiens de prévenir et d'éliminer les causes de la pauvreté et de la dépendance (voir spécialement le préambule de la loi, ch. 45). Même si la loi ne fournit pas de définition précise de ce qu'elle entend par « assistance adéquate », il reste

que cette notion est clairement reconnue dans les conditions régissant la contribution du gouvernement fédéral aux programmes provinciaux. Cette question mérite une analyse approfondie qui dépasserait le cadre de cet article.

Qu'il suffise de dire que le gouvernement fédéral a permis l'érosion des droits sociaux des Canadiens qui ont besoin d'une assistance adéquate en manquant à l'esprit de la loi. Il s'est aussi abstenu de lier sa contribution financière à la manière dont les provinces gèrent les programmes, notamment au chapitre des critères d'admissibilité et des procédures d'appel. Cette attitude n'est ni accidentelle ni récente : elle caractérise toutes les ententes bilatérales en matière d'assistance sociale au Canada depuis les années soixante-dix. Ce laxisme a préparé le terrain aux banques d'aliments, ainsi d'ailleurs que le resserrement des critères d'admissibilité à l'assurance-chômage et l'hésitation des gouvernements à utiliser les fonds publics pour entreprendre des programmes de création d'emplois permanents.

Or, même si l'on admet que l'insuffisance des prestations, l'augmentation spectaculaire du nombre de demandes d'aide et le resserrement des critères d'admissibilité constituent des problèmes temporaires ou marginaux, il faut se demander ce que ressentent les victimes de cette situation lorsqu'elles se retrouvent sans protection ou ne reçoivent pas assez pour vivre. Pour elles, les garanties minimales n'existent plus ; le système de sécurité sociale ne les a pas protégées. Elles n'ont pas de droits et sont des citoyens de seconde zone.

Enfin, il est évident que les banques d'aliments symbolisent l'abandon d'un modèle de justice sociale fondé sur l'institutionnalisation des droits des citoyens ; elles consacrent de même l'acceptation de mesures sociales de plus en plus résiduel-

les (Titmuss, 1974) par rapport au bénévolat. Dans ce sens, les banques d'aliments reflètent, peut-être à leur insu, le postulat néo-conservateur selon lequel les solutions privées aux problèmes sociaux sont préférables dans la mesure où elles sont moins chères, encouragent les bénéficiaires à l'autonomie et stimulent la participation communautaire. Ce ne sont pas là des objectifs sans mérite ; encore faut-il que les mesures proposées puissent les atteindre et que les principaux intéressés tirent profit du changement. Or, les données provenant des banques d'aliments américaines montrent que la charité privée ne suffit pas à la demande : en 1983-1984, alors que l'économie américaine se redressait, elles ont fait face à une demande accrue de plus de 20 %. Un sondage réalisé auprès des responsables de nouveaux programmes d'alimentation a révélé, de même, que 71 % trouvaient la charité privée insuffisante (FRAC, 1984).

Cet intérêt pour les solutions néo-conservatrices et le recours au secteur privé remonte à la période de restrictions budgétaires inaugurée par le gouvernement fédéral en 1975 ; le premier ministre Trudeau demandait alors aux Canadiens de « se serrer la ceinture ». Même le gouvernement néo-démocrate de la Saskatchewan a présenté dans son budget de 1976 un programme de « restrictions volontaires ». La réduction du déficit et la priorité à accorder au secteur privé pour stimuler la croissance économique constituent les objectifs officiels de la politique économique du gouvernement actuel à Ottawa ainsi que de la plupart des gouvernements provinciaux. Pour ce qui est de la redistribution des revenus et du respect des droits sociaux, on n'en parle guère, même si Ottawa continue de proclamer sa fidélité envers les concepts d'« universalité » et de « minimum garanti ». Mais aucun

168 porte-parole officiel n'a reconnu l'insuffisance des prestations d'aide sociale et de chômage et sa conséquence, la prolifération des banques d'aliments. Faut-il conclure que le principe d'une transition du système public de sécurité sociale à un système de charité privée est déjà accepté ?



3. Fonctions politiques et fonctions contradictoires des banques d'aliments

À la lumière de cette analyse, comment envisager le rôle des banques d'aliments par rapport au système de sécurité sociale canadien ? Au départ, il convient de signaler que le développement des banques d'aliments remplit plusieurs fonctions contradictoires qui peuvent être qualifiées de progressistes ou de réactionnaires selon la lecture idéologique que l'on en fait. D'une part, il faut admettre que l'écho rencontré par ces initiatives dans les médias a sans doute contribué à une prise de conscience

de l'ampleur des surplus d'aliments et du gaspillage qui existent dans le système de production et de distribution alimentaires. Du point de vue écologique, c'est un acquis dont l'importance ne saurait être négligée.

Les banques d'aliments ont également attiré l'attention de la population canadienne sur les dimensions effarantes du problème de la faim dans notre société et sur l'insuffisance des programmes sociaux. Même si les politiciens aiment citer les banques d'aliments comme exemples de la générosité du public et des bienfaits du bénévolat, ils n'apprécient guère d'avoir à répondre de l'insuffisance des programmes d'assistance sociale, d'assurance-chômage et de soutien du revenu, qui ne parviennent pas à nourrir convenablement leurs bénéficiaires et encore moins à les loger. Les banques d'aliments sont un rappel constant du fait que le problème social et économique le plus important au Canada est le chômage et qu'il frappe non pas uniquement les hommes célibataires mais surtout les femmes, les enfants et les familles.

Par ailleurs, le phénomène des banques d'aliments témoigne de la capacité des églises, des organismes non gouvernementaux, des syndicats et des entreprises de faire face aux crises graves, avec un soutien gouvernemental minime. Les banques ont réussi à canaliser les sentiments altruistes de la population tout en accomplissant l'une des fonctions les plus importantes du bénévolat : mettre en évidence les besoins qui exigent une intervention publique immédiate. Surtout, elles ont nourri des milliers de gens qui n'auraient pas mangé sans elles. À ces divers titres, elles apparaissent comme des catalyseurs du progrès social.

En même temps, cependant, leur activité comporte un aspect de contrôle social qui peut avoir des

conséquences régressives pour l'avenir du système de sécurité sociale au Canada. L'un des reproches les plus sérieux que l'on puisse leur adresser est de détourner l'attention du public et des responsables politiques de l'urgence de réformer le système, en donnant l'impression qu'il fonctionne et qu'elles ne font que parer au plus pressé. Elles tiennent en effet à souligner que la nourriture distribuée par elles n'est qu'un supplément aux prestations sociales, même si tout indique qu'elle est en train d'en remplacer une partie. La demande très forte à laquelle les banques font face à la fin de chaque mois, lorsque les prestations sont épuisées, et le fait que les fonctionnaires de l'aide sociale envoient leurs clients s'approvisionner auprès d'elles semblent confirmer cette tendance. L'attitude des fonctionnaires montre aussi que les autorités politiques sont conscientes de l'insuffisance des prestations même si elles ne la reconnaissent pas. Les organismes de défense des bénéficiaires craignent d'ailleurs que les prestations d'aide sociale soient amputées d'un montant équivalent à la valeur de la nourriture donnée par les banques d'aliments. Cette crainte n'est pas sans fondement, car déjà le gouvernement de la Saskatchewan soustrait de ses prestations d'aide sociale le montant des allocations familiales versées par le gouvernement fédéral.

Les banques d'aliments dégagent aussi l'État de ses responsabilités dans la mesure où elles donnent aux gens l'impression qu'elles peuvent faire face à la crise à court et à moyen terme. À cet égard, elles sont devant un dilemme : pour être crédibles elles doivent convaincre le public et les fournisseurs qu'elles sont en mesure de répondre aux besoins, mais par le fait même elles masquent les défaillances du système.

Bien sûr, certaines banques

d'aliments (celles de Vancouver et d'Edmonton) réclament le relèvement des prestations et demandent à l'État de prendre ses responsabilités (Edmonton Food Bank, 1985 : 13), car à elles seules les banques ne suffisent pas aux besoins, ni aux États-Unis, ni dans l'ouest du Canada, où on est obligé de refuser des gens ou de diminuer les quantités. C'est là peut-être une réalité que la société ne veut pas voir. Dans une large mesure, l'impression que les banques d'aliments constituent une solution adéquate à un problème social qui frappe l'ensemble du pays est renforcée par les personnes, les groupes et les organisations qui continuent à donner temps, nourriture et argent. Les banques d'aliments se développent toujours au Canada et la plupart ne prévoient pas disparaître d'ici deux à cinq ans. Certaines songent même à devenir permanentes.

Ainsi institutionnalisées les banques d'aliments pourraient avoir des effets profondément négatifs sur la légitimité du système public de sécurité sociale, en faisant apparaître l'aide sociale comme un privilège et non plus comme un droit, en recourant à la vieille notion douteuse de « mérite » pour adjuger des ressources insuffisantes, et en se rangeant à l'idée que les organismes privés et les comités d'urgence peuvent résoudre le problème malgré son envergure. Comme le souligne Struthers (1985), les banques d'aliments font oublier que la notion de système public de sécurité sociale a fait son chemin dans les années trente en partie à cause de l'échec complet du bénévolat devant l'ampleur du chômage, de la faim et de la misère.

En s'occupant de nourrir les gens, par ailleurs, les églises et les organismes non gouvernementaux négligent d'autres tâches souvent pressantes, et cela préoccupe plusieurs de leurs membres, notamment ceux qui ont l'impression que

les politiciens n'assument pas leurs responsabilités.

Mais la fonction de contrôle social la plus importante des banques d'aliments est autre : du fait qu'elles deviennent un appendice du système public d'aide sociale, elles se trouvent à renforcer l'éthique du travail et de la productivité, en donnant au système la possibilité de continuer à limiter l'accès à l'aide sociale, en vertu du principe selon lequel aucun bénéficiaire ne doit recevoir plus que le salarié le moins bien rémunéré ; c'est sur ce principe que s'appuie la fonction de contrôle social exercée par les politiques sociales sur le marché du travail. La pauvreté est considérée comme un problème individuel et les prestations sont censées n'assurer que la subsistance. Tout le monde fait comme si elles étaient suffisantes en dépit des multiples preuves du contraire. Le rôle véritable des barèmes de l'aide sociale est de contenir les demandes salariales et d'amener les assistés sociaux à travailler pour n'importe quel salaire. On postule, évidemment, que le chômeur ou la chômeuse, et non la structure du marché, est responsable de sa situation. En devenant partie du système d'aide, les banques d'aliments contribuent à rendre les travailleurs dociles : personne n'aime être vu en train de faire la queue pour avoir de quoi manger. Les fonctions contradictoires du système public de sécurité sociale deviennent ainsi celles des banques d'aliments. Ce n'est donc pas en multipliant celles-ci, ni en revenant à la situation qui a précédé leur apparition, en 1981, que l'on corrigera les déficiences du système. Il faut songer à autre chose.

4. Au delà des garanties minimales

Il n'est possible d'ébaucher, dans le cadre de cet article, que les grandes lignes d'un projet de réforme

de la sécurité sociale au Canada. D'abord, il doit être clair pour tout le monde que la croissance économique sans création d'emplois préconisée par les néo-conservateurs est stérile ; on ne fera pas disparaître le chômage, la pauvreté et les inégalités en choquant les riches sous prétexte qu'ils propageront l'abondance, ni en pratiquant une politique de restrictions à l'égard des pauvres. Il faut commencer par reconnaître que le problème prioritaire est celui du chômage chronique et admettre la faillite des programmes gouvernementaux actuels.

Il s'agit essentiellement de redéfinir la notion de légitimité sociale, traditionnellement liée, dans nos sociétés, au travail rémunéré. À l'heure actuelle, on ne peut vivre convenablement à moins de gagner un très bon salaire ou d'être deux à travailler. Pour trop de Canadiens, ces deux solutions sont impossibles ou de plus en plus inaccessibles. Dans un contexte de concurrence internationale accrue, de libéralisation des échanges avec les États-Unis et de croissance économique à tout prix, les conséquences sociales positives d'un projet politique de redistribution basé sur l'universalité sont de plus en plus mises de côté.

Le plein emploi et la volonté de garantir un salaire adéquat à ceux qui ont un emploi, de même que des prestations convenables à ceux qui sont exclus du marché du travail tel qu'il est défini traditionnellement, doivent être reconnus comme le fondement d'une société progressiste et démocratique. L'objectif du plein emploi ne doit pas relever d'une morale dépassée, axée sur le dur labeur, la productivité et la consommation, et aussi exigeante pour les travailleurs que généreuse pour les riches, mais découler de l'idéal de la pleine participation de tous à la construction de la société. Tous les citoyens

170 devraient avoir leur place, qu'ils occupent un emploi au sens où on l'entend habituellement ou qu'ils exercent d'autres formes d'activité (travail domestique, bénévolat, études, éducation des enfants, etc.).

Cette vision peut sembler utopique. Pourtant, si l'objectif du plein emploi est reconnu comme souhaitable et réalisable, et si des politiques fiscales progressives (à la fois pour les entreprises et pour les particuliers) sont mises en place et assorties d'un système de revenu annuel garanti, il sera possible de garantir les droits sociaux et économiques des citoyens. Le retour à l'individualisme des années trente est indéfendable. On ne peut davantage se satisfaire des principes libéraux qui ont engendré l'État-providence de l'après-guerre. Les banques d'aliments mettent en évidence la fragilité des principes sur lesquels repose l'organisation sociale actuelle au chapitre du développement de l'individu et de la sécurité collective. Pour vaincre la faim et le gaspillage des ressources il faut dépasser les structures économiques et sociales actuelles. Les banques d'aliments montrent l'urgence du débat.

Graham Riches
Faculté de service social
Université de Regina
Saskatchewan, Canada
Traduit de l'anglais par
Lorne Huston

NOTE

¹ Ce texte est une version revue et mise à jour de « Feeding Canada's Poor: The Rise of the Food Banks and the Collapse of the Public Safety Net », communication présentée au deuxième colloque sur les politiques provinciales d'assistance sociale (Université de Calgary, 1^{er} mai 1985). Pour le texte original de la communication, voir Ismael (à paraître).

Bibliographie

CCDS (Conseil canadien de développement social) (1975, 1979, 1983), *Canadian Fact Book on Poverty*.

CHSAE (Coalition of Human Service Agencies in Edmonton) (1983), *The Unkindest Cuts: The Impact of the Recent Social Allowance Cutbacks*, septembre.

CNBS (Conseil national du bien-être social) (1985), *Profil de la pauvreté, 1985*, octobre.

EDMONTON FOOD BANK (1985), *Hunger in Our City*, février.

FRAC (Food Research and Action Center) (1984), *Bitter Harvest. A Status Report on the Need for Emergency Food Assistance in America*, Washington, novembre.

ISMAEL, J., éd. (à paraître), *The Canadian Welfare State: Evolution and Transition*, University of Alberta Press.

MARSH, L. (1975), *Report on Social Security for Canada 1943*, University of Toronto Press.

MOSCOVITCH, A. (1983), *The Welfare State since 1975*, communication présentée à la Conférence de l'Association d'économie politique (6-7 octobre).

NAPO (National Anti-Poverty Organization) (trimestriel), *NAPO News*, bulletin.

NPD (Nouveau Parti Démocratique, aile ontarienne) (1984), *The Other Ontario*, juin.

RESNICK, P. (1984), « The Ideology of Neo-Conservatism », dans K. MAGNUSSEN et autres (éd.), *The New Reality*, New Star Books.

SAINT MARY'S FOOD BANK (s.d.), Brochure, Phoenix, Arizona.

SPCMT (Social Planning Council of Metropolitan Toronto) (1984), « The Adequacy of Welfare Benefits: Responding to the Recession », *Social Infopac*, 3, 4, octobre.

STATISTIQUE CANADA (1985), *La Population active*, cat. 71-001, janvier.

SPRC (Surfacing the Poor Research Collective) (1983), *Income Adequacy in Relation to the Poverty Cut-Off Lines by Family Size, Montreal Census Metropolitan Area 1981: Location and Characteristics of the Poor*, juillet.

STRUTHERS, J. (1985), « The Rise of Public Welfare », *Briarpatch*, février.

S.n. (1983a), *Burdens and Benefits: Social Assistance in Saskatchewan in the 1980's*, University of Regina, Social Administration Research Unit, mai.

S.n. (1983b), *Report of the Manitoba Task Force on Social Assistance*, septembre.

TITMUSS, R.M. (1974), *Social Policy: An Introduction*, Allen and Unwin.