



# La lutte contre la précarité alimentaire

Evolution du soutien public à une politique sociale,  
agricole et de santé publique



Rapport

**Franck Le Morvan**

**Thomas Wanecq**

**Membres de l'Inspection générale des affaires sociales**



## SYNTHÈSE

Depuis 10 ans le public de l'aide alimentaire a été presque multiplié par deux et 335 000 tonnes de nourriture lui ont été distribuées en 2018. Face à des besoins croissants, le dispositif français repose largement sur 200 000 bénévoles associatifs. Il est financé par des achats de denrées sur fonds publics (locaux, nationaux ou et européens), des dons (des grandes et moyennes surfaces, des autres entreprises et des particuliers) et la fiscalité (avec les réductions d'impôts accordées aux particuliers comme aux entreprises). Dans le contexte de la négociation sur l'avenir des fonds européens, la Ministre des Solidarités et de la Santé et la Secrétaire d'Etat placée auprès d'elle ont demandé à l'IGAS de mener une réflexion prospective sur les politiques de lutte contre la précarité alimentaire dont le cadre a été reprecisé par la loi Egalim. Partant du constat que les principaux mécanismes actuels de soutien public à la lutte contre la précarité alimentaire présentent des dysfonctionnements et ne répondent pas à une stratégie d'ensemble, la mission recommande de développer une politique systémique de lutte contre la précarité alimentaire qui passe notamment par la création d'un fonds national dédié. Dans l'optique des négociations à venir, la mission propose enfin différents scénarios envisageables.

Très soutenu par les associations, le Fonds européen d'aide aux plus démunis (FEAD) concentre des dysfonctionnements importants dans un contexte budgétaire incertain. Les denrées achetées par le FEAD représentent le quart de la nourriture distribuée chaque année et sont gérées par quatre réseaux associatifs habilités : la Croix-Rouge française (CRF), la Fédération française des banques alimentaires (FFBA), les Restaurants du Cœur (RC) et le Secours populaire français (SPF). Avec 27 références et des livraisons dans toute la France pilotées par un établissement public, FranceAgriMer (FAM), sous l'autorité de gestion de la Direction générale de la cohésion sociale (DGCS), le FEAD offre une prévisibilité forte avec un cadre financier pluriannuel garanti par l'Union européenne, ce qui est considéré comme plus sécurisant que les financements de l'Etat soumis aux aléas des discussions budgétaires annuelles.

Mais le dispositif français est marqué par une complexité de gestion unique en Europe et qui contraste avec les programmes comparables de cohésion sociale du Fonds social européen (FSE). Avec 17 000 livraisons annuelles sur 359 sites, le formalisme des exigences communautaires en matière de contrôle du service fait devient une charge particulièrement lourde pour FranceAgriMer. Depuis un audit de la Commission aux conclusions très sévères pour la France en 2016, la DGCS, FAM et les associations ont accompli des progrès importants et reconnus. Malgré cela, les délais de traitement causent d'importants problèmes de trésorerie à FranceAgriMer et les contrôles annuels des autorités nationales de certification (DGFIP) et d'audit (CICC) aboutissent à des « taux de correction » très importants, de plus de 20 % en moyenne, correspondant aux sommes qui ne feront pas l'objet d'un remboursement auprès de l'Union européenne (46 M€ au titre des années 2014-2016). Les motifs de ces corrections ayant fait l'objet de contestations par la DGCS à plusieurs reprises, la mission propose que le Conseil d'Etat puisse être saisi pour avis lorsqu'un point de droit national le justifie.

Les réflexions sur l'évolution du FEAD seront d'autant plus cruciales que celui-ci va être intégré dans un fonds plus large, le FSE+, dont la dotation financière devrait être nettement inférieure à l'ensemble des financements aujourd'hui accordés aux programmes qui y seront regroupés.

Hors cofinancement du FEAD, le soutien budgétaire de l'Etat à l'aide alimentaire représente 27M€ en 2018 répartis entre les achats de denrées pour les épiceries sociales, les subventions aux

réseaux associatifs nationaux et les crédits déconcentrés pour aider le fonctionnement des associations et acheter des denrées. Ces efforts relativement importants ne sont toutefois pas coordonnés avec le FEAD. D'autres actions, reliées à la lutte contre la précarité alimentaire, ne sont pas non plus intégrées, du moins pas encore, à une stratégie globale sur le sujet : celles de la stratégie interministérielle de prévention et de lutte contre la pauvreté des enfants (tarification sociale des cantines scolaires, petits déjeuners à l'école, bons d'achats fléchés pour enfants de moins de trois ans), le programme européen « fruits et légumes à l'école » et « lait et produits laitiers à l'école », les appels à projets concernant la justice sociale dans le cadre du programme national de l'alimentation (PNA) et l'objectif « mieux manger en situation de précarité alimentaire » du programme national nutrition santé (PNNS). A tout cela, on peut ajouter les crédits pour les repas des personnes hébergées dans des établissements tels que les centres d'hébergement et de réinsertion sociale (CHRS).

Parmi les collectivités locales, les communes et intercommunalités assument, à travers les centres communaux et intercommunaux d'action sociale (CC(I)AS), un effort important qui peut être estimé, a minima, entre 200 M€ et 260 M€ par an, plus ou moins structurant, selon qu'il prend la forme d'une gestion directe d'épiceries et de restaurants à caractère social, d'aides financières ou en nature aux associations, d'aides en espèces ou de bons alimentaires aux personnes en difficulté.

Les avantages fiscaux accordés aux entreprises et aux particuliers qui donnent aux associations sont, financièrement, le principal vecteur de soutien public à la lutte contre la précarité alimentaire. La mission l'estime à 360 M€ par an, mais son suivi est difficile car il n'est pas encore spécifiquement identifiable dans les bases fiscales et l'Etat est en la matière un payeur aveugle. En dépit de stratégies d'optimisation des ventes, les dons des grandes surfaces sont en croissance du fait des obligations instaurées par la loi Garot qui a posé le principe du conventionnement obligatoire avec des associations d'aide alimentaire pour éviter le gaspillage des denrées invendues. Mais la dépense fiscale qui soutient cet accroissement n'est pas ciblée et les associations soulignent la baisse de qualité des denrées collectées lors de la « ramasse ». Sans présumer du fruit des débats en cours au Parlement, la mission propose de rendre obligatoire l'envoi par les entreprises d'un tableau dématérialisé précisant les numéros de lot et la date de péremption des denrées données.

La création d'un fonds pluriannuel national est nécessaire pour mettre en œuvre une politique systémique de lutte contre la précarité alimentaire.

L'aide alimentaire doit être adaptée aux besoins qualitatifs et quantitatifs. L'imprévisibilité des dons rend difficile atteignable l'équilibre nutritionnel des denrées distribuées. Même s'agissant des produits du FEAD, si l'équilibre entre grandes catégories de nutriments est satisfaisant, les protéines animales sont surreprésentées, de même que les acides gras saturés et les sucres libres. A l'inverse les fibres et certains acides gras essentiels, vitamines et minéraux sont en quantité insuffisante. Si la liste du FEAD peut être ajustée pour corriger les excès, un accroissement des références ne suffirait pas à compenser les carences. Ce sont des dispositifs d'ajustement fins, comme ceux mis en place par les réseaux qui pratiquent des achats, qui peuvent répondre à ces problématiques. Quant à la qualité gustative, celle des produits du FEAD est contestée malgré les tests gustatifs mis en place par FranceAgriMer. La mission préconise donc *a minima* d'utiliser le NutriScore dans le cahier des charges des produits transformés achetés par FranceAgriMer, de donner un poids plus important aux tests de goût dans la sélection des offres et de réaliser des enquêtes auprès des bénéficiaires.

L'analyse des besoins doit être affinée en considérant les différents publics de l'aide alimentaire. On peut en distinguer quatre : les personnes sans abri, celles vivant à l'hôtel, celles qui sont hébergées dans une structure collective telles que les CHRS et celles qui ont un logement. Les personnes sans abri ou vivant à l'hôtel, qui ne peuvent pas ou rarement cuisiner, ne peuvent utiliser qu'une partie

des denrées du FEAD, qui garantissent encore moins l'équilibre nutritionnel. Les structures collectives dotées d'une cuisine commune n'ont pas l'usage de plats cuisinés. Quant aux personnes qui ont un logement, elles achètent déjà des sources de calories peu chères, dont la présence dans l'aide alimentaire n'a consécutivement pas beaucoup d'utilité. La mission préconise ainsi de limiter les appels d'offres nationaux à un nombre réduit de produits susceptibles de répondre aux besoins de l'ensemble des publics et d'établir cette liste avec des spécialistes de la nutrition des populations en situation de précarité.

A cette diversité des publics, il faut ajouter des disparités territoriales au regard des besoins à couvrir, affectant notamment certains départements présentant des taux de pauvreté élevés. Il serait en conséquence nécessaire d'orienter les crédits déconcentrés pour compenser ces inégalités territoriales.

Il faut enfin remarquer que, même quand l'offre existe sur un territoire, elle est inégalement coordonnée – notamment sur la question, cruciale, de l'ouverture des droits –, en dépit d'initiatives intéressantes portées par certains réseaux ou par les CC(I)AS, en particulier dans les communes de taille relativement importante. La réflexion sur les zones blanches, non couvertes localement par les réseaux associatifs est également déterminante, car l'implantation associative ne répond pas toujours spontanément à la localisation des besoins. La mission recommande un soutien financier à la coordination des acteurs locaux de l'aide alimentaire.

Si la Constitution et les traités internationaux laissent au législateur d'importantes marges d'appréciation, la loi donne à la lutte contre la précarité alimentaire une portée large et des objectifs ambitieux. La loi Egalim fixe un objectif d'accès à une « *alimentation sûre, diversifiée de bonne qualité, en quantité suffisante aux personnes en situation de vulnérabilité économique* ». Elle désigne à cette fin de nombreux acteurs - les personnes publiques, les acteurs économiques et les associations - sans imposer de mode d'organisation ni distinguer de chef de file. Surtout, elle impose plusieurs contraintes à l'aide alimentaire : le respect de la dignité des personnes et notamment leur participation, dans une perspective globale d'inclusion sociale ; la poursuite d'objectifs de la politique agricole et alimentaire, en particulier en matière d'ancrage territorial de la production. Dans ce cadre, le principe de gratuité de l'aide européenne, qui est un sujet de débat, constitue surtout un facteur de cloisonnement des différents types d'aide et un motif supplémentaire de développer un mode de financement national de l'aide alimentaire.

La loi Egalim a notamment formalisé les missions des associations d'aide alimentaire en matière d'accompagnement des personnes accueillies, qui impliquent la formation des bénévoles et une bonne connaissance des acteurs de l'insertion sociale sur le territoire. Les associations vont souvent plus loin et cherchent à faire de l'aide alimentaire un point d'entrée dans les dispositifs de lutte contre l'exclusion, à travers des actions participatives mais aussi des chantiers et entreprises d'insertion qui permettent un retour vers l'emploi en même temps que la valorisation des produits issus de la lutte contre le gaspillage alimentaire. On assiste également au développement d'initiatives variées autour de « tiers lieux » multifonctionnels qui ne sont pas sans rappeler les centres sociaux et constituent de précieux espaces de sociabilité. La mission recommande tout particulièrement de soutenir, notamment au titre de l'ingénierie, des initiatives comme les groupements d'achats ou les épiceries solidaires, qui mélangent publics précaires et non précaires.

La loi Egalim implique également de développer les circuits courts pour l'achat de produits au titre de l'aide alimentaire. Il existe d'ores et déjà de nombreuses initiatives en ce sens impliquant les grands réseaux associatifs nationaux. Le monde agricole lui-même a porté des initiatives comparables et la mission recommande un soutien financier pour les actions participatives coordonnées avec les agriculteurs. A cet égard, les dispositions du code des marchés publics qui permettent des marchés sans publicité ni mise en concurrence préalable jusqu'à 40 000€ dans le

cadre d'un récent décret et jusqu'à 80 000€ dans la limite de 20 % d'un appel d'offres national, offrent des souplesses qui doivent être exploitées. La mission recommande également d'accroître, quand des associations d'aide alimentaire y sont associées, le soutien aux projets alimentaires territoriaux (PAT), outil souple et bien adapté à la mise en œuvre d'un « système alimentaire territorial » et particulièrement défendu par les métropoles et grandes agglomérations.

Pour le financement de ces initiatives, la mission préconise la création au niveau national d'un fonds de lutte contre la précarité alimentaire (FLPA). Pour donner aux acteurs associatifs une prévisibilité et des garanties indispensables, la mission recommande d'inscrire le fonds ainsi que ses dotations futures dans la loi, tout en lui allouant des autorisations d'engagements pluriannuelles.

La répartition des financements entre les fonds européens et le FLPA doit permettre de concilier souplesse et efficacité. Les fonds européens étant bien adaptés à des procédures simples, centralisées, peu nombreuses et facilement auditable, la mission recommande que les dépenses qui nécessitent de la souplesse, des adaptations, font appel à des acteurs nombreux et parfois fluctuants et recourent d'autres objectifs de politique publique relèvent de financements nationaux. La coordination et l'ingénierie des acteurs locaux et la logistique d'acheminement des denrées aux sites de livraison des associations devraient ainsi être financées par des crédits nationaux. Pour cela, un dispositif d'entrepôts régionaux et interrégionaux devrait être organisé pour permettre la séparation des marchés d'achat et d'acheminement des denrées. Cette nouvelle organisation, qui doit être aussi l'occasion d'optimiser localement la logistique de l'aide alimentaire, permettra de faciliter les contrôles avant livraison des denrées aux associations. Elle suppose de sécuriser les ressources et la trésorerie de FranceAgriMer qui pourrait étudier la possibilité de passer des marchés triennaux pour simplifier leur gestion. Enfin la mission propose de permettre aux associations qui en ont les moyens juridiques et humains de gérer en direct l'achat de denrées.

Pour éviter de reproduire la précipitation de la mise en place du FEAD, la mission recommande d'utiliser le reliquat du programme FEAD 2014-2020 afin de financer la transition - notamment la montée en charge progressive du FLPA - et de conforter les grands réseaux associatifs dans leur rôle pivot.

Si on raisonne dans un cadre budgétaire global préservé conformément aux engagements ministériels sur le sujet, le dimensionnement des financements nationaux est directement dépendant des arbitrages relatifs aux enveloppes des fonds européens qui seront attribuées à la France pour la période 2021-2027. Or les discussions en cours sur le cadrage budgétaire indiquent une probable baisse significative de ces financements [*occulté en application de l'article L. 311-5 du code des relations entre le public et l'administration (CRPA)*].

Sans préjuger des arbitrages avec les autres dispositifs financés, trois scénarios d'évolution du FEAD sont envisagés par la mission, selon l'équilibre trouvé entre financement national et européen :

- Un premier scénario, « conservateur », préserverait 75 % des financements actuels du FEAD et réserverait pour l'essentiel le FLPA aux financements de la logistique ainsi que de la coordination et de l'ingénierie des acteurs locaux. Le FEAD serait recentré sur un nombre plus limité de denrées mais financerait le développement progressif des achats en circuit court, ce qui ne constitue pas le cadre le plus adapté ;
- Un second scénario, intermédiaire, réduirait le FEAD à environ 40 % de son enveloppe actuelle. Dans ce schéma, le FLPA financerait la logistique, la coordination et l'ingénierie mais prendrait aussi en charge les achats en circuits courts. Il s'agit d'un scénario central, dont les

paramètres peuvent être ajustés en fonction de la concertation qui sera menée avec les acteurs du secteur ;

- Enfin, un dernier scénario rebudgétiserait intégralement l'aide alimentaire dans le FLPA, réservant l'ex-FEAD à des marchés de produits d'hygiène. Ce scénario paraît peu crédible à court terme et difficilement acceptable pour les associations. Pour les réflexions de plus long terme, il constitue néanmoins une référence à considérer.





## RECOMMANDATIONS DE LA MISSION

n°	Recommandation	Priorité	Autorité responsable	Échéance
<b>Thème 1 – Remédier aux dysfonctionnements du FEAD</b>				
1	Saisir le Conseil d'Etat pour avis lorsqu'il apparaît, à l'issue des échanges entre l'autorité de gestion et la CICC, qu'un point de droit complexe le justifie	2	Premier ministre	selon la difficulté des sujets
2	Mener, en liaison avec les structures associatives bénéficiaires du FEAD, une étude pour déterminer les coûts complets de la distribution de denrées dans le dispositif actuel	1	DGCS	1er semestre 2020
4	Utiliser systématiquement le NutriScore dans le cahier des charges des produits transformés achetés par FranceAgriMer, donner un poids plus important aux tests de goûts qu'il organise dans la sélection des offres et tenir compte des enquêtes auprès des bénéficiaires de l'aide alimentaire pour faire évoluer les cahiers des charges	1	DGCS - FAM	appels d'offre 2ème semestre 2020
5	Limiter les appels d'offres nationaux à un nombre réduit de produits susceptibles de répondre aux besoins de l'ensemble des publics bénéficiant de l'aide alimentaire, notamment ceux concernés par l'aide d'urgence, et établir cette liste avec des spécialistes de la nutrition des populations en situation de précarité	1	DGCS - FAM	appels d'offre 2ème semestre 2020
12	Séparer les marchés d'achat et de transport des denrées (dans le cadre du FLPA - voir infra thème 2)	1	DGCS	Loi de finances pour 2021
13	Organiser un dispositif d'entrepôts régionaux et interrégionaux pour l'acheminement des denrées achetées par FranceAgriMer	1	DGCS - FAM	2020-2021
14	Favoriser l'optimisation des circuits logistiques au niveau local par la mutualisation des ressources de transport et de stockage	1	DGCS	2020-2021
15	Mettre en place des contrôles ciblés par FranceAgriMer avant la livraison des denrées aux associations	1	DGCS - FAM	1er semestre 2020
16	Sécuriser la trésorerie et les ressources de FranceAgriMer consacrées à l'aide alimentaire en recourant à des effectifs dédiés hors plafond d'emploi (ou avec un plafond différencié) financé pour partie par les crédits d'assistance technique des fonds européens	1	DGCS - FAM	1er semestre 2020
18	Etudier la mise en place de marchés triennaux par FranceAgriMer	2	DGCS - FAM	2020-2021
19	Utiliser les reliquats du FEAD pour financer des investissements exceptionnels de systèmes d'information, de logistique et pour assurer la transition vers le FSE+	1	DGCS	2020-2021
<b>Thème 2 – Mettre en œuvre une politique systémique de lutte contre la précarité alimentaire</b>				
3	Rendre obligatoire l'envoi par l'entreprise donatrice à l'association bénéficiaire, sous forme électronique, d'un tableau des denrées données comportant la mention du numéro de lot et de la date de péremption	1	DGCS - DGAL	1er semestre 2020
6	Soutenir financièrement les initiatives de coordination ou de coopération des acteurs de l'aide alimentaire	1	DGCS - DGAL	PNA 2020-2021

n°	Recommandation	Priorité	Autorité responsable	Échéance
7	Soutenir financièrement l'ingénierie des groupements d'achat et épiceries solidaires	1	DGCS - DGAL	PNA 2020-2021
8	Soutenir financièrement les achats en circuit court des associations d'aide alimentaire et leurs actions participatives coordonnées avec des agriculteurs, y compris dans le cadre d'appels d'offre nationaux	1	DGCS - DGAL	PNA 2020-2021
9	Accroître le soutien aux projets alimentaires territoriaux (PAT) quand des associations d'aide alimentaire y sont associées	1	DGCS - DGAL	PNA 2020-2021
10	Déléguer aux collectivités locales volontaires des crédits pour l'achat groupé de denrées alimentaires en circuit court pour approvisionner des associations ne pouvant ou ne voulant y procéder elles-mêmes	1	DGCS - DGAL	2022
11	Confier au secrétaire général du Conseil national de l'alimentation le suivi de la coopération interministérielle en matière de lutte contre la précarité alimentaire et la constitution d'un observatoire des initiatives locales dans ce domaine	1	Premier ministre	2020
12	Créer un Fonds de lutte contre la précarité alimentaire alimenté par des crédits nationaux compensant la diminution des crédits européens à partir de 2021 Inscrire les financements du FLPA dans un texte législatif qui précisera ses objectifs et ses missions et traduire cet engagement pérenne par des autorisations d'engagement pluriannuelles Financer les mesures telles que la coordination et l'ingénierie des acteurs locaux (recommandations 6 à 10) par le FLPA	1	DGCS	Loi de finances pour 2021
17	Proposer aux associations volontaires qui possèdent l'organisation interne nécessaire, de gérer en direct les crédits relatifs à l'achat de denrées	1	DGCS	2022
20	Assurer une transition progressive, qui sécurise les financements totaux consacrés aux achats de denrées et conforte les grands réseaux associatifs dans leur rôle pivot	1	DGCS	2020-2021

## SOMMAIRE

SYNTHESE .....	3
RECOMMANDATIONS DE LA MISSION .....	9
RAPPORT .....	13
<b>1 LES PRINCIPAUX MECANISMES ACTUELS DE SOUTIEN PUBLIC A LA LUTTE CONTRE LA PRECARITE ALIMENTAIRE PRESENTENT DES DYSFONCTIONNEMENTS ET NE REPONDENT PAS A UNE STRATEGIE D'ENSEMBLE .....</b>	<b>14</b>
1.1 TRES SOUTENU PAR LES ASSOCIATIONS, LE FEAD CONCENTRE DES DYSFONCTIONNEMENTS IMPORTANTS DANS UN CONTEXTE BUDGETAIRE INCERTAIN.....	14
1.1.1 <i>Le dispositif français fondé sur le recours au FEAD est aujourd'hui fortement soutenu par les associations..</i>	14
1.1.2 <i>Le FEAD présente pourtant des dysfonctionnements majeurs, dont certains sont consubstantiels au dispositif .....</i>	17
1.1.3 <i>Les nouveaux cadrages des financements européens vont contraindre la France à opérer des choix .....</i>	26
1.2 LES AUTRES FORMES DE SOUTIEN PUBLIC NE REPONDENT PAS A UNE STRATEGIE D'ENSEMBLE .....	27
1.2.1 <i>Les autres crédits de l'Etat, dont le montant total est comparable au FEAD, ne sont pas coordonnés avec lui .....</i>	27
1.2.2 <i>L'intervention des collectivités territoriales est significative mais très inégalement structurante .....</i>	29
1.2.3 <i>Le soutien fiscal à la lutte contre le gaspillage alimentaire est une ressource majeure mais l'Etat est en la matière un payeur aveugle.....</i>	30
<b>2 LA CREATION D'UN FONDS PLURIANNUEL NATIONAL EST NECESSAIRE POUR METTRE EN ŒUVRE UNE POLITIQUE SYSTEMIQUE DE LUTTE CONTRE LA PRECARITE ALIMENTAIRE.....</b>	<b>33</b>
2.1 L'AIDE ALIMENTAIRE DOIT ETRE ADAPTEE AUX BESOINS QUALITATIFS ET QUANTITATIFS.....	33
2.1.1 <i>L'équilibre nutritionnel des denrées distribuées n'est pas assuré.....</i>	33
2.1.2 <i>Les besoins à couvrir sont variables et inégalement satisfaits selon les types de publics et les territoires.....</i>	36
2.1.3 <i>La coordination des acteurs de l'aide alimentaire est nécessaire pour améliorer la qualité de l'accueil.....</i>	38
2.2 L'AIDE ALIMENTAIRE DOIT S'INSCRIRE DANS LE CADRE D'UNE VISION SYSTEMIQUE DE LA LUTTE CONTRE LA PRECARITE ALIMENTAIRE .....	41
2.2.1 <i>Si la Constitution et les traités internationaux laissent au législateur d'importantes marges d'appréciation, la loi donne à la lutte contre la précarité alimentaire une portée large et des objectifs ambitieux .....</i>	41
2.2.2 <i>L'aide alimentaire doit être un vecteur d'inclusion sociale .....</i>	44
2.2.3 <i>L'aide alimentaire doit contribuer au développement de circuits courts et de systèmes alimentaires territoriaux .....</i>	48
2.3 LE NOUVEAU FONDS DOIT ETRE AGILE DANS UNE ORGANISATION RATIONALISEE .....	52
2.3.1 <i>La création d'un fonds pluriannuel national, nécessaire, doit s'accompagner de garanties juridiques et politiques sur sa pérennité.....</i>	52
2.3.2 <i>La répartition des financements entre le FEAD et le fonds pluriannuel national doit permettre de concilier souplesse et efficacité.....</i>	54
2.3.3 <i>La transition vers les nouveaux dispositifs doit être concertée, progressive et pragmatique.....</i>	58
<b>3 LA MISSION PROPOSE TROIS SCENARIOS POSSIBLES D'EVOLUTION DU FEAD .....</b>	<b>60</b>
3.1 LE CADRAGE BUDGETAIRE DES DIFFERENTS SCENARIOS EST MARQUE PAR L'ENGAGEMENT DE MAINTIEN DU FINANCEMENT GLOBAL ET LA BAISSSE IMPORTANTE DES FINANCEMENTS EUROPEENS.....	60
3.1.1 <i>Le cadrage de l'effort budgétaire national est fortement lié aux évolutions des financements.....</i>	60
3.1.2 <i>Le montant des fonds européens disponibles doit faire l'objet d'arbitrages délicats avec d'autres dispositifs de cohésion sociale, dans un contexte de diminution globale probable des crédits.....</i>	61
3.2 LA MISSION PROPOSE TROIS SCENARIOS, DU PLUS CONSERVATEUR AU PLUS DISRUPTIF .....	62
3.2.1 <i>Le scénario conservateur : un FSE+ reprenant l'essentiel des attributions du FEAD et la part la plus large possible de ses financements.....</i>	63
3.2.2 <i>Le scénario intermédiaire : des fonds européens concentrés sur quelques marchés nationaux de denrée .....</i>	63
3.2.3 <i>Le scénario de transformation : le transfert intégral de l'achat de denrées à des financements nationaux ...</i>	64

LETTRE DE MISSION .....	67
LISTE DES ANNEXES .....	71
ANNEXE 1 : SOURCES DES DENREES DISTRIBUEES ET DEPENSE FISCALE INDUITE.....	73
ANNEXE 2 : ESTIMATION DE L'EFFORT FINANCIER DES CC(I)AS.....	75
ANNEXE 3 : PRODUITS DISTRIBUES ET REPARTITION CIBLE.....	77
ANNEXE 4 : VALEUR NUTRITIONNELLE DES PRODUITS DU FEAD.....	81
ANNEXE 5 : VALEUR NUTRITIONNELLE DES PRODUITS DU FEAD UTILISABLES EN HOTEL .....	85
ANNEXE 6 : UTILISATION DES PRODUITS DU FEAD .....	89
ANNEXE 7 : DISPARITES TERRITORIALES DES DISTRIBUTIONS.....	93
ANNEXE 8 : TABLEAU COMPARATIF DES TEXTES NORMATIFS AVANT ET APRES LA LOI EGALIM.....	97
ANNEXE 9 : PRIX DES DENREES DU FEAD LIVREES PAR RESEAU .....	127
LISTE DES PERSONNES RENCONTREES .....	129
SIGLES UTILISES .....	141

Ce rapport a fait l'objet de quelques occultations en application de l'article L.311-5 du Code des relations entre le public et l'administration (CRPA)

# RAPPORT

## Introduction

[1] Dans son édition 2019 de France, Portrait social<sup>1</sup>, l'INSEE souligne le rôle capital que jouent désormais les mécanismes de redistribution dans la compensation d'inégalités croissantes, notamment depuis la crise de 2008. C'est à cette aune qu'il faut considérer la progression spectaculaire de l'aide alimentaire au cours de la période<sup>2</sup> : avec 335 000 tonnes de nourriture distribuées à 5,5 millions de personnes en 2018, les effectifs concernés ont été presque multipliés par deux depuis 2009<sup>3</sup>. Ces chiffres sont à mettre en regard de la réalité de la pauvreté en France : avec 9,2 millions de personnes pauvres<sup>4</sup>, toutes les personnes en situation de précarité alimentaire n'ont pas eu recours aux dispositifs existants et la progression observée ne devrait pas s'interrompre prochainement.

[2] Il y a plusieurs façons de considérer cette augmentation continue de la distribution de denrées. L'accroissement des besoins, dont tous ne sont pas encore satisfaits, constitue d'abord un motif d'inquiétude alors que la capacité du dispositif à poursuivre sa montée en charge témoigne de son adaptabilité. Le système français repose en effet sur quatre piliers : les achats de denrées sur fonds publics (locaux, nationaux et européens), les dons (des grandes et moyennes surfaces, des autres entreprises et des particuliers), la fiscalité (avec les réductions d'impôts accordées aux particuliers comme aux entreprises) et le bénévolat. Dans leur rapport d'information d'octobre 2018, les sénateurs Arnaud Bazin et Eric Bocquet estimaient ainsi à plus de 200 000 le nombre de bénévoles impliqués dans l'aide alimentaire en France. Comme l'écrivent les sénateurs, le bénévolat est incontestablement la « clé de voûte du système ». Les interrogations anciennes sur le rôle que devrait jouer l'Etat dans la mise en œuvre de ce qui a toutes les caractéristiques d'une mission de service public sont aujourd'hui confrontées à une réalité incontournable : il n'est tout simplement plus envisageable de penser l'aide alimentaire hors du cadre associatif, aujourd'hui très structuré, bien implanté sur le territoire et qui a réussi à maintenir l'esprit et les valeurs du bénévolat tout en professionnalisant ses méthodes et son action.

[3] Dans le contexte de la négociation sur l'avenir des fonds européens qui financent l'aide alimentaire, la Ministre des Solidarités et de la Santé et la Secrétaire d'Etat placée auprès d'elle ont demandé à l'Igas de mener une réflexion prospective sur les politiques de lutte contre la précarité alimentaire, dont le cadre a été reprecisé par la loi Egalim<sup>5</sup>. Au-delà des seules problématiques budgétaires, il s'agit d'un champ très vaste, à l'intersection de nombreuses problématiques liées aux politiques sociales, qui touche à leur sens même. Il nécessitera sans doute des travaux complémentaires, que la mission a tenté d'identifier et qui pourraient utilement impliquer d'autres

---

<sup>1</sup> Julien Blasco, Sébastien Picard, *Quarante ans d'inégalités de niveau de vie et de redistribution en France (1975-2016)*, in *France Portrait social*, INSEE, 2019

<sup>2</sup> Pourtant non prise en compte par l'INSEE parmi les mécanismes de redistribution.

<sup>3</sup> Source (pour 2009) : Cour des Comptes, *Quarante ans d'inégalités de niveau de vie et de redistribution en France (1975-2016)*, septembre 2009 – le chiffre alors estimé de 2,6 millions de bénéficiaires ne concernait que les quatre principaux réseaux (à comparer avec 4,3 millions en 2018) ; l'essentiel de cette croissance correspond à la période 2009-2014

<sup>4</sup> Source INSEE (pour une définition de la pauvreté à 60% du revenu médian).

<sup>5</sup> LOI n° 2018-938 du 30 octobre 2018 pour l'équilibre des relations commerciales dans le secteur agricole et alimentaire et une alimentation saine, durable et accessible à tous

administrations, en particulier au sein du Ministère de l'Agriculture et de l'alimentation. La mission a ainsi renoncé à investiguer plusieurs sujets relatifs à la lutte contre le gaspillage alimentaire, dès lors qu'ils ont fait l'objet d'arbitrages interministériels récents et sont en cours de discussion au Parlement. Elle a également exclu de son étude des mesures structurelles concernant le bénévolat qui excèdent le champ de la seule aide alimentaire et sont par nature interministérielles.

[4] Mais la mission a pu d'ores et déjà apporter des éléments de réponse aux principales questions posées par les Ministres : quelle cohérence entre les modalités actuelles des politiques et les besoins identifiés dans le cadre des Etats généraux de l'alimentation (EGA) ? Quelle articulation entre les divers financements européens et nationaux ? Comment rendre les marchés publics d'achats de denrées efficaces ? Comment mieux accompagner les associations face aux défis qu'elles rencontrent ? Partant du constat que les principaux mécanismes actuels de soutien public à la lutte contre la précarité alimentaire i présentent des dysfonctionnements et ne répondent pas à une stratégie d'ensemble (I), elle préconise de développer une politique systémique de lutte contre la précarité alimentaire qui passe notamment par la création d'un fonds pluriannuel national dédié (II). Dans l'optique des négociations à venir, la mission propose enfin différents scénarios envisageables en fonction de l'évolution des financements européens (III).

## **1 Les principaux mécanismes actuels de soutien public à la lutte contre la précarité alimentaire présentent des dysfonctionnements et ne répondent pas à une stratégie d'ensemble**

### **1.1 Très soutenu par les associations, le FEAD concentre des dysfonctionnements importants dans un contexte budgétaire incertain**

#### **1.1.1 Le dispositif français fondé sur le recours au FEAD est aujourd'hui fortement soutenu par les associations**

[5] Parmi les associations habilitées au titre de l'aide alimentaire, quatre réseaux occupent une place spécifique du fait de leur accès direct aux denrées achetées par des fonds européens : la Croix-Rouge Française (CRF), la Fédération Française des Banques Alimentaires (FFBA), les Restaurants du Cœur (RC) et le Secours Populaire Français (SPF). La fourniture des 335 000 tonnes de denrées distribuées chaque année mobilise plusieurs sources d'approvisionnement<sup>6</sup> : l'achat à partir des ressources propres des structures, les dons des particuliers (collecte), des grandes et moyennes surfaces (ramasse) et des autres entreprises, mais aussi l'achat de denrées par un établissement public national, FranceAgriMer (FAM). Pour la France, le Fonds Européen d'Aide aux plus Démunis (FEAD) a été doté de 587 M€ pour la période 2014-2020 avec un cofinancement de 85 % de l'Union européenne (soit 500 M€) et de 15 % de l'Etat. Qualifié par les associations de « *principal outil de lutte contre la pauvreté et l'exclusion en Europe* »<sup>7</sup>, le FEAD est considéré dans un document conjoint de mai 2019 comme « *un socle incontournable à partir duquel peuvent se développer d'autres mesures d'accompagnement* »<sup>8</sup>.

<sup>6</sup> On trouvera en annexe 1 un tableau précisant la répartition entre ces différentes sources

<sup>7</sup> Source, les Restaurants du Cœur, 9 mai 2019.

<sup>8</sup> Communiqué conjoint de la Fédération française des Banques Alimentaires, de la Croix-Rouge française, des Restaurants du Cœur et du Secours Populaire français, mai 2019,

[6] Du strict point de vue quantitatif, les denrées fournies par le FEAD ne représentent pas la majorité de l'aide alimentaire., Le coût du soutien public à la lutte contre la précarité alimentaire peut-être estimé à 706 M€ alors que les crédits, européens et nationaux, du FEAD cette année-là représentaient un peu plus de 85M€, soit environ 12 % - et moins de 6 % de l'ensemble des sources publiques ou privées.

Tableau 1 : Le soutien public à la lutte contre la précarité alimentaire en 2018 (en M€)<sup>9</sup>

Union européenne	FEAD	57
	Fruits, légumes, produits laitiers à l'école	1
Etat	FEAD	28
	CNES (épicerie sociale)	8
	Subventions nationales	5
	Crédits déconcentrés	14
	Programme national de l'alimentation	2
	Dépenses fiscales	361
<b>Total Etat et UE</b>		<b>476</b>
<b>Collectivités locales<sup>10</sup></b>		<b>230</b>
<b>Total du soutien public</b>		<b>706</b>
<b>Valeur nette des dons</b>		<b>237</b>
<b>Bénévolat</b>		<b>500</b>

Sources : documents annexés aux lois de finances, rapport de MM. Bazin et Bocquet et mission

[7] Toutefois, si on rapporte à la quantité de denrées fournies, ce ratio augmente significativement : sur 335 000 tonnes de denrées distribuées, 22 % étaient constitués de produits achetés grâce au FEAD<sup>11</sup>. Dans un contexte de tensions marquées liées aux besoins croissants des publics de l'aide alimentaire, la fourniture, par une source centralisée, de près du quart des denrées distribuées revêt un intérêt nécessairement stratégique pour les quatre grands réseaux nationaux qui en sont destinataires.

[8] Surtout, le FEAD présente un triple avantage qui n'a pas d'équivalent dans les autres sources de fourniture de denrées :

- Il fournit, à la demande des associations, des produits figurant dans une liste relativement large<sup>12</sup> (27 référencements), à des dates prévisibles et directement au niveau local. Cette adaptabilité est essentielle pour des structures qui, à l'exception des Restaurants du Cœur, dépendent pour le reste essentiellement des dons, par nature aléatoires. Cette prévisibilité de court terme est systématiquement mise en avant par tous les acteurs associatifs ;
- Il s'inscrit dans un cadre financier pluriannuel dont les paramètres sont validés au niveau de l'Union européenne, ce qui apporte une sécurité forte aux associations et une prévisibilité de moyen terme ;
- Il est géré, jusqu'à la livraison, par un opérateur public, FranceAgriMer, qui assume la responsabilité des appels d'offre et du suivi et du contrôle des marchés publics. Pour des

<sup>9</sup> Le détail de ce tableau sera commenté au point 1.2. *infra*

<sup>10</sup> Estimation moyenne - voir annexe 2

<sup>11</sup> Source : calculs de la mission, à partir des données DGCS recueillies auprès des associations - voir annexe 1.

<sup>12</sup> Par comparaison avec les autres pays de l'Union européenne

structures bénévoles, l'intervention d'un opérateur national pour gérer un dispositif aussi technique est un élément essentiel.

[9] D'autres arguments sont parfois mis en exergue : d'une part, la capacité de l'opérateur national, de par l'ampleur des achats qu'il est conduit à gérer, à obtenir des prix très bas, et d'autre part, l'enjeu politique d'un financement européen important pour une politique d'insertion aussi visible et cruciale que la lutte contre la précarité alimentaire.

#### **Encadré : la crédibilité de long terme de l'Etat financeur, l'exemple de la Guyane**

L'exemple de la Guyane montre la difficulté des relations financières entre l'Etat et les associations et, conséquemment, la méfiance qui existe sur la crédibilité de la parole de l'Etat dans ce domaine.

La Guyane se caractérise en effet par une situation économique et sociale particulièrement difficile : 30 % de la population vit en dessous du seuil de pauvreté, 23 % des actifs sont au chômage et les flux migratoires en provenance des pays frontaliers sont à des niveaux élevés. Les besoins en matière d'aide alimentaire sont donc importants. Pour des raisons liées aux conditions climatiques (l'humidité provoquant des risques de corrosion des boîtes de conserves et de charançonnage du riz), d'accessibilité (les denrées supportant mal les distributions en pirogue par exemple) et de la comptabilité matière parfois défaillante des structures associatives, la DGCS a fait le choix, après l'avoir utilisé en 2016, d'abandonner le recours au FEAD en 2017.

Le financement de l'aide alimentaire en Guyane repose donc largement sur des crédits de l'Etat. Depuis fin 2011, la délégation territoriale de la Croix-Rouge en Guyane (DTCR) a mis en place, à la demande de la DGCS et de la direction de la solidarité et du développement social, une plateforme d'aide alimentaire (PFA) qui assure le rôle d'association distributrice et de fournisseur/livreur d'autres partenaires sur le territoire.

Du fait de l'importance croissante des demandes, la Croix-Rouge a alerté la DGCS dès 2018 sur une situation qu'elle qualifie de « proche de l'urgence humanitaire » et qui a entraîné un effort supplémentaire de l'Etat pour porter son financement de 142,5k€ à 292,5k€<sup>13</sup>. Mais, au regard des besoins identifiés, cet effort n'a pas suffi : la Croix-Rouge a procédé à 200K€ d'achats sur fonds propres à destination de la Guyane ; ils ont été complétés en 2019 par des crédits de la stratégie nationale de prévention et de lutte contre la pauvreté et de la Direction générale des outre-mer, et la Croix-Rouge en Guyane a été retenue par le dernier appel à projets du plan national de l'alimentation. Surtout, ces efforts budgétaires ne donnent aucune perspective pluriannuelle.

Pour les associations, cet exemple, qui a pourtant vu la DGCS trouver des solutions – certes ponctuelles – à une situation d'urgence, montre la difficulté de l'Etat à maintenir un engagement financier dans la durée, par opposition aux crédits du FEAD.

[10] « *If it works, don't fix it*<sup>14</sup> ». Cet adage anglo-saxon a été présenté à la mission lors d'un entretien avec des responsables d'une grande fédération associative et il résume assez bien le point de vue des associations sur lesquelles repose largement le dispositif français d'aide alimentaire. Il ne s'agit pas d'une adhésion naïve. Les associations savent que le système est loin d'être parfait ; il a nécessité une montée en professionnalisme et en formalisation des process qu'elles ont parfaitement assumées. Mais elles estiment que ses avantages sont importants (cf. *supra*) et l'emportent largement sur des inconvénients qu'elles appréhendent mal et imputent à une gestion perfectible de l'Etat. Dans le contexte de la mission, comme l'ont montré les documents conjoints et les contributions écrites rédigées au cours des derniers mois, l'enjeu principal des associations était celui d'une préservation du système existant.

<sup>13</sup> Crédits inscrits sur le BOP régional du programme 304 du budget de l'Etat.

<sup>14</sup> Litt ; « Si ça marche, ne le réparez pas ».



## 1.1.2 Le FEAD présente pourtant des dysfonctionnements majeurs, dont certains sont consubstantiels au dispositif

### 1.1.2.1 Le dispositif fait apparaître une sous-utilisation importante des crédits européens, avec un risque budgétaire important

[11] L'analyse des services de l'Etat et des instances européennes contraste assez fortement avec celle des associations. Si chacun se félicite que le dispositif permette la distribution effective d'une quantité importante – et toujours croissante – de denrées, l'appréciation est plus nuancée en ce qui concerne son fonctionnement et son efficacité. Les rapports parlementaires du Sénat et de l'Assemblée nationale ont ainsi mis en évidence « *un risque de perte budgétaire conséquente pour la France* »<sup>15</sup> notamment parce que « *les règles européennes ne correspondent pas à une gestion associative* ». <sup>16</sup>

[12] Le dispositif français s'appuie en effet sur un opérateur public, FranceAgriMer (FAM), en charge de la passation de marché pour 27 produits (cf. annexe 6) qui doivent être livrés tout au long de l'année dans 359 sites appartenant aux quatre associations désignées. Ces marchés annuels sont allotés (en 2019, il y a 102 lots différents<sup>17</sup>) et comprennent aussi bien la fourniture des denrées que l'acheminement logistique de ces denrées jusqu'aux sites. Cela représente plus de 17 000 livraisons annuelles.

[13] Or la doctrine européenne en matière d'audit impose l'examen détaillé des pièces justificatives de ces livraisons, la traçabilité physique et comptable des denrées et la recherche de pénalités en cas de marché non appliqué sous peine de non-prise en compte de la demande de remboursement par l'Union européenne. Pour les cinq premières années du programme (2014-2018), cela représente environ un million de points de contrôle (cf. *infra* 1122), ce qui est plusieurs centaines de fois plus élevé que les programmes comparables au sein du fonds social européen (FSE)<sup>18</sup>.

[14] Cette complexité de gestion a pesé sur toute la chaîne de mise en œuvre du programme, depuis l'autorité de gestion (AG) en charge du pilotage, qui est en France la DGCS, jusqu'aux associations destinataires en passant par FAM. La nécessité de cette adaptation a été rendue visible par l'audit de la Commission Européenne de 2016 (voir encadré *infra*) dont les conclusions expliquent largement les crispations observées aujourd'hui dans le dialogue entre les instances d'audit nationales et l'autorité de gestion.

---

<sup>15</sup> Sénat, op. cité

<sup>16</sup> Assemblée nationale, op. cité

<sup>17</sup> Prévus au cahier des clauses techniques particulières des appels d'offres pour la campagne 2019

<sup>18</sup> Source DGEFP ; en ce qui concerne spécifiquement l'aide alimentaire, les autres Etats de l'Union ont notamment fait le choix d'un nombre limité de produits – entre 10 et 21, à l'exception de la république Tchèque, dont les 36 références s'expliquent par l'absence de dispositif national préexistant – cf. l'étude menée en 2017 par le cabinet FORIS pour le ministère de l'agriculture et de l'alimentation : Le système de choix des denrées français et la mise en oeuvre du FEAD dans les pays européens

### **Encadré : l'audit de 2016 et ses conséquences**

Jusqu'à 2014, le financement européen en matière d'aide aux plus démunis ressortissait des politiques agricoles à travers le Programme Européen d'Aide aux plus Démunis (PEAD). La finalité de ce programme était explicitement d'utiliser les excédents agricoles issus de la Politique Agricole Commune (PAC) pour la fourniture de denrées.

Le PEAD bénéficiait ainsi d'un formalisme très réduit et de modalités de contrôle très allégées. Son suivi était assuré par le ministère chargé de l'agriculture et les éventuels contrôles n'intervenaient pour l'essentiel qu'après remboursement. Mais, à la suite d'un contentieux porté par l'Allemagne devant la Cour de Justice de l'Union européenne (CJUE) en 2011, le PEAD est remis en cause car il finance désormais des achats au lieu de répartir des excédents. Cette décision provoque beaucoup d'inquiétudes au sein des associations françaises et européennes, qui se mobilisent fortement. A l'issue de négociations intergouvernementales, le FEAD remplace le PEAD à compter de 2014. Il s'agit d'un fonds relevant de la politique de cohésion sociale et il ouvre la possibilité de mettre en place une aide matérielle et une assistance technique. On rentre dans le droit commun des fonds structurels et le respect du formalisme devient alors une condition essentielle de la mise en œuvre des fonds européens.

Dans une approche volontariste – et afin de pas rompre la continuité des fournitures de denrée aux associations, le Gouvernement français avait toutefois décidé de démarrer sans attendre le nouveau programme dès 2014, sans avoir réellement adapté sa structure de gouvernance aux nouvelles exigences. Conséquence de cette rapidité de lancement, la Commission européenne diligente un « audit préventif des systèmes de gestion et de contrôle » sur la mise en place du FEAD en France. Les conclusions provisoires de ce rapport, rendues en mars 2016, sont sévères pour le dispositif français. Des irrégularités importantes sont relevées : absence de transparence dans la procédure de passation des marchés publics, insuffisances sérieuses ne permettant pas de garantir la légalité et la régularité des dépenses déclarées à la Commission, déficience des procédures permettant de garantir une piste d'audit adéquate, absence de formalisation écrite des procédures, absence de lignes directrices relatives à l'éligibilité des bénéficiaires finaux, défaut de procédures de contrôle interne et de prévention des risques, et de manière plus générale défaut de supervision de la DGCS en qualité d'autorité de gestion sur FAM organisme intermédiaire.

A l'issue de cet audit, la Commission Européenne décide la suspension provisoire des paiements du FEAD à la France, ce qui constitue la mesure la plus sévère possible et représente un désaveu pour l'ensemble des acteurs nationaux, y compris l'autorité d'audit nationale, la Commission Interministérielle de Coordination et de Contrôle (CICC). En décembre 2016, la CICC conduit un audit de système formulant un certain nombre de préconisations. Leur suivi par la DGCS, en particulier via le nouveau guide de procédure FEAD et le descriptif des systèmes de gestion et de contrôle (DSCG) modifié permet à la CICC de recommander, dans son rapport définitif de juin 2017, une reprise des paiements.

L'épisode laissera des traces importantes dans chaque institution mais également dans leurs relations. La DGCS a complètement revu sa gouvernance du dispositif qu'elle a fortement étoffée, les associations ont professionnalisé leur suivi logistique des denrées et FAM a modifié à plusieurs reprises ses procédures et l'économie générale de son cahier des charges. La CICC a, quant à elle, procédé à plusieurs audits et applique désormais les règles européennes avec une rigueur qui lui est parfois reprochée. Les tensions et les incompréhensions récurrentes entre autorités d'audit et de gestion trouvent ainsi une part de leur explication dans ce démarrage difficile.

[15] Il en résulte une paralysie relative des appels de fonds du FEAD et un niveau particulièrement élevé de corrections financières – c'est-à-dire de dépenses effectivement engagées par FAM dans le cadre de la programmation mais qui ne pourront pas faire l'objet d'un remboursement par l'Union européenne.

Tableau 2 : Corrections pratiquées sur les demandes de remboursement auprès de l'Union européenne

	Montants dépensés par FAM (en M€)	Dépenses écartées (en M€)	Taux de correction	Total des versements UE (en M€)
<b>Campagne 2014 (3 appels de fonds)</b>	73,2	16,3	22,3 %	51,9
<b>Campagne 2015 (4 appels de fonds)</b>	75,0	13,4	17,9 %	52,4
<b>Campagne 2016 (4 appels de fonds en 2019 + 1 appel de fonds en 2020)</b>	76,3	16,6	21,7 %	50,8

Source : DGCS

[16] Les montants sont indiqués par campagne, qui correspondent aux marchés passés par FranceAgriMer et sont soumis à un dégageant d'office au bout de trois ans. Du fait des délais de traitement, des demandes, ce délai est approché pratiquement chaque année. En 2019, c'est donc la campagne 2016 qui a fait l'objet de remboursement<sup>19</sup>.

[17] Les délais et le montant de dépenses écartées – déjà près de 37 M€ en trois exercices, sont manifestement incompatibles avec une gestion financière en direct par les associations et cela semble justifier *a posteriori* le dispositif choisi. On peut toutefois s'interroger sur l'ampleur des dépenses non remboursées et s'intéresser à leurs motifs, dont on aurait pu imaginer qu'ils s'éteignissent progressivement à compter des audits menés par la Commission et la CICC. Le tableau suivant présente ainsi les motifs des corrections qui seront opérées sur l'appel de fonds 2019.

<sup>19</sup> Dans le cas d'espèce, un quatrième appel de fonds interviendra en 2020 sur la campagne 2019 alors que l'échéance du dégageant d'office sera passée. Le principe de ce quatrième appel de fonds a toutefois été validé par la CICC et la Commission grâce au mécanisme de l'avance versée par la Commission en début de programme, dont il est jugé qu'elle peut couvrir des dépenses de 2016, même si celles-ci ont été transmises au-delà du délai de trois ans...

Pour mémoire, la règle du dégageant d'office en N+3 implique que les dépenses effectuées au titre d'une année N soient certifiées et transmises à la Commission au plus tard le 31 décembre de l'année N+3. Pour le calcul du DO, la Commission prend en compte l'avance initiale (54 M€) versée à la France au début du programme en 2014. Au regard des montants certifiés en 2019 pour la campagne 2016 (dont ceux intégrés dans une demande de paiement à transmettre à la Commission en décembre 2019) et de cette avance initiale, il n'y a donc pas de risque de DO pour le FEAD fin 2019.

Tableau 3 : Motifs de correction des demandes de remboursement au FEAD

Détails sur le taux de correction forfaitaire appliqué à la campagne FEAD 2016	
1. Montant écarté au titre du non-respect des obligations prévues au cahier des charges du marché FEAD 2016	8,54 %
2. Dépenses écartées au titre de la Correction 5 % pour non-respect modalités contrôle conformité	3,11 %
3. Correction au taux de 10 % suite non-respect règles des marchés publics	8,56 %
4. Corrections financières AC complémentaires (suite CCACR)	1,45 %
<b>Total réfaction</b>	<b>21,67 % (= 16,5 M€ / 76,3 M€ crédits FEAD)</b>

Source : DGCS

[18] Toutes ces corrections se fondent en dernière analyse sur la décision C(2019)3452 de la Commission, qui détaille dans ses annexes les corrections à apporter aux demandes de remboursement en cas d'irrégularités relevées à l'occasion des audits. On peut d'ailleurs remarquer qu'aucune de ces corrections n'a été explicitement demandée par la Commission elle-même : toutes sont issues de redressements opérés par l'autorité de certification ou par la CICC.

[19] L'examen des motifs est instructif sur la nature des exigences européennes pour la gestion du FEAD. Le premier motif correspond en effet aux modifications de date et de lieu de livraison des denrées. Comme cela a été rappelé lors des auditions menées par les rapporteurs parlementaires, ces modifications sont consubstantielles à la gestion associative par des bénévoles. Ceux-ci ne sont pas toujours systématiquement disponibles à la date et au lieu spécifiquement prévus pour la livraison, ce qui oblige à s'adapter. Au regard des règles européennes telles qu'entendues par la Commission et la CICC, ces adaptations, non prévues par le cahier des charges<sup>20</sup>, entraînent systématiquement l'annulation de la demande de remboursement par le FEAD<sup>21</sup>. Le second motif est lié à l'incapacité de FranceAgriMer à exploiter systématiquement les auto-contrôles des fournisseurs et surtout à mener des contrôles en temps utile (c'est-à-dire avant à la campagne) sur les entrepôts où sont livrés les denrées. Enfin, le troisième motif est celui qui a fait l'objet des plus âpres discussions entre la CICC et la DGCS, puisqu'il recouvre des modifications de marché opérées par FranceAgriMer postérieurement à leur attribution. Ce qui a été considéré comme une souplesse indispensable au niveau national a été vu par la CICC comme une modification substantielle qui rend le marché non conforme.

[20] Il ne revient pas à la mission de se prononcer sur les divergences d'analyse entre la CICC et la DGCS sur les corrections opérées. Si les rapports parlementaires ont pu évoquer une « *surtransposition* » de la CICC qui irait « *au-delà des exigences de la Commission européenne* »<sup>22</sup> dans un contexte où aucune intention frauduleuse n'a pourtant été mise en avant, l'examen des échanges avec la Commission conduit à une appréciation plus nuancée. Si ses services ont, lors d'échanges de

<sup>20</sup> FAM a par la suite modifié le cahier des charges pour intégrer cette difficulté, ce qui a soulevé d'autres difficultés techniques.

<sup>21</sup> En pratique, le taux de 8,54% est calculé à partir d'un échantillon, lui-même extrait selon une méthodologie validée par la CICC. Le montant des corrections à appliquer en raison de ce motif est donc extrapolé à partir de cet échantillonnage.

<sup>22</sup> Assemblée nationale, op. cité

mails, clairement indiqué que certains points de conformité relevaient de règles de droit national et ne pouvaient dès lors être arbitrés par eux<sup>23</sup>, ils n'ont pas non plus désavoué la CICC ni remis en cause son travail, son parti pris ou ses méthodes, considérés comme conformes aux standards européens. Au cours d'une réunion de conciliation tenue le 22 mai 2019 sous l'égide de la Commission, les analyses de la CICC ont généralement été actées pour permettre la poursuite des paiements du FEAD.

[21] La DGCS, après avoir donné son accord pour l'application du taux de correction de 21,67 % en 2019, n'a toutefois pas renoncé à poursuivre le « dialogue » avec la CICC pour les exercices ultérieurs. En toute hypothèse, la CICC, dont l'indépendance est garantie par le règlement et dont la qualité générale du travail fourni sur les fonds structurels a été soulignée par les représentants de la Commission rencontrés par la mission, restera le décideur final à l'issue de ce dialogue. Pour l'éclairer sur des points d'application du droit national qui ne vont pas de soi et sont l'objet des principaux échanges actuels, la mission suggère simplement de saisir pour avis le Conseil d'Etat.

**Recommandation n°1** Saisir le Conseil d'Etat pour avis lorsqu'il apparaît, à l'issue des échanges entre l'autorité de gestion et la CICC, qu'un point de droit complexe le justifie.

[22] En dépit de son volontarisme sur le sujet des corrections, la DGCS a estimé, dans ses prévisions sur l'exécution future du FEAD, que le taux de correction devrait se maintenir entre 20 et 25 % de manière durable<sup>24</sup>. Du fait du décalage dans le temps entre les campagnes et leur remboursement, la plupart des motifs de correction ne peuvent être corrigés qu'avec trois à quatre ans de retard. Du côté de l'autorité de gestion, on estime que, de toute façon, la complexité du système des fonds européens et son formalisme assumé le rendent incompatibles avec un dispositif d'achat de 27 produits pour quatre associations sur 359 sites répartis en 102 lots. Il ressort des investigations de la mission que cette analyse est assez largement partagée parmi les connaisseurs des fonds européens, tant au sein des administrations françaises que de l'Union.

[23] Ce décalage et cette correction ont, pour les finances publiques françaises, deux types de conséquences :

- D'une part, ils créent un **besoin de trésorerie** important correspondant aux trois exercices de décalage entre l'engagement des dépenses par FranceAgriMer et leur éventuel remboursement par le FEAD. Pour cela, le FEAD prévoyait une avance de 54M€ en début de période. Compte tenu du montant annuel des financements européens prévus par le programme, cette avance est insuffisante pour couvrir les besoins de trésorerie de FAM. C'est pourquoi deux lignes de trésorerie ont été mobilisées auprès de l'Agence France Trésor en 2017 et 2018 pour un montant total de 165M€, remboursables en 2019-2021 ;
- D'autre part, **une partie importante des fonds européens ne sont pas récupérés par la France** qui doit, pour maintenir le niveau de financement du programme européen, **procéder chaque année à des abondements budgétaires**, qui prennent la forme de dotations du programme 304 à FranceAgriMer.

<sup>23</sup> En l'occurrence, le fait de savoir si les délégations de signature au sein de FAM étaient licites au regard du code des marchés publics. Ce point de droit peut apparaître accessoire mais il a motivé une correction de 10 % sur l'ensemble du montant des marchés demandée par la CICC.

<sup>24</sup> En particulier les corrections des motifs 2 et 3 devraient logiquement s'élever respectivement à 5% et 10%. Leur niveau actuellement inférieur s'explique par le fait que les marchés relatifs au lait en ont été exclus, ce qui ne devrait pas se reproduire à l'avenir.

[24] Le besoin de trésorerie n'a, en lui-même pas créé de difficulté majeure pour les finances publiques, car l'Agence France Trésor emprunte à des taux négatifs et ne devrait donc pas « perdre d'argent » avec ces lignes de crédits. Mais **leur remboursement d'ici 2021 n'est pas seulement inutile, il apparaît surtout illusoire** dans la mesure où on ne voit pas quelle ressource pourrait être mobilisée pour les compenser avant la fin de l'exécution du programme ni comment les remboursements de l'UE pourraient s'accélérer dans un futur proche.

[25] La perte budgétaire pose des questions plus profondes. Dans les rapports parlementaires, cette perte est estimée à 75M€ pour l'ensemble de la programmation 2014-2020. Si on considère que le taux moyen de correction devrait se maintenir à 22 % environ, on aboutirait plutôt à une perte budgétaire supérieure à 90M€ sur la période – en supposant qu'on continue à échapper au dégagement d'office. On aboutirait ainsi au paradoxe difficilement justifiable du point de vue du contribuable français que **l'Etat a été conduit à dépenser près de 100M€ de plus que prévu sur la période sans qu'aucun crédit supplémentaire n'ait été versé pour l'aide aux plus démunis**. Cette perte budgétaire a une conséquence très concrète pour les associations : elle rend la poursuite des achats de denrées par FranceAgriMer tributaire de dotations budgétaires annuelles qui n'ont pas été anticipées car elles n'auraient jamais dû intervenir<sup>25</sup>. **Ainsi le recours aux fonds européens, censés protéger les associations des incertitudes de la gestion budgétaire annuelle, les a-t-il en réalité rendues particulièrement dépendantes des arbitrages liés à l'exécution budgétaire**. Cette situation n'est pas aujourd'hui visible par les associations car tous les arbitrages rendus ont pour l'heure privilégiés la compensation intégrale par la France des montants non remboursés par l'UE. Elle n'en est pas moins réelle et difficilement soutenable sur le long terme.

#### 1.1.2.2 Le mécanisme des appels d'offre par FranceAgriMer est inadapté à une gestion rigoureuse et ne favorise ni la qualité ni un contrôle sanitaire satisfaisant

[26] Issu de la fusion de cinq offices agricoles, l'Établissement national des produits de l'agriculture et de la mer, également appelé FranceAgriMer, est un établissement public administratif ayant pour mission d'appliquer, en France, certaines mesures prévues par la Politique agricole commune, et de réaliser certaines actions nationales en faveur des différentes filières agricoles. Ses différentes missions sont listées par le code rural et de la pêche maritime<sup>26</sup> et aucune d'entre elles n'implique directement la gestion des appels d'offre du FEAD, même si FranceAgriMer possède une connaissance fine des marchés et a toujours pratiqué des achats à l'intervention publique dans le cadre de la politique agricole commune. C'est par continuité avec la situation prévalant à l'époque du PEAD que ces appels d'offre ont été confiés à cet organisme.

[27] FranceAgriMer est soumis à des injonctions contradictoires – à tout le moins non compatibles – par son positionnement-même. Avec le transfert de la gestion de l'aide alimentaire de la direction générale de l'alimentation, relevant du ministère de l'agriculture et de l'alimentation, à la DGCS, relevant du ministère des solidarités et de la santé, FAM gère une politique pour le compte d'un ministère qui n'est pas sa tutelle. Lors des arbitrages budgétaires ou organisationnels, cette situation a nécessairement des conséquences. En dépit de la bonne volonté de l'établissement – les bonnes relations avec la DGCS ont été reconnues par les deux parties – il doit d'abord rendre compte à son ministère de l'exécution de ses missions, et la gestion du FEAD n'en fait pas partie.

<sup>25</sup> La perte de crédits européens n'est en effet pas une fatalité. A titre d'exemple, les dépenses du programme opérationnel national du Fonds Social Européen (FSE) français, font l'objet d'un taux d'auto-corrrection nul.

<sup>26</sup> Articles L 621-1 et suivants

Pour remédier à cette situation et faire face aux suites de l'audit de 2016 (cf. *supra*), des recrutements hors plafond d'emploi ont été autorisés exceptionnellement en 2017, mais ils ont dès l'année suivante été réintégrés dans le dialogue de gestion. Toute demande, toute exigence sur la gestion du FEAD, aussi légitime soit-elle, place l'organisme face à des injonctions contradictoires – à tout le moins non cohérentes, d'autant que les différents dysfonctionnements lui sont systématiquement imputés en tant qu'organisme chargé de la passation des appels d'offre.

[28] Les responsables de FAM rencontrés par la mission n'en ont pas fait mystère : ils ne souhaitent pas que cette situation persiste et préféreraient que les appels d'offre soient à l'avenir gérés par une autre structure. L'expérience acquise par FranceAgriMer au cours des années écoulées et l'expertise difficilement remplaçable qu'elle possède désormais incitent toutefois la mission à ne pas suivre cette recommandation, qui se traduirait par des nouveaux dysfonctionnements et une nouvelle montée en charge problématique. Il n'en demeure pas moins que certaines des difficultés posées à FAM devraient être levées.

[29] Parmi celles-ci, il y a la gestion de 102 lots pour les 27 produits livrés aux quatre associations dans les 359 sites. En vertu des règles relatives aux fonds européens, FAM, en tant qu'autorité gestionnaire, doit se livrer systématiquement à ce qu'on appelle le contrôle du service fait (CSF) pour chacune des 17 000 livraisons qui génèrent autant de pièces justificatives, chacune d'entre elles comportant 22 points de contrôle – soit plusieurs centaines de milliers de points de contrôle. Outils de certification des dépenses, ces CSF sont en effet nécessaires à toute demande de remboursement auprès de la Commission européenne et les contrôles de l'autorité de certification (DGFIP) portent notamment sur le caractère exhaustif de ces CSF.

[30] Cette lourdeur des contrôles, dénoncée par les rapports parlementaires est ainsi **directement liée à la prise en compte de l'ensemble des circuits logistiques dans le marché financé par le FEAD**. Comme on l'a vu *supra*, cette situation pèse sur la gestion du dispositif par FranceAgriMer et fait courir un risque budgétaire important à l'Etat. Mais elle a **deux autres conséquences importantes sur les contrôles sanitaires et sur la qualité-même des produits**.

[31] FAM indique ainsi sur son site internet que « *ces contrôles ne peuvent [...] pas intervenir a priori (avant la livraison) sans retarder très significativement la livraison aux bénéficiaires. [...] Il est matériellement impossible pour FranceAgriMer de réaliser un contrôle à réception.* » Devant cette difficulté, FranceAgriMer a mis en place un « contrôle système ». Ainsi, les contrôles de composition sont-ils réalisés après livraison aux associations, qui sont chargées par convention avec FranceAgriMer du contrôle visuel des produits. Cette situation est souvent dénoncée par les associations qui mettent en regard l'importance et l'exigence des contrôles « administratifs » (CSF) exigés par l'Union européenne et celle des contrôles sanitaires et de qualité qui apparaissent, par comparaison, plus modestes et surtout plus tardifs<sup>27</sup>. C'est incontestable mais c'est pour partie la conséquence directe d'un marché incluant la logistique dans le formalisme du cadre européen.

[32] Deuxième conséquence non budgétaire, celle relative à la qualité des produits. Indépendamment des problèmes spécifiques rencontrés sur certains d'entre eux (cf. encadré *infra*), la qualité des produits achetés par FranceAgriMer n'a pas été fortement valorisée par les interlocuteurs de la mission. Si une réflexion sur les critères de qualité dans les cahiers des charges apparaît indispensable, la combinaison d'un marché national aux volumes colossaux et d'un marché logistique très étendu joue un rôle déterminant dans la nature des réponses aux appels d'offre. Les acteurs susceptibles de fournir de telles prestations ne peuvent être des producteurs, qui n'ont que

---

<sup>27</sup> On reviendra *infra* dans le cadre d'une recommandation sur cette question des contrôles

très rarement les volumes et jamais les capacités logistiques nécessaires. Ces appels d'offre favorisent ainsi ceux qui sont capables d'assembler ces différentes prestations, notamment les traders, et ils entraînent quasi-mécaniquement un accroissement du nombre des intermédiaires et des circuits particulièrement rallongés. Ce qui ne correspond pas aux critères d'une alimentation de qualité fondée sur le « manger, mieux, local, sainement »<sup>28</sup> évoquée par le Premier ministre en clôture des Etats généraux de l'alimentation.

#### **Encadré : des steaks hachés aux escalopes de poulet, les scandales du FEAD**

Dans son rapport sur la campagne FEAD 2018, la DGCS a logiquement considéré que l'incident majeur de l'année concernait les steaks hachés. En effet, après des alertes locales en février 2019<sup>29</sup>, plusieurs associations locales ont signalé aux autorités une apparence défectueuse (taches brunes), et des problèmes de goût concernant ce produit. Des analyses ont été diligentées par les services de la DGAL et de la DGCCRF et une non-conformité sérieuse concernant la composition des steaks hachés a été officiellement reconnue. Une enquête pénale est en cours et le soumissionnaire du marché doit appliquer les dispositions prévues au cahier des charges : la reprise et l'échange de tous les steaks hachés ainsi que la prise en charge des coûts générés par les produits frauduleux. Plusieurs éléments de cette affaire ont suscité un fort émoi : outre le fait que cette qualité défectueuse concernait l'aide alimentaire, paraissant accréditer l'idée que les exigences étaient plus faibles pour les plus fragiles, sa détection par les associations, postérieurement à la distribution par FAM, a suscité l'incompréhension : quelle est la portée des contrôles de l'Etat si la détection et l'analyse reposent sur les associations ? En effet, il ressort des auditions des acteurs par le rapport de la commission des affaires économiques du Sénat, que les résultats des tests menés par les associations ont précédé ceux de l'administration qui n'ont été rendus disponible que le 1<sup>er</sup> juillet<sup>30</sup>.

L'incident des steaks hachés illustre les risques du dispositif français et les malentendus persistants entre associations et pouvoirs publics. Comme le montrent les auditions au Sénat, du point de vue de FranceAgriMer et de la DGCS, « le système a fonctionné » et les associations ont joué leur rôle de détection des anomalies de composition, le contrôle sanitaire relevant des auto-contrôles du fournisseur. Pour les associations, à l'inverse, il est anormal que ce soit la seule vigilance des bénévoles qui ait permis de détecter une qualité défectueuse alors que de nombreux steaks avaient d'ores et déjà été distribués. Ces analyses ne sont pas antinomiques : le système a fonctionné aussi bien qu'il le peut. Comme l'a expliqué la directrice générale de FranceAgriMer, « *La solution retenue, en concertation avec les associations, a ainsi privilégié les livraisons très disséminées sur le territoire avec, en contrepartie, une responsabilité des associations pour vérifier les qualités gustatives des produits.* »<sup>31</sup> Dans un marché où, même en détectant des anomalies, l'attributaire n'avait pas « *de possibilité de changer de fournisseur sans s'exposer à des sanctions* »<sup>32</sup> il n'existait pas beaucoup de marge de manœuvre pour limiter les conséquences de ce qui pourrait relever de la tromperie en bande organisée, un délit passible de sept ans de prison et de 750 000 euros d'amende.

Dès lors, il était vraisemblable que cette irrégularité ne serait pas la seule détectée. Et en septembre 2019, à la suite de contrôle diligentés par FAM et la DGCCRF, il était ainsi découvert que 360 tonnes d'escalopes de poulet surgelées achetées sur les fonds du FEAD présentaient une teneur en eau supérieure aux normes européennes. Comme pour les steaks hachés, l'irrégularité – contestée cette fois-ci par le fournisseur – n'entraînait pas de risque pour la santé des consommateurs.

<sup>28</sup> FranceAgriMer estime toutefois que 81% des denrées achetées par le FEAD sont produites en France (source : audition à la Commission des affaires économiques du Sénat, in Fabien Gay, op. cité.

<sup>29</sup> Une première alerte était intervenue dans les Côtes d'Armor en novembre 2018.

<sup>30</sup> Fabien Gay, Rapport d'information au nom de la commission des affaires économiques du Sénat sur la qualité des steaks hachés distribués dans le cadre du Fonds européen d'aide aux plus démunis (FEAD), juillet 2019.

<sup>31</sup> Audition de la directrice générale de FranceAgriMer par la Commission des affaires économiques du Sénat, in Fabien Gay, op. cité

<sup>32</sup> Ibid.



### 1.1.2.3 Le coût des denrées, facialement très bas, pèse sur la qualité des denrées alors que les économies générées sont paradoxalement incertaines

[33] Un des premiers bénéfices mis en avant dans le dispositif français d'achat centralisé par FranceAgriMer réside dans les prix obtenus grâce à ces appels d'offre nationaux portant sur des quantités importantes. L'examen des coûts moyens des denrées, présentés en annexe, montre effectivement des prix obtenus qui sont très bas.

[34] Ainsi le litre de lait est-il affiché pour un coût moyen oscillant entre 36 et 40 centimes le litre selon les années, les pâtes entre 57 et 70 c le kg et le steak haché entre 3,5 et 4,6€ le kg<sup>33</sup>. Ces prix sont très inférieurs, entre 25 % et 50 % selon les estimations de la mission, à ceux pratiqués dans la grande distribution, y compris chez les enseignes de *hard discount*. Pour les représentants associatifs rencontrés par la mission, cela valide *in fine* le choix français : les budgets consacrés à l'aide alimentaire n'étant pas extensibles et le nombre de bénéficiaires allant croissant, ces prix bas sont essentiels à la soutenabilité du système. S'il s'agit d'un argument sérieux, la mission estime pourtant qu'il doit être relativisé.

[35] En effet, cette pression à la baisse sur les prix a nécessairement un impact sur la qualité. Les interlocuteurs de la mission ayant une bonne connaissance de la filière agro-alimentaire ont été relativement unanimes : à ce niveau, les exigences qualitatives sont réduites au minimum et la qualité gustative elle-même est souvent considérée comme problématique. Il serait théoriquement tout à fait possible d'augmenter les exigences en matière de qualité dans le cahier des charges (par exemple pour les steaks hachés, dont le taux de matière grasse peut aujourd'hui atteindre 15 %, alors que les gammes présentes dans la grande distribution descendent jusqu'à 5 %) ou d'introduire des critères organoleptiques plus discriminants – notamment pour les plats préparés – mais cela aurait un impact quasi-inéluctable sur le prix moyen et partant, sur les quantités, ce qui n'a pour l'heure pas fait consensus parmi les associations bénéficiaires du FEAD, même si toutes reconnaissent mener une réflexion sur l'amélioration de la qualité.

[36] Cette priorité accordée aux prix a également un effet d'éviction assez fort sur les producteurs locaux (cf. *supra*). Au nom d'impératifs d'efficacité dont la légitimité est réelle, on se retrouve ainsi à favoriser, pour les plus démunis, l'achat de denrées dont l'origine et les standards de qualité sont contraires à toutes les priorités affichées par le Gouvernement à la suite des Etats généraux de l'alimentation et dans le cadre des différents plans mis en œuvre depuis 2017 (Programme national nutrition santé qui promeut le Nutriscore, Programme national pour l'alimentation 2019-2023 sous-titré « Territoires en action », sans parler des différentes politiques de soutien aux agriculteurs français qui relèvent d'autres politiques publiques).

[37] L'argument-même de l'efficacité peut être discuté. La comparaison des coûts des denrées du FEAD et des prix de la grande distribution est méthodologiquement critiquable car il faudrait raisonner en coûts complets. Les produits du FEAD ont en effet un coût, même après leur livraison par les prestataires de FranceAgriMer. La logistique du dernier kilomètre et les coûts de stockage sont assumés par les associations (qui les financent sur fonds propres, via des subventions publiques ou des dons) et doivent logiquement être ajoutés aux coûts des produits du FEAD. L'association ReVIVRE dans le Monde, qui poursuit le double objectif d'insertion par l'activité économique et de fourniture de denrées – qu'elles soient alimentaires ou hygiéniques – aux plus

---

<sup>33</sup> La variation des prix du steak haché était plutôt comprise entre 3,5€ et 3,8€ le kg sur les années passées, Le prix de 4,5€, spécifique à 2019 marque ainsi une augmentation de près de 25% par rapport à l'année passée.

démunis a constaté dans un rapport de 2018<sup>34</sup> que la logistique de l'aide alimentaire est « *mal connue, déconsidérée et peu valorisée, vient en appui de processus mal maîtrisés, est dépendante du bénévolat peu formé intervenant dans des structures cloisonnées, et ne contribue pas à couvrir les besoins des différents publics* ». Ce constat sévère ne minore pas l'implication des associations ni le professionnalisme qu'on retrouve fréquemment chez des structures pourtant composées de bénévoles, mais il met en exergue une organisation générale défaillante qui peine à traiter un sujet pourtant considéré comme capital dans la grande distribution. Interrogés par la mission, les représentants de ReVIVRE estiment ainsi que les frais de logistique assumés par les associations sur l'exemple du lait, peuvent largement compenser, voire excéder la différence entre le coût des denrées du FEAD et les prix de la grande distribution. Dans le temps qui lui était imparti, la mission n'a pas pu contre-expertiser cette affirmation forte ni déterminer une échelle de coûts complets pour l'ensemble des produits du FEAD. Cette expertise relèverait en toute hypothèse de spécialistes de la logistique et devrait être menée en toute transparence et en collaboration avec les associations concernées. Car cette question, loin d'être uniquement technique, touche à la légitimité-même du modèle français, tout au moins à son efficacité avancée.

**Recommandation n°2** Mener, en liaison avec les structures associatives bénéficiaires du FEAD, une étude pour déterminer les coûts complets de la distribution de denrées dans le dispositif actuel.

### 1.1.3 Les nouveaux cadrages des financements européens vont contraindre la France à opérer des choix

[38] Les réflexions sur les évolutions du FEAD et des autres fonds structurels à la fin du cadre financier pluriannuel actuel (2014-2020) ont conduit la Commission européenne à proposer une véritable refonte des dispositifs. Le 2 mai 2018, la Commission a ainsi adopté une proposition relative au prochain cadre financier pluriannuel 2021-2027, qui fait du Fonds social européen plus (FSE+) « le principal instrument de l'UE pour investir dans le capital humain et mettre en œuvre le socle européen des droits sociaux ». Le FSE+ fusionne ainsi le Fonds social européen (FSE), l'initiative pour l'emploi des jeunes (IEJ), le programme pour l'emploi et l'innovation sociale (EaSI), et le Fonds européen d'aide aux plus démunis (FEAD).

[39] Cette intégration est cohérente du point de vue des objectifs européens et de la nécessaire transversalité des politiques de cohésion sociale. Mais elle aura également pour conséquence d'amener les Etats-membres à devoir pratiquer des arbitrages au sein de ces politiques pour l'attribution du FSE+. Cette contrainte sera d'autant plus prégnante que, dans la proposition de la Commission et plus encore dans la contre-proposition de la présidence finlandaise, le prochain cadre financier comprendra globalement moins de ressources.

[40] Pour la période 2021-2027, la Commission européenne propose ainsi d'attribuer à la France une enveloppe FSE+ d'environ 6,8 Md€, avec un minimum de 2 %, soit 136 M€, obligatoirement consacré à l'aide aux plus démunis qui inclut les dépenses d'aide alimentaire. Ces 2 % ne constituent qu'une proposition de la Commission ; le Parlement européen s'est d'ores et déjà prononcé en faveur d'un relèvement de ce minimum à 3 %, ce qui représenterait alors 204M€. [occulté en application de l'article L. 311-5 du code des relations entre le public et l'administration (CRPA)].

---

<sup>34</sup> ReVIVRE dans le Monde, *Solutions logistiques pour l'approvisionnement et la distribution de l'aide alimentaire*, rapport à la Direction Régionale et interdépartementale de l'alimentation, de l'agriculture et de la forêt (DRIAF) de l'Ile-de-France, décembre 2018.

[41] Les associations se sont d'ores et déjà émues de ces propositions et ont publié des communiqués (dont certains conjoints entre bénéficiaires du FEAD) et transmis des contributions visant à rappeler l'importance d'une politique européenne ambitieuse en matière alimentaire ce qui, de leur point de vue, passe nécessairement au minimum par le maintien des financements existants. Les différents rapports parlementaires consacrés à l'aide alimentaire relaient sans ambiguïté la position des associations.

[42] Dans le cadre des scénarios présentés pour l'avenir du FEAD, le présent rapport proposera différentes possibilités de position envisageables pour le Gouvernement français (cf. 3. *infra*). Avant de se prononcer, il n'est toutefois pas inutile de considérer certains éléments de contexte. D'abord, la réalité de la contrainte financière s'appliquant au global sur l'ensemble des financements européens pour les programmes de cohésion sociale. Sauf à imaginer que les propositions actuellement sur la table (qui sont détaillées *infra* en 3.1) soient significativement relevées – ce qui paraît à cette date peu probable au regard des positions prises par les autres Etats membres – cette contrainte financière suppose que certains financements de programme soient réduits. **Ainsi le maintien des financements européens pour l'aide alimentaire se fera-t-il nécessairement au détriment de celui des autres programmes d'inclusion** et en particulier des programmes correspondant aux nouvelles priorités comme la lutte contre la pauvreté, de l'intégration des migrants et communautés marginalisées, et de l'accès à la santé et à la protection sociale.

[43] Il ne revient pas à la mission d'opérer de tels arbitrages entre des programmes d'inclusion. Mais l'intérêt et les contraintes du FEAD doivent être appréciés dans ce contexte. L'affirmation, par plusieurs membres du Gouvernement, que l'Etat couvrirait les éventuelles diminutions des financements européens consacrés à l'aide alimentaire est à ce titre un élément déterminant. Si elle n'a pas convaincu un milieu associatif très attaché au FEAD et méfiant vis-à-vis de la parole de l'Etat (cf. *supra*), elle constitue la référence qui fonde les recommandations de la mission.

## 1.2 Les autres formes de soutien public ne répondent pas à une stratégie d'ensemble

### 1.2.1 Les autres crédits de l'Etat, dont le montant total est comparable au FEAD, ne sont pas coordonnés avec lui

[44] A côté du FEAD et de ses corollaires (compensation des sommes non remboursées par l'Union européenne et subvention à FranceAgriMer), le soutien budgétaire de l'Etat à l'aide alimentaire proprement dite représentait un total de quelque 27 M € en 2018, réparti en trois sous-ensembles :

- 8,1 M€ de crédits dédiés à l'achat de denrées pour quelque 800 épiceries sociales, qui se distinguent des autres structures d'aide alimentaire par le fait qu'elles demandent aux bénéficiaires une participation représentant de 10 à 30 % du prix courant des produits ; ces crédits sont versés sous forme de subventions à des réseaux nationaux qui soit achètent eux-mêmes les denrées (FFBA, CRF, Imagine 84), soit répartissent les crédits entre des associations adhérentes (ANDES) ;
- 4,6 M€ de crédits nationaux, sous forme de subventions aux principaux réseaux nationaux au titre de leur fonctionnement et de l'animation de leur réseau ;
- 14,1 M€ de crédits déconcentrés, utilisés pour les deux tiers sous forme de subventions de fonctionnement aux associations habilitées (antennes d'associations nationales ou associations locales) et pour un tiers (4,7 M€) pour l'achat de denrées en complément des autres denrées achetées ou collectées.

[45] Ces montants ont été à peu près reconduits pour 2019. En revanche, un net accroissement est prévu en 2020, pour les épiceries sociales (+ 0,8 M€) et surtout pour les crédits déconcentrés (+4,3 M€, soit 30 % d'augmentation), notamment pour faire face à des situations d'urgence (personnes migrantes à Calais et certains territoires ultramarins).

[46] Ces efforts, qui ne sont pas négligeables, ne sont pas articulés avec le Fonds.

[47] Par construction, les épiceries sociales constituent un circuit distinct, puisqu'elles ne peuvent être fournies en denrées achetées avec le FEAD dans la mesure où elles demandent aux bénéficiaires une participation représentant de 10 à 30 % du prix courant des produits, alors que le règlement UE 223/2014 prévoit que les denrées sont distribuées à titre gratuit.

[48] Mais cela vaut aussi pour les crédits déconcentrés qui ne font l'objet d'aucune orientation nationale. Si comme on l'a vu ils permettent de prendre en charge des situations locales d'urgence, ils reconduisent majoritairement des subventions de fonctionnement préexistantes, sans appel à projet, et concernent pour près de 40 % des antennes locales des réseaux nationaux (sans personnalité morale dans le cas de la Croix-Rouge). La DGCS a d'ailleurs prévu de réunir prochainement un groupe de travail pour définir des lignes directrices.

[49] Si l'on sort du cadre strict de l'aide alimentaire, on peut relier à la lutte contre la précarité alimentaire un certain nombre d'actions qui ne font pas non plus l'objet d'une appréhension globale :

- la stratégie interministérielle de prévention et de lutte contre la pauvreté des enfants et des jeunes prévoit de soutenir la mise en place d'une tarification sociale des cantines scolaires dans les communes fragiles (éligibles à la dotation de solidarité rurale) et le développement d'une offre de petits déjeuners à l'école dans les établissements relevant des réseaux d'éducation prioritaire – à titre expérimental en 2019 et pour un montant total de 22 M€ prévu en 2020 (sur le programme 230 piloté par le ministère de l'éducation nationale) ; la stratégie pauvreté encourage également le déploiement d'un mécanisme de bons d'achat fléchés sur des produits pour les enfants de moins de 3 ans (le programme « Malin ») mais il est essentiellement financé par le mécénat d'entreprise (sous réserve d'une subvention très modeste – 10 000 euros en 2018 - versée à l'Association Action Tank entreprise et pauvreté à l'origine du programme) ; enfin, une subvention est également accordée à l'association Solaal (Solidarité des producteurs agricoles et des filières alimentaires), qui organise les dons directs des producteurs vers les structures d'aide alimentaire ;
- le programme européen « Fruits et légumes à l'école » et « Lait et produits laitiers à l'école » est quant à lui financé par l'Union européenne jusqu'à 35 M€ par an sur la période 2017-2023, mais seulement 3 % de cette somme (environ 1 M€) sont effectivement utilisés (semble-t-il du fait des contraintes du cahier des charges, que la France a prévu de simplifier sans attendre la future programmation) ;
- dans le cadre du programme national de l'alimentation (PNA), des appels à projets sont lancés conjointement par le ministère de l'agriculture et de l'alimentation et le ministère des solidarités et de la santé, autour de quatre priorités parmi lesquelles figure la justice sociale, définie comme visant à « *garantir l'accès de tous à une alimentation sûre, diversifiée, de bonne qualité et en quantité suffisante, ainsi que l'insertion et la réinsertion par les métiers de l'alimentation et de l'agriculture* » (on y reviendra plus loin à propos des projets alimentaires territoriaux) ; l'enveloppe de crédits est fixée à 2 M€ pour l'appel à projets en cours 2019-2020 ;

- le programme national nutrition-santé (PNNS) 2019-2023, pour la mise en œuvre de son objectif 5 « Mieux manger en situation de précarité alimentaire », renvoie à la fois à la stratégie pauvreté et au conventionnement avec les collectivités territoriales (contrats locaux de santé et contrats de ville) ; mais aucune enveloppe de crédits dédiés n'est identifiée à ce titre.

[50] Il serait également logique de tenir compte des crédits alloués sur le programme 177 pour les repas servis aux personnes hébergées dans des structures telles que les centres d'hébergement et de réinsertion sociale (CHRS) et les centres d'hébergement d'urgence ou de stabilisation (CHU ou CHS), qui peuvent alternativement se fournir auprès d'associations d'aide alimentaire ou même n'assurer que l'hébergement. Mais les dotations globales ou les subventions qui leurs sont respectivement versées ne distinguent pas les sommes allouées à ce titre.

[51] Au total, et en dépit du regroupement du PNA et du PNNS au sein du chapeau commun d'un programme national de l'alimentation et de la nutrition (PNAN), il n'y a pas à ce stade de mise en cohérence globale des actions de l'Etat en matière de lutte contre la précarité alimentaire. Il est d'ailleurs prévu d'y remédier en mettant en place en 2020 un groupe de travail interministériel, en systématisant les relations parfois bien établies entre les services déconcentrés intéressés (DRJSCS, DRAAF, ARS) et en mobilisant sur le sujet les Comités régionaux de l'alimentation<sup>35</sup>.

### 1.2.2 L'intervention des collectivités territoriales est significative mais très inégalement structurante

[52] Le soutien public des collectivités locales à l'aide alimentaire est d'abord le fait des communes, surtout au travers des centres communaux intercommunaux d'action sociale (CCAS / CIAS). L'aide alimentaire est une compétence facultative des CCAS et CIAS (CC(I)AS), incluse dans son action générale de prévention et de développement social<sup>36</sup>.

[53] En l'absence de données exhaustives, l'estimation de cette intervention est difficile. Le Sénat a évalué l'aide fournie par les CC(I)AS à 122,5 M€, par extrapolation d'une enquête réalisée par la DGCS en 2017. A partir de données complémentaires pour l'année 2018 la mission estime que l'aide alimentaire des collectivités territoriales représente entre 170 et 230 M€ par an. Cette fourchette apparaît plausible, au regard du doublement du nombre de bénéficiaires de l'aide alimentaire depuis 2008 (année pour laquelle la Cour des comptes avait évalué l'effort financier des CC(I)AS à 150 M€).

[54] Il faut ajouter que l'enquête ne permettait pas d'appréhender des actions visant spécifiquement certains publics mais ayant en pratique le même objet que l'aide alimentaire stricto sensu, comme les foyers club restaurants<sup>37</sup>, qui sont en général réservés aux personnes âgées, mais qui ont bien pour objet de proposer à des personnes ayant des revenus modestes (sur place ou par portage à domicile) des repas équilibrés à prix très modéré, partiellement pris en charge par l'aide

---

<sup>35</sup> Institués par l'article L. 230-5-5 du code rural et de la pêche maritime pour assurer une large concertation sur la mise en œuvre du PNA et sur les nouvelles obligations de qualité applicables à la restauration collective publique

<sup>36</sup> Article L 123-5 du code de l'action sociale et des familles : « *Le centre communal d'action sociale anime une action générale de prévention et de développement social dans la commune, en liaison étroite avec les institutions publiques et privées. Il peut intervenir sous forme de prestations remboursables ou non remboursables.* »

<sup>37</sup> L'enquête ne recense qu'une vingtaine de restaurants sociaux pour toute la France. Or, le répertoire Finess des établissements sanitaires, sociaux et médico-sociaux recense 358 foyers-clubs restaurants gérés par des CC(I)AS

sociale départementale. Ce seul point amènerait à majorer l'apport des collectivités territoriales de 30 M€, soit un total compris entre 200 et 260 M€.

[55] 83 % des CC(I)AS ayant répondu à l'enquête de la DGCS ont déclaré assurer une aide alimentaire, en général sous plusieurs formes. La plus répandue consiste dans la distribution de bons alimentaires. Elle concernerait près de 60 % des CC(I)AS, mais représenterait moins de 15 % des dépenses. En revanche, si l'on y ajoute les « chèques d'accompagnement personnalisé », régis par l'article L. 1611-6 du CGCT et les aides en espèces, cela représente près de 50 % des dépenses déclarées. Il s'agit du mode de soutien le moins structurant, même si les bons (de même que les chèques d'accompagnement) peuvent être fléchés sur certains produits (fruits et légumes) et/ou certains commerces (épiceries de centre-ville par exemple)<sup>38</sup>.

[56] La distribution directe serait pratiquée par près de la moitié des CC(I)AS, souvent sous la forme de distribution de colis (éventuellement de manière régulière, mais plutôt à certains moments de l'année, ce que laisse penser le montant relativement faible qui y est consacré).

[57] Les formes les plus structurantes de soutien à l'aide alimentaire - distribution à travers des épiceries sociales et restaurants sociaux ou délivrance de bons d'accès à ces structures d'une part, subvention aux associations d'autres part<sup>39</sup> - représenteraient respectivement 20 % et 15 % des dépenses totales.

### 1.2.3 Le soutien fiscal à la lutte contre le gaspillage alimentaire est une ressource majeure mais l'Etat est en la matière un payeur aveugle

[58] A côté du FEAD - et plus important en volume comme en valeur - le principal vecteur de soutien public à la lutte contre la précarité alimentaire réside dans les avantages fiscaux accordés aux entreprises<sup>40</sup> et aux particuliers<sup>41</sup> au titre des dons qu'ils effectuent au bénéfice des associations d'aide alimentaire. Mais l'Etat, comme on va le voir, n'a ni connaissance ni maîtrise du dispositif.

[59] On trouvera en annexe 2 une tentative d'actualisation de l'estimation faite l'an dernier par le rapport de MM. les sénateurs Bazin et Bocquet, à partir de données 2018 fournies par les associations habilitées dans le cadre du système d'information de l'aide alimentaire (SIAA) géré par la DGCS.

[60] Il en ressort que les denrées distribuées par les organismes d'aide alimentaire proviennent en moyenne à près de 60 % de dons en nature, soit plus du double des denrées financées par le FEAD. Le poids relatif de ces dons n'a cessé de croître avec le temps. Par comparaison, la Cour des comptes indiquait pour les trois principaux réseaux bénéficiaires (FFBA, RC, SPF) un total de 75 614 tonnes en 2008, ce qui ne représentait qu'un peu plus de 40 % des 183 804 tonnes de denrées fournies ou distribuées par ces mêmes réseaux<sup>42</sup>.

---

<sup>38</sup> L'UNCCAS recense un exemple de CCAS fléchant les bons sur des fruits et légumes biologiques

<sup>39</sup> Hors les mesures ne comportant pas par elles-mêmes de soutien matériel, comme la coordination dont il sera question au point 2.1.3

<sup>40</sup> Article 238 bis du CGI : réduction de l'impôt sur le revenu ou de l'impôt sur les sociétés au titre des dons à des œuvres ou organismes d'intérêt général égale à 60 % du don dans la limite de 5 pour mille du chiffre d'affaires hors taxes

<sup>41</sup> Article 200 du CGI : réduction de l'impôt sur le revenu à hauteur de 75 % les dons aux organismes d'aide aux personnes en difficulté (aide alimentaire, aide au logement, accès aux soins)

<sup>42</sup> p 24 et 35 du rapport précité

[61] Il faut ajouter à ce montant 15 % de denrées achetées, majoritairement par les Restaurants du Cœur, avec des fonds principalement issus de dons en numéraires, qui ouvrent eux aussi droit à des réductions fiscales.

[62] La dépense fiscale correspondant à l'ensemble de ces dons est difficile à estimer, en l'absence de recueil précis par l'administration fiscale, qui ne connaît pas à ce stade l'activité précise des destinataires des dons. C'est seulement à partir de 2020 que les entreprises seront astreintes à indiquer le nom de l'organisme bénéficiaire (pour les dons supérieurs à 10 000 euros). Les principales associations qui en bénéficient ont à cet égard un mode de valorisation varié. Mais ce mode de valorisation n'a en tout état de cause aucune influence sur la dépense fiscale réelle, puisqu'elle dépend de la manière dont les denrées sont valorisées dans leurs comptes par les entreprises donatrices. Au total, la dépense pour l'Etat peut être estimée à environ 360 M€ par an, soit plus de 4 fois les sommes consacrées aux achats du FEAD<sup>43</sup>. La valeur nette des dons doit en outre être réduite à due concurrence, ce qui relativise le raisonnement sur l'effet de levier de la dépense publique généralement avancé depuis le rapport de la Cour des comptes de 2010. Compte tenu de la réévaluation de l'effort des collectivités locales évoquée *supra*, la tripartition habituellement évoquée des sources de financement de l'aide alimentaire (1/3 de financements publics, 1/3 de dons des entreprises et des particuliers, 1/3 pour le travail des bénévoles) devrait être révisée en 50 %, 15 % et 40 %.

[63] La croissance des dons a été favorisée par la loi Garot de 2016<sup>44</sup> qui interdit de rendre délibérément impropres à la consommation ou à toute autre forme de valorisation les aliments invendus encore consommables et impose aux commerces de détail dont la surface de vente est supérieure à 400 m<sup>2</sup> de conclure avec une association habilitée une convention relative au don de denrées alimentaires (le don devant en principe intervenir au plus tard 48 heures avant la date limite de consommation, sauf si l'association déclare être capable de gérer un délai plus court).

[64] Le volume des dons est a priori appelé à croître, compte tenu des modifications de la loi Garot sur la lutte contre le gaspillage alimentaire par une récente ordonnance du 21 octobre 2019 prise en application de l'article 15 de la loi Egalim. L'obligation de conventionnement qui pèse aujourd'hui sur les distributeurs ayant une surface de vente de plus de 400 m<sup>2</sup> de conclure une convention avec une association habilitée est en effet étendue aux industriels et à la restauration collective, respectivement au-delà de 50 M€ de chiffre d'affaires annuel et de 3 000 repas par jour. En outre, comme le montre le rapport des députés Melchior et Garot<sup>45</sup> sur l'application de la loi, un nombre croissant d'entreprises assurant l'intermédiation entre la distribution et les associations (soit directement, soit à travers des applications mobiles) permet d'étendre la collecte y compris dans des entreprises qui ne sont pas soumises à l'obligation de conventionner.

[65] Il convient toutefois de nuancer cette hypothèse de croissance, car le rapport montre aussi des facteurs jouant en sens inverse, notamment le développement des stratégies des entreprises pour réduire le volume des invendus, par exemple en soldant les produits proches de la date de péremption, cette démarche étant facilitée par le développement d'applications numériques permettant d'indiquer aux consommateurs la disponibilité de ces produits. Par ailleurs, la collecte auprès de la restauration collective soulève des difficultés particulières en termes de respect des normes sanitaires et de logistique.

---

<sup>43</sup> Ce qui représente un coût pour la puissance publique de quelque 1 800 euros par tonne distribuée, soit 20 % de plus que le prix moyen d'achat constaté par les Restaurants du Cœur pour ce qui les concerne, et sans tenir compte des coûts logistiques induits

<sup>44</sup> Loi n°2016-138 du 11 février 2016 relative à la lutte contre le gaspillage alimentaire.

<sup>45</sup> Rapport n°2025 - 12 juin 2019

[66] En tout état de cause, la dépense fiscale qui soutient la démarche de lutte contre le gaspillage n'est pas véritablement ciblée : alors que les choix des denrées du FEAD, en dépit de leurs imperfections, peuvent du moins être orientés par des décisions de politique publique, tel n'est pas le cas pour les denrées collectées. Les dons en espèces permettent certes aux associations qui en bénéficient, comme les Restaurants du Cœur, de cibler leurs achats sur les denrées qui manquent au regard de leur autres sources d'approvisionnement. Les dons en nature des particuliers peuvent dans une certaine mesure être orientés par les associations, notamment lors des collectes annuelles à la sortie des magasins. Mais ce n'est évidemment pas le cas pour les denrées collectées auprès des entreprises, largement majoritaires.

[67] Il s'y ajoute un autre problème, mis en avant par les associations et dont fait état le rapport Melchior-Garot, qui tient à la baisse de la qualité des dons dits de ramasse dans la grande distribution. Le rebut est estimé par la FFBA à 11 000 tonnes sur les 113 000 reçues pour l'année 2018 : rapporté aux volumes ramassés auprès de la grande distribution, cela représente un taux de 20 %, qui a également été évoqué lors des visites de terrain de la mission. Cela n'empêche pas que les entreprises puissent appliquer la réduction fiscale aux denrées inutilisées, compte tenu des règles fixées par le code général des impôts et la doctrine fiscale. Les denrées doivent en effet être évaluées, en vertu de l'article 238 bis du CGI, au prix de revient, information dont les associations destinataires ne peuvent évidemment attester. **Même sur les quantités données et le respect de l'interdiction du don de denrées périmées, les associations n'ont aucune influence : l'attestation fiscale qu'elles délivrent n'est pas obligatoire** et en pratique les grandes surfaces leur font signer lors de la réception des bordereaux comportant la liste des produits reçus, indépendamment de leur caractère consommable ou non, qui suffiront en cas de contrôle fiscal. Les réseaux ont indiqué à la mission qu'il était en pratique impossible de trier les denrées sur le lieu de réception et très difficile à une association locale de refuser de signer un tel bordereau, sous peine de voir l'entreprise s'adresser à un autre interlocuteur associatif.

[68] Cette situation a en outre un impact négatif sur les collectivités territoriales, puisque les produits non distribuables doivent finalement être jetés dans le circuit général de collecte des déchets, alors qu'ils auraient dû être éliminés par l'entreprise dans le cadre de ses obligations. C'est pourquoi le Sénat a récemment adopté, dans le cadre du projet de loi sur l'économie circulaire un amendement tendant à déployer des contrôles aléatoires de l'Etat sur la qualité des denrées données. Comme le relève le rapport Melchior-Garot, il n'y a de fait aucun contrôle public sur la qualité des denrées au moment du don. La DGCCRF rencontrée par la mission estime notamment que ce contrôle excéderait sa compétence centrée sur la loyauté des produits. En tout état de cause, l'Assemblée nationale<sup>46</sup> a supprimé cette disposition comme légalement non nécessaire<sup>47</sup>.

[69] Parmi les pistes évoquées avec les associations pour tenter de remédier à cette situation, ont notamment été évoquées :

- la conditionnalité de l'avantage fiscal au regard de la qualité des dons, ou un mécanisme de « *name and shame* » pour les cas où cette qualité est significativement défailante ;
- le relèvement du délai minimal de 48 heures avant la péremption (ou du moins l'interdiction de descendre au-dessous) ,

---

<sup>46</sup> Où le projet de loi est en cours d'examen à la date de remise du présent rapport

<sup>47</sup> La commission du développement durable et de l'aménagement du territoire avait en revanche adopté une disposition prévoyant la reprise sans frais par le donateur des denrées non distribuées mais cette disposition a été supprimée en séance plénière parce que trop contraignante



- l'obligation pour les entreprises de disposer de logiciels de gestion des stocks permettant de suivre les dates de péremption (qui ne semblent pas exister partout, au moins en ce qui concerne les surgelés)<sup>48</sup>.

[70] Ces propositions méritent attention, mais la mission ne disposait ni du temps ni des moyens d'investigation nécessaires pour en évaluer l'impact. En outre, le Parlement est déjà saisi dans le cadre de la loi de finances de dispositions fiscales, qui tendent à réduire le montant de la réduction accordée aux entreprises, hors les denrées destinées à une distribution gratuite (ce qui soulève en soi des questions pour les associations gérant des épiceries sociales et même pour les réseaux demandant une participation forfaitaire aux personnes accueillies).

[71] Il lui apparaît en revanche qu'il conviendrait au moins de rendre obligatoire, sous forme électronique, le bordereau actuellement délivré par les distributeurs en le complétant par la mention du numéro de lot et de la date limite de consommation ce qu'une entreprise est nécessairement capable de faire dans le cadre de ses obligations liées à la sécurité sanitaire des aliments. Ceci permettrait à la fois de limiter a priori les cas où cette date est dépassée et de faciliter la gestion des retraits-rappels, particulièrement délicate aujourd'hui pour les associations. On voit mal ce qui justifierait qu'on se satisfasse d'une qualité et d'une traçabilité moins exigeantes des denrées parce que celles-ci sont destinées à des personnes en situation de précarité. Cela faciliterait en outre la mise en œuvre des contrôles de l'Etat sur la qualité des dons.

**Recommandation n°3** Rendre obligatoire l'envoi par l'entreprise donatrice à l'association bénéficiaire, sous forme électronique, d'un tableau des denrées données comportant la mention du numéro de lot et de la date de péremption

## 2 La création d'un fonds pluriannuel national est nécessaire pour mettre en œuvre une politique systémique de lutte contre la précarité alimentaire

### 2.1 L'aide alimentaire doit être adaptée aux besoins qualitatifs et quantitatifs

#### 2.1.1 L'équilibre nutritionnel des denrées distribuées n'est pas assuré

[72] Quand bien même la qualité des dons devait être améliorée, leur collecte continuera de soulever un problème majeur de prévisibilité, qui est de manière récurrente mis en avant par les associations et qui rejaillit sur le fonctionnement d'ensemble de l'aide alimentaire. Une des associations rencontrées par la mission parlait à cet égard d'une « *logique de flux poussés et non tirés par le besoin* ».

[73] Cette difficulté peut être objectivée par l'analyse des types de produits collectés selon l'année et le réseau. On trouvera en annexe 3 un tableau détaillé des données issues du SIAA sur ce point.

[74] Il en ressort en substance que le panier alimentaire est extrêmement variable d'un réseau à l'autre et au sein d'une même réseau d'une année sur l'autre. Ainsi la part des viandes-œufs-

---

<sup>48</sup> L'Assemblée nationale a d'ailleurs adopté une disposition non contraignante encourageant l'inclusion du numéro de lot et de la date limite de consommation dans le code électronique de chaque produit (à horizon 2025)

poissons dans la distribution peut varier de 5 % à 16 %, celle des fruits et légumes de 13 % à 30 % et celle des produits laitiers de 20 % à 41 %. Ces valeurs sont systématiquement insuffisantes, quels que soient le réseau et l'année, par rapport aux valeurs cibles pour les viandes-œufs-poissons (de 17 à 19 %) et pour les fruits et légumes (41 % à 45 %)<sup>49</sup>. Il faut y ajouter une proportion non négligeable de produits gras, sucrés ou salés divers (de 8 % à 28 %), qui peuvent présenter un très mauvais rapport intérêt nutritionnel / apport énergétique (sodas, snacks, etc ...).

[75] Même si l'on considère uniquement les denrées acquises au titre du FEAD, pour lesquelles cette problématique de l'imprévisibilité ne se pose pas, l'équilibre nutritionnel n'est pas véritablement assuré. On trouvera en annexe 4 un tableau détaillé du panier moyen, utilisant les données des tables et recommandations de l'ANSES :

- l'équilibre global entre grandes catégories de nutriments est certes satisfaisant, notamment pour la part des protéines (14,8 %), point d'attention persistant des associations du fait de la relative insuffisance de la collecte à cet égard ; il reste que les protéines animales sont surreprésentées (près de 70 %), ce qui s'explique notamment par la faible part des légumineuses (lentilles, flageolets, etc ...) ; en outre les seuils maximaux recommandés par l'ANSES sont dépassés pour les acides gras saturés (qui incluent les acides gras à chaîne longue responsables de pathologies cardio-vasculaires), ainsi que pour les sucres libres ; à l'inverse, la teneur en acides gras essentiels est insuffisante s'agissant de l'acide alphalinoléique (que l'huile de tournesol notamment n'apporte pas en quantité suffisante) ; la teneur en fibres est également insuffisante même au regard des anciennes recommandations de l'ANSES récemment relevées ;
- quant aux minéraux et aux vitamines, plusieurs des seuils recommandés par l'ANSES ne sont pas atteints : le fer n'est pas en quantité suffisante, notamment pour les femmes (ce qui les expose à un risque d'anémie) ; les vitamines A et C sont également insuffisantes, ce qui est à relier au manque de fruits et légumes, notamment frais ; la teneur insuffisante en acide folique (vitamine B9) expose à des risques cardiovasculaires, ainsi que de malformation fœtale en cas de grossesse.

[76] On pourrait penser en première analyse qu'une augmentation de la variété des produits commandés via le FEAD serait de nature à améliorer la situation. Cette question renvoie à un débat récurrent sur la liste des produits acquis via le FEAD, progressivement réduite de 44 à l'origine à 27 aujourd'hui, contre l'avis des associations nationales destinataires (même si leurs réactions à la dernière réduction, en 2018, étaient nuancées).

[77] Mais il serait vain de se tourner à cet égard vers le passé. On trouvera en annexe 6 un tableau synoptique de l'évolution de la liste depuis 2016 qui montre qu'elle n'est jamais toute entière systématiquement demandée par l'ensemble des réseaux. En outre la très grande majorité des produits supprimés depuis 2016 sont des « produits gras, sucrés ou salés » ou des plats cuisinés, d'une valeur nutritionnelle contestable, et dont la réintroduction ne serait pas de nature à compenser les excès ou carences évoqués *supra*.

[78] Quant à étendre le champ du FEAD à l'ensemble des produits nécessaires, on en a vu la difficulté technique. Une liste de 44 produits serait à cet égard insuffisante : les Restaurants du Cœur ont indiqué à la mission gérer 300 références pour les achats qu'ils effectuent en propre.

---

<sup>49</sup> Voir la table des valeurs cibles en annexe 3

[79] Dès lors et malgré toute la bonne volonté des associations, il est évidemment impossible dans ces conditions de conduire sur le long terme une politique globale d'équilibre nutritionnel de l'alimentation. Cela montre combien il est nécessaire de compléter les denrées fournies par le FEAD (relativement sûr mais minoritaire) et celles issues des collectes (massives, mais incertaines) par des dispositifs d'ajustement.

[80] Il ne s'agit évidemment pas de classer les réseaux entre eux. Mais il est remarquable que le réseau qui assure la fourniture la plus élevée de fruits et légumes (30 %), à un niveau constant et moins éloigné de la valeur cible, les Restaurants du cœur, dispose justement pour ce faire d'une importante faculté d'ajustement, à travers ses achats directs (34 % des produits distribués). La FFBA évoque d'ailleurs dans son dernier rapport annuel les efforts qu'elle a dû déployer pour augmenter en 7 ans, de 18 % à 24 % la part des fruits et légumes dans les denrées qu'elle fournit aux associations distributrices.

[81] L'enjeu est d'autant plus important que les études populationnelles (E3A et ABENA) montrent que les personnes en situation de précarité présentent une prévalence accrue de l'obésité et des pathologies liées à l'alimentation.

[82] Il faut ajouter à cela le ressenti gustatif. Sans que l'on puisse en faire un bilan statistique, il apparaît globalement négatif<sup>50</sup>. Le tableau déjà cité mentionne, outre des observations nutritionnelles, quelques-uns des propos recueillis auprès de gestionnaires locaux. Il faut également signaler la réticence suscitée par les denrées en conserve, lorsque la date de durabilité minimale est dépassée, les personnes accueillies à l'aide alimentaire n'ayant légitimement pas de raison d'avoir à cet égard des attentes différentes de celles des autres consommateurs<sup>51</sup>.

[83] Les exigences de qualité ne sont certes pas absentes des cahiers des charges de FranceAgriMer. Comme l'a rappelé la directrice générale de FAM lors de ses auditions par la Commission des affaires économiques du Sénat : « *l'essentiel porte sur le respect des prescriptions figurant dans le cahier des charges. Le prix n'intervient comme critère déterminant que dans un second temps, pour choisir un fournisseur parmi ceux qui satisfont les conditions de base.* » Des tests gustatifs sont d'ailleurs réalisés sur les échantillons envoyés par ceux qui répondent aux appels d'offre, et les associations sont invitées à participer à ces tests.

[84] Il n'en demeure pas moins qu'au-delà des contrôles et de la lutte contre la fraude, des améliorations substantielles dans cette prise en compte de la qualité sont possibles. Le Président de la FFBA l'a exprimé clairement au cours de ces mêmes auditions : « *La qualité n'est pas négociable.* » Sur ce principe, le consensus est à peu près général. Sur sa mise en œuvre pratique et ses conséquences financières, les analyses sont plus partagées, traduisant des visions très subjectives de la qualité. La véritable question que pourrait poser l'affaire des steaks hachés serait en fait : au-delà des contrôles sanitaires et de conformité qui doivent être améliorés et être effectués en amont, la fourniture de steaks hachés comprenant 15 % de matière grasse correspond-elle aux exigences d'une alimentation de qualité ? Il serait possible, par exemple, de porter le plafond de matière grasse à 5 %, ou de sélectionner un autre type de viande, moins susceptible de contamination bactérienne et plus intéressant gustativement. Mais, sous réserve de réduire les autres postes de

---

<sup>50</sup> Voir par exemple le rapport de l'ANSA de janvier 2019 - Projet Alim'Activ Agir contre la précarité alimentaire par la coordination territoriale - Diagnostic de l'aide alimentaire et des coordinations sur un territoire de l'Île-de-France

<sup>51</sup> Le dépassement de la DDM n'emporte pas de risque sanitaire, mais seulement une modification possible de l'apparence ou des qualités gustatives ; le rapport Melchior-Garot pointe la nécessité de travailler sur cette question ; au demeurant, la suppression de la DDM sur un produit donné réduit automatiquement le volume des dons pour ce produit, le distributeur n'ayant plus de raison de le retirer de ses étals

dépenses, notamment logistiques, en développant l'achat local en circuit court, ces améliorations de qualité auraient un coût qui se traduirait, toutes choses égales par ailleurs, par une diminution de la quantité de denrées achetées (et donc distribuées) par les associations. Les précédentes discussions menées par la DGCS sur ces sujets ont montré que les points de vue étaient contrastés et pas toujours univoques. Dans une situation donnée, et dès lors que des prérequis minimaux sont satisfaits, il y a nécessairement un arbitrage entre qualité et quantité. De ce point de vue, il semble bien que la qualité soit en réalité âprement négociée.

[85] Les critères de qualité s'apprécient produit par produit et dépendent donc fortement des choix qui seront faits dans ce domaine. La mission considère en tout état de cause que la séparation préconisée *infra* des marchés de denrées et de logistiques devrait permettre à plus de producteurs (ou de groupements de producteurs) de participer aux marchés et ainsi de donner tout leur poids aux tests organoleptiques dont l'importance gagnerait dès lors à être renforcée comme le montre l'exemple belge (cf. encadré en 2.3.2. *infra*). Mais au-delà de cet effet attendu bénéfique, quelques éléments paraissent devoir être retenus : l'utilisation du NutriScore, dont la France promeut l'usage au niveau international, doit être systématique<sup>52</sup> pour les produits transformés<sup>53</sup> et des seuils minimaux pourraient être exigés (par exemple l'exclusion a priori des produits classés D et E). Ensuite le retour des consommateurs finaux sur la qualité gustative des produits, notamment à travers les enquêtes qui sont menées, doit être pris en compte dans l'évolution des cahiers des charges.

**Recommandation n°4** Utiliser systématiquement le NutriScore dans le cahier des charges des produits transformés achetés par FranceAgriMer, donner un poids plus important aux tests de goûts qu'il organise dans la sélection des offres et tenir compte des enquêtes auprès des bénéficiaires de l'aide alimentaire pour faire évoluer les cahiers des charges

### 2.1.2 Les besoins à couvrir sont variables et inégalement satisfaits selon les types de publics et les territoires

[86] Les études sur les profils des bénéficiaires montrent que l'on peut distinguer, au regard de l'utilisation possible des denrées, quatre types de publics :

- les personnes vivant à la rue, qui ne disposent généralement pas de moyen de cuisson ;
- les personnes vivant à l'hôtel, qui n'ont généralement pas accès à une cuisine, mais peuvent utiliser un micro-ondes ;
- les personnes hébergées dans une structure collective de type CHU, CHS ou CHRS (catégorie mal distinguée par les études, mais qui semble significative, ...), ce qui renvoie à la situation précédente lorsqu'il n'existe pas de cuisine commune ; dans le cas contraire, tous les produits sont utilisables, mais certains produits comme les plats cuisinés deviennent alors inutiles ;
- les personnes qui ont un logement et peuvent a priori utiliser l'ensemble des produits distribués par l'aide alimentaire (sauf précarité énergétique et sous réserve d'utiliser rapidement les surgelés si elles ne disposent pas d'un congélateur).

<sup>52</sup> Contribuant ainsi à sa diffusion, puisqu'il est aujourd'hui facultatif

<sup>53</sup> En dépit de ses limites soulignées par certains interlocuteurs de la mission ; ainsi, il ne valorise pas tous les aspects positifs des produits (teneur en fer ou en vitamines par exemple)

[87] Le tableau annexe 6 montre que parmi les 27 produits du FEAD, 7 à 14 sont utilisables par les sans-abri sans moyen de cuisson (selon que l'on suppose ou non l'utilisation froide de produits conçus pour être consommés chaud) et 20 par les personnes hébergées en hôtel ne disposant que d'un micro-ondes (ce qui exclut notamment le riz, les pâtes, la farine, les steaks hachés et les escalopes de poulet).

[88] Pour les personnes en hôtel, le tableau annexe 5 reprend la table nutritionnelle générale. Il en ressort des défauts accentués ou nouveaux : une part encore plus importante des protéines animales (78 %) ; un net excès de sucres (et pas seulement de sucres libres) et de gras saturés ; une insuffisance pour les principaux acides gras polyinsaturés (y compris l'acide alphalinoléique) ; des carences en cuivre, en manganèse et en vitamines C, E et (pour les femmes) B9.

[89] Cet exemple illustre la nécessité d'ajuster les fournitures aux publics et l'utilité très relative d'une liste unique et comportant un nombre nécessairement limité de références. La difficulté est encore accrue si l'on prend en compte des habitudes alimentaires (préférences pour certaines variétés de riz, pour le beurre salé au lieu du beurre doux, végétarisme, pratiques d'origine confessionnelle, etc ...), sans parler des besoins spécifiques liés à l'état de santé, l'âge ou la grossesse. Sans marge d'ajustement, il est également difficile de prendre en compte l'évolution des pratiques alimentaires induite par les « ateliers cuisine » organisés par de nombreuses associations (et sur lesquels on reviendra plus loin).

[90] La mission ne prétend pas faire de préconisations précises sur la liste des produits à conserver dans le cadre d'appels d'offres nationaux, au regard de la nécessité d'une co-construction avec l'ensemble des acteurs, y compris les personnes accueillies. Mais en première approche il apparaît que cette liste pourrait être, à l'extrême, réduite aux produits utilisables par tous les types de publics cibles, en particulier pour répondre aux situations d'urgence, ou du moins aux besoins des personnes qui n'ont pas d'autre source d'approvisionnement. Pour les personnes qui ont un logement, on peut d'ailleurs s'interroger sur l'utilité d'acquérir (de surcroît en quantités excessives par rapport aux valeurs cibles<sup>54</sup>) des sources de calories peu chères (comme les pâtes) dont les études populationnelles montrent qu'elles sont déjà surreprésentées dans la consommation des personnes ayant des difficultés financières. Ces considérations expliquent d'ailleurs pourquoi la CRF a régulièrement écarté certains produits de ses commandes, comme le couscous ou la farine.

**Recommandation n°5** Limiter les appels d'offres nationaux à un nombre réduit de produits susceptibles de répondre aux besoins de l'ensemble des publics bénéficiant de l'aide alimentaire, notamment ceux concernés par l'aide d'urgence, et établir cette liste avec des spécialistes de la nutrition des populations en situation de précarité.

[91] La répartition territoriale est également insatisfaisante. Le tableau annexe 7 aborde cette question à travers la ventilation, par région et par département, de 80 % des produits distribués par les associations habilitées (c'est-à-dire 70 % du total), en comparaison avec le nombre de personnes vivant au-dessous du seuil de pauvreté. Il en ressort de profondes disparités, que l'incomplétude des données ne saurait à elle seule expliquer.

[92] La Martinique et la Réunion sont en-dessous de 20 % de la moyenne nationale. Même en s'en tenant aux régions les plus peuplées, l'Île-de-France et Provence-Alpes-Côte d'Azur sont significativement dessous de la moyenne nationale (respectivement 61 % et 78 %).

<sup>54</sup> cf. annexe 3 : les féculents secs représentent 11% des produits distribués par l'aide alimentaire, au lieu de 8 % pour les valeurs cibles

[93] A l'intérieur d'une même région, les écarts entre départements peuvent être considérables (1 à 3 dans la moitié des régions métropolitaines). En Ile-de-France, le département le plus affecté par la pauvreté – la Seine-Saint-Denis – reçoit en moyenne trois fois moins d'aide alimentaire que le département le moins affecté – les Yvelines, alors que le rapport est inverse entre les taux de pauvreté des deux départements.

[94] Si l'on centre l'analyse sur les départements les plus urbanisés, un habitant en-dessous du seuil de pauvreté reçoit en moyenne 10 kg par an en Seine-Saint-Denis et 40 kg dans le Rhône (respectivement 15 kg et 57 kg par extrapolation des données manquantes).

[95] Ce constat statistique à un niveau élargi confirme l'analyse développée par des études régionales, comme celle de l'ANSA : selon les lieux d'implantation des lieux de distribution, des écarts très significatifs peuvent être constatés entre les communes d'un même département, voire entre des quartiers d'une même commune.

[96] Il faut à cet égard signaler qu'**aucune cartographie d'ensemble des lieux de distribution n'est aujourd'hui disponible**. Le ministère de l'agriculture et de l'alimentation avait tenté de dresser cette cartographie, lorsqu'il était encore pilote du dispositif d'habilitation. Le travail avait été mis en ligne pour deux DRAAF (Ile-de-France, Rhône-Alpes) mais était resté inachevé, en raison du refus de certains réseaux<sup>55</sup> de communiquer les adresses de leurs lieux de distribution. L'association Revivre a poursuivi ce travail de cartographie (avec l'application Précarimap) mais principalement pour l'Ile-de-France. Le décret récent, qui impose la communication de ces adresses à l'autorité d'habilitation, devrait permettre de pallier cette difficulté pour l'avenir.

[97] De manière générale, les réseaux nationaux font déjà un travail de répartition entre leurs structures départementales mais on ne peut attendre d'eux qu'ils assurent une péréquation de flux de dons qu'ils ne maîtrisent pas. En revanche, **cela confirme la nécessité de mieux orienter les financements de l'Etat, en particulier les crédits déconcentrés, pour compenser les inégalités territoriales**.

### 2.1.3 La coordination des acteurs de l'aide alimentaire est nécessaire pour améliorer la qualité de l'accueil

[98] La mission, lors de ses déplacements sur le terrain, a pu apprécier l'engagement des bénévoles et leur professionnalisme, que ce soit dans la gestion des stocks comme dans les aspects relationnels. Pourtant, au-delà de la quantité et de la qualité des denrées fournies, la question de l'accueil est également posée.

[99] De nombreux témoignages et études, dont celle de l'ANSA déjà citée, mettent en lumière le ressenti parfois très négatif des personnes accueillies. Là encore la bonne volonté des associations n'est pas en cause.

[100] Il faut d'abord tenir compte des conditions matérielles de l'accueil. La difficulté est de trouver des lieux suffisamment accessibles et d'une taille adaptée, par exemple pour permettre le choix entre plusieurs denrées d'un même type, au lieu d'un point unique de distribution de colis. Une association rencontrée a désigné certaines situations comme pouvant être qualifiées de « *lieux de relégation sociale* ». Dans les centres les plus chargés et les moins bien logés, les personnes peuvent être amenées à attendre la distribution plusieurs heures à l'extérieur, s'exposant non seulement

---

<sup>55</sup> Restaurants du Cœur et Secours populaire

aux intempéries mais aussi au regard des tiers. Cette situation rétroagit d'ailleurs sur les bénévoles, à la fois en matière de confort matériel et au regard des tensions induites avec les publics accueillis. Elle peut même détourner de l'aide alimentaire certains bénévoles, notamment des jeunes retraités disposant de compétences mobilisables pour d'autres actions caritatives.

[101] Une autre question cruciale tient aux conditions d'ouverture des droits, expression habituellement réservée à des dispositifs publics, mais qui est adaptée en l'espèce dès lors que, même s'agissant d'organismes privés, chaque réseau ou association autonome dispose généralement d'un barème qui lui est propre pour déterminer les conditions, notamment de revenus, permettant l'attribution de l'aide.

[102] Beaucoup d'associations se fondent sur des attestations établies par les CC(I)AS ou sur le quotient familial calculé par les Caisses d'allocations familiales. Il est d'ailleurs fréquent que ces institutions dirigent leurs usagers vers le dispositif d'aide alimentaire. Mais cette articulation reste largement informelle. Comme les repas fournis par un centre de distribution ne couvrent jamais l'ensemble des besoins, des personnes peuvent ainsi être amenées à justifier successivement de leur situation devant plusieurs structures.

[103] Les associations d'aide alimentaire elles-mêmes peuvent ressentir localement le besoin de se coordonner. Un exemple, décrit notamment par Resolis<sup>56</sup>, concerne le département de la Seine-et-Marne où depuis 1983 les Restos du Cœur, la Croix-Rouge, le Secours Catholique et le Secours populaire (avec la participation ponctuelle d'autres associations dont la Banque alimentaire) entretiennent une concertation permanente en vue d'assurer une meilleure cohérence de leurs interventions locales y compris en matière d'aide alimentaire, en lien avec les collectivités locales et les caisses de sécurité sociale. Un autre exemple concerne l'Indre-et-Loire, où existe depuis 2010, à l'initiative de la Croix-Rouge, un Groupement pour l'amélioration de l'aide alimentaire (G3A) auquel participent les Restaurants du Cœur, la Banque alimentaire, le Secours populaire, le Secours catholique, la Société Saint-Vincent de Paul et plusieurs CC(I)AS et associations locales<sup>57</sup>.

[104] Il ressort également des différentes enquêtes que 20 % à 30 % des CC(I)AS déclarent assurer une coordination des acteurs de l'aide alimentaire sur leur territoire<sup>58</sup>. Cette proportion s'accroît avec la taille de la commune.

[105] Un des premiers objets de cette coordination est d'assurer une certaine permanence de l'aide alimentaire lors de la période estivale, où beaucoup d'associations fonctionnent peu ou pas du tout en raison de l'absence de leurs bénévoles. Le CCAS de Bordeaux a ainsi mis en place un groupe de coordination informel, mais co-animé par le centre 115 du département, afin de pouvoir diriger les personnes en difficulté vers les structures ouvertes en été. Pour le reste, le CCAS distribue pendant cette période des cartes prépayées acquises auprès de la Banque alimentaire.

[106] Le CCAS de Carvin (Pas de Calais – 17 000 habitants) offre un bon exemple d'une coordination plus poussée, motivée par plusieurs constats :

---

<sup>56</sup> Association qui dispose d'un riche observation de l'innovation sociale – voir liste des personnes rencontrées

<sup>57</sup> Les Restos du cœur, la Banque alimentaire, le Secours populaire et la Croix-Rouge des Bouches-du-Rhône se sont également regroupés en 2011 au sein d'un Comité permanent de l'alimentation solidaire, mais ce collectif, mentionné en 2016 par un rapport de la DGCS

<sup>58</sup> Il faudrait y ajouter la mise à disposition de personnel, qui permet notamment une intervention des conseillers en économie sociale et familiale du CC(I)AS au sein même des associations ; mais les enquêtes ne permettent pas d'évaluer plus précisément cette forme de « coordination à la base » au plus près des personnes accueillies

- le CCAS n'avait plus une appréhension globale de la pauvreté, un nombre croissant de personnes (travailleurs pauvres, jeunes, personnes âgées) ne s'adressant plus à lui mais uniquement aux associations, ce qui induisait pour les bénévoles un travail difficile de sélection des dossiers<sup>59</sup> ;
- les services techniques de la voirie récupéraient dans les fossés un nombre croissant de colis alimentaires éventrés et partiellement utilisés (chaque association ayant en pratique suffisamment de volume pour alimenter l'ensemble des personnes concernées).

[107] Le CCAS a pu conclure (en accord avec les réseaux nationaux) une charte avec l'antenne locale du Secours populaire, une association affiliée à la FFBA (une autre étant en cours de rapprochement) et une épicerie sociale associative implantée sur une commune limitrophe pour organiser une répartition volontaire des tâches : les travailleurs sociaux du CCAS vérifient en amont, d'une manière généralement annuelle, la situation des personnes et les orientent vers les structures susceptibles de les accueillir (selon leurs barèmes respectifs, qui demeurent distincts, même s'ils se sont rapprochés) – en général, il y a au moins deux choix possibles sur trois, selon le niveau de revenus. Le règlement d'action sociale de la commune a été parallèlement simplifié.

[108] Les partenaires associatifs conservent le droit d'accueillir, par exception, des personnes en dehors de ce dispositif. Ils sont en pratique regroupés dans un Village des solidarités, dans des locaux mis à disposition de l'ensemble des structures associatives de la ville (y compris l'antenne des Restaurants du cœur qui ne participe pas au dispositif de coordination).

[109] Le dispositif a eu des impacts positifs avérés – disparition des colis abandonnés, gain de temps des associations pour l'accompagnement et d'autres initiatives, meilleure appréciation des quantités commandées aux réseaux nationaux.

[110] D'autres collectivités territoriales peuvent être amenées à développer ce type d'action dans le cadre de leurs compétences sociales. Le département du Gers est probablement la collectivité qui est allée le plus loin dans la coordination des acteurs de l'aide alimentaire, puisqu'il a constitué fin 2018, avec eux et plusieurs acteurs de l'inclusion sociale, un groupement d'intérêt public (nommé Gers solidaire).

[111] La réflexion est partie en 2014 du constat qu'il y avait dans le département (majoritairement rural) des zones blanches non desservies par l'aide alimentaire. Un des premiers objets du GIP est la mutualisation des infrastructures d'aide alimentaire, avec la mise à disposition, à Auch, d'un entrepôt commun. Parmi les projets portés figurent le développement de « tiers lieux solidaires » (cf. *infra*), l'appui à la formation des bénévoles et la mise en service d'une épicerie sociale itinérante.

[112] Les droits statutaires du GIP sont répartis entre personnes publiques (51 %, dont 41 % pour le département et 10 % pour le CIAS d'Auch), associations d'aide alimentaire (40 %, à parts égales entre la Banque alimentaire, le Secours Populaire, la Croix-Rouge et le Secours catholique) et l'union départementale des CCAS, association de droit privé regroupant des personnes publiques (9 %).

[113] Si les Restaurants du Cœur ont préféré ne pas adhérer au GIP pour le moment, ils participent à l'enquête lancée par le GIP sur le public de l'aide alimentaire (intitulée « l'Anquête »), dont les premiers résultats sont en cours de publication, et qui a notamment vocation à contribuer à la

---

<sup>59</sup> De fait, lors des visites de terrain, des bénévoles ont indiqué à la mission estimer le travail nécessaire à l'accueil administratif à environ 15 à 20% de leur temps



construction de l'analyse des besoins sociaux à laquelle doivent se livrer une trentaine de CCAS du département<sup>60</sup>. Le Secours populaire, au niveau national, a pour sa part indiqué à la mission préférer, au regard de son projet associatif, des formes moins contraignantes de coopération.

[114] Quelle qu'en soit la forme, la mission considère qu'il convient de soutenir financièrement ces initiatives, au stade particulièrement délicat du montage des projets, qui contribuent à améliorer le dispositif de l'aide alimentaire tout en respectant l'autonomie des différents acteurs.

**Recommandation n°6** Soutenir financièrement les initiatives de coordination ou de coopération des acteurs de l'aide alimentaire

## 2.2 L'aide alimentaire doit s'inscrire dans le cadre d'une vision systémique de la lutte contre la précarité alimentaire

### 2.2.1 Si la Constitution et les traités internationaux laissent au législateur d'importantes marges d'appréciation, la loi donne à la lutte contre la précarité alimentaire une portée large et des objectifs ambitieux

[115] L'essentiel des développements du présent rapport a été jusqu'ici consacré à l'aide alimentaire, pour en mesurer à la fois l'apport et les limites. Il convient désormais de déterminer comment, au-delà de ses apports et limites intrinsèques, l'aide alimentaire doit désormais s'insérer dans une politique publique aux ambitions plus larges.

[116] Issu de la loi Egalim, l'article L. 266-1 du code de l'action sociale et des familles (CASF) – dont on trouvera le texte intégral, ainsi que ses dispositions réglementaires d'application en annexe 8 – dispose que : « *La lutte contre la précarité alimentaire vise à favoriser l'accès à une alimentation sûre, diversifiée, de bonne qualité et en quantité suffisante aux personnes en situation de vulnérabilité économique ou sociale* ». La notion englobe désormais celle d'aide alimentaire<sup>61</sup>, définie par l'article L. 266-2 du même code comme ayant pour objet « *la fourniture de denrées alimentaires aux personnes en situation de vulnérabilité économique ou sociale, assortie de la proposition d'un accompagnement* » - cette dernière obligation en matière d'accompagnement constituant une règle nouvelle.

[117] Il est clair que l'article L. 266-1 ne crée pas un droit général à l'alimentation : la politique publique qu'il définit se voit assigner un objectif qu'elle doit s'efforcer d'atteindre, donc sans obligation de résultat ; en outre, il s'agit d'un objectif conditionnel, qui ne concerne pas l'ensemble de la population, mais les personnes « *en situation de vulnérabilité économique ou sociale* »<sup>62</sup>. Cette notion recouvre a priori une grande variété de difficultés mais présuppose une conditionnalité, notamment en ce qui concerne les ressources. A ce titre, elle se place davantage du côté de l'aide sociale que de la sécurité sociale.

---

<sup>60</sup> Le Leris conduit actuellement une étude-action intitulée « Précarité et accès à l'alimentation sur le territoire d'Alençon » avec des objectifs comparables, et qui s'inscrit dans le cadre d'une coordination conduite par le CCAS avec l'ensemble des grands réseaux d'aide alimentaire

<sup>61</sup> « *L'aide alimentaire contribue à la lutte contre la précarité alimentaire* »

<sup>62</sup> Cette notion juridique n'est pas tout à fait nouvelle, même si elle n'a pas de précédent exact, et elle est susceptible d'englober des difficultés de nature très diverse – cf. l'un des rares arrêts sur le sujet, relatif à des salariés caractérisés par leur « absence de qualification et la situation particulièrement difficile de l'emploi en milieu rural ... dans le secteur concerné » - Cass crim 4 mars 2003 02-82194)

[118] L'article L. 266-1 du CASF peut en revanche être rattaché, dans son principe, au même objectif constitutionnel, tel que défini par le 11ème alinéa du préambule de la Constitution de 1946, qui dispose que la Nation « *garantit à tous, notamment à l'enfant, à la mère et aux vieux travailleurs, la protection de la santé, la sécurité matérielle, le repos et les loisirs* », dès lors qu'une alimentation « *sûre, diversifiée ... et en quantité suffisante* » est évidemment nécessaire à la santé et à la sécurité matérielle. La notion de qualité, au-delà de l'équilibre nutritionnel, n'y est en revanche pas incluse<sup>63</sup>.

[119] Le juge constitutionnel reconnaît par ailleurs au législateur une large marge d'appréciation dans le choix des moyens permettant de mettre en œuvre la garantie prévue par le 11ème alinéa du Préambule de 1946. Il en est de même pour les traités internationaux<sup>64</sup>.

[120] Quant aux moyens, l'article L. 266-1 reconnaît, pour atteindre son objectif tendanciel, la compétence de multiples acteurs : « *La lutte contre la précarité alimentaire mobilise l'Etat et ses établissements publics, les collectivités territoriales, les acteurs économiques, les associations, dans le cadre de leur objet ou projet associatif, ainsi que les centres communaux et intercommunaux d'action sociale ...* ». Cette formulation très large appelle plusieurs remarques :

- du côté des personnes publiques, le texte mentionne non seulement l'Etat et les CC(I)AS, mais aussi l'ensemble des collectivités territoriales, faisant ainsi le lien avec les compétences des régions et des départements, que ce soit, pour ces derniers, en matière d'aide sociale (cf. l'article L. 123-2 du CASF), ou de manière transversale, par exemple à travers la distribution de chèques d'accompagnement personnalisé prévus à l'article L. 1611-6 du CGCT (déjà cité) « *dans le cadre des actions sociales qui concernent notamment l'alimentation ...* » ;
- du côté des personnes privées, l'article mentionne « les acteurs économiques », ce qui recouvre aussi bien les filières agro-alimentaires concernées au premier chef, des exploitants jusqu'aux distributeurs, que les autres entreprises ; la loi impose aux plus grandes d'entre elles une obligation de principe, puisque l'article L. 225-102-1 du code de commerce impose, au-delà de 500 salariés, 40 M€ de chiffre d'affaires et 20 M€ de bilan pour les sociétés cotées, une déclaration de performance extra-financière portant notamment sur leurs engagements sociétaux en matière de lutte contre la précarité alimentaire (sans y inclure le don des invendus, puisque l'article mentionne également la lutte contre le gaspillage alimentaire) ; quant aux associations, le texte ne se limite pas à celles habilitées au titre de l'aide alimentaire.

[121] Cette énumération présente aussi la particularité de n'imposer aucun mode d'organisation et de ne distinguer aucun chef de file, contrairement à d'autres domaines de l'action sociale. En particulier le renvoi aux projets associatifs fait implicitement écho au primat du bénévolat dans les associations d'aide à domicile.

---

<sup>63</sup> L'article L. 266-1 peut également être rapproché de l'article 11 du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels (PIDESC) du 16 décembre 1966, ratifié par la France, dont le paragraphe 1 stipule que « *Les Etats parties au présent Pacte reconnaissent le droit de toute personne à un niveau de vie suffisant pour elle-même et sa famille, y compris une nourriture, un vêtement et un logement suffisants ... Les Etats parties prendront des mesures appropriées pour assurer la réalisation de ce droit* ». La notion de « *nourriture ... suffisante* » semble pouvoir recouvrir celle d'« *alimentation sûre, diversifiée ... et en quantité suffisante* » du CASF.

<sup>64</sup> S'agissant de l'article 11 du PIDESC, s'il crée une obligation de principe pour les Etats qui l'ont ratifié, il laisse à leur appréciation les mesures appropriées pour la mettre en œuvre, et, compte tenu de sa rédaction, ne produit pas, en l'état de la jurisprudence civile et administrative, d'effet direct dans l'ordre juridique interne - cf. Cass. Ch commerciale 25 janvier 2005 03-10068 Publié au bulletin et, en l'absence d'arrêt du CE, CAA de Versailles 15 mars 2012 11VE00427 Inédit

[122] Au regard de ce cadre souple et multipartenarial récemment posé par le législateur, la mission a renoncé à investiguer davantage certaines pistes d'évolution structurelles évoquées par plusieurs de ses interlocuteurs :

- l'idée d'une sécurité sociale alimentaire est particulièrement stimulante : dès lors que la protection sociale est garantie par la Constitution et que la loi prévoit en outre un droit opposable au logement, il serait parfaitement logique qu'un bien de première nécessité comme l'alimentation soit également garanti dans un cadre mutualisé ; mais le sujet est d'une telle ampleur qu'il ne pouvait utilement être traité ici, de même qu'une version plus modeste d'un complément de RSA dédié à l'alimentation<sup>65</sup> ;
- l'idée d'un service public de l'alimentation, bien que plus limitée dans ses effets, a pour corollaire un principe de continuité qui est incompatible avec le bénévolat, dont la préservation est un impératif fixé à la mission.

[123] Pour autant, l'article L. 266-1 n'est pas sans conséquence sur les modalités de mise en œuvre de l'aide alimentaire, à deux égards :

- tout d'abord, la mobilisation des acteurs institutionnels publics et privés doit être conduite « *en y associant les personnes concernées* », l'article prévoyant également que la lutte contre la précarité alimentaire « *s'inscrit dans le respect du principe de dignité des personnes* » et « *participe à la reconnaissance et au développement des capacités des personnes à agir pour elles-mêmes et dans leur environnement* » : ces formulations imposent d'aller au-delà d'une simple mission de secours et même d'accompagnement telle que prévue par l'article L. 266-2 (certaines des personnes rencontrées par la mission employant le concept de démocratie alimentaire) ; elles impliquent notamment une participation des personnes accueillies dans le cadre de l'aide alimentaire à la gouvernance du dispositif, la possibilité d'en être des acteurs et pas simplement des sujets et plus généralement le dépassement de leur vulnérabilité, dans une vision globale de l'inclusion sociale ;
- d'autre part, l'article dispose également que « *la lutte contre la précarité alimentaire comprend la poursuite des objectifs définis à l'article L. 1 du code rural et de la pêche maritime et par les programmes nationaux relatifs à l'alimentation, à la nutrition et à la santé* » : la mention de ces programmes déjà cités fait notamment écho à la dimension de santé publique de l'aide alimentaire. Mais celle des nombreux objectifs définis à l'article L1 du CRPM<sup>66</sup> emporte plus encore une approche systémique ; même si beaucoup de ces objectifs sont sans lien direct avec l'aide alimentaire, on peut se référer aux 1°, 3° et 9° de cet article, qui impliquent notamment d'utiliser cette aide au soutien de conditions économiquement et socialement acceptables de production, de la protection de l'environnement, du revenu des agriculteurs et de l'ancrage territorial de la production, de la transformation et de la distribution, y compris par la promotion de circuits courts.

---

<sup>65</sup> L'allocation minimale nécessaire est estimée à 57, 105 ou 150 euros par mois selon les approches – cf. respectivement : Rapport du laboratoire d'idées santé d'ATD Quart Monde - Se nourrir dignement et durablement avec 57 € par mois 2018 ; Cahiers de nutrition et de diététique - Co-construction et évaluation d'un programme de promotion de la santé pour conjuguer nutrition et budget au quotidien : les ateliers Opticourses – N Darmon et autres ; entretien avec Dominique Paturel

<sup>66</sup> Qui concerne l'ensemble de « *la politique en faveur de l'agriculture et de l'alimentation, dans ses dimensions internationale, européenne, nationale et territoriale* »

[124] Ces dispositions amènent donc à orienter le financement de l'aide alimentaire et à renforcer, si besoin, son cadre réglementaire dans le sens de la mise en œuvre des principes ainsi posés par la loi.

[125] S'agissant du principe de dignité des personnes, et sans reprendre l'ensemble des débats qui ont traversé l'atelier 12 des Etats généraux de l'alimentation, on peut notamment s'arrêter un instant sur la question de la gratuité des denrées distribuées. Une partie des associations a manifesté son attachement à cette idée de gratuité, alors que d'autres ont défendu l'idée qu'un paiement, même symbolique, permettait de sortir de la relation inégale inhérente au don sans réciprocité et était plus conforme à la dignité de la personne.

[126] Aux yeux de la mission, il n'y a pas de vérité absolue en la matière, au regard de la diversité des situations à traiter. Demander une contribution à une personne qui a faim, en situation d'urgence, n'est recommandé par personne. A l'inverse, aucun réseau ne prône le don sans contrepartie comme modèle indépassable : il existe un véritable continuum entre les épiceries solidaires où chacun paie selon ses moyens et les centres de distribution qui demandent, hors situation d'urgence, une cotisation forfaitaire symbolique. Même dans les réseaux où aucun paiement n'est demandé, il reste la possibilité aux personnes aidées, largement ouverte, de devenir en même temps des aidants. Aucun réseau ne défend plus un modèle de distribution pure et simple de colis au contenu imposé. Le Secours populaire s'efforce de laisser du choix, le cas échéant en libre-service ; les Restaurants du Cœur, par un mécanisme de cartes et de points, laissent aux personnes qu'ils accueillent une certaine autonomie dans le cadre d'un circuit de « distribution accompagnée » qui peut, selon la configuration des lieux, ressembler à un épicerie et n'est pas très différent d'une épicerie sociale visitée par la mission, où la personne se sert librement et paie une contribution à la fin, mais est accompagnée au fil de ses courses par un bénévole qui note ses choix, dans le cadre d'une enveloppe globale.

[127] La seule contrainte formelle est ici institutionnelle et tient au principe de gratuité posé par le règlement européen pour le FEAD, qui oblige de surcroît à gérer deux circuits de denrées (et à des contorsions juridiques pour justifier des cotisations forfaitaires par la circonstance que le centre de distribution met à disposition, si peu que ce soit, des produits d'autres sources). Les meilleures intentions peuvent expliquer ce principe, mais il paraît ne jamais avoir été véritablement débattu dans les instances de l'Union, en tout cas de manière récente. C'est un motif supplémentaire pour développer au moins à côté d'un fonds européen, un dispositif de financement permettant d'éviter un cloisonnement excessif entre les différents types d'aide.

[128] Mettant de côté de tels débats de principe, la mission s'attachera dans les développements qui suivent à évoquer les initiatives déjà mises en œuvre, notamment mais pas uniquement par les associations d'aide alimentaire, et qui lui semblent devoir être encouragées, conformément à la loi, en faveur de la participation et de l'inclusion sociale, et de systèmes alimentaires territoriaux<sup>67</sup>.

## 2.2.2 L'aide alimentaire doit être un vecteur d'inclusion sociale

[129] En vertu de la loi Egalim et en cohérence avec la vision élargie inhérente à la notion de lutte contre la précarité alimentaire, les missions réglementaires des associations habilitées à distribuer l'aide alimentaire ont été étendues à un accompagnement comportant « *au moins des actions*

---

<sup>67</sup> Sans pouvoir prétendre en faire un bilan statistique, en l'absence de recensement systématique d'initiatives nécessairement locales et en dépit des efforts d'organismes tels que Resolis ou l'UNCCAS, sur lesquels la mission s'est appuyée (voir recommandation infra)

*d'écoute, d'information ou d'orientation* », déjà prévues par les conventions de subventions de réseaux nationaux ou d'associations locales, mais désormais obligatoires et soumises à évaluation. Ce nouveau cadre est applicable depuis le 1er octobre 2019, avec une phase transitoire d'un an pour les organismes déjà habilités.

[130] Ce socle minimal, qui n'est pas plus avant défini par les textes et qui n'a pas pour objet de se substituer à l'action des travailleurs sociaux, implique néanmoins une formation des bénévoles au contact des personnes accueillies – déjà mise en œuvre par les réseaux nationaux - et une bonne connaissance des autres acteurs sociaux du territoire. A ce dernier titre, il rend encore plus nécessaire la coordination évoquée *supra*.

[131] Mais les associations ne se limitent pas à cet accompagnement minimal, en cohérence avec un discours unanime selon lequel l'aide alimentaire n'est pas une fin en soi, mais d'abord un moyen de nouer un premier contact permettant d'engager d'autres actions de lutte contre toutes les formes d'exclusion dont la précarité alimentaire n'est en général qu'un des symptômes. Dès 2015, le groupe Alimentation de l'Union nationale interfédérale des œuvres et organismes privés non lucratifs sanitaires et sociaux (UNIOPSS) avait d'ailleurs appelé à « *Dépasser l'aide alimentaire pour aller vers l'accompagnement par l'alimentation* », dans un document contresigné notamment par la FFBA, la Croix-Rouge, le Secours catholique et la Société Saint-Vincent-de-Paul.

[132] L'accompagnement le plus largement pratiqué réside dans le développement d'actions participatives de forme et de nature diverses permettant d'associer les personnes accueillies. Leur première motivation est de faire en sorte que les produits distribués soient effectivement utilisés, ce qui ne va pas de soi, s'agissant notamment des fruits et légumes, lorsque leur consommation ne répond pas aux habitudes alimentaires, en particulier dans le cas de personnes migrantes. Au-delà d'une simple information descendante sur la qualité nutritionnelle et la manière d'accommoder les produits, dont la pertinence est souvent mise en cause, au regard de son caractère infantilisant, on voit se développer de véritables ateliers participatifs, permettant des échanges de pratiques et la valorisation des cultures culinaires de chacun des acteurs.

[133] Un bon exemple est offert par les Relais Popotte, développés avec le soutien du CCAS de Bordeaux, qui, avec l'appui d'associations ne participant pas habituellement à l'aide alimentaire, permettent à des publics généralement logés à l'hôtel, voire en squat, de préparer des déjeuners (et bientôt des dîners) dans des cuisines collectives, principalement mises à disposition par des centres sociaux. Les Restaurants du Cœur peuvent également s'appuyer sur des centres sociaux non seulement pour effectuer leurs distributions, mais aussi pour développer des actions participatives (par exemple à Guérisny dans la Nièvre). Dans un esprit comparable, la FFBA recense 55 « cuisines mobiles » mises en œuvre par ses associations départementales.

[134] Un autre mode d'action inclusive particulièrement développé est aujourd'hui celui des ateliers et chantiers d'insertion ou entreprises d'insertion souvent mais pas uniquement spécialisés sur le circuit de l'alimentation. Ces structures permettent aux personnes accueillies un retour vers l'emploi, avec des conditions de travail aménagées solvabilisées par une aide au poste. L'absence de marge commerciale permet notamment de réduire les coûts liés à la production, la transformation ou la distribution des denrées destinées à l'aide alimentaire.

[135] Tous les grands réseaux (Restaurants du Cœur, FFBA, Secours populaire, Croix-Rouge, ANDES) ont plus ou moins développé ce type de démarche. En particulier, les Restaurants du Cœur gèrent 104 ateliers et chantiers d'insertion, dont 40 Jardins du Cœur spécialisés dans la production maraîchère, qui fournissent 12 % des fruits et légumes distribués par les centres d'aide alimentaire du réseau.

[136] Quatre associations d'aide alimentaire habilitées au plan national sont même spécialisées dans ce type d'accompagnement des publics en difficulté :

- la Fédération nationale des paniers de la Mer (FNPM), qui s'est spécialisée dans la collecte de poissons et fruits de mer invendus ou saisis par les douanes<sup>68</sup>, gère 5 ateliers d'insertion qui assurent le conditionnement, la transformation et la distribution des produits collectés ;
- Imagine 84 regroupe trois associations, dont une (les jardins de la Méditerranée) gère un chantier d'insertion assurant le conditionnement de fruits et légumes invendus, récupérés notamment auprès des grossistes du MIN d'Avignon, et une autre (les « Boutiques alimentaires sociales ») dans la gestion directe de 8 épiceries sociales – la troisième gérant le SIAO pour le département du Vaucluse ;
- le Réseau Cocagne fédère une centaine d'associations portant des chantiers d'insertion en maraîchage biologique et quelques unités de transformation, qui emploient 5 000 personnes (pour une durée de 1 à 2 ans) et vendent leur production à 25 000 adhérents dans le cadre d'un abonnement annuel. Il faut remarquer, d'une part, que l'insertion professionnelle ne se fait pas nécessairement dans le secteur agricole (en fait à moins de 15 %) et d'autre part que certains jardins sont parfois les plus importants au plan local, dans des zones sans forte production maraîchère (Vosges et Limousin par exemple). 41 de ces jardins ont mis en œuvre des « paniers solidaires » distribués à des personnes en situation de précarité adressés par des CCAS, des centres sociaux ou des associations d'aide alimentaire, avec un cofinancement tripartite (un tiers pour le consommateur, un tiers pour le prescripteur et un tiers pour le mécénat) ;
- l'association Revivre dans le monde, principalement implantée en Ile-de-France et en Auvergne-Rhône-Alpes, achète des produits alimentaires à des prix de gros (ou minoritairement collecte des dons d'entreprises) dont elle assure le transport et la livraison vers quelque 400 structures, dont 300 épiceries sociales relevant généralement de CCAS et une centaine de structures d'hébergement (type CHRS et CHU) ; elle a le statut d'entreprise d'insertion (plus de 50 % de ses salariés sortent vers un emploi classique) ; en outre, elle participe notamment au projet Alimhôtel qui organise la livraison directe de repas aux migrants hébergés dans des hôtels excentrés d'Ile-de-France, qui ne peuvent accéder aux structures habituelles d'aide alimentaire.

[137] Entre ces deux formes d'intervention – l'une centrée sur l'utilisation finale des denrées, l'autre sur des emplois d'insertion dans la chaîne agro-alimentaire – il existe une large palette d'actions intermédiaires, telles que l'autoproduction avec la mise à disposition de jardins partagés, parfois urbains « de pied d'immeuble », le glanage chez des exploitants ou des animations de découverte sur le maraîchage, la plantation de vergers, l'élevage, l'environnement ou les cycles de la nature également destinées à des publics scolaires.

[138] Toutes ces initiatives sont parfois regroupées autour de lieux multifonctionnels, qualifiés de « tiers lieux » qui permettent de sortir d'une segmentation par nature d'action et constituent, y

---

<sup>68</sup> La FNPM souhaiterait même conclure une convention cadre avec le Direction générale des douanes et des droits indirects sur le sujet (DGDDI) ; depuis un arrêté du 4 mars 2013 (modifiant l'arrêté du 26 septembre 1949 relatif à l'aliénation par le service des douanes des objets confisqués ou abandonnés par transaction), la DGDDI est autorisée à faire don des denrées alimentaires qu'elle saisit aux établissements de soins, aux organismes reconnus d'utilité publique ou aux associations d'aide alimentaire ; la DGDDI n'a pas répondu aux sollicitations de la mission mais le 25 septembre 2019, Mme Brune Poirson, secrétaire d'Etat auprès de la ministre de la transition écologique et solidaire, s'est engagée devant le Sénat à lancer un audit de la mise en œuvre de ces dispositions (compte-rendu intégral page 12512)

compris en zone rurale, des centres de sociabilité. On retrouve ici la philosophie des centres sociaux soutenus par l'action sociale de la CNAF.

[139] Mais un tiers lieu n'a pas nécessairement vocation à devenir une institution supplémentaire. Comme l'indiquait un interlocuteur de la mission, « partir des besoins des personnes précaires conduit à désinstitutionnaliser les structures ».

[140] Une catégorie d'actions particulièrement prometteuses tient au développement de dispositifs alternatifs de distribution, auxquels les personnes en situation de précarité sont partie prenante, et qui peuvent servir ensuite de base à la constitution d'« espaces de vie sociale » proposant des activités diversifiées<sup>69</sup>.

[141] S'appuyant également sur des centres sociaux, l'association VRAC (Vers un réseau d'achat en commun)<sup>70</sup> a organisé 13 groupements d'achat dans toute la France, permettant d'assurer l'accès de personnes à faibles revenus aux produits de l'agriculture biologique, sous la forme d'épiceries éphémères déployées dans des centres sociaux implantés dans des quartiers prioritaires de la politique de la ville. Le public cible est composé de travailleurs pauvres, retraités touchant des pensions modestes ou familles monoparentales, mais il n'y a pas de sélection à l'entrée en fonction des revenus, la localisation des centres suffisant en pratique à assurer le ciblage (les non-résidents peuvent néanmoins s'approvisionner aussi en acquittant un prix de 10 % supérieur). Après une période initiale de lancement, cinq de ces groupements sont devenus complètement autonomes et n'ont plus besoin de l'appui de l'association nationale.

[142] Relèvent d'un principe comparable les « épiceries solidaires », vocable généralement employé pour désigner des structures qui ne sont pas réservées au public précaire. Si celui-ci acquitte, comme dans les épiceries sociales, un tarif compris entre 10 % et 30 % du prix de la distribution classique (le solde étant pris en charge par un tiers – en général un CCAS), les autres personnes qui la fréquentent acquittent un tarif plein. Le statut coopératif permet la participation égale des usagers et la réduction des prix en l'absence de marge destinée à rémunérer le capital. Correspond à ce modèle l'épicerie *Ma P'tite Echoppe* d'Antony, fondée à l'initiative du Secours catholique par la transformation d'une épicerie sociale, ainsi que les 44 épiceries adhérentes au GESRA de la région lyonnaise (qui se fournissent pour partie à la Banque alimentaire ou à l'ANDES).

[143] L'UNCCAS recense notamment un exemple d'épicerie sociale à Eybens, dans l'Isère, organisant la solidarité financière entre des bénéficiaires de l'aide alimentaire du CCAS et d'autres adhérents, et recourant à une monnaie locale pour valoriser l'activité bénévole fournie par l'ensemble des coopérateurs, qu'ils soient ou non aidés<sup>71</sup>.

[144] Dans tous ces projets de groupements d'achat ou d'épiceries solidaires, le besoin le moins bien couvert est celui de l'ingénierie et l'animation – alors que beaucoup de financeurs publics ou privés privilégient l'investissement matériel. Un des interlocuteurs de la mission évoquait le chiffre d'une personne pour 600 familles, nécessaire au moins pour une période de deux à trois ans au lancement du projet, pour définir le cadre juridique de la structure, nouer les partenariats

---

<sup>69</sup> Selon des exemples relevés par la CNAF – les espaces de vie sociale sont des structures de taille plus modeste que les centres sociaux, sans vocation généraliste et reposant généralement sur le seul bénévolat

<sup>70</sup> Lauréate de l'appel à projet 2018-2019 du PNA

<sup>71</sup> Le Réseau Cocagne, Terres en ville et la Fondation Carasso ont signalé à la mission un dispositif comparable recourant à une monnaie locale à Loos-en-Gohelle dans le Pas-de-Calais (où l'association Les Anges Jardins s'appuie notamment sur un ensemble de petits espaces de culture et sur une épicerie coopérative issue, avec l'appui du groupe Carrefour, de la transformation d'un de ses magasins 8 à 8). Le Secours catholique et la Fondation Carasso ont évoqué un autre exemple à Soumoulou dans les Pyrénées-Atlantiques.

nécessaires et rechercher les financements. C'est dans ce domaine que l'Etat serait susceptible d'apporter un soutien financier équitablement réparti sur l'ensemble du territoire, dans le cadre du programme 304.

**Recommandation n°7** Soutenir financièrement l'ingénierie des groupements d'achat et épiceries solidaires.

### 2.2.3 L'aide alimentaire doit contribuer au développement de circuits courts et de systèmes alimentaires territoriaux

[145] Même si les initiatives décrites au point précédent poursuivent avant tout un objectif social, elles ont aussi souvent une dimension territorialisée : ainsi les groupements du VRAC achètent-ils directement leurs produits à des agriculteurs locaux. Ceci conduit à aborder un second volet des objectifs auxquels renvoie l'article L. 266-1 du CASF, qui se caractérise d'abord par la volonté de développer des circuits courts.

[146] Un des premiers exemples en ce sens au sein des associations d'aide alimentaire est mis en œuvre dans l'Hérault depuis 2011, par l'association départementale des restaurants du Cœur, en lien avec le Marché d'intérêt national (MIN) de Montpellier. Bien que pratiquant des prix d'achat comparables à ceux de la grande distribution, l'association a pu obtenir un approvisionnement local à 80 %. Ce dispositif semble demeuré sans équivalent au sein du réseau. Mais l'association nationale a indiqué à la mission être favorable au développement du circuit court dans le cadre du FEAD.

[147] Plus récemment le Secours populaire a lancé avec le Laboratoire d'études et de recherche sur l'innovation sociale (LERIS), dans cinq communes de l'ancienne région Languedoc-Roussillon, une recherche action sur la solidarité alimentaire de proximité, à partir d'initiatives telles que la tenue de marchés de producteurs locaux. De son côté, la Croix-Rouge vient de mettre en œuvre un dispositif d'achat local de fruits et légumes bio pour l'ensemble de ses unités du département de l'Ariège, avec un coût constaté comparable à celui acquitté par les collectivités territoriales pour l'approvisionnement des cantines scolaires.

[148] Le dispositif le plus ambitieux qui ait été mis en œuvre dans ce domaine est sans doute le programme Uniterres, déployé par l'ANDES à partir de 2012 dans cinq régions (Aquitaine et Poitou-Charentes, Midi-Pyrénées, Bretagne, et Pays-de-Loire). L'objectif était à la fois d'améliorer la qualité des fruits et légumes proposés dans des épiceries sociales, ainsi que leur utilisation à travers des actions participatives, et de soutenir des agriculteurs locaux fragilisés en leur achetant directement leur production, à un prix équitable renégocié collectivement chaque année, et en la collectant à la ferme. A son plus grand développement, en 2016, le programme concernait 83 épiceries sociales, 207 agriculteurs et quelque 30 000 bénéficiaires. Le programme a ensuite été réduit, la suppression de certains contrats aidés obligeant à reporter la charge logistique sur les producteurs, puis arrêté en 2018, en raison des difficultés générales de l'ANDES. Mais la mission retire des entretiens qu'elle a conduits et des documents qu'elle a pu consulter qu'il a effectivement produit les effets escomptés sur la qualité et l'équilibre nutritionnels ainsi que sur le revenu des agriculteurs, et que rien ne le condamne à un arrêt définitif.

[149] Ce type de démarche peut également venir du monde agricole et s'élargir dans une approche plus globale de l'accès à l'alimentation. Les Réseaux CIVAM (Centres d'initiatives pour valoriser l'agriculture et le milieu rural) a ainsi conduit, à partir de 2016, un projet de recherche-action, dénommé « Accécible » ou « Accessible », qui a pour objectif général de définir les conditions d'une alimentation durable accessible à tous. Parti à la fois d'une réflexion sur les pistes d'amélioration



qualitative de l'aide alimentaire par le recours aux circuits courts et aux produits biologiques et les expériences de ses adhérents qui pratiquaient déjà l'accueil à la ferme de personnes en difficultés (le cas échéant dans le cadre de lieux de vie et d'accueil régis par le CASF), dressant plus largement un constat des difficultés des exploitations paysannes et de l'absence de liens entre agriculteurs et consommateurs, le Réseau Civam a voulu « *recenser et expérimenter de nouvelles formes de coopération entre acteurs agricoles et acteurs sociaux et produire les références utiles à leur démultiplication* ». Le projet a été retenu dans le cadre d'un appel à projets d'innovation et de partenariat lancé en 2015 par le ministère de l'agriculture et de l'alimentation, relevant non du PNA déjà évoqué, mais du Compte d'affectation spécial développement agricole et rural (CASDAR), et cofinancé par la Fondation Carasso.

[150] Le programme, qui s'est étalé sur 3 ans et dont le bilan est en cours d'élaboration, a été mis en œuvre en partenariat avec une quinzaine d'organismes agricoles, sociaux, d'enseignement ou de recherche, parmi lesquels l'UNCCAS, une association nationale d'aide alimentaire (la Fondation de l'Armée du salut), le GESRA, groupement d'épicerie solidaires déjà cité, l'INRA et une structure de formation des travailleurs sociaux, l'Institut régional du travail social (IRTS) de Montpellier<sup>72</sup>.

[151] Le programme a notamment porté<sup>73</sup> sur la création d'une cuisine collective et participative au Palais de la Femme, importante structure d'hébergement social (avec plusieurs statuts juridiques) gérée par l'Armée du Salut à Paris. Cette cuisine est désormais alimentée en priorité en circuit court, au lieu de plats cuisinés industriels qui n'étaient auparavant pas consommés dans une proportion de 30 % et il est même prévu d'en ouvrir l'accès, sur certaines plages horaires, à des publics hébergés dans des hôtels sociaux voisins. Cette initiative a été aussi l'occasion d'associer des travailleurs sociaux pour renouveler leur mode d'intervention en matière alimentaire (en évitant une approche uniquement prescriptive et nutritionnelle dont on a déjà vu *supra* la contestation qu'elle suscite)<sup>74</sup>.

[152] Ce programme illustre particulièrement l'intérêt d'une approche coordonnée entre les producteurs agricoles et les associations luttant contre la précarité alimentaire. Il serait utile que l'Etat soutienne financièrement, dans le cadre du programme 304, le développement de telles relations<sup>75</sup>. En outre, même dans le cadre d'appels d'offre nationaux, il conviendrait d'utiliser pour ce faire les marges de souplesse prévues par le code de la commande publique, qui permet de consacrer 20 % d'un tel appel d'offres, dans la limite de 80 000 €, à des achats soumis à des règles simplifiées.

**Recommandation n°8** Soutenir financièrement les achats en circuit court des associations d'aide alimentaire et leurs actions participatives coordonnées avec des agriculteurs, y compris dans le cadre d'appels d'offre nationaux

<sup>72</sup> Y a également participé la chercheuse Bénédicte Bonzi, dans le cadre d'une recherche action en anthropologie également fondée sur un long travail de terrain au sein des Restaurants du Cœur - *Faim de droit* - thèse soutenue le 18 juin 2019

<sup>73</sup> On peut également citer :

- l'essaimage de groupements d'achat dans des quartiers prioritaires de la Métropole de Brest (les « Cabas des champs ») ;

- la mise en œuvre de maraîchages solidaires dans la Drôme et l'Allier, sur des parcelles mise à disposition de personnes accueillies dans des épicerie sociale, en contrepartie d'une participation à des activités de désherbage ou de récolte sur les autres terrains des agriculteurs associés

<sup>74</sup> Plus généralement la formation des travailleurs sociaux à l'aide alimentaire mérite d'être adaptée - cf. Dominique Paturel Revue FORUM, n°153, pp 11-19 L'accès à l'alimentation durable pour tous : l'expérience d'un module de formation pour des étudiants en travail social

<sup>75</sup> Ce soutien ne serait pas par nature différent de celui qui est déjà accordé aux associations gérant les crédits des épicerie sociale ; il n'est en particulier pas assimilable à une commande publique.

[153] Il existe en principe un cadre juridique conçu pour favoriser de tels rapprochements, qui est en même temps suffisamment souple pour s'adapter à toutes les configurations territoriales. Il s'agit des projets alimentaires territoriaux (PAT) prévus depuis 2014 à l'article L. 111-2-2 du CRPM, et qui doivent « *[répondre] à l'objectif de structuration de l'économie agricole et de mise en œuvre d'un système alimentaire territorial* » et « *[participer] à la consolidation de filières territorialisées, à la lutte contre le gaspillage et la précarité alimentaires et au développement de la consommation de produits issus de circuits courts, en particulier relevant de la production biologique* » – la définition du système alimentaire territorial se confondant, en l'absence d'autre disposition, avec ces différents aspects.

[154] Les PAT doivent être « *élaborés de manière concertée avec l'ensemble des acteurs d'un territoire* », l'article mentionnant notamment l'Etat et ses établissements publics, les collectivités territoriales, les associations et les agriculteurs. Pour le reste la loi ne désigne aucun chef de file et n'impose aucune formalisation, sous réserve de la conclusion d'un contrat entre les parties en vue de bénéficier d'un soutien dans le cadre du PNA.

[155] Le Réseau national des PAT, qui est piloté par l'association Terres en ville<sup>76</sup>, en lien avec l'Assemblée permanente des chambres d'agriculture (APCA), recense 57 projets, la plupart labellisés par le ministère de l'agriculture et de l'alimentation, qui en a financé 28 par des subventions du PNA attribuées au plan national ou régional. Mais un nouveau recensement est en cours et il y aurait au total plus de 160 PAT en œuvre ou en construction.

[156] Parmi les 57 PAT recensés de la « première génération », beaucoup sont centrés sur des thématiques économiques ou environnementales et n'abordent la question de la précarité alimentaire qu'à travers la lutte contre le gaspillage. Mais une quinzaine d'entre eux<sup>77</sup>, principalement portés par des collectivités territoriales ou des EPCI, consacrent un de leurs volets à l'accessibilité sociale de l'alimentation. Le PAT du Sud Meurthe-et-Moselle, piloté par le Département, en a même fait l'un de ses principaux thèmes. Le Pays des Terres de Lorraine, qui regroupe quatre communautés de commune aux alentours de Toul, a servi de territoire pilote pour expérimenter un programme<sup>78</sup> qui a vocation à être ensuite généralisé à l'essentiel du territoire départemental.

[157] Intitulé « Se nourrir quand on est pauvre », ce programme est conduit par Terres de Lorraine avec ATD Quart Monde (qui ne distribue pas d'aide alimentaire), mais avec l'appui de la Croix-Rouge et du Secours Catholique. Il porte notamment sur des achats collectifs groupés à des producteurs locaux, la coordination de l'aide alimentaire et la mise à disposition de jardins partagés. Là encore, le besoin essentiel exprimé était celui de l'ingénierie : un ingénieur agronome a pu être embauché, avec la subvention du PNA, pour la durée du programme.

[158] Au-delà de cet exemple, un nombre croissant de collectivités territoriales semble s'engager dans la démarche de construction d'un PAT ayant une forte dimension sociale :

---

<sup>76</sup> Qui regroupe notamment une soixantaine de collectivités territoriales, des chambres d'agriculture, des structures d'enseignement et de recherche et d'autres représentants de la société civile

<sup>77</sup> Agglomération havraise, Amiens Métropole, Association Terra Alter, Communauté d'agglomération du Douaisis, Communauté d'agglomération du Pays Basque, Eurométropole et ville de Strasbourg, Finistère, Grand Poitiers, Métropole européenne de Lille, Métropole nantaise, Montpellier Méditerranée Métropole, Mouans-Sartoux, Parc naturel du Lubéron, Pays de Lorient, Région d'Audruicq, Sud-Meurthe -et-Moselle (d'après les fiches du RNPAT) ; il faudrait y ajouter deux autres PAT lauréats du PNA respectivement en 2016-2017 et 2017-2018 (respectivement à Bordeaux et Albi)

<sup>78</sup> Lauréat de l'appel à projet 2018-2019 du PNA

- le département du Vaucluse vient de répondre à l'appel à projets 2019-2020 du PNA, avec un projet à vocation sociale et éducative, incluant notamment la Banque alimentaire départementale dans son comité de pilotage, et pour lequel l'association des Restaurants du Cœur a été contactée et a manifesté son intérêt ; le département de la Drôme a élaboré un projet comparable ;
- du côté des métropoles et grandes agglomérations, France Urbaine (qui regroupe 104 EPCI comptant plus de 100 000 habitants) vient de recenser une vingtaine de collectivités qui ne figuraient pas toutes dans la liste du RNPAT, dont Paris ; en outre, ses membres ont signé en février 2019 une Déclaration pour une transition en faveur d'une alimentation durable, responsable et solidaire, qui indique notamment leur volonté de « *Contribuer ... à la structuration de circuits de proximité entre les producteurs et les consommateurs, avec l'ensemble des acteurs du système alimentaire* » et « *Encourager dans les établissements de restauration collective un approvisionnement en produits de qualité et de proximité, réduire à tous les maillons des chaînes alimentaires le gaspillage alimentaire tout en soutenant les actions visant à lutter contre la précarité alimentaire* » ;
- enfin, les régions elles-mêmes, quoique l'étendue de leur territoire ne se prête pas à l'élaboration d'un PAT, ont, dans un récent Livre blanc pour une agriculture durable et une alimentation responsable, exprimé le souhait de « *11 Construire des dispositifs locaux de lutte contre la précarité et le gaspillage alimentaires. Si ces deux problématiques ne sont pas exclusivement liées, les juxtaposer permet de souligner l'absurdité de nos modes de production et de consommation. Ceux-ci nous poussent, en France, à jeter à la poubelle l'équivalent d'un repas par semaine quand, dans le même temps, une part de plus en plus importante de la population n'arrive pas à se nourrir correctement. Pour les Régions, sur chacune de ces deux problématiques, c'est bien au plan local que se trouvent bon nombre de solutions, s'appuyant sur une solidarité et un pragmatisme de proximité. Ainsi les Régions appellent à soutenir les réponses ancrées dans les territoires, en particulier au moyen de fonds structurels européens gérés au plus près du terrain* »<sup>79</sup>.

[159] Il ressort de tout ce qui précède que beaucoup de collectivités territoriales sont prêtes à participer activement à une approche territorialisée de l'alimentation, dans laquelle les associations d'aide alimentaire pourraient trouver l'appui nécessaire pour développer des circuits d'approvisionnement en denrées de qualité, respectueux de l'environnement, favorables au revenu des agriculteurs et coordonnés avec des actions permettant de faire systématiquement des bénéficiaires de l'aide des acteurs à part entière de la résolution ou de l'atténuation de leurs vulnérabilités. A cet égard, les 2 M€ du PNA paraissent sous-dimensionnés et il serait nécessaire de les compléter par des crédits du programme 304 quand des associations d'aide alimentaire<sup>80</sup> sont partie prenante aux PAT.

**Recommandation n°9** Accroître le soutien aux PAT quand des associations d'aide alimentaire y sont associées

<sup>79</sup> cf. par exemple le Pacte régional pour une alimentation durable en Occitanie, adopté par la région pour la période 2019-2023 et qui prévoit, parmi ses six axes stratégiques, de « Favoriser la solidarité et la citoyenneté alimentaires », notamment par le soutien aux projets d'aide alimentaire innovants et aux espaces nourriciers partagés

<sup>80</sup> On pourrait de manière plus générale prendre aussi en compte des associations non habilitées participant à la lutte contre la précarité alimentaire, mais il faudrait qu'elles aient une définition juridique ou du moins une identification, par exemple par un label

[160] Une compétence particulièrement précieuse détenue par les collectivités locales, du moins quand elles ont une taille suffisante pour ce faire, concerne l'achat public de denrées pour les besoins de la restauration collective, dont on sait qu'elle est orientée par la loi Egalim dans le sens d'une amélioration de la qualité et du développement des circuits courts<sup>81</sup>. L'association Agrilocal.fr fondée en 2013 et qui regroupe aujourd'hui 37 départements, a même créé une plate-forme dédiée permettant de simplifier la commande de produits alimentaires.

[161] Une piste évoquée avec plusieurs interlocuteurs consisterait à prévoir, pour ces associations qui n'ont pas les moyens ou la volonté d'acheter elles-mêmes des denrées en circuit court, la possibilité d'un approvisionnement embarqué dans des marchés lancés par les collectivités locales pour leurs propres besoins. Le relèvement du seuil des marchés sans publicité ni mise en concurrence préalable à 40 000 euros au lieu de 25 000, à compter du 1er janvier 2020, offrira à cet égard des marges de manœuvre accrues<sup>82</sup>.

**Recommandation n°10** Déléguer aux collectivités locales volontaires des crédits pour l'achat groupé de denrées alimentaires en circuit court pour approvisionner des associations ne pouvant ou ne voulant y procéder elles-mêmes

## 2.3 Le nouveau fonds doit être agile dans une organisation rationalisée

### 2.3.1 La création d'un fonds pluriannuel national, nécessaire, doit s'accompagner de garanties juridiques et politiques sur sa pérennité

[162] Pour mettre en œuvre la refonte systémique proposée *supra*, le financement par les seuls fonds européens paraît à la fois inenvisageable budgétairement et non pertinent techniquement. Il est donc indispensable de le compléter par un fonds abondé par des crédits nationaux. La dénomination de ce fonds serait à la discrétion du Gouvernement. Pour la suite du rapport, la mission propose de le nommer Fonds de Lutte contre la Précarité Alimentaire (FLPA).

[163] L'existence d'un fonds financé par le budget de l'Etat pour compléter les achats de denrée financées par l'Union Européenne n'est pas nouvelle. En 2004, du fait de la disparition des stocks d'intervention de viande en Europe, le PEAD ne permet plus la fourniture de produits carnés. Le Gouvernement charge alors la direction générale de l'action sociale (DGAS, ancien nom de la DGCS) d'acheter ces produits à hauteur de 10 M€, ouverts en loi de finances rectificative, créant ainsi le programme national d'aide alimentaire (PNA). Si le PEAD continue d'être géré par le ministère chargé de l'Agriculture, la DGAS, responsable de la gestion des crédits nationaux et des relations avec les associations, y est désormais associée.

[164] Dans son rapport d'enquête de 2010 sur l'aide alimentaire, la Cour des Comptes relève qu'à partir de 2006 « l'aide en nature a été complétée par des subventions au développement de projets innovants en matière d'aide alimentaire. » En cinq ans, la dotation au programme est multipliée par quatre et, le 3 décembre 2008, lors d'une table ronde sur le thème de la lutte contre la grande pauvreté, sous l'égide du Président de la République, à Compiègne, plusieurs mesures

<sup>81</sup> Au plus tard le 1er janvier 2022, les repas servis en restauration collective dans tous les établissements chargés d'une mission de service public devront compter 50% de produits de qualité et durables, dont au moins 20 % de produits biologiques.

<sup>82</sup> En vertu du décret n°2019-1344 du 12 décembre 2019 – sans préjudice des réflexions notamment évoquées lors des Etats généraux de l'alimentation et tendant à une « exception agricole » aux règles européennes des marchés, qui permettrait de promouvoir explicitement l'achat local

sont annoncées dont l'attribution aux associations d'une enveloppe de 20 M€, pour l'amélioration de leur logistique et de leur informatique et la mise à disposition de 4000m<sup>2</sup> d'entrepôts pour stocker les denrées<sup>83</sup>. Si le PNAA a été supprimé lors du remplacement du PEAD par le FEAD, on peut toutefois remarquer que depuis lors, il n'y a pas eu de crédits, européens ou nationaux, pour financer la mise à jour des équipements informatiques et qu'en matière de logistique, le financement des entrepôts et des moyens de transports reste un sujet préoccupant pour la plupart des associations rencontrées par la mission.

[165] Comme on l'a vu, le recours à un financement national est considéré, dans le meilleur des cas, avec beaucoup de méfiance par les associations impliquées dans la lutte contre la précarité alimentaire. En dépit des incertitudes et des problèmes de soutenabilité liés à la non-utilisation des crédits européens, la garantie apportée par une programmation pluriannuelle est trop précieuse pour des structures soumises à des contraintes financières importantes. C'est pourquoi **la mission estime indispensable de créer les conditions d'une sécurisation de ces financements, tant juridique que politique, au travers d'instruments qui puissent être reconnus comme légitimes par les associations.**

[166] La stratégie du Gouvernement pourrait ainsi s'appuyer sur deux éléments. D'abord un texte législatif portant les missions du nouveau fonds, ses objectifs ainsi que la chronique pluriannuelle des financements qui lui seront consacrés. Ce texte ne serait pas juridiquement indispensable, les dispositions nécessaires relevant pour l'essentiel du champ réglementaire. Les associations pourront également objecter que ce texte ne pourrait prévaloir sur les lois de finances. Mais ces arguments peuvent être écartés : d'une part, le fait qu'une loi ne soit pas juridiquement indispensable n'empêche pas qu'elle soit politiquement nécessaire et techniquement réalisable sans risque de censure constitutionnelle et d'autre part le niveau de dépendances aux lois de finances ne serait pas plus élevé qu'aujourd'hui (les dotations au programme 304 permettant de combler les pertes de financement européen sont votées chaque année). En outre sa portée politique empêcherait en pratique toute remise en cause fondée sur un motif strictement budgétaire. La création du fonds pourrait ainsi intervenir à l'occasion de la prochaine loi de finances.

[167] Le deuxième élément de la stratégie gouvernementale, consécutif à la loi de programmation consisterait à allouer au fonds des autorisations d'engagements pluriannuelles (assorties d'une non reprise des crédits non consommés en fin d'exercice). Si ce type d'autorisation est par principe considéré avec circonspection par la direction du budget attachée au principe d'annualité budgétaire, la situation actuelle est considérée comme suffisamment préoccupante pour poursuivre les discussions sur le recours à ce type d'instrument<sup>84</sup>. Ces autorisations pluriannuelles faciliteraient aussi le recours à des marchés eux aussi pluriannuels par FranceAgriMer, ce qui constituerait un élément potentiel de simplification (cf. *infra*).

[168] Enfin la gouvernance du fonds pourrait prendre des formes différentes selon le scénario retenu pour l'avenir du FEAD. Constitué de crédits du programme 304, ce fonds pourrait soit être géré directement par FranceAgriMer, dont le caractère central dans le dispositif – et la nature interministérielle des politiques pilotées- justifieraient une telle responsabilité dans le cas où FAM conserverait un rôle important dans l'aide alimentaire. Mais il pourrait également être géré directement par les responsables du programme 304 sous la réserve que les règles d'usage des

<sup>83</sup> Site de Glé, dans le 18ème arrondissement de Paris

<sup>84</sup> Cette attitude pragmatique n'a pas fait l'objet d'une prise de position officielle de la direction du budget, mais les interlocuteurs rencontrés par la mission ont été assez ouverts dans les échanges et n'ont pas opposé de fin de non-recevoir à une telle initiative.

crédits fassent l'objet d'une coopération interministérielle. Dans ce dernier cas, cette coopération pourrait être informelle (entre les ministères) ou s'appuyer sur le Conseil National de l'Alimentation (CNA), qui s'intéresse par principe à ces questions et réunit en son sein nombre d'acteurs pertinents – même s'il conviendrait d'y renforcer la représentation des associations participant à la lutte contre la précarité alimentaire. Le secrétaire général du CNA pourrait être chargé de suivre cette coopération interministérielle et d'en rendre compte périodiquement au Premier ministre. Il pourrait également être chargé de constituer un observatoire des initiatives locales en matière de lutte contre la précarité alimentaire, notamment celles des CC(I)AS et plus généralement des collectivités territoriales.

**Recommandation n°11** Confier au secrétaire général du Conseil national de l'alimentation le suivi de la coopération interministérielle en matière de lutte contre la précarité alimentaire et la constitution d'un observatoire des initiatives locales dans ce domaine

### 2.3.2 La répartition des financements entre le FEAD et le fonds pluriannuel national doit permettre de concilier souplesse et efficacité

[169] Dans le contexte actuel, la recréation d'un fonds pluriannuel national se justifierait pour partie, comme en 2004, par la nécessité de financer des dépenses qui ne sont pas prises en charge par le FEAD, mais également pour deux raisons essentielles : couvrir les baisses de financements européens dans le cadre de la nouvelle campagne – puisque le principe de cette compensation a été affirmé par le Gouvernement (cf. *infra*) - et retrouver de la souplesse dans l'utilisation des fonds publics. La mission propose ainsi que la répartition des financements entre FEAD et FLPA se fonde sur un principe relativement simple : **les fonds européens sont bien adaptés à des procédures simples, centralisées, peu nombreuses et facilement auditables. Pour toutes les dépenses qui nécessitent de la souplesse, des adaptations, font appel à des acteurs nombreux et parfois fluctuants, recoupent d'autres objectifs de politique publique (telles que celles évoquées par les recommandations 6 à 10), les financements nationaux paraissent plus adaptés** (certaines dépenses relèvent ainsi clairement de l'un ou l'autre type alors que certaines présentent un caractère intermédiaire qui peut justifier l'un ou l'autre choix. C'est pourquoi différents scénarios de répartition seront présentés *infra* en partie 3).

[170] La simplification de la gestion dans le cadre de l'intégration du FEAD au sein du FSE+ devrait en effet s'avérer très relative. En dépit de déclarations politiques en ce sens de la Commission et du Parlement européen, les propositions d'évolution réglementaire sont limitées : elles portent essentiellement sur la suppression de l'autorité nationale de certification (en France c'est aujourd'hui la DGFiP qui assume cette fonction) pour confier ses missions à l'autorité de gestion – ce qui accroîtra encore la charge de la DGCS sur ce dossier. Comme le relève la rapporteure de l'Assemblée nationale, « aucune simplification sur la justification de la dépense ne semble être à l'ordre du jour »<sup>85</sup>.

[171] Plusieurs catégories de prestations paraissent de ce fait particulièrement inadaptées à un financement européen. Parmi celles-ci, la plus manifeste est celle qui concerne la coordination locale des acteurs pour aboutir à la « politique systémique » préconisée par le présent rapport. En effet, ces financements pourraient difficilement être validés par les instances européennes et la production de justificatifs s'avérerait particulièrement difficile.

<sup>85</sup> Stella Dupont, op. cité

[172] Si, elle peut théoriquement être financée par les crédits européens, la logistique d'acheminement aux sites de livraison des associations serait également plus simple dans un cadre national. Ces points de livraison sont en effet très nombreux, concentrés sur deux associations et à l'origine des principales difficultés rencontrées pour satisfaire aux demandes de la Commission<sup>86</sup>. Comme l'écrit la rapporteure de l'Assemblée nationale, « *Il semble nécessaire de trouver une nouvelle architecture de gestion du Fonds, à savoir revoir le nombre de produits achetés par ce biais, ainsi que réfléchir à une réduction du nombre de points de livraison et de distribution afin de simplifier le dispositif au maximum pour atteindre un taux de remboursement satisfaisant.* »

Tableau 4 : Nombre de points de livraison par association en 2019

Associations bénéficiaires	Points de livraison
Croix Rouge française	7
Fédération française des banques alimentaires	203
Secours populaire français	140
Restaurants du Cœur	9
Total	359

Source : Cahier des clauses techniques particulières des marchés de FAM pour 2019

[173] La séparation entre la fourniture de denrées et la logistique n'est pas une idée nouvelle. Comme le rappelle le rapport du Sénat, elle est d'ores et déjà pratiquée par certains Etats membres pour la gestion du FEAD : « *Certains pays européens ont en effet réduit leurs points de livraison afin d'optimiser l'utilisation des crédits du FEAD, et fait appel à des prestataires pour tout ou partie de l'organisation logistique* ».

**Recommandation n°12** Créer un Fonds de lutte contre la précarité alimentaire abondé par des crédits nationaux compensant la diminution des crédits européens à partir de 2021

Inscrire les financements du FLPA dans un texte législatif qui précisera ses objectifs et ses missions et traduire cet engagement pérenne par des autorisations d'engagement pluriannuelles

Financer les mesures telles que la coordination et l'ingénierie des acteurs locaux (recommandations 6 à 10) par le FLPA

Séparer les marchés d'achat et de transport des denrées en faisant financer ces derniers par le FLPA.

[174] Lors de leurs auditions par les Parlementaires, les responsables de FranceAgriMer ont toutefois indiqué qu'une séparation stricte entre les marchés de fournitures de denrée et de logistique obligerait à un chaînage des deux types de marchés, ce qui s'avérerait potentiellement une source de complexité peut-être supérieure à la situation actuelle. La mission estime que cette difficulté pourrait être levée en suivant le modèle des Restaurants du Cœur qui disposent d'un nombre réduit d'entrepôts pour le stockage de ces achats, à partir desquels il organise la logistique vers les différentes antennes. FranceAgriMer pourrait ainsi gérer un nombre limité d'entrepôts régionaux ou interrégionaux, dans lesquels seraient livrées les denrées achetées nationalement et à partir desquels elles seraient ensuite envoyées aux différents sites de stockage local des

<sup>86</sup> Ils induisent en outre une majoration du coût des appels d'offre. Même si leur caractère global ne permet pas de distinguer la part liée aux transports, les prix unitaires des différents lots sont généralement supérieurs pour les deux réseaux où les points de livraison sont les plus nombreux (voir annexe 9). Cette question mériterait d'être étudiée plus en détail.

associations. Le premier marché pourrait continuer à être financé pour tout ou partie par les fonds européens et la logistique reviendrait alors à la charge du FLPA.

**Recommandation n°13** Organiser un dispositif d'entrepôts régionaux et interrégionaux pour l'acheminement des denrées achetées par FranceAgriMer.

[175] Si la préconisation de la mission est suivie d'effet, la gestion de ces entrepôts et leur financement constitueront des sujets de discussion délicats. Leur gestion pourrait être confiée à FranceAgriMer de sorte que le passage au nouveau dispositif soit transparent pour les associations, qui continueraient comme aujourd'hui, à être livrées dans leur entrepôts locaux. Mais une gestion directe par les associations est également envisageable, dès lors que celles-ci accepteraient la mise en commun de cette ressource. Quoi qu'il en soit, le financement de ces entrepôts devra être assuré par des fonds publics, préférentiellement ceux du FLPA (car ils offriront plus de souplesse et permettront de stocker d'autres denrées que celles achetées avec les crédits de l'Union européenne).

[176] A cette occasion, il apparaît nécessaire de procéder, avec les associations impliquées, à un examen attentif des circuits logistiques existants et des marges d'amélioration. Si, par le passé, des tentatives ponctuelles de mise en commun de matériel et de lieux de stockage ont pu connaître des fortunes diverses, la réflexion doit se poursuivre car les marges de progrès apparaissent importantes et la situation actuelle n'est pas justifiée par quelque contrepartie que ce soit. La FFBA a notamment indiqué à la mission être prête à travailler sur cette question.

**Recommandation n°14** Favoriser l'optimisation des circuits logistiques au niveau local par la mutualisation des ressources de transport et de stockage.

[177] Cette solution n'est pas neutre pour FAM à qui elle demandera des travaux importants autour de trois chantiers :

- la refonte des cahiers des charges pour la segmentation denrées/logistique ;
- la mise à disposition d'entrepôts pour le stockage des denrées ;
- l'organisation de contrôles sanitaires à la livraison dans les entrepôts.

[178] Il ressort en effet des entretiens de la mission avec les responsables de FranceAgriMer que des contrôles « à la livraison » seraient envisageables si le nombre d'entrepôts n'était pas trop important. Ceci répondrait ainsi aux demandes formulées depuis longtemps par le secteur associatif et aux préconisations des Parlementaires, tendant à prévoir, en plus des auto-contrôles, des contrôles sanitaires et de qualité réalisés avant la distribution des produits aux associations. L'exemple belge (cf. encadré infra) montre que la mise en place de tels contrôle est tout à fait réalisable dans un dispositif logistique resserré.



**Encadré : choix des denrées, logistique, qualité et contrôle,  
les enseignements de l'expérience belge**

Parmi les pays européens qui financent une aide alimentaire ambitieuse au moyen du FEAD, l'exemple de la Belgique est particulièrement riche d'enseignements pour la situation française. Le service public fédéral de programmation intégration sociale belge (SPP IS) a ainsi procédé en 2018 à 12,2 M€ d'achats de 20 références de denrées par appel d'offres européen. Le nombre de denrées, qui fluctue entre 18 et 22, est déterminé chaque année, depuis le début de la programmation, par l'autorité de gestion qui arbitre après consultation des principaux réseaux associatifs et de spécialistes de la nutrition. Cette démarche, qui combine concertation et prise en compte des besoins de façon pragmatique permet des adaptations progressives et relativement consensuelles (pour limiter les difficultés liées à la préservation de la chaîne du froid, il a ainsi été choisi de ne pas retenir de plats surgelés).

Mais c'est la réforme introduite en 2017 qui fait de la Belgique un exemple particulièrement intéressant pour la France. Jusque-là, le cahier des charges du SPP prévoyait en effet que les fournisseurs devaient acheminer des denrées non seulement aux entrepôts de livraison des principaux réseaux associatifs belges, mais également aux centres publics d'action sociale (CPAS) communaux. Au total, cela représentait plus de 400 points de livraison et l'autorité de gestion avait fait le constat que cette situation induisait des coûts logistiques élevés, limitait le nombre de réponses aux appels d'offres et ne permettait pas de disposer d'une qualité toujours satisfaisante, notamment en matière gustative.

A l'issue d'une concertation menée avec l'ensemble des acteurs de l'aide alimentaire, les autorités fédérales belges ont ainsi décidé de modifier en profondeur le dispositif. Les appels d'offres prévoient désormais une livraison limitée à quelques entrepôts (4 avec une extension possible jusqu'à 12, qui n'a pour l'heure pas été utilisée) qui fournissent les quatre grands réseaux (les Banques alimentaires, la Croix-Rouge, ODC Antwerpen et Alimen'T). Dans le même temps, des critères de prise en compte de la qualité ont été introduits ou renforcés. Les experts du SPP, pour établir la composition des plats préparés dans les cahiers des charges, pratiquent des tests systématiques de goût sur tous les produits en vente dans le commerce et retiennent les meilleurs, à partir desquels ils définissent une composition qui est ajustée avec les nutritionnistes experts. Pour la sélection des offres, de nouveaux tests gustatifs sont pratiqués, cette fois-ci par des représentants associatifs et ceux d'autres ministères. Selon l'administration belge, les premiers retours de cette nouvelle méthode marquent une amélioration significative. Dans le même temps, le SPP a introduit, lors du renouvellement de la liste des denrées, de nouvelles exigences qualitatives qui ont fait l'objet de concertations avec les associations. On peut citer notamment le label commerce équitable, la prise en compte de l'impact carbone ou le bio. Ces critères ne sont ni définitifs (ils peuvent être remis en cause chaque année) ni systématiques, les choix de l'autorité de gestion étant marqués par un pragmatisme constant.

Dernier point, le SPP mène, chaque année, des contrôles sanitaires sur l'ensemble des denrées de la liste, que ce soit chez le producteur (lorsqu'il est belge) ou à la livraison dans les quatre entrepôts.

[179] Si le dispositif belge n'est pas immédiatement transposable à la France (les distances et la taille des marchés, notamment, diffèrent fortement), s'il n'a pas encore répondu à toutes les problématiques de l'aide alimentaire – la prise en compte des circuits courts reste limitée, le bilan nutritionnel global reste marqué par certains déséquilibres – son pragmatisme et sa capacité d'adaptation concertée peuvent utilement inspirer la méthode sinon les objectifs.

**Recommandation n°15** Mettre en place des contrôles ciblés par FranceAgriMer avant la livraison des denrées aux associations.

[180] Pour opérer ces changements, il est important que les ressources de FranceAgriMer consacrées à l'achat de denrées pour l'aide alimentaire soient sécurisées budgétairement sans être tributaires des régulations croisées entre ministères. La pérennisation d'emplois hors plafond, qui pourraient être financés pour partie par les crédits européens d'assistance technique constituerait sans doute une solution souhaitable, en dépit des réserves que ce type de préconisation peut

légitimement susciter au regard des règles budgétaires de gestion des opérateurs. De même, le besoin de trésorerie induit par le FEAD ne doit pas être supporté par FranceAgriMer.

**Recommandation n°16** Sécuriser la trésorerie et les ressources de FranceAgriMer consacrées à l'aide alimentaire en recourant à des effectifs dédiés hors plafond d'emploi (ou avec un plafond différencié) financé pour partie par les crédits d'assistance technique des fonds européens.

[181] Cette sécurisation des ressources de FranceAgriMer repose sur le choix, assumé par la mission, de ne pas remettre en cause les attributions de FAM sur l'achat de denrées, sur lesquels son expertise paraît aujourd'hui difficilement remplaçable. La mission a ainsi écarté les pistes menant à d'autres opérateurs publics, car elle estime que les coûts de transition et les risques de la montée en compétence placeraient le dispositif dans une situation fragilité forte, comparable à celle qui a précédé le premier audit de la Commission sur le FEAD. Les difficultés rencontrées risqueraient d'absorber tout l'énergie des acteurs, au détriment d'autres évolutions plus structurantes. En revanche, pour les structures volontaires et possédant les structures d'achat et de logistique pertinentes, une dévolution directe des crédits d'achats de denrée pourrait être proposée – assortie des coûts de gestion associée – ce qui permettrait de simplifier encore plus le processus d'achat et de limiter la non-récupération des crédits.

**Recommandation n°17** Proposer aux associations volontaires qui possèdent l'organisation interne nécessaire, de gérer en direct les crédits relatifs à l'achat de denrées.

[182] En ce qui concerne l'achat de denrées lui-même, il peut être théoriquement effectué sur financements européens comme nationaux. Il est toutefois nécessaire qu'une doctrine claire soit formulée concernant la répartition de ces achats. Différentes options envisageables sont présentées dans les scénarios infra. Ceux-ci dépendent assez largement des arbitrages plus larges que prendront l'Union européenne et le Gouvernement français. L'achat local, les circuits courts, l'adaptabilité et l'insertion dans le tissu économique régional, sans être totalement impossibles à financer par des crédits européens, paraissent ainsi mieux adaptés à des financements nationaux. A l'inverse un marché centralisé d'un produit industriel de qualité standard comme les pâtes ou les conserves de poisson peut être pris en charge sans difficulté majeure par des fonds européens. Dans ce dernier cas, quel que soit le financeur, l'intérêt d'un marché pluriannuel de trois à cinq ans serait possible et sans doute souhaitable pour sécuriser les approvisionnements et diminuer tant les prix d'achats que les coûts de gestion.

**Recommandation n°18** Etudier la mise en place de marchés triennaux par FranceAgriMer.

### 2.3.3 La transition vers les nouveaux dispositifs doit être concertée, progressive et pragmatique

#### 2.3.3.1 Un choix stratégique doit être fait concernant les sommes non récupérées auprès de l'Union Européenne

[183] Comme on l'a vu *supra*, dans la situation actuelle, plus de 90M€ de crédits européens du FEAD ne seront pas récupérés par la France d'ici la fin 2020 et devront être intégralement compensés sur le budget de l'Etat. Si les dotations budgétaires affectées à FranceAgriMer pour cette compensation ne pourront être récupérées, la question reste posée de ce que la France peut tenter de faire avec près d'une centaine de millions d'euros de droits de tirage sur un fonds financé à 85 % par l'Union européenne. La Commission européenne considère en effet que ces financements européens ne sont pas nécessairement « perdus » pour la France, leur utilisation future dépendant conjointement de leur destination et des discussions à mener avec la Commission.

[184] Une première solution, conservatrice, consisterait à renoncer à ces financements et à embrayer dès 2021 sur les financements FSE+. Cette solution serait orthodoxe budgétairement mais reviendrait, pour la France, à se priver d'un important « effet de levier », chaque euro investi par l'Etat dans le cadre du FEAD se traduisant potentiellement par une dépense de près de 7€ sur la politique de lutte contre la précarité alimentaire. Dans un contexte de probable diminution des crédits européens sur ce thème, ce choix serait en outre probablement délicat à justifier politiquement.

[185] Une seconde solution consisterait à utiliser ces fonds pour lisser le passage du FEAD au FSE+ et la diminution des enveloppes – concomitamment à la mise en place du FLPA. En effet, la Commission européenne acceptera les demandes de prise en charge par le FEAD jusqu'à la fin 2023. Le Gouvernement aurait ainsi les moyens d'organiser « en sifflet » une diminution des financements européens qui laisserait aux différents acteurs la possibilité de s'organiser pendant les deux ou trois premiers exercices du FSE+.

[186] Une troisième solution consisterait à financer sur ces crédits des dépenses d'investissement qui apparaissent aussi cruciales que coûteuses pour les associations. Il s'agit essentiellement des dépenses relatives aux systèmes d'information (pour lesquelles le dernier plan de l'Etat en faveur des associations remonte à 2008) et des dépenses d'équipement logistique. Dans les deux cas, des investissements importants ont déjà parfois été réalisés sur fonds propres mais les besoins sont encore loin d'être couverts. En toute hypothèse, un état des lieux des besoins doit être mené avec les associations pour déterminer ce qui peut être fait à un horizon de deux-trois ans. Il faut d'ailleurs remarquer qu'en théorie, ces dépenses ne devraient pas pouvoir être imputées au FEAD car elles ne figurent pas dans la programmation de la France pour 2014-2020. Mais cette objection technique peut être levée de deux manières : d'une part, une négociation avec la Commission pourrait permettre un élargissement qui se justifierait par la situation préoccupante des associations ; d'autre part, la mention de ces thèmes dans les objectifs de la France pour le FSE+ pourrait permettre de financer ces dépenses dans le nouveau fonds pendant que les reliquats du FEAD financeraient de l'achat de denrées.

[187] En pratique, les deux dernières solutions ne sont pas incompatibles et dépendent du niveau des financements nécessaires pour l'informatique et la logistique. En revanche, chacun de ces choix supposera une dépense pour l'Etat, correspondant à 15 % du total<sup>87</sup>. Cet élément peut toutefois être intégré dans la chronique budgétaire présentée dans les différents scénarios sans remettre en cause leur soutenabilité.

**Recommandation n°19** Utiliser les reliquats du FEAD pour financer des investissements exceptionnels de systèmes d'information, de logistique et pour assurer la transition vers le FSE+.

### 2.3.3.2 La période de transition doit permettre à tous les acteurs de s'adapter aux nouveaux dispositifs

[188] La principale conclusion des difficultés profondes connues par la France lors de la mise en place du FEAD en remplacement du PEAD est que la combinaison d'une sous-estimation de l'importance de cette transition et d'une précipitation dans la mise en œuvre du nouveau dispositif a eu des conséquences lourdes et durablement dommageables.

---

<sup>87</sup> Sachant qu'il faudra pouvoir distinguer dans les dépenses d'informatique et de logistique la part qui est en lien avec l'aide alimentaire – qu'il s'agisse ou non des denrées du FEAD – des autres activités des associations

[189] Il est donc proposé, pour la mise en place du FSE+ comme pour celle du FLPA, de ne pas bouleverser le fonctionnement d'une aide alimentaire qui va probablement continuer à être mise sous forte tension du fait des besoins. Le rôle des piliers de cette aide, des quatre grands réseaux bénéficiaires du FEAD comme de FranceAgriMer doivent être réaffirmés, et leur avenir sécurisé. Les recommandations concernant les ressources budgétaires de FAM et le financement de dépenses indispensables des réseaux associatifs n'ont en définitive pas d'autre but que de permettre à ces acteurs d'assurer toutes leurs missions dans de bonnes conditions.

[190] La montée en charge des différentes préconisations du présent rapport doit en outre faire l'objet d'un étalement dans le temps qui doit être discuté avec les structures associatives. La priorité doit être de produire du consensus : les évolutions attendues sont déjà considérables et ne peuvent être menées sans le soutien et l'appropriation d'acteurs aujourd'hui très préoccupés et même parfois méfiants. Le temps du dialogue, de la conviction et des compromis ne sera pas du temps perdu.

**Recommandation n°20** Assurer une transition progressive, qui sécurise les financements totaux consacrés aux achats de denrées et conforte les grands réseaux associatifs dans leur rôle pivot.

### 3 La mission propose trois scénarios possibles d'évolution du FEAD

#### 3.1 Le cadrage budgétaire des différents scénarios est marqué par l'engagement de maintien du financement global et la baisse importante des financements européens

##### 3.1.1 Le cadrage de l'effort budgétaire national est fortement lié aux évolutions des financements

[191] L'effort financier de l'Etat sur le champ des politiques de lutte contre la précarité alimentaire relève par principe, de choix politiques qui n'ont pas encore fait l'objet d'arbitrage. Mais une hypothèse de travail est indispensable pour présenter des choix techniquement étayés. Le cadre budgétaire dans lequel s'inscrivent les propositions de la mission est ainsi lié à deux éléments :

[192] D'une part, l'engagement du Gouvernement, tel que formulé par la Secrétaire d'Etat aux Solidarités et par la Secrétaire d'Etat aux Affaires européennes, de préserver le montant global des financements aujourd'hui répartis entre l'Etat et l'Union Européenne dans le cadre du FEAD soit 85 M€ en moyenne par année sur la période 2014-2019. Tel que cela a été explicitement rappelé, il résulte de cet engagement que des dotations budgétaires nationales compenseront une éventuelle baisse des financements européens ;

[193] D'autre part, les crédits budgétaires aujourd'hui dédiés à la compensation de l'importante non mobilisation des financements européens (cf. *supra*). Ces crédits représenteront en moyenne entre 15 et 20M€ sur la période. La mission considère qu'avec les améliorations proposées dans la gestion des fonds européens, 10M€ devraient être réalloués à la poursuite de nouveaux dispositifs de politiques publiques en matière de lutte contre la précarité alimentaire, que l'on qualifiera pour la suite par simplification « de coordination et d'ingénierie des acteurs locaux » (en complément d'une meilleure orientation des crédits déconcentrés d'aide alimentaire).

[194] Au total, pour le financement global des politiques d'achat de denrées et pour la mise en place de nouvelles coordinations et actions locales telles que celles qui sont présentées *supra*, la mission estime ainsi que les financements envisageables sont ceux qui correspondent au FEAD (Etat+UE) augmenté de 10M€.

### 3.1.2 Le montant des fonds européens disponibles doit faire l'objet d'arbitrages délicats avec d'autres dispositifs de cohésion sociale, dans un contexte de diminution globale probable des crédits

[195] Les discussions sur le cadrage budgétaire des fonds européens sont complexes et encore non finalisées. Pour autant, du point de vue des politiques de lutte contre la précarité alimentaire, deux éléments sont particulièrement structurants et tiennent à l'intégration, déjà arbitrée, du FEAD dans le futur fonds FSE+ :

- D'une part, l'enveloppe globale allouée à la France pour la période 2021-2027 devrait connaître, selon les différentes propositions formulées actuellement (6,8Md€, proposition de la Commission Européenne en octobre 2018 [*occulté en application de l'article L. 311-5 du CRPA*]), une évolution assez (voire très) défavorable si on la compare aux montants consacrés actuellement aux politiques existantes et que l'on prend en compte les nouvelles priorités ;
- D'autre part, dans le cadre du projet de règlement, la Commission a établi un certain nombre d'impératifs, plus ou moins contraignants. En particulier, un taux minimum de dépenses relatives à l'aide matérielle – dont relève l'aide alimentaire mais sans en épuiser les limites (les dépenses d'aide en matière d'hygiène, par exemple, en relèvent aussi). Dans les documents de travail de la Commission, ce taux est fixé à 2 %. Le Parlement européen a relevé ce taux à 3 % alors que certains Etats-membres ont déjà demandé à le baisser.

[196] Du point de vue de la mission, ces deux contraintes ne sont pas de même importance, la première l'emportant largement sur la seconde. Un montant plancher bas envoie certes un message politique qu'on peut juger problématique, mais c'est le principe-même d'un minimum que de pouvoir être dépassé. En revanche, si l'enveloppe globale n'est pas du tout suffisante pour financer de nouvelles dépenses et poursuivre les anciennes, des choix forts devront être faits.

[197] Mais cette analyse n'est pas toujours partagée par des acteurs avant tout sensibles aux signaux qui les concernent directement. Les associations se sont ainsi emparées de ce débat et ont cherché à alerter les pouvoirs publics et l'opinion sur la question du minimum. Reprenant l'hypothèse de la Commission européenne d'un FSE+ à 6,8Md€ pour la France, ils ont comparé 2 % de ce total aux montants actuels du FEAD, soit 136M€ contre 500M€, ce qui représente une baisse de plus de 70 %. Même en reprenant la proposition du Parlement, 3 % de la dotation ne représentent « que » 200M€. Ce raisonnement est légitime du point de vue de structures qui tiennent à une pérennité du dispositif national. Mais s'il est peut-être trop fataliste sur la contrainte de taux – rien n'empêche la France d'aller bien au-dessus des 2 voire des 3 % (500M€ représentent 7,5 %), il sous-estime sans doute la contrainte globale. [*occulté en application de l'article L. 311-5 du CRPA*].

### Encadré : la contrainte budgétaire européenne dans les projets actuels

Pour éclairer la réflexion, il n'est pas inutile de considérer ce à quoi correspondent aujourd'hui les 6,8Md€ [occulté en application de l'article L. 311-5 du CRPA]. Sur ce montant, il faut retirer ce qui est directement délégué aux régions, soit 35 % du total<sup>88</sup>, ainsi que les dotations à destination des départements et territoires d'Outre-Mer qui représentent un peu plus de 12 % du total<sup>89</sup>.

Le montant disponible pour ce qu'on appelle les programmes opérationnels nationaux (PON qui sont, comme leur nom ne l'indique pas nécessairement des programmes financés sur fonds européens) [occulté en application de l'article L. 311-5 du CRPA] devra également couvrir de « nouvelles missions prioritaires » parmi lesquelles on peut citer la lutte contre la pauvreté, l'intégration des migrants et communautés marginalisées et l'accès à la santé et à la protection sociale. Selon les estimations de la DGEFP, en l'absence de contraintes budgétaires, le coût de ces actions devrait représenter 20 % du PON, [occulté en application de l'article L. 311-5 du CRPA].

On peut donc estimer que le montant des économies à trouver (par renationalisation ou par diminution des crédits) s'élève à [occulté en application de l'article L. 311-5 du CRPA] 0,8Md€ soit 25 % du PON.

[198] Ce niveau de contrainte est très important et va conduire le Gouvernement à opérer des choix parmi les dépenses pour en renationaliser certaines : il sera alors possible de répartir la contrainte uniformément, ou de la cibler en fonction de la capacité de l'échelon national à prendre le relais, d'une part, et sur l'efficacité du fonctionnement du programme européen d'autre part. De ces deux points de vue, ce n'est pas la préservation de la dimension européenne du FEAD qui apparaît prioritaire : les programmes actuels du FSE ont en effet un niveau de correction nul et parviennent en conséquence à mobiliser l'intégralité des fonds européens.

## 3.2 La mission propose trois scénarios, du plus conservateur au plus disruptif

Tableau 5 : Présentation synthétique des scénarios

	Scénario 1	Scénario 2	Scénario 3
<b>Répartition annuelle moyenne FSE+ / FLPA<sup>90</sup></b>	FSE+ 63 M€ (dt Etat 9 M€) FLPA 31 M€	FSE+ 34 M€ (dt Etat 5 M€) FLPA 60 M€	FLPA 94 M€
<b>Financement des achats de denrées</b>	FSE+ principalement (FLPA en ajustement)	FSE+ achats en masse FLPA circuits courts (à terme)	FLPA
<b>Financement des autres dépenses (logistique, coordination et ingénierie des acteurs locaux)</b>	FLPA	FLPA	FLPA

Source : mission

<sup>88</sup> Le principe de ce taux – et non du montant correspondant – a d'ores et déjà été arbitré et communiqué aux régions (source DGEFP).

<sup>89</sup> Il s'agit d'une estimation DGEFP à partir des derniers éléments de la Commission sur les montants dédiés aux territoires ultra-marins (qualifiés dans la terminologie européenne d'ultra-périphériques)

<sup>90</sup> Sans préjudice d'un financement par le FSE+ pour les produits d'hygiène

### 3.2.1 Le scénario conservateur : un FSE+ reprenant l'essentiel des attributions du FEAD et la part la plus large possible de ses financements

[199] Dans ce scénario, les ressources du FEAD sont préservées au maximum. Ce scénario est fondé sur quelques présupposés qui le rendent assez aléatoire : il faudrait ainsi que le montant du FSE+ finalement attribué à la France soit relevé au niveau proposé par la Commission il y a un an, [occulté en application de l'article L. 311-5 du CRPA]. Dans ce cadre, le Gouvernement ferait le choix, en dépit des réserves techniques que cela suppose, d'appliquer à l'ensemble des programmes nationaux un taux de réfaction uniforme, soit 25 % .

[200] Dans ce scénario, le FSE+ pour sa part ex-FEAD se verrait ainsi doter d'une enveloppe totale de 440 M€ (en euros constants). Le budget de l'Etat comblerait les 147 M€ manquant en les versant au nouveau FLPA, soit 21 M€ par an, majorés de 10 M€ pour financer la coordination et l'ingénierie des acteurs locaux.

[201] Le marché d'achats de denrées du FEAD serait resserré (sous réserve des achats locaux en circuit court) sur un nombre plus restreint de produits déterminés à partir de critères nutritionnels fondés sur les besoins des publics concernés (cf. *supra*). La logistique serait financée sur le FLPA. Les crédits disponibles de la programmation 2014-2020 viendraient abonder les financements FSE+ pour l'achat de denrées afin d'assurer la plus grande continuité possible.

[202] Dans ce scénario, le FLPA finance la logistique, les entrepôts régionaux et la coordination et l'ingénierie locales. Le FEAD financerait en revanche l'essentiel des achats de denrées, y compris les achats locaux en circuits courts, en recourant autant que possible aux marchés simplifiés.

[203] Du point de vue de la mission, ce scénario n'est pas seulement hypothétique ; il présente des défauts importants qui ne lui permettent pas de répondre à tous les problèmes du système actuel. L'achat de denrées se fera toujours sur fonds européens avec le formalisme et les risques – même réduits – de non récupération des crédits que cela suppose. Mais surtout, le financement des achats locaux ou en circuits courts se placera dans le cadre européen qui, sans être incompatible, n'y est pas particulièrement adapté. Le principal point positif de ce scénario réside dans son acceptabilité un peu meilleure par les associations qui ont fait du maintien du FEAD une revendication politique. La mission n'en demeure pas moins réservée sur sa mise en œuvre.

### 3.2.2 Le scénario intermédiaire : des fonds européens concentrés sur quelques marchés nationaux de denrée

[204] [occulté en application de l'article L. 311-5 du CRPA]. Dans ce cadre, la mission propose de ramener cette enveloppe ex-FEAD à 235 M€ soit 40 % du total actuel. Dans ce schéma, l'Etat compenserait les 352 M€ de diminution (conformément à l'engagement gouvernemental), soit 50 M€ par an, majorés de 10M€.

[205] Dans ce schéma, le FLPA reprendrait toutes les missions du premier scénario (logistique, coordination, ingénierie) et financerait en outre les achats en circuit court qui seraient portés par les associations actuellement bénéficiaires du FEAD. Il financerait également de nouveaux investissements informatiques et une amélioration des capacités logistiques des associations fondées sur la recherche de synergies et de maîtrise des coûts associés (en tenant compte des contraintes inhérentes aux réalités de terrain et notamment du bénévolat).

[206] Comme dans le scénario précédent, la liste des denrées achetées par FAM serait modifiée et dans une optique de montée en charge progressive, l'achat de denrées en 2021 serait renforcé par le recours à des crédits FEAD non utilisés, de sorte que la véritable diminution des achats centralisés ne débiterait qu'en 2022.

[207] Ce scénario « intermédiaire » apparaît tout à la fois plus crédible que le précédent, plus cohérent quant à l'utilisation des crédits nationaux et européens, et propice à une évolution progressive du dispositif qui permette aux acteurs historiques de l'aide alimentaire de poursuivre leur action sereinement et de ne pas connaître de rupture qui serait avant tout préjudiciable à leurs publics.

### 3.2.3 Le scénario de transformation : le transfert intégral de l'achat de denrées à des financements nationaux

[208] Dans un dernier scénario, dit de transformation, l'intégralité des financements d'achats de denrées serait transférée à l'échelon national, financé par le FLPA qui se verrait doter de 587 M€ (soit 84 M€ par an augmentés de 10 M€).

[209] Dans ce scénario, la notion de liste de denrées deviendrait progressivement sans objet, les achats se faisant à terme de façon totalement décentralisée par les grands réseaux ou via des projets portés par les collectivités locales. La transition serait là-aussi assurée pour partie par les crédits non-utilisés du FEAD, mais elle serait plus rapide et plus profonde, et FranceAgriMer passerait, au cours de la programmation, d'un rôle d'acheteur à un rôle de référent et d'expert comme il peut le jouer aujourd'hui sur les crédits du CNES.

[210] Ce scénario est très ambitieux et suppose une évolution et une montée en charge des acteurs historiques – comme tous les autres proposés par la mission, il ne peut fonctionner sans leur implication forte – qui paraît très volontariste à court terme. Du point de vue du FSE+, il résout une partie des problèmes d'arbitrage en faisant porter un effort important sur la ligne budgétaire du FEAD. Les 2 % garantis par le règlement européen à l'aide matérielle assureraient une partie de la transition sur les premiers exercices (avec les crédits non utilisés de la programmation en cours, cf. *supra*) et se concentreraient progressivement sur l'achat de produits d'hygiène, poste de dépense essentiel des populations en situation de précarité, et qui se prête mieux à des achats groupés et industrialisés que les denrées alimentaires.

[211] Ce scénario présente pour la mission l'avantage non négligeable d'une forte cohérence avec les préconisations qu'elle formule. C'est celui qui permet le mieux de favoriser une évolution de l'aide alimentaire vers plus de souplesse dans la gestion des fonds, une meilleure qualité des denrées, une promotion des circuits courts et de « l'empouvoirement » des bénéficiaires. Budgétairement, s'il implique un investissement financier plus marqué de l'Etat, il permet en revanche de gérer beaucoup plus simplement les questions de trésorerie. En revanche, il présente un niveau d'acceptabilité sans doute très faible vis-à-vis des associations. S'il n'était pas retenu, il pourrait néanmoins constituer un horizon de moyen terme permettant à chacun de se positionner et d'avancer dans la réflexion collective autour de la lutte contre la précarité alimentaire.



[212] En conclusion de cette présentation synthétique des scénarios envisageables pour l'avenir du FEAD, la mission rappelle que ceux-ci sont très sensibles aux hypothèses concernant l'enveloppe globale du FSE+ qui constitue l'enjeu majeur de la négociation – le pourcentage minimal sur l'aide matérielle aux plus démunis ne constituant qu'un signal, à la portée pratique assez faible. Enfin, le scénario intermédiaire dissimule en réalité de nombreuses variantes. Selon les paramètres financiers établis et l'indispensable concertation qui devrait être engagée rapidement avec les grandes associations, ce scénario serait susceptible de se rapprocher plus ou moins de l'un ou l'autre des deux scénarios polaires.

Franck Le Morvan

Thomas Wanecq



# LETTRE DE MISSION



MINISTÈRE DES SOLIDARITÉS ET DE LA SANTÉ

*Paris, le 26.5.2019*



La Ministre des solidarités et de la santé  
La Secrétaire d'Etat auprès de la Ministre des  
solidarités et de la santé

à

Madame la Cheffe de l'Inspection Générale  
des affaires sociales

## **Objet : évolution du soutien public à la lutte contre la précarité alimentaire**

En 2018, plus de 5 millions de personnes ont bénéficié de l'aide alimentaire, et un peu plus d'un cinquième des Français (21 %) ont déclaré ne pas être en mesure de s'offrir une alimentation saine leur permettant de faire trois repas par jour<sup>1</sup>.

Pour faire face à ces besoins, une offre très diversifiée s'est structurée progressivement. Domaine traditionnel d'intervention des communes dont elle est une compétence facultative, l'aide alimentaire est un levier important de l'action des centres communaux d'action sociale (CCAS) sous différentes formes : bons alimentaires, chèques d'accompagnement personnalisé, aide en espèces, épiceries sociales et soutien au secteur associatif. Parallèlement à l'action des collectivités, de grandes structures associatives et de nombreuses associations locales soutenues par un fort bénévolat agissent pour le soutien alimentaire aux plus vulnérables, selon des modalités variées : dons, mise à disposition de denrées moyennant une participation financière (système des épiceries sociales ou solidaires), etc.

Ce système fait aujourd'hui l'objet d'une combinaison de financements associant :

- les crédits européens du Fonds européen d'aide aux plus démunis (FEAD) qui permettent de financer des achats publics centralisés de denrées assurés par FranceAgrimer ;
- des crédits nationaux pour le financement des épiceries sociales qui ne peuvent bénéficier des crédits européens compte tenu du principe de gratuité fixé pour ces derniers ;
- des crédits nationaux consacrés aux têtes de réseau associatives nationales pour une partie de leur fonctionnement et notamment l'animation de leur réseau, la formation des salariés et des bénévoles ;
- des crédits déconcentrés de soutien aux associations ;
- des financements locaux, notamment communaux ;
- enfin, des financements privés, sous la forme de dons en nature (distribués par des producteurs agricoles, des industriels de l'agroalimentaire, des distributeurs et des particuliers) et de dons financiers (fournis par des fondations et des particuliers).

<sup>1</sup> Baromètre Ipsos pour le Secours populaire français Juin 2018.

Plusieurs éléments de contexte nous conduisent à nous interroger aujourd'hui sur les voies d'amélioration du système de soutien public à l'aide alimentaire.

Tout d'abord, les modalités de financement européen de l'aide alimentaire sont amenées à évoluer. Le FEAD, créé en 2014 en substitution au Programme européen d'aide alimentaire (PEAD), représente une enveloppe de près de 500 M€ pour la France sur la période de programmation 2014-2020 et permet de passer des marchés centralisés d'achats de denrées au niveau national. La mise en œuvre de ce fond s'est accompagnée de fortes difficultés de gestion et d'une importante instabilité, liées notamment à la complexité du système choisi pour la France (nombre de produits, modalités de livraison et de distribution) et à un hiatus entre les exigences de gestion des fonds européens et le caractère essentiellement bénévole des structures distribuant les denrées.

Le contexte actuel de négociation des enveloppes et du cadre de gestion des fonds européens pour la période 2021 – 2027 offre l'occasion d'évaluer la plus-value et les limites du système de financement européen, au regard des avantages qu'elle représente pour la visibilité de l'Europe sociale et la prévisibilité des financements pour les associations gestionnaires, mais aussi au regard des risques budgétaires supportés par l'État et de l'ensemble des coûts que recouvre un système de gestion très complexe.

Ensuite, les Etats généraux de l'alimentation (EGA) ont fait évoluer le regard porté sur l'aide alimentaire en mettant en évidence la nécessité d'appréhender la lutte contre la précarité alimentaire de façon globale, en y intégrant l'accès à une alimentation favorable à la santé au sens large. De nouvelles réponses à la précarité alimentaire devront dès lors être trouvées et encouragées.

Enfin, d'autres éléments plaident en faveur d'une réflexion de fond ambitieuse sur le modèle français de l'aide alimentaire, notamment : l'évolution des publics de bénéficiaires ; une ambition renouvelée en matière d'accompagnement et d'insertion sociale et professionnelle des personnes en difficulté, notamment des bénéficiaires du revenu de solidarité active (RSA), qui impose de réinterroger le rôle des structures de distribution de l'aide alimentaire dans le paysage global des acteurs de l'insertion ; les interrogations récurrentes sur l'équilibre à trouver entre préservation et promotion du bénévolat et professionnalisation des structures associatives.

Dans ce cadre, il appartiendra à la mission de proposer de grands scénarios d'évolution des modalités de soutien public à la lutte contre la précarité alimentaire à partir de 2020, dans le respect de trois impératifs : l'amélioration du soutien aux plus démunis ; la préservation et le soutien du bénévolat ; le renforcement de la sécurité financière et juridique pour l'Etat.

Nous souhaitons que la mission puisse notamment répondre aux questions suivantes :

- les modalités actuelles du soutien public et les offres qu'il permet de développer au bénéfice des plus vulnérables sont-elles cohérentes avec les besoins identifiés dans le cadre des EGA et constatés auprès des bénéficiaires ? Le soutien public à la lutte contre la précarité alimentaire doit-il intégrer des formes d'intervention innovantes ? Si oui, comment ?
- la combinaison et l'articulation entre les différentes enveloppes européennes et nationales telle qu'elle existe aujourd'hui est-elle optimale pour répondre à ces besoins ? En particulier, la répartition des rôles entre les crédits européens et nationaux, entre les différents ministères concernés et entre l'Etat central et déconcentré doit-elle être revue ?

- le système spécifique des marchés publics pour l'achat de denrées destinées à l'aide alimentaire est-il efficace et efficient ? Si oui, sous quelles conditions sa sécurité opérationnelle, juridique et financière pourrait-elle être mieux assurée dans un cadre européen ou national ?
- comment l'Etat peut-il soutenir la diversification des sources de financement et d'approvisionnement des structures, par exemple par le biais de la défiscalisation et du mécénat ?
- comment l'Etat peut-il mieux accompagner les associations dans les défis qu'elles rencontrent (évolution des systèmes logistiques et d'information, préservation de la grande richesse que constitue le bénévolat, *etc*), tout en assurant un contrôle efficace et équilibré de leur activité ? Le système des conventions pluriannuelles d'objectifs et de moyens doit-il être adapté ?

La mission proposera les indicateurs de résultat et les modalités d'évaluation du soutien public à la lutte contre la précarité alimentaire.

Votre rapport devra nous être remis à la fin du mois de septembre 2019.

La mission pourra s'appuyer sur la direction générale de la cohésion sociale.



Agnès BUZYN



Christelle DUBOS



## LISTE DES ANNEXES

ANNEXE 1 :	SOURCES DES DENREES DISTRIBUEES ET DEPENSE FISCALE INDUITE.....	73
ANNEXE 2 :	ESTIMATION DE L'EFFORT FINANCIER DES CC(I)AS.....	75
ANNEXE 3 :	TYPES DE PRODUITS DISTRIBUES .....	77
ANNEXE 4 :	VALEUR NUTRITIONNELLE DES PRODUITS DU FEAD.....	81
ANNEXE 5 :	VALEUR NUTRITIONNELLE DES PRODUITS DU FEAD UTILISABLES EN HOTEL .....	85
ANNEXE 6 :	UTILISATION DES PRODUITS DU FEAD .....	89
ANNEXE 7 :	DISPARITES TERRITORIALES DES DISTRIBUTIONS.....	93
ANNEXE 8 :	TABLEAU COMPARATIF DES TEXTES NORMATIFS AVANT ET APRES LA LOI EGALIM.....	97
ANNEXE 9 :	PRIX DES DENREES DU FEAD LIVREES PAR RESEAU .....	127





## ANNEXE 1 : Sources des denrées distribuées et dépense fiscale induite

Denrée distribuées par assoc habilitées		Denrées fournies par associations habilitées		Total consolidé		
en tonnes	2018		2018		2018	en %
<b>FEAD</b>	49 258	<b>FEAD</b>	23 847	<b>FEAD</b>	73 105	22%
<b>CNES</b>	2 196	<b>CNES</b>	4 261	<b>CNES</b>	6 457	2%
<b>Fournitures des associations</b>	<b>75 345</b>					
<b>Dons des distributeurs</b>	62 818	<b>Dons des distributeurs</b>	41 693	<b>Dons des distributeurs</b>	104 511	31%
<b>Dons des autres entreprises</b>	43 341	<b>Dons des autres entreprises</b>	24 924	<b>Dons des autres entreprises</b>	68 265	20%
<b>Dons des particuliers</b>	14 143	<b>Dons des particuliers</b>	11 071	<b>Dons des particuliers</b>	25 214	8%
				<b>Sous-total</b>	197 990	59%
<b>Achats</b>	48 959	<b>Achats</b>	2 256	<b>Achats</b>	51 215	15%
<b>Source non précisée</b>	1 036	<b>Source non précisée</b>	5 659	<b>Source non précisée</b>	6 695	2%
<b>TOTAL</b>	<b>297 096</b>	<b>TOTAL</b>	<b>113 711</b>	<b>TOTAL (2)</b>	<b>335 462</b>	
		<b>Ecart avec les denrées distribuées fournies par des associations (1)</b>	<b>38 366</b>			
				<b>Réductions d'impôt</b>		
(1) cet écart correspond (sous réserve d'éventuelles erreurs d'imputation) :						
_pour 18011 t à des denrées distribuées par des personnes publiques (non astreintes à déclaration dans le SIAA)				Valorisation des dons des distributeurs (3) (4)	405	
_pour le reste à des denrées distribuées à des associations non habilitées (hors denrées achetées sur fonds publics)				Valorisation des dons des autres entreprises (5)	102	
(2) non comprises les denrées achetées ou collectées par des organismes non habilités (7600 t estimées pour les CC(I)AS)				Réduction pour les entreprises (au taux de 60%)	<b>304</b>	
(3) y inclus la prise en compte des rebuts, au taux de 20% des denrées collectées (source FFBA)						
(4) pour une valeur moyenne par tonne de 3 230 € (source rapport FFBA)				Valorisation des dons des particuliers (3)	81	
pour les achats on néglige les dons en espèces affectés à d'autres dépenses liées (frais logistiques notamment)						
(5) valeur moyenne des achats par tonne de 1 500 € (source Restaurants du Cœur)				Coût des achats sur fonds privés (4)	77	
on néglige les cas de dons effectués par des agriculteurs non imposables				Réduction d'Is ou d'IR (6)	<b>56</b>	
(6) hypothèse de répartition des dons en espèce : particuliers à 90%						
on néglige les cas de dons effectués par des particuliers non imposables				<b>Total des réductions (7)</b>	<b>361</b>	
(7) on néglige à l'inverse les dons en nature des particuliers, qui sont généralement effectués lors de collectes, même s'ils peuvent être pris en compte en l'absence d'obligation de délivrance d'une attestation fiscale				Valeur brute des dons	<b>666</b>	
				Valeur nette des dons	237	
				en %	40%	

RAPPORT IGAS N°2019-069R

<b>Répartition des sources par réseau en 2018</b>						
<b>en % du tonnage</b>	<b>RC</b>	<b>SPF</b>	<b>CRF</b>	<b>ANDES</b>	<b>I84</b>	<b>FFBA</b>
<b>FEAD</b>	25%	34%	4%			23%
<b>CNES</b>			0%	19%	41%	4%
<b>Fourniture Associations</b>		3%	50%	24%	44%	
<b>Dons des distributeurs</b>	25%	16%	33%	36%	13%	40%
<b>Dons des entreprises</b>	9%	41%	1%	0%		22%
<b>Dons des particuliers</b>	7%	5%	8%	3%		11%
<b>Sous-total des dons</b>	41%	61%	42%	39%	13%	73%
<b>Achats</b>	34%	2%	4%	17%		
<b>Autres</b>				0%	2%	
<b>Total</b>	100%	100%	100%	100%	100%	100%
<b>en tonnes</b>						
<b>FEAD</b>	27 072	21 093	1 092			23 814
<b>CNES</b>			11	2 107	74	3 761
<b>Fourniture Associations</b>		1 796	13 981	2 625	79	
<b>Dons des distributeurs</b>	26 986	9 800	9 167	3 859	24	40 948
<b>Dons des entreprises</b>	10 266	25 550	313	25		22 752
<b>Dons des particuliers</b>	7 311	2 960	2 325	339		11 042
<b>Sous-total des dons</b>	44 562	38 309	11 805	4 223	24	74 742
<b>Achats</b>	36 897	1 395	1 147	1 843		
<b>Autres</b>				47	4	
<b>Total en tonnes</b>	108 532	62 594	28 037	10 845	181	102 317

## ANNEXE 2 : Estimation de l'effort financier des CC(I)AS

<b>Tableau 1 – Elements sur l'enquête DGCS</b>			
CC(I)AS interrogés	<b>4014</b>		
dont répondants	<b>1951</b>	<b>49%</b>	des CC(I)AS interrogés
dont déclarant aide alimentaire	<b>1621</b>	<b>83%</b>	des CC(I)AS répondants
dont précisant activité	<b>1545</b>	<b>95%</b>	des CC(I)AS déclarants
CC(I)AS déclarant aide directe	<b>1532</b>	<b>99%</b>	des CC(I)AS précisant activité
CC(I)AS déclarant aide indirecte	<b>980</b>	<b>63%</b>	"
_dont mise à disposition de locaux, de matériel ou de personnel	<b>498</b>	<b>32%</b>	"
_dont coordination	<b>323</b>	<b>21%</b>	"
ne sont pas chiffrés dans l'enquête :			
<b>_ne sont pas chiffrées dans l'enquête les mises à disposition</b>			
<b>Tableau 2 – Comparaison entre les denrées déclarées dans le SIAA et celles déclarées dans l'enquête</b>			
<b>Tonnage total déclaré par les CC(I)AS répondant à l'enquête</b>	<b>5334</b>		
dont fournies par :			
Associations	3 560		
Achats	1 031		
Dons des entreprises	550		
Dons des particuliers	140		
Autres	53		
Nombre de CC(I)AS ayant déclaré un tonnage	<b>359</b>		
Tonnage moyen déclaré	<b>15</b>		
<b>Tonnage fourni aux CC(I)AS par les associations habilitées en 2018 (données SIAA)</b>	<b>15 376</b>		
Coefficient de redressement par rapport au déclaré	4,3		
Tonnages redressés :			
Achats	4 453		
Dons des entreprises	2 375		
Dons des particuliers	605		
Autres	229		
<b>Sous-total</b>	<b>7 662</b>		
<b>Tonnage total distribué</b>	<b>23 038</b>		
Rapport avec le tonnage déclaré comme provenant d'associations	6,5		

RAPPORT IGAS N°2019-069R

Tableau 3 – Répartition des dépenses déclarées par type d'action et extrapolations											
	Nombre de CC(I)AS déclarant l'activité	En % des déclarants	Budgets renseignés	Montant total renseigné	Taux de renseignement	Montant moyen des actions	Nombre de CC(I)AS redressé	En % de l'effectif total	Montant total redressé en M€ (Hypothèse 1)	Montant total redressé en M€ (Hypothèse 2)	Part de l'effort total
Colis	550	36%	331	1 363 305 €	60%	4 119 €	1499	37%	6,2	9,3	5%
Epicerie sociale	193	12%	117	3 649 448 €	61%	31 192 €	526	13%	16,4	24,8	14%
Restaurant social	22	1%	15	1 606 727 €	68%	107 115 €	60	1%	6,4	9,7	5%
Bon d'accès ep soc /rest soc	132	9%	50	513 860 €	38%	10 277 €	360	9%	3,7	5,6	3%
Bons alimentaires	856	55%	625	4 349 865 €	73%	6 960 €	2333	58%	16,2	24,5	14%
Chèques d'acc personnalisé	371	24%	302	9 742 644 €	81%	32 260 €	1011	25%	32,6	49,3	27%
Aides en espèces	191	12%	136	2 130 764 €	71%	15 667 €	521	13%	8,2	12,3	7%
Soutien à la rest scolaire	441	29%	290	3 311 190 €	66%	11 418 €	1202	30%	13,7	20,7	11%
Subventions	667	43%	507	4 609 918 €	76%	9 093 €	1818	45%	16,5	25,0	14%
<b>Total</b>	<b>1545</b>	<b>100%</b>		<b>26 667 802 €</b>					<b>120,0</b>	<b>181,4</b>	<b>100%</b>
Estimation des mises à disposition de locaux, de matériel et de personnel (1)									50,0	50,0	
Estimation du coût des foyers-clubs restaurants pour personnes âgées (2)									30,0	30,0	
<b>Total général</b>									<b>200,0</b>	<b>261,4</b>	
Hypothèse 1 : par extrapolation du nombre de CC(I)AS - le total est sensiblement équivalent à l'application d'un coefficient de redressement de 4,3 (voir tableau 2)											
Hypothèse 2 : par application d'un coefficient de redressement de 6,5 au lieu de 4,3											
(1) sur la base de trois fois l'estimation par les Restaurants du Cœur des mises à disposition les concernant (16 M€ en 2015) - ceci inclut les apports d'autres collectivités (départements)											
(2) sur la base du coût unitaire moyen déclaré des restaurants sociaux, pour 358 établissements gérés par des CC(I)AS enregistrés dans le répertoire Finess											

## ANNEXE 3 : Produits distribués et répartition cible

	2016	2017	2018	Moyenne triennale	valeurs cibles		
<b>% des denrées par réseau (valeurs extrêmes surlignées pour les 4 principaux)</b>							
<b>Fruits et légumes</b>							
Restaurants du coeur	30%	30%	30%	30%			
Secours populaire français	16%	13%	15%	15%			
Croix Rouge Française	24%	23%	24%	24%			
ANDES	29%	27%	27%	28%			
Imagine 84	18%	18%	12%	16%			
Sous-total	25%	24%	25%	24%	41%	-	45%
Fournitures par FFBA	25%	25%	24%				
<b>Féculeux</b>							
Restaurants du coeur	10%	9%	9%	9%			
Secours populaire français	12%	15%	20%	16%			
Croix Rouge Française	11%	11%	11%	11%			
ANDES	11%	11%	10%	11%			
Imagine 84	25%	24%	25%	25%			
Sous-total	11%	11%	13%	11%	8%	-	8%
Fournitures par FFBA	25%	24%	24%				
<b>Viandes, œufs, poissons et produits de la mer</b>							
Restaurants du coeur	11%	11%	11%	11%			
Secours populaire français	16%	10%	5%	10%			
Croix Rouge Française	8%	9%	8%	9%			
ANDES	11%	11%	15%	12%			
Imagine 84	5%	5%	6%	5%			
Sous-total	12%	10%	9%	10%	17%	-	19%
Fournitures par FFBA	8%	8%	8%				
<b>Produits Laitiers</b>							
Restaurants du coeur	31%	32%	32%	32%			
Secours populaire français	24%	45%	46%	38%			
Croix Rouge Française	32%	31%	30%	31%			
ANDES	20%	20%	20%	20%			
Imagine 84	27%	27%	29%	28%			
Sous-total	28%	35%	35%	33%	24%	-	28%
Fournitures par FFBA	27%	25%	25%				
<b>Matières grasses</b>							
Restaurants du coeur	1%	1%	1%	1%			
Secours populaire français	7%	5%	6%	6%			
Croix Rouge Française	4%	4%	3%	4%			
ANDES	3%	3%	3%	3%			
Imagine 84	6%	6%	10%	7%			
Sous-total	4%	3%	3%	3%	2%	-	3%
Fournitures par FFBA	2%	3%	3%				
<b>Sucre, plats cuisinés et autres produits gras, sucrés, salés</b>							
Restaurants du coeur	17%	17%	17%	17%			
Secours populaire français	24%	12%	8%	15%			
Croix Rouge Française	22%	22%	23%	22%			
ANDES	26%	28%	25%	26%			
Imagine 84	20%	21%	18%	20%			
Sous-total	20%	17%	16%	18%	2%	-	3%
Fournitures par FFBA	12%	14%	15%				



Table de conversion des valeurs cibles en poids brut										
	poids consommé		coefficient consommé/brut			poids brut				
	pour un colis type*		mini	maxi		coefficients mini		coefficients maxi		
	en g					en g		en g		
Fruits et légumes	5000	33%	0,7	0,9	a	7143	<b>45%</b>	5556	<b>41%</b>	
Féculeux (poids cuits)	3750	25%	3	3,4	b	1250	<b>8%</b>	1103	<b>8%</b>	
Lait et Produits laitiers	3750	25%	1	1	c	3750	<b>24%</b>	3750	<b>28%</b>	
Viandes/Oeufs/Poissons	1800	12%	0,6	0,8	d	3000	<b>19%</b>	2250	<b>17%</b>	
Matières grasses ajoutées	375	2,5%	1	1		375	<b>2%</b>	375	<b>3%</b>	
Produits gras sucrés salés	375	2,5%	1	1		375	<b>2%</b>	375	<b>3%</b>	
Total	15050					15893		13408		

\* source : N Darmon - Guide pratique pour une aide alimentaire équilibrée - 2008

a : 0,8 à 0,9 pour les fruits et légumes frais, poids net égoutté pour les conserves (le poids net égoutté peut ne représenter que 60% du produit)

b : 7 pour la purée lyophilisée - pour l'hypothèse de coefficient maximal postulé, on utilise la répartition actuelle du FEAD

la purée représentant 10% des tonnages de féculents secs commandés au titre du FEAD en 2019,

c : 10 pour le lait en poudre - on néglige ce paramètre (ainsi le lait concentré représentait moins de 1% des commandes quand il figurait dans les produits du FEAD)

d : 0,6 à 0,7 pour les viandes et poissons frais ou surgelés ; 0,9 pour les œufs ; poids net égoutté pour les conserves

le coefficient minimal ne serait pas substantiellement différent pour des conserves - cf. les normes prévues au cahier des charges du FEAD pour le thon et les sardines





## ANNEXE 4 : Valeur nutritionnelle des produits du FEAD

Dénomination cahier des charges FEAD 2019 (nb : on a négligé les apports du café moulu, qui n'est pas directement consommé)	Tonnages 2019	En%	Désignation des aliments (Table Ciqual 2017 - ANSES)	Energie, Règlement UE N° 1169/2011 (kcal/100g)	Protéines (g/100g)	dont protéines animales	Glucides (g/100g)	Lipides (g/100g)
Beurre doux surgelé	1053	1,3%	Beurre à 82% MG, doux	744	0,75	0,75	0,68	82
Steak haché surgelé de bœuf 15% MG	1205	1,5%	Boeuf, steak haché 15% MG, cru	209	20,2	20,2	0,47	14,1
Purée de pommes bananes sans sucre ajouté	1507	1,9%	Compote, tout type de fruits, allégée en sucres	69	0		16	0,069
Confiture extra de fraise (plus de 45% de fruits à la mise en oeuvre)	870	1,1%	Confiture de fraise (extra ou classique)	247	0,32		60,5	0,16
Graine de couscous calibre moyen	1154	1,4%	Couscous (semoule de blé dur roulée précuite à la vapeur), crue	365	12		72,7	1,45
Emmental	617	0,8%	Emmental ou emmenthal	384	28,2	28,2	0	30,2
Farine type 55	2519	3,1%	Farine de blé tendre ou froment T55 (pour pains)	350	9,03		73,7	1
Flageolet verts extra-fins	1417	1,8%	Haricot flageolet, appertisé, égouttés	92,9	6,1		12,2	0,79
Haricots verts très fins	2889	3,6%	Haricot vert, appertisé, égoutté	19,9	1,33		1,23	0,31
Huile de tournesol	2397	3,0%	Huile de tournesol	900	0		0	100
Lait demi écrémé UHT	43970	54,5%	Lait demi-écrémé, UHT	45,8	3,28	3,28	4,8	1,53
Lentilles cuisinées (carottes oignons)	1413	1,8%	Lentille, cuisinée, appertisée, égouttée	85,9	6,28		11,8	0,64
Coquillettes	2093	2,6%	Pâtes sèches standard, crues	336	11,5		65,8	1,79
Céréales types pétales au chocolat	576	0,7%	Pétales de blé chocolatés (non enrichis en vitamines et minéraux)	388	8,48		80,1	2,64
Petits pois très fins / carottes	2585	3,2%	Petits pois et carottes, appertisés, égouttés	50,1	2,57		7,59	0,33
Portions de filet de poisson blanc surgelé	474	0,6%	Poisson blanc, cuit (aliment moyen) (nb : pas de référence poisson blanc)	106	22	22	0	2,06
Purée de pommes de terre en flocons	760	0,9%	Pomme de terre, flocons déshydratés, nature	361	8,04		76,1	0,46
Chocolat en poudre petit déjeuner	836	1,0%	Poudre cacaoitée ou au chocolat pour boisson, sucrée	379	6,65		75,6	3,29
Escalopes de poulet surgelées	945	1,2%	Poulet, filet, sans peau, cru	108	23,5	23,5	0,45	1,34
Ratatouille	1982	2,5%	Ratatouille cuisinée	54,5	1,22		4,32	3,15
Raviolis de boeuf (mini 15% de viande et 4,9% de protéines)	1531	1,9%	Ravioli à la viande, sauce tomate, appertisé	89,8	4,9	3	11,1	2,83
Riz long étuvé	1993	2,5%	Riz blanc étuvé, cru	356	7,11		78,6	0,98
Sardine à l'huile	1308	1,6%	Sardine, à l'huile, appertisée, égouttée	207	24,4	24,4	0,49	12
Velouté de poireaux pommes de terre	1479	1,8%	Soupe aux poireaux et pommes de terre, préemballée à réchauffer	37,1	0,79		4,46	1,51
Sucre en morceau n°4	2065	2,6%	Sucre blanc	399	0		99,7	0
Thon entier listao au naturel	1005	1,2%	Thon, au naturel, appertisé, égoutté	111	26,8	26,8	0	0,4
Total	80640	100%						
Moyenne pondérée pour 100 g*				141,25	5,07	3,51	16,32	5,94
<b>% de l'apport énergétique</b>					<b>14,36%</b>	<b>9,93%</b>	<b>46,22%</b>	<b>37,82%</b>
<b>apport total pour 2600 kcal par jour (homme adulte)</b>				<b>2600,00</b>		<b>69% des protéines</b>		
<b>apport total pour 2100 kcal par jour (femme adulte)</b>				<b>2100,00</b>				
<b>RNP ou AS homme (en g, mg, µg ou % de l'apport énergétique)</b>					<b>min 10%</b>		<b>40% à 55%</b>	<b>35% à 40%</b>
<b>RNP ou AS femme (en g, mg, µg ou % de l'apport énergétique)</b>					<b>id</b>		<b>id</b>	<b>id</b>
les valeurs de la table ciqual surlignées correspondent :			RNP : référence nutritionnelle pour la population					
en rouge clair, à la présence de traces			AS : apport satisfaisant (quand RNP ne peut être estimée)					
en jaune, aux valeurs maximales			Sources : ANSES - Actualisation des repères du PNNS - 2016					
en vert, aux données non connues (et non pas nulles)			ANSES - Actualisation des apports nutritionnels conseillés pour les acides gras - 2011					
les valeurs en italiques sont déduites des données de la table								

RAPPORT IGAS N°2019-069R

Dénomination cahier des charges FEAD 2019 (nb : on a négligé les apports du café moulu, qui n'est pas directement consommé)	Sucres (g/100g)	dont sucres hors lactose et galactose	dont sucres libres	Fibres alimentaires (g/100g)	AG saturés (g/100g)	Total des acides laurique, myristique et palmitique	AG 18:1 9c (n-9), oléique (g/100g)	AG 18:2 9c,12c (n-6), linoléique (g/100g)	AG 18:3 c9,c12,c15 (n-3), alpha-linolénique (g/100g)	AG 20:5 5c,8c,11c,14c,17c (n-3) EPA (g/100g)	AG 22:6 4c,7c,10c,13c,16c,19c (n-3) DHA (g/100g)	Total DHA et EPA
Beurre doux surgelé	0,5			0	54,4	34,97	18,1	1,29	0,39	0	0	0
Steak haché surgelé de bœuf 15% MG	0	0		0	5,71	3,58	4,65	0,2	0,049	0,002	0,001	0,003
Purée de pommes bananes sans sucre ajouté	14	14		2	0,037	0,02	0,013	0,0098	0,0018	0,000056	0,000075	0,000131
Confiture extra de fraise (plus de 45% de fruits à la mise en oeuvre)	56,9	56,9	52,4	1,01	0,065	0,03	0,011	0,025	0,023	0	0	0
Graine de couscous calibre moyen	2,95	2,95		4,33	0,28	0,21	0,22	0,56	0,032	0	0,01	0,01
Emmental	0,17			0	18,9	13,14	5,6	0,5	0,12	0	0	0
Farine type 55	1,5	1,5		3,2	0,19	0,19	0,15	0,58	0,04	0,01	0,01	0,02
Flageolet verts extra-fins	0,2	0,2		6,3	0,11	0,06	0	0	0	0	0	0
Haricots verts très fins	0,46	0,46		3,36	0,09	0,08	0,009	0,065	0,077	0	0	0
Huile de tournesol	0	0		0	10,9	6,15	29,4	54,4	0,075	0	0	0
Lait demi écrémé UHT	4,8			0	0,9	0,61	0,29	0,024	0,0098	0	0	0
Lentilles cuisinées (carottes oignons)	0,42	0,42		4	0,11	0,10	0,15	0,21	0,05	0,01	0,01	0,02
Coquillette	2,12	2,12		3	0,37	0,24	0,18	0,72	0,038	0	0	0
Céréales types pétales au chocolat	30,3	30,3	27,3	4,93	1,4	0,70	0,63	0,47	0,029	0,01	0,01	0,02
Petits pois très fins / carottes	3,89	3,89		3,27	0,051	0,03	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01	0,02
Portions de filet de poisson blanc surgelé	0	0		0	0,42	0,30	0,33	0,069	0,016	0,11	0,18	0,29
Purée de pommes de terre en flocons	2,35	2,35		10,3	0,15	0,10	0,006	0,16	0,034	0	0	0
Chocolat en poudre petit déjeuner	67,9	67,9	61,1	10,5	2,16	0,97	0,79	0,11	0	0	0	0
Escalopes de poulet surgelées	0,2	0,2		0	0,39	0,28	0,58	0,31	0,013	0,0029	0,012	0,0149
Ratatouille	3,91	3,91		2,03	0,47	0,40	0,51	0,2	0,06	0,01	0,01	0,02
Raviolis de bœuf (mini 15% de viande et 4,9% de protéines)	2,23	2,23		1,41	1,14	0,74	0,87	0,41	0,068	0,0011	0,0056	0,0067
Riz long étuvé	0,4	0,4		1,32	0,21	0,19	0,3	0,34	0,0089	0,005	0,005	0,01
Sardine à l'huile	0	0		0	2,56	1,99	3,27	0,9	0,18	0,67	1	1,67
Velouté de poireaux pommes de terre	0,81	0,81		1,28	0,6	0,40	0,53	0,18	0,09	0,01	0,01	0,02
Sucre en morceau n°4	99,7	99,7	99,7	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Thon entier listao au naturel	0	0		0	0,086	0,08	0,078	0,0042	0,0017	0,02	0,088	0,108
Total												0
Moyenne pondérée pour 100 g*	7,46	4,83	3,95	1,07	1,92	1,24	1,52	1,75	0,03	0,01	0,02	0,03
<b>% de l'apport énergétique</b>			11,18%		12,22%	7,88%	9,68%	11,18%	0,19%			
apport total pour 2600 kcal par jour (homme adulte)		88,95		19,66						0,24	0,37	0,62
apport total pour 2100 kcal par jour (femme adulte)		71,84		15,88						0,20	0,30	0,50
RNP ou AS homme (en g, mg, µg ou % de l'apport énergétique)		max 100	max 10%	30,00	max 12%	max 8%	15% à 20%	4%	1%			0,50
RNP ou AS femme (en g, mg, µg ou % de l'apport énergétique)		id	id	id	id	id	id	id	id			id
les valeurs de la table ciqual surlignées correspondent :												
en rouge clair, à la présence de traces												
en jaune, aux valeurs maximales												
en vert, aux données non connues (et non pas nulles)												
les valeurs en italiques sont déduites des données de la table												

RAPPORT IGAS N°2019-069R

Dénomination cahier des charges FEAD 2019 (nb : on a négligé les apports du café moulu, qui n'est pas directement consommé)	Sel chlorure de sodium (g/100g)	Calcium (mg/100g)	Cuivre (mg/100g)	Fer (mg/100g)	Iode (µg/100g)	Magnésium (mg/100g)	Manganèse (mg/100g)	Phosphore (mg/100g)	Sélénium (µg/100g)	Zinc (mg/100g)
Beurre doux surgelé	0,039	17,8	0,026	0,026	1,5	2,05	0,0018	24	10	0,083
Steak haché surgelé de bœuf 15% MG	0,1	9,33	0,069	2,64	1	20	0,011	171	6,78	4,8
Purée de pommes bananes sans sucre ajouté	0,01	6,66	0,034	0,089	0,1	5,51	0,029	12	10	0,027
Confiture extra de fraise (plus de 45% de fruits à la mise en oeuvre)	0,0088	9,2	0,1	0,1	10	5,6	0,1	9,9	0	0,1
Graine de couscous calibre moyen	0,013	24	0,25	1,08	0	44	0,78	170	0	0,83
Emmental	0,56	898	0,043	0,15	13,8	48,9	0,024	610	10	3,48
Farine type 55	0,13	23	0,14	1	20	27	0,64	110	20	0,81
Flageolet verts extra-fins	0,73	63,1	0,1	1,3	10	26,5	0,1	86	2,2	0,1
Haricots verts très fins	0,69	42,7	0,13	0,81	1,6	13	0,094	25,3	0,9	0,23
Huile de tournesol	0	2,57	0,0042	0,019	0	0,58	0,0022	0	10	0
Lait demi écrémé UHT	0,11	117	0,0087	0,045	12,1	12,1	0,0031	89,1	10	0,39
Lentilles cuisinées (carottes oignons)	0,59	21	0,12	1,67	3	15,8	0,4	82,7	2,8	0,55
Coquille	0,031	20,5	0,27	1,5	0,6	57,5	0,75	165	4,8	1,31
Céréales types pétales au chocolat	0,64	25	0,4	5,6	20	80	1,5	200	20	1,4
Petits pois très fins / carottes	0,61	23	0,1	0,75	2	14	0,36	46	0	0,58
Portions de filet de poisson blanc surgelé	0,88	29,8	0,049	0,37	67,1	26,8	0,024	189	33	0,57
Purée de pommes de terre en flocons	0,55	48,5	0,27	2,26	0,5	70,7	0,45	223	0,5	1,05
Chocolat en poudre petit déjeuner	0,21	116	0,069	13	1,2	166	0,041	244	2,2	0,7
Escalopes de poulet surgelées	0,13	8	0,038	0,63	0	26,5	0,014	218	0	0,67
Ratatouille	0,94	16,4	0,074	0,38	3	18,6	0,13	22	10	0,17
Raviolis de boeuf (mini 15% de viande et 4,9% de protéines)	0,96	25,3	0,074	1,09	5,5	13,8	0,24	60,9	2,2	0,49
Riz long étuvé	0,012	101	0,24	0,97	2,2	31	2,47	162	6	1,36
Sardine à l'huile	0,75	333	0,062	1,97	80,1	38,5	0,1	306	35	1,89
Velouté de poireaux pommes de terre	0,73	16	0,02	0,17	20	5,6	0,04	16	20	0,13
Sucre en morceau n°4	0,0054	3,69	0,0055	0,077	0,3	1,65	0,0063	0	10	0,02
Thon entier listao au naturel	0,74	6,26	0,031	0,76	16	24	0,0037	155	305	0,45
Total										
Moyenne pondérée pour 100 g*	0,23	88,03	0,05	0,57	10,50	18,08	0,17	94,55	12,90	0,55
<b>% de l'apport énergétique</b>										
<b>apport total pour 2600 kcal par jour (homme adulte)</b>	<b>4,31</b>	<b>1620,37</b>	<b>0,97</b>	<b>10,41</b>	<b>193,22</b>	<b>332,82</b>	<b>3,04</b>	<b>1740,47</b>	<b>237,54</b>	<b>10,08</b>
<b>apport total pour 2100 kcal par jour (femme adulte)</b>	<b>3,48</b>	<b>1308,76</b>	<b>0,79</b>	<b>8,41</b>	<b>156,06</b>	<b>268,82</b>	<b>2,45</b>	<b>1405,76</b>	<b>191,86</b>	<b>8,14</b>
<b>RNP ou AS homme (en g, mg, µg ou % de l'apport énergétique)</b>	<b>max 8</b>	<b>1000,00</b>	<b>1,30</b>	<b>11,00</b>	<b>150,00</b>	<b>420,00</b>	<b>2,80</b>	<b>700,00</b>	<b>70,00</b>	<b>9,4 à 14</b>
<b>RNP ou AS femme (en g, mg, µg ou % de l'apport énergétique)</b>	<b>max 6,5</b>	<b>950,00</b>	<b>1,00</b>	<b>11 à 16</b>	<b>id</b>	<b>360,00</b>	<b>2,50</b>	<b>id</b>	<b>id</b>	<b>7,5 à 11</b>
les valeurs de la table ciqual surlignées correspondent :										
en rouge clair, à la présence de traces										
en jaune, aux valeurs maximales										
en vert, aux données non connues (et non pas nulles)										
les valeurs en italiques sont déduites des données de la table										

RAPPORT IGAS N°2019-069R

Dénomination cahier des charges FEAD 2019 (nb : on a négligé les apports du café moulu, qui n'est pas directement consommé)	Rétinol (µg/100g)	Beta- Carotène (µg/100g)	Vitamine A (rétinol + 1/12ème de la béta- carotène)	Vitamine D (µg/100g)	Vitamine E (mg/100g)	Vitamine C (mg/100g)	Vitamine B1 ou Thiamine (mg/100g)	Vitamine B2 ou Riboflavine (mg/100g)	Vitamine B3 ou PP ou Niacine (mg/100g)	Vitamine B5 ou Acide pantothéniqu e (mg/100g)	Vitamine B6 (mg/100g)	Vitamine B9 ou Folates totaux (µg/100g)	Vitamine B12 (µg/100g)
Beurre doux surgelé	675	158		1,12	2,11	0	0,006	0,035	0,071	0,11	0,0035	3	0,17
Steak haché surgelé de bœuf 15% MG	9,5	0		0,35	0,26	1	0,048	0,17	4,1	0,51	0,2	5,75	1,9
Purée de pommes bananes sans sucre ajouté	0	46,7		0	0,2	15,5	0,01	0,01	0,12	0,1	0,1	4	0
Confiture extra de fraise (plus de 45% de fruits à la mise en oeuvre)	0	50		0	0,1	1,1	0	0,05	0,05	0,05	0,05	22	0
Graine de couscous calibre moyen	0	0		0	0	0	0,16	0,078	3,49	1,24	0,11	20	0
Emmental	247	133		0,28	0,74	0	0,04	0,5	0,1	0,3	0,08	20	1,5
Farine type 55	0	1		0,25	0,4	0,5	0,15	0,01	0,1	0,56	0,054	15,4	0
Flageolet verts extra-fins	0	50		0	0,37	1	0,07	0,16	0,79	0,05	0,05	23	0
Haricots verts très fins	0	122		0	0,14	3,1	0,053	0,053	0,15	0,15	0,03	20,5	0
Huile de tournesol	0	0		0	58,3	0	0	0	0	0	0	0	0
Lait demi écrémé UHT	19,2	9,45		0,5	0,13	1,5	0,06	0,18	0,093	0,41	0,037	9,49	0,38
Lentilles cuisinées (carottes oignons)	0	25		0	0,19	0	0,083	0,043	0,43	0,2	0,12	11	0
Coquillette	0	0		0	0,2	0	0,12	0,048	1,35	0,37	0,096	23,7	0
Céréales types pétales au chocolat	21	5		0,25	0,56	0,5	0,13	0,03	2,5	0,51	0,065	22,4	2,31
Petits pois très fins / carottes	0	3000		0	0	6,6	0,074	0,053	0,58	0,12	0,088	18	0
Portions de filet de poisson blanc surgelé	7,86	1,5		1,43	0,71	0,41	0,061	0,091	2,1	0,24	0,21	15,3	1,86
Purée de pommes de terre en flocons	0	6		0	0,03	59	0,59	0,21	5,23	1,21	0,8	38	0
Chocolat en poudre petit déjeuner	0	0		0	0,1	0	0,06	0,04	0,5	0,041	0,02	23	0
Escalopes de poulet surgelées	7,5	0		0	0,39	0	0,08	0,13	9,91	1,17	0,68	6,5	0,3
Ratatouille	10	373		0	1,56	25,2	0,03	0,03	0,56	0	0,04	18	0
Raviolis de boeuf (mini 15% de viande et 4,9% de protéines)	0	150		0,14	0,32	1,22	0,37	0,27	1,25	0,4	0,15	3	0
Riz long étuvé	0	0		0	0,04	0	0,42	0,043	5,02	0,79	0,43	13	0
Sardine à l'huile	4,7	0		7,56	1,44	0	0,04	0,16	7,1	0,68	0,28	16	13,6
Velouté de poireaux pommes de terre	21	120		0	0,28	7,95	0,01	0,03	0,23	0,14	0,23	29,3	0,045
Sucre en morceau n°4	0	0		0	0	0	0	0,019	0	0	0	0	0
Thon entier listao au naturel	6,5	0		5,08	1,2	0	0,03	0,053	13,6	0,094	0,44	16,3	2,53
Total													
Moyenne pondérée pour 100 g*	22,39	125,85		0,50	1,98	2,84	0,08	0,13	0,90	0,37	0,08	11,80	0,53
<b>% de l'apport énergétique</b>													
<b>apport total pour 2600 kcal par jour (homme adulte)</b>	<b>412,08</b>	<b>2316,61</b>	<b>605,13</b>	<b>9,22</b>	<b>36,47</b>	<b>52,28</b>	<b>1,45</b>	<b>2,42</b>	<b>16,59</b>	<b>6,78</b>	<b>1,56</b>	<b>217,17</b>	<b>9,81</b>
<b>apport total pour 2100 kcal par jour (femme adulte)</b>	<b>332,84</b>	<b>1871,11</b>	<b>488,76</b>	<b>7,45</b>	<b>29,46</b>	<b>42,23</b>	<b>1,17</b>	<b>1,95</b>	<b>13,40</b>	<b>5,47</b>	<b>1,26</b>	<b>175,41</b>	<b>7,93</b>
<b>RNP ou AS homme (en g, mg, µg ou % de l'apport énergétique)</b>			<b>750,00</b>	<b>15,00</b>	<b>10,50</b>	<b>110,00</b>	<b>1,50</b>	<b>1,80</b>	<b>17,40</b>	<b>5,80</b>	<b>1,80</b>	<b>330,00</b>	<b>4,00</b>
<b>RNP ou AS femme (en g, mg, µg ou % de l'apport énergétique)</b>			<b>650,00</b>	<b>id</b>	<b>9,90</b>	<b>id</b>	<b>1,20</b>	<b>1,50</b>	<b>14,00</b>	<b>4,70</b>	<b>1,50</b>	<b>id</b>	<b>id</b>
les valeurs de la table ciqual surlignées correspondent :													
en rouge clair, à la présence de traces													
en jaune, aux valeurs maximales													
en vert, aux données non connues (et non pas nulles)													
les valeurs en italiques sont déduites des données de la table													

## ANNEXE 5 : Valeur nutritionnelle des produits du FEAD utilisables en hôtel

Dénomination cahier des charges FEAD 2019	Tonnages 2019	En%	Désignation des aliments (Table Ciqual)	Energie, Règlement UE N° 1169/2011 (kcal/100g)	Protéines (g/100g)	dont protéines animales	Glucides (g/100g)	Lipides (g/100g)
Beurre doux surgelé	1053	1,5%	Beurre à 82% MG, doux	744	0,75	0,75	0,68	82
Purée de pommes bananes sans sucre ajouté	1507	2,2%	Compote, tout type de fruits, allégée en sucres	69	0		16	0,069
Confiture extra de fraise (plus de 45% de fruits à la mise en oeuvre)	870	1,3%	Confiture de fraise (extra ou classique)	247	0,32		60,5	0,16
Graine de couscous calibre moyen	1154	1,7%	Couscous (semoule de blé dur roulée précuite à la vapeur), crue	365	12		72,7	1,45
Emmental	617	0,9%	Emmental ou emmenthal	384	28,2	28,2	0	30,2
Flageolet verts extra-fins	1417	2,0%	Haricot flageolet, appertisé, égouttés	92,9	6,1		12,2	0,79
Haricots verts très fins	2889	4,2%	Haricot vert, appertisé, égoutté	19,9	1,33		1,23	0,31
Lait demi écrémé UHT	43970	63,3%	Lait demi-écrémé, UHT	45,8	3,28	3,28	4,8	1,53
Lentilles cuisinées (carottes oignons)	1413	2,0%	Lentille, cuisinée, appertisée, égouttée	85,9	6,28		11,8	0,64
Céréales types pétales au chocolat	576	0,8%	Pétales de blé chocolatés (non enrichis en vitamines et minéraux)	388	8,48		80,1	2,64
Petits pois très fins / carottes	2585	3,7%	Petits pois et carottes, appertisés, égouttés	50,1	2,57		7,59	0,33
Portions de filet de poisson blanc surgelé	474	0,7%	Poisson blanc, cuit (aliment moyen) (nb : pas de référence poisson blanc)	106	22	22	0	2,06
Purée de pommes de terre en flocons	760	1,1%	Pomme de terre, flocons déshydratés, nature	361	8,04		76,1	0,46
Chocolat en poudre petit déjeuner	836	1,2%	Poudre cacaoitée ou au chocolat pour boisson, sucrée	379	6,65		75,6	3,29
Ratatouille	1982	2,9%	Ratatouille cuisinée	54,5	1,22		4,32	3,15
Raviolis de boeuf (mini 15% de viande et 4,9% de protéines)	1531	2,2%	Ravioli à la viande, sauce tomate, appertisé	89,8	4,9	3	11,1	2,83
Sardine à l'huile	1308	1,9%	Sardine, à l'huile, appertisée, égouttée	207	24,4	24,4	0,49	12
Velouté de poireaux pommes de terre	1479	2,1%	Soupe aux poireaux et pommes de terre, préemballée à réchauffer	37,1	0,79		4,46	1,51
Sucre en morceau n°4	2065	3,0%	Sucre blanc	399	0		99,7	0
Thon entier listao au naturel	1005	1,4%	Thon, au naturel, appertisé, égoutté	111	26,8	26,8	0	0,4
Total	69488	100%						
Moyenne pondérée pour 100 g*				94,76	4,34	3,40	12,02	3,06
<b>% de l'apport énergétique</b>					<b>18,31%</b>	<b>14,35%</b>	<b>50,74%</b>	<b>29,04%</b>
apport total pour 2600 kcal par jour (homme adulte)				2600,00		78%		
apport total pour 2100 kcal par jour (femme adulte)				2100,00		des protéines		
RNP ou AS homme (en g, mg, µg ou % de l'apport énergétique)					min 10%		40% à 55%	35% à 40%
RNP ou AS femme (en g, mg, µg ou % de l'apport énergétique)					id		id	id
les valeurs de la table ciqual surlignées correspondent :								
en rouge clair, à la présence de traces								
en jaune, aux valeurs maximales								
en vert, aux données non connues (et non pas nulles)								
les valeurs en italiques sont déduites des données de la table								
			RNP : référence nutritionnelle pour la population					
			AS : apport satisfaisant (quand RNP ne peut être estimée)					
			Sources : ANSES - Actualisation des repères du PNNS - 2016					
			ANSES - Actualisation des apports nutritionnels conseillés pour les acides gras - 2011					
* outre le café, ont été exclus : escalopes de poulet et steacks surgelés, farine, huile de tournesol, riz et coquillettes								

RAPPORT IGAS N°2019-069R

Dénomination cahier des charges FEAD 2019	Sucres (g/100g)	dont sucres hors lactose et galactose (g/100g)	dont sucres libres	Fibres alimentaires (g/100g)	AG saturés (g/100g)	Total des acides laurique, myristique et palmitique	AG 18:1 9c (n-9), oléique (g/100g)	AG 18:2 9c,12c (n-6), linoléique (g/100g)	AG 18:3 c9,c12,c15 (n-3), alpha- linoléique (g/100g)	AG 20:5 5c,8c,11c,1 4c,17c (n-3) EPA (g/100g)	AG 22:6 4c,7c,10c,1 3c,16c,19c (n-3) DHA (g/100g)	Total DHA et EPA
Beurre doux surgelé	0,5			0	54,4	34,97	18,1	1,29	0,39	0	0	0
Purée de pommes bananes sans sucre ajouté	14	14		2	0,037	0,02	0,013	0,0098	0,0018	0,000056	0,000075	0,000131
Confiture extra de fraise (plus de 45% de fruits à la mise en oeuvre)	56,9	56,9	52,4	1,01	0,065	0,03	0,011	0,025	0,023	0	0	0
Graine de couscous calibre moyen	2,95	2,95		4,33	0,28	0,21	0,22	0,56	0,032	0	0,01	0,01
Emmental	0,17			0	18,9	13,14	5,6	0,5	0,12	0	0	0
Flageolet verts extra-fins	0,2	0,2		6,3	0,11	0,06	0	0	0	0	0	0
Haricots verts très fins	0,46	0,46		3,36	0,09	0,08	0,009	0,065	0,077	0	0	0
Lait demi écrémé UHT	4,8			0	0,9	0,61	0,29	0,024	0,0098	0	0	0
Lentilles cuisinées (carottes oignons)	0,42	0,42		4	0,11	0,10	0,15	0,21	0,05	0,01	0,01	0,02
Céréales types pétales au chocolat	30,3	30,3	27,3	4,93	1,4	0,70	0,63	0,47	0,029	0,01	0,01	0,02
Petits pois très fins / carottes	3,89	3,89		3,27	0,051	0,03	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01	0,02
Portions de filet de poisson blanc surgelé	0	0		0	0,42	0,30	0,33	0,069	0,016	0,11	0,18	0,29
Purée de pommes de terre en flocons	2,35	2,35		10,3	0,15	0,10	0,006	0,16	0,034	0	0	0
Chocolat en poudre petit déjeuner	67,9	67,9	61,1	10,5	2,16	0,97	0,79	0,11	0	0	0	0
Ratatouille	3,91	3,91		2,03	0,47	0,40	0,51	0,2	0,06	0,01	0,01	0,02
Raviolis de boeuf (mini 15% de viande et 4,9% de protéines)	2,23	2,23		1,41	1,14	0,74	0,87	0,41	0,068	0,0011	0,0056	0,0067
Sardine à l'huile	0	0		0	2,56	1,99	3,27	0,9	0,18	0,67	1	1,67
Velouté de poireaux pommes de terre	0,81	0,81		1,28	0,6	0,40	0,53	0,18	0,09	0,01	0,01	0,02
Sucre en morceau n°4	99,7	99,7	99,7	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Thon entier listao au naturel	0	0		0	0,086	0,08	0,078	0,0042	0,0017	0,02	0,088	0,108
Total												
Moyenne pondérée pour 100 g*	8,52	5,48	4,58	1,00	1,72	1,14	0,64	0,10	0,03	0,01	0,02	0,04
<b>% de l'apport énergétique</b>			<b>19,33%</b>		<b>16,34%</b>	<b>10,81%</b>	<b>6,08%</b>	<b>0,94%</b>	<b>0,26%</b>			
<b>apport total pour 2600 kcal par jour (homme adulte)</b>		<b>150,23</b>	<b>125,65</b>	<b>27,30</b>						<b>0,41</b>	<b>0,62</b>	<b>1,03</b>
<b>apport total pour 2100 kcal par jour (femme adulte)</b>		<b>121,34</b>	<b>101,49</b>	<b>22,05</b>						<b>0,33</b>	<b>0,50</b>	<b>0,83</b>
<b>RNP ou AS homme (en g, mg, µg ou % de l'apport énergétique)</b>		<b>max 100</b>	<b>max 10%</b>	<b>30,00</b>	<b>max 12%</b>	<b>max 8%</b>	<b>15% à 20%</b>	<b>4%</b>	<b>1%</b>			<b>0,50</b>
<b>RNP ou AS femme (en g, mg, µg ou % de l'apport énergétique)</b>		<b>id</b>	<b>id</b>	<b>id</b>	<b>id</b>	<b>id</b>	<b>id</b>	<b>id</b>	<b>id</b>			<b>id</b>
les valeurs de la table ciqual surlignées correspondent :												
en rouge clair, à la présence de traces												
en jaune, aux valeurs maximales												
en vert, aux données non connues (et non pas nulles)												
les valeurs en italiques sont déduites des données de la table												
* outre le café, ont été exclus : escalopes de poulet et steacks surgelés, farine, huile de tournesol, riz et coquillettes												

RAPPORT IGAS N°2019-069R

Dénomination cahier des charges FEAD 2019	Sel chlorure de sodium (g/100g)	Calcium (mg/100g)	Cuivre (mg/100g)	Fer (mg/100g)	Iode (µg/100g)	Magnésium (mg/100g)	Manganèse (mg/100g)	Phosphore (mg/100g)	Sélénium (µg/100g)	Zinc (mg/100g)
Beurre doux surgelé	0,039	17,8	0,026	0,026	1,5	2,05	0,0018	24	10	0,083
Purée de pommes bananes sans sucre ajouté	0,01	6,66	0,034	0,089	0,1	5,51	0,029	12	10	0,027
Confiture extra de fraise (plus de 45% de fruits à la mise en oeuvre)	0,0088	9,2	0,1	0,1	10	5,6	0,1	9,9	0	0,1
Graine de couscous calibre moyen	0,013	24	0,25	1,08	0	44	0,78	170	0	0,83
Emmental	0,56	898	0,043	0,15	13,8	48,9	0,024	610	10	3,48
Flageolet verts extra-fins	0,73	63,1	0,1	1,3	10	26,5	0,1	86	2,2	0,1
Haricots verts très fins	0,69	42,7	0,13	0,81	1,6	13	0,094	25,3	0,9	0,23
Lait demi écrémé UHT	0,11	117	0,0087	0,045	12,1	12,1	0,0031	89,1	10	0,39
Lentilles cuisinées (carottes oignons)	0,59	21	0,12	1,67	3	15,8	0,4	82,7	2,8	0,55
Céréales types pétales au chocolat	0,64	25	0,4	5,6	20	80	1,5	200	20	1,4
Petits pois très fins / carottes	0,61	23	0,1	0,75	2	14	0,36	46	0	0,58
Portions de filet de poisson blanc surgelé	0,88	29,8	0,049	0,37	67,1	26,8	0,024	189	33	0,57
Purée de pommes de terre en flocons	0,55	48,5	0,27	2,26	0,5	70,7	0,45	223	0,5	1,05
Chocolat en poudre petit déjeuner	0,21	116	0,069	13	1,2	166	0,041	244	2,2	0,7
Ratatouille	0,94	16,4	0,074	0,38	3	18,6	0,13	22	10	0,17
Ravioles de boeuf (mini 15% de viande et 4,9% de protéines)	0,96	25,3	0,074	1,09	5,5	13,8	0,24	60,9	2,2	0,49
Sardine à l'huile	0,75	333	0,062	1,97	80,1	38,5	0,1	306	35	1,89
Velouté de poireaux pommes de terre	0,73	16	0,02	0,17	20	5,6	0,04	16	20	0,13
Sucre en morceau n°4	0,0054	3,69	0,0055	0,077	0,3	1,65	0,0063	0	10	0,02
Thon entier listao au naturel	0,74	6,26	0,031	0,76	16	24	0,0037	155	305	0,45
Total										
Moyenne pondérée pour 100 g*	0,26	97,45	0,04	0,49	11,36	16,66	0,07	90,19	13,47	0,44
<b>% de l'apport énergétique</b>										
apport total pour 2600 kcal par jour (homme adulte)	7,20	2673,85	1,08	13,51	311,64	457,01	2,04	2474,81	369,64	11,95
apport total pour 2100 kcal par jour (femme adulte)	5,81	2159,65	0,87	10,91	251,71	369,13	1,65	1998,89	298,56	9,65
RNP ou AS homme (en g, mg, µg ou % de l'apport énergétique)	max 8	1000,00	1,30	11,00	150,00	420,00	2,80	700,00	70,00	9,4 à 14
RNP ou AS femme (en g, mg, µg ou % de l'apport énergétique)	max 6,5	950,00	1,00	11 à 16	id	360,00	2,50	id	id	7,5 à 11
les valeurs de la table ciqual surlignées correspondent :										
en rouge clair, à la présence de traces										
en jaune, aux valeurs maximales										
en vert, aux données non connues (et non pas nulles)										
les valeurs en italiques sont déduites des données de la table										
* outre le café, ont été exclus : escalopes de poulet et steacks surgelés, farine, huile de tournesol, riz et coquillettes										

RAPPORT IGAS N°2019-069R

Dénomination cahier des charges FEAD 2019	Rétinol (µg/100g)	Beta- Carotène (µg/100g)	Vitamine A (rétinol + la bêta- carotène) 1/12ème de	Vitamine D (µg/100g)	Vitamine E (mg/100g)	Vitamine C (mg/100g)	Vitamine B1 ou Thiamine (mg/100g)	Vitamine B2 ou Riboflavine (mg/100g)	Vitamine B3 ou PP ou Niacine (mg/100g)	Vitamine B5 ou Acide pantothéniqu e (mg/100g)	Vitamine B6 (mg/100g)	Vitamine B9 ou Folate s totaux (µg/100g)	Vitamine B12 (µg/100g)
Beurre doux surgelé	675	158		1,12	2,11	0	0,006	0,035	0,071	0,11	0,0035	3	0,17
Purée de pommes bananes sans sucre ajouté	0	46,7		0	0,2	15,5	0,01	0,01	0,12	0,1	0,1	4	0
Confiture extra de fraise (plus de 45% de fruits à la mise en oeuvre)	0	50		0	0,1	1,1	0	0,05	0,05	0,05	0,05	22	0
Graine de couscous calibre moyen	0	0		0	0	0	0,16	0,078	3,49	1,24	0,11	20	0
Emmental	247	133		0,28	0,74	0	0,04	0,5	0,1	0,3	0,08	20	1,5
Flageolet verts extra-fins	0	50		0	0,37	1	0,07	0,16	0,79	0,05	0,05	23	0
Haricots verts très fins	0	122		0	0,14	3,1	0,053	0,053	0,15	0,15	0,03	20,5	0
Lait demi écrémé UHT	19,2	9,45		0,5	0,13	1,5	0,06	0,18	0,093	0,41	0,037	9,49	0,38
Lentilles cuisinées (carottes oignons)	0	25		0	0,19	0	0,083	0,043	0,43	0,2	0,12	11	0
Céréales types pétales au chocolat	21	5		0,25	0,56	0,5	0,13	0,03	2,5	0,51	0,065	22,4	2,31
Petits pois très fins / carottes	0	3000		0	0	6,6	0,074	0,053	0,58	0,12	0,088	18	0
Portions de filet de poisson blanc surgelé	7,86	1,5		1,43	0,71	0,41	0,061	0,091	2,1	0,24	0,21	15,3	1,86
Purée de pommes de terre en flocons	0	6		0	0,03	59	0,59	0,21	5,23	1,21	0,8	38	0
Chocolat en poudre petit déjeuner	0	0		0	0,1	0	0,06	0,04	0,5	0,041	0,02	23	0
Ratatouille	10	373		0	1,56	25,2	0,03	0,03	0,56	0	0,04	18	0
Raviolis de boeuf (mini 15% de viande et 4,9% de protéines)	0	150		0,14	0,32	1,22	0,37	0,27	1,25	0,4	0,15	3	0
Sardine à l'huile	4,7	0		7,56	1,44	0	0,04	0,16	7,1	0,68	0,28	16	13,6
Velouté de poireaux pommes de terre	21	120		0	0,28	7,95	0,01	0,03	0,23	0,14	0,23	29,3	0,045
Sucre en morceau n°4	0	0		0	0	0	0	0,019	0	0	0	0	0
Thon entier listao au naturel	6,5	0		5,08	1,2	0	0,03	0,053	13,6	0,094	0,44	16,3	2,53
Total													
Moyenne pondérée pour 100 g*	25,71	146,01		0,57	0,26	3,26	0,07	0,14	0,65	0,35	0,07	11,86	0,58
<b>% de l'apport énergétique</b>													
<b>apport total pour 2600 kcal par jour (homme adulte)</b>	<b>705,53</b>	<b>4006,41</b>	<b>1039,39</b>	<b>15,54</b>	<b>7,04</b>	<b>89,47</b>	<b>1,88</b>	<b>3,97</b>	<b>17,88</b>	<b>9,56</b>	<b>1,89</b>	<b>325,38</b>	<b>15,96</b>
<b>apport total pour 2100 kcal par jour (femme adulte)</b>	<b>569,85</b>	<b>3235,95</b>	<b>839,51</b>	<b>12,55</b>	<b>5,69</b>	<b>72,26</b>	<b>1,52</b>	<b>3,21</b>	<b>14,44</b>	<b>7,72</b>	<b>1,52</b>	<b>262,81</b>	<b>12,89</b>
<b>RNP ou AS homme (en g, mg, µg ou % de l'apport énergétique)</b>			<b>750,00</b>	<b>15,00</b>	<b>10,50</b>	<b>110,00</b>	<b>1,50</b>	<b>1,80</b>	<b>17,40</b>	<b>5,80</b>	<b>1,80</b>	<b>330,00</b>	<b>4,00</b>
<b>RNP ou AS femme (en g, mg, µg ou % de l'apport énergétique)</b>			<b>650,00</b>	<b>id</b>	<b>9,90</b>	<b>id</b>	<b>1,20</b>	<b>1,50</b>	<b>14,00</b>	<b>4,70</b>	<b>1,50</b>	<b>id</b>	<b>id</b>
les valeurs de la table ciqual surlignées correspondent :													
en rouge clair, à la présence de traces													
en jaune, aux valeurs maximales													
en vert, aux données non connues (et non pas nulles)													
les valeurs en italiques sont déduites des données de la table													
* outre le café, ont été exclus : escalopes de poulet et steacks surgelés, farine, huile de tournesol, riz et coquillettes													



# ANNEXE 6 : Utilisation des produits du FEAD

Mode de conservation	Type de produits	FEAD 2016 43 produits dont non demandés par (nb : les produits ne figurant plus dans la liste en 2019 sont en italiques)			FEAD 2017 33 produits dont non demandés par (nb : pas de commande de beurre au titre de 2017)			FEAD 2018 33 produits dont non demandés par				
		14 CRF	13 RC	5 SPF	7 CRF	6 RC	11 CRF	1 FFBA	3 RC			
Surgelé	Viandes, œufs, poissons et produits surgelés	Escalopes de dinde surgelées	x									
Surgelé	Viandes, œufs, poissons et produits surgelés	Filets de poisson blanc surgelés										
Ambiant	Viandes, œufs, poissons et produits	Sardines à l'huile									x	
Surgelé	Viandes, œufs, poissons et produits	Steak haché de bœuf 15% MG surgelé			x							
Ambiant	Viandes, œufs, poissons et produits	Thon entier au naturel										
Ambiant	Sucre	Sucre en morceaux n°4	x									x
Frais	Produits laitiers	Emmental	x	x				x	x		x	x
Ambiant	Produits laitiers	Lait demi écrémé UHT										
Ambiant	Plats cuisinés	Ratatouille			x						x	
Ambiant	Plats cuisinés											
Surgelé	Matières grasses	Beurre doux surgelé										
Ambiant	Matières grasses	Huile de tournesol										
Ambiant	Fruits et légumes (en conserve)											
Ambiant	Fruits et légumes (en conserve)	Haricots verts très fins										
Ambiant	Fruits et légumes (en conserve)	Lentilles cuisinées										
Ambiant	Fruits et légumes (en conserve)	Petits pois très fins / carottes	x									
Ambiant	Fruits et légumes (en conserve)	Purée pommes-bananes sans sucre ajouté			x			x				
Ambiant	Fruits et légumes (en conserve)	Purée de pommes de terre en flocons			x			x				
Ambiant	Fruits et légumes (en conserve)	Mouliné de légumes variés (déshydraté)			x							
Ambiant	Féculeux	Pâtes Torti										
Ambiant	Féculeux	Farine type 65	x	x				x			x	
Ambiant	Féculeux	Graine de couscous calibre moyen	x					x			x	
Ambiant	Féculeux	Riz long étuvé										
Ambiant	Autres produits gras, sucrés, salés	Céréales petit déjeuner riz et blé complet						x				
Ambiant	Autres produits gras, sucrés, salés	Chocolat en poudre petit déjeuner			x			x			x	
Ambiant	Autres produits gras, sucrés, salés	Confiture extra d'abricots avec morceaux	x									
Ambiant	Autres	Café moulu			x							
Surgelé	Viandes, œufs, poissons et produits surgelés	Côte de porc avec os	x		x							
Surgelé	Viandes, œufs, poissons et produits surgelés	Cuisses de poulet déjointées surgelées										
Ambiant	Sucre	Sucre en poudre			x							
Ambiant	Produits laitiers	Fromage fondu			x			x			x	x
Ambiant	Produits laitiers	Lait entier concentré non sucré			x							
Ambiant	Plats cuisinés	Emincé de poulet au curry et riz						x			x	
Surgelé	Plats cuisinés	Lasagnes pur bœuf surgelées			x							
Surgelé	Plats cuisinés	Poisson blanc à la bordelaise surgelé	x								x	
Surgelé	Plats cuisinés	Quiche lorraine surgelée	x									
Ambiant	Plats cuisinés	Taboulé aux tomates	x									
Frais	Matières grasses	Beurre doux frais	x	x								
Ambiant	Fruits et légumes (en conserve)	Ananas au sirop léger	x		x							
Ambiant	Fruits et légumes (en conserve)	Poires au sirop						x				
Ambiant	Autres produits gras, sucrés, salés	Chocolat noir 65%										
Ambiant	Autres produits gras, sucrés, salés	Crème dessert chocolat										
Ambiant	Autres produits gras, sucrés, salés	Crème dessert vanille			x							
Ambiant	Autres produits gras, sucrés, salés	Galettes type palets bretons						x			x	x
Ambiant	Autres produits gras, sucrés, salés	Gâteau de semoule avec raisins, nappage caramel	x					x				



RAPPORT IGAS N°2019-069R

Mode de conservation	Type de produits	FEAD 2019 27 produits dont non demandés par	4 1 1			Moyenne 2016-2019 9 0,5 2,5			1,25	Utilisation selon les publics 7 utilisables par personne à la rue (sans moyen de cuisson)	20 utilisables par personne en hôtel (avec micro- ondes)	Observations recueillies  commentaires
			CRF	FFBA	RC	CRF	FFBA	RC				
Surgelé	Viandes, œufs, poissons et produits	Escalopes de poulet surgelées				2	0	0	0			
Surgelé	Viandes, œufs, poissons et produits	Portions de filet de poisson blanc surgelé		x		0	1	0	0		1	trop grande quantité, faute de qualité et de variété - les poissons des Paniers de la mer sont bien plus appréciés
Ambiant	Viandes, œufs, poissons et produits	Sardine à l'huile				1	0	0	0	1	1	
Surgelé	Viandes, œufs, poissons et produits	Steak haché surgelé de bœuf 15% MG				0	0	0	0			gros problème de qualité
Ambiant	Viandes, œufs, poissons et produits	Thon entier listao au naturel				0	0	0	0	1	1	
Ambiant	Sucre	Sucre en morceau n°4				1	0	1	0	1	1	
Frais	Produits laitiers	Emmental	x		x	4	0	3	0	1	1	lors de la ramasse, les fromages sont récupérés en grande quantité
Ambiant	Produits laitiers	Lait demi écrémé UHT				0	0	0	0	1	1	
Ambiant	Plats cuisinés	Ratatouille				1	0	0	1	?	1	les plats cuisinés ne sont pas appréciés - pourrait être remplacée par des tomates pelées en conserve qui font défaut
Ambiant	Plats cuisinés	Raviolis de bœuf				0	0	0	0	?	1	les bénéficiaires se méfient des plats cuisinés.
Surgelé	Matières grasses	Beurre doux surgelé				0	0	0	0		1	en trop grande quantité - dans certaines régions de France, seul le beurre salé est consommé
Ambiant	Matières grasses	Huile de tournesol				0	0	0	0			
Ambiant	Fruits et légumes (en conserve)	Flageolet verts extra-fins				0	0	0	0	?	1	
Ambiant	Fruits et légumes (en conserve)	Haricots verts très fins				0	0	0	0	?	1	
Ambiant	Fruits et légumes (en conserve)	Lentilles cuisinées (carottes oignons...)				0	0	0	0	?	1	les bénéficiaires se méfient des plats cuisinés
Ambiant	Fruits et légumes (en conserve)	Petits pois très fins / carottes				1	0	0	0	?	1	
Ambiant	Fruits et légumes (en conserve)	Purée de pommes bananes sans sucre ajouté				0	0	1	0	1	1	produit transformé inutile
Ambiant	Fruits et légumes (en conserve)	Purée de pommes de terre en flocons				0	0	1	0		1	les bénéficiaires préfèrent les sacs de pomme de terre - il reste encore dans certaines structures des produits de 2018
Ambiant	Fruits et légumes (en conserve)	Velouté de poireaux pommes de terre				0	0	0	0	?	1	ce produit a vraiment du mal à partir
Ambiant	Féculeux	Coquillettes				0	0	0	0			pates semi-complètes si possible
Ambiant	Féculeux	Farine type 55	x			4	0	0	0			
Ambiant	Féculeux	Graine de couscous calibre moyen	x			4	0	0	0		1	
Ambiant	Féculeux	Riz long étuvé				0	0	0	0			toujours le problème de la diversité - certaines structures croulent sous les paquets de riz.
Ambiant	Autres produits gras, sucrés, salés	Céréales types pétales au chocolat				0	0	1	0		1	pas apprécié
Ambiant	Autres produits gras, sucrés, salés	Chocolat en poudre petit déjeuner	x			3	0	0	0		1	attention au sucre
Ambiant	Autres produits gras, sucrés, salés	Confiture extra de fraise				1	0	0	0	1	1	
Ambiant	Autres	Café moulu (100 % arabica)				0	0	0	0			lors de la ramasse, le café est récupéré en grande quantité



## ANNEXE 7 : Disparités territoriales des distributions

France (hors Guadeloupe et Guyane)		233260	27 522 741	63 968 896	2,32	15	56	24		
Région ou Département		Volume distribué (en tonnes)	Nombre de ménages	Nombre de personnes dans les ménages	Nombre moyen de personnes par ménage	Taux de pauvreté-Ensemble (%)	Moyenne distribuée par ménage pauvre	Moyenne distribuée par membre d'un ménage pauvre moyen	En % de la moyenne nationale	Rapport avec la moyenne régionale
<b>REG</b>	<b>Auvergne-Rhône-Alpes</b>	<b>29137</b>	<b>3 320 218</b>	<b>7 679 762</b>	<b>2,31</b>	<b>13</b>	<b>69</b>	<b>30</b>	<b>124%</b>	<b>1,00</b>
DPT	Savoie	1904	185458	422324	2,28	10	99	43	181%	1,46
DPT	Rhône	9841	750851	1753887	2,34	14	94	40	167%	1,35
DPT	Allier	1556	158278	332657	2,10	16	63	30	126%	1,02
DPT	Ain	1926	251277	612897	2,44	11	70	29	120%	0,97
DPT	Isère	3943	512465	1231373	2,40	12	66	28	115%	0,93
DPT	Loire	2961	322513	740483	2,30	15	62	27	112%	0,91
DPT	Drôme	1903	216580	502219	2,32	16	57	24	102%	0,82
DPT	Puy-de-Dôme	1934	285238	622590	2,18	13	53	24	101%	0,82
DPT	Haute-Savoie	1659	331859	780927	2,35	9	54	23	96%	0,78
DPT	Haute-Loire	515	98848	223222	2,26	13	41	18	76%	0,62
DPT	Ardèche	732	140425	317137	2,26	15	35	16	65%	0,53
DPT	Cantal	263	66426	140049	2,11	14	28	13	55%	0,44
<b>REG</b>	<b>Bourgogne-Franche-Comté</b>	<b>11687</b>	<b>1 221 204</b>	<b>2 725 011</b>	<b>2,23</b>	<b>13</b>	<b>72</b>	<b>32</b>	<b>136%</b>	<b>1,00</b>
DPT	Doubs	3379	228092	522983	2,29	12	120	53	219%	1,62
DPT	Haute-Saône	1529	102309	234362	2,29	14	105	46	192%	1,41
DPT	Côte-d'Or	2036	225438	500397	2,22	12	77	35	145%	1,07
DPT	Territoire de Belfort	666	59639	135543	2,27	15	74	33	136%	1,00
DPT	Saône-et-Loire	1719	245286	540632	2,20	13	53	24	100%	0,74
DPT	Yonne	1145	148124	332475	2,24	15	53	24	98%	0,73
DPT	Jura	676	114239	256722	2,25	12	50	22	92%	0,68
DPT	Nièvre	538	98077	201897	2,06	16	35	17	71%	0,52
<b>REG</b>	<b>Bretagne</b>	<b>10529</b>	<b>1 429 087</b>	<b>3 220 412</b>	<b>2,25</b>	<b>11</b>	<b>66</b>	<b>29</b>	<b>122%</b>	<b>1,00</b>
DPT	Ille-et-Vilaine	4141	428781	1000230	2,33	11	89	38	158%	1,30
DPT	Morbihan	2471	329913	738554	2,24	11	66	29	122%	1,01
DPT	Côtes-d'Armor	1803	266194	591742	2,22	12	56	25	105%	0,86
DPT	Finistère	2114	404199	889886	2,20	11	48	22	91%	0,75
<b>REG</b>	<b>Centre-Val de Loire</b>	<b>9777</b>	<b>1 108 425</b>	<b>2 526 871</b>	<b>2,28</b>	<b>13</b>	<b>67</b>	<b>29</b>	<b>122%</b>	<b>1,00</b>
DPT	Cher	1876	138296	300317	2,17	15	92	42	177%	1,45
DPT	Loir-et-Cher	1269	145051	326994	2,25	13	68	30	127%	1,03
DPT	Indre	954	102762	217116	2,11	15	63	30	125%	1,02
DPT	Eure-et-Loir	1513	178736	430321	2,41	12	70	29	121%	0,99
DPT	Loiret	2385	282045	665835	2,36	13	63	27	112%	0,91
DPT	Indre-et-Loire	1779	261535	586289	2,24	13	54	24	101%	0,83
<b>REG</b>	<b>Corse</b>	<b>773</b>	<b>123 794</b>	<b>270 176</b>	<b>2,18</b>	<b>20</b>	<b>32</b>	<b>14</b>	<b>60%</b>	<b>1,00</b>
<b>REG</b>	<b>Grand-Est</b>	<b>20059</b>	<b>2 315 293</b>	<b>5 326 074</b>	<b>2,30</b>	<b>15</b>	<b>59</b>	<b>26</b>	<b>108%</b>	<b>1,00</b>
DPT	Bas-Rhin	4445	455333	1072430	2,36	13	75	32	132%	1,23
DPT	Haute-Marne	804	79057	174222	2,20	16	65	29	123%	1,14
DPT	Haut-Rhin	2817	314855	740998	2,35	13	68	29	120%	1,12
DPT	Meurthe-et-Moselle	2792	304241	687137	2,26	15	63	28	116%	1,08
DPT	Ardennes	1426	118110	271378	2,30	20	62	27	112%	1,04
DPT	Vosges	1535	163687	363459	2,22	16	58	26	109%	1,01
DPT	Aube	1142	131315	295352	2,25	16	55	24	101%	0,94
DPT	Moselle	2972	431410	1000751	2,32	15	47	20	84%	0,78
DPT	Marne	1590	237349	538177	2,27	15	46	20	84%	0,78
DPT	Meuse	536	79936	182173	2,28	16	43	19	79%	0,73

RAPPORT IGAS N°2019-069R

France		233260	27 522 741	63 968 896	2,32	15	56	24		
(hors Guadeloupe et Guyane)										
REG	Région ou Département	Volume distribué (en tonnes)	Nombre de ménages	Nombre de personnes dans les ménages	Nombre moyen de personnes par ménage	Taux de pauvreté-Ensemble (%)	Moyenne distribuée par ménage pauvre	Moyenne distribuée par membre d'un ménage pauvre moyen	En % de la moyenne nationale	Rapport avec la moyenne régionale
<b>REG</b>	<b>Hauts-de-France</b>	<b>28876</b>	<b>2 409 813</b>	<b>5 854 560</b>	<b>2,43</b>	<b>19</b>	<b>64</b>	<b>27</b>	<b>111%</b>	<b>1,00</b>
DPT	Somme	3137	233120	546736	2,35	17	78	33	138%	1,25
DPT	Aisne	3019	222328	526711	2,37	19	71	30	126%	1,14
DPT	Pas-de-Calais	8636	595175	1451599	2,44	20	71	29	122%	1,11
DPT	Nord	12665	1037543	2517615	2,43	19	63	26	108%	0,98
DPT	Oise	1417	321647	811901	2,52	13	33	13	54%	0,49
<b>REG</b>	<b>Île-de-France</b>	<b>27651</b>	<b>4 866 994</b>	<b>11 973 482</b>	<b>2,46</b>	<b>16</b>	<b>36</b>	<b>15</b>	<b>61%</b>	<b>1,00</b>
DPT	Seine-et-Marne	4525	527840	1380993	2,62	12	73	28	116%	1,91
DPT	Yvelines	3751	559962	1444273	2,58	10	69	27	112%	1,84
DPT	Essonne	3116	492301	1276376	2,59	13	49	19	79%	1,30
DPT	Val-d'Oise	2721	449332	1232367	2,74	17	35	13	54%	0,89
DPT	Val-de-Marne	2734	547551	1350624	2,47	17	30	12	50%	0,83
DPT	Hauts-de-Seine	2315	677787	1586745	2,34	12	28	12	49%	0,81
DPT	Paris	3854	1030953	2096399	2,03	16	23	11	47%	0,78
DPT	Seine-Saint-Denis	4635	581268	1605706	2,76	29	27	10	42%	0,69
<b>REG</b>	<b>Martinique</b>	<b>430</b>	<b>149 744</b>	<b>350 988</b>	<b>2,34</b>	<b>31</b>	<b>9</b>	<b>4</b>	<b>17%</b>	<b>1,00</b>
<b>REG</b>	<b>Normandie</b>	<b>14834</b>	<b>1 407 483</b>	<b>3 241 777</b>	<b>2,30</b>	<b>14</b>	<b>76</b>	<b>33</b>	<b>137%</b>	<b>1,00</b>
DPT	Seine-Maritime	8102	527668	1215093	2,30	15	104	45	189%	1,38
DPT	Calvados	3184	293108	667579	2,28	13	84	37	154%	1,12
DPT	Eure	1802	243182	593941	2,44	13	56	23	96%	0,70
DPT	Manche	1071	219546	489620	2,23	13	38	17	71%	0,52
DPT	Orne	674	123979	275545	2,22	16	34	15	63%	0,46
<b>REG</b>	<b>Nouvelle-Aquitaine</b>	<b>23807</b>	<b>2 594 663</b>	<b>5 729 104</b>	<b>2,21</b>	<b>14</b>	<b>67</b>	<b>30</b>	<b>127%</b>	<b>1,00</b>
DPT	Lot-et-Garonne	1986	145494	323041	2,22	17	80	36	151%	1,19
DPT	Landes	1721	178290	401356	2,25	12	80	36	149%	1,18
DPT	Deux-Sèvres	1644	160680	368482	2,29	13	82	36	149%	1,18
DPT	Charente	1697	155186	340187	2,19	15	73	33	140%	1,10
DPT	Haute-Vienne	1770	166332	353163	2,12	16	69	32	135%	1,07
DPT	Gironde	6095	664559	1503916	2,26	13	71	31	131%	1,04
DPT	Charente-Maritime	2649	292488	634303	2,17	14	67	31	129%	1,02
DPT	Vienne	1645	184478	410033	2,22	14	64	29	120%	0,95
DPT	Pyrénées-Atlantiques	2163	297171	651739	2,19	12	60	27	114%	0,90
DPT	Corrèze	819	108592	230974	2,13	13	58	27	113%	0,89
DPT	Creuse	421	55472	112920	2,04	19	41	20	84%	0,66
DPT	Dordogne	1197	185921	398992	2,15	17	39	18	76%	0,60
<b>REG</b>	<b>Occitanie</b>	<b>23993</b>	<b>2 498 864</b>	<b>5 579 575</b>	<b>2,23</b>	<b>17</b>	<b>56</b>	<b>25</b>	<b>104%</b>	<b>1,00</b>
DPT	Ariège	1487	67686	145975	2,16	19	119	55	230%	2,20
DPT	Tarn-et-Garonne	1812	106366	251947	2,37	17	99	42	174%	1,67
DPT	Pyrénées-Orientales	3621	211195	455649	2,16	21	82	38	159%	1,52
DPT	Haute-Garonne	5824	558999	1267195	2,27	13	80	35	147%	1,41
DPT	Hautes-Pyrénées	1086	103323	220426	2,13	15	70	33	137%	1,31
DPT	Tarn	1267	167575	380072	2,27	16	48	21	89%	0,85
DPT	Lot	532	78570	167028	2,13	15	45	21	89%	0,85
DPT	Lozère	198	32841	71140	2,17	15	39	18	76%	0,73
DPT	Aude	1361	161938	354060	2,19	21	39	18	75%	0,72
DPT	Aveyron	651	122897	267354	2,18	14	37	17	71%	0,68
DPT	Gard	2389	316966	726294	2,29	20	37	16	68%	0,65
DPT	Hérault	3339	486477	1086268	2,23	19	35	16	66%	0,63
DPT	Gers	425	84031	186169	2,22	15	34	15	64%	0,62

RAPPORT IGAS N°2019-069R

France		233260	27 522 741	63 968 896	2,32	15	56	24		
(hors Guadeloupe et Guyane)										
REG	Région ou Département	Volume distribué (en tonnes)	Nombre de ménages	Nombre de personnes dans les ménages	Nombre moyen de personnes par ménage	Taux de pauvreté-Ensemble (%)	Moyenne distribuée par ménage pauvre	Moyenne distribuée par membre d'un ménage pauvre moyen	En % de la moyenne nationale	Rapport avec la moyenne régionale
REG	<b>Pays-de-Loire</b>	<b>13925</b>	<b>1 563 359</b>	<b>3 648 006</b>	<b>2,33</b>	<b>11</b>	<b>80</b>	<b>34</b>	<b>142%</b>	<b>1,00</b>
DPT	Maine-et-Loire	5821	330024	783489	2,37	12	151	63	265%	1,86
DPT	Loire-Atlantique	3957	576113	1339917	2,33	10	66	28	118%	0,83
DPT	Vendée	1610	289093	668255	2,31	10	56	24	100%	0,71
DPT	Sarthe	1752	240800	555188	2,31	14	54	23	98%	0,69
DPT	Mayenne	785	127329	301157	2,37	12	52	22	92%	0,65
REG	<b>Provence-Alpes-Côte d'Azur</b>	<b>16280</b>	<b>2 212 376</b>	<b>4 995 779</b>	<b>2,26</b>	<b>17</b>	<b>42</b>	<b>19</b>	<b>78%</b>	<b>1,00</b>
DPT	Alpes-de-Haute-Provence	671	73764	159495	2,16	17	54	25	104%	1,34
DPT	Vaucluse	2544	238243	560080	2,35	20	53	22	94%	1,20
DPT	Hautes-Alpes	401	63226	136646	2,16	14	45	21	86%	1,10
DPT	Alpes-Maritimes	3299	516353	1114862	2,16	16	40	19	78%	1,00
DPT	Bouches-du-Rhône	6831	846400	1973007	2,33	19	43	19	78%	0,99
DPT	Var	2535	474390	1051691	2,22	16	34	15	64%	0,82
REG	<b>Réunion</b>	<b>1502</b>	<b>301 424</b>	<b>847 323</b>	<b>2,81</b>	<b>40</b>	<b>12</b>	<b>4</b>	<b>18%</b>	<b>1,00</b>





## ANNEXE 8 : Tableau comparatif des textes normatifs avant et après la loi EGALIM

Textes actuels – Code rural et de la pêche maritime (CRPM) sauf mention contraire NB : les dispositions en italiques sont abrogées à compter du 1er octobre 2019 ; les dispositions non reprises sont soulignées	Textes en vigueur à compter du 1er octobre 2019 – Code de l’action sociale et des familles (CASF) sauf mention contraire NB : les dispositions différant significativement des dispositions antérieures sont en gras	Observations
	<p><b>Article L266-1</b></p> <p><b>La lutte contre la précarité alimentaire vise à favoriser l'accès à une alimentation saine, diversifiée, de bonne qualité et en quantité suffisante aux personnes en situation de vulnérabilité économique ou sociale.</b></p> <p><b>Elle s'inscrit dans le respect du principe de dignité des personnes. Elle participe à la reconnaissance et au développement des capacités des personnes à agir pour elles-mêmes et dans leur environnement. L'aide alimentaire contribue à la lutte contre la précarité alimentaire.</b></p> <p><b>La lutte contre la précarité alimentaire comprend la poursuite des objectifs définis à l'article L. 1 du code rural et de la pêche maritime et par les programmes nationaux relatifs à l'alimentation, à la nutrition et à la santé.</b></p> <p><b>La lutte contre la précarité alimentaire</b></p>	<p>cf. objectifs de l'article L1 du CRPM</p> <p>« I.-La politique en faveur de l'agriculture et de l'alimentation, dans ses dimensions internationale, européenne, nationale et territoriale, a pour finalités :</p> <p>« 1° Dans le cadre de la politique de l'alimentation définie par le Gouvernement, d'assurer à la population l'accès à une alimentation saine, saine, diversifiée, de bonne qualité et en quantité suffisante, produite dans des conditions économiquement et socialement acceptables par tous, favorisant l'emploi, la protection de l'environnement et des paysages et contribuant à l'atténuation et à l'adaptation aux effets du changement climatique ...</p> <p>« 3° De soutenir le revenu, de développer l'emploi et d'améliorer la qualité de vie des agriculteurs et des salariés ainsi que de</p>

	<p><b>mobilise l'Etat et ses établissements publics, les collectivités territoriales, les acteurs économiques, les associations, dans le cadre de leur objet ou projet associatif, ainsi que les centres communaux et intercommunaux d'action sociale, en y associant les personnes concernées.</b></p>	<p>préserver le caractère familial de l'agriculture et l'autonomie et la responsabilité individuelle de l'exploitant ...          « 9° D'encourager l'ancrage territorial de la production, de la transformation et de la commercialisation des produits agricoles, y compris par la promotion de circuits courts ...          ...          « III.-L'Etat veille, notamment par la mise en œuvre de ses missions régaliennes, à la sécurité sanitaire de l'alimentation.          « Le programme national pour l'alimentation détermine les objectifs de la politique de l'alimentation mentionnée au 1° du I du présent article, en prenant en compte notamment la justice sociale, l'éducation alimentaire de la jeunesse et la lutte contre le gaspillage alimentaire ... »</p>
<p><i>Article L230-6          L'aide alimentaire a pour objet la fourniture de denrées alimentaires aux personnes <u>les plus démunies</u>. Cette aide est apportée tant par l'Union européenne que par l'Etat ou toute autre personne morale.</i></p>	<p>Article L266-2          L'aide alimentaire a pour objet la fourniture de denrées alimentaires aux personnes <b>en situation de vulnérabilité économique ou sociale, assortie de la proposition d'un accompagnement</b>. Cette aide est apportée tant par l'Union européenne que par l'Etat ou toute autre personne morale.</p>	<p>élargissement du public, sans traduction réglementaire</p>
<p><i><u>Les personnes morales de droit privé constituées sous forme d'associations relevant de la loi du 1er juillet 1901 relative au contrat d'association qui œuvrent dans le secteur caritatif peuvent mettre en place un</u></i></p>		<p>devenu sans objet</p>

<p><u>dispositif de stockage privé consistant à acheter des produits alimentaires en période de surproduction agricole pour les entreposer et les redistribuer ensuite aux personnes les plus démunies.</u></p>		
<p><i>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.</i></p>	<p>Seules des personnes morales de droit public ou des personnes morales de droit privé habilitées par l'autorité administrative peuvent recevoir des contributions publiques destinées à la mise en œuvre de l'aide alimentaire. La durée et les conditions dans lesquelles l'habilitation est accordée, <b>les modalités de contrôle des personnes morales habilitées et les sanctions applicables en cas de manquement aux conditions de l'habilitation</b> sont déterminées par décret en Conseil d'Etat.</p>	<p>base légale explicite pour le contrôle et les sanctions</p>
<p><i>Les conditions fixées par décret en Conseil d'Etat doivent notamment permettre de garantir la fourniture de l'aide alimentaire sur une partie suffisante du territoire et sa distribution auprès de tous les bénéficiaires potentiels, d'assurer la traçabilité physique et comptable des denrées et de respecter de bonnes pratiques d'hygiène relatives au transport, au stockage et à la mise à disposition des denrées.</i></p>	<p>Ces conditions doivent notamment permettre de garantir la fourniture de l'aide alimentaire sur une partie suffisante du territoire <b>métropolitain et d'outre-mer</b> et sa distribution auprès de tous les bénéficiaires potentiels, d'assurer la traçabilité physique et comptable des denrées et de respecter de bonnes pratiques d'hygiène relatives au transport, au stockage et à la mise à disposition des denrées.</p>	<p>mention explicite de l'outre-mer</p>
<p><i>Un décret en Conseil d'Etat détermine les modalités de collecte et de transmission à l'autorité administrative, par les personnes</i></p>	<p>Sont également déterminées par décret en Conseil d'Etat les modalités de collecte et de transmission à l'autorité administrative,</p>	

<p><i>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.</i></p>	<p>par les personnes morales habilitées en application du deuxième 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.</p>	
<p>Article R230-9  <i>L'aide alimentaire, telle que mentionnée à l'article L. 230-6, consiste en la <u>mise à disposition des personnes les plus démunies de denrées alimentaires</u> qui proviennent notamment :</i></p> <p><i>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 " ) ;</i></p> <p><i>2° D'achats réalisés au moyen de crédits du programme national d'aide alimentaire ;</i></p> <p><i>3° D'achats réalisés par une personne morale de droit public ou une personne morale de droit privé au moyen d'autres fonds publics ;</i></p>	<p>Art. R. 266-1.-Les contributions publiques destinées à la mise en œuvre de l'aide alimentaire au sens de l'article L. 266-2 s'entendent de <b>toute contribution publique destinée à l'achat de denrées alimentaires pour l'aide alimentaire ou destinée à la couverture de besoins d'investissement ou de coûts de fonctionnement relatifs à la mise en œuvre de cette aide.</b></p>	<p>prise en compte explicite des coûts d'investissement et de fonctionnement  exclusion de l'aide alimentaire financée sur fonds privés (ou sur fonds publics n'ayant pas originellement cette destination)</p>

<p>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.</p>		
<p>Article R230-10 La demande d'habilitation mentionnée à l'article L. 230-6 est adressée soit au ministre chargé de l'alimentation dans les conditions prévues par les dispositions de l'article R. 230-11, soit au préfet de région du siège de la personne morale dans les conditions prévues par les dispositions de l'article R. 230-15.</p> <p>Article R230-11 Pour être habilitée au niveau national en application de l'article L. 230-6, la personne morale de droit privé doit satisfaire aux conditions suivantes :</p>	<p>Art. R. 266-2.-La personne morale de droit privé peut être habilitée au niveau national en application de l'article L. 266-2 si elle satisfait aux conditions suivantes :</p>	
<p>1° Etre une association, une union ou une fédération d'associations ou une autre personne morale de droit privé dont l'activité est à vocation nationale ;</p>	<p>1° Etre une association, une union d'associations, une fédération d'associations ou une autre personne morale de droit privé dont l'activité est à vocation nationale ;</p>	
<p>2° Disposer d'une équipe nationale permanente de responsables opérationnels ; 3° Disposer d'une organisation permettant sur une partie suffisante du territoire :</p>	<p>2° Disposer d'une équipe nationale permanente de responsables opérationnels et des moyens permettant, sur une partie suffisante du territoire, <b>dans des conditions fixées par un arrêté au regard du nombre</b></p>	<p>renvoi à l'arrêté pour expliciter la condition de présence minimale sur le territoire</p>

	<b>et de la répartition des départements concernés :</b>	
<i>a) Soit la distribution de denrées alimentaires aux personnes les plus démunies ;</i>	a) Soit la distribution de denrées alimentaires aux personnes en situation de vulnérabilité économique ou sociale ;	
<i>b) 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 ;</i>	b) Soit la fourniture de denrées alimentaires à des personnes morales de droit public ou à des personnes morales de droit privé habilitées à l'aide alimentaire ;	
<u>4° Justifier d'au moins trois années d'existence ;</u>		suppression de la condition d'ancienneté préalable
	<b>3° Pour les structures mentionnées au a du 2°, proposer un accompagnement, qui comporte au moins des actions d'écoute, d'information ou d'orientation ;</b>	obligation minimale d'accompagnement pour les organismes en contact direct avec les bénéficiaires
	<b>4° Mettre en place des actions qui contribuent à rechercher une offre alimentaire qui réponde aux objectifs des premier et troisième alinéas de l'article L. 266-1 ;</b>	obligation de contribuer aux objectifs généraux relatifs à la politique agricole et alimentaire (ce qui inclut une « <i>alimentation sûre, saine, diversifiée, de bonne qualité et en quantité suffisante</i> », « <i>l'emploi et la qualité de vie des agriculteurs</i> » et « <i>l'ancrage territorial de la production</i> »)
<i>5° 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 ;</i>	5° Mettre en place des procédures relatives au respect des normes en vigueur en matière d'hygiène et de sécurité des denrées alimentaires, <b>notamment :</b> <b>a) Disposer d'une analyse des risques et avoir mis en place les mesures correctives appropriées ;</b>	obligations explicites en matière d'analyse des risques et de formation

	<b>b) Disposer d'un ou de plusieurs plans de formation en matière d'hygiène alimentaire adaptés aux différentes activités ;</b>	
<i>6° Assurer la traçabilité physique et comptable des denrées en son sein, depuis le premier point de livraison ou de collecte, soit jusqu'au lieu de distribution aux personnes les plus démunies, soit jusqu'à la fourniture des denrées à des personnes morales de droit public ou des personnes morales de droit privé habilitées ;</i>	6° Assurer la traçabilité physique et comptable des denrées alimentaires à chaque étape de la réception, de la transformation, du stockage et de la distribution ;	
<i>7° Avoir mis en place les procédures de collecte et de transmission des données mentionnées au dernier alinéa de l'article L. 230-6.</i>	7° Mettre en place les procédures de collecte et de transmission des données statistiques relatives à l'activité d'aide alimentaire mentionnées au dernier alinéa de l'article L. 266-2 ;	
	<b>8° S'engager à se soumettre aux contrôles définis à l'article R. 266-11.</b>	cf. supra sur le contrôle
<i>Article R230-12 La demande d'habilitation est adressée au ministre chargé de l'alimentation <u>soixante jours au moins avant la date à laquelle la commission nationale mentionnée à l'article R. 230-13 est appelée à se réunir. Cette date est fixée chaque année par arrêté du ministre chargé de l'alimentation.</u></i>	Art. R. 266-4.-I.-Pour être habilitée au niveau national, la personne morale de droit privé adresse sa demande au ministre chargé de l'action sociale <b>avant la date fixée par arrêté du ministre chargé de l'action sociale.</b> ...	pas nécessairement de campagne annuelle d'habilitation
<i>Un arrêté conjoint du ministre chargé de l'alimentation et du ministre chargé de la lutte contre l'exclusion fixe la composition du dossier de demande d'habilitation.</i>	VII.-Un arrêté du ministre chargé de l'action sociale fixe les modalités de dépôt de la demande d'habilitation nationale, la composition du dossier de demande	

	<p>d'habilitation et <b>les modalités de désignation et de déclaration prévues au IV du présent article.</b></p>	
<p>Arrêté du 8 août 2012 NOR: AGRG1222171A Article 1er <i>Pour être habilitée au niveau national, la personne morale de droit privé adresse sa demande d'habilitation à recevoir des contributions publiques destinées à la mise en œuvre de l'aide alimentaire, prévue à l'article R. 230-11 du code rural et de la pêche maritime, au ministre chargé de l'alimentation. Cette demande est adressée en quatre exemplaires par la personne ayant qualité pour représenter la personne morale, sous la forme d'un dossier contenant les éléments suivants :</i></p>	<p>Arrêté du 28 août 2019 NOR: SSAA1923899A Article 1 <b>En application de l'article R. 266-2 du code de l'action sociale et des familles, la personne morale de droit privé qui souhaite être habilitée pour une activité d'aide alimentaire couvrant 9 départements ou plus sur au moins 2 régions,</b> présente sa demande au niveau national. Cette demande est adressée au ministre chargé de l'action sociale par la personne ayant qualité pour représenter la personne morale, sous la forme d'un dossier contenant les éléments suivants :</p>	<p>condition minimale de présence sur le territoire pour une habilitation nationale</p>
<p><i>1. La dénomination de la personne morale, son numéro de SIRET, ses coordonnées postales, téléphoniques et électroniques, ses statuts ainsi que, suivant le cas :</i> <i>a) La copie du Journal officiel portant publication de la déclaration de l'association et, le cas échéant, la copie du décret de reconnaissance d'utilité publique ;</i> <i>b) L'extrait K bis de son inscription au registre du commerce et des sociétés datant de moins de trois mois.</i></p>	<p>I. - 1. La dénomination de la personne morale, son numéro de SIREN, ses coordonnées postales, téléphoniques et électroniques, ses statuts ainsi que, suivant le cas : a) La copie du Journal officiel portant publication de la déclaration de l'association et, le cas échéant, la copie du décret de reconnaissance d'utilité publique ; b) L'extrait K bis de son inscription au registre du commerce et des sociétés datant de moins de trois mois.</p>	



<p>2. Les comptes annuels de l'organisme demandeur établis à la clôture des <u>trois</u> derniers exercices, ainsi que, <u>pour les associations</u>, le dernier rapport d'activité validé par l'instance statutairement compétente.</p>	<p>2. <b>Lorsque l'antériorité de l'organisme demandeur le permet</b>, les comptes annuels établis à la clôture des <b>deux</b> derniers exercices, ainsi que le dernier rapport d'activité validé par l'instance statutairement compétente.</p>	<p>cf. supra sur la condition d'ancienneté</p>
<p>3. La description de l'organisation territoriale de la personne morale, en précisant : a) La liste des personnes composant l'équipe nationale permanente de responsables opérationnels et leurs fonctions ; ...</p>	<p>3. Les informations relatives à son activité : a) La liste des personnes composant l'équipe nationale permanente de responsables opérationnels et leurs fonctions.</p>	
<p>c) <u>Par département, le nombre de lieux de stockage, d'une part, ou de distribution des denrées alimentaires aux personnes démunies, d'autre part ;</u></p>	<p>b) <b>Les coordonnées postales des sites qui réalisent l'activité d'aide alimentaire, qu'ils soient rattachés à l'organisme demandeur ou à une personne morale désignée par ce dernier.</b></p>	<p>obligation de déclarer les lieux de distribution (en rendant possible la cartographie exhaustive)</p>
	<p>c) La description des moyens matériels, financiers et humains mobilisés pour l'aide alimentaire. d) La description des actions mises en place répondant aux objectifs des trois premiers alinéas de l'article L. 266-1 du code de l'action sociale et des familles. e) Pour les structures distributrices, la description : - des modalités d'accès des personnes à l'aide alimentaire ; - des formes de distribution de denrées pratiquées ; - des mesures d'accompagnement</p>	

	<p>proposées.</p> <p><b>f) Pour les structures fournisseuses, la description des modalités d'approvisionnement des personnes morales fournies.</b></p> <p><b>4. Une description des procédures mentionnée au 5° de l'article R. 266-2 du code de l'action sociale et des familles, accompagnée des documents mentionnés aux a et b du présent article ;</b></p> <p><b>5. Une description de la méthode et des outils utilisés pour assurer la traçabilité physique et comptable des denrées aux étapes de réception, de transformation, de stockage et distribution.</b></p>	
<p><i>6. Une déclaration sur l'honneur certifiant que la personne morale s'engage, si elle souhaite bénéficier des retraits communautaires comme indiqué à l'article D. 230-19 susvisé, à remplir et à renvoyer le certificat de prise en charge transmis par l'organisation de producteurs et à accepter les règles de gestion et de contrôle de cette mesure communautaire.</i></p> <p>...</p>	<p>6. Une déclaration sur l'honneur certifiant que la personne morale s'engage, si elle souhaite bénéficier des retraits communautaires comme indiqué à l'article D. 266-6 du code de l'action sociale et des familles, à remplir et à renvoyer le certificat de prise en charge transmis par l'organisation de producteurs et à accepter les règles de gestion et de contrôle de cette mesure communautaire.</p>	
<p><i>4. Une description des procédures de collecte et de transmission des données chiffrées prévues à l'article R. 230-23 du code rural et de la pêche maritime.</i></p> <p><u><i>5. Une déclaration sur l'honneur certifiant que la personne morale répond aux</i></u></p>	<p>7. Une description des procédures de collecte et de transmission des données statistiques prévues au 7° de l'article R. 266-2 du code de l'action sociale et des familles, <b>en précisant les outils utilisés et les coordonnées de la personne chargée de</b></p>	

<p><u>conditions des points 5 et 6 de l'article R. 230-11 du code rural et de la pêche maritime.</u></p>	<p><b>faire la déclaration de ces données.</b></p>	
	<p><b>8. Une déclaration sur l'honneur de l'organisme demandeur s'engageant à se soumettre aux contrôles définis à l'article R. 266-11 et suivants du code de l'action sociale et des familles.</b></p>	
<p>3. ... b) Pour les unions ou fédérations d'associations, la liste des membres pour lesquels la personne morale demande l'habilitation. Cette liste est accompagnée du ou des documents types justifiant du lien qui unit chacun des membres à la personne morale demandeuse ;</p>	<p>II. - Pour désigner ceux de ses membres qui bénéficient de l'habilitation, conformément au IV de l'article R. 266-4 du code de l'action sociale et des familles une union, une fédération ou une autre forme de groupement d'associations communique la liste des personnes morales concernées <b>en précisant :</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- la dénomination de la personne morale ;</li> <li>- son statut juridique ;</li> <li>- son numéro SIREN ;</li> <li>- ses coordonnées postales ;</li> <li>- la nature de son activité.</li> </ul> <p>Cette liste est accompagnée du ou des documents types justifiant du lien qui unit chacune des personnes morales désignées à l'organisme demandeur et du respect des conditions de l'habilitation.</p>	
<p>Article 2 Pour être habilitée au niveau régional, la personne morale de droit privé adresse sa demande d'habilitation prévue à l'article R. 230-15 du code rural et de la pêche</p>	<p>Article 3 Pour être habilitée au niveau régional, l'organisme demandeur adresse sa demande d'habilitation prévue à l'article R. 266-3 du code de l'action sociale et des</p>	

RAPPORT IGAS N°2019-069R

<p><i>maritime au préfet de région. Cette demande est adressée en quatre exemplaires par la personne ayant qualité pour représenter la personne morale sous la forme d'un dossier contenant l'ensemble des éléments prévus à l'article 1er à l'exception des points a et b du 3.</i></p>	<p>familles au préfet de région. Cette demande est adressée par la personne ayant qualité pour représenter la personne morale sous la forme d'un dossier contenant l'ensemble des éléments prévus à l'article 1er à l'exception du 3a du I et du II.</p>	
<p><i>Article 3 Toute modification portant sur l'un des éléments constitutifs des dossiers de demande d'habilitation régis par le présent arrêté est notifiée au plus tard <u>le 30 septembre</u> de chaque année à l'autorité disposant du pouvoir d'habilitation, par la personne ayant qualité pour représenter la personne morale.</i></p>	<p>Article 4 Toute modification <b>substantielle</b> portant sur l'un des éléments constitutifs des dossiers de demande d'habilitation régis par le présent arrêté, est notifiée au plus tard <b>le 31 décembre</b> de chaque année à l'autorité disposant du pouvoir d'habilitation, par la personne ayant qualité pour représenter la personne morale. <b>Toute modification de la liste des sites qui réalisent l'activité d'aide alimentaire mentionnée au point b du 3 de l'article 1er, est déclarée au plus tard le 31 décembre de chaque année paire à l'autorité disposant du pouvoir d'habilitation, par la personne ayant qualité pour représenter la personne morale.</b></p>	
<p><i>Article R230-13 La décision d'habilitation est prise par le ministre chargé de l'alimentation et le ministre chargé de la lutte contre l'exclusion après avis d'une commission nationale composée : 1° Du directeur général de l'alimentation ;</i></p>	<p>III.-La décision d'habilitation est prise, par le ministre chargé de l'action sociale et le ministre chargé de l'alimentation, après avis d'une commission nationale composée : a) D'un représentant de la direction générale de la cohésion sociale ; b) D'un représentant de la direction</p>	

<p>2° Du directeur général de la cohésion sociale ;          3° Du directeur général de la santé ;          4° Du directeur général de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes.          La commission est présidée par le directeur général de l'alimentation et le directeur général de la cohésion sociale</p>	<p>générale de l'alimentation ;          c) D'un représentant de la direction générale de la santé ;          d) D'un représentant de la direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes.          La commission est coprésidée par le représentant de la direction générale de la cohésion sociale et le représentant de la direction générale de l'alimentation.</p>	
<p>Article R230-14          Le ministre chargé de l'alimentation et le ministre chargé de la lutte contre l'exclusion fixent par arrêté conjoint la liste des personnes morales de droit privé habilitées conformément aux dispositions des articles R. 230-11, R. 230-12 et R. 230-13./</p>	<p>II.-Le ministre chargé de l'action sociale et le ministre chargé de l'alimentation fixent par arrêté conjoint la liste des personnes morales de droit privé habilitées conformément aux dispositions de l'article R. 266-2.</p>	
<p>/ Pour une union ou une fédération d'associations, l'habilitation est accordée pour elle-même et pour ceux de ses membres qu'elle a désignés.</p>	<p>IV.-Pour une union ou une fédération d'associations, l'habilitation est accordée à la personne morale de droit privé pour elle-même et pour ceux de ses membres qu'elle désigne <b>selon des modalités prévues par arrêté du ministre chargé de l'action sociale.</b></p>	
	<p><b>Pour les autres formes de groupements d'associations, l'habilitation peut être accordée, selon des modalités prévues par arrêté du ministre chargé de l'action sociale, aux personnes morales désignées dans sa demande par la personne morale</b></p>	<p>possibilité de demande groupée</p>

	<b>qui sollicite l'habilitation et qui justifient remplir les conditions de l'article R. 266-2.</b>	
	<b>Les sites où est réalisée l'activité d'aide alimentaire pour laquelle la personne morale est habilitée sont déclarés selon des modalités définies par arrêté du ministre chargé de l'action sociale.</b>	déclaration des sites
<i>La première habilitation est accordée pour une durée de <u>trois ans</u>. Les habilitations suivantes sont accordées pour une durée de <u>dix ans</u>.</i>	V.-La première habilitation est accordée pour une durée <b>pouvant aller d'un an à trois ans</b> , en fonction de l'expérience du demandeur et des garanties qu'il présente. Les habilitations suivantes sont accordées pour une durée de <b>cinq ans</b> .	réduction de la durée des habilitations (futures)
<i>L'absence de décision expresse à l'issue d'un délai de <u>deux mois</u> à compter de la date à laquelle la commission nationale mentionnée à l'article R. 230-13 est appelée à se réunir vaut <u>décision implicite de rejet</u> de la demande d'habilitation.</i>	VI.-L'absence de décision à l'issue d'un délai de <b>quatre mois</b> à compter de la date fixée par l'arrêté mentionné au premier alinéa du présent article vaut <b>décision implicite d'acceptation</b> de la demande d'habilitation.	régime général implicite d'acceptation (et non plus de rejet) mais avec délai dérogatoire de 4 mois (au lieu de 2 mois)
<i>Article R230-15 Les personnes morales de droit privé n'ayant pas une vocation nationale au sens du 1° de l'article R. 230-11 peuvent être habilitées au niveau régional sous réserve qu'elles satisfassent aux conditions fixées aux 5°, 6° et 7° de l'article R. 230-11 et qu'elles disposent d'une organisation permettant :</i> a) <i>Soit la distribution de denrées alimentaires aux personnes les plus démunies ;</i> b) <i>Soit la fourniture de denrées alimentaires</i>	Art. R. 266-3.-La personne morale de droit privé n'ayant pas une vocation nationale au sens du 1° de l'article R. 266-2 peut être habilitée au niveau régional sous réserve qu'elle satisfasse aux conditions fixées aux 3°, 4°, 5°, 6°, 7° et 8° de l'article R. 266-2 et qu'elle dispose des moyens permettant la mise en œuvre d'une activité ayant pour objet : a) La distribution de denrées alimentaires aux personnes en situation de vulnérabilité économique ou sociale ;	

RAPPORT IGAS N°2019-069R

<p>à d'autres personnes morales de droit public ou des personnes morales de droit privé habilitées assurant la distribution des denrées aux personnes les plus démunies.</p>	<p>b) Ou la fourniture de denrées alimentaires à des personnes morales de droit public ou à des personnes morales de droit privé habilitées à l'aide alimentaire.</p>	
<p>Article R230-16 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.</p>	<p>Art. R. 266-5.-I.-Pour être habilitée au niveau régional, la personne morale de droit privé adresse sa demande au préfet de région de son siège social avant la date fixée par arrêté du préfet de région.</p>	
<p>Un arrêté conjoint du ministre chargé de l'alimentation et du ministre chargé de la lutte contre l'exclusion fixe la composition du dossier de demande d'habilitation.</p>	<p>VII.-Un arrêté du ministre chargé de l'action sociale fixe <b>les modalités de dépôt de la demande d'habilitation régionale</b>, la composition du dossier de demande d'habilitation et <b>les modalités de déclaration prévues au IV.</b></p>	
<p>Article R230-17 La décision d'habilitation est prise par le préfet de région.</p>	<p>II.-La décision d'habilitation est prise par le préfet de région.</p>	
<p>Article R230-18 La liste des personnes morales de droit privé habilitées conformément aux dispositions des articles R. 230-15, R. 230-16 et R. 230-17 est fixée par arrêté du préfet de région./</p>	<p>III.-Le préfet de région fixe par arrêté la liste des personnes morales de droit privé habilitées conformément aux dispositions de l'article R. 266-3.</p>	
	<p>IV.-<b>Les sites où est réalisée l'activité d'aide alimentaire pour laquelle la personne morale est habilitée sont déclarés selon des modalités définies par arrêté du ministre chargé de l'action sociale.</b></p>	
<p>/ La première habilitation est accordée pour une durée de <u>trois ans</u>. Les habilitations</p>	<p>V.-La première habilitation est accordée pour une durée <b>pouvant aller d'un an à</b></p>	

RAPPORT IGAS N°2019-069R

<p><i>suivantes sont accordées pour une durée de <u>dix ans</u>.</i></p>	<p><b>trois ans</b>, en fonction de l'expérience du demandeur et des garanties qu'il présente. Les habilitations suivantes sont accordées pour une durée de <b>cinq ans</b>.</p>	
<p><i>L'absence de décision expresse à l'issue d'un délai de <u>deux mois</u> à compter de la date fixée par l'arrêté mentionné au premier alinéa de l'article R. 230-16 vaut <u>décision implicite de rejet</u> de la demande d'habilitation.</i></p>	<p>VI.-L'absence de décision à l'issue d'un délai de <b>quatre mois</b> à compter de la date fixée par l'arrêté mentionnée au premier alinéa du présent article vaut <b>décision implicite d'acceptation</b> de la demande d'habilitation.</p>	
<p><i>Article D230-19 Les personnes morales de droit public ou les personnes morales de droit privé habilitées en application de l'article L. 230-6 peuvent bénéficier des retraits définis par les règlements (CE) n° 104/2000 du Conseil du 17 décembre 1999 portant organisation commune des marchés dans le secteur des produits de la pêche et de l'aquaculture et (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").</i></p>	<p>Art. D. 266-6.-Les personnes morales de droit public ou les personnes morales de droit privé habilitées en application de l'article L. 266-2 peuvent bénéficier des retraits définis par le règlement 1308/2013 du parlement et du conseil du 17 décembre 2013 portant organisation commune des marchés des produits agricoles.</p>	
<p><i>Article D230-20 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</i></p>	<p>Art. D. 266-7.-Seules des personnes morales de droit public ou des personnes morales de droit privé inscrites sur la liste prévue à l'article R. 266-4 peuvent se porter candidates pour bénéficier des denrées obtenues au moyen de la cession de stocks</p>	



<p><i>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.</i></p>	<p>d'intervention de l'Union européenne ou des crédits prévus par le règlement UE N° 223/2014 du Parlement européen et du Conseil du 11 mars 2014 relatif au Fonds européen d'aide aux plus démunis.</p>	
<p><i>Article D230-21</i>  <i>L'avis d'appel à candidature est lancé <u>au moins</u> 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.</i>  <i><u>Le deuxième avis d'appel à candidature intervient dans un délai de trois ans après le premier.</u></i>  <i>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.</i>  <i>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.</i></p>	<p>Art. D. 266-8.-Le ministre chargé de l'action sociale et le ministre chargé de l'alimentation lancent tous les cinq ans un avis d'appel à candidature pour bénéficier des denrées mentionnées à l'article D. 266-7. Ils fixent par arrêté le cahier des charges de l'appel à candidature ainsi que les modalités de son organisation.  L'appel à candidature est ouvert pour une durée de deux mois suivant la date de sa publication au Journal officiel de la République française.</p>	
<p><i>Article D230-22</i></p>	<p><b>Art. D. 266-9.-Le ministre chargé de l'action</b></p>	

<p><i>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. <u>Ce délai est, à la suite du premier appel à candidature, limité à trois ans.</u></i></p>	<p><b>sociale et le ministre chargé de l'alimentation arrêtent après avis de la commission nationale mentionnée à l'article R. 266-4 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. 266-7.</b></p>	
	<p><b>Art. D. 266-10.-En cas de manquement aux obligations relatives au cahier des charges de l'appel à candidature mentionné à l'article D. 266-8, les ministres chargés de l'action sociale et de l'alimentation peuvent procéder, dans le respect du principe du contradictoire, à la modification de la liste des personnes morales mentionnées à l'article D. 266-9 dans les conditions prévues par l'article R. 266-12.</b></p>	
<p>Arrêté du 17 juin 2016 NOR: AGRG1616977A Article 1 <i>Pour bénéficier des denrées obtenues soit au moyen des crédits du Fonds européen d'aide aux plus démunis soit au moyen des crédits nationaux pour les épiceries sociales, les personnes morales de droit privé habilitées au niveau national, les personnes morales de droit privé habilitées par le préfet de</i></p>	<p>Arrêté du 30 août 2019 NOR: SSAA1925028A Article 1 Pour bénéficier des denrées obtenues au moyen des crédits du Fonds européen d'aide aux plus démunis, les personnes morales de droit privé habilitées au niveau national, les personnes morales de droit privé habilitées par le préfet de région d'outre-mer et les personnes morales de</p>	<p>texte distinct en préparation pour les épiceries sociales</p>

<p><i>région d'outre-mer et les personnes morales de droit public se portent candidates dans les mêmes conditions que celles prévues aux articles L. 230-6, D. 230-20, D. 230-21, D. 230-22, R. 230-23 et D. 271-7 du code rural et de la pêche maritime susvisé.</i></p> <p><i>Elles répondent, à des fins de sélection, au cahier des charges porté en annexe du présent arrêté.</i></p>	<p>droit public se portent candidates dans les mêmes conditions que celles prévues aux articles L. 266-2, D. 266-7, D. 266-8, D. 266-9, R. 266-10, et D. 266-13 du code de l'action sociale et des familles susvisé.</p> <p>Elles répondent, à des fins de sélection, au cahier des charges porté en annexe du présent arrêté.</p>	
<p><i>Article 3</i></p> <p><i>Pour se porter candidates, les personnes morales de droit public répondent au cahier des charges et fournissent notamment les éléments suivants :</i></p> <p><i>1. La dénomination de la personne morale demandeuse, son numéro de SIRET, ses coordonnées postales, téléphoniques et électroniques et ses statuts ou les textes régissant ses missions.</i></p> <p><i>2. Les comptes annuels de l'organisme demandeur établis à la clôture des trois derniers exercices ainsi que le dernier rapport d'activité de la personne morale demandeuse validé par l'instance statutairement compétente.</i></p> <p><i>3. La description de l'organisation territoriale de la personne morale, en précisant :</i></p> <p><i>a) La liste des personnes composant l'équipe permanente de responsables opérationnels et leurs fonctions ;</i></p>	<p><i>Article 2</i></p> <p>Pour se porter candidates, les personnes morales de droit public répondent au cahier des charges et fournissent notamment les éléments suivants :</p> <p>1° La dénomination de la personne morale demandeuse, son numéro de SIREN, ses coordonnées postales, téléphoniques et électroniques et ses statuts ou les textes régissant ses missions ;</p> <p>2° Lorsque l'antériorité de l'organisme demandeur le permet, les comptes annuels de l'organisme demandeur établis à la clôture des deux derniers exercices ainsi que le dernier rapport d'activité de la personne morale demandeuse validé par l'instance statutairement compétente ;</p> <p>3° La description de l'organisation territoriale de la personne morale, en précisant :</p> <p>a) La liste des personnes composant l'équipe permanente de responsables</p>	

<p>b) Par département, le nombre de lieux de stockage, d'une part, ou de distribution des denrées alimentaires aux personnes démunies, d'autre part ;</p> <p>c) Le taux maximal de participation financière demandé aux structures distributrices ou aux bénéficiaires pour bénéficier des denrées distribuées hors FEAD, les denrées financées par le FEAD devant être distribuées gratuitement.</p> <p>4. Une description des procédures de collecte et de transmission des données chiffrées prévues à l'article R. 230-23 du code rural et de la pêche maritime.</p> <p>5. Une déclaration sur l'honneur certifiant que la personne morale répond aux conditions des points 5 et 6 de l'article R. 230-11 du code rural et de la pêche maritime.</p>	<p>opérationnels et leurs fonctions ;</p> <p>b) Par département, le nombre de lieux de stockage, d'une part, ou de distribution des denrées alimentaires aux personnes démunies, d'autre part ;</p> <p>c) Le taux maximal de participation financière demandé aux structures distributrices ou aux bénéficiaires pour bénéficier des denrées distribuées hors FEAD, les denrées financées par le FEAD devant être distribuées gratuitement ;</p> <p>4° Une description des procédures de collecte et de transmission des données chiffrées prévues à l'article R. 266-10 du code de l'action sociale et des familles ;</p> <p>5° Une déclaration sur l'honneur certifiant que la personne morale répond aux conditions des points 5 et 6 de l'article R. 266-2 du code de l'action sociale et des familles.</p>	
<p>Article 4</p> <p>Les dossiers de candidature sont adressés en quatre exemplaires au ministre chargé de l'alimentation dans la période d'ouverture de l'appel à candidatures. Les candidatures sont notamment appréciées, par la commission nationale, au regard des éléments suivants :</p> <p>1. Le territoire desservi et le nombre de personnes aidées.</p> <p>2. Les mesures d'accompagnement mises en</p>	<p>Article 3</p> <p>Les dossiers de candidature sont adressés au ministre chargé de l'alimentation dans la période d'ouverture de l'appel à candidatures. Les candidatures sont notamment appréciées, par la commission nationale, au regard des éléments suivants :</p> <p>1° Le territoire desservi et le nombre de personnes aidées ;</p> <p>2° Les mesures d'accompagnement mises</p>	

<p><i>place.</i></p> <p>3. <i>Les critères d'accès des bénéficiaires à l'aide alimentaire.</i></p> <p>4. <i>Les périodes d'ouverture et de fermeture des lieux de distribution et la fréquence des périodes d'ouverture.</i></p> <p>5. <i>Les modalités de participation financière demandée aux structures distributrices ou aux bénéficiaires pour bénéficier des denrées.</i></p> <p>6. <i>La capacité à mettre en œuvre l'ensemble des obligations réglementaires propres au FEAD, pour les personnes morales qui souhaitent bénéficier de denrées financées par ce fonds.</i></p>	<p>en place ;</p> <p>3° Les critères d'accès des bénéficiaires à l'aide alimentaire ;</p> <p>4° Les périodes d'ouverture et de fermeture des lieux de distribution et la fréquence des périodes d'ouverture ;</p> <p>5° Les modalités de participation financière demandée aux structures distributrices ou aux bénéficiaires pour bénéficier des denrées ;</p> <p>6° La capacité à mettre en œuvre l'ensemble des obligations réglementaires propres au FEAD, pour les personnes morales qui souhaitent bénéficier de denrées financées par ce fonds.</p>	
<p>Article 5</p> <p><i>Les données chiffrées de l'aide alimentaire définies à l'article R. 230-23 du code rural et de la pêche maritime et précisées par l'arrêté du 8 août 2012 relatif aux données chiffrées de l'aide alimentaire et aux modalités de leur transmission sont utilisées pour la répartition annuelle des denrées.</i></p>	<p>Article 4</p> <p>Les données chiffrées de l'aide alimentaire définies à l' article R. 266-10 du code de l'action sociale et des familles et précisées par l'arrêté du 28 août 2019 relatif aux données chiffrées de l'aide alimentaire et aux modalités de leur transmission sont utilisées pour la répartition annuelle des denrées.</p>	
<p>ANNEXE</p> <p>CAHIER DES CHARGES</p> <p>Préambule</p> <p><i>L'aide alimentaire consiste en la mise à disposition des personnes les plus démunies de denrées alimentaires provenant notamment d'achats au moyen de crédits du</i></p>	<p>ANNEXE</p> <p>CAHIER DES CHARGES</p> <p>Préambule</p> <p>L'aide alimentaire consiste en la mise à disposition des personnes les plus démunies de denrées alimentaires provenant notamment d'achats au moyen de crédits</p>	

<p><u>Fonds européen d'aide aux plus démunis (FEAD) et d'achats réalisés au moyen de crédits nationaux pour les épiceries sociales (CNES).</u></p> <p><i>Comme l'indique l'article L. 230-6 du code rural et de la pêche maritime, les denrées distribuées dans le cadre de l'aide alimentaire doivent être distribuées à tous les bénéficiaires potentiels sur une partie suffisante du territoire.</i></p> <p><i>Au regard des enjeux sanitaires et sociaux relatifs à la population concernée, il est souhaitable que l'aide alimentaire ne se limite pas à une simple distribution d'aliments mais soit vecteur d'insertion. Aussi, pour bénéficier de crédits du FEAD ou du CNES, la personne morale candidate doit mettre en place des mesures d'accompagnement visant à l'inclusion sociale des personnes.</i></p> <p><i>Enfin, les associations qui souhaitent bénéficier de denrées au titre du FEAD doivent s'engager à respecter l'ensemble des dispositions réglementaires relatives au FEAD.</i></p> <p><i>Le présent cahier des charges détermine le cadre de présentation des candidatures.</i></p> <p><i>La personne morale candidate expose, selon le cadre ainsi défini et pour la durée fixée à l'article D. 230-22 du code rural et de la pêche maritime, son ou ses projets de</i></p>	<p>du Fonds européen d'aide aux plus démunis (FEAD).</p> <p>Comme l'indique le troisième alinéa l'article L. 266-2 du code de l'action sociale et des familles, les denrées distribuées dans le cadre de l'aide alimentaire doivent être distribuées à tous les bénéficiaires potentiels sur une partie suffisante du territoire.</p> <p>Au regard des enjeux sanitaires et sociaux relatifs à la population concernée, il est souhaitable que l'aide alimentaire ne se limite pas à une simple distribution d'aliments mais soit vecteur d'insertion. Aussi, pour bénéficier de crédits du FEAD, la personne morale candidate doit mettre en place des mesures d'accompagnement visant à l'inclusion sociale des personnes.</p> <p>Enfin, les associations qui souhaitent bénéficier de denrées au titre du FEAD doivent s'engager à respecter l'ensemble des dispositions réglementaires relatives au FEAD.</p> <p>Le présent cahier des charges détermine le cadre de présentation des candidatures.</p> <p>La personne morale candidate expose, selon le cadre ainsi défini et pour la durée fixée à l'article D. 266-9 du code de l'action sociale et des familles, son ou ses projets de</p>	
---	--	--

<p><i>distribution et/ou de mise à disposition des denrées afin que celles-ci parviennent aux bénéficiaires de l'aide alimentaire.</i>  <i>Les éléments suivants doivent être renseignés en remplissant le formulaire en ligne sur le site du ministère de l'agriculture (www.agriculture.gouv.fr).</i></p>	<p>distribution et/ou de mise à disposition des denrées afin que celles-ci parviennent aux bénéficiaires de l'aide alimentaire.          Les éléments suivants doivent être renseignés en remplissant le formulaire en ligne sur le site du ministère de l'agriculture (www.agriculture.gouv.fr).</p>	
<p><i>1. La capacité à délivrer l'aide alimentaire</i>  <i>La personne morale candidate communique notamment à cette fin :</i>  <i>a) La liste des personnes morales à qui elle fournit des denrées alimentaires et pour qui elle n'est pas habilitée, avec pour chacune d'entre elles :</i>  <i>- leurs coordonnées complètes (numéro de SIRET, raison sociale, adresse du siège, nom, mail et téléphone du ou des responsables de la structure) ;</i>  <i>- la copie du ou des documents types justifiant du lien qui les unit à elle ;</i>  <i>b) Le schéma logistique pour réceptionner, stocker et mettre à disposition les denrées alimentaires ;</i>  <i>c) Les procédures et critères permettant de réaliser la répartition entre les lieux de distribution des denrées alimentaires perçues ;</i>  <i>d) Une description des périodes et fréquences d'ouverture et de fermeture des lieux de distribution.</i>  <i>e) Pour bénéficiaire du FEAD :</i></p>	<p>I. - La capacité à délivrer l'aide alimentaire          La personne morale candidate communique notamment à cette fin :          a) La liste des personnes morales à qui elle fournit des denrées alimentaires et pour qui elle n'est pas habilitée, avec pour chacune d'entre elles :          - leurs coordonnées complètes (numéro de SIRET, raison sociale, adresse du siège, nom, mail et téléphone du ou des responsables de la structure) ;          - la copie du ou des documents types justifiant du lien qui les unit à elle ;          b) Le schéma logistique pour réceptionner, stocker et mettre à disposition les denrées alimentaires ;          c) Les procédures et critères permettant de réaliser la répartition entre les lieux de distribution des denrées alimentaires perçues ;          d) Une description des périodes et fréquences d'ouverture et de fermeture des lieux de distribution ;          e) Pour bénéficiaire du FEAD :</p>	

<p>1. Les moyens mis en œuvre pour assurer l'identification des denrées FEAD, par année de marché, dans la traçabilité physique et comptable générale des denrées, jusqu'à la distribution des denrées aux bénéficiaires finaux.</p> <p>2. Les moyens mis en œuvre pour respecter l'obligation de publicité relative aux denrées FEAD, notamment sur les lieux de distribution.</p> <p>3. Les modalités de conservation et d'archivage des documents relatifs au FEAD.</p>	<p>1. Les moyens mis en œuvre pour assurer l'identification des denrées FEAD, par année de marché, dans la traçabilité physique et comptable générale des denrées, jusqu'à la distribution des denrées aux bénéficiaires finaux.</p> <p>2. Les moyens mis en œuvre pour respecter l'obligation de publicité relative aux denrées FEAD, notamment sur les lieux de distribution.</p> <p>3. Les modalités de conservation et d'archivage des documents relatifs au FEAD.</p>	
<p>2. Les critères d'accès des bénéficiaires à l'aide alimentaire</p> <p>A l'exception des aides apportées aux personnes en grande précarité au cours des activités de rue ou lors d'une situation exceptionnelle (catastrophe, panier d'urgence), l'accès à l'aide alimentaire résulte d'un processus d'inscription dépendant de la situation des personnes. La personne morale candidate indique si l'orientation est réalisée par un travailleur social externe à la structure distributrice ou si la demande est instruite en interne, et les critères d'accès à cette aide.</p> <p>La personne morale candidate pour bénéficiaire du FEAD joint la procédure écrite relative à l'éligibilité des bénéficiaires.</p>	<p>II. - Les critères d'accès des bénéficiaires à l'aide alimentaire</p> <p>A l'exception des aides apportées aux personnes en grande précarité au cours des activités de rue ou lors d'une situation exceptionnelle (catastrophe, panier d'urgence), l'accès à l'aide alimentaire résulte d'un processus d'inscription dépendant de la situation des personnes. La personne morale candidate indique si l'orientation est réalisée par un travailleur social externe à la structure distributrice ou si la demande est instruite en interne, et les critères d'accès à cette aide.</p> <p>La personne morale candidate pour bénéficiaire du FEAD joint la procédure écrite relative à l'éligibilité des bénéficiaires.</p>	
<p>3. Les modalités de participation financière pour les denrées qui ne sont pas financées</p>	<p>3. Les modalités de participation financière pour les denrées qui ne sont pas financées</p>	



<p><i>par le FEAD</i>  <i>En fonction des types de distribution, et notamment pour les denrées issues d'achats réalisés avec les crédits du CNES, une participation financière peut être demandée aux structures distributrices ou aux bénéficiaires lors de la remise de denrées alimentaires. La personne morale candidate indique les taux de participation pouvant être demandés et les modes de calcul de ces taux.</i></p>	<p>par le FEAD          En fonction des types de distribution une participation financière peut être demandée aux structures distributrices ou aux bénéficiaires lors de la remise de denrées alimentaires. La personne morale candidate indique les taux de participation pouvant être demandés et les modes de calcul de ces taux.</p>	
<p><i>4. Le respect du principe de gratuité (article 23, paragraphe 5, du règlement (UE) n° 223/2014 du Parlement européen et du Conseil)</i>  <i>La personne morale candidate communique les procédures qu'elle met en œuvre pour s'assurer du respect du principe de distribution gratuite prévu à l'article 23, paragraphe 5, du règlement (UE) n° 223/2014 du Parlement européen et du Conseil.</i></p>	<p>4. Le respect du principe de gratuité (article 23, paragraphe 5, du règlement (UE) n° 223/2014 du Parlement européen et du Conseil)          La personne morale candidate communique les procédures qu'elle met en œuvre pour s'assurer du respect du principe de distribution gratuite prévu à l'article 23, paragraphe 5, du règlement (UE) n° 223/2014 du Parlement européen et du Conseil.</p>	
<p><i>5. Les activités sanitaires ou sociales proposées autour de l'aide alimentaire</i>  <i>La personne morale candidate décrit l'ensemble des actions proposées par elle-même ou ses partenaires dans le cadre de l'aide alimentaire, qui favorise la réinsertion des personnes concernées.</i></p>	<p>5. Les activités sanitaires ou sociales proposées autour de l'aide alimentaire          La personne morale candidate décrit l'ensemble des actions proposées par elle-même ou ses partenaires dans le cadre de l'aide alimentaire, qui favorise la réinsertion des personnes concernées.</p>	
<p><i>6. Les modes de distribution de l'aide alimentaire</i></p>	<p>6. Les modes de distribution de l'aide alimentaire</p>	

<p><i>Afin de mieux connaître le mode d'aide alimentaire mise œuvre et mieux répondre aux besoins, la personne morale candidate présente les différents modes de distribution des denrées alimentaires (repas, panier prérempli, panier à choix orienté, libre service, etc.) et les proportions de chacun d'entre eux.</i></p>	<p>Afin de mieux connaître le mode d'aide alimentaire mise œuvre et mieux répondre aux besoins, la personne morale candidate présente les différents modes de distribution des denrées alimentaires (repas, panier prérempli, panier à choix orienté, libre service, etc.) et les proportions de chacun d'entre eux.</p>	
<p><i>7. Le choix des denrées et l'identification des besoins quantitatifs</i>  <i>Avant tout achat, la personne morale candidate exprime ses souhaits tant qualitatifs (nature des denrées souhaitées) que quantitatifs. La personne morale candidate présente les procédures et critères permettant, d'une part, de choisir les denrées alimentaires qu'elle souhaite acheter et, d'autre part, d'identifier les besoins quantitatifs pour chacune d'elles.</i></p>	<p>7. Le choix des denrées et l'identification des besoins quantitatifs          Avant tout achat, la personne morale candidate exprime ses souhaits tant qualitatifs (nature des denrées souhaitées) que quantitatifs. La personne morale candidate présente les procédures et critères permettant, d'une part, de choisir les denrées alimentaires qu'elle souhaite acheter et, d'autre part, d'identifier les besoins quantitatifs pour chacune d'elles.</p>	
<p><i>8. La procédure de remplacement des denrées non distribuées</i>  <i>Dans le cadre du FEAD, tout produit alimentaire mis à disposition doit être délivré à un bénéficiaire final.</i>  <i>Dans ce cadre, la personne morale candidate indique la procédure de remplacement (achat, don, assurance, etc.) des denrées alimentaires non distribuées.</i></p>	<p>8. La procédure de déclaration des denrées non distribuées          Dans le cadre du FEAD, tout produit alimentaire mis à disposition doit être délivré à un bénéficiaire final.          Dans le cas où les produits alimentaires ne pourraient pas être délivrés, la personne morale déclare à FranceAgriMer et à la direction générale de la cohésion sociale la nature et le volume des denrées concernées en précisant le motif de non-distribution.</p>	
<p><i>9. Les données chiffrées définies par</i></p>	<p>9. Les données chiffrées définies par l'</p>	

RAPPORT IGAS N°2019-069R

<p><i>l'article R. 230-23 du code rural et de la pêche maritime</i>  <i>Ces données sont transmises par la personne morale candidate afin de pouvoir cerner au mieux son activité et ses besoins.</i></p>	<p>article R. 266-10 du code de l'action sociale et des familles          Ces données sont transmises par la personne morale candidate afin de pouvoir cerner au mieux son activité et ses besoins.</p>	
<p><i>10. Non-discrimination et promotion de l'égalité homme-femme</i>  <i>La personne morale candidate explique comment elle s'assure du respect de l'interdiction des discriminations prévue par les articles 225-1 et suivants du code pénal et pour promouvoir l'égalité entre les hommes et les femmes.</i></p>	<p>10. Non-discrimination et promotion de l'égalité femme-homme          La personne morale candidate explique comment elle s'assure du respect de l'interdiction des discriminations prévue par les articles 225-1 et suivants du code pénal et pour promouvoir l'égalité entre les femmes et les hommes.</p>	
<p><i>Article R230-23</i>  <i>Afin d'identifier les besoins quantitatifs et qualitatifs de l'aide alimentaire apportée aux personnes les plus démunies, les personnes morales de droit privé habilitées sont tenues de fournir à l'autorité administrative les données chiffrées portant sur :</i>  <i><u>1° Les denrées distribuées aux personnes les plus démunies ou fournies aux personnes de droit public ou de droit privé assurant la distribution de denrées aux personnes les plus démunies ;</u></i>  <i><u>2° Les bénéficiaires de l'aide alimentaire ;</u></i>  <i><u>3° Les personnes morales de droit public ou de droit privé fournies en denrées alimentaires.</u></i></p>	<p>Art. R. 266-10.-Afin d'identifier les besoins quantitatifs et qualitatifs de l'aide alimentaire, les personnes morales de droit privé habilitées sont tenues de fournir à l'autorité administrative les données chiffrées de leur activité.</p>	
<p><i>Un arrêté conjoint du ministre chargé de</i></p>	<p>Un arrêté du ministre chargé de l'action</p>	

RAPPORT IGAS N°2019-069R

<p><i>l'alimentation et du ministre chargé de la lutte contre l'exclusion définit ces données chiffrées et fixe les modalités de leur transmission auxdits ministres ou au préfet.</i></p>	<p>sociale définit ces données chiffrées et fixe les modalités de leur transmission.</p>	
<p>Arrêté du 8 août 2012 NOR: AGRG1222219A Article 1er <i>Le présent arrêté définit les données chiffrées de l'aide alimentaire prévues à l'article R. 230-23 du code rural et de la pêche maritime et fixe les modalités de leur transmission.</i> <i>Les données relatives aux bénéficiaires de l'aide alimentaire apportée aux personnes en grande précarité au cours des activités de rue ou lors d'une situation exceptionnelle (catastrophe, panier d'urgence) sont exclues du champ du présent arrêté.</i></p>	<p>Arrêté du 28 août 2019 NOR: SSAA1923905A Article 1er Le présent arrêté définit les données chiffrées de l'aide alimentaire prévues à l'article R. 266-10 du code de l'action sociale et des familles et fixe les modalités de leur transmission. Les données relatives à l'activité d'aide alimentaire apportée lors des maraudes ou lors d'une situation exceptionnelle (catastrophe, panier d'urgence) sont exclues du champ du présent arrêté.</p>	
<p>Article 2 <i>La définition des données chiffrées, leur mode de construction et de collecte, la fréquence de leur transmission et les personnes morales devant les renseigner figurent dans le tableau annexé au présent arrêté.</i> <i>Ces données sont transmises par courrier ou par voie électronique au ministre chargé de l'alimentation et au ministre chargé de la lutte contre l'exclusion par les personnes morales habilitées par les ministres et les personnes morales bénéficiant des denrées du programme européen d'aide aux plus</i></p>	<p>Article 2 Les données chiffrées de l'aide alimentaire sont détaillées dans le tableau annexé au présent arrêté. Elles reflètent l'activité sur une année civile (année N). Elles doivent être transmises avant le 10 mai de l'année N+1 au ministre chargé de l'action sociale.</p>	

<p>démunis ou du programme national d'aide alimentaire. Ces données sont transmises par courrier ou par voie électronique au préfet de la région du siège de la personne morale de droit privé habilitée par le préfet de région.</p>		
<p>Article 3 En cas de manquement aux dispositions du présent arrêté, les dispositions prévues à l'article R. 230-24 du code rural et de la pêche maritime sont appliquées.</p>	<p>Article 3 En cas de manquement aux dispositions du présent arrêté, les dispositions prévues à l'article R. 266-11 et suivants du code de l'action sociale et des familles sont appliquées.</p>	
	<p><b>Art. R. 266-11.-L'autorité compétente pour délivrer l'habilitation en contrôle le respect. Le contrôle a pour objet la vérification du respect des obligations résultant de l'habilitation mentionnée à la section 2.</b></p>	
<p>Article R230-24 En cas de manquement aux obligations résultant du présent chapitre : 1° Les ministres chargés de l'alimentation et de la lutte contre l'exclusion peuvent procéder au retrait de l'habilitation mentionnée à l'article R. 230-13 et modifier la liste des personnes morales habilitées prévue à l'article R. 230-14 ; ils peuvent également modifier la liste des personnes morales mentionnées à l'article D. 230-22 ; 2° Le préfet de région peut procéder au retrait de l'habilitation mentionnée à</p>	<p>Art. R. 266-12.-I.-En cas de manquement aux obligations résultant du présent chapitre, l'autorité compétente en vertu de l'article R. 266-11 peut <b>enjoindre</b> à la personne morale de droit privé habilitée d'y remédier, dans un délai qu'elle fixe, raisonnable et adapté à l'objectif recherché. <b>II.-S'il n'a pas été satisfait à l'injonction dans le délai fixé, les ministres chargés de l'action sociale et de l'alimentation peuvent, après avoir recueilli les observations de la personne morale de droit privée habilitée, et dans le respect du</b></p>	<p>explicitation du principe du contradictoire</p>

<p><i>l'article R. 230-17 et modifier la liste des personnes morales habilitées prévue à l'article R. 230-18.</i></p> <p><i>Dès constatation du ou des manquements, les autorités administratives en charge des contrôles mettent la personne morale de droit privé habilitée en demeure de remédier à ce ou ces manquements. S'il n'a pas été mis fin à ce ou ces manquements dans le délai prévu par la mise en demeure, elles transmettent aux ministres chargés de l'alimentation et de la lutte contre l'exclusion ou au préfet de région la demande de retrait d'habilitation.</i></p>	<p><b>principe du contradictoire, procéder à la suspension de l'habilitation mentionnée à l'article R. 266-2 pour une durée ne pouvant excéder six mois.</b></p> <p><b>S'il n'a pas été satisfait à l'injonction dans le délai fixé, le préfet de région peut, après avoir recueilli les observations de la personne morale de droit privé habilitée, et dans le respect du principe du contradictoire, procéder à la suspension de l'habilitation mentionnée à l'article R. 266-3 pour une durée ne pouvant excéder six mois.</b></p> <p>III.-S'il n'a pas été mis fin aux manquements en cause à l'issue de la période de <b>suspension</b>, les autorités compétentes peuvent, <b>après avoir recueilli les observations de la personne morale de droit privé habilitée, et dans le respect du principe du contradictoire</b>, procéder au retrait de l'habilitation.</p>	
--	--	--

## ANNEXE 9 : Prix des denrées du FEAD livrées par réseau

Source : DGCS - Rapport annuel d'exécution 2018 paiements au titre du FEAD 2017 (lots initiaux 402 à 493)	Quantités livrées (en t ou ml)	Prix unitaire moyen (kg ou l)	Ecart max / prix unitaire moyen	Opéra- teur unique ou principal	FFBA/CRF Opéra- teur si différent	FFBA % du total des quantités livrées	FFBA Prix unitaire (kg ou l)	FFBA Ecart prix unitaire / prix moyen	CRF % du total des quantités livrées	CRF Prix unitaire kg ou l	CRF Ecart prix unitaire / prix moyen	RC Opéra- teur si différent	RC % du total des quantités livrées	RC Prix unitaire (kg ou l)	RC Ecart prix unitaire / prix moyen	SPF Opéra- teur si différent	SPF % du total des quantités livrées	SPF Prix unitaire (kg ou l)	SPF Ecart prix unitaire / prix moyen
Farine Type 65	1782	0,36	17%	SFRC	ETS D	25%	0,42	17%				ETS D	16%	0,37	2%		59%	0,34	-8%
Sucre en poudre	2921	0,59	16%	DIS		15%	0,68	16%	1%	0,58	-2%		57%	0,56	-6%		27%	0,60	3%
Escalopes de poulet surgelées	286	6,14	16%		JYCO	42%	6,13	0%	9%	5,16	-16%	ETS D	50%	6,31	3%				
Fromage fondu	336	3,51	15%	ETS D		47%	3,55	1%	6%	2,99	-15%						47%	3,55	1%
Huile de tournesol	993	1,19	15%	JYCO		33%	1,20	1%	3%	1,01	-15%		7%	1,15	-3%		56%	1,19	1%
Steak haché surgelé de bœuf 15% MG	685	3,96	15%	ETS D		40%	4,01	1%	5%	3,38	-15%		32%	3,96	0%		24%	4,00	1%
Confiture extra de fraises	628	1,57	14%	ETS D		37%	1,60	2%	4%	1,35	-14%		13%	1,53	-2%		45%	1,58	1%
Lasagnes saumon épinards surgelées	315	2,96	14%	JYCO		42%	3,02	2%	8%	2,54	-14%		32%	2,94	0%		18%	3,02	2%
Crème dessert chocolat	856	1,36	14%	ETS D		33%	1,39	2%	3%	1,17	-14%		25%	1,34	-1%		38%	1,36	0%
Haricots verts très fins	1131	0,85	14%	JYCO		32%	0,87	2%	1%	0,73	-14%	ETS D	22%	0,80	-6%		45%	0,86	2%
Biscuits fourrés au chocolat	238	2,51	13%	JYCO		19%	2,59	3%	15%	2,18	-13%						67%	2,56	2%
Chocolat en poudre petit déjeuner	599	2,27	13%	SGJ		30%	2,41	6%					28%	1,98	-13%		42%	2,37	4%
Petits pois très fins carottes	977	0,93	13%	SGJ	JYCO	25%	0,96	4%	6%	0,81	-13%		30%	0,92	-1%		39%	0,93	0%
Lentilles cuisinées	911	1,00	12%	SGJ		28%	1,04	4%	4%	0,88	-12%		46%	0,97	-3%	DIS	22%	1,03	3%
Ratatouille	753	0,95	12%	SGJ		30%	0,99	4%	5%	0,84	-12%		43%	0,93	-2%		21%	0,97	2%
Riz au lait avec raisins, nappage caramel	606	1,98	11%	SGJ		24%	2,19	11%				DIS	25%	2,13	8%		51%	1,80	-9%
Raviolis pur bœuf	1046	1,21	10%	SGJ		33%	1,32	10%	2%	1,12	-7%		46%	1,08	-10%		19%	1,32	9%
Riz long étuvé	1630	0,79	10%	ETS D		36%	0,84	7%	2%	0,71	-10%		30%	0,71	-10%		32%	0,81	3%
Pâtes Penne Rigate	2098	0,61	10%	ETS D		24%	0,65	7%	3%	0,54	-10%		29%	0,58	-5%		44%	0,61	0%
Filets de poisson blanc surgelés	1174	2,31	9%	ETS D		30%	2,52	9%	4%	2,18	-5%		48%	2,11	-9%		19%	2,52	9%
Lait demi-écrémé UHT	34063	0,37	9%	SGJ		25%	0,40	8%	0%	0,34	-9%		52%	0,34	-8%		24%	0,40	9%
Pêches au sirop léger	1144	0,95	6%	JYCO		19%	0,99	5%					45%	0,89	-6%		35%	0,99	5%
Thon entier au naturel	1093	5,25	6%	JYCO		20%	5,54	6%	2%	5,21	-1%		55%	5,16	-2%		22%	5,20	-1%
Graine de couscous calibre moyen	1679	0,60	4%	JYCO		25%	0,63	4%					39%	0,58	-4%		36%	0,62	2%
Emincé de poulet sauce champignons et pâtes	561	2,64	3%	SFRC		52%	2,63	0%				ETS D	19%	2,72	3%		29%	2,61	-1%
Céréales petit déjeuner riz et de blé complet	554	1,32	2%	SFRC		42%	1,34	2%	7%	1,34	2%						51%	1,30	-2%
Café moulu	1137	2,25	1%	SFRC		35%	2,27	1%	2%	2,27	1%		37%	2,22	-1%		26%	2,24	0%
Purée de pommes sans sucre ajouté	775	0,87	1%	SFRC		45%	0,88	1%	5%	0,88	1%						51%	0,86	-1%
Chocolat au lait supérieur	350	3,64	0%	ETS D		35%	3,63	0%	4%	3,63	0%		13%	3,64	0%		47%	3,65	0%
Emmental	244	4,21	0%	DIS		41%	4,21	0%									59%	4,21	0%
DIS : PAUL DISCHAMP																			
ETS D : ETABLISSEMENTS DHUMEAUX																			
SFRC : SOCIETE FRANCAISE DES RIZ DE CHOIX																			
SGJ : SOCIETE GUILLOT JOUANI																			





# LISTE DES PERSONNES RENCONTREES

## 1 Ministres

Mme Christelle Dubos, secrétaire d'Etat auprès de la ministre des solidarités et de la santé

Mme Amélie de Montchalin, secrétaire d'Etat auprès du ministre de l'Europe et des affaires étrangères, chargée des affaires européennes

## 2 Assemblées parlementaires

M. Arnaud Bazin, sénateur

M. Fabien Gay, sénateur

Mme Delphine Bert, administratrice adjointe auprès de la Commission des finances du Sénat

## 3 Commission européenne - Direction générale de l'emploi, des affaires sociales et de l'inclusion

Mme Cornelia Grosser, cheffe-adjointe de l'unité D/4 (mobilité du travail - France, Pays-Bas, Belgique, Luxembourg)

Mme Cristina Chaparro Ramirez, cheffe de l'unité G/3 (audit externe - France, Slovaquie, République Tchèque, Bulgarie)

## 4 Royaume de Belgique

Mme Béatrice Baumann, responsable de la cellule d'audit fédérale de l'Inspection des finances pour les fonds européens

Mme Barbara Cerrato, cheffe de projet au Service public fédéral de programmation intégration sociale

## 5 Cabinets des ministres

### 5.1 Cabinet de la ministre des solidarités et de la santé et de la secrétaire d'Etat

Mme Laëtitia Buffet, conseillère

M. Jean Fabre-Mons, conseiller

## 5.2 Cabinet du ministre de l'agriculture et de l'alimentation

Mme Anne Bronner, conseillère en charge de la qualité, de la performance et de la sécurité sanitaire de l'alimentation, du suivi du plan de sortie des produits phytosanitaires, du bien-être animal et de la lutte contre la maltraitance animale

M. Thomas Roche, conseiller en charge de la pêche, de l'outre-mer, du budget et du financement de l'agriculture

## 5.3 Cabinet de la secrétaire d'État auprès du ministre de l'Europe et des affaires étrangères, chargée des affaires européennes

M. Boris Melmoux-Eude, directeur-adjoint de cabinet

# 6 Instances placées auprès du Premier ministre

## 6.1 Cabinet du délégué interministériel à la prévention et à la lutte contre la pauvreté

Mme Dorothée Pradines, conseillère

## 6.2 Commission interministérielle de coordination des contrôles (CICC)

M. Félix Faucon, membre de la commission, responsable de la mission d'audit des fonds européens auprès de l'Inspection générale des affaires sociales

Mme Hélène Donskoff, inspectrice à la mission d'audit des fonds européens

M. Tristan Klein, inspecteur à la mission d'audit des fonds européens

M. Xavier Delvart, conseiller

## 6.3 Conseil national de l'alimentation (CNA)

Mme Karine Boquet, secrétaire interministérielle

M. François Collart-Dutilleul, personnalité qualifiée

## 6.4 Conseil national des politiques de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale (CNLE)

M. Etienne Pinte, président

Mme Brigitte Zago-Koch, secrétaire générale

## 6.5 Secrétariat général des affaires européennes (SGAE)

M. Salvatore Serravalle, secrétaire général adjoint

M. Alexandre de La Volpillère, chef du secteur travail, emploi, politique social, santé, éducation, culture audiovisuel, sport

M. Emmanuel Chay, adjoint au conseiller financier

## **7 Ministère des solidarités et de la santé et organismes en relevant**

### **7.1 Direction générale de la cohésion sociale (DGCS)**

M. Jean-Philippe Viquant, directeur général

Mme Corinne Vaillant, sous -directrice de l'inclusion sociale, de l'insertion et de la lutte contre la pauvreté

Mme Cécile Charbaut, adjointe à la sous-directrice

Mme Isabelle Couaillier, cheffe du bureau de l'accès aux droits, de l'insertion et de l'économie sociale et solidaire

Mme Corinne Ehrhart, adjointe à la cheffe de bureau

Mme Céline Lemma, cheffe de projet « réformer la lutte contre la précarité alimentaire »

M. Jean-Mac Frohard, directeur du projet pilotage du FEAD

M. Pierre Madelin, adjoint au chef de pôle

Mme Laurianne Hamon, chargée du contrôle interne et de la supervision des marchés publics

Mme Léa Thonnat, chargée des opérations de forfait logistique et des relations avec les associations

Mme Sabrina Touami, chargée des opérations d'achat de denrées et du suivi de la programmation

Mme Marie Villeneuve, chargée de la qualité de la dépense et des appels de fonds

Mme Souhir Abbès, chargée du suivi du marché public d'externalisation des saisies FEAD

M. Olivier Bachellery, sous-directeur des affaires financières et de la modernisation

M. Sébastien Maria, adjoint au sous-directeur

Mme Katarina Miletic-Lacroix, cheffe du bureau des budgets et de la performance

### **7.2 Direction générale de la santé (DGS)**

Mme Isabelle de Guido, adjointe à la cheffe du bureau EA3 (alimentation et nutrition)

Mme Christel Courcelle, chargée du Programme national nutrition santé

### **7.3 Caisse nationale des allocations familiales (CNAF)**

M. Eric Desroziers, conseiller technique au pôle animation de la vie sociale

## 7.4 Agence nationale de santé publique (ANSP) – Santé publique France

Mme Anne Gallay, directrice des maladies non transmissibles

Mme Emmanuelle Hamel, responsable de l'unité personnes âgées et populations vulnérables

Mme Anne-Juliette Serry, responsable de l'unité alimentation et activités physiques

Mme Valérie Deschamps, épidémiologiste, unité de surveillance et d'épidémiologie nutritionnelle

## 8 Ministère de l'agriculture et de l'alimentation et organismes en relevant

### 8.1 Direction générale de l'alimentation (DGAI)

M. Bruno Ferreira, directeur général

Mme Stéphanie Flauto, cheffe du service de l'alimentation

### 8.2 Direction générale de la performance économique et environnementale des entreprises (DGPE)

Mme Edith Mérillon, sous-directrice de la gouvernance et du pilotage

M. Stéphane Landais, adjoint à la sous-directrice

Mme Manon Huré, cheffe du bureau du budget et des établissements publics

Mme Anne Mazouzi, chargée de mission (tutelle de FranceAgriMer)

M. Romain Martin, chargé de mission (coordination de la tutelle des opérateurs)

### 8.3 Établissement national des produits de l'agriculture et de la mer – FranceAgriMer (FAM)

Mme Véronique Borzeix, directrice générale adjointe

### 8.4 Institut des sciences et industries du vivant et de l'environnement - Agroparitech

M. Gilles Trystram, directeur général

### 8.5 Institut national de la recherche agronomique (INRA)

Mme Nicole Darmon, directrice de recherche, UMR Marchés, organisations, institutions et stratégies d'acteurs

Mme Dominique Paturel, directrice de recherche, UMR 951 Innovation

## **9 Ministère de l'économie et des finances**

### **9.1 Direction des affaires juridiques**

Mme Laure Bédier, directrice

M. Jérôme Goldenberg, chef de service

M. Benoît Dingremont, sous-directeur du droit de la commande publique

### **9.2 Direction du budget (DB)**

Mme Marie Chanchole, sous-directrice de la 6ème sous-direction

M. Fabien Perus, chef du bureau solidarité et insertion

M. Thomas Doublic

### **9.3 Direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (DGCCRF)**

M. Pierre Chambu, chef du service de la protection des consommateurs et de la régulation des marchés

Mme Fatou Diallo, cheffe du service national des enquêtes

M. Alexis Jacquemard, chef de division des enquêtes alimentaires

Mme Geneviève Morhange, adjointe à la cheffe du bureau 4B (marchés des produits d'origine animale)

### **9.4 Direction générale des finances publiques (DGFiP)**

M. Edouard Marcus, chef du service juridique de la fiscalité

M. Olivier Thouvenin, chef du service de la comptabilité de l'Etat

Mme Alexandra Barreau-Jouffroy, cheffe du bureau B2 (champ, taux et exonérations de la fiscalité directe des entreprises)

M. Bruno Coudert, chef du bureau JF-2C (contentieux et recours gracieux relatifs aux taxes sur le chiffre d'affaires)

M. Gilles Le Moigne, adjoint au chef du bureau JF 2C

Mme Emmanuelle Peaudeau, responsable du Pôle national de certification des fonds européens (PNCFE)

Mme Nadine Chatillon-de Mullenheim

## **10 Ministère de l'Europe et des affaires étrangères**

Mme Sarah Lemoine, adjointe au chef du service des politiques internes et questions institutionnelles

Mme Marie de Lastelle, rédactrice, chargée du suivi des négociations du cadre financier pluri-annuel

## **11 Ministère du travail – Délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle (DGEFP)**

M. Antoine Saint-Denis, sous-directeur Europe et international

Mme Véronique Gallo, adjointe au sous-directeur

M. Jean-François Bourdais, chargé de mission auprès du sous-directeur

M. Jocelyn Vidon-Buthion, chef de la mission appui au déploiement des programmes

M. Julien Frey, adjoint au chef de la mission

## **12 Collectivités territoriales et leurs groupements**

### **12.1 Association du Pays Terres de Lorraines**

M. Benoît Guérard, directeur

### **12.2 Centre communal d'action sociale de Bordeaux**

Mme Anne-Marie Lebrun, directrice de l'insertion

### **12.3 Centre communal d'action sociale de Carvin**

M. Joël Ferri, directeur

### **12.4 Département du Vaucluse**

Mme Pauline Ricard, chargée de mission agriculture et développement rural

Mme Fanny Demoucron, chargée de mission ingénierie, insertion et prévention

### **12.5 France urbaine**

M. Kader Makhoulf, conseiller Europe, international et sécurité

### **12.6 Groupement d'intérêt public Gers solidaire**

M. René Ortega, directeur

## 12.7 Union nationale des centres communaux et intercommunaux d'action sociale

Mme Hélène-Sophie Mesnage, déléguée générale adjointe

## 12.8 Ville de Saint-Denis

Mme Anne-Claire Garcia, chargée de mission innovation sociale

# 13 Associations nationales désignées au titre du fead

## 13.1 Croix-Rouge française

Mme Jalila Bouzid, responsable du département action sociale

Mme Valerie Bettinger, responsable du pôle aides matérielles et financières

Mme Elisabeth Oulhen, responsable des approvisionnements de l'aide alimentaire

## 13.2 Fédération française des banques alimentaires (FFBA)

M. Jacques Bailet, président

M. Constant Reibel, président de la Banque alimentaire du Bas-Rhin

Mme Laurence Champier, directrice fédérale

Mme Marie Castagné, directrice des relations institutionnelles et de la communication

M. Benoît Colonna-Ceccaldi, responsable hygiène et sécurité des aliments

M. Pierre de Feraudy, responsable des ressources alimentaires

M. Jean-Luc Fromentin, référent fonctionnel informatique

Mme Brigitte Laurent-Langevin, responsable du service partenariat associatif

Mme Elodie Tarby, chargée de mission au service partenariat associatif

M. Jacques Devaux, président de la Banque alimentaire du Nord

M. Pierre Willefert, directeur de la Banque alimentaire du Nord

## 13.3 Restaurants du Cœur

M. Patrice Blanc, président

M. Louis Cantuel, responsable des relations institutionnelles

M. Pascal Decoopman, responsable du pôle alimentaire

Mme Elisa Starling, alternante de l'IEP de Paris

M. Yves Mérillon, président de l'association départementale du Loiret

M. Bruno Basilien, responsable logistique, hygiène et sécurité  
M. Michel Chabanne, responsable du centre de Saint-Jean-Le-Blanc  
M. Dominique Lambert, responsable de l'approvisionnement du centre  
Mme Christiane Dujardin, responsable du centre de Fleury-Les-Aubrais  
M. Jacques Everaere, responsable de l'accueil au centre

#### 13.4 Secours populaire français

M. Thierry Robert, secrétaire national, directeur général  
M. Matthieu Humbert, directeur des relations et ressources institutionnelles  
M. Alexandre Engelhorn, directeur financier  
Mme Mathilde Courcy, cheffe de projet aide alimentaire  
Mme Charlène Rolée, chargée de mission auprès de la directrice générale adjointe

### 14 Autres associations nationales habilitées

#### 14.1 Adra France (Adventist development and relief agency)

M. Ruben de Abreu, président  
M. Andre Isidio de Melo, directeur

#### 14.2 Association des cités du secours catholique

Mme Caroline Klein, directrice  
Mme Anne-Marie Barreda, directrice de la cité la Madeleine à Toulouse  
Mme Alix Morley, cheffe du service de la Halte de nuit à la cité la Madeleine  
M. Patrice Gravoin, contrôleur de gestion  
Mme Andjelani Kasseyet, conseillère santé pour l'Ile-de-France

#### 14.3 Association nationale de développement des épiceries solidaires (ANDES) – Solidarité alimentaire France – Groupe SOS

M. Yann Auger, directeur général de l'ANDES  
M. Pierre Pageot, directeur général du GROUPE SOS Transition Ecologique

Mme Véronique Blanchot, ancienne responsable du programme Uniterres

#### 14.4 Fédération de l'entraide protestante

M. Jean Fontanieu, secrétaire général



M. Jean-Mac Lefebvre, secrétaire général adjoint

#### 14.5 Fédération nationale des paniers de la mer (FNPM)

Mme Marianne Storogenko, présidente

#### 14.6 Fondation de l'armée du salut

M. Etienne Mangeard, directeur des services bénévolat et recherche des personnes disparues

#### 14.7 Imagine 84

M. Pierre Bonnefille, président d'Imagine 84 - Les Boutiques alimentaires sociales

M. Michel Beltran, responsable des Boutiques

M. Eric Mandon, coordonnateur des Boutiques

M. Nicolas Cabot, directeur d'Imagine 84 - Les Jardins de la Méditerranée

Mme Khedidja Boudjemaa

M. Mohamed El Mahjoubi

M. Michel Muller

#### 14.8 Le Refuge

M. Frédéric Gal, directeur général

M. Steven Kuzan, délégué territorial pour la Guyane

#### 14.9 Ordre de Malte France

M. François Gautier, directeur général

Mme Clotilde Giner, directrice déléguée, direction des délégations et des actions caritatives

#### 14.10 Réseau cocagne

M. Julien Adda, directeur

#### 14.11 Revivre dans le Monde

M. Alain Jézéquel, président

#### 14.12 Secours catholique

M. Guillaume Almeras, responsable du département emploi et économie solidaire

Mme Marie Drique, chargée du projet accès digne à l'alimentation

M. Jean-François Dusseigneur, chargé du réseau

#### 14.13 Société Saint-Vincent-de-Paul

M. Michel Lanternier, président

M. Patrick Alix, chargé d'une mission sur l'aide alimentaire

### 15 Autres associations et fondations

#### 15.1 Agence du don en nature – ADN France

Mme Noémie Caponetto, directrice réseau, organisation et innovation

M. Faudhil Moussi

#### 15.2 Agence nouvelle des solidarités actives (ANSA)

Mme Lise Marcovici, responsable de projets

#### 15.3 ATD-Quart Monde

Mme Huguette Boissonnat, responsable du département santé

Mme Magali Ramel, chercheuse en droit

#### 15.4 Fondation Daniel et Nina Carasso

Mme Mathilde Douillet, responsable du programme alimentation durable

#### 15.5 Groupement des épiceries sociales et solidaires en Rhône-Alpes – Auvergne (GESRA)

Mme Cécile Fau, présidente

#### 15.6 Laboratoire d'études et de recherche sur l'intervention sociale (Léris)

Mme Virgine Poujol, anthropologue

#### 15.7 Association Ma P'tite Echoppe

Mme Fanny Pujo-Sausset, directrice

### 15.8 Réseau CIVAM (Centres d'initiatives pour valoriser l'agriculture et le milieu rural)

M. Jean-Claude Balbot, administrateur référent sur les questions d'accès à l'alimentation

Mme Mélanie Théodore, coordinatrice du projet Accessible

### 15.9 Resolis (Recherche et évaluation de solutions innovantes et sociales)

M. Henri Rouillé d'Orfeuil, relations extérieures et pilote du programme alimentation

### 15.10 Solidarité des producteurs agricoles et des filières alimentaires (SOLAAL)

Mme Dorothée Briaumont, directrice

### 15.11 Terres en ville

M. Paul Mazerand, chargé de mission économie agricole et alimentaire

### 15.12 Vers un réseau d'achat en commun (VRAC)

M. Boris Tavernier, chargé de projet

## 16 Personnalite qualifiée

M. François Soulage, président de l'atelier 12 des Etats généraux de l'alimentation



## SIGLES UTILISES

ABENA	Alimentation et état nutritionnel des bénéficiaires de l'aide alimentaire (étude)
AG	Autorité de gestion
ANDES	Association nationale de développement des épiceries solidaires
ANSES	Agence nationale de sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail
APCA	Assemblée permanente des chambres d'agriculture
ARS	Agence régionale de santé
CASDAR	Compte d'affectation spécial développement agricole et rural
CASF	Code de l'action sociale et des familles
CC(I)AS	Centres communaux et intercommunaux d'action sociale
CCAS	Centre communal d'action sociale
CGCT	Code général des collectivités territoriales
CHRS	Centre d'hébergement et de réinsertion sociale
CHS	Centre d'hébergement de stabilisation
CHU	Centre d'hébergement d'urgence
CIAS	Centre intercommunal d'action sociale
CICC	Commission Interministérielle de Coordination et de Contrôle
CIVAM	Centres d'initiatives pour valoriser l'agriculture et le milieu rural
CJUE	Cour de Justice de l'Union européenne
CNA	Conseil National de l'Alimentation
CRF	Croix-Rouge française
CRPM	Code rural et de la pêche maritime
CSF	Contrôle du service fait
DGAL	Direction générale de l'alimentation
DGAS	Direction générale de l'action sociale
DGCS	Direction générale de la cohésion sociale
DGDDI	Direction générale des douanes et des droits indirects
DGEFP	Délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle
DGFIP	Direction générale des finances publiques
DRAAF	Direction régionale de l'agriculture, de l'alimentation et de la forêt
DRJSCS	Direction régionale de la jeunesse, des sports et de la cohésion sociale
DSCG	Descriptif des systèmes de gestion et de contrôle
E3A	Etude auprès des associations d'aide alimentaire
EaSI	Programme pour l'emploi et l'innovation sociale
EGA	Etats généraux de l'alimentation
EGALIM	(loi pour l')équilibre des relations commerciales dans le secteur agricole et alimentaire et une alimentation saine, durable et accessible à tous
FAM	FranceAgriMer
FEAD	Fonds européen d'aide aux plus démunis
FFBA	Fédération française des banques alimentaires
FLPA	Fonds de Lutte contre la Précarité alimentaire
FNPM	Fédération nationale des paniers de la mer
FSE	Fonds social européen

G3A	Groupement pour l'amélioration de l'aide alimentaire
IEJ	Initiative pour l'emploi des jeunes
IRTS	Institut régional du travail social
LERIS	Laboratoire d'études et de recherche sur l'innovation sociale
MIN	Marché d'intérêt national
PAC	Politique agricole commune
PAT	Projet alimentaire territorial
PEAD	Programme européen d'aide aux plus démunis
PIDESC	Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels
PNA	Programme national de l'alimentation
PNAAL	Programme national d'aide alimentaire
PNAN	Programme national de l'alimentation et de la nutrition
PNNS	Programme national nutrition santé
PON	Programme opérationnel national
RC	Restaurants du cœur
RNPAT	Réseau national des projets alimentaires territoriaux
SIAA	Système d'information de l'aide alimentaire
SOLAAL	Solidarité des producteurs agricoles et des filières alimentaires
SPF	Secours populaire français
UE	Union européenne
UNIOPSS	Union nationale interfédérale des œuvres et organismes privés non lucratifs sanitaires et sociaux
VRAC	Vers un réseau d'achat en commun