



Inspection générale
des affaires sociales
n°2013-122R



Conseil général de l'alimentation, de l'agriculture et des
espaces ruraux
N°13094

Evaluation ex ante du Programme Opérationnel 2014-2020 pour la mise en œuvre du Fonds européen d'aide aux plus démunis (FEAD)

RAPPORT

Établi par

Philippe BALNY
Ingénieur général des Ponts,
des Eaux et des Forêts

Alexandre PASCAL
Membre de l'Inspection générale des
affaires sociales

Olivier MARTIN de LAGARDE
Inspecteur général de l'Agriculture

Mars 2014

Remerciements

La mission remercie tout particulièrement le Docteur Carole Cretin pour son précieux concours à l'organisation des travaux.

Synthèse

- [1] En application des dispositions de l'article 16 du règlement (UE) n°223/2014 du Parlement européen et du Conseil du 11 mars 2014, la présente mission avait pour objet de réaliser l'évaluation *ex ante* du Programme opérationnel (PO) présenté par la France pour la mise en œuvre du FEAD sur la période 2014-2020.
- [2] A ce titre, la mission a, en premier lieu, effectué un état des lieux général concernant l'aide alimentaire en France. Il en ressort principalement que :
- 3,6 millions de personnes ont bénéficié de l'aide alimentaire en 2012. Le public potentiellement concerné est cependant plus large : le nombre de personnes vivant sous le seuil de pauvreté monétaire (60 % du revenu médian), susceptible de demander l'aide, est en effet de 8,7 millions ;
 - l'aide alimentaire représente de l'ordre de 1Md€chaque année, financé pour un quart à partir d'aides publiques (aide européenne, aides budgétaires de l'Etat et des collectivités locales, exonérations fiscales), pour un autre quart à partir d'aides privées (collecte de denrées auprès de la distribution alimentaire, dons des particuliers, mécénat...) et, pour la moitié restante, par la valorisation financière du bénévolat ;
 - le mouvement associatif et son réseau de bénévoles jouent un rôle central dans la distribution de l'aide aux personnes démunies.
- [3] La mission a également rappelé les principales caractéristiques de la mise en œuvre en France du Programme européen d'aide aux plus démunis (PEAD) instauré en 1987 :
- il a reposé sur un mécanisme de troc de denrées prélevées sur les stocks d'intervention de la politique agricole commune (PAC) ;
 - le lien avec la PAC, à l'origine très étroit, s'est progressivement distendu, ce qui se traduit aujourd'hui par le transfert de l'aide alimentaire européenne au ministère des affaires sociales et par la création du FEAD ;
 - quatre associations étaient attributaires de l'aide européenne : la Croix-Rouge française, la Fédération française des banques alimentaires (FFBA), « Restaurants du cœur - Les relais du cœur » et le Secours populaire français. Elles distribuaient ensuite l'aide aux bénéficiaires finaux, soit directement, soit par l'intermédiaire d'autres structures (cas de la FFBA notamment) ;
 - le montant du PEAD en 2013 était de 71 millions d'euros.
- [4] La mission a ensuite examiné le PO selon les critères d'évaluation proposés par le règlement.
- [5] S'agissant de l'élaboration du PO, elle a relevé que la concertation avec les acteurs concernés avait été satisfaisante, notamment grâce à la mise en place d'une instance spécifique (« Comité de concertation et de suivi »). Cette dernière a permis à chacune des parties prenantes de faire valoir ses points de vue tout au long du processus de réflexion et de préparation du PO.
- [6] Sur le fond, la mission a observé que :
- le diagnostic proposé par le PO présentait les principaux éléments attendus sur la situation de la pauvreté et de l'insécurité alimentaire en France mais qu'il ne pouvait développer, dans un cadre restreint, certains aspects pourtant importants (caractérisation des différentes formes de pauvreté, existence d'inégalités territoriales, évocation de certains publics particuliers...) ;

- le PO s'inscrit bien dans une démarche d'ensemble de lutte contre la pauvreté et les exclusions mais sa contribution directe à l'objectif de réduction de la pauvreté fixé par la « Stratégie européenne 2020 » est plus difficile à établir.

[7] Concernant la cohérence interne et l'organisation de la mise en œuvre du FEAD :

- le PO distingue clairement deux catégories différentes de publics éligibles : les situations d'urgence, d'une part, l'aide dans la durée, d'autre part ;
- le PO détermine une procédure d'évaluation par étape des demandes par les OP (appréciation de la situation socio-économique des demandeurs) qui ne fait pas l'objet d'une uniformisation (pas de calcul identique d'un « reste à vivre ») ;
- le dispositif de gouvernance a évolué par rapport au PEAD avec le transfert de la gestion de l'aide au ministère des affaires sociales, ce qui est cohérent au regard tout à la fois des caractéristiques du FEAD, dont le lien avec la PAC est désormais supprimé, et de l'organisation administrative française ;
- le système continue à reposer sur le mouvement associatif avec quelques associations (OP) bénéficiaires de l'aide européenne, désormais soumises à un nouveau cadre législatif et réglementaire (procédures d'habilitation et obligations de *reporting*) ;
- les procédures de mise en œuvre reprennent largement celles du PEAD, qui avaient fait leurs preuves (recours à FranceAgriMer qui joue désormais le rôle d'organisme intermédiaire, lancement d'appels d'offre centralisés, sélection des denrées, livraisons aux OP, distribution par celles-ci aux bénéficiaires ou à d'autres structures...).

[8] Concernant la cohérence externe, la mission suggère qu'à l'avenir une articulation plus forte soit établie entre le FEAD et d'autres programmes concourant à des objectifs proches (programmes en matière d'équilibre nutritionnel, de santé et d'insertion sociale).

[9] Du point de vue de l'allocation des ressources, le PO prévoit bien un échéancier permettant à la France de respecter les obligations en matière de cofinancement. La répartition des ressources entre OP sera révisée régulièrement sur la base des remontées chiffrées concernant l'activité de chacune d'entre elles. Il en résultera une plus grande transparence.

[10] Enfin, un dispositif de remontée et de suivi des données est prévu par le PO. Pour le suivi, il s'appuie sur des indicateurs déjà existants. Pour les indicateurs d'impact, il reste à formaliser. Le déploiement d'un système d'information (SI) est prévu pour fiabiliser le processus de remontée. La mission insiste sur la nécessité de progresser rapidement sur ces points.

[11] En définitive, la mission considère que le PO assurera une continuité dans la mise en œuvre de l'aide alimentaire européenne en France.

[12] Pour l'avenir, un examen à mi-parcours et une réflexion de fond sur l'organisation de l'aide alimentaire sont recommandés, en incluant une comparaison avec les pratiques d'autres pays européens.

Sommaire

REMERCIEMENTS.....	2
SYNTHESE	3
SOMMAIRE.....	5
INTRODUCTION.....	7
1. PRESENTATION DU FONCTIONNEMENT DE L’AIDE ALIMENTAIRE EN FRANCE ET DU ROLE JOUE PAR L’AIDE EUROPEENNE.....	10
1.1. <i>Présentation d’ensemble de l’aide alimentaire en France</i>	10
1.1.1. Principales caractéristiques de l’aide alimentaire en France	10
1.1.2. Principaux acteurs de l’aide alimentaire.....	11
1.1.3. Etat des lieux de la pauvreté et de l’insécurité alimentaire en France.....	14
1.2. <i>Place et modalités de fonctionnement de l’aide européenne dans le dispositif français d’aide alimentaire</i>	16
1.2.1. Mise en place et évolution du PEAD.....	16
1.2.2. Principales caractéristiques du fonctionnement du PEAD en France.....	17
1.2.3. Le Programme National d’Aide Alimentaire (PNAA).....	21
1.3. <i>Présentation des principaux programmes progressivement déployés en France en parallèle du PEAD</i>	22
1.3.1. Le Programme National Nutrition Santé (PNNS)	23
1.3.2. Le Programme Alimentation et Insertion (PAI)	23
1.3.3. Le Programme National pour l’Alimentation (PNA)	24
1.3.4. Le Pacte national de lutte contre le gaspillage alimentaire lancé en France en 2013	24
1.3.5. Le plan pluriannuel contre la pauvreté et pour l’inclusion sociale de 2013	24
2. PRESENTATION DU TRAVAIL DE PREPARATION DU PO ET EVALUATION DU DISPOSITIF DE CONCERTATION.....	25
2.1. <i>Présentation du processus de rédaction du PO</i>	25
2.2. <i>Evaluation des conditions de participation des parties intéressées à l’élaboration du PO</i>	26
3. EVALUATION DU DIAGNOSTIC PROPOSE PAR LE PO	27
3.1. <i>Description de la méthodologie retenue dans l’élaboration du diagnostic</i>	27
3.2. <i>Présentation des principaux éléments de fond du diagnostic</i>	27
3.3. <i>Pertinence du diagnostic</i>	28
4. EVALUATION DE LA CONTRIBUTION DU PO A L’OBJECTIF DE REDUCTION DE LA PAUVRETE	29
5. ANALYSE DE LA COHERENCE DU PO, DE SON ORGANISATION ET DE SA MISE EN ŒUVRE.....	30
5.1. <i>Présentation et caractéristiques d’ensemble du nouveau dispositif envisagé</i>	30
5.2. <i>Analyse de la cohérence interne du PO</i>	30
5.2.1. Sélection des publics éligibles à l’aide et détermination de leurs besoins.....	31
5.2.2. Choix des opérations concernant la nature de l’aide et la procédure mise en œuvre	33
5.2.3. Le choix des organisations partenaires (OP)	36
5.2.4. Analyse de la gouvernance prévue pour le FEAD.....	39
5.3. <i>Analyse de la cohérence externe du PO</i>	39
6. COHERENCE DES RESSOURCES BUDGETAIRES ALLOUEES AU REGARD DES OBJECTIFS DU PO	40

6.1. Présentation d'ensemble des ressources prévues par le PO	40
6.1.1. Présentation du plan de financement envisagé par le PO	40
6.1.2. Analyse par la mission.....	41
6.2. Modalités prévues de répartition des ressources entre OP	41
6.2.1. Présentation du dispositif prévu par le PO	41
6.2.2. Analyse par la mission.....	42
7. EVALUATION DU DISPOSITIF DE SUIVI ENVISAGE ET DE LA COLLECTE DES DONNEES	43
7.1. Présentation du dispositif prévu par le PO.....	43
7.2. Analyse du dispositif.....	44
7.2.1. Du point de vue du contenu du PO et de l'organisation d'ensemble du suivi.....	44
7.2.2. Du point de vue de la faisabilité du dispositif de remontées des données chiffrées..	45
7.2.3. Du point de vue de la pertinence des indicateurs de suivi.....	45
7.2.4. Du point de vue de la fiabilité du processus de remontées chiffrées.....	46
7.2.5. Du point de vue de l'évaluation de l'impact du PO.....	47
7.2.6. Conclusion concernant le dispositif de suivi	47
CONCLUSION.....	48
LETTRE DE MISSION.....	49
LISTE DES PERSONNES, ASSOCIATIONS ET STRUCTURES RENCONTREES OU INTERVIEWEES	55
SIGLES UTILISES	59
LISTE DES ANNEXES	61
ANNEXE 1 : PRESENTATION DU DISPOSITIF D'HABILITATION DES PERSONNES MORALES DE DROIT PRIVE METTANT EN ŒUVRE L'AIDE ALIMENTAIRE.....	63
ANNEXE 2 : PRESENTATION DES DISPOSITIFS D'ENCOURAGEMENT AUX DONS PRIVES EN FAVEUR DES ASSOCIATIONS INTERVENANT EN MATIERE D'AIDE ALIMENTAIRE.....	67
ANNEXE 3 : EVOLUTION DU TAUX DE PAUVRETE MONETAIRE EN FRANCE DEPUIS 1970	71
ANNEXE 4 : DETAIL DES DENREES DISTRIBUEES AU TITRE DU PEAD	73
ANNEXE 5 : PRESENTATION DE FRANCEAGRIMER (FAM).....	77
ANNEXE 6 : DETAIL DES DONNEES DISTRIBUEES AU TITRE DU PNA	79
ANNEXE 7 : CARTE DE LA PAUVRETE MONETAIRE EN FRANCE METROPOLITAINE	83
ANNEXE 8 : PRESENTATION DU CONSEIL NATIONAL DES POLITIQUES DE LUTTE CONTRE LA PAUVRETE ET L'EXCLUSION (CNLE)	85
ANNEXE 9 : PRESENTATION DE LA MISE EN PLACE DU SYSTEME D'INFORMATION DE REMONTEES CHIFFREES EN MATIERE D'AIDE ALIMENTAIRE.....	87

Introduction

- [13] La présente mission avait pour objet, en application des dispositions de l'article 16 du règlement européen relatif au Fonds européen d'aide aux plus démunis (FEAD)¹, de réaliser « l'évaluation *ex ante* » du projet de Programme opérationnel (PO) produit par les autorités françaises pour la mise en place de ce fonds sur la période 2014-2020.

CONTEXTE DE LA MISSION D'ÉVALUATION *EX ANTE* ET CONTENU DE LA COMMANDE

- [14] Par lettre de mission, datée du 5 juin 2013, signée de la ministre des affaires sociales, du ministre de l'agriculture, de l'agroalimentaire et de la forêt ainsi que de la ministre déléguée chargée des personnes handicapées et de la lutte contre l'exclusion, il a été demandé à l'Inspection générale des affaires sociales (IGAS) et au Conseil général de l'alimentation, de l'agriculture et des espaces ruraux (CGAAER)² de réaliser une « mission d'évaluation pour la mise en place du Fonds européen d'aide aux plus démunis (FEAD) ».
- [15] Cette mission fait suite à la décision de créer un nouveau Fonds européen : le FEAD. Elle s'inscrit plus précisément dans le cadre du travail de préparation de la mise en œuvre opérationnelle des dispositifs de ce fonds au niveau national. Le FEAD doit en effet remplacer, à compter de l'année 2014, le « Programme européen d'aide aux plus démunis » (PEAD) qui permettait, depuis 1987, la distribution de denrées alimentaires, financée sur le budget de la politique agricole commune (PAC).
- [16] S'agissant de la commande passée à la mission, le règlement relatif au FEAD prévoit que la mise en place du FEAD et sa déclinaison dans chacun des États concernés suppose au préalable la préparation par les États d'un « programme opérationnel » (PO) pour la période 2014-2020 et, en application de l'article 16 mentionné plus haut, la réalisation en parallèle d'une « évaluation *ex ante* » « par des experts indépendants des services en charge de la conception du programme ». C'est au titre de cette évaluation que la présente mission a été sollicitée.
- [17] Selon les termes de la lettre de mission, l'évaluation à laquelle il était demandé de procéder avait pour objectif « d'améliorer et de renforcer la qualité finale du PO en cours de constitution ».
- [18] L'évaluation devait à ce titre :
- « consister en un travail itératif entre la structure au sein de l'État membre en charge de l'écriture du PO et les évaluateurs » ;
 - « accompagner la conception du programme » ;

¹ Article 16 du règlement : « Evaluation ex ante. 1. Les États membres réalisent une évaluation *ex ante* de chaque programme opérationnel. 2. Cette évaluation *ex ante* est effectuée sous la responsabilité de l'autorité chargée de l'élaboration du programme opérationnel. Elle est transmise à la Commission en même temps que le programme et est accompagnée d'un résumé. 3. L'évaluation ex ante d'un PO I porte sur les éléments suivants: a) la contribution à l'objectif fixé par l'Union de réduire d'au moins 20 millions, d'ici 2020, le nombre de personnes en situation de pauvreté ou menacées de pauvreté et d'exclusion sociale, eu égard au type de privation matérielle ciblé par l'action et compte tenu de la situation de l'État membre en matière de pauvreté, d'exclusion sociale et de privation matérielle; b) la cohérence interne du programme opérationnel proposé et le rapport que celui-ci entretient avec d'autres instruments financiers pertinents; c) la cohérence des ressources budgétaires allouées et des objectifs du programme opérationnel; d) la contribution des réalisations prévues aux résultats et donc aux objectifs du Fonds; e) la participation des parties concernées ; f) le caractère adéquat des procédures de suivi du programme opérationnel et de collecte des données nécessaires à la réalisation des évaluations.

² L'IGAS et le CGAAER sont deux instances indépendantes des services qui étaient en charge de la rédaction du PO. Ils sont placés auprès des ministres.

- « en évaluer toutes les composantes, de la sélection des priorités au système de suivi » ;
- « expliciter un schéma d'intervention logique » ;
- « démontrer la contribution du fonds à la stratégie UE 2020 ».

[19] La lettre de mission précise en outre que l'évaluation avait à se prononcer sur la cohérence interne du PO et des éventuels liens prévus avec d'autres instruments financiers européens ou nationaux, sur la cohérence des ressources budgétaires allouées avec les objectifs du PO, sur la contribution des réalisations prévues aux résultats et sur le caractère adéquat des procédures de suivi du PO et de collecte des données nécessaires à la réalisation des évaluations.

[20] La présente évaluation a vocation à être transmise à la Commission en même temps que le projet de PO.

DEFINITION DES OBJECTIFS DE LA MISSION ET ELEMENTS DE CADRAGE

[21] Conformément au règlement relatif au FEAD et à la commande ministérielle, la mission a conçu son travail comme devant permettre de satisfaire les objectifs suivants :

- sur la procédure de préparation du PO : veiller à ce que ce processus se déroule dans les conditions attendues et, en particulier, être attentif à ce que le mécanisme de concertation mis en place par les rédacteurs du PO soit véritablement « participatif » et permette d'associer pleinement, à chacune des étapes de la rédaction, l'ensemble des acteurs concernés par la mise en place du FEAD ;
- sur le fond, analyser : la pertinence du diagnostic proposé par le PO ; la contribution du programme à l'objectif fixé par l'Union européenne de réduction du nombre de personnes menacées de pauvreté et d'exclusion sociale ; la cohérence interne du PO ; ses liens avec les autres instruments financiers ; la bonne allocation des ressources et le dispositif de suivi et de collecte des données ;
- plus globalement, s'assurer que les échanges entre l'administration en charge de la rédaction du PO et les différentes parties prenantes ont contribué à l'amélioration de la qualité de la conception du programme et permettront une mise en œuvre rapide de celui-ci, dans des conditions conformes aux exigences communautaires.

[22] Le travail de cadrage de la mission a par ailleurs permis de soulever plusieurs difficultés propres au contexte et aux conditions de réalisation de cette mission. Les principaux points méritant d'être mentionnés sont les suivants :

- le FEAD étant mis en œuvre pour la première fois à partir de l'année 2014, l'exercice d'évaluation *ex ante* demandé était, lui aussi, nouveau et ne pouvait donc bénéficier de l'expérience éventuelle ni de la méthodologie d'exercices antérieurs similaires. Certes, d'autres Fonds, comme le FSE par exemple, font l'objet de telles évaluations *ex ante*. La mission a examiné comment ces évaluations avaient pu être conduites. Toutefois, l'objet et les modalités de mise en œuvre de ces Fonds déjà existants et du FEAD sont assez sensiblement différents, ce qui a, en conséquence, limité assez fortement les possibilités de comparaison ;
- en lien avec le point précédent, la mission n'a pas pu s'appuyer autant qu'elle l'aurait souhaité sur l'exploitation d'indicateurs ou de référentiels élaborés, de tels instruments n'existant encore que de façon relativement partielle dans le champ d'investigation qui était le sien ;

- l'évaluation a dû se dérouler alors que le PO était en cours de rédaction et que le règlement européen n'était pas lui-même pleinement stabilisé. La mission a eu connaissance des propositions successives de rédaction de la DGCS. La dernière version prise en compte par la présente évaluation est la version qui a été présentée en « Comité de concertation et de suivi » le 26 février 2014. Pour des questions matérielles, il n'a en revanche pas été possible à la mission de prendre en compte dans ses travaux les versions du PO postérieures à la date du 3 mars 2014 dans la mesure où elle ne disposait alors plus de suffisamment de temps avant le rendu de ses conclusions pour procéder à une analyse satisfaisante.

PRESENTATION DE L'ORGANISATION DU TRAVAIL DE LA MISSION

[23] La mission a organisé ses travaux en trois phases :

- dans un premier temps, elle a rencontré l'ensemble des principaux acteurs concernés par le sujet de son évaluation (commanditaires, administrations centrales, acteurs associatifs, personnalités qualifiées, représentants des collectivités impliquées dans l'action sociale et la distribution d'aide alimentaire...) ³. Au cours de cette phase, la mission a également réalisé plusieurs déplacements sur le terrain ⁴ afin de rencontrer les acteurs locaux et d'avoir une vue concrète du fonctionnement des dispositifs d'aide alimentaire. Les entretiens organisés au cours de cette première phase de travail ont permis de disposer du point de vue de chacun des interlocuteurs sur les modalités de mises en œuvre du PEAD et a également permis de recueillir leurs observations, demandes et souhaits concernant le futur FEAD ;
- dans un deuxième temps, la mission a joué un rôle d'accompagnement dans l'élaboration du PO. Tout en restant dans son rôle d'évaluateur, elle a ainsi assisté aux différentes réunions du « Comité de concertation et de suivi » spécifiquement mis en place par l'administration pour la préparation du PO et a pu, au fur et à mesure de l'avancement des travaux, faire part de ses observations orales, permettant ainsi de réaliser un véritable travail itératif ;
- enfin, dans un troisième temps, elle a élaboré son rapport d'évaluation et présenté ses conclusions à l'occasion de la tenue d'une séance spécifique du Comité de concertation et de suivi organisée le 13 mars 2014.

[24] Le rapport traitera successivement :

- de l'organisation actuelle de l'aide alimentaire en France et du rôle joué par l'aide européenne (1) ;
- de la participation des parties concernées au processus de concertation mis en œuvre lors de la préparation du PO (2) ;
- de l'évaluation du diagnostic sur lequel repose le PO (3) ;
- de la contribution du PO à l'objectif de réduction de la pauvreté (4) ;
- de la cohérence tant interne qu'externe du PO (5) ;
- de la cohérence des ressources budgétaires allouées au regard des objectifs du PO (6) ;
- du dispositif de suivi envisagé et de la collecte des données (7).

³ Voir la liste des personnes rencontrées en fin de rapport.

⁴ Ces déplacements ont eu lieu dans les départements de l'Ille-et-Vilaine, de l'Indre-et-Loire, de la Marne, du Nord et du Vaucluse.

1. PRESENTATION DU FONCTIONNEMENT DE L'AIDE ALIMENTAIRE EN FRANCE ET DU ROLE JOUE PAR L'AIDE EUROPEENNE

1.1. Présentation d'ensemble de l'aide alimentaire en France

1.1.1. Principales caractéristiques de l'aide alimentaire en France

- [25] L'aide alimentaire dispose, depuis 2010, d'un cadre législatif. La loi n° 2010-874 du 27 juillet 2010 de modernisation de l'agriculture et de la pêche (LMAP) a en effet donné une définition à l'aide alimentaire⁵ qui fait partie du dispositif d'ensemble de lutte contre la pauvreté⁶.
- [26] Cette loi définit, plus largement, la politique publique de l'alimentation, qui se décline notamment via le Programme national pour l'alimentation (PNA). Elle fait également référence à un certain nombre de programmes nationaux intervenant en matière alimentaire comme le Programme national nutrition santé (PNNS)⁷.
- [27] L'aide alimentaire représente une masse financière qui a été estimée en 2009 par la Cour des Comptes⁸ à plus de 1Md€ par an réparti en trois parts : un quart d'aides publiques (aide européenne, dépenses budgétaires de l'Etat et des collectivités territoriales, exonérations fiscales), un quart d'aide privée (dons en nature et en espèces, ramasse⁹, mécénat...) et la moitié correspondant à la valorisation du bénévolat au sein des associations intervenant dans le dispositif d'aide alimentaire.
- [28] Le nombre de bénéficiaires de l'aide alimentaire en France peut être évalué, à partir des estimations des principales associations nationales, et compte tenu des sources d'informations disponibles, à près de 3,6 millions de personnes¹⁰. Au total, en 2012, l'aide alimentaire a permis de fournir un nombre de repas estimé à 700 millions¹¹ en moyenne, correspondant à près de 300 000 tonnes de denrées distribuées¹².

⁵L'article L.230-6 du Code rural et de la pêche maritime dispose que « *L'aide alimentaire a pour objet la fourniture de denrées alimentaires aux personnes les plus démunies. Cette aide est apportée tant par l'Union européenne que par l'Etat ou toute autre personne morale (...)* ».

L'article R.230-9 du code rural et de la pêche maritime précise que : « *L'aide alimentaire (...) consiste en « la mise à disposition des personnes les plus démunies de denrées alimentaires qui proviennent notamment : 1° D'achats au moyen de la cession de stocks d'intervention de l'Union européenne de crédits du Programme européen d'aide aux plus démunis prévu par le règlement (CE) n° 1234/2007 du Conseil du 22 octobre 2007 portant organisation commune des marchés dans le secteur agricole et dispositions spécifiques en ce qui concerne certains produits de ce secteur (règlement " OCM unique ") ; 2° D'achats réalisés au moyen de crédits du programme national d'aide alimentaire ; 3° D'achats réalisés par une personne morale de droit public ou une personne morale de droit privé au moyen d'autres fonds publics » 4° De la collecte, du tri et de la transformation de denrées invendues répondant aux exigences en vigueur en matière d'hygiène des denrées alimentaires, réalisés aux moyens de contributions publiques ».*

⁶ L'article R.115-1 du Code de l'action sociale et des familles indique que « *le dispositif de réponse à l'urgence sociale et de lutte contre la pauvreté comprend notamment (...) l'aide alimentaire, en particulier celle définie par l'article L. 230-6 du code rural et de la pêche maritime (...)* ».

⁷ Cf. *infra*, partie 1.3 sur le PNA et le PNNS.

⁸ « *Rapport sur les circuits et mécanismes financiers concourant à l'aide alimentaire en France* », Cour des Comptes, septembre 2009.

⁹ La « ramasse » consiste, pour les structures caritatives, à récupérer les produits invendus et/ou retirés de la vente par les distributeurs et commerçants (produits proches de la date de péremption par exemple).

¹⁰ Source : DGAL et DGCS pour l'année 2012.

¹¹ Source : mission à partir des déclarations des associations.

¹² Source : DGAL et DGCS.

- [29] Cette aide peut prendre des formes variées : distribution de denrées selon le libre choix des bénéficiaires, distribution de repas aux personnes en grande précarité par les maraudes ou dans les centres d'hébergement d'urgence, paniers repas préparés et remis aux bénéficiaires, aides spécifiques pour les nourrissons, restaurants sociaux, chèques alimentaires, aides pécuniaires... Par ailleurs, l'aide alimentaire passe aussi par la vente de denrées à prix très réduits dans les épiceries sociales ou solidaires. Cette dernière forme d'aide est souvent présentée par les acteurs qui la proposent comme un outil particulièrement adapté à la réinsertion sociale des personnes les plus démunies.
- [30] La notion d'aide alimentaire s'est progressivement enrichie. En effet, au fil du temps, elle n'a plus été considérée comme relevant uniquement de l'assistance et comme devant exclusivement permettre de faire face à des besoins strictement alimentaires mais s'est élargie aux dimensions de réinsertion sociale et de protection de la santé en matière nutritionnelle. La France a ainsi progressivement mis en place une politique nationale de l'aide alimentaire visant à la complémentarité des politiques sanitaires et sociales.
- [31] Pour les personnes en situation d'isolement ou d'exclusion (personnes sans domicile fixe ou hébergées dans des structures sociales par exemple), la distribution d'aide alimentaire est bien souvent la seule porte d'entrée possible vers d'autres dispositifs d'aide. C'est également l'une des rares occasions pour les intervenants sociaux et/ou les bénévoles d'entrer en contact avec les personnes les plus démunies.

1.1.2. Principaux acteurs de l'aide alimentaire

- [32] La mise en œuvre des dispositifs d'aide alimentaire en France repose sur l'intervention de nombreux acteurs privés et publics, au premier rang desquels figurent les associations. Les autres acteurs sont l'Europe, l'Etat, les collectivités territoriales (départements et communes), le secteur privé (producteurs, distributeurs, entreprises) et les particuliers au travers du bénévolat et des dons.
- 1.1.2.1. Le secteur associatif à but non lucratif joue un rôle essentiel en matière d'aide alimentaire.
- [33] Historiquement, le rôle des associations en matière d'actions caritatives, et en particulier d'aide alimentaire, a toujours été important, avec notamment les quatre « têtes de réseaux associatives » désignées par l'Etat dès 1987 : Croix-Rouge française, Fédération française des banques alimentaires (FFBA), Secours populaire français et les « Restaurant du Cœur – Les relais du cœur » plus connus sous l'appellation les « Restos du Cœur ».
- [34] Ces « têtes de réseaux » assurent la distribution des produits mis à disposition, notamment par le PEAD et le Programme national d'aide alimentaire (PNAA)¹³. Il convient cependant de préciser que la FFBA est d'une nature différente des trois autres associations dans la mesure où elle ne distribue pas directement de denrées alimentaires aux personnes démunies, mais joue un rôle d'intermédiaire avec des structures (autres associations, Centre communaux d'action sociale...) réalisant la distribution.
- [35] Ces quatre associations déclarent avoir distribué pour l'année 2012¹⁴ :
- la Croix-Rouge française : 4 592 tonnes de denrées à 291 695 personnes ;
 - la FFBA : 99 940 tonnes de denrées à 820 122 personnes ;
 - les « Restos du Cœur » : 79 071 tonnes de denrées à 865 282 personnes ;
 - le Secours Populaire : 93 307 tonnes de denrées à 1 483 466 personnes.
- [36] Toutefois ces « têtes de réseau » ne constituent pas, à elles seules, la totalité du tissu associatif participant à l'aide alimentaire en France.

¹³ Cf. *infra* la partie 1.2 pour la présentation du PEAD et du PNAA.

¹⁴ Source : DGCS.

- [37] En effet, au niveau local, un grand nombre de structures et d'associations¹⁵ autres que les quatre précédemment mentionnées interviennent également et contribuent à l'aide alimentaire sur l'ensemble du territoire, qu'elles fonctionnent de manière autonome ou en lien avec l'une des quatre têtes de réseau. Elles peuvent ainsi, pour certaines, être approvisionnées par les têtes de réseau associatives (la FFBA par exemple, comme évoqué précédemment) et/ou disposer de sources d'approvisionnement autonomes auprès des entreprises du secteur de la distribution, du secteur agroalimentaire, au travers de dons des particuliers, d'achats, éventuellement à tarif préférentiel et /ou via des collectes de denrées.
- [38] Cette intervention des associations se déroule désormais dans un cadre plus précis et réglementé. En effet, la LMAP, qui a créé un cadre légal définissant l'aide alimentaire (*Cf. supra*), fixe également des obligations aux associations recevant des contributions, denrées notamment, acquises sur fonds publics. Elle prévoit ainsi les conditions d'habilitation¹⁶ des associations intervenant en matière d'aide alimentaire et les soumet à des obligations de « reporting »¹⁷.
- [39] Le cadre réglementaire de cette habilitation et d'un reporting annuel a été précisé par le décret n°2012-63 du 19 janvier 2012 relatif à l'aide alimentaire et par plusieurs arrêtés datés du 8 août 2012.
- [40] Il ressort de ces dispositions que les associations souhaitant distribuer des denrées alimentaires sur fonds publics sont habilitées par voie d'arrêté, soit au niveau national (par les ministres chargés de l'alimentation et de la lutte contre l'exclusion), soit au niveau régional (par les préfets), selon leur couverture géographique (*Cf. Annexe 1 sur l'habilitation des personnes de droit privé mettant en œuvre l'aide alimentaire*).
- [41] Avec l'entrée en vigueur de ces nouvelles règles, il faut donc ajouter aux quatre têtes de réseaux dites « historiques », les autres associations nouvellement habilitées par l'Etat. Ainsi, l'arrêté du 25 février 2013 relatif à la liste des personnes morales de droit privé habilitées au niveau national à recevoir des contributions publiques destinées à la mise en œuvre de l'aide alimentaire reconnaît huit associations supplémentaires :
- l'Association nationale de développement des épiceries solidaires (ANDES) ;
 - la Fédération de l'entraide protestante (FEP) ;
 - la Fédération nationale des paniers de la mer ;
 - la Fondation de l'Armée du Salut ;
 - Imagine 84 ;
 - le « Réseau Cocagne » ;
 - Revivre dans le monde ;
 - la Société de Saint-Vincent-de-Paul.
- [42] Par ailleurs, un appel à candidature a été lancé pour bénéficier des crédits du programme européen et/ou de ceux du programme national d'aide alimentaire par un arrêté du 1^{er} mars 2013. Les ministres des affaires sociales et de la santé et de l'agriculture ont retenu sept associations (arrêté du 5 juillet 2013) :

¹⁵ La DGCS a indiqué à la mission estimer le nombre de ces structures et associations à 9000 pour l'année 2012, dont 5200 servies par la FFBA.

¹⁶ Le 3^{ème} alinéa de l'article L.230-6 du Code rural et de la pêche prévoit que « *Seules des personnes morales de droit public ou des personnes morales de droit privé habilitées par l'autorité administrative, pour une durée et selon des conditions et modalités fixées par décret en Conseil d'Etat, peuvent recevoir des contributions publiques destinées à la mise en œuvre de l'aide alimentaire.* »

¹⁷ Le 5^{ème} alinéa du même article L.230-6 du Code rural et de la pêche dispose que « *Un décret en Conseil d'Etat détermine les modalités de collecte et de transmission à l'autorité administrative, par les personnes morales habilitées en application du troisième alinéa, des données portant sur leur activité, sur les denrées distribuées et, une fois rendues anonymes, sur les bénéficiaires de l'aide alimentaire. La collecte et la transmission de ces données s'effectuent dans le respect de la loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés.* ».

- l'association nationale de développement des épiceries solidaires (ANDES) ;
- la Croix-Rouge française ;
- la Fédération française des banques alimentaires (FFBA) ;
- la Fédération nationale des paniers de la mer ;
- Imagine 84 ;
- les Restaurants du cœur-Les Relais du cœur ;
- le Secours populaire français.

[43] Ces différentes associations, dont certaines ont pu être rencontrées par la mission, ont en commun de toutes constater une augmentation de la demande d'aide alimentaire (de l'ordre de 20% depuis 2008 selon les déclarations recueillies par la mission), et une évolution dans la typologie des personnes sollicitant une aide (augmentation du nombre de jeunes, d'étudiants, de « travailleurs pauvres¹⁸ », de familles monoparentales, de personnes retraitées).

1.1.2.2. D'autres acteurs interviennent également, principalement à l'échelon local

[44] Au niveau de l'Etat, plusieurs ministères sont concernés au niveau central par l'organisation de l'aide alimentaire (ministère des affaires sociales, ministère de l'agriculture...). Les services déconcentrés de l'Etat ont été jusqu'ici peu impliqués dans la mise en œuvre opérationnelle de l'aide alimentaire.

[45] Du fait de leur compétence générale en matière d'action sociale, les conseils généraux peuvent intervenir concernant l'aide alimentaire, dans le cadre de la politique d'insertion par exemple (revenu social d'activité en particulier).

[46] Au niveau local, l'action des mairies, et plus particulièrement des centres communaux d'actions sociales (CCAS) et centres intercommunaux d'action sociale (CIAS), est essentielle : ce sont souvent ces structures sociales de proximité qui repèrent les personnes en situation de précarité et proposent les premières solutions d'urgence via la remise de chèques alimentaires personnalisés et l'orientation des bénéficiaires vers les structures sociales et/ou associatives locales.

[47] La quasi totalité (96%) des CCAS/CIAS qui adhèrent à l'Union nationale des centres communaux et intercommunaux d'action sociale (UNCCAS), soit 2 600 structures, place d'ailleurs l'aide alimentaire (aides financières, chèques d'accompagnement personnalisé, colis,...) en tête des actions menées en matière de lutte contre les exclusions. Par ailleurs, 17 % des membres du réseau des CCAS gèrent une épicerie ou un restaurant social (soit près de 450 structures)¹⁹.

[48] L'estimation, en 2009, du montant des aides apportées en matière alimentaire par l'échelon municipal était de l'ordre de 160M€²⁰.

[49] Enfin, les particuliers, les entreprises et les bénéficiaires eux-mêmes jouent également un rôle essentiel, encouragé notamment par des incitations fiscales (Cf. Annexe 2). Ainsi, comme le souligne le rapport de la Cour des Comptes de septembre 2009 évoqué plus haut :

- le montant des dons des particuliers et du mécénat est estimé à 100M€par an ;
- les dons et collectes représentent pour les 4 têtes de réseau entre 20 et 30% de leurs ressources annuelles ;

¹⁸ Selon la définition retenue par l'Institut national de la statistique et des études économiques (INSEE), sont considérées comme « travailleurs pauvres » les personnes actives, ayant occupé un emploi pendant au moins six mois au cours de l'année et dont les ressources sont inférieures au seuil de pauvreté monétaire (60% du revenu médian).

¹⁹ Source : Union nationale des centres communaux d'action sociale (UNCCAS) rencontrée par la mission.

²⁰ Source : rapport de la Cour des comptes évoqué plus haut, septembre 2009.

- la participation des bénéficiaires de l'aide alimentaire est estimée à 30M€ par an. En effet, certaines structures (Secours populaire et épiceries sociales et solidaires par exemple), dans un objectif de réinsertion sociale, demandent une participation, même modeste, aux bénéficiaires de l'aide alimentaire.

1.1.2.3. Une recherche de partenariat entre les différents acteurs de l'aide alimentaire.

[50] Pour mieux coordonner l'action de ces différents acteurs, l'Etat, les fédérations d'industriels, les distributeurs, les producteurs, les collectivités locales (CCAS) et les associations caritatives ont décidé de s'engager dans un partenariat, formalisé par une « Charte pour le développement de l'aide alimentaire », signée le 18 mars 2009.

[51] Le partenariat se structure autour de 3 axes :

- l'approvisionnement, avec la valorisation du don (don financier, don en nature, promotion du don, garantie de réduction d'impôt égale à 60% des versements, respect des guides de bonnes pratiques, traçabilité et sécurité alimentaire, diffusion et promotion des appels d'offres réalisés dans le cadre des différents programmes...);
- la distribution, avec l'inscription de règles visant à l'amélioration des conditions de stockage, de transport, de livraison, de distribution et de conservation des denrées, ainsi que la participation aux « bourses de fret », la modernisation de la logistique, du *reporting*, de l'informatisation...;
- l'insertion, avec le financement de programmes et d'études, d'ateliers, de chantiers et d'entreprises d'insertion pour l'aide alimentaire, l'accès aux contrats aidés, la mise en place de l'accueil, de l'écoute et de l'accompagnement des bénéficiaires de l'aide alimentaire, d'actions visant une alimentation équilibrée, (ateliers cuisine, jardins partagés...).

1.1.3. Etat des lieux de la pauvreté et de l'insécurité alimentaire en France

[52] Le dispositif d'aide alimentaire mis en place vise à faire face aux situations de pauvreté et d'insécurité alimentaire.

[53] Un état des lieux sur la situation de la pauvreté en France a été dressé à l'occasion de la préparation du Plan pluriannuel contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale, adopté lors du Comité interministériel de lutte contre les exclusions (CILE) de janvier 2013.

[54] Il ressort des travaux réalisés à cette occasion que la part des personnes « en situation de pauvreté »²¹ s'établit à 14,1 % de la population française et que le taux de pauvreté touchant les moins de 18 ans atteint 19,6 %.

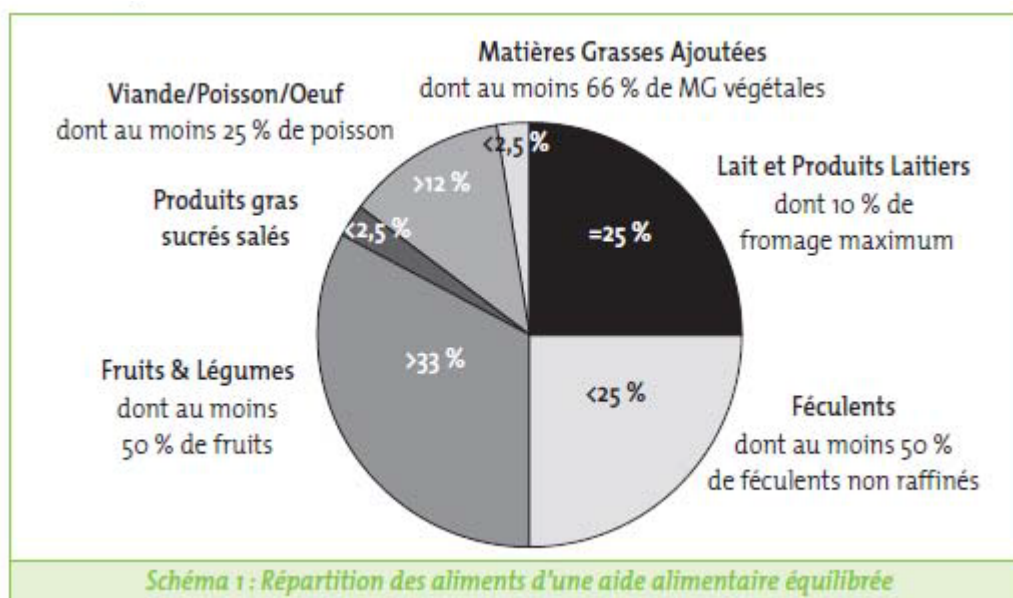
[55] Selon ce critère, en France métropolitaine, 8,7 millions de personnes vivaient ainsi sous le seuil de pauvreté en 2011. Ce taux, après avoir baissé sensiblement dans les années soixante-dix (il était de 18 % en 1970), a été relativement constant depuis 1980, jusqu'à une période récente²².

²¹ La définition généralement admise pour le calcul du seuil de pauvreté fixe celui-ci à 60% du revenu médian (soit 977€/mois en 2011). Cette approche de la pauvreté est donc relative au revenu de l'ensemble de la population. Elle est exclusivement monétaire. Une personne est donc considérée comme « pauvre » quand elle vit dans un ménage dont le revenu disponible divisé par les unités de consommation du ménage est inférieur à ce seuil. Les unités de consommation sont calculées sur la base de coefficients suivants : 1 pour le premier adulte, 0,5 pour chaque personne de plus de 14 ans, 0,3 pour chaque personne de moins de 14 ans. Ainsi, pour une femme seule avec un enfant de moins de 14 ans, le seuil de pauvreté était en 2011 de 1 270€/mois.

²² Cf. Annexe 3 présentant l'évolution du taux de pauvreté monétaire depuis 1970. L'observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion sociale (ONPES) présente dans son rapport annuel l'état de la pauvreté en France et son évolution, en utilisant le critère de pauvreté monétaire et également celui de la pauvreté en condition de vie, sur la base de déclaration des ménages face aux difficultés de vie.

- [56] Les études réalisées montrent que les ménages pauvres sont souvent en situation d'insécurité alimentaire et doivent faire des arbitrages en faveur d'aliments moins chers ne permettant pas toujours d'assurer un équilibre nutritionnel satisfaisant. L'alimentation peut ainsi souvent devenir une variable d'ajustement dans les dépenses courantes de ces ménages²³.
- [57] La notion d'insécurité alimentaire est cependant difficile à caractériser. Elle fait l'objet de travaux de recherche. Selon certains experts²⁴, la part des adultes se déclarant en situation d'insécurité alimentaire est estimée à 12,2 %. Une étude, financée par le ministère de l'agriculture, est actuellement en cours sur ce sujet. Elle a pour titre « Inégalités sociales et alimentation ».
- [58] *A contrario*, la notion d'équilibre nutritionnel est mieux appréhendée. Le PNNS propose ainsi des recommandations précises concernant une répartition équilibrée des aliments en matière d'aide alimentaire.

Graphique 1 : Recommandations en matière de répartition des aliments pour une aide alimentaire équilibrée



Source : Information diététique 4/2008, Nicole Darmon, unité mixte de recherche en nutrition humaine, Inserm U.176/INRA 1260

- [59] Il ressort de ces études qu'une partie des populations se trouvant sous le seuil de pauvreté et/ou en situation d'insécurité alimentaire, ou souffrant de déséquilibres nutritionnels, ne bénéficie pas de l'aide alimentaire (3,6 millions de bénéficiaires annuels pour un potentiel de bénéficiaires estimé entre 6 et 8 millions). Les raisons en sont multiples (isolement, freins psychologiques, méconnaissance des dispositifs...) et font actuellement l'objet d'études.

²³ L'Observatoire « pauvreté-nutrition-alimentation » (Opnalim), créé en 2013 par la Fédération des banques alimentaires pour encourager la réflexion et les recherches sur les conséquences de la pauvreté sur la nutrition, indique que « l'alimentation est devenue une variable d'ajustement dans le budget familial ». Ce constat est corroboré par l'enquête de l'Insee, parue en juillet 2013, sur les comportements de consommation en 2011 qui montre que, si leurs ressources actuelles augmentaient de 10 %, 16 % des ménages modestes consacraient cet argent en priorité à l'alimentation, contre 11 % en 2005.

²⁴ Nicole Darmon, directrice de recherche à l'Institut national de la recherche agronomique (INRA), rencontrée par la mission, a étudié les comportements alimentaires des personnes défavorisées. Il résulte de ses travaux que, pour 2006-2007, 12,2 % des adultes appartiendraient en France à un foyer en « situation d'insécurité alimentaire pour raisons financières », soit plus de 6 millions de personnes.

1.2. Place et modalités de fonctionnement de l'aide européenne dans le dispositif français d'aide alimentaire

[60] L'aide européenne, jusqu'à présent délivrée dans le cadre du PEAD, occupe une place essentielle dans ce dispositif d'ensemble.

1.2.1. Mise en place et évolution du PEAD.

1.2.1.1. La mise en place du Programme européen d'aide alimentaire et sa déclinaison au niveau national.

[61] L'aide alimentaire aux plus démunis a été mise en place en 1987 au niveau européen, sous l'impulsion de la France (pouvoirs publics et monde associatif).

[62] Les pouvoirs publics, à l'époque, étaient en effet confrontés à un double défi : l'augmentation de la pauvreté, liée à la montée du chômage et, parallèlement, l'accumulation de stocks publics de produits agricoles invendus dans le cadre de la politique agricole commune (PAC).

[63] L'obligation morale de prélever sur ces excédents agricoles pour aider les plus démunis s'est alors imposée, renforcée par la volonté de lutter contre le gaspillage alimentaire.

[64] Dans le même temps, en France, le mouvement associatif caritatif s'est développé sur la thématique de l'aide alimentaire.

[65] Ainsi, en 1984, a été créée la première « banque alimentaire », sur le modèle des « Food banks » américaines, créées vingt ans auparavant, avec pour objectif, d'inciter la grande distribution alimentaire à faire don des denrées alimentaires risquant d'être invendues.

[66] Un an plus tard, en 1985, l'artiste Coluche, bénéficiant d'une forte audience médiatique, lançait l'association « les Restos du Cœur », visant à apporter une aide alimentaire aux plus démunis pendant la période hivernale.

[67] Un premier déblocage de stocks agricoles a ainsi été réalisé en 1987 par la Commission au profit des associations caritatives, en raison d'un hiver « particulièrement rigoureux ». En France, comme évoqué plus haut, quatre grandes associations caritatives furent désignées par le ministre en charge de l'agriculture pour assurer la distribution de l'aide alimentaire mise à disposition : les banques alimentaires, les « Restos du cœur », le Secours populaire et la Croix-Rouge Française.

[68] Cette action a été pérennisée par le règlement du conseil (3730/87) du 10 décembre 1987, créant le PEAD. Un considérant de ce règlement indique ainsi qu'« avec ses stocks d'intervention de divers produits agricoles, la Communauté dispose du moyen potentiel d'apporter une contribution notable au bien-être de ses citoyens les plus démunis ; qu'il est dans l'intérêt de la Communauté et conforme aux objectifs de la politique agricole commune d'exploiter durablement ce potentiel jusqu'à la réduction des stocks à un niveau normal par l'instauration des mesures appropriées ». Cette aide est alors facultative et laissée au libre choix des Etats-membres. La France s'inscrit alors pleinement dans ce programme.

[69] Ainsi se sont trouvés liés deux objectifs : celui de porter assistance aux personnes les plus démunies et celui de réduire les stocks d'intervention résultant de la PAC.

1.2.1.2. Les principales évolutions du PEAD (1987-2013)²⁵.

- [70] A son origine, le PEAD reposait principalement sur le troc de matières premières (viande, lait, céréales, sucre, riz) - issues des stocks d'intervention de la PAC - contre des produits alimentaires finis plus ou moins élaborés (pâtes, salade de riz au thon, crèmes dessert, lait, etc.), via des appels d'offres auprès des professionnels de l'agroalimentaire.
- [71] Puis le dispositif a évolué du fait de la diminution progressive des stocks agricoles. Ainsi, lorsqu'un produit venait à manquer (lait, viande) dans les surplus stockés, l'Union européenne a mis en place des enveloppes financières à disposition des Etats-membres afin d'acheter ces produits sur le marché.
- [72] Les distributions de denrées au titre du PEAD n'ont donc jamais cessé depuis 1987, mais compte tenu de la disparition progressive des stocks d'intervention consécutive à la réforme de la PAC de 1992, ces denrées ont dû, à partir de 1995, être, de plus en plus fréquemment, achetées sur le marché communautaire (Cf. Annexe 4 présentant le détail des denrées distribuées au titre du PEAD depuis 1993).
- [73] Ce basculement vers des achats systématiques a soulevé l'opposition d'un certain nombre d'Etats-membres, l'Allemagne et le Royaume-Uni notamment. Ces Etats-membres considéraient en effet que cette politique devenait une politique sociale et qu'elle ne devait pas, en conséquence, être financée par la PAC. En application du principe de subsidiarité, elle devait être laissée à la charge des Etats.
- [74] L'arrêt du Tribunal de première instance de l'Union européenne, rendu le 13 avril 2011, a confirmé cette position et rappelé que l'utilisation d'enveloppes financières en cas d'indisponibilité de stocks d'intervention de l'Union européenne devait constituer une exception et non une règle générale.
- [75] Le programme opérationnel(PO) faisant l'objet de la présente évaluation s'inscrit donc dans un nouveau cadre réglementaire européen, défini par le règlement (UE) n°223/2014 du Parlement européen et du Conseil du 11 mars 2014, qui, à compter du 1^{er} janvier 2014, fait de l'aide alimentaire, un programme financé par un fonds structurel spécifique, le Fonds européen d'aide aux plus démunis (FEAD), mis en place pour la période 2014-2020.

1.2.2. Principales caractéristiques du fonctionnement du PEAD en France

1.2.2.1. Principes et organisations du PEAD en France.

- [76] Le PEAD en France repose exclusivement sur la distribution de denrées, acquises par les associations par l'intermédiaire de FranceAgriMer (FAM)²⁶ (Cf. Annexe 5 présentant FAM), qui est l'organisme payeur du programme et, à ce titre, en charge de la gestion des fonds communautaires. Une convention lie FAM aux ministères de l'agriculture et des affaires sociales. Les denrées sont ensuite mises à disposition gratuitement des quatre associations retenues au niveau national qui les redistribuent aux personnes démunies, directement ou par l'intermédiaire d'autres acteurs (autres associations ou CCAS).

²⁵ L'aide alimentaire européenne a fait l'objet d'un rapport spécial de la Cour des comptes européenne en juin 2009. Intitulé « *L'aide alimentaire de l'Union européenne en faveur des personnes démunies : une évaluation des objectifs, ainsi que des moyens et des méthodes utilisés* », il reprend l'historique de l'aide alimentaire européenne.

²⁶ FranceAgriMer (FAM) est un établissement public, opérateur de l'Etat, placé sous la tutelle du Ministère de l'agriculture.

[77] Les principales étapes de l'organisation des opérations dans le cadre du PEAD sont les suivantes :

- chaque année les quatre associations têtes de réseau évoquées plus haut - nous parlerons désormais « d'organisations partenaires » (OP), en application des dispositions européennes²⁷ - expriment leurs besoins en termes de nature de denrées souhaitées, de volume, de lieux de première livraison, de cadence de celles-ci et de calendrier ;
- FranceAgriMer (FAM) centralise ces demandes et passe une convention avec chacune des OP qui décrit les obligations, les missions et les engagements de chacun, conformément au règlement européen n°807/2010 ;
- les lots sont définis, pour chaque OP, en fonction des besoins exprimés et du volume financier qui leur est attribué ;
- FAM effectue ensuite les appels d'offres nécessaires ;
- les offres présentées par les soumissionnaires sont évaluées en fonction de deux ou trois critères selon la nature des produits (prix, qualité nutritionnelle, qualité organoleptique) ;
- les marchés sont passés par FAM ;
- les denrées sont ensuite livrées par les fournisseurs, selon le calendrier convenu dans l'appel d'offres, dans les entrepôts de première livraison désignés et gérés par les OP ;
- les OP ont l'entière responsabilité de la réception, du stockage et de la distribution des denrées. Cette distribution peut être effectuée par le réseau de chaque OP s'agissant de la Croix-Rouge, des Restos du cœur, du Secours Populaire ou par l'intermédiaire d'une autre structure (association caritative nationale ou locale ou CCAS) pour la Fédération française des banques alimentaires. Elles sont soumises au respect des conditions légales et réglementaires d'hygiène, de traçabilité ainsi que des normes sanitaires prises en compte dans le cadre de la procédure d'habilitation mise en place (conformément aux dispositions de la LMAP de juillet 2010, Cf. *supra* les développements relatifs au processus d'habilitation) ;
- les OP rendent désormais compte annuellement au ministère des affaires sociales/DGCS et au ministère de l'agriculture/DGAL de leurs activités (denrées distribuées, nombre de bénéficiaires...) ²⁸ ;
- FAM établit un bilan d'exécution annuel du plan (état des livraisons, stocks, prix d'achat, tonnages achetés et livrés...) ;
- en tant qu'organisme payeur, FAM établit annuellement un plan de contrôle et réalise ces opérations de contrôle ;
- la DGAL, en tant qu'assurant la gestion du PEAD, établit un bilan annuel d'exécution du PEAD sur la base des éléments communiqués par FAM ;
- les comptes sont certifiés chaque année par la Commission de certification des comptes des organismes payeurs des fonds communautaires agricoles.

²⁷ Le règlement européen relatif au FEAD définit, dans le 3) de son article 2, les « organisations partenaires » comme étant « *des organismes publics et/ou des organisations à but non lucratif qui fournissent, directement ou par l'intermédiaire d'autres organisations partenaires, des denrées alimentaires et/ou une assistance matérielle de base combinée, le cas échéant, avec des mesures d'accompagnement, ou prennent des mesures visant directement à l'inclusion sociale des personnes les plus démunies, et dont les opérations ont été sélectionnées par l'autorité de gestion* ».

²⁸ Les OP doivent communiquer des informations sur les tonnages de denrées distribuées et le nombre de bénéficiaires, selon des dispositions pratiques définies par le décret du 19 janvier 2012, évoqué plus haut, et l'arrêté du 8 août 2012 relatif aux données chiffrées de l'aide alimentaire.

1.2.2.2. Le fonctionnement du PEAD repose essentiellement sur le secteur associatif.

- [78] Comme évoqué plus haut, depuis 1987, quatre grandes associations (la Fédération française des banques alimentaires, les « Restos du cœur », la Croix-Rouge française, et le Secours populaire) ont été chargées par l'Etat de la distribution des denrées alimentaires obtenues dans le cadre du PEAD (ainsi que du Programme national d'aide alimentaire -PNAA- qui vient compléter le PEAD, Cf. *infra* la partie 1.2.3).
- [79] Deux d'entre elles interviennent cependant selon des modalités particulières :
- la FFBA, comme évoqué plus haut, a un rôle particulier. Elle ne distribue pas directement les denrées aux bénéficiaires finaux mais intervient en tant que répartiteur pour le compte de nombreuses structures locales ;
 - la Croix-Rouge n'intervient en tant que bénéficiaire « de premier niveau » du PEAD que dans 8 départements. Dans les autres départements, elle s'approvisionne auprès de la FFBA pour distribuer des denrées du PEAD.
- [80] Cette organisation du PEAD repose donc intégralement sur le secteur associatif à but non lucratif, et presque exclusivement sur le bénévolat.
- [81] Une clé de répartition de l'enveloppe du PEAD a été définie²⁹, par décision ministérielle, entre chacune des quatre associations. Elle a été reconduite depuis sans subir de modifications majeures.
- [82] En 2013, le budget alloué par l'Union Européenne à la France au titre du PEAD s'est élevé à plus de 71M€(71 367 188 €précisément).
- [83] Sur ce total, 68 351 673 €ont été consacrés à l'achat de denrées, (67M€une fois déduits les frais de gestion et les frais de stockage alloués aux associations). Les frais de transport, qui se sont élevés à 3 015 515€ ne sont pas répartis entre associations puisque destinés aux adjudicataires.

Tableau 1 : Répartition de l'enveloppe du FEAD entre les quatre associations françaises

Associations	Clé de répartition 2013	Total Associations (€)	Frais de transports	TOTAL
FFBA	40,42 %	27 627 746		
« Restos du Cœur »	26,79 %	18 311 413		
Croix-Rouge française³⁰	3,11 %	2 125 737		
Secours populaire	29,68 %	20 286 776		
TOTAL	100,00 %	68 351 673	3 015 515	71 367 188

Source : DGCS

- [84] Comme évoqué plus haut, la LMAP votée en 2010 a permis d'améliorer l'organisation de l'aide alimentaire en France en mettant en place une procédure habilitation pour les associations bénéficiant de contributions publiques destinées à la mise en œuvre de l'aide alimentaire et en définissant les conditions et indicateurs permettant d'améliorer la connaissance du système de l'aide alimentaire en France. Les quatre associations « historiques » ont été habilitées.

²⁹ Il n'a pas été possible à la mission de retrouver les critères qui avaient été pris en compte à l'époque pour établir ces clés de répartition entre chacune des quatre associations.

³⁰ La Croix-Rouge ne gère en direct, en tant qu'association tête de réseau que 8 départements. Dans les autres départements, ses points de distribution s'approvisionnent auprès de la FFBA. La majeure partie des volumes totaux distribués par le Croix-Rouge se retrouve donc dans les volumes attribués à la FFBA.

[85] Au PEAD peuvent s'ajouter des volumes de denrées en provenance des retraits effectués sur les marchés des fruits et légumes ou de la pêche, en application des règlements communautaires relatifs à l'organisation des marchés.

1.2.2.3. Principales données concernant l'évolution récente du PEAD en France

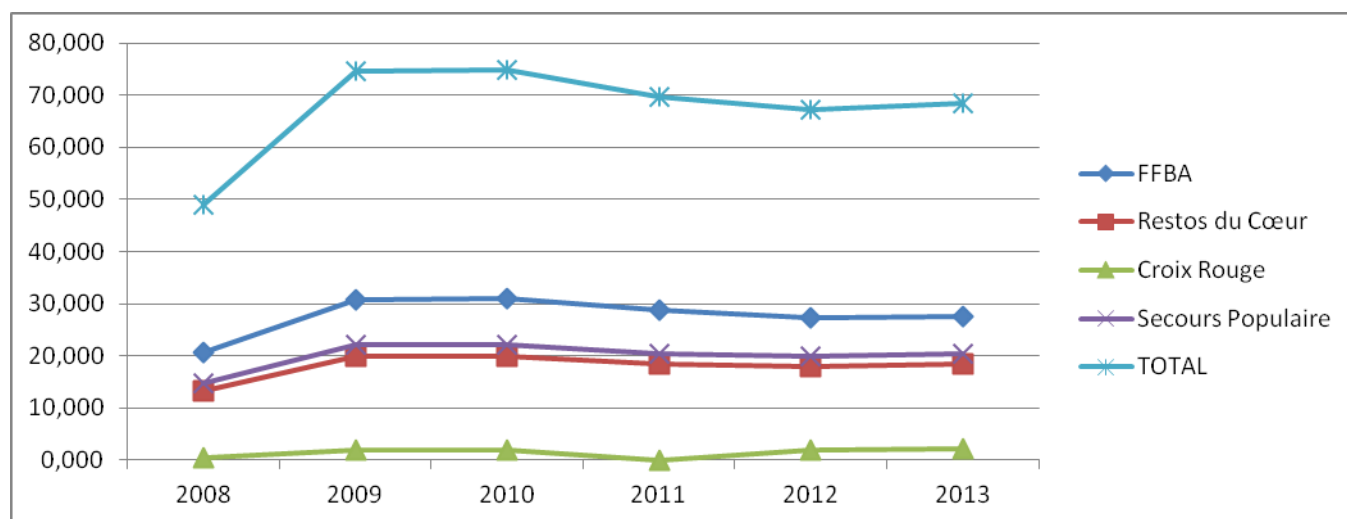
[86] Au cours des 7 dernières années, le PEAD a représenté de 48M€ à près de 75M€ par an. Ces moyens ont été répartis entre les associations selon les modalités précisées dans les tableaux qui suivent.

Tableau 2 : Montants du PEAD (en M€) et répartition entre les associations au cours des sept dernières années

Associations	PEAD 2007	PEAD 2008	PEAD 2009	PEAD 2010	PEAD 2011	PEAD 2012	PEAD 2013
FFBA	20,136	20,556	30,749	30,880	28,712	27,420	27,628
Restos du Cœur	12,945	13,214	19,856	19,889	18,503	18,053	18,311
Croix-Rouge	0,48	0,489	1,916	1,944	1,908	1,974	2,126
Secours Populaire	14,383	14,683	22,040	22,057	20,515	19,940	20,287
TOTAL	48,890	48,943	74,562	74,771	69,639	67,388	68,351
Frais de transports	1,955	2,039	3,322	3,332	3,102	3,175	3,015

Source : Mission à partir des données DGCS

Graphique 2 : Evolution des crédits du PEAD en France au cours des sept dernières années



Source : Mission à partir des données DGCS

1.2.3. Le Programme national d'aide alimentaire (PNAA)

1.2.3.1. Présentation du PNAA

- [87] En 2004, face à la fin des stocks d'intervention en produits carnés, et afin de mieux prendre en compte les objectifs de santé et d'équilibre nutritionnel, la France a mis en place un programme complémentaire d'achats, le « Programme national d'aide alimentaire » (PNAA).
- [88] Il complète le PEAD en répondant aux besoins non pourvus ou insuffisamment pourvus dans le cadre européen (produits carnés, poisson, fruits, légumes...) et permet d'améliorer et de diversifier l'aide alimentaire (Cf. Annexe 6, le détail des denrées acquises au titre du PNAA).
- [89] Le Plan National d'Aide Alimentaire (PNAA) est géré par FranceAgriMer pour le compte de la Direction Générale de la Cohésion Sociale (DGCS) du ministère des Affaires sociales, en liaison avec la Direction Générale de l'Alimentation (DGAL) du ministère de l'Agriculture.
- [90] Les associations caritatives habilitées par l'Etat pour bénéficier du PNAA sont les mêmes que pour le PEAD (la Croix-Rouge Française la Fédération Française des Banques Alimentaires, les « Restos du Cœur » et le Secours Populaire Français) et les denrées sont attribuées selon la même procédure que celle prévue pour le PEAD.
- [91] L'enveloppe budgétaire du PNAA en 2013 était de 8,94M€ pour l'achat et la livraison de denrées, répartie selon la même clé entre ces 4 associations.

Tableau 3 : Répartition des crédits du PNAA pour l'année 2013

Associations	Clé de répartition 2013	Total Associations (€)
FFBA	40,42 %	3 613 780
Restaurants du Cœur	26,79 %	2 395 179
Croix-Rouge française	3,11 %	278 051
Secours populaire	29,68 %	2 653 562
TOTAL	100,00 %	8 940 574

Source : DGCS

- [92] Par ailleurs, l'Etat soutient des associations à hauteur de 12M€ Sur cette enveloppe, une partie fait l'objet d'une procédure déconcentrée (8M€). L'autre partie (4M€) est réservée à des associations nationales, dont certaines ont une vocation spécifique du type « épicerie sociale », (associations intervenant pour le collecte et l'achat de fruits et légumes tels qu'ANDES et l'association « Imagine 84 », ou de poissons comme la « Fédération des paniers de la Mer »)³¹.
- [93] En dehors de l'achat de denrées, une partie de ces crédits permet également de subventionner les organismes partenaires (associations en premier lieu) pour l'amélioration des approvisionnements ou de la logistique, la formation des bénévoles ou encore l'accompagnement des bénéficiaires.
- [94] Il convient enfin de noter que dans le cadre du « Plan de relance de l'économie », annoncé en décembre 2008, les associations œuvrant dans le champ de l'aide alimentaire ont bénéficié de la part de l'Etat d'aides spécifiques à hauteur de 20M€ pour :
- installer des systèmes d'information permettant un *reporting* de leur activité et la traçabilité des denrées stockées et distribuées ;
 - améliorer l'aménagement de leurs lieux de stockage et de distribution ;
 - développer leurs capacités en moyens de transport de denrées (achat de camions réfrigérés par exemple).

³¹ Source concernant les données de ce paragraphe : DGCS.

1.2.3.2. Principales données concernant l'évolution du PNAA au cours des dernières années

[95] Sur les sept dernières années, les crédits du PNAA et leur répartition ont évolué comme indiqué dans le tableau suivant.

Tableau 4 : Evolution des crédits PNAA (en M€) sur sept ans réservés à l'achat de denrées

Associations	PNAA 2007	PNAA 2008	PNAA 2009	PNAA 2010	PNAA2011	PNAA 2012	PNAA 2013
FFBA	4,116	5,400	2,938	5,065	6,200	4,494	3,614
Restos du Cœur	2,646	7,057	1,897	4,736	3,996	2,959	2,315
Croix-Rouge	0,098	0,676	0,183	2,695	0,412	0,324	0,278
Secours Populaire	2,940	4,486	2,106	4,767	4,430	3,268	2,653
TOTAL	9,802	17,621	7,125	17,264	15,040	11,045	8,940

Source : DGCS

[96] Le total des crédits obtenus au titre du PEAD et du PNAA a donc évolué au cours des sept années précédentes comme indiqué dans le tableau suivant.

Tableau 5 : Présentation de l'évolution des crédits PEAD et PNAA de 2007 à 2013 (en M€)

Associations	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
FFBA	24,251	25,956	33,687	35,945	34,913	31,914	31,241
Restos du Cœur	15,590	20,272	21,753	24,625	22,499	21,012	20,706
Croix-Rouge	0,577	1,165	2,099	4,639	2,320	2,298	2,403
Secours Populaire	17,322	19,169	24,146	26,824	24,946	23,208	22,940
TOTAL	57,742	66,564	81,687	92,036	84,679	78,433	77,290

Source : Mission à partir des données DGCS

1.3. Présentation des principaux programmes progressivement déployés en France en parallèle du PEAD

[97] La France s'est progressivement dotée, depuis le début des années 2000, d'une politique intégrant davantage les problématiques de santé et de nutrition dans le domaine de l'alimentation. Ainsi se sont successivement mis en place le Programme National Nutrition Santé (PNNS) en 2001, le Programme alimentation-insertion (PAI) en 2003, le « Programme national d'aide alimentaire » (PNAA) en 2004 (*cf plus haut*), le Programme National pour l'Alimentation (PNA) en 2010, qui décline la politique publique de l'alimentation, puis le Programme de lutte contre le gaspillage en 2013 (inclus dans le PNA).

[98] Chacun de ces programmes a une incidence plus ou moins directe sur le dispositif d'aide alimentaire français.

[99] Parallèlement, la dégradation de la situation économique et la montée du chômage depuis les années 1980, ont conduit à mettre en place des programmes d'actions spécifiques de lutte contre la pauvreté et la précarité et les exclusions avec l'instauration :

- de minima sociaux pour les personnes sans emploi et sans indemnité chômage, type revenu minimal d'insertion (RMI), puis « revenu de solidarité active » (RSA) ;
- de dispositifs d'accompagnement personnalisé des personnes en situation de pauvreté, via l'accès aux droits, aux soins, au logement, à l'aide alimentaire...
- du Plan pluriannuel national contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale en 2013.

1.3.1. Le Programme National Nutrition Santé (PNNS)

- [100] Les constats sur l'état de santé de la population en France à la fin des années 1990 ont mis en évidence les enjeux liés à la nutrition en tant que déterminant de santé et comme facteur de risque majeur. Ainsi, en 2001, a été lancé le premier Programme national nutrition santé (PNNS) 2001-2005. Ce programme a été prolongé en 2006, avec un « PNNS 2 »³² puis en 2011, avec un « PNNS 3 » pour la période 2011-2015. Suite à la LMAP votée en 2010, le PNNS a été inscrit dans le code de la santé publique (article L.3231-1).
- [101] Il a permis la mobilisation de nombreux acteurs (ministères, élus locaux, professionnels des domaines de la santé, de l'éducation ou du domaine social, acteurs économiques et bénévoles) pour le développement de la consommation de fruits et légumes ainsi que de produits laitiers, et pour lutter contre la sédentarité.
- [102] Les indicateurs de l'état de santé de la population montrent des signes de progrès, notamment en matière de prévalence du surpoids et de l'obésité chez l'enfant, de réduction de la consommation de sel, de sucre et d'augmentation de la consommation de fruits et légumes. Pour autant, ces améliorations n'ont pas concerné de façon homogène toutes les composantes de la population. Les inégalités sociales de santé se sont creusées dans le domaine de la nutrition. En effet, les déterminants sociaux et économiques sont particulièrement marqués en ce domaine.

1.3.2. Le programme Alimentation et Insertion (PAI)

- [103] Ce programme a été mis en place en 2003 dans le cadre du « Plan National de Lutte contre l'Exclusion ».
- [104] Constatant que les dispositifs alors existants (PNNS notamment) ne permettaient pas de suffisamment prendre en compte les besoins spécifiques des populations recourant à l'aide alimentaire, le PAI fait, explicitement, de l'aide alimentaire une première étape de réinsertion sociale. Il vise en outre à renforcer la lutte contre les déséquilibres nutritionnels, qui se traduisent notamment par un risque d'obésité chez les personnes les plus démunies. Le PAI correspond également à une attente exprimée par les associations : au-delà de la distribution de produits alimentaires, il vise à faire passer des messages essentiels pour une nutrition équilibrée auprès des bénéficiaires, constitués de publics vulnérables plus souvent touchés par des problèmes de nutrition (obésité, carences nutritionnelles, pathologies chroniques...).
- [105] Il repose sur un partenariat entre l'Etat et le secteur privé, notamment l'Association des industries alimentaires (ANIA) et les industries agro-alimentaires, sur la base de deux principes fondateurs : l'amélioration de l'équilibre alimentaire des personnes en situation de précarité et le développement du lien social et solidaire.
- [106] Deux types d'actions ont été lancés :
- une étude visant à mieux connaître l'état nutritionnel et la santé des bénéficiaires de l'aide alimentaire : l'étude « Alimentation et nutrition des bénéficiaires de l'aide alimentaire » (dite étude « ABENA³³ ») ;

³² Le PNNS 2 affiche de nouvelles ambitions en matière de prévention et d'éducation à la santé. Il comporte ainsi de nouveaux axes dont, notamment, un « plan d'action de prise en charge de l'obésité », qui fait le lien entre pauvreté et obésité, et un ciblage spécifique des populations défavorisées.

³³ L'objectif principal de l'étude est de décrire l'état nutritionnel et la consommation alimentaire des personnes ayant recours à l'aide alimentaire dans quatre zones urbaines françaises en 2004-2005. Son

- des formations des salariés et bénévoles des associations caritatives œuvrant dans l'aide alimentaire afin d'améliorer leurs connaissances en matière de besoins alimentaires et nutritionnels, et de les aider à créer des ateliers-cuisine ou des recettes alimentaires à partir des denrées offertes. Ces formations sont confiées à l'Institut national de prévention et d'éducation pour la santé (INPES) et ont fait l'objet d'un rapport d'évaluation en juin 2013.

[107] Ainsi, chaque année, plus de 6 000 associations participent au PAI et plus d'un million de personnes en difficulté ayant recours à l'aide alimentaire en bénéficient, via notamment la mise à disposition d'outils et de messages pour une alimentation équilibrée diffusés par les associations concourant à l'aide alimentaire.

1.3.3. Le programme national pour l'alimentation (PNA)

[108] Aux termes de la LMAP du 27 juillet 2010, la politique publique de l'alimentation est dorénavant déclinée par le Gouvernement via le « Programme national pour l'alimentation » (PNA). Le Gouvernement doit en rendre compte tous les trois ans au Parlement. Ce PNA, inscrit dans le Code rural et de la pêche maritime (article L.230-1) vise à garantir à tous une alimentation sûre, équilibrée et de qualité.

[109] Il est organisé en 86 actions, réparties en 4 axes, dont le premier a pour objectif de « faciliter l'accès à tous à une alimentation de qualité ». Parmi ces actions, un site internet « la bourse aux dons » a été créé (Cf. Annexe 2 déjà mentionnée plus haut) afin d'encourager les dons alimentaires aux plus démunis.

1.3.4. Le Pacte national de lutte contre le gaspillage alimentaire lancé en France en 2013

[110] Partant du constat que, en moyenne, en France, une personne au sein de son foyer est responsable d'environ 20 kg de gaspillage alimentaire par an, le Gouvernement a lancé en juin 2013, le « Pacte national de lutte contre le gaspillage alimentaire » qui vise à diviser par deux le gaspillage alimentaire en France d'ici 2025. Ce plan s'inscrit dans la PNA ainsi que dans les objectifs européens.

[111] Conclu avec les partenaires de la filière agroalimentaire, les producteurs, les distributeurs, les restaurateurs collectifs, les collectivités territoriales, les associations caritatives inscrites dans l'aide alimentaire, il a pour objet d'impliquer l'ensemble des acteurs afin d'atteindre cet objectif.

1.3.5. Le plan pluriannuel contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale de 2013

[112] Annoncé en janvier 2013, lors de la réunion du « Comité Interministériel de Lutte contre les Exclusions » (CILE), le plan pluriannuel contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale a été élaboré à la suite d'un travail de concertation avec l'ensemble des acteurs des politiques de solidarité. Répondre à l'urgence et structurer la politique de solidarité à plus long terme sont les objectifs structurants du plan qui se décline selon trois axes :

- réduire les inégalités et prévenir les ruptures sociales ;
- venir en aide et accompagner vers l'insertion des bénéficiaires ;
- coordonner l'action sociale et valoriser ses acteurs par une meilleure gouvernance des politiques de solidarité.

[113] L'enjeu de la pérennisation de l'aide alimentaire européenne est inscrit dans ce plan.

- [114] Au total, ces différents programmes, non seulement, permettent un meilleur accès à l'alimentation, mais ont aussi une vertu pédagogique : ils visent à sensibiliser les personnes vulnérables sur les enjeux de la nutrition, et ainsi limiter les prédispositions à certaines pathologies.
- [115] Ces différents programmes ont pris en compte de nouvelles exigences. Leur mise en œuvre souffre cependant d'un certain cloisonnement. Une meilleure coordination serait souhaitable.

2. PRESENTATION DU TRAVAIL DE PREPARATION DU PO ET EVALUATION DU DISPOSITIF DE CONCERTATION

La mission avait, notamment, à émettre un avis sur les conditions dans lesquelles le PO a été préparé (2.1). Elle devait également s'assurer de l'existence d'un processus de concertation satisfaisant donnant la possibilité à l'ensemble des principales parties concernées par le FEAD de pouvoir être associées au travail de préparation du PO et de pouvoir faire part de leurs éventuelles observations tout au long du processus (2.2).

2.1. Présentation du processus de rédaction du PO

- [116] La sous-direction de l'inclusion sociale, de l'insertion et de la lutte contre la pauvreté à la Direction générale de la cohésion sociale (DGCS) du Ministère des Affaires sociales a été la principale rédactrice du PO. Ce choix est cohérent car ce ministère est en charge des politiques sociales et constitue l'un des ministères concernés en priorité par le sujet de l'aide alimentaire. En outre, il est « autorité de gestion » désignée pour le futur FEAD.
- [117] La DGCS a commencé son travail de rédaction à compter de l'automne 2013. Un vote rapide du Parlement européen sur le projet de règlement relatif à l'aide alimentaire était alors envisagé, afin de permettre l'entrée en vigueur du nouveau dispositif dès le 1^{er} janvier 2014.
- [118] La rédaction du PO a conduit la DGCS à travailler avec l'ensemble des administrations et structures privées et publiques concernées par l'aide alimentaire et par la mise en place du FEAD.
- [119] Du côté des administrations de l'Etat, elle a ainsi régulièrement été conduite à échanger avec la Direction générale de l'alimentation du Ministère de l'Agriculture, de l'alimentation, de la pêche, de la ruralité et de l'aménagement du territoire, avec la Délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle, (DGEFP) en charge du FSE, avec la Direction générale des Finances publiques (DGFIP) et avec FranceAgriMer (FAM), opérateur rattaché au Ministère de l'agriculture et acteur majeur de l'actuel PEAD ainsi que du futur FEAD.
- [120] Elle a également échangé au cours de ce travail de préparation du PO avec les acteurs concernés : associations intervenant en matière d'aide alimentaire, représentants de l'industrie agroalimentaire.
- [121] Comme la lettre de mission y invitait, il a été mis en place, dès le mois de septembre 2013, un « Comité de concertation et de suivi » permettant d'associer l'ensemble des acteurs concernés par le sujet³⁴, et notamment les principales associations bénéficiaires de l'ancien PEAD et du futur FEAD.
- [122] Six réunions de ce comité ont été tenues :

³⁴ Le Comité de concertation et de suivi est composé de représentants de l'Etat (administrations centrales en charge de la cohésion sociale, de la santé, de l'agriculture, de l'alimentation et de l'emploi ainsi que de services déconcentrés), de représentants de FAM, de représentants des OP habilitées nationalement et retenues pour bénéficier du FEAD. Participent également une personnalité qualifiée, un représentant de l'Union nationale des centres communaux d'action sociale et un représentant des industries agroalimentaires. La mission a été invitée à chacune des réunions du Comité de concertation et de suivi. De même, certains organismes extérieurs, notamment la CICC, ont été conviés en tant que de besoin.

- les réunions du 11 octobre et du 31 octobre 2013 du comité ont été consacrées à un échange sur les premiers éléments devant constituer le PO et, en particulier, sur les critères d'éligibilité des publics à l'aide alimentaire. Dans le prolongement du comité du 31 octobre 2013, un groupe de travail spécifique, auquel la mission n'a pas participé, a examiné la question du respect du principe de distribution gratuite de l'aide alimentaire prévu par le projet de règlement ;
- la réunion du 25 novembre 2013 a permis de présenter une version intermédiaire et provisoire du PO ;
- la réunion du 31 janvier 2014 a été l'occasion d'un échange sur une version plus avancée du PO ;
- la réunion du 26 février 2014 a été consacrée à la discussion de la version quasi définitive du PO ;
- enfin, la réunion du 13 mars 2014 a été consacrée à la présentation par la présente mission du rapport d'évaluation *ex ante*.

2.2. Evaluation des conditions de participation des parties intéressées à l'élaboration du PO

- [123] La mission a constaté que l'ensemble des principales parties prenantes avait pu être associé au processus d'élaboration du PO via plusieurs canaux.
- [124] Tout d'abord, comme l'indique le PO dans sa partie 4, le Comité de concertation et de suivi évoqué plus haut a été mis en place « afin de coordonner et de structurer le pilotage et l'animation du PO ».
- [125] Les réunions régulières du Comité de concertation et de suivi ont été l'occasion de tenir informés les différents acteurs, les associations notamment, de l'état d'avancement des travaux. Plusieurs séances du Comité ont été consacrées à des points spécifiques du PO et à des versions intermédiaires. Elles ont permis de recueillir les réactions des membres et de prendre en compte, le cas échéant, les observations émises par ceux-ci sur tel ou tel aspect de la rédaction du PO. L'intervention de la Commission interministérielle de coordination des contrôles (CICC) à l'une des séances du Comité a permis aux membres d'être sensibilisés aux exigences du contrôle et de la traçabilité des opérations. L'élaboration du PO, dans le cadre du FEAD, a donc permis une concertation très étroite qui n'avait jamais eu lieu auparavant sous cette forme sur le thème de l'aide alimentaire.
- [126] En dehors des séances du Comité de concertation et de suivi, les différentes parties ont pu être consultées et prendre part au travail d'élaboration du PO dans le cadre d'entretiens bilatéraux et d'échanges formels ou informels avec les services en charge de la rédaction du PO.
- [127] Enfin, les entretiens réalisés par la mission ont également représenté une occasion pour les différentes parties d'exprimer leur point de vue et de faire part de leurs observations. Dans le travail itératif organisé avec les services en charge de la rédaction, la mission a ainsi pu prendre en compte certaines des observations de ses interlocuteurs.
- [128] En conclusion, il ressort de ces différents éléments que les principales parties concernées par le FEAD, en particulier les acteurs associatifs, ont été associées de façon satisfaisante au processus d'élaboration du PO, qu'elles ont été régulièrement consultées et qu'elles ont pu faire part de leurs observations tout au long du processus d'élaboration du PO.
- [129] La mission considère en conséquence que le processus de concertation mis en place a été satisfaisant et qu'il n'appelle pas de réserves particulières.

3. EVALUATION DU DIAGNOSTIC PROPOSE PAR LE PO

[130] L'objet de la présente partie est d'évaluer le volet diagnostique du PO sur la base duquel le programme a ensuite été construit.

[131] Comme le suggérait le modèle de document type fourni aux rédacteurs, ce volet diagnostique est formellement présenté dans la partie 2.1 du PO intitulée « Analyse de la situation » qui invitait à procéder au « recensement » et à la « justification de la ou des privations matérielles concernées ».

3.1. Description de la méthodologie retenue dans l'élaboration du diagnostic

[132] *a/ En termes de méthodologie*, le diagnostic proposé a été construit en trois points :

- un premier consacré à l'état des lieux de la pauvreté en France ;
- un deuxième traitant de la pauvreté et de l'insécurité alimentaire ;
- un troisième intitulé « le FEAD : continuité de l'action des pouvoirs publics en faveur de l'aide alimentaire ».

[133] *b/ S'agissant des sources* utilisées pour dresser ce diagnostic, l'administration en charge de la rédaction du PO s'est appuyée sur les données Eurostat disponibles pour l'année 2011 pour le premier point (état des lieux de la pauvreté en France). Elle s'est reportée à une étude de l'ONPES pour évaluer l'évolution du taux de pauvreté, et au « Rapport du Gouvernement sur la pauvreté en France » de décembre 2012 pour identifier les personnes les plus exposées.

[134] Sur le deuxième point (pauvreté et insécurité alimentaire), le PO s'appuie sur la définition de la sécurité alimentaire proposée par la Déclaration de Rome au Sommet mondial de l'alimentation du 13 novembre 1996. Il recourt également à une étude de l'InVS et à une étude de l'ONPES pour établir un lien entre risque d'insécurité sanitaire, d'une part, et perception de minima sociaux et/ou vie sous le seuil de pauvreté, d'autre part. Il évoque enfin une « étude INCA2 » produite par l'ANSES pour chiffrer la proportion de personnes adultes vivant dans un foyer d'insécurité alimentaire pour raisons financières.

[135] Sur le troisième point, le PO évoque le cadre légal et réglementaire de l'aide alimentaire en France et mentionne l'existence, depuis 2004, du PNAA en complément de l'ancien PEAD.

[136] *c/ Pour rédiger ce volet diagnostique*, les différents éléments factuels proposés ont été portés à la connaissance des membres du Comité de concertation et de suivi dès la présentation des premières versions rédigées du PO et ont pu faire l'objet de discussions.

3.2. Présentation des principaux éléments de fond du diagnostic.

[137] Dans sa dernière version, le PO fournit les principales données concernant le niveau et les caractéristiques de la pauvreté en France.

[138] Avec 14,1% de pauvreté monétaire relative, la France connaît des taux de pauvreté inférieurs à ceux de la moyenne des autres pays de l'Union³⁵.

[139] Le PO souligne néanmoins que, depuis 2005, et surtout depuis 2009 en raison de la crise économique, la pauvreté monétaire s'est accrue et que le nombre de bénéficiaires des minima sociaux a augmenté (il est mentionné que 10% de la population française vivait avec un minimum social en 2011). Les privations matérielles tendent à s'accroître, en conséquence.

[140] Le PO précise que certaines catégories de populations sont plus particulièrement exposées à la pauvreté (jeunes, familles nombreuses ou monoparentales, personnes de plus de 75 ans...).

³⁵ Source : données Eurostat.

- [141] S'agissant du lien entre pauvreté et insécurité alimentaire, comme évoqué plus haut, le PO s'appuie sur la définition retenue par le Sommet mondial de l'alimentation de 1996. L'insécurité alimentaire se définit comme « l'absence ou l'insuffisance de sécurité alimentaire » et « elle est souvent associée à un mauvais état de santé général ».
- [142] Le PO souligne que la proportion d'adultes vivant dans un foyer en situation d'insécurité alimentaire était estimée à 12% en 2006-2007³⁶.
- [143] Cette insécurité concerne en premier lieu les ménages vivant sous le seuil de pauvreté, dont les bénéficiaires de minima sociaux. Pour ces personnes, le poste alimentation revêt le caractère d'une variable d'ajustement. Selon les études évoquées par le PO, elles privilégient une alimentation riche en calories mais pauvre en nutriments essentiels.

3.3. *Pertinence du diagnostic*

- [144] Concernant la méthodologie retenue pour l'élaboration de cette partie du PO et l'origine des sources utilisées pour asseoir le diagnostic, la mission a noté un consensus parmi les acteurs représentés au sein du Comité de concertation et de suivi. Elle n'a, en conséquence, pas de remarques particulières à faire sur ce point. Elle souligne néanmoins que quelques-unes des données utilisées se rapportent à des périodes parfois un peu anciennes : c'est le cas pour certaines données relatives à l'insécurité alimentaire, qui remontent à 2006-2007. Des chiffres plus récents auraient été plus pertinents.
- [145] S'agissant de la présentation formelle du diagnostic, les développements sur la pauvreté puis ceux établissant le lien entre pauvreté et insécurité alimentaire ont tout à fait leur place dans ce diagnostic. En revanche, la mission estime que le troisième point (intitulé « le FEAD : continuité de l'action des pouvoirs publics en faveur de l'aide alimentaire »), évoqué en 2.1.3 du PO, au regard de son contenu, ne relève pas formellement de la partie diagnostic et aurait pu être positionné dans une autre partie du document.
- [146] Sur le fond, la mission considère que le PO présente de façon satisfaisante les principales données synthétiques disponibles sur la pauvreté et l'insécurité alimentaire. Les références à la Stratégie européenne et aux données Eurostat permettent une comparaison globale avec les autres Etats-membres.
- [147] Toutefois, sans remettre en cause la pertinence du diagnostic proposé par le PO, la mission note que certaines dimensions importantes concernant les phénomènes de pauvreté et d'insécurité alimentaire en France ne sont pas évoquées.
- [148] En premier lieu, dans la situation de crise que connaissent les pays européens depuis 2008, les interlocuteurs rencontrés par la mission ont insisté à la fois sur le phénomène d'aggravation de la pauvreté ainsi que sur la diversité et la nouveauté de certaines de ses formes.
- [149] Le diagnostic évoque bien une « augmentation de la pauvreté monétaire », mais il ne précise pas les différentes formes que peut prendre la pauvreté (situation de grande exclusion, situation de pauvreté transitoire due à la perte d'emploi ou à une rupture familiale, situation de certains étudiants...). Ces formes de pauvreté ne se ressemblent pas. Une analyse plus fine aurait pu conduire à les distinguer et à proposer ensuite des réponses adaptées à chacune d'entre elles.
- [150] Par ailleurs, le diagnostic ne dit pas de quelle façon ont évolué les inégalités sur la période récente. Il ne mentionne pas non plus l'existence de disparités territoriales que l'on peut pourtant constater sur le territoire national en matière de pauvreté (Cf. Annexe 7 carte de la pauvreté).
- [151] En outre, si le PO énumère un certain nombre de populations paraissant davantage exposées à la pauvreté (jeunes, familles nombreuses ou monoparentales...), certaines catégories ne sont pas mentionnées. C'est le cas, en particulier, des « travailleurs pauvres », des personnes isolées en milieu rural, ou encore de certaines populations outre-mer.

³⁶ Source : « Étude individuelle nationale des consommations alimentaires 2 (2006-2007) » (INCA 2) réalisée par l'Agence française de sécurité sanitaire des aliments (AFSSA), septembre 2009.

- [152] Enfin, le diagnostic proposé n'est pas suffisamment explicite s'agissant de l'évaluation du nombre des personnes potentiellement éligibles à l'aide alimentaire.
- [153] Il y a sur ces différents sujets des domaines d'investigation que le PO aurait pu évoquer, même si une analyse détaillée n'était pas envisageable dans le cadre d'un document nécessairement synthétique.
- [154] La mission reconnaît que le phénomène de pauvreté revêt un caractère pluriel et qu'il est difficile, par conséquent, à caractériser uniquement par un ou plusieurs critères objectifs. Il paraît donc nécessaire, au-delà du seul cadre d'élaboration de ce PO, de poursuivre la réalisation d'études permettant d'affiner les données.

4. EVALUATION DE LA CONTRIBUTION DU PO A L'OBJECTIF DE REDUCTION DE LA PAUVRETE

- [155] Comme le règlement européen relatif au FEAD le prévoit, la mission a cherché à évaluer la contribution du PO à l'objectif européen de réduction de la pauvreté d'au moins 20 millions de personnes d'ici 2020.
- [156] Il paraît nécessaire à la mission de rappeler, au préalable, que la situation économique et sociale s'est fortement dégradée depuis la crise de 2008, notamment en matière de chômage et que l'évolution des indicateurs de pauvreté et de précarité traduit avant tout ce contexte économique. Ainsi, la France a subi une augmentation du taux de pauvreté monétaire entre 2008 et 2011³⁷ et du taux de « travailleurs pauvres » de 6.5% à 7.6% entre 2007 et 2011.
- [157] Le PO, dans la partie 2.1.1 relative à l'analyse de la situation de la pauvreté en France, rappelle explicitement que la politique de lutte contre la pauvreté (dont l'aide alimentaire constitue l'un des aspects) menée par la France s'inscrit pleinement dans la stratégie européenne 2020 de réduction de la pauvreté.
- [158] Il ajoute que la France « déploie à cette fin » un « Plan pluriannuel contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale ». Seule la Belgique a choisi également de déployer une telle politique³⁸.
- [159] Ce plan annoncé en 2013 met l'accent sur trois axes complémentaires : la prévention des situations de ruptures sociales, les actions d'accompagnement et d'insertion et la question de la gouvernance des politiques de solidarité. Il a fait l'objet d'une évaluation, un an après sa mise en œuvre³⁹. Dans ses recommandations, il mentionne que l'organisation de l'aide alimentaire a fait l'objet d'une attention particulière lors des débats régionaux conduits en 2013.
- [160] Par ailleurs, le PO rappelle le risque plus élevé d'insécurité alimentaire dont pâtissent les bénéficiaires de minima sociaux et les ménages vivant sous le seuil de pauvreté. ainsi que la place occupée dans le budget de ces ménages par l'alimentation. Cette dernière représente 17,2% des dépenses et constitue le deuxième poste après le logement : 24,8%. La mise en place d'un dispositif d'aide alimentaire, quelle que soit sa forme, vient donc atténuer les contraintes budgétaires pesant sur ces personnes.
- [161] En outre, dans le b) de la partie 2.2.1, intitulé « les mesures d'accompagnement », le PO indique que le dispositif d'aide alimentaire mis en place, via les maraudes et dans les différents lieux d'accueil et d'accompagnement, a aussi le plus souvent pour objectif de servir de « porte d'entrée » dans un parcours de réinsertion sociale et donc, correspond à une étape active et non de seule assistance ou de charité. Il s'inscrit de ce fait dans une logique de réduction de la pauvreté.
- [162] Il est nécessaire de rappeler également que le FEAD a un effet de levier sur l'ensemble de l'aide alimentaire en permettant de mobiliser d'autres sources d'approvisionnement en complément (générosité publique en particulier).

³⁷ Rapport remis le 23 janvier 2014 par M. François Chérèque (IGAS) au Premier ministre sur l'évaluation du plan de lutte contre la pauvreté.

³⁸ Source Rapport IGAS 2013 (2013-024R).

³⁹ Rapport précité

- [163] La mission conclut sur ce volet de l'évaluation que le PO s'inscrit bien dans l'objectif général de l'Union de réduction de la pauvreté d'ici 2020, dans la mesure où il a pour objectif, via l'aide alimentaire, de « fournir des denrées aux personnes les plus démunies », de « répondre aux besoins vitaux des personnes » et, dans sa mise en œuvre, « d'initier accompagnement et insertion sociale ». Plus généralement, en permettant de réduire les charges pesant sur le budget alimentation des personnes modestes, le PO s'inscrit bien dans une logique de lutte contre la pauvreté.
- [164] Il n'est en revanche pas possible pour la mission de quantifier l'apport lié spécifiquement à la mise en place du FEAD dans la réalisation de cet objectif.
- [165] L'impact du PO sur la réduction de la pauvreté renvoie à la mise en place d'indicateurs (Cf. infra partie 7)

5. ANALYSE DE LA COHERENCE DU PO, DE SON ORGANISATION ET DE SA MISE EN ŒUVRE

- [166] La présente partie a pour objet d'analyser le fonctionnement prévu du FEAD.
- [167] A ce titre, la mission, après avoir brièvement présenté les principales caractéristiques du nouveau dispositif (5.1), évaluera la « cohérence interne » du dispositif, c'est-à-dire l'organisation générale et le mode de fonctionnement prévu par le PO (5.2), puis la « cohérence externe », c'est-à-dire la façon dont il est prévu que le PO s'articule avec d'autres dispositifs existant (5.3).

5.1. Présentation et caractéristiques d'ensemble du nouveau dispositif envisagé

- [168] Le fonctionnement détaillé du nouveau dispositif est précisé dans la partie 3 du PO intitulée « Exécution ». Cette partie traite successivement de « l'identification des plus démunis » (sélection des personnes bénéficiaires de l'aide), de la « sélection des opérations » (fonctionnement concret du fonds décrivant les différentes étapes de mise en œuvre) et de la « sélection des organismes partenaires ».
- [169] Il ressort de cette partie que, pour l'ensemble de son organisation, le dispositif prévu dans le PO s'inscrit largement dans la continuité du programme antérieur, le PEAD, tout en tenant compte du nouveau cadre législatif et réglementaire tant national qu'europpéen.
- [170] Parmi les éléments de continuité, l'on peut noter en premier lieu qu'il repose essentiellement sur le mouvement associatif et le recours au bénévolat.
- [171] Certaines garanties complémentaires ont cependant été apportées grâce à l'introduction, évoquée plus haut, de la procédure d'habilitation des associations intervenant dans le domaine de l'aide alimentaire qui permet d'assurer une meilleure traçabilité, de renforcer la sécurité sanitaire et de sécuriser davantage l'utilisation faite des fonds publics.
- [172] Concernant les modalités de fonctionnement prévues pour le FEAD, là encore, le PO reprend très largement les mécanismes antérieurs s'agissant de l'identification des personnes éligibles, de leur accueil ou encore des différentes étapes de mise en œuvre du dispositif d'aide.

5.2. Analyse de la cohérence interne du PO

- [173] La mission a procédé à une évaluation des différentes composantes du PO. Elle s'est, en particulier, interrogée sur la cohérence et la pertinence dans la sélection des publics éligibles et des opérations, ainsi que sur le choix des organisations prestataires et sur la pertinence des modalités de répartition entre associations.

5.2.1. Sélection des publics éligibles à l'aide et détermination de leurs besoins

[174] Cette partie de l'analyse correspond à l'évaluation du 3.1 du PO intitulée « identification des plus démunis : description du mécanisme de détermination des critères que les personnes doivent remplir pour être considérées comme faisant partie des plus démunies, avec ventilation, si nécessaire, par type de privation matérielle concerné ».

5.2.1.1. Présentation du dispositif envisagé

[175] Le PO distingue le cas des personnes en situation d'urgence de celui des personnes aidées dans la durée. Les discussions au sein du Comité de concertation et de suivi ont permis d'améliorer la distinction entre ces deux catégories.

[176] Dans le projet de PO analysé par la mission, le texte prévoit que les personnes les plus démunies éligibles à l'aide sont « des personnes en situation d'urgence sociale et financière constatée ou reconnue sur la base d'une procédure qui diffère selon les modes de distribution et du degré d'urgence sociale ».

[177] Le PO précise que « la simple demande de secours ou la situation de vie extrême » (cas des personnes sans abri) « suffit à caractériser l'éligibilité des personnes » et que face à une situation d'urgence, il n'est pas procédé à la vérification de la situation individuelle des personnes. Le PO précise également que, « pour les demandes de secours, le premier accueil est inconditionnel ».

[178] En revanche, pour pouvoir continuer à bénéficier de l'aide au-delà de la seule situation d'urgence, le PO prévoit un examen de l'éligibilité des personnes à l'aide demandée. L'évaluation de cette éligibilité est réalisée par un représentant de l'OP, qu'il soit salarié ou bénévole, ou par un travailleur social extérieur à l'OP. La procédure d'examen de l'éligibilité comprend alors quatre phases :

- un accueil personnalisé du bénéficiaire potentiel de l'aide, sous la forme d'un entretien ;
- une appréciation individualisée du besoin sur la base de l'exposé de la situation économique et sociale de la personne ;
- une décision d'ouverture de droits (acceptation de l'octroi de l'aide, volume de denrées, rythme et durée de l'aide) ;
- la création d'un dossier de suivi et d'accompagnement.

[179] Le PO précise que la demande peut être évaluée et le bénéficiaire potentiel orienté par un travailleur social extérieur aux OP (assistants sociaux des CCAS, des Conseils généraux, des CAF...).

5.2.1.2. Evaluation de la pertinence.

[180] a/ Il ressort de cette partie du PO que *deux situations doivent être distinguées s'agissant de la sélection des publics éligibles* à l'aide :

- les situations d'urgence (demande de secours, situation de vie extrême...), pour lesquelles il n'est pas demandé d'examen particulier de l'éligibilité potentielle ;
- les demandes de distribution dans la durée pour lesquelles la procédure décrite plus haut doit être respectée.

[181] La distinction entre ces deux types de cas apparaît pertinente, adaptée à la réalité des situations rencontrées et conforme aux objectifs de la politique d'aide alimentaire. Elle n'appelle pas de réserve de la mission.

- [182] La mission observe que, contrairement à ce qui ressortait des premières réflexions laissant entendre qu'il existait une « situation de droit commun » et, par dérogation, « des situations d'urgence », le PO fait désormais davantage ressortir le cas des personnes en situation d'urgence⁴⁰.
- [183] **b/ S'agissant des situations d'urgence**, l'absence de critères d'éligibilité autres que la simple observation d'une situation d'urgence ou que l'existence d'une demande de secours est cohérente. L'attribution d'un panier ou de repas aux personnes concernées, sans vérification préalable de leur situation individuelle, paraît adaptée.
- [184] La mission considère en outre que « l'accueil inconditionnel » des personnes en situation de détresse, n'appelle pas de réserve. Elle est cohérente avec les pratiques adoptées par ailleurs, par exemple en matière d'hébergement d'urgence.
- [185] **c/ S'agissant de l'aide dans la durée**, pour laquelle un examen est nécessaire avant décision d'octroi, les quatre étapes générales mentionnées par le PO apparaissent justifiées, proportionnées au regard des enjeux et de la faisabilité et conformes à la réalité des pratiques.
- [186] La mission constate cependant, concernant l'appréciation individuelle des besoins (étape 2) et la décision d'octroi de l'aide (étape 3), que le PO :
- ne donne pas de définition précise des publics éligibles sur la base d'un ou plusieurs critères objectifs communs à toutes les associations. Il en reste à une définition générale : « les publics visés sont des personnes en situation d'urgence sociale ou de dépendance sociale et financière ». Si la notion d'urgence sociale peut s'apprécier de façon évidente, la « dépendance sociale ou financière » est plus complexe et, par là-même, plus difficile à appréhender ;
 - ne définit pas non plus les besoins en qualité et en quantité de denrées attribuables ni la durée de distribution.
- [187] Sur cette base, les OP ont chacune précisé leur propre seuil d'éligibilité et les règles appliquées pour déterminer les droits correspondants.
- [188] Il en ressort que chaque OP dispose de sa propre procédure de sélection des bénéficiaires et d'ouverture de droits. Même au sein d'un réseau, les entités locales peuvent adapter les règles proposées. Ce point a fait l'objet de discussions au sein du Comité de concertation et de suivi.
- [189] La mission a cependant pu constater qu'au-delà de pratiques en apparence différentes d'une OP à l'autre :
- globalement, la notion prise en compte par les OP pour évaluer l'éligibilité des bénéficiaires était « le reste à vivre ». Ce dernier a fait l'objet d'un examen par le Conseil national des politiques de lutte contre la pauvreté et l'exclusion (CNLE) (Cf. Annexe 8, présentation du CNLE) et d'une tentative de définition partagée par tous les acteurs. Les travaux n'ont pas permis d'aboutir à un accord sur des modalités communes de calcul. Cette question est en effet d'une grande sensibilité. Elle conduit à des différences d'appréciation⁴¹ même si les acteurs ont une approche convergente du reste à vivre ;
 - dans les faits, malgré l'absence d'un seuil unique et de règles communes, il existe une réelle homogénéité dans les pratiques qui, du point de vue de la mission, doivent garder la souplesse nécessaire pour s'adapter aux réalités de terrain.

⁴⁰ En effet, l'une des précédentes rédactions de ce passage dans le PO disposait que les publics visés étaient les personnes « dont la situation de dépendance sociale et financière est constatée ou reconnue sur la base d'une procédure d'éligibilité mise en œuvre par les organisations prestataires chargées de la distribution de l'aide ».

⁴¹ L'approche entre les différentes associations varie concernant ce qui entre ou pas dans les dépenses contraintes à déduire du revenu pour le calcul du reste à vivre. Une approche normative peut ainsi conduire à plafonner le coût d'un abonnement de téléphonie mobile.

- [190] De même, les droits ouverts d'une OP à l'autre sont différents (fonctionnement selon un dispositif de « points » aux « Restos du cœur », attribution de « chéquiers » dans certains centres de distribution du Secours populaire...) et les modalités de distribution finale varient. Cependant, la mission a pu constater que l'ensemble des structures veille à accompagner les bénéficiaires (présence d'un bénévole aux côtés des personnes lors du choix des denrées par exemple), et à les sensibiliser à l'équilibre nutritionnel et à l'importance d'une alimentation variée (existence d'ateliers de cuisine, d'ateliers diététique...). L'existence de pratiques différentes d'une structure à l'autre ne pose pas en soi de problème et permet, là encore, de s'adapter avec plus de souplesse à la réalité des situations rencontrées.
- [191] Enfin, le fait que certaines des étapes de la procédure d'évaluation de la situation individuelle des bénéficiaires finaux de l'aide puissent être réalisées par des « travailleurs sociaux externes » aux OP (par exemple les travailleurs sociaux des CCAS, des CAF, des établissements de santé, des Conseils généraux...) ne pose pas de difficulté. Des conventions précisant notamment les conditions de sélection des personnes et d'octroi de l'aide peuvent d'ailleurs lier les OP et les structures pour le compte desquelles interviennent ces travailleurs sociaux.
- [192] En conclusion, sur cette question de la sélection des bénéficiaires et de l'octroi de l'aide, la mission recommande que les travaux conduisant au rapprochement des pratiques entre les différentes OP puissent être poursuivis afin de garantir une plus grande homogénéité dans les pratiques. En particulier, sans qu'il soit forcément nécessaire d'arriver à un seuil chiffré, les travaux sur la définition des différents éléments entrant dans le « reste à vivre » pourront être repris. Pour autant, les éventuelles évolutions à venir sur ces sujets devront veiller à ne pas remettre en cause la souplesse du dispositif qui, en laissant la possibilité d'adapter les pratiques aux situations rencontrées et de prendre en compte le projet associatif des OP, constitue l'une de ses richesses.

5.2.2. Choix des opérations concernant la nature de l'aide et la procédure mise en œuvre

- [193] Concernant le choix des opérations (détermination du type d'aide apportée et de la procédure à mettre en œuvre), la France a choisi de consacrer le FEAD à l'aide alimentaire exclusivement et de poursuivre le système antérieur, qu'il s'agisse de l'expression des besoins par les OP, des modalités de sélection des denrées, de la passation des marchés, du choix de l'opérateur, ou de la livraison des denrées.

5.2.2.1. Présentation du dispositif envisagé.

- [194] Le dispositif d'achat et de livraison des denrées prévu pour le FEAD reste quasiment identique au dispositif antérieur déployé dans le cadre du PEAD. FAM reste l'opérateur central. A cet effet, ses missions ont été confirmées et étendues par la loi n° 2013-1229 du 27 décembre 2013 (Cf. Annexe 5 déjà évoquée plus haut).
- [195] La description des opérations proposée par le PO, dans sa partie 3.2, permet de constater que les principales étapes sont maintenues :
- sélection des denrées à partir des demandes exprimées par les OP ;
 - attribution d'une enveloppe à chacune des OP retenues pour bénéficier de l'aide européenne ;
 - expression des besoins en denrées en termes de volume et qualité ;
 - cadrage logistique : choix des lieux de livraison, des volumes livrés, des cadences et détermination du calendrier ;
 - lancement des appels d'offre par FAM ;
 - sélection des offres sur la base des critères pondérés suivants : organoleptique, nutritionnel et économique ;
 - passation des marchés par FAM ;

- livraison par les fournisseurs aux lieux (entrepôts de première livraison) et dates prévus ;
- stockage et transport par les OP des denrées entre les entrepôts de première livraison et les entrepôts intermédiaires et/ou les lieux de distribution.

5.2.2.2. Evaluation de la pertinence.

- [196] **a/ Comme évoqué plus haut, la France a fait le choix de consacrer l'intégralité du FEAD à l'aide alimentaire**, à l'exclusion d'autres aides matérielles possibles.
- [197] La mission a pu constater que ce choix n'avait pas été formellement remis en cause par les membres du Comité de concertation et de suivi. La plupart a en effet reconnu le caractère prioritaire de l'aide alimentaire par rapport aux autres formes d'aide proposées par le règlement communautaire, au regard notamment du montant de la dotation prévisionnelle réservée à la France dans le cadre du FEAD.
- [198] Les différents acteurs associatifs représentés au Comité de concertation et de suivi ont néanmoins signalé l'existence d'une demande croissante de leurs bénéficiaires en produits (produits d'hygiène, produits pour les nourrissons et jeunes enfants...) autres que les denrées alimentaires pour lesquelles la France a choisi de réserver l'aide européenne.
- [199] D'autres mouvements associatifs rencontrés par la mission parmi ceux qui n'émargent pas directement au FEAD considèrent, pour leur part, que d'autres besoins, matériels ou immatériels (culturels par exemple), en plus de l'aide alimentaire, sont également prioritaires. C'est le cas par exemple d'ATD Quart Monde⁴² et, dans une moindre mesure, du Secours Catholique.
- [200] Le choix fait par la France, après consultation des OP, de réserver l'intégralité de son enveloppe à l'achat de denrées, résulte d'une décision préalable de la France sur laquelle les rédacteurs du PO ne pouvaient pas revenir. Il s'inscrit dans la continuité du PEAD.
- [201] **b/ Concernant la procédure mise en œuvre pour le fonctionnement du programme**, la mission s'est interrogée sur le fait que le dispositif à venir pour le FEAD reprend, pour l'essentiel, la même organisation que pour le dispositif antérieur.
- [202] Elle s'est ainsi penchée sur chacune des opérations décrites dans le 3.2 du PO et, notamment, sur le rôle de FAM et sur la pertinence de conserver un organisme intermédiaire unique gérant l'ensemble du dispositif et la procédure d'appels d'offre, comme c'était le cas dans le cadre du PEAD.
- [203] En effet, pour mémoire, le PEAD avait été conçu dans un contexte particulier marqué par l'existence de surplus agricoles, et correspondait à une logique différente : il s'agissait à l'époque de reprendre une partie des stocks d'intervention de la PAC. Dorénavant, le lien entre le FEAD et la PAC est aboli.
- [204] En outre, dans la mesure où les associations bénéficient *in fine* de l'équivalent d'une enveloppe financière, le passage par un organisme intermédiaire unique (FAM en l'espèce) peut paraître alourdir la procédure.
- [205] Un mécanisme plus simple aurait pu être conçu dans lequel les OP auraient disposé directement des crédits et auraient eux-mêmes réalisé, en tant qu'organismes intermédiaires, les appels d'offre. Parmi les quatre OP « historiques », l'une d'entre elles, « Les Restos du cœur », a indiqué à la mission qu'elle passait déjà des marchés pour acquérir des denrées à partir des dons et subventions collectés auprès du public.
- [206] Par ailleurs, certaines associations ont indiqué à la mission que la procédure d'appel d'offre, en l'état actuel, ne permettait pas toujours d'obtenir des réponses suffisamment larges et renouvelées de fournisseurs potentiels. Il apparaît que les fournisseurs répondant aux appels d'offre sont le plus souvent des négociants spécialisés dans ces procédures.

⁴² Cf. l'ouvrage « En finir avec les idées fausses sur les pauvres et la pauvreté » - ATD Quart Monde (page 100 : « *les besoins culturels sont aussi importants que les besoins qualifiés traditionnellement de primaires* »).

- [207] Au surplus, le montant élevé de la caution⁴³ réclamée aux fournisseurs (110%) constituait une barrière à l'entrée importante⁴⁴. Cette difficulté devrait cependant être levée dans le nouveau programme, le montant de la caution étant ramené à 10%⁴⁵.
- [208] Ces différents constats auraient pu conduire à proposer une organisation pour le FEAD sensiblement différente à celle qui prévalait dans le cadre du PEAD.
- [209] Toutefois, le système actuel présente plusieurs avantages :
- les OP n'ont pas à prendre en charge les appels offre et externalisent ainsi la procédure, ce qui permet de limiter les risques et de mutualiser les marchés ;
 - pour les OP émargeant à des volumes réduits (Croix-Rouge principalement), les risques et les coûts de gestion associés restent d'autant plus raisonnables ;
 - dans la mesure où le système a fonctionné de façon satisfaisante jusqu'à présent, FAM dispose d'une expérience réelle et est reconnu par les OP et le secteur agroalimentaire. Il dispose en outre d'une équipe spécialisée (comptant 18 ETP, dont 9 consacrés aux opérations de contrôle)⁴⁶ ;
 - il permet de répondre de manière satisfaisante aux besoins, notamment au regard de la gamme de produits proposée.
- [210] La mission en conclut que, pour ce PO, le choix retenu consistant à reprendre en grande partie l'organisation du PEAD est pertinent, notamment en ce qu'il permet de maintenir une continuité opérationnelle à l'occasion du passage du PEAD au FEAD et en ce qu'il sécurise ainsi le fonctionnement du dispositif durant cette phase transitoire.
- [211] Pour l'avenir, la procédure centralisée d'appel d'offre pourra éventuellement être réexaminée. La mission rappelle cependant que, les premières années de mise en œuvre du programme, une allocation était directement attribuée aux OP, qui achetaient les denrées par voie d'appel d'offre. Toutefois, cette solution n'a pu être mise en œuvre dans la durée. Elle avait alors été jugée excessivement contraignante par les OP et a été abandonnée. La procédure actuelle a, en conséquence, été mise en place. Si le projet de revenir à cette procédure était repris, il conviendrait préalablement de s'assurer de la capacité des associations à la mettre en œuvre sur le long terme.
- [212] Enfin, s'agissant des aspects logistiques, le PO prévoit, à la fin de la partie 3.2, que l'équivalent de 5 % de la valeur des denrées livrées (soit autour de 3,5M€ par an) sera versé par FAM aux OP pour réaliser les opérations de transport et de stockage. Lors des visites sur place qu'elle a pu effectuer, la mission a été sensibilisée aux contraintes de gestion des transports et des stocks auxquelles les OP et leurs bénévoles doivent faire face. Plusieurs missions précédentes portant sur l'aide alimentaire (missions IGAS réalisée en 2009 et rapport de la Cour des comptes évoqué plus haut 2009) avaient déjà pointé les difficultés croissantes auxquelles sont exposées les associations en matière de logistique. Elles avaient ainsi proposé que ces activités puissent être mutualisées, voire exercées par des professionnels (grande distribution notamment) pour le compte des OP. La mission recommande en conséquence que ces pistes puissent être examinées pendant la période d'application du PO.
- [213] Enfin, plus fondamentalement, il pourrait être opportun de s'interroger sur la poursuite d'un dispositif consistant à acquérir et à distribuer des denrées physiques. D'autres systèmes fonctionnent, notamment dans les collectivités locales (CCAS).
- [214] *c/ La mission a également examiné le PO sous l'angle de la satisfaction des besoins alimentaires, des exigences en matière d'équilibre nutritionnel et de sécurité sanitaire.*

⁴³ Lors des passations de marché, les soumissionnaires doivent en effet déposer une caution garantissant la bonne réalisation des engagements pris en termes de production, de délais et de qualité des denrées fournies..

⁴⁴ Le montant élevé de la caution garantissait la bonne exécution du marché et constituait une assurance.

⁴⁵ Les éventuels effets pervers liés à la diminution de la caution (risque de non livraison des denrées suite à des fluctuations de cours) devront être surveillés avec attention. Le système des sanctions mis en place à compter de 2014 dans les contrats avec les adjudicataires en cas de non livraison répond à ce risque.

⁴⁶ Source : réponses de FAM à la mission.

- [215] Le PO prend en compte le fait que l'aide alimentaire a pour objet de fournir une alimentation adaptée en quantité, mais aussi en qualité.
- [216] Il ne fournit cependant pas d'éléments explicites concernant la façon de satisfaire les besoins alimentaires.
- [217] Sur le volet quantitatif, comme évoqué plus haut, ce sont les OP qui ont, chacune en ce qui les concerne, mis en place des dispositifs propres permettant de déterminer les quantités distribuées à chaque bénéficiaire, sur une période définie, en fonction de l'appréciation individualisée des besoins.
- [218] Sur le volet qualitatif, certes, le PO prévoit que la procédure d'appel d'offre assure globalement un premier équilibre nutritionnel dans le choix des denrées retenues et qu'elle prend notamment en compte la qualité organoleptique des produits retenus. Il évoque également, dans le point b/ du 2.2.1 de sa dernière version, que « lors de la mise à disposition de denrées, des conseils sont prodigués en matière d'équilibre nutritionnel, de préparation de repas (...) ». La mission a d'ailleurs pu constater lors de ses entretiens et déplacements sur le terrain que les OP recherchent la participation active des bénéficiaires et que, en particulier, elles leur fournissent des informations sur l'équilibre nutritionnel. Les bénéficiaires peuvent ainsi mieux exercer leur choix de denrées. Toutefois, au-delà de ces orientations d'ordre général, le PO ne renvoie pas explicitement à un référentiel commun sur le sujet. Il aurait pu citer les travaux de l'INSERM en matière d'équilibre nutritionnel, repris dans le PNNS.
- [219] Dans le cadre du PNNS, des recommandations concernant l'équilibre nutritionnel dans l'aide alimentaire ont été élaborées en coordination avec l'ensemble des acteurs. Elles servent de guide aux associations qui les ont adoptées. Ces recommandations représentent un réel progrès et donnent une garantie sur l'objectif recherché. Le PO aurait ainsi pu, par exemple, explicitement renvoyer à ces recommandations.
- [220] Il convient cependant de préciser que les équilibres nutritionnels ne peuvent être atteints qu'en recourant à des apports extérieurs au FEAD, notamment pour l'approvisionnement en fruits et légumes frais.
- [221] Concernant enfin l'impératif de sécurité sanitaire, le PO rappelle la nécessité d'assurer la sécurité sanitaire des denrées, et souligne que cette dernière repose sur l'exigence de traçabilité, facilitée par l'informatisation et des contrôles réguliers par l'administration et les OP elles-mêmes. Les textes relatifs à l'habilitation prennent en compte la sécurité sanitaire et en font l'un des critères d'attribution et de maintien de l'habilitation.
- [222] Même si le dispositif de sécurité sanitaire reste probablement perfectible, il convient de souligner l'importance des investissements réalisés par les OP avec l'aide des pouvoirs publics et les dispositifs de contrôle mis en place par les OP elles-mêmes.
- [223] Sur ce point, les OP ont paru vigilantes. Elles forment d'ailleurs leurs bénévoles à cette problématique⁴⁷. Par ailleurs, dans la mesure où la vocation des OP est de nourrir les plus démunis, elles ne peuvent se permettre aucune défaillance en ce domaine. Elles ont toutefois souligné les contraintes importantes qui pèsent sur elles, par exemple en matière de maintien de la chaîne du froid pour les produits frais et surgelés.

5.2.3. Le choix des organisations partenaires (OP)

- [224] La partie traitant de la sélection des organisations partenaires figure au point 3.3 du PO. Elle a été enrichie lors des réunions du Comité de concertation et de suivi.

⁴⁷ A titre d'exemple, ce point est abordé dans le « Guide du Secours populaire » remis aux bénévoles. La mission a pu prendre connaissance de ce document lors de ses entretiens.

- [225] Le PO renvoie explicitement aux dispositions du Code Rural et de la Pêche Maritime⁴⁸ qui prévoient une procédure d'appel à candidature pour la sélection des OP pouvant intervenir en matière d'aide européenne. Il énumère également les éléments à renseigner par les organisations candidates (capacité à délivrer l'aide alimentaire, critères d'accès des bénéficiaires etc...).
- [226] La mission observe que ces dispositions doivent être actualisées pour tenir compte du passage du PEAD au FEAD.
- [227] *a/ Le secteur associatif continuera à jouer un rôle de premier plan dans le FEAD.*
- [228] Les quatre associations qui géraient le précédent programme ont ainsi été reconduites dans le cadre du FEAD.
- [229] D'autres associations disposent désormais de la possibilité de bénéficier aussi des denrées issues des programmes européens et nationaux en tant qu'OP (Cf. arrêté de juillet 2013 cité plus haut). Elles ont cependant choisi de ne pas bénéficier du FEAD pour l'année 2014.
- [230] Comme évoqué plus haut (*Cf. supra 4.1*), le nouveau dispositif continuera ainsi, comme le PEAD avant, à reposer intégralement sur le mouvement associatif, qu'il soit dédié à l'aide alimentaire comme les Restos du Cœur et les Banques alimentaires, ou qu'il ait une vocation caritative plus générale, tels le Secours populaire ou la Croix-Rouge. Le bénévolat continuera ainsi à jouer un rôle essentiel dans le fonctionnement du FEAD.
- [231] Intimement insérées dans le tissu social et en raison de leur connaissance des populations en situation de pauvreté, les associations sont en effet particulièrement bien positionnées pour être des acteurs importants en matière d'aide alimentaire. Elles sont structurées afin d'accueillir et de prendre en charge les personnes les plus démunies et/ou en situation d'insécurité alimentaire. En outre, les associations têtes de réseaux sélectionnées jusqu'à présent en tant qu'OP sont généralement présentes sur la majeure partie du territoire national.
- [232] Si ce constat est assez largement partagé, notamment par les pouvoirs publics qui accompagnent les associations aux niveaux tant national que local, via le financement d'équipements et l'aide à la formation des salariés et bénévoles, la mission n'a cependant pas pu obtenir de garantie sur deux points essentiels.
- [233] Premièrement, il ne lui a pas été apporté d'éléments montrant que le secteur associatif, tel qu'il est actuellement organisé et implanté sur le territoire français, était à lui seul capable de couvrir de façon satisfaisante l'intégralité du territoire national et, ainsi, en mesure de pouvoir faire bénéficier toutes les personnes démunies de l'aide européenne, quel que soit leur lieu de vie.

⁴⁸ Le PO mentionne les articles D. 230-20 à D. 230-22 du CRPM. L'article D. 230-20 dispose que « Seules des personnes morales de droit public ou des personnes morales de droit privé inscrites sur la liste prévue à l'article R. 230-14 peuvent se porter candidates pour bénéficier des denrées obtenues soit au moyen de la cession de stocks d'intervention de l'Union européenne ou des crédits du Programme européen d'aide aux plus démunis prévu par le règlement (CE) n° 1234/2007 du Conseil du 22 octobre 2007 portant organisation commune des marchés dans le secteur agricole et dispositions spécifiques en ce qui concerne certains produits de ce secteur (règlement "OCM unique"), soit au moyen des crédits du programme national d'aide alimentaire ». L'article D. 230-21 prévoit que « L'avis d'appel à candidature est lancé au moins tous les cinq ans, conjointement par le ministre en charge de l'alimentation et le ministre en charge de la lutte contre l'exclusion. Il est publié au Journal officiel de la République française. Le deuxième avis d'appel à candidature intervient dans un délai de trois ans après le premier. L'appel à candidature est ouvert pour une durée de soixante jours suivant la date de sa publication au Journal officiel de la République française. Un arrêté conjoint du ministre chargé de l'alimentation et du ministre chargé de la lutte contre l'exclusion fixe le cahier des charges de l'appel à candidature ainsi que les modalités d'organisation de celui-ci ». Enfin, l'article D. 230-22 dispose que « Le ministre chargé de l'alimentation et le ministre chargé de la lutte contre l'exclusion arrêtent après avis de la commission nationale mentionnée à l'article R. 230-13 la liste des personnes morales de droit public et des personnes morales de droit privé habilitées retenues pour bénéficier pendant cinq ans des denrées mentionnées à l'article D. 230-20. Ce délai est, à la suite du premier appel à candidature, limité à trois ans. L'absence de décision expresse à l'issue d'un délai de quatre mois à compter de la date de publication de l'appel à candidature vaut décision implicite de rejet de la candidature ».

- [234] Le fait que toutes les zones du territoire national ne soient pas couvertes de la même façon par les quatre associations jusqu'à présent retenues pour bénéficier de l'aide européenne ne permet pas à lui seul de conclure sur ce point⁴⁹. En revanche, le fait qu'au sein même d'un département donné, la mission n'ait pas pu se voir confirmer, lorsqu'elle a posé la question, que l'intégralité du territoire était convenablement couverte laisse la question ouverte. Bien souvent, les services de l'Etat, comme ceux des Conseils généraux, rencontrés par la mission, ne disposent en effet pas de cartographie exhaustive pour leur territoire des lieux d'implantation, ni des périmètres d'intervention, des structures distribuant de l'aide alimentaire et susceptibles de bénéficier de l'aide alimentaire.
- [235] La mission considère qu'il serait ainsi souhaitable d'affiner la connaissance de la couverture du territoire par une cartographie précise qui permettrait de s'assurer que, dans tous les bassins de vie, y compris en zone rurale, les personnes les plus démunies peuvent effectivement accéder à l'aide alimentaire. Ce travail pourra être conduit dans le cadre et grâce à la procédure d'habilitation des associations mises en place. Cette cartographie pourrait ensuite être rapprochée de celle de la pauvreté, qui doit être affinée elle aussi, afin de pouvoir vérifier la bonne adéquation entre le niveau de couverture de chacun des territoires et les besoins à satisfaire.
- [236] Deuxièmement, la mission n'a pas obtenu d'éléments sur les impacts d'un système faisant intervenir une diversité d'acteurs associatifs. Le principe du libre choix et la reconnaissance du modèle associatif français pluriel a en effet été privilégié par le PO. Cela ne pose pas de difficulté en soi. Mais on peut se demander si l'existence d'une possible concurrence entre associations est optimale du point de vue de l'intérêt général et de la bonne utilisation des ressources publiques. La mission recommande que ce point puisse être étudié à l'avenir et, le cas échéant, qu'il soit tenu compte des conclusions qui sortiront des futurs travaux dans le choix de poursuivre l'ouverture du statut d'OP à de nouvelles structures ou bien de le réserver à un nombre plus limité d'intervenants.
- [237] ***b/ Certains acteurs importants de l'aide alimentaire ne sont pas en mesure de bénéficier du FEAD dans l'immédiat, même indirectement.***
- [238] Les « épicerie sociale » et les « épicerie solidaire », qui sont pourtant des acteurs importants de l'aide alimentaire, ne pourront pas bénéficier des approvisionnements financés par le FEAD, que ce soit en tant qu'OP pour les associations reprenant exclusivement le principe des épicerie solidaire (ANDES) ou que ce soit indirectement pour les épicerie s'approvisionnant auprès des structures « têtes de réseau », comme la FFBA par exemple.
- [239] En effet, le règlement européen prévoit que les denrées obtenues par le FEAD doivent être mises à disposition des bénéficiaires finaux entièrement gratuitement.
- [240] Or, ce principe de gratuité n'est pas compatible avec le principe fondateur des épicerie sociale et solidaire qui, c'est l'essence de leur fonctionnement et le sens même de leur démarche, souhaitent que leurs usagers puissent participer lors de leur approvisionnement en denrées en payant un prix, même très bas et symbolique (souvent autour de 10% du prix de vente).
- [241] Des travaux ont été menés dans le cadre de la préparation du PO afin de voir dans quelles mesures, sans entrer en contradiction avec le principe de gratuité posé par le règlement, les épicerie pourraient néanmoins continuer à bénéficier de l'aide européenne. Mais ils n'ont pas permis d'aboutir à une solution satisfaisante.
- [242] Les réflexions devront donc être approfondies pour que ces dispositifs d'épicerie, qui s'adressent au même public que celui qui continuera à bénéficier de l'aide du FEAD, puissent tout de même continuer à fonctionner.
- [243] Au-delà des seules épicerie sociale ou solidaire, la majorité des OP et des associations rencontrées par la mission revendique la participation des bénéficiaires, même minime, à hauteur de leurs ressources, afin d'engager un processus de réinsertion sociale et de sortir de la seule logique de l'assistance attachée à la gratuité. Seule l'une des quatre associations principales (« les Restos du cœur ») est attachée au principe de la gratuité totale. Les exigences du nouveau règlement entraîneront un effort d'adaptation très important de la part des autres associations.

⁴⁹ A titre d'exemple, la FFBA n'est-elle pas présente dans 7 des 101 départements français. De même, le Secours populaire n'est pas présent dans les départements d'Outre-Mer.

5.2.4. Analyse de la gouvernance prévue pour le FEAD

5.2.4.1. Présentation du dispositif de gouvernance prévu

- [244] Le PO prévoit dans sa partie 3.5 l'organisation suivante :
- l'autorité de gestion responsable de la mise en œuvre du FEAD en France est le Ministère des affaires sociales. C'est plus particulièrement la DGCS qui, pour le compte du ministère, est désignée pour jouer ce rôle ;
 - l'autorité de certification est le Ministère des Finances, représenté par la DGFIP ;
 - l'autorité d'audit est la Commission interministérielle de coordination des contrôles (CICC).

5.2.4.2. Evaluation du dispositif de gouvernance

- [245] Le choix des acteurs intervenant dans la mise en œuvre du FEAD est cohérent et n'appelle pas de commentaires particuliers.
- [246] Le choix du Ministère des affaires sociales dans le rôle de l'autorité de gestion est cohérent avec l'orientation désormais clairement sociale de l'aide alimentaire européenne. Il correspond en outre pleinement à la réalité de l'organisation administrative française.
- [247] La mission a néanmoins constaté que la sous-direction concernée à la DGCS devra s'organiser et disposer des effectifs et compétences appropriées afin de mettre en œuvre une gouvernance satisfaisante. Les moyens d'assistance technique, prévus par le 3.7 du PO, devront être prioritairement consacrés à l'autorité de gestion dans ses missions tant opérationnelles que de contrôle.
- [248] En outre, l'articulation entre la DGAL et la nouvelle autorité de gestion (Ministère des affaires sociales représenté par la DGCS) devra être formalisée.
- [249] Le choix du Ministère des Finances, et de la DGFIP comme autorité de certification est également cohérent au regard des compétences que doit exercer cette autorité. Il est de plus conforme aux dispositions du règlement européen qui dispose que l'autorité de certification retenue pour le FEAD doit être la même que celle retenue pour le FSE.
- [250] Le choix de la Commission interministérielle de coordination des contrôles (CICC) comme autorité d'audit est également logique. Pour mémoire, la CICC joue déjà ce rôle pour les autres fonds européens : FSE et FEDER notamment. Le descriptif du système de gestion sera soumis à la CICC.
- [251] Il convient toutefois de signaler que le PO ne fait pas mention, dans cette partie 3.5, du rôle « d'organisme intermédiaire » de FAM. Dans un premier temps, la mission s'est étonnée que, compte-tenu de son rôle-pivot, il ne soit pas fait mention de FAM dans cette partie du PO. Toutefois, à la réflexion, la mission a accepté cette option dans la mesure où l'autorité responsable du programme est, au sens de la réglementation communautaire, l'autorité de gestion. Il lui a en outre été précisé que le « descriptif du système de gestion et de contrôle » analysera les missions confiées à l'organisme intermédiaire et sa capacité à les remplir.

5.3. Analyse de la cohérence externe du PO

- [252] Outre les composantes du PO, évaluées dans les développements qui précèdent, la mission s'est également intéressée à l'articulation éventuelle du PO avec d'autres dispositifs.
- [253] Il ressort de l'analyse que, tel qu'il est rédigé, le PO ne donne que peu d'indications concernant l'articulation du FEAD avec les autres politiques publiques ou les différents autres dispositifs intervenant, directement ou indirectement, dans l'organisation de l'aide alimentaire en France.

[254] En effet, le PO ne retient comme action que la mise disposition au titre du FEAD de denrées alimentaires, achetées par FAM, à des OP habilitées au niveau national et retenues pour bénéficier du FEAD. Ces OP sont ensuite en charge, soit directement, soit par l'intermédiaire d'autres opérateurs, de distribuer ces denrées aux personnes démunies. La connexion à réaliser avec d'autres politiques publiques n'est que peu développée.

[255] Le PO mentionne bien la « complémentarité avec le FSE », dans son point 3.4. Il précise ainsi que le FEAD et le FSE, qui concourent tous deux à l'objectif de lutte contre l'exclusion, et notamment à la réalisation de l'objectif de réduction de la pauvreté affiché dans le cadre de la stratégie Europe 2020 « reposent sur deux dispositifs bien distincts et complémentaires ». Mais au-delà des objectifs partagés, les logiques d'intervention présentées dans le PO pour le FEAD et le FSE sont différentes et les actions de coordination éventuelle entre les deux Fonds et dans leur mise en œuvre sur le terrain ne sont pas précisées.

[256] De même, au fil du texte, le PO fait état de :

- l'existence de « mesures d'accompagnement » que mettent en œuvre les OP qui assurent l'aide alimentaire (point b) du 2.2.1 du PO) ;
- « dispositifs nationaux » destinés à bénéficier d'une aide via des crédits Etat qui viennent compléter le FEAD mais aussi via des financements d'autres acteurs (dont les collectivités territoriales) (partie 2.2.2).

[257] Il ne donne cependant pas d'indications sur :

- la nécessaire coordination entre le FEAD et les différents dispositifs évoqués plus haut (PNNS, PAI, Pacte de lutte contre le gaspillage...). Comme cela a déjà été signalé, il serait pourtant opportun de mieux coordonner la mise en œuvre de ces différents plans et programmes⁵⁰. La mise en place du FEAD pourrait constituer une opportunité de ce point de vue ;
- la coordination au niveau local entre le FEAD et les différents dispositifs ou politiques publiques. Cette coordination doit cependant être renforcée. De ce point de vue, la mise en place d'un Comité de concertation et de suivi au niveau régional et/ou départemental, sous l'égide des préfets, réunissant tous les acteurs de l'aide alimentaire, à l'exemple du Comité de concertation et de suivi national, serait opportune. Ces comités auraient en particulier à intervenir en matière de réalisation de la cartographie de l'existant sur un territoire donné, de repérage du profil des bénéficiaires, de réalisation de l'état des lieux de la couverture des besoins ;
- l'effet de levier qui doit résulter de l'articulation entre l'aide alimentaire européenne et l'effort obtenu au titre de la générosité du public (dons des particuliers et des entreprises).

6. COHERENCE DES RESSOURCES BUDGETAIRES ALLOUEES AU REGARD DES OBJECTIFS DU PO

6.1. Présentation d'ensemble des ressources prévues par le PO

6.1.1. Présentation du plan de financement envisagé par le PO

[258] Le PO prévoit, dans sa partie 5, le plan de financement suivant.

⁵⁰ Cette proposition rejoint la recommandation exprimée par les acteurs de terrain lors du bilan de la première année du Plan pluriannuel contre la pauvreté et pour l'insertion sociale évoquée plus haut.

Tableau 6 : Plan de financement prévu par le PO (en M€)

	Total	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Financements du Fonds a)	499,3	67,2	68,5	69,9	71,2	72,7	74,1	75,6
Cofinancement national b)	88,1	11,9	12,1	12,3	12,6	12,8	13,1	13,3
Dépenses publiques éligibles c=a)+b)	587,4	79,0	80,6	82,2	83,8	85,5	87,2	88,9
Taux de cofinancement (par l'Etat-membre) (b/c)	15,00%	15,00%	15,00%	15,00%	15,00%	15,00%	15,00%	15,00%

Source : Programme opérationnel

6.1.2. Analyse par la mission

- [259] La mission considère qu'elle n'était pas habilitée à se prononcer sur le volume de l'enveloppe dévolue à la France au titre du FEAD sur la période 2014-2020 dans la mesure où les montants retenus résultent des négociations qui se sont tenues entre Etats-membres et institutions européennes.
- [260] Elle a en revanche constaté que les prescriptions du règlement en matière de cofinancement étaient bien respectées.
- [261] Il résulte de l'analyse des éléments du PO que le tableau n'appelle pas d'observations particulières. La mission constate que les prescriptions du règlement en matière de part du cofinancement national (15% obligatoires) sont bien suivies.
- [262] L'un des objectifs du FEAD consistant à associer financements nationaux et financement européen est donc respecté dans le plan de financement du PO.
- [263] La mission attire l'attention des autorités françaises sur le fait que les financements nationaux affichés dans ce tableau lient l'Etat-membre et devront, en conséquence, être respectés chaque année puisqu'il s'agit de la contrepartie du financement européen. Le choix d'identifier une ligne spécifique « aide alimentaire » (304-14) au sein du Budget opérationnel de programme (BOP) 304 intitulé « Lutte contre la pauvreté : revenu de solidarité active et expérimentations sociales » permettra de suivre cet engagement.

6.2. Modalités prévues de répartition des ressources entre OP

6.2.1. Présentation du dispositif prévu par le PO

- [264] Dans le cadre du PEAD, comme cela a été indiqué plus haut, la répartition de l'aide européenne entre chacune des OP se faisait en application de clés de répartition établies dès la mise en œuvre du programme, en 1987. Depuis, ces clés n'avaient été réévaluées qu'à la marge.

Tableau 7 : Clés de répartition de l'aide européenne en provenance du PEAD entre associations têtes de réseau pour l'année 2013.

Associations	FFBA	Secours populaire	Restos du cœur	Croix-Rouge
Clé de répartition	40,42 %	29,68 %	26,79 %	3,11 %

Source : DGCS.

[265] Ces clés de répartition des crédits PEAD (également utilisée pour la répartition des crédits PNAA) ne sont pas corrélées au nombre de bénéficiaires servis par chacune des OP, comme permet de le constater le tableau ci-dessous.

Tableau 8 : Nombre de bénéficiaires par association et clés de répartition

Associations	Nombre de bénéficiaires servis en 2012 ⁵¹	Part des bénéficiaires (en %) par association en 2012	Clé de répartition (crédits PEAD) pour 2012
FFBA	820 122	23,70 %	40,69 %
Restos du cœur	865 282	25,00 %	26,79 %
Croix-Rouge⁵²	291 695	8,43 %	2,93 %
Secours Populaire	1 483 466	42,87%	29,59%
TOTAL	3 460 565	100%	100%

Source : Données DGAL- DGCS

[266] L'absence de corrélation entre le nombre de bénéficiaires et les clés ne doit cependant pas être sur-interprétée, les associations, comme indiqué en partie 1, obtenant des ressources par d'autres canaux que le PEAD.

[267] Pour le FEAD, le PO ne précise pas le détail des modalités pratiques de répartition des moyens de l'aide alimentaire européenne entre les OP et ne donne pas, non plus, la valeur des futures clés de répartition.

[268] Il prévoit cependant, à la fin du point 3.3 que « *Chaque année, les OP retenues demandent ou non à bénéficier des appels d'offre de l'année suivante. Au regard de ces souhaits et de l'analyse des données chiffrées de l'année N-1 transmises par les OP, la répartition des crédits est réalisée* ».

6.2.2. Analyse par la mission

[269] La mission considère qu'il importe que les règles relatives à la répartition des moyens de l'aide européenne entre OP soient :

- transparentes, c'est-à-dire explicitement établies au préalable et claires et intelligibles pour chacun des acteurs ;
- conçues de façon à permettre une révision régulière de la répartition des moyens entre OP. Il importe en effet que le dispositif prévu permette d'adapter régulièrement, en tant que de besoin, les moyens attribués à chaque OP en fonction des évolutions constatées et, ce faisant, de les faire correspondre au mieux à la réalité des besoins ;
- objectives, c'est-à-dire assises sur des éléments précis permettant de justifier les choix faits dans l'attribution des moyens entre OP.

[270] Il ressort des dispositions du PO que, désormais, les clés de répartition utilisées pour la répartition de l'aide européenne entre OP seront examinées régulièrement et qu'elles seront établies en fonction de deux éléments :

⁵¹ Données transmises par les associations à la DGAL et à la DGCS.

⁵² Les chiffres concernant la Croix-Rouge ne prennent en compte que les 8 départements dans lesquels l'association intervient en tant que bénéficiaire « de premier niveau » du PEAD. Les distributions organisées dans les autres départements (dans lesquels la Croix-Rouge s'approvisionne auprès de la FFBA) ne sont pas prises en compte.

- d'une part, le nombre d'OP souhaitant, pour une année donnée, émarger au FEAD, parmi les OP déclarées éligibles pour bénéficier du FEAD⁵³ ;
- d'autre part, l'évaluation de l'activité de l'OP, de ses besoins, du nombre et des caractéristiques de ses bénéficiaires, appréciée à partir de l'analyse des remontées chiffrées correspondant à l'activité de l'OP constatée l'année précédente.

[271] Le détail des modalités pratiques n'est pas précisé dans le cadre du PO.

[272] La mission considère cependant que les orientations générales fournies par le PO concernant ces futures modalités de répartition de l'aide européenne entre OP sont satisfaisantes dans la mesure où elles prévoient bien le principe d'une révision régulière, selon des principes objectifs et préalablement définis.

[273] En particulier, le fait de lier l'activité réelle (obtenue à partir des remontées chiffrées) de chacune des OP, notamment le nombre des bénéficiaires servis, et les moyens qui lui sont affectés est cohérent.

[274] D'ores-et-déjà, pour l'année 2014, les clés de répartition qui ont été arrêtées commencent à prendre en compte de façon plus satisfaisante le nombre de personnes bénéficiant de l'aide respective de chacune des quatre OP.

Tableau 9 : Clés de répartition de l'aide européenne en provenance du FEAD entre associations têtes de réseau pour l'année 2014.

Associations	FFBA	Secours populaire	Restos du cœur	Croix-Rouge
Clé de répartition	34,90%	32,45%	29,30%	3,35%

Source : DGCS.

[275] Cela suppose toutefois de disposer de données précises et fiables sur le niveau d'activité et les caractéristiques de celle-ci pour chacune des OP.

[276] Tout l'enjeu consistera donc à disposer d'un système de suivi pertinent et fiable en mesure d'évaluer au mieux l'activité de chacune des OP, le nombre et les caractéristiques de ses bénéficiaires (Cf. *infra* partie 7).

7. EVALUATION DU DISPOSITIF DE SUIVI ENVISAGE ET DE LA COLLECTE DES DONNEES

7.1. Présentation du dispositif prévu par le PO

[277] Le PO présente, dans sa partie 3.6 intitulée « *Description de la méthode de suivi de l'exécution du programme [et notamment des indicateurs utilisés à cette fin]* », les grandes lignes du dispositif envisagé en matière de suivi.

[278] Ce dernier repose sur la mise en place d'un système d'information dédié permettant d'assurer la collecte, par l'autorité de gestion, de données chiffrées transmises chaque année par les OP.

[279] Les données à collecter sont distinguées en trois « groupes » par le PO :

⁵³ Comme on a pu le noter plus haut, le nombre d'OP volontaires ne correspond pas nécessairement au nombre d'OP éligibles. Pour 2014, parmi les sept OP éligibles, seulement quatre sont volontaires pour bénéficier du FEAD.

- des données portant sur les denrées distribuées (nature, tonnage, origine) qui visent à suivre la nature et le volume précis des denrées distribuées ;
- des données concernant les personnes servies (nombre, âge, sexe) afin de mieux connaître les profils des bénéficiaires finaux ;
- des données sur l'activité de fournisseur de certaines OP.

[280] Le PO prévoit ensuite que, sur la base de ces remontées annuelles ainsi que de celles communiquées par FAM, l'autorité de gestion produise, au mois de juin de chaque année, un « tableau de bord » présentant les données consolidées correspondant à l'année précédente.

[281] Il est prévu, en parallèle, que FAM réalise « un bilan qualitatif et quantitatif de la mise en œuvre du programme » et, tout au long de l'exécution, effectue des contrôles sur pièces et sur place pour vérifier notamment la cohérence et la fiabilité des données communiquées par les OP.

[282] Enfin, le « Comité de concertation et de suivi » présenté en partie 2 du présent rapport est maintenu au-delà de la période de préparation du PO. Il aura désormais à examiner l'état d'avancement des actions mises en place dans le cadre du FEAD et à veiller au bon déroulement de l'exécution, comme cela est précisé dans la partie 4 du PO.

[283] S'agissant du suivi de l'impact du programme, le PO mentionne uniquement la réalisation régulière de l'étude ABENA qui permet de caractériser « les bénéficiaires de l'aide alimentaire dans les zones urbaines métropolitaines » et d'apprécier le profil des personnes recourant à l'aide alimentaire.

7.2. Analyse du dispositif

[284] La mission a analysé sous différents angles le dispositif de suivi envisagé.

7.2.1. Du point de vue du contenu du PO et de l'organisation d'ensemble du suivi

[285] Du point de vue de l'organisation d'ensemble, la mission observe que la description du dispositif de suivi présentée par le PO en reste à un niveau général. Elle n'évoque que les principes et l'architecture globale du suivi, mais n'entre pas dans le détail de l'organisation envisagée pour la remontée des informations, ni dans celui du fonctionnement concret ou dans les modalités d'alimentation du système d'information évoqué. Le PO ne précise pas non plus la liste détaillée des indicateurs permettant de remonter les données.

[286] Il renvoie néanmoins explicitement à l'arrêté du 8 août 2012 relatif aux données chiffrées de l'aide alimentaire et aux modalités de leur transmission qui fournit, dans son annexe, une liste précise de « données chiffrées de l'aide alimentaire » et indique, pour chacune de ces données, le détail des éléments à renseigner, les acteurs chargés de renseigner les données, la période couverte et la fréquence de remontée.

[287] Les principes généraux d'organisation ainsi que les dispositions auxquelles il est renvoyé paraissent cohérents à la mission. Ainsi, globalement, le dispositif de suivi, bâti à partir d'une remontée annuelle de données portant sur les principaux éléments d'exécution du programme permet, *a priori*, de satisfaire aux exigences de suivi. La mise à disposition d'un système d'information spécifique est, en soi, *a priori* positif.

[288] Les trois catégories mentionnées de données à collecter balayent de façon convenable le spectre des différentes informations indispensables à un suivi correct de l'exécution du programme.

- [289] La mission considère en outre, que la prolongation des réunions du Comité de concertation et de suivi, au-delà de la seule période actuelle de préparation du PO, est une bonne chose. La pérennisation de cette instance permettra en effet de continuer à associer l'ensemble des principaux acteurs concernés par le FEAD aux conditions de mise en œuvre et d'exécution du programme. En outre, elle permet de conserver un lieu formel d'échange entre les différentes parties prenantes et constitue, à ce titre, un outil utile de mutualisation des expériences qui facilitera à terme une meilleure coordination. S'agissant plus spécifiquement du suivi de l'exécution du programme, le Comité contribuera sans nul doute à un meilleur fonctionnement du processus de remontées des données chiffrées.
- [290] Enfin, le rôle dévolu à FAM dans le dispositif de suivi n'appelle pas de commentaire particulier. Le « bilan qualitatif et quantitatif » attendu s'apparentera en fait au travail que FAM réalise déjà dans le cadre du PEAD et qui trouve sa traduction dans la publication des « rapports d'exécution » annuels. FAM devra cependant nouer une relation encore plus étroite avec une autorité de gestion nouvelle par rapport à son autorité de tutelle principale.

7.2.2. Du point de vue de la faisabilité du dispositif de remontées des données chiffrées

- [291] La mission s'est ensuite intéressée aux possibilités de mise en œuvre concrètes et rapides des principes généraux d'organisation du suivi présentés par le PO.
- [292] Elle a ainsi pu observer que le dispositif de suivi prévu pourra largement s'appuyer sur les progrès importants déjà initiés au cours de la période récente concernant l'aide alimentaire en France, notamment dans son volet PEAD.
- [293] En effet, en conséquence de la LMAP et de ses différents textes d'application, un dispositif spécifique de suivi des actions mises en œuvre dans le cadre de l'aide alimentaire existe déjà depuis 2012. Il a permis d'effectuer, dans ce cadre nouvellement défini, de premières remontées au mois de mai 2013.
- [294] Sa conception, puis ses modalités de mise en œuvre, résultent d'un travail qui a largement associé les différentes parties prenantes. Ainsi, dès septembre 2009, un rapport a été produit sur le sujet⁵⁴. Le choix des indicateurs de suivi, de l'ordre d'une dizaine, a ensuite été discuté puis arrêté en 2012 après concertation, avec les acteurs associatifs en particulier. Il a commencé à être déployé en 2012 et 2013.
- [295] Le choix fait par le PO de s'appuyer sur ce dispositif déjà largement concerté et en cours de déploiement est pertinent et ne devrait pas soulever de problèmes particuliers de faisabilité, les OP étant déjà soumises à l'obligation de remonter des données sur les indicateurs prévus. Seule la mise en place d'un système d'information dédié pour garantir un meilleur niveau de fiabilité des remontées chiffrées (*Cf. infra les développements sur la fiabilité*) représente un élément entièrement nouveau.

7.2.3. Du point de vue de la pertinence des indicateurs de suivi

- [296] La mission signale, à titre liminaire, qu'au moment de la rédaction des présents développements, elle n'avait pas eu connaissance d'éventuelles dispositions précises envisagées au niveau européen (notamment dans le cadre des « actes délégués ») autres que celles figurant dans le projet de règlement, concernant le détail des remontées chiffrées attendues.
- [297] Les indicateurs prévus à ce stade sont ceux décrits dans l'arrêté auquel renvoie le PO. Schématiquement, trois catégories d'indicateurs sont prévues par l'arrêté :

⁵⁴ « Expertise sur la situation de terrain de l'aide alimentaire aux plus démunis et la mise en place d'un suivi statistique et qualitatif des bénéficiaires de l'aide alimentaire, Matthieu Angotti et Christine Olm., Département Evaluation des politiques sociales du CREDOC, septembre 2009.

- des indicateurs portant sur les denrées distribuées (quantités de denrées distribuées en poids net exprimé en tonnes ; quantités de denrées distribuées en poids net exprimé en tonnes par nature de produits : fruits et légumes, féculents, produits laitiers... ; quantités de denrées distribuées par source d'approvisionnement en poids net exprimés en tonnes ou en proportion : PEAD, PNA, dons des particuliers...) ;
- des indicateurs portant sur les bénéficiaires finaux de l'aide (nombre de foyers inscrits ; nombre de personnes inscrites ; nombre de personnes inscrites réparties par sexe ; nombre de personnes inscrites réparties par tranches d'âge ; nombre de personnes aidées) ;
- des indicateurs portant sur les personnes morales de droit privé ou de droit public (autres associations, CCAS...) fournies en denrées alimentaires (nombre de personnes morales recevant des denrées alimentaires ; quantité de denrées fournies aux personnes morales regroupées par catégories : CCAS ou CIAS, associations...).

[298] Chacun de ces indicateurs est déjà conçu, *a priori*, de façon à distinguer la part de l'aide provenant spécifiquement des financements européens, et les OP devront continuer à être en mesure de distinguer cette part.

[299] L'arrêté mentionné plus haut, relatif aux données chiffrées de l'aide alimentaire et aux modalités de leur transmission, prévoit explicitement que ces données chiffrées ne prennent pas en compte les denrées distribuées aux bénéficiaires de l'aide alimentaire en situation de grande précarité ou à l'occasion de situations exceptionnelles (catastrophe, panier d'urgence). La mission comprend les raisons de cette exclusion. Elle considère cependant qu'il serait souhaitable que, dans le cadre d'un récapitulatif d'ensemble fait par les OP, une étude auprès des personnes en situation de grande précarité (sans domicile fixe en particulier) soit mise en place.

[300] Sur ce volet pertinence, la mission considère que les indicateurs de suivi mis en place permettent de suivre les principaux aspects de l'exécution du programme.

7.2.4. Du point de vue de la fiabilité du processus de remontées chiffrées

[301] Les dispositions réglementaires actuellement en vigueur prévoient que la transmission des données chiffrées de suivi de l'aide alimentaire se fait « par courrier ou par voie électronique »⁵⁵.

[302] Il est apparu à la mission que les modalités actuelles d'organisation de ces remontées ne permettent pas de garantir avec un degré d'assurance suffisant la fiabilité des données obtenues.

[303] Deux canaux sont actuellement croisés pour obtenir les données chiffrées de l'aide alimentaire, notamment de celle distribuée dans le cadre européen :

- une première source de remontée des informations émane des OP, chargées annuellement de transmettre les informations relatives à la dizaine d'indicateurs à renseigner. Concrètement, chaque OP est donc conduite à centraliser les données provenant de son réseau et afférentes à une année N, puis à les transmettre pour la fin du mois de mai de l'année N+1 ;
- une deuxième provient de FAM qui, en tant qu'organisme gestionnaire du dispositif, dispose d'une perspective d'ensemble sur l'organisation et la distribution de l'aide (quantités livrées aux OP, type de denrées...). FAM ne dispose cependant pas de l'intégralité des informations relatives au suivi, notamment concernant les bénéficiaires finaux avec lesquels cet opérateur n'a pas de contact direct.

[304] Le caractère exclusivement déclaratif et « manuel » du processus de remontée des données en provenance des OP, puis la consolidation, manuelle également, des données, contribuent à fragiliser la fiabilité des résultats obtenus. L'existence de contrôle ne permet pas, à elle seule, de se prémunir des risques d'erreurs ou omissions dans l'alimentation des différents indicateurs.

[305] Les premières remontées obtenues ces derniers mois ont d'ailleurs parfois conduit à des résultats partiels parfois en décalage avec les chiffres prévisionnels.

⁵⁵ Ces modalités de transmission des données sont précisées à l'article 2 de l'arrêté du 8 août 2012 relatif aux données chiffrées de l'aide alimentaire et aux modalités de transmission.

- [306] De ce point de vue, l'engagement pris par le PO de mettre en place un système d'information constitue donc un progrès certain et permettra, notamment, par le traitement automatisé des données qu'il garantira, d'éviter certaines erreurs (non exhaustivité des remontées, absence de remontées erreurs dans la consolidation) ou, *a minima*, de les repérer plus aisément.
- [307] Au moment où se déroulait la présente mission, les travaux de conception de ce système d'information avaient été lancés et de premiers tests étaient en cours de réalisation (Cf. Annexe 9 sur la mise en place du système d'information).

7.2.5. Du point de vue de l'évaluation de l'impact du PO

- [308] Concernant le suivi de l'impact du PO, la mission considère que le renouvellement régulier de l'étude ABENA peut apporter des éléments intéressants d'appréciation des effets du PO sur certains des publics bénéficiant de l'aide alimentaire.
- [309] Elle souligne cependant que cette étude, dans la mesure où elle ne concerne que les populations situées en zones urbaines, ne saurait suffire à elle seule pour apprécier toute l'étendue de l'impact des actions qui seront mises en œuvre dans le cadre du PO.
- [310] D'autres études devront ainsi être menées et, surtout, des indicateurs d'impact spécifiques devront être conçus pour permettre d'évaluer les effets de l'aide alimentaire, et du PO en particulier, sur l'ensemble du territoire et sur d'autres catégories de populations (populations rurales, personnes âgées bénéficiant de retraites modestes, familles monoparentales) que celles spécifiquement visées par l'étude ABENA.
- [311] La mission recommande sur ce point qu'un travail visant à élaborer des indicateurs d'impact soit engagé. La quantification précise de l'impact du FEAD n'est sans doute pas possible à réaliser dans l'immédiat. Ce travail pourra donc viser, dans un premier temps, à déterminer des objectifs « intermédiaires » (niveau de mise en œuvre, cibles à atteindre par rapport à certains des publics concernés...) et les indicateurs correspondants. La mission recommande que ce travail, nécessairement partenarial, soit confié au Comité de concertation et de suivi.
- [312] L'évaluation *ex-post* devra faire le point sur la mise en œuvre effective de ces recommandations concernant le dispositif de suivi.

7.2.6. Conclusion concernant le dispositif de suivi

- [313] Il ressort de l'analyse menée par la mission que les principaux éléments d'un suivi sérieux et satisfaisant sont respectés. Sous réserve d'exigences européennes complémentaires, dont elle n'a pas eu connaissance, elle considère que les procédures de suivi du PO et de collecte des données nécessaires à la réalisation des évaluations sont adéquates et proportionnées.
- [314] Certains aspects devront néanmoins probablement être renforcés, notamment concernant les modalités de remontées des données. Une plus grande fiabilité de ces remontées devra être recherchée avec la mise en place du système d'information prévu par le PO et dont la mission recommande qu'elle intervienne dans des délais les plus rapprochés possible.
- [315] La mission tient cependant à souligner que, dans ses principes comme dans sa mise en œuvre, toute la pertinence et l'intérêt du dispositif de suivi seront de trouver le juste équilibre entre, d'une part, une remontée aussi complète que possible des informations relatives à l'exécution du programme et, d'autre part, un niveau d'exigence compatible avec la réalité et les contraintes auxquelles sont soumises les OP.
- [316] En effet, comme cela a déjà été souligné à plusieurs reprises, il convient de prendre en compte les caractéristiques du dispositif actuel en matière d'aide alimentaire, qui repose essentiellement sur le secteur associatif et le bénévolat et doit s'adapter aux spécificités du public bénéficiaire (personnes parfois en situation de grande exclusion). La nécessaire rigueur du dispositif de suivi ne doit pas décourager l'engagement des bénévoles. Un éventuel désengagement des acteurs en raison de contraintes trop élevées serait préjudiciable.
- [317] Il doit donc être recherché, en matière de *reporting*, une mise en œuvre proportionnée au regard tant des enjeux que des spécificités du secteur.

Conclusion

- [318] Dans la mesure où le PO définit les conditions de mise en œuvre du FEAD sur des bases et avec des caractéristiques similaires au PEAD, la mission estime qu'il offre les garanties d'un fonctionnement satisfaisant pour la période 2014-2020, comme cela a été le cas dans le passé.
- [319] Les associations ont toutes souligné que le FEAD constituera, comme le PEAD auparavant, un apport déterminant dans le volume de leurs ressources (globalement, la part des approvisionnements en provenance de l'aide européenne varie d'un quart à la moitié du volume). Elles ont indiqué que le FEAD constitue un socle indispensable pour la continuité de leur action.
- [320] Par ailleurs, les denrées fournies par le FEAD (lait, sucres, féculents, produits surgelés carnés, conserves...) permettent aux associations de distribuer de façon régulière les produits de première nécessité. Face au caractère aléatoire des autres sources d'approvisionnement (dons, collecte, ramasse), la mission considère que le FEAD représente un fondement solide leur permettant de développer leur action.
- [321] Même si l'autorité de gestion n'est plus la même et si le lien avec la PAC, qui avait justifié la création du programme en 1987, est désormais supprimé, l'organisation d'ensemble, l'adhésion des principales associations « têtes de réseau » au système actuel, l'expérience de FAM, opérateur du programme, et la coopération des deux ministères concernés donnent une assurance raisonnable que le FEAD prendra, dans des conditions satisfaisantes, et sans discontinuité, le relais du PEAD au bénéfice des populations les plus démunies.
- [322] Toutefois, la mission recommande de suivre avec attention le déroulement du FEAD, notamment dans la mesure où une évolution du contexte institutionnel et associatif serait constatée. La mise en œuvre des règles d'habilitation définies récemment sera à cet égard déterminante et devra permettre, en particulier, la réalisation d'une cartographie de la couverture du territoire et garantir une meilleure concertation entre les principaux acteurs.
- [323] Les indicateurs de performance et d'impact n'ont pu être décrits ni dans le cadre du PO ni dans celui du présent rapport. Ils devront faire l'objet d'un travail concerté avec les associations. La mission recommande qu'ils soient mis en place dans les prochains mois.
- [324] Dans la perspective de mieux appréhender les formes de pauvreté et d'évaluer les impacts du programme, l'autorité de gestion devra poursuivre et renforcer le dispositif existant d'études et d'enquêtes.
- [325] La mission suggère, afin de tenir compte d'éventuels éléments nouveaux, qu'un examen à mi-parcours des modalités de mise en place du FEAD et de son organisation soit entrepris par l'autorité de gestion et examiné par le Comité de concertation et de suivi, dans la perspective d'un renouvellement du FEAD postérieurement à la période 2014-2020.
- [326] Suite à un échange lors de la dernière séance du Comité de concertation et suivi, il est proposé d'élargir la réflexion par un parangonnage sur les modalités de mise en œuvre du FEAD dans différents pays de l'Union européenne. Les associations ont en effet manifesté un intérêt pour mieux connaître les pratiques en matière d'aide alimentaire, en particulier dans les pays voisins de la France.
- [327] Cette investigation pourrait être consolidée dans le cadre d'un réseau d'échange de bonnes pratiques qui pourrait être mis en place à l'échelon européen, sur la base du volontariat.

Lettre de mission



MINISTÈRE DES AFFAIRES SOCIALES ET DE LA SANTÉ

MINISTÈRE DÉLÉGUÉE CHARGÉE DES PERSONNES HANDICAPÉES ET DE LA LUTTE CONTRE L'EXCLUSION

MINISTÈRE DE L'AGRICULTURE, DE L'AGROALIMENTAIRE ET DE LA FORÊT

DIRECTION GÉNÉRALE
DE LA COHESION SOCIALE

Service des politiques sociales et médico-sociales

Sous-direction de l'inclusion sociale, de l'insertion
et de la lutte contre la pauvreté

Dossier suivi par : Brigitte Bernex

Tél. 01 40 56 85 72 - Courriel : brigitte.bernex@sante.gouv.fr

Paris, le **05 JUIN 2013**

DIRECTION GÉNÉRALE
DE L'ALIMENTATION

Service de l'alimentation

Sous-direction de la politique de l'alimentation

Dossier suivi par : Eric Zunino

Tél. 01 49 55 58 72 - Courriel : eric.zunino@agriculture.gouv.fr

Le Ministre des affaires sociales et de la
santé

La Ministre déléguée chargée des personnes
handicapées et de la lutte contre l'exclusion

Le Ministre de l'agriculture, de
l'agroalimentaire et de la forêt

A

Monsieur le Chef de l'inspection générale
des affaires sociales

Monsieur le Vice Président du Conseil
général de l'alimentation, de l'agriculture et
des espaces ruraux

**Objet : Mission d'évaluation pour la mise en place du fonds européen d'aide aux plus
démunis (FEAD).**

Mis en place à l'hiver 1987, le Programme européen d'aide aux plus démunis (PEAD) est basé sur le
troc de matières premières agricoles issues des stocks d'intervention de l'Union européenne contre
des denrées alimentaires finies. Ces denrées sont ensuite remises à des associations caritatives qui
sont chargées de les distribuer aux personnes les plus démunies.

Les réformes successives de la Politique agricole commune ont engendré une diminution progressive
des stocks d'intervention disponibles. Pour pallier leur absence temporaire, il a alors été prévu, dans
le cadre du PEAD, que des enveloppes budgétaires pourraient être allouées pour acheter des
denrées directement sur le marché. Ce dispositif a alors été remis en cause suite à l'arrêt du Tribunal
de première instance de l'Union européenne du 13 avril 2011, qui rappelait que l'utilisation
d'enveloppes financières en cas d'indisponibilité de stock devait constituer une exception et non une
règle générale.

Afin d'organiser la succession du PEAD, la Commission européenne a publié, le 24 octobre 2012, une proposition de règlement portant création d'un fonds européen d'aide aux plus démunis pour la période 2014-2020 dont le champ d'intervention est plus large que celui du PEAD. Ce règlement est actuellement en cours de négociation au sein du Parlement européen et au Conseil des ministres de l'Union européenne.

Cette proposition de règlement a pour base juridique les articles 174 et 175 du TFUE relatifs à la politique de cohésion économique, sociale et territoriale. Elle s'inspire de l'architecture « classique » et des modalités de gestion d'un fonds structurel, avec notamment la nécessité d'élaborer un programme opérationnel (PO) pour la période 2014-2020.

Le conseil européen du 18 février 2013 s'est, par ailleurs, accordé sur un montant de 2,5 milliards d'euros attribués à ce programme pour l'ensemble des Etats membres et pour la période 2014-2020.

A ce stade, la France a fait le choix de mobiliser le FEAD uniquement pour l'achat de denrées au bénéfice de l'aide alimentaire. Celle-ci, en vertu de l'article L. 230-6 du code rural et de la pêche maritime et de l'article R. 115-1 du code de l'action sociale et des familles, est mise en œuvre conjointement par les ministres chargés de l'alimentation et de la lutte contre l'exclusion et il importe que ce double rattachement soit préservé.

Afin de permettre une mise en place effective de ce fonds dans les différents Etats membres, une évaluation ex ante est rendue obligatoire par les articles 13 et 14 de la proposition de règlement. L'article 13 recommande notamment le recours à des experts indépendants des services en charge de la conception du programme.

Cette évaluation doit consister en un travail itératif entre la structure au sein de l'Etat Membre en charge de l'écriture du PO et les évaluateurs. Elle joue en effet un rôle pivot dans la conception du PO car elle doit accompagner la conception du programme, en évaluer toutes les composantes de la sélection des priorités au système de suivi, expliciter un schéma d'intervention logique et démontrer la contribution du fonds à la stratégie UE 2020. L'objectif de cette évaluation est bien d'améliorer et de renforcer la qualité finale du PO en cours de constitution.

Compte tenu de l'importance et de l'urgence qui s'attache à la mise en place de ce fonds, nous demandons donc à l'inspection générale des affaires sociales (IGAS) et au Conseil général de l'alimentation, de l'agriculture et des espaces ruraux (CGAAER) de procéder ensemble à l'évaluation telle que définie à l'article 14 de la proposition de règlement susvisée. Cette évaluation portera notamment sur les éléments suivants :

- la contribution attendue du futur programme opérationnel à l'objectif d'atténuation des formes les plus graves de pauvreté dans l'UE défini à l'article 3 de la proposition de règlement ;
- la cohérence interne du PO proposé par l'Etat membre et des éventuels liens prévus avec d'autres instruments financiers européens ou nationaux ;
- la cohérence des ressources budgétaires allouées et les objectifs du PO ;
- la contribution des réalisations prévues aux résultats ;
- le caractère adéquat des procédures de suivi du PO et de collecte des données nécessaires à la réalisation des évaluations.

Le PO et l'évaluation ex ante devant être transmis en même temps à la Commission, la démarche retenue pour cette évaluation doit être interactive et concomitante aux travaux d'écriture du PO.

Afin d'assister les inspections dans leurs travaux et de respecter le principe de partenariat qui s'applique généralement à toutes les étapes de la mise en œuvre des fonds structurels, une instance de concertation sera mise en place. Elle sera constituée de représentants de la Direction générale de la cohésion sociale, de la direction générale de l'alimentation, de France Agri Mer et, autant que de besoin, des autres services de l'Etat et de la société civile. Une approche participative de toutes les parties prenantes est en effet de nature à assurer une meilleure intégration des recommandations de l'évaluation et à constituer les bases d'un consensus au sujet des priorités et de la mise en œuvre.

Le travail sera réalisé en deux phases : la première de cadrage et de préparation et la seconde d'analyse en continu du PO.

Afin de garantir l'effectivité de la mise en œuvre du FEAD en 2014, un rapport final devra être remis à l'issue de cette mission au plus tard pour le 30 septembre 2013. Ce rapport synthétisera les méthodes utilisées, la concertation mise en place, les changements et améliorations permis par l'examen évaluatif.

slt.

Marisol Touraine

Marisol TOURAINE

Marie-Arlette CARLOTTI

Stéphane Le Foll

Stéphane LE FOLL

Liste des personnes, associations et structures rencontrées ou interviewées

1/ Représentants de l'Etat et des administrations.

Ministère des affaires sociales et de la santé

Cabinet de la ministre déléguée chargée des personnes handicapées et de la lutte contre l'exclusion :

- Christine Laconde, directrice adjointe de cabinet
- Delphine Prady, conseillère pour les politiques de solidarités

Direction générale de la Cohésion sociale (DGCS) :

- Brigitte Bernex, sous-directrice de l'inclusion sociale, de l'insertion et de la lutte contre la pauvreté
- Sylvain Turgis, adjoint à la sous-directrice de l'inclusion sociale, de l'insertion et de la lutte contre la pauvreté
- Edith Wirbel, chargée de mission
- Marie-France Cury, chef du bureau, Accès aux droits, insertion et économie sociale et solidaire
- Daniel Delalande, chef du bureau, Accès aux droits, insertion et économie sociale et solidaire
- Hélène Escande, adjointe au chef de bureau
- Marianne Storogenko, chargée de mission pour l'aide alimentaire

Ministère de l'agriculture, de l'agroalimentaire et de la forêt

Cabinet du ministre :

- Bruno Ferreira, conseiller technique

Direction générale de l'alimentation (DGAL) :

- Eric Zunino, sous directeur de la politique de l'alimentation
- Sophie Palin, adjointe au sous directeur
- Gwenaëlle Bizet, chef de bureau du pilotage de la politique de l'alimentation
- Perrine Coulomb, chargée de mission

France-Agrimer :

- Eric Dehen, chef de l'unité programmes sociaux
- Odile Sende, chargée du PEAD

Ministère du travail, de l'emploi, de la formation professionnelle et du dialogue social

Délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle (DGEFP) :

- Claude RACK, responsable de l'évaluation à la sous-direction du Fonds social européen

2/ Personnalités qualifiées.**Parlement européen**

- Pervenche Beres, députée européenne, présidente de la commission des affaires sociales

Conseil national des politiques de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale

- Etienne Pinte, président

Association nationale des industries agroalimentaires

- Cécile Rauzy, directrice qualité-nutrition

Fédération des entreprises du commerce et de la distribution

- Mathieu Pecqueur, responsable

Fédération nationale des exploitants agricoles (FNSEA) / association SOLAAL

- Dorothee Briaumont, directrice de Solaal
- Jean-Paul Jamet, secrétaire Général du C.N.P.A. (Centre National pour la Promotion des Produits Agricoles et Alimentaires)
- Marie-Christine Perot-Collas, sous-directrice en charge de la communication

INSERM/INRA

- Nicole Darmon, directrice de recherche

Union nationale des comités communaux d'action sociale (UNCCAS)

- Christophe Piteux, secrétaire général adjoint
- Kristine Stempien, chargée de mission Europe et international
- Maeva Castel, conseillère technique

3/ Responsables associatifs nationaux**Association nationale des épiceries solidaires (ANDES)**

- Guillaume Bapst, directeur

ATD-Quart Monde

- Bert Luyts

Croix-Rouge Française

- Marc Zyltman, membre du conseil d'administration, président de la commission action sociale
- Benjamin Cavalli, responsable du pôle Aide alimentaire
- Chloé Charpentier, pôle Aide alimentaire

Fédération française des banques alimentaires (FFBA)

- Maurice Lony, directeur fédéral,
- Gaëtan Lassale, chargé de mission
- Elodie Darby, conseillère en économie sociale et familiale, service des partenariats associatifs

Fédération européenne des banques alimentaires (FEBA)

- Gérard Alix, responsable

Imagine 84

- Pierre Bonnefille, président

Restos du Cœur

- Olivier Berthe, président
- Aurélie Fondard-Bannier, chargée de mission
- Joséphine Damidot, chargée de mission
- Loïc Cormier
- Pascal Decoopman, responsable approvisionnement
- Bob Wancier, administrateur

Secours Populaire Français

- Jean-Louis Callens, Secrétaire national
- Jean-Louis Durand-Drouhin, trésorier national adjoint
- Corinne Makowski, directrice générale adjointe en charge des actions de solidarité
- Mathieu Humbert, responsable de la solidarité en France
- Guirec Derrien, conseiller de développement en charge de l'aide alimentaire

4/ Administrations, associations et structures rencontrées lors des déplacements en province

Département de l'Ille et Vilaine

- Direction départementale de la cohésion sociale et de la protection des populations
- Banque alimentaire de l'Ille-et-Vilaine
- Visite de plusieurs épiceries sociales

Déplacement en Indre et Loire

- Préfet
- Directeur départemental de la cohésion sociale
- Direction régionale de l'agriculture, de l'alimentation et de la forêt du Centre
- Conseil général
- Ajointe au maire de Tours et directeur du CCAS
- Croix-Rouge
- Banque alimentaire d'Indre-et-Loire

Département de la Marne

- Direction départementale de la cohésion sociale et protection des populations
- Banque alimentaire de la marne
- Epicerie sociale de Reims

Département du Nord

- Direction régionale jeunesse, sports et cohésion sociale du Nord Pas de Calais
- Secours populaire de Lille
- Restos du Cœur de Wattrelos

Département du Vaucluse

- Direction départementale de la protection des populations
- Conseil général du Vaucluse
- Croix-Rouge Avignon
- Banque alimentaire du Vaucluse
- Restos du Cœur
- Association « Imagine 84 »
- Secours catholique Avignon

Sigles utilisés

ABENA	Etude « Alimentation et état nutritionnel des bénéficiaires de l'aide alimentaire »
AFSSA	Agence française de sécurité sanitaire des aliments
ANDES	Association nationale de développement des épiceries solidaires
ANIA	Association nationale des industries alimentaires
ANSES	Agence nationale de sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail
BOP	Budget opérationnel de programme
CAF	Caisse d'allocations familiales
CCAS	Centre communal d'action sociale
C3OP ou CCCOP	Commission de certification des comptes des organismes payeurs des fonds agricoles communautaires
CGAAER	Conseil général de l'alimentation, de l'agriculture et des espaces ruraux
CIAS	Centre intercommunal d'action sociale
CICC	Commission interministérielle de coordination des contrôles
CILE	Comité interministériel de lutte contre les exclusions
CNLE	Conseil national des politiques de lutte contre la pauvreté et l'exclusion
DGAL	Direction générale de l'alimentation
DGCS	Direction générale de la cohésion sociale
DGEFP	Délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle
DGFîP	Direction générale des finances publiques
ETP	Equivalent temps plein
FAM	FranceAgriMer
FEAD	Fonds européen d'aide aux plus démunis
FEADER	Fonds européen agricole de développement rural
FEDER	Fonds européen de développement régional
FFBA	Fédération française des banques alimentaires
FSE	Fonds social européen
IGAS	Inspection générale des Affaires sociales
INCA 2	Etude individuelle nationale des consommations alimentaires 2
INPES	Institut national de prévention et d'éducation pour la santé
INRA	Institut national de la recherche agronomique
INSEE	Institut national de la statistique et des études économiques
InVS	Institut de veille sanitaire

LMAP	Loi de modernisation de l'agriculture et de la pêche
MAAF	Ministère de l'agriculture, de l'agroalimentaire et de la forêt
ONPES	Observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion sociale
OP	Organisation partenaire
PAC	Politique agricole commune
PAI	Programme alimentation et insertion
PEAD	Programme européen d'aide aux plus démunis
PNA	Programme national pour l'alimentation
PNAA	Programme national d'aide alimentaire
PNNS	Programme national nutrition santé
PO	Programme opérationnel
RMI	Revenu minimum d'insertion
RSA	Revenu de solidarité active
SOLAAL	Association de solidarité des producteurs agricoles et agroalimentaires
UE	Union européenne
UNCCAS	Union nationale des centres communaux d'action sociale

Liste des annexes

- Annexe 1 Présentation du dispositif d'habilitation des personnes morales de droit privé mettant en œuvre l'aide alimentaire
- Annexe 2 Présentation des dispositifs d'encouragement aux dons privés en faveur des associations intervenant en matière d'aide alimentaire
- Annexe 3 Evolution du taux de pauvreté monétaire en France depuis 1970
- Annexe 4 Détail des denrées distribuées au titre du PEAD
- Annexe 5 Présentation de FranceAgriMer (FAM)
- Annexe 6 Détail des données distribuées au titre du PNAA
- Annexe 7 Carte de la pauvreté monétaire en France métropolitaine
- Annexe 8 Présentation du Conseil national des politiques de lutte contre la pauvreté et l'exclusion (CNLE)
- Annexe 9 Présentation de la mise en place du système d'information de remontées chiffrées en matière d'aide alimentaire

Annexe 1 : Présentation du dispositif d’habilitation des personnes morales de droit privé mettant en œuvre l’aide alimentaire⁵⁶

⁵⁶ Document produit par la Direction générale de la cohésion sociale (DGCS) du Ministère des affaires sociales.

Les habilitations régionales des personnes morales de droit privé mettant en œuvre l'aide alimentaire

La loi du 27 juillet 2010 de modernisation de l'agriculture et de la pêche a introduit de nouvelles dispositions législatives en matière d'aide alimentaire qui ont pour objectif non seulement d'encadrer le système d'allocation des moyens financiers ou en nature aux personnes morales de droit privé qui mettent en œuvre l'aide alimentaire, mais également de mieux connaître les publics recourant à cette aide afin de mieux les servir. Dans ce cadre, ont été mises en place deux procédures d'habilitation pour les personnes morales de droit privé qui souhaitent recevoir des contributions publiques destinées à la mise en œuvre de l'aide alimentaire : 1°/ Une habilitation au niveau national. En 2013, 12 associations, ainsi que les membres de leurs réseaux qu'elles ont désignés ont été habilitées pour trois ans ; 2°/ Une habilitation au niveau régional : celle-ci est obligatoire en 2014 et un projet d'instruction aux Préfet est en cours de validation.

1. Un système d'habilitation national et régional

La loi n°2010-874 du 27 juillet 2010 de modernisation de l'agriculture et de la pêche donne statut à l'aide alimentaire et encadre sa mise en œuvre. Les nouvelles dispositions législatives ainsi introduites ont pour objectif non seulement d'encadrer le système d'allocation des moyens financiers ou en nature de l'Union européenne, de l'État, des collectivités territoriales et des établissements publics mais également d'améliorer le service rendu aux bénéficiaires finaux en améliorant leur connaissance et la mise en œuvre de l'aide.

Ce dispositif législatif a été précisé, d'une part, par le décret n°2011-679 du 16 juin 2011 qui a inscrit l'aide alimentaire dans le code de l'action sociale et des familles affirmant ainsi ses enjeux à la fois agricoles, alimentaires et sociaux et, d'autre part, par le décret n°2012-63 du 19 janvier 2012 relatif à l'aide alimentaire et ses trois arrêtés d'application en date du 8 août 2012.

C'est dans ce cadre qu'a été mis en place un système d'habilitation pour les personnes morales de droit privé qui souhaitent recevoir des contributions publiques destinées à la mise en œuvre de l'aide alimentaire.

Il existe deux procédures d'habilitation :

- Habilitation nationale : les personnes morales de droit privé dont l'activité est à vocation nationale effectuent leur demande auprès du ministère chargé de l'alimentation. Après étude de leur dossier, dont les éléments sont portés dans l'arrêté relatif aux habilitations, et suite à la réunion de la Commission nationale d'habilitation (article R. 230-13 du code rural et de la pêche maritime) proposant une liste de personnes susceptibles d'être habilitée aux ministres chargés de l'alimentation et de la lutte contre l'exclusion sociale, ceux-ci accordent ou non l'habilitation. En 2013, 12 associations ainsi que les membres de leurs réseaux qu'elles ont désignés ont été habilitées pour trois ans.
- Habilitation régionale : les personnes morales de droit privé dont l'activité n'a pas vocation nationale effectuent leur demande auprès du préfet de région du siège du demandeur. Après étude de leur dossier, dont les éléments sont portés dans l'arrêté relatif aux habilitations, le préfet de région accorde ou non l'habilitation régionale. Les personnes morales de droit privé habilitée au travers de l'habilitation nationale de leur tête de réseau n'ont pas à entreprendre cette démarche.

Toutes personnes morales habilitées au niveau national ou au niveau régional doivent renseigner les données chiffrées définies par l'arrêté relatif aux données chiffrées. La nature et le rythme des informations à transmettre est porté dans l'annexe de cet arrêté

2. Les modalités d'habilitation régionale

a) Conditions d'accès à l'habilitation régionale

Conformément à la réglementation, les personnes morales de droit privé doivent satisfaire aux conditions suivantes pour être habilitées au niveau régional :

- disposer d'une organisation permettant : soit la distribution de denrées alimentaires aux personnes les plus démunies ; soit la fourniture de denrées alimentaires à d'autres personnes morales de droit public ou à des personnes morales de droit privé habilitées assurant la distribution des denrées aux personnes les plus démunies ;
- avoir mis en place des procédures garantissant que les denrées distribuées ou fournies sont conformes aux exigences en vigueur en matière d'hygiène des denrées alimentaires ;
- assurer la traçabilité physique et comptable des denrées en son sein ;
- avoir mis en place les procédures de collecte et de transmission des données chiffrées.

b) Dépôt du dossier de demande d'habilitation au niveau régional

La demande d'habilitation est adressée au préfet de région du siège du demandeur soixante jours au moins avant la date fixée chaque année par arrêté du préfet de région.

c) Délivrance et durée de l'habilitation régionale

Conformément à la réglementation, au plus tard quatre mois après la date limite de dépôt des demandes d'habilitation fixée par arrêté préfectoral, le préfet de région fixe par arrêté la liste des personnes morales habilitées au niveau régional. La première habilitation est délivrée pour une durée de trois ans, les suivantes le sont pour une durée de dix ans.

d) Diffusion des listes des structures habilitées au niveau régional

La liste des personnes morales habilitées est fixée par arrêté du préfet de région, publié au recueil des actes administratifs et affiché en préfecture.

e) Sanctions en cas de manquement aux obligations prévues

En cas de manquement à l'une des obligations auxquelles la personne morale de droit privé s'est engagée (exemples : non transmission des données chiffrées au mois de mai de chaque année ou modification substantielle du dossier de demande d'habilitation), des sanctions, telles que le retrait de l'habilitation régionale, peuvent être prises par le préfet de région. Ces sanctions sont prises si, à la suite d'une mise en demeure, la personne morale n'a pas remédié au(x) manquement(s) constaté(s) dans les délais prévus.

Annexe 2 : Présentation des dispositifs d'encouragement aux dons privés en faveur des associations intervenant en matière d'aide alimentaire

1. L'IMPORTANCE DES DONNÉS PRIVÉS

- [328] Les dons représentent une part déterminante, mais variable, des ressources des associations.
- [329] Ils prennent diverse formes. Il peut s'agir de dons monétaires ou de dons en nature obtenus à la suite de collectes (par exemple la journée nationale de collecte des banques alimentaires organisée fin novembre) ou d'opérations de « ramasse », c'est-à-dire de reprise auprès de magasins, le plus fréquemment appartenant à des chaînes de grande distribution, de produits invendus, souvent en raison de la trop grande proximité de la date limite d'utilisation (DLU).
- [330] Toutes les associations soulignent à la fois l'importance des dons en nature, qui peuvent représenter 40% des volumes distribués, mais aussi les incertitudes dues à leur irrégularité et à leur imprévisibilité.
- [331] Les directeurs de grande surface ont un rôle essentiel dans la ramasse. Selon les relations nouées avec eux, les associations parviennent ou non à des dons réguliers et équilibrés nutritionnellement. Les produits frais en particuliers exigent la mise au point de tournées régulières et donc d'un véritable engagement des donateurs.
- [332] Au delà des dons de produits, les dons d'équipements (véhicules, réfrigérateurs, congélateurs...) sont essentiels, notamment pour le transport et la chaîne du froid. A l'échelon local des accords sont souvent passés avec les magasins spécialisés, afin de reprendre des blocs réfrigérant.

2. LES DISPOSITIFS FISCAUX D'INCITATION AU DON

- [333] Les pouvoirs publics ont encouragé le don par l'instauration de déductions fiscales.
- [334] Les dons des particuliers aux associations caritatives apportant une aide alimentaire aux plus démunis bénéficient d'une déduction fiscale spécifique introduite dans la Loi de finances pour 1989.
- [335] A partir de cette date, les dons des particuliers aux organismes d'aide aux personnes en difficulté qui procèdent à la fourniture gratuite de repas à des personnes en difficulté, qui contribuent à favoriser leur logement ou qui leur dispensent des soins médicaux, ouvrent droit à une réduction d'impôts.
- [336] Cette réduction est actuellement de 75% du montant du don, dans la limite d'un plafond de 521€(au delà de cette somme les dons peuvent faire l'objet d'une réduction d'impôt de 66%, dans la limite de 20% du revenu imposable).
- [337] L'enquête de la Cour des comptes sur les circuits et mécanismes financiers concourant à l'aide alimentaire en France chiffre à 38,2M€ en 2008, le coût fiscal des dons des particuliers en faveur des quatre associations bénéficiaires du PEAD, dont 34,5M€ pour les seuls « Restos du Cœur ».
- [338] Les entreprises peuvent également déduire de leur revenu imposable 60% des dons faits aux œuvres ou organismes d'intérêt général ayant un caractère humanitaire (notamment), dans la limite de 0,5% de leur chiffre d'affaires.

[339] Les dons peuvent être réalisés en nature et les ramasses quotidiennes auprès des super et hypermarchés peuvent être éligibles à cette déduction.

3. L'AIDE AU DON DANS LE SECTEUR AGRICOLE

3.1. Les dons alimentaires des agriculteurs et de la filière

[340] Le syndicalisme agricole s'est mobilisé pour promouvoir les dons directs des agriculteurs, sous l'impulsion de J-M Lemetayer, ancien président de la FNSEA, et président fondateur de l'association de dons « Solidarité des producteurs agricoles et alimentaires » (SOLAAL).

[341] Cette association s'efforce de promouvoir les dons et entend effectuer d'abord un diagnostic approfondi de « l'économie du don ».

[342] A l'heure actuelle les différentes formes de dons sont mal connues, alors que les associations caritatives ont besoin de livraisons régulières pour venir en aide aux plus démunis, surtout pour les produits prioritaires en vue d'un équilibre nutritionnel satisfaisant.

[343] SOLAAL a pour projet d'élaborer un « Guide du don alimentaire » et de créer des comités locaux d'acteurs afin de favoriser les relations de proximité entre agriculteurs et associations. Elle s'est aussi mobilisée auprès des pouvoirs publics afin de consolider les dons de lait, menacés par l'abandon d'un mécanisme incitatif spécifique.

3.2. Les dons de lait

[344] Le mécanisme permettait aux producteurs de lait de s'affranchir de la pénalité pour dépassements de quotas de production par des dons. Mais ce mécanisme est devenu inopérant, la pénalité appliquée étant contraire à la réglementation européenne.

[345] En conséquence, un dispositif fiscal vient d'être mis en place en faveur des dons de lait, par lettre conjointe des ministres Finances/Budget/Agriculture en date du 31 décembre 2013.

[346] Les producteurs faisant don, via une entreprise laitière, de produits laitiers, peuvent réduire leur bénéfice imposable de 60%, comme toute entreprise, à certaines conditions.

[347] Les producteurs doivent transmettre avant le 15 février de chaque année à leur laiterie, une déclaration indiquant les volumes de lait donnés aux organisations de leur choix. Ces dons seront valorisés en totalité sur les livraisons de lait du mois de mars. Une convention devra être passée entre les associations bénéficiaires et la laiterie afin de définir les quantités de lait conditionné et produits transformés mis à leur disposition, les conditions de stockage et le calendrier de retrait.

[348] Les laiteries tiendront un fichier assurant le fléchage des volumes donnés par chaque producteur laitier à chaque organisation caritative.

[349] Ces dons peuvent naturellement être complétés par une prestation gratuite de la laiterie.

3.3. Les distributions gratuites de fruits et légumes

[350] Dans le cadre de la gestion des marchés des fruits et légumes, les groupements de producteurs peuvent bénéficier d'aides communautaires pour financer des retraits du marché en cas d'effondrement des prix. Les quantités retirées peuvent être données à des organisations caritatives agréées.

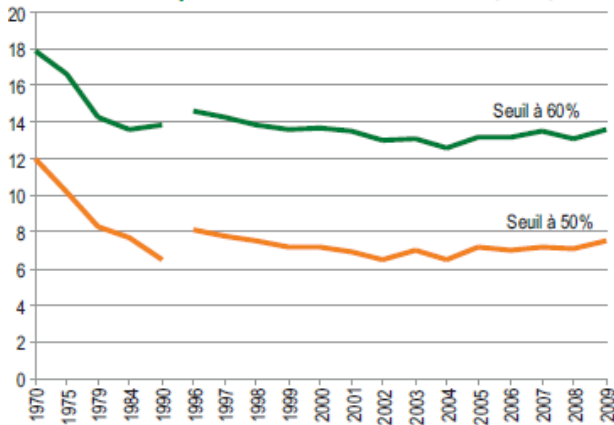
[351] En pratique cette disposition est peu utilisée. Les quantités retirées sont par nature aléatoires et non programmables et sur les cinq dernières années, faibles.

[352] Les produits retirés sont orientés essentiellement vers le compostage ou l'alimentation animale, et un peu moins de 20% vers l'aide alimentaire, notable seulement pour l'endive et le chou-fleur.

Annexe 3 : Evolution du taux de pauvreté monétaire en France depuis 1970

Pourcentage de la population disposant de ressources inférieures à 50% ou 60% du revenu médian :

Evolution de la pauvreté entre 1970 et 2009 (en%)



Note : Rupture de série en 1996. Entre 1970 et 1996, l'échelle du temps recouvre plusieurs années contrairement à la période 1996-2009 où chaque année est représentée. Ce qui graphiquement se traduit pour la 1^{re} période par une pente artificiellement accentuée.

Champ : France métropolitaine, personnes vivant dans un ménage dont le revenu déclaré au fisc est positif ou nul et dont la personne de référence n'est pas étudiante.

Sources : INSEE-DGI, enquêtes Revenus fiscaux 1970 à 1990, INSEE-DGI, enquêtes Revenus fiscaux et sociaux rétrospectives 1996 à 2004, INSEE-DGFIP-CNAF-CNAV-CCMSA, enquêtes Revenus fiscaux et sociaux 2005 à 2009.

Source : Rapport ONPES 2011-2012

Annexe 4 : Détail des denrées distribuées au titre du PEAD

Années	Totaux	Budget France	% France	Évolution n/n-1	Céréales		Riz	Produits laitiers			Viande bovine	Huile d'olive	Sucre	Céréales (€)	Riz (€)	Lait en poudre (€)	Viande bovine (€)
					Blé tendre	Blé dur		Lait en poudre	Beurre	Fromage							
Unités	€	€			T	t	t	t	t	T	t	t	t	€	€	€	€
1993	148 000 000	28 560 000	19,30%		4 000	7 500	2 500	3 500	3 500		5 000						
1994	170 156 846	33 556 000	19,72%	17,49%	5 000	8 500	2 000	7 500	1 500		6 000						
1995	198 000 000	37 878 177	19,13%	12,88%	5 000	8 500	2 000	9 500	2 000		7 300						
1996	198 000 000	44 592 000	22,52%	17,72%		22 600		8 301	1 200		1 641						12 232 000
1997	193 300 000	34 452 000	17,82%	-22,74%		12 611		8 131			4 275						
1998	195 000 000	30 304 000	15,54%	-12,04%		15 000	2 000	6 084			4 000						
1999	197 000 000	38 688 000	19,64%	27,67%		17 240	1 800	9 800			4 079						
2000	209 307 000	39 785 000	19,01%	2,84%		18 200	2 325	9 350			4 550						
2001	195 000 000	39 232 000	20,12%	-1,39%		17 530	2 700		10 551								
2002	196 000 000	43 403 000	22,14%	10,63%		15 815	2 051		7 542		4 769						
2003	196 000 000	47 666 000	24,32%	9,82%		23 717	8 304	12 306			5 053						
2004	213 744 000	52 503 000	24,56%	10,15%		83 386	29 077	15 200	500								
2005	211 485 649	48 620 337	22,99%	-7,40%		60 905	31 412	18 143									
2006	259 414 144	48 059 949	18,53%	-1,15%		75 851	55 000		10 564								
2007	274 826 513	50 340 744	18,32%	4,75%		82 641	23 641		6 500			3 338			14 494 803		
2008	305 109 562	50 982 533	16,71%	1,27%								3 718	8 718 857	5 225 181	32 770 000		
2009	496 000 000	77 884 234	15,70%	52,77%								4 995	16 412 220	7 897 500	47 898 216		
2010	478 000 000	78 103 609	16,34%	0,28%		168 998		12 050	13 033			3 247	6 497 704				
2011	480 000 000	72 741 972	15,15%	-6,86%		491 108		11 305									
2012	500 000 000	70 563 823	14,11%	-2,99%		249		8 859									
2013	500 000 000	71 367 188	14,27%	1,14%													

Source : FAM

Annexe 5 : Présentation de FranceAgriMer (FAM)⁵⁷

- [353] FranceAgriMer (FAM) a été créé par le décret n°2009-340 du 27 mars 2009 relatif à l'Agence de services et de paiement, à l'Établissement national des produits de l'agriculture et de la mer et à l'Office de développement de l'économie agricole d'outre-mer. Ce décret le substitue FAM aux cinq offices agricoles antérieurs chargés de la gestion d'une partie du fonds européen agricole de garantie (FEAGA) ou des crédits d'intervention nationaux, chacun pour sa filière agricole.
- [354] Établissement national des produits de l'agriculture et de la mer, il est un établissement public administratif placé sous la tutelle du ministère en charge de l'agriculture.
- [355] FAM est un lieu d'information, d'échanges, de réflexions stratégiques, d'arbitrage et de gestion pour les filières françaises de l'agriculture et de la pêche. Il gère les dispositifs de régulation des marchés ainsi que les aides nationales et communautaires, pour lesquelles il est l'organisme payeur.
- [356] Il était donc organisme payeur du programme européen d'aide aux plus démunis (PEAD), financé par le FEAGA.
- [357] Avec l'épuisement progressif des stocks d'intervention, le ministère en charge des affaires sociales a mis en place, en 2005, une convention avec l'office agricole à l'époque en charge du PEAD, repris en 2009 par FAM, pour gérer le plan national d'aide alimentaire complémentaire au PEAD.
- [358] La loi n° 2013-1229 du 27 décembre 2013 élargit les missions de FAM, en complétant ainsi l'article L 621-2 du code rural et de la pêche maritime : « *En outre, il participe à la mise en œuvre de l'aide aux personnes les plus démunies* », ce qui permet à FAM d'être l'organisme intermédiaire du FEAD.
- [359] La gestion du FEAD s'inscrit donc dans la continuité de ce qui était fait pour le PEAD et sera assurée par une équipe expérimentée structurée en :
- une unité de passation des marchés qui a pour mission de rédiger les appels d'offre, d'effectuer la publicité des marchés, de recevoir les offres, de réunir une commission ad hoc pour les évaluer et d'attribuer les lots ;
 - une unité de gestion qui ordonnance les dépenses ;
 - une agence comptable qui effectue les paiements ;
 - une équipe de contrôle sur place composée d'agents de FAM affectés dans les directions régionales de l'agriculture et de la forêt.
- [360] Au total, 19 emplois équivalent-temps plein sont affectés à ces programmes d'aide aux plus démunis, dont la moitié pour les activités de contrôle.

⁵⁷ Source : document de présentation produit par FranceAgriMer.

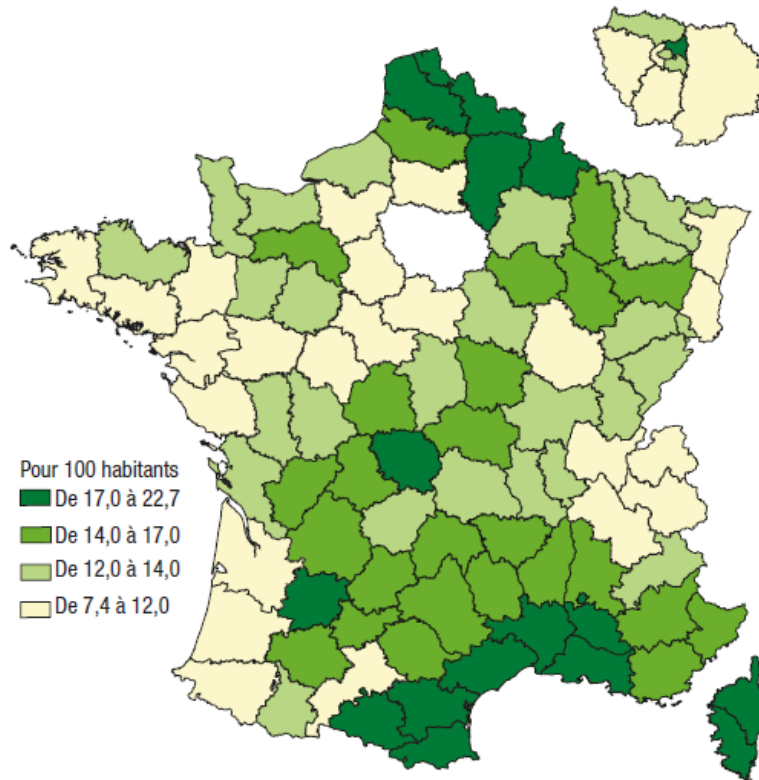
Annexe 6 : Détail des données distribuées au titre du PNAA

	Fruits (conserve)	Beurre	Conserves poisson	Fromage	Huile de tournesol	Lait	Légumes 'conserve)	Filets poisson	Viande porcine	Viande bovine	Viande volaille	Autres	Montant total
2005	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	789,450	0,000	3 744,440	0,000	9 478 499,36 €
2006	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	1 488,132	432,445	0,000	3 534,620	250,000	9 478 758,14 €
2007	325,000	0,000	448,500	0,000	0,000	0,000	708,000	601,000	319,000	1 211,238	685,000	100,000	9 288 346,56 €
2008	1 330,913	0,000	476,965	0,000	276,240	0,000	2 709,333	473,721	270,052	1 094,067	1 280,123	1 330,454	16 612 987,37 €
2009	167,122	0,000	352,507	0,000	0,000	0,000	954,197	185,635	0,000	795,133	508,167	188,542	6 782 351,04 €
2010	185,686	0,000	90,735	0,000	0,000	0,000	974,370	369,229	0,000	903,684	576,324	222,317	6 877 468,68 €
2011	643,828	67,500	157,000	187,700	0,000	7 375,500	1 240,285	240,484	210,305	1 002,897	604,443	1 504,035	14 171 486,75 €
2012	521,640	0,000	215,557	0,000	0,000	0,000	1 132,916	311,452	131,330	988,828	676,830	0,000	10 412 086,34 €
2013	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	1 542,320	0,000	589,000	0,000	824,965	754,540	720,000	8 522 220,09 €

Source : FAM

Annexe 7 : Carte de la pauvreté monétaire en France métropolitaine

Taux de pauvreté monétaire à 60% par département en 2009



Champ : France métropolitaine : ménages fiscaux (hors ménages en logement collectif et sans abri) dont le revenu déclaré est positif ou nul.

Sources : INSEE, revenus disponibles localisés 2009.

Source : *Rapport ONPES 2011-2012*

Annexe 8 : Présentation du Conseil national des politiques de lutte contre la pauvreté et l'exclusion (CNLE)

[361] Créé par la loi n° 88-1088 du 1^{er} décembre 1988 modifiée, relative au Revenu minimum d'insertion (RMI), le Conseil national des politiques de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale comprend des représentants des assemblées parlementaires, des collectivités territoriales et des autres personnes morales de droit public ou privé concourant à l'inclusion sociale et à la lutte contre la pauvreté et l'exclusion. Sa composition ainsi que les conditions de la désignation, par le Premier ministre, de ses membres et de son président sont fixées par décret en Conseil d'Etat.

[362] Placé auprès du Premier ministre, le CNLE :

- assiste le Gouvernement de ses avis sur toutes les questions de portée générale qui concernent la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale ;
- anime les réflexions sur la coordination des politiques d'insertion aux plans national et local ;
- réalise ou fait réaliser, notamment par l'Observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion sociale, toute étude nécessaire sur les situations et phénomènes de précarité et d'exclusion sociale ;
- fait des propositions sur les problèmes posés par la pauvreté.

[363] Le CNLE est une instance représentative des principaux décideurs et acteurs, institutionnels ou associatifs, impliqués dans la mise en œuvre des politiques de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale, le CNLE veille à ce que les politiques de lutte contre l'exclusion et la pauvreté s'inscrivent dans une stratégie globale et transversale, appréhendant tous les leviers d'action sur lesquels il convient d'agir. Il considère que l'action publique dans ce domaine doit être multidimensionnelle, interministérielle et multi-partenariale. Elle doit avoir pour objectif de garantir l'effectivité de l'accès de tous aux droits fondamentaux : droit à l'emploi, au logement, à l'éducation, à la formation, à la santé, à la culture...

[364] Le CNLE peut être consulté par le Premier ministre sur les projets de textes législatifs et réglementaires et sur les programmes d'action relatifs à l'insertion et à la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale. Il peut également être saisi pour avis par les membres du Gouvernement dans les domaines qui relèvent de leurs compétences. Le conseil peut aussi, de sa propre initiative, proposer aux pouvoirs publics les mesures qui paraissent de nature à améliorer la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale.

[365] Son secrétariat général est assuré par la Direction générale de la cohésion sociale (DGCS).

Annexe 9 : Présentation de la mise en place du système d'information de remontées chiffrées en matière d'aide alimentaire⁵⁸

⁵⁸ Document produit par la Direction générale de la cohésion sociale (DGCS) du Ministère des affaires sociales.

Le décret du 19 janvier 2012 relatif à l'aide alimentaire et l'arrêté du 08 août 2012 relatif aux données chiffrées de l'aide alimentaire définissent la nature de ces données, les personnes morales devant les renseigner et le rythme de leur transmission. Afin de faciliter d'une part le travail des personnes morales devant les renseigner mais également celui de leur analyse et archivage, un système d'information est en cours d'élaboration en partenariat avec les personnes morales habilitées en 2012.

Afin de rendre simple et abordable par des non informaticiens le renseignement des données chiffrées, et suite à la première réunion d'un groupe de travail réunissant les services de l'Etat et les personnes morales de droit privé habilitées en 2013, un questionnaire type « enquête de satisfaction » a été élaborée.

Suivant que la personne morale a une activité nationale, régionale, a été retenue ou non pour bénéficier des crédits européen et nationaux, qu'elle gère ou non des épiceries sociale ou n'a recourt qu'aux denrées achetées aux moyens des crédits européens, des questions reprenant toutes les données portées par l'arrêté du 08 août apparaissent et doivent être renseignées.

Les réponses à ces questions peuvent être réalisées en plusieurs fois, sont pour certaines bloquantes (ex : le nombre total de personnes inscrites doit être égal au nombre d'hommes et de femmes inscrits).

Les données doivent être renseignées avant le 31 mai de chaque année.

Elles sont sauvegardées année par année, région par région. De plus elles sont transférées sur une base permettant extraction, synthèse, comparaison ... L'ensemble ayant pour objet un suivi non seulement annuel mais pluriannuel de l'activité des personnes morales, du recours à l'aide alimentaire, des modes d'approvisionnement de celle-ci.

Une présentation de cette enquête a été faite aux personnes morales qui ont toutes souhaité participer aux tests pilotes qui devraient débuter dans la deuxième quinzaine du mois de mars.