

N° 34

---

# SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2018-2019

---

---

Enregistré à la Présidence du Sénat le 10 octobre 2018

## RAPPORT D'INFORMATION

FAIT

*au nom de la commission des finances (1) sur le **financement de l'aide alimentaire,***

Par MM. Arnaud BAZIN et Éric BOCQUET,

Sénateurs

---

(1) Cette commission est composée de : M. Vincent Éblé, *président* ; M. Albéric de Montgolfier, *rapporteur général* ; MM. Éric Bocquet, Emmanuel Capus, Yvon Collin, Bernard Delcros, Mme Fabienne Keller, MM. Philippe Dominati, Charles Guené, Jean-François Husson, Georges Patient, Claude Raynal, *vice-présidents* ; M. Thierry Carcenac, Mme Nathalie Goulet, MM. Alain Joyandet, Marc Laménie, *secrétaires* ; MM. Philippe Adnot, Julien Bargeton, Jérôme Bascher, Arnaud Bazin, Yannick Botrel, Michel Canevet, Vincent Capo-Canellas, Philippe Dallier, Vincent Delahaye, Mme Frédérique Espagnac, MM. Rémi Féraud, Jean-Marc Gabouty, Jacques Genest, Alain Houpert, Éric Jeansannetas, Patrice Joly, Roger Karoutchi, Bernard Lalande, Nuihau Laurey, Mme Christine Lavarde, MM. Antoine Lefèvre, Dominique de Legge, Gérard Longuet, Victorin Lurel, Sébastien Meurant, Claude Nougéin, Didier Rambaud, Jean-François Rapin, Jean-Claude Requier, Pascal Savoldelli, Mmes Sophie Taillé-Polian, Sylvie Vermeillet, M. Jean Pierre Vogel.



---

## SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
LES RECOMMANDATIONS DES RAPPORTEURS SPÉCIAUX.....	7
<b>PREMIÈRE PARTIE :</b> <b>L'AIDE ALIMENTAIRE : UNE ORGANISATION FINANCIÈRE ET JURIDIQUE</b> <b>QUI S'EST EFFORCÉE DE S'ADAPTER</b> <b>AUX NOUVELLES EXIGENCES EUROPÉENNES</b>	
<b>I. UNE POLITIQUE PUBLIQUE EFFICIENTE AU REGARD DU MONTANT DU</b> <b>FINANCEMENT PUBLIC ET DU SERVICE RENDU .....</b>	9
A. UN CADRE JURIDIQUE RENOUVELÉ QUI FAIT DE L'AIDE ALIMENTAIRE UNE COMPOSANTE DE LA POLITIQUE DE LUTTE CONTRE L'EXCLUSION.....	9
B. UN COÛT ESTIMÉ À PRÈS D'1,5 MILLIARD D'EUROS DONT UN TIERS SEULEMENT DE FINANCEMENTS PUBLICS .....	12
1. <i>Les aides publiques représentent seulement un tiers des financements de l'aide     alimentaire .....</i>	14
2. <i>Les aides privées : une source de financements qui tend à augmenter notamment sous     l'effet de la lutte contre le gaspillage alimentaire .....</i>	28
3. <i>Le bénévolat, clé de voûte du système dont la valorisation financière s'élève à près de     500 millions d'euros, soit près du tiers du coût total de l'aide alimentaire en France .....</i>	31
C. 5,5 MILLIONS DE PERSONNES BÉNÉFICIAIRES DE L'AIDE ALIMENTAIRE EN FRANCE .....	35
1. <i>Le nombre de bénéficiaires a plus que doublé entre 2009 et 2017.....</i>	35
2. <i>La part des femmes et des enfants bénéficiaires est en constante augmentation,     confirmant le lien entre précarité alimentaire et pauvreté.....</i>	35
3. <i>L'aide alimentaire, un dispositif essentiel aux multiples vertus .....</i>	36
<b>II. UNE ORGANISATION MULTI-ACTEURS REPOSANT SUR UN TISSU</b> <b>ASSOCIATIF DENSE QUI A DÛ S'ADAPTER À LA MISE EN ŒUVRE DU</b> <b>FONDS EUROPÉEN D'AIDE AUX PLUS DÉMUNIS (FEAD) .....</b>	39
A. UN PILOTAGE CENTRALISÉ ET UNE EXÉCUTION DÉCENTRALISÉE REPOSANT SUR UN SECTEUR ASSOCIATIF DENSE MAIS FRAGILISÉ .....	40
1. <i>Une gestion opérationnelle renouvelée pour la mise en place du FEAD.....</i>	40
2. <i>Le secteur associatif, pilier indispensable de la mise en œuvre de cette politique     publique.....</i>	46
3. <i>...actuellement fragilisé financièrement et mis en difficulté par certaines évolutions dans     le secteur de l'aide alimentaire .....</i>	55
B. UNE ENTRÉE DANS LE FEAD DIFFICILE NÉCESSITANT DES AJUSTEMENTS D'ORGANISATION ASSEZ LOURDS.....	62
1. <i>Un audit de système de la Commission européenne en mars 2016 a conclu à de     nombreuses irrégularités.....</i>	62
2. <i>...qui ont conduit la France à mettre en place un plan d'urgence, sous peine de     suspension de paiement de la part de la Commission européenne .....</i>	64

**DEUXIÈME PARTIE :  
LA GESTION DU FEAD OCCASIONNE DES RISQUES  
DE PERTES BUDGÉTAIRES CONSÉQUENTES POUR LA FRANCE**

<b>I. LES ENJEUX BUDGÉTAIRES : PRÈS DE 200 MILLIONS D'EUROS DE CRÉDITS EUROPÉENS NON REMBOURSÉS À CE JOUR PAR RAPPORT À LA PRÉVISION INITIALE.....</b>	<b>67</b>
A. UN TAUX D'EXÉCUTION DES CRÉDITS FEAD FAIBLE : 18 % DÛ EN PARTIE À DES « CORRECTIONS FINANCIÈRES » IMPOSÉES PAR LA COMMISSION EUROPÉENNE.....	67
1. <i>Une sous-consommation inquiétante des crédits européens.....</i>	<i>67</i>
2. <i>... en raison des corrections financières et de la suspension des appels de fonds décidée par la France en 2016 .....</i>	<i>69</i>
B. ...QUI A OBLIGÉ L'ÉTAT À COMPENSER PAR DES CRÉDITS BUDGÉTAIRES ET PLACE FRANCEAGRIMER DANS UNE SITUATION TRÈS DIFFICILE .....	71
1. <i>La compensation par des crédits budgétaires nationaux.....</i>	<i>71</i>
2. <i>FranceAgriMer a connu un déficit de trésorerie de 105 millions d'euros en mars 2018 .....</i>	<i>72</i>
C. ...ET QUI S'EST TRADUIT PAR DES RETARDS DE LIVRAISON POUR LES ASSOCIATIONS .....	73
<b>II. ....EN RAISON DES LOURDEURS DES PROCÉDURES EUROPÉENNES À METTRE EN ŒUVRE ET DE LA SPÉCIFICITÉ DU SYSTÈME D'ACHAT DES DENRÉES FRANÇAIS .....</b>	<b>74</b>
A. DES EXIGENCES TROP IMPORTANTES DE LA COMMISSION EUROPÉENNE AU REGARD DU FAIBLE MONTANT DU FONDS ET DE L'IMPLICATION D'ACTEURS ASSOCIATIFS... ..	74
1. <i>Des exigences européennes qui imposent un taux d'erreur maximum de 2 % .....</i>	<i>74</i>
2. <i>Le faible montant du FEAD au regard des autres fonds structurels européens .....</i>	<i>75</i>
3. <i>Un niveau d'exigence difficile à respecter pour un secteur associatif reposant sur le bénévolat .....</i>	<i>76</i>
B. ...IMPOSENT UNE CHAÎNE DE CONTRÔLES INTERNES TROP LOURDE .....	76
1. <i>Une multiplicité de contrôles et de points de contrôles.....</i>	<i>76</i>
2. <i>La CICC, autorité d'audit française, garante des fonds publics français se conformant aux obligations européennes, mais pouvant parfois faire preuve de « sur-transposition » .....</i>	<i>79</i>
C. UN SYSTÈME D'ACHAT DES DENRÉES SPÉCIFIQUE : UNE RICHESSE DU MODÈLE FRANÇAIS QUI S'AVÈRE ÊTRE SOURCE DE COMPLEXITÉ .....	80
1. <i>Le modèle français : 33 produits livrés dans plus de 300 points de stockage dans toute la France : une richesse pour les bénéficiaires mais une source de complexité pour l'État.....</i>	<i>81</i>
2. <i>Un modèle original par rapport aux autres pays européens.....</i>	<i>83</i>

**TROISIÈME PARTIE :  
UNE ORGANISATION NATIONALE À SÉCURISER POUR GARANTIR  
LA PÉRÉNNITÉ DES CRÉDITS EUROPÉENS SANS REMETTRE EN CAUSE  
LE MODÈLE ASSOCIATIF FONDÉ SUR LE BÉNÉVOLAT**

<b>I. UNE ORGANISATION INTERNE À SÉCURISER AFIN D’ASSURER LE RESPECT DES EXIGENCES EUROPÉENNES .....</b>	<b>85</b>
<b>A. UN SECOND PLAN D’URGENCE MIS EN OEUVRE POUR ACCÉLERER LES APPELS DE FONDS À LA COMMISSION EUROPÉENNE : INDISPENSABLE MAIS PROBABLEMENT INSUFFISANT .....</b>	<b>85</b>
1. <i>Une simplification des procédures bienvenue.....</i>	<i>85</i>
2. <i>Un nouveau plan de trésorerie pour la fin de la programmation.....</i>	<i>86</i>
3. <i>...dont la mise en œuvre interroge vos rapporteurs.....</i>	<i>88</i>
<b>B. POURSUIVRE ET AMPLIFIER LE RENFORCEMENT DE LA GESTION OPÉRATIONNELLE FRANÇAISE DU FEAD .....</b>	<b>88</b>
1. <i>Capitaliser sur les réformes engagées : renforcer l’architecture institutionnelle à moyen et long terme .....</i>	<i>88</i>
2. <i>Poursuivre la simplification du système d’achat des produits en préservant un juste équilibre convenant aux associations et à l’État.....</i>	<i>90</i>
<b>II. ADAPTER LE SYSTÈME FRANÇAIS AUX NOUVELLES EXIGENCES SANS REMETTRE EN CAUSE LE MODÈLE ASSOCIATIF FONDÉ SUR LE BÉNÉVOLAT .....</b>	<b>92</b>
<b>A. RENFORCER LE SOUTIEN AUX ASSOCIATIONS AFIN DE LES SENSIBILISER AUX EXIGENCES RÈGLEMENTAIRES TOUT EN TENANT COMPTE DE LA SPÉCIFICITÉ DE L’ ACTION BÉNÉVOLE.....</b>	<b>92</b>
1. <i>Mieux sensibiliser les bénévoles aux exigences européennes.....</i>	<i>92</i>
2. <i>Une meilleure prise en compte de la spécificité de l’action bénévole de la part des autorités nationales .....</i>	<i>93</i>
<b>B. MAINTENIR UN NIVEAU DE FINANCEMENT PUBLIC SATISFAISANT TOUT EN ENCOURAGEANT LA DIVERSIFICATION DES SOURCES DE FINANCEMENT DES STRUCTURES D’AIDE ALIMENTAIRE .....</b>	<b>94</b>
1. <i>Maintenir un niveau de financement public satisfaisant.....</i>	<i>94</i>
2. <i>Encourager la diversification des sources de financement dans un contexte budgétaire tendu.....</i>	<i>94</i>
<b>C. CONFORTER LE MODÈLE ASSOCIATIF BASÉ SUR LE BÉNÉVOLAT ET MIEUX AGIR SUR LE TERRITOIRE .....</b>	<b>97</b>
<b>III. PESER DANS LA NÉGOCIATION DU FSE + : CONSERVER UNE ENVELOPPE SIMILAIRE ET OBTENIR UNE SIMPLIFICATION DE GESTION.....</b>	<b>100</b>
<b>EXAMEN EN COMMISSION.....</b>	<b>103</b>
<b>LISTE DES DÉPLACEMENTS.....</b>	<b>113</b>
<b>LISTE DES PERSONNES ENTENDUES .....</b>	<b>115</b>
<b>ANNEXES .....</b>	<b>117</b>



---

## LES RECOMMANDATIONS DES RAPPORTEURS SPÉCIAUX

### Les principales recommandations

**Recommandation n° 1 :** renforcer la gestion opérationnelle du financement de l'aide alimentaire dans le cadre de l'actuelle programmation du FEAD.

**Recommandation n° 2 :** repenser l'architecture institutionnelle du dispositif en réfléchissant dès à présent aux adaptations souhaitables dans le cadre de la prochaine programmation du FSE +.

**Recommandation n° 3 :** poursuivre la simplification du système d'achat des produits en préservant un juste équilibre convenant aux besoins des associations et à l'État.

**Recommandation n°4 :** mieux sensibiliser les bénévoles aux exigences réglementaires.

**Recommandation n° 5 :** mieux prendre en compte la spécificité de l'action bénévole de la part des autorités nationales.

**Recommandation n° 6 :** maintenir un niveau de financement public satisfaisant tout en encourageant la diversification des sources de financement des structures d'aide alimentaire.

**Recommandation n° 7 :** conforter le modèle associatif fondé sur le bénévolat et mieux agir sur le territoire.

**Recommandation n° 8 :** peser dans la négociation du FSE+ ; conserver une enveloppe similaire et obtenir une simplification de gestion.





## PREMIÈRE PARTIE : L'AIDE ALIMENTAIRE : UNE ORGANISATION FINANCIÈRE ET JURIDIQUE QUI S'EST EFFORCÉE DE S'ADAPTER AUX NOUVELLES EXIGENCES EUROPÉENNES

### I. UNE POLITIQUE PUBLIQUE EFFICIENTE AU REGARD DU MONTANT DU FINANCEMENT PUBLIC ET DU SERVICE RENDU

#### A. UN CADRE JURIDIQUE RENOUVELÉ QUI FAIT DE L'AIDE ALIMENTAIRE UNE COMPOSANTE DE LA POLITIQUE DE LUTTE CONTRE L'EXCLUSION

L'insécurité alimentaire est « *une situation dans laquelle des personnes n'ont pas la possibilité physique, sociale et économique de se procurer une alimentation sûre et nutritive en quantité suffisante, qui satisfasse leurs besoins nutritionnels et leurs préférences alimentaires pour leur permettre de mener une vie active et saine* »<sup>1</sup>

En France, une personne sur cinq est dans cette situation de **précarité alimentaire**, d'après le baromètre de la pauvreté Ipsos/Secours populaire de septembre 2018<sup>2</sup>. 21 % des Français interrogés estiment, en effet, rencontrer des difficultés pour se procurer une alimentation saine leur permettant d'assurer trois repas par jour. Il s'agit même de près d'une personne sur deux (48 %) - qui éprouve de telles difficultés - s'agissant des personnes dont le revenu net du foyer est inférieur à 1 200 euros par mois.

**Cet état d'insécurité alimentaire est souvent corrélé au taux de pauvreté. Des données objectives le prouvent.** Une étude de l'INSERM a ainsi démontré que les facteurs liés à la situation d'insécurité alimentaire recoupent pour une large part les indicateurs de la pauvreté (revenu, indicateurs de niveau de vie : logement, voiture etc.) ou de ses déterminants (éducation, statut d'activité, présence d'enfants etc.)<sup>3</sup>. **Des données subjectives confortent également ce lien entre situation de pauvreté et précarité alimentaire.** D'après le baromètre Ipsos/Secours populaire précité, 86% des français estiment, en effet, qu'avoir des difficultés régulières à se procurer une alimentation saine et équilibrée est le signe d'une situation de pauvreté. Toutefois, les dernières évolutions constatées en matière de distribution d'aide alimentaire montrent une diversification des personnes

---

<sup>1</sup> Conseil national de l'alimentation, « Aide alimentaire et accès à l'alimentation des plus démunis » avis n° 72, mars 2012. Définition adoptée en 1996 lors du Sommet International de l'Alimentation.

<sup>2</sup> Baromètre de la pauvreté Ipsos/Secours populaire de septembre 2018.

<sup>3</sup> Inserm, « Inégalités sociales de santé en lien avec l'alimentation et l'activité physique », 2014.

bénéficiaires, une part grandissante d'entre elles sollicitent ainsi une aide alimentaire, de façon temporaire, à la suite de difficultés transitoires (divorce, perte d'emploi etc.).

### **La lutte contre la précarité alimentaire : un enjeu de politique publique**

Différents plans nationaux se sont succédé pour traiter de la question de la précarité alimentaire, avec des mesures qui vont au-delà du développement de l'aide alimentaire :

- **le programme national pour l'alimentation (PNA)** qui se décline en quatre priorités de la politique nationale de l'alimentation : justice sociale, lutte contre le gaspillage alimentaire, éducation alimentaire des jeunes et ancrage territorial. L'appel à projet annuel du PNA est l'outil financier qui permet notamment de soutenir des projets exemplaires et innovants qui relèvent de différentes approches de la lutte contre la précarité alimentaire. Ces subventions se retrouvent dans l'action 14 (aide alimentaire) du programme 304 (Inclusion sociale et protection des personnes) ;

- **le programme national nutrition-santé (PNNS)** – dont le dernier date de 2011-2015 – est un plan mis en œuvre par le Gouvernement tous les cinq ans (article L. 3231-1 du code de la santé publique) dans lequel il y définit les objectifs et actions de sa « politique nutritionnelle », en l'occurrence lutter contre les inégalités sociales de santé par l'éducation, améliorer la qualité du don dans le cadre du gaspillage alimentaire, intégrer l'accès à l'alimentation dans les territoires, soutenir les actions innovantes. La loi « EGalim » a intégré la lutte contre la précarité alimentaire dans les objectifs du PNNS ;

- **le plan alimentation et insertion (PAI)** - qui n'est plus financé depuis 2015 – était basé sur des partenariats réunissant les pouvoirs publics, les associations d'aide alimentaire et plusieurs mécènes. Son objectif était la formation à une alimentation équilibrée, à travers des outils pédagogiques, les bénévoles qui travaillent au sein des associations d'aide alimentaire, pour qu'ils transmettent le message auprès des populations bénéficiaires. Il s'inscrivait également dans les actions du Programme national pour l'alimentation (PNA) et était validé par le Programme National Nutrition Santé (PNNS) ;

- **les États généraux de l'alimentation** – qui se sont tenus du 20 juillet au 21 décembre 2017, autour de plusieurs ateliers réunissant tous les acteurs de l'alimentation – ont mis en exergue la nécessité de considérer l'aide alimentaire comme une des composantes de la lutte contre la précarité alimentaire, qui recouvre de multiples dimensions. Au-delà de la couverture des besoins nutritionnels, elle relève de questions d'identité, de lien social et familial, de culture, de plaisir, de santé. La réponse à la précarité alimentaire doit prendre en compte l'ensemble de ses dimensions, et doit s'inscrire dans un objectif de durabilité. Ces États généraux ont permis de définir des mesures à prendre pour améliorer l'accès à l'alimentation des personnes en insécurité alimentaire. Trois grands défis s'annoncent à 5 ans :

- définir une stratégie interministérielle de lutte contre la précarité alimentaire ;
- encourager sur l'ensemble du territoire la mise en place de réponses à la précarité alimentaire adaptées au contexte local ;
- s'appuyer sur la restauration collective pour développer l'accès à une alimentation favorable à la santé ;

Ces États généraux de l'alimentation ont conduit à la rédaction du projet de loi « EGalim ».

*Source : commission des finances du Sénat d'après données transmises par la DGCS*

Le cadre juridique de l'aide alimentaire a été posé par la **loi de modernisation de l'agriculture et de la pêche (LMAP) du 27 juillet 2010** - qui a introduit **l'article L. 230-6 du code rural et de la pêche maritime** qui définit l'aide alimentaire comme « *ayant pour objet la fourniture de denrées alimentaires aux personnes les plus démunies. Cette aide est apportée tant par l'Union européenne que par l'État ou toute autre personne morale* »<sup>1</sup>.

Outre la définition de l'aide alimentaire, l'article L. 230-6 précité fixait un cadre légal s'agissant des conditions d'habilitation aux associations et personnes morales de droit privé distribuant des denrées alimentaires sur fonds publics et les soumettant à des obligations de collecte et de remontée de données aux autorités publiques. Le décret du 19 janvier 2012 était venu préciser ces conditions et obligations.

**Avant 2010, l'aide alimentaire ne disposait pas de cadre juridique.** La loi de modernisation de l'agriculture et de la pêche a donc posé un premier jalon, que la récente loi pour l'équilibre des relations commerciales dans le secteur agricole et alimentaire et une alimentation saine, durable et accessible à tous, dite « loi EGAlim » est venue modifier.

**L'article 12 de ladite loi organise, en effet, le transfert des dispositions législatives relatives à l'aide alimentaire du code rural et de la pêche maritime vers le code de l'action sociale et des familles**, au sein d'un nouveau chapitre VI du livre II relatif à la lutte contre la pauvreté et les exclusions, intitulé « Lutte contre la précarité alimentaire » et comportant un nouvel article L. 266-1.

#### **« Loi EGAlim » : une nouvelle définition de l'aide alimentaire**

*Art. L. 266-1 du code de l'action sociale et des familles* « L'aide alimentaire a pour objet la fourniture de denrées alimentaires **aux personnes en situation de vulnérabilité économique ou sociale, assortie de la proposition d'un accompagnement.**

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'État, peuvent recevoir des contributions publiques destinées à la mise en œuvre de l'aide alimentaire.

Ces conditions 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.

Sont également déterminées par décret en Conseil d'État les modalités de collecte et de transmission à l'autorité administrative, 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. »

Source : Légifrance

<sup>1</sup> Article L.230-6 du code rural et de la pêche maritime.

Cette insertion des dispositions relatives à l'aide alimentaire au sein du code de l'action sociale et des familles fait de **la politique d'aide alimentaire une composante de la politique sociale de lutte contre la pauvreté**. Le transfert de ces dispositions s'accompagne, par ailleurs, d'une **modification de la définition de l'aide alimentaire**. Le nouvel article prévoit, en effet, que l'aide alimentaire a pour objet la fourniture de denrées alimentaires aux personnes « *en situation de vulnérabilité économique ou sociale* » - et non plus aux personnes « *les plus démunies* » - et qu'elle est assortie « *de la proposition d'un accompagnement* ».

**Cette nouvelle définition met l'accent sur les notions de « temporalité » et de « parcours de vie » attestant du caractère transitoire de l'aide mais également de son utilité sociale**. L'aide alimentaire ne se limite pas à la fourniture de denrées mais constitue, plus largement, une porte d'entrée vers l'insertion sociale, comme vos rapporteurs le préciseront plus loin dans le rapport.

**Cette définition fait ainsi de l'aide alimentaire une composante de la lutte contre la précarité alimentaire, qui elle-même contribue à la politique de lutte contre la pauvreté**. Par ailleurs, le nouvel article L. 266-1 du code de l'action sociale et des familles - tel que modifié par la loi EGAlim - prévoit la rédaction d'un nouveau décret en Conseil d'État s'agissant des conditions d'habilitation et des modalités de transmission par les associations de leurs données d'activité. Le décret du 19 janvier 2012 devra ainsi être abrogé.

#### **B. UN COÛT ESTIMÉ À PRÈS D'1,5 MILLIARD D'EUROS DONT UN TIERS SEULEMENT DE FINANCEMENTS PUBLICS**

La Cour des comptes, dans un rapport de septembre 2009 dans le cadre d'une enquête sur les mécanismes financiers concourant à l'aide alimentaire<sup>1</sup>, avait estimé le montant de l'aide alimentaire à près d'un milliard d'euros. **Vos rapporteurs, dans le cadre du présent travail de contrôle, ont souhaité également examiner les différentes sources de financement concourant au dispositif de l'aide alimentaire en France**.

**Conscients des difficultés méthodologiques d'un tel exercice** - intrinsèquement liées au système d'aide alimentaire français, qui conduit à des risques de double comptage (des associations bénéficiaires de denrées fournissent également d'autres associations<sup>2</sup>), aux modalités de déclaration des associations qui sont perfectibles (erreurs humaines dans les déclarations faites par des bénévoles sur des logiciels de suivi plus ou moins utilisés) et à la disponibilité des données, **vos rapporteurs ont néanmoins**

---

<sup>1</sup>Enquête demandée par l'Assemblée nationale en application de l'article 58-2 de la LOLF.

<sup>2</sup>Il s'agit principalement de la Fédération française des banques alimentaires qui fournit 5 400 associations partenaires, et notamment certaines unités de la Croix-Rouge française.

**souhaiter mener ce travail d'évaluation, qui vise à éclairer sur la place et le poids de l'aide alimentaire en France.**

Leurs travaux conduisent à une estimation du coût de l'aide alimentaire supérieure à celle de la Cour des comptes. **Il s'agit d'une estimation - à prendre comme telle et dont les limites méthodologiques ont été pointées - mais elle révèle l'importance des besoins de financement en matière d'aide alimentaire, et notamment l'importance du bénévolat, qui représente plus du tiers des financements.**

Sur la base des indicateurs fournis par les quatre principales associations œuvrant dans le domaine de l'aide alimentaire (Restos du Cœur, Fédération française des banques alimentaires, Secours populaire français, Croix-Rouge française)<sup>1</sup>, **le coût global de l'aide alimentaire est estimé à près d'1,5 milliard d'euros en 2017**, soit un chiffre en augmentation par rapport à 2008 (930 millions d'euros). Cette estimation constitue néanmoins une fourchette basse, car certaines sources de financement ont été minorées, comme les dons et le bénévolat - bien que les dépenses fiscales aient pu être surestimées - faute d'informations disponibles et en raison de la méthode utilisée pour la valorisation du bénévolat<sup>2</sup>. **Mais plus que l'évolution, ce qui est intéressant d'observer c'est le poids total de l'aide alimentaire, et notamment la part relative des financements publics.**

**L'aide alimentaire représente une masse financière qui se décompose comme suit :**

- 31 % de financements publics (aides européennes, dépenses budgétaires de l'État et des collectivités territoriales, dépenses fiscales) ;

- 36 % de financement privés (dons en nature et numéraires des particuliers et entreprises) ;

- 33 % correspondant à la valorisation du bénévolat au sein des associations intervenant dans le domaine de l'aide alimentaire.

**L'aide alimentaire apparaît ainsi particulièrement efficiente, car peu coûteuse, sur le plan des finances publiques, au regard du service rendu.** En effet, en intégrant le travail des bénévoles et les dons financiers et en nature des entreprises et particuliers, **l'aide alimentaire atteint près d'1,5 milliard d'euros pour environ 465 millions de financement public.**

**L'effet de levier<sup>3</sup>** - qui désigne l'effet d'entraînement des ressources publiques - **est très important en matière d'aide alimentaire.** Utilisé et défini par les associations caritatives comme le ratio entre les différentes sources de financements publics (crédits budgétaires, dépenses fiscales, mise à disposition de matériel etc.) et les moyens développés par l'association

---

<sup>1</sup> Selon la même méthodologie de la Cour des comptes dans son rapport de septembre 2009 précité.

<sup>2</sup> Valorisation sur la base d'un SMIC brut avec charges, alors que la Cour des comptes, dans son rapport de 2009 précité, s'était basée sur le salaire brut d'un agent public.

<sup>3</sup> Restos du cœur, « Mesure de l'effet de levier des restos du cœur », septembre 2015.

grâce à des ressources « propres » (dons des particuliers et entreprises, bénévolat etc.), il mesure l'effet multiplicateur d'un euro investi par la puissance publique. **Un euro de financement public permet de démultiplier les moyens déployés sur le terrain, grâce à l'action des bénévoles et aux dons** issus de la générosité publique (entreprises ou particuliers).

**Sans ce travail des bénévoles et cette générosité - et si l'on tient uniquement compte du financement public national - l'État devrait, aujourd'hui, ainsi multiplier ses financements par 5 pour mettre en œuvre le dispositif d'aide alimentaire.**

Si l'on élargit la mesure de l'effet de levier aux financements européens et locaux, il peut être estimé à 3. Néanmoins, il est certainement plus important dans la réalité au vu des remarques faites précédemment sur la sous-estimation de certaines sources de financement. Toutefois, si l'on inclut, dans le calcul, les autres ressources des associations d'aide alimentaire (recettes issues de manifestations, participation des bénéficiaires, ou autres ressources propres), l'effet de levier s'élève aux alentours de 6<sup>1</sup>.

### **1. Les aides publiques représentent seulement un tiers des financements de l'aide alimentaire**

*a) Un financement de l'Union européenne à hauteur de 72,7 millions d'euros en 2018 (et 71,3 millions d'euros en 2017) par le biais du FEAD*

Le financement de l'Union européenne se fait par le biais du **fonds européen d'aide aux plus démunis (FEAD)**. Ce fonds européen - instauré en 2014<sup>2</sup> à la suite du programme européen d'aide aux plus démunis (PEAD) - s'élève à un montant de 3,8 milliards d'euros sur la période 2014-2020. Il vise à apporter une assistance matérielle et alimentaire aux plus démunis.

#### **Du PEAD au FEAD : des fonds européens en direction des plus démunis**

**Le fonds européen d'aide aux plus démunis (FEAD) a remplacé le programme européen d'aide aux plus démunis (PEAD),** qui fut instauré en 1987 dans l'urgence à la suite d'un hiver exceptionnellement froid. **Ce PEAD reposait sur un mécanisme de trocs de matières premières** (viande, lait, sucre riz etc.) - **issues des stocks d'intervention<sup>3</sup> de la PAC** - qui étaient fournies sur appels d'offre à des professionnels de l'agro-alimentaire qui, en échange, les transformaient en produits alimentaires finis plus ou moins élaborés (pâtes, yaourt, fromage etc.). En France, ces appels d'offre étaient gérés par FranceAgriMer.

---

<sup>1</sup> L'effet de levier mesuré par les Restos du Cœur se situe ainsi entre 5,8 et 6,3 ; celui de la Fédération française des banques alimentaires autour de 8.

<sup>2</sup> Règlement n°223/2014 du 11 mars 2014.

<sup>3</sup> Les stocks d'intervention publique étaient composés de produits agricoles achetés pour stabiliser les marchés et assurer un niveau de prix suffisant aux agriculteurs européens.

Compte-tenu de la diminution progressive des stocks agricoles consécutifs à la réforme de la PAC de 1992 et à la raréfaction des surplus agricoles, ces denrées ont dû, à partir de 1995, être de plus en plus fréquemment achetées sur le marché communautaire. Certains États, comme l'Allemagne et le Royaume-Uni, ont alors considéré que cette politique devenait une politique sociale qui ne devait plus être financée par la PAC. Ainsi le **règlement européen du 11 mars 2014** instaura, à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2014, un programme financé par un fonds structurel spécifique, le **Fonds européen d'aide aux plus démunis (FEAD) mis en place pour la période 2014-2020**.

**Le FEAD - à la différence du PEAD - est ainsi aujourd'hui une politique sociale à part entière de l'Union.**

*Source : commission des finances du Sénat*

**Sur cette période, le programme opérationnel - déclinaison nationale du FEAD - prévoit d'octroyer à la France une dotation de 587,39 millions d'euros.** Cette dotation est financée par des **crédits européens à hauteur de 499 millions d'euros (85 %)**, via un fonds de concours relevant du programme 304, ainsi que par des **crédits nationaux à hauteur de 15 %**, comme vos rapporteurs l'indiqueront plus loin dans le rapport.

#### Programmation française du FEAD (2014-2010)

	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	TOTAL
Part Nationale	11 732 070,00	12 208 247,65	12 330 448,59	12 577 057,59	12 828 598,76	13 085 170,59	13 346 874,18	87 997 787,45
Part UE	65 854 543,87	69 180 070,00	69 872 542,00	71 269 993,00	72 695 393,00	74 149 300,00	75 632 287,00	498 654 128,87
Total	77 586 613,87	81 388 317,65	82 202 990,59	83 847 050,59	85 523 991,76	87 234 470,59	88 979 161,18	586 651 916,32

*Source : DGCS*

**La France dispose ainsi, parmi les États membres, du troisième budget le plus important (13 % du total), derrière l'Italie et l'Espagne.** Comme d'autres états membres, **elle a décidé de dédier toute son enveloppe à l'aide alimentaire**, à la différence de certains autres pays européens qui ont préféré utiliser cette enveloppe pour financer des actions d'aide matérielle et/ou d'inclusion sociale.

### Le FEAD en France, une enveloppe dédiée à l'aide alimentaire

Actions financées	États membres
Aide alimentaire (PO1)	Bulgarie, Espagne, Estonie, Finlande, <b>France</b> , Malte, Pologne, Royaume-Uni, Slovénie
Aide alimentaire et aide matérielle (PO1)	Belgique, Croatie, Grèce, Hongrie, Irlande, Italie, Lettonie, Lituanie, Luxembourg, Portugal, République Tchèque, Roumanie, Slovaquie
Mesures d'accompagnement (PO2)	Allemagne, Autriche, Chypre, Danemark, Pays-Bas, Suède

Source : Direction générale de la cohésion sociale (DGCS)

**Cette enveloppe FEAD comprend ainsi des crédits destinés à couvrir :**

- à titre principal, **l'achat de denrées** par FranceAgriMer, par la voie de marchés publics pour le compte d'associations partenaires ;

- **un « forfait logistique »**, versé aux associations partenaires, pour leurs frais administratifs de transport et de stockage des denrées. Ce forfait s'élève à 5 % de la valeur des marchandises livrées ;

- les **dépenses d'« assistance technique »** de l'État qui permettent de financer des moyens nécessaires à la mise en œuvre du fonds européen.

#### Utilisation des crédits d'assistance technique

**Le FEAD bénéficie d'environ 800 000 euros par an de crédits d'assistance technique** (cofinancement UE de 85 % comme pour les autres crédits du programme) qui ont permis de financer :

- en 2015 : le recours à un prestataire externe (marché public) pour l'appui aux agents de la Direction générale de la cohésion sociale (DGCS) dans la réalisation du contrôle qualité gestion chez FranceAgriMer ;

- en 2016 : le recours à un prestataire externe (marché public) pour la mise en œuvre du FEAD pour le compte de la DGCS : organisation, structuration et gestion du FEAD ;

- depuis juillet 2017 : le financement des salaires de cinq contractuels recrutés au sein du pôle FEAD ;

- à partir de 2018 : le financement de l'externalisation des contrôles sur place au sein des associations partenaires du FEAD.

Source : DGCS

**Sur la durée de la programmation 2014-2010, le financement européen augmente ainsi de 2 % conformément aux dispositions prévues dans le règlement du FEAD.** Mais cette augmentation est plus significative sur la période longue de 2008-2018, incluant le passage du PEAD au FEAD :



les crédits européens passent ainsi de 50,8 millions d'euros dans le cadre du PEAD en 2008 à 72,7 millions d'euros de crédits FEAD en 2018.

**Toutefois, vos rapporteurs tiennent à souligner que cette augmentation des crédits et notamment celle prévue dans le cadre de la programmation 2014-2020 ne saurait masquer les difficultés liées à l'exécution de ces crédits, qui seront détaillées dans la seconde partie du présent rapport.**

**Ces crédits sont délégués à l'établissement public FranceAgriMer qui achète les denrées, pour chaque campagne annuelle, par la voie de marchés publics. Ces denrées sont ensuite livrées à quatre associations - dites « organisations partenaires » (Croix Rouge française, Fédération Française des Banques Alimentaires (FFBA), Restaurants du Cœur, Secours populaire français), qui en organisent la distribution. Ces associations ont été sélectionnées selon un processus piloté par la Direction générale de la cohésion sociale (DGCS), autorité de gestion du FEAD.**

**La répartition des crédits entre les 4 organisations partenaires (OP retenues se fait à partir des données chiffrées sur l'activité d'aide alimentaire recueillies auprès des associations via le Système d'Information d'Aide Alimentaire (SIAA) pour l'année N. Ces données chiffrées permettent ainsi de répartir l'enveloppe annuelle sur la base de critères tels que la densité de l'activité d'aide alimentaire d'une association, et la plus ou moins forte dépendance aux denrées FEAD en termes de sources d'approvisionnement. Une pondération est ensuite appliquée aux différents critères, pour réaliser la répartition des crédits entre les OP retenues. Les critères retenus ainsi que la pondération qui leur est appliquée permettent de constituer la clé de répartition, pouvant évoluer d'une année à l'autre en fonction des enseignements tirés de l'exercice précédent.**

#### **Clé de répartition du FEAD entre les 4 associations bénéficiaires**

L'enveloppe du FEAD pour 2018 s'élève à environ 84 millions d'euros. Sur la base des critères énoncés ci-dessus, **les Restaurants du Cœur, le Secours populaire et la FFBA** perçoivent respectivement **32 %, 32 %, et 34 % de l'enveloppe** (soit environ 27 millions d'euros de denrées, et environ 1,2 million d'euros pour la prise en charge de leurs coûts administratifs, de transport et de stockage, à hauteur de 5 % de la valeur des denrées reçues). **La Croix-Rouge perçoit 2 % de l'enveloppe**, allouée aux 9 départements métropolitains et outre-mer au sein desquels elle distribue directement des denrées FEAD (dans les autres départements, elle s'approvisionne auprès des banques alimentaires), soit 1,8 million d'euros dont 1,7 million d'euros en achat de denrées.

*Source : DGCS*

*b) Un financement de l'État par le biais de crédits budgétaires et dépenses fiscales*

(1) Les crédits budgétaires : 51,9 millions d'euros en 2018 et 44,2 millions d'euros en 2017

Les crédits budgétaires alloués à l'aide alimentaire sont inscrits, depuis 2013, à **l'action 14 du programme 304 « Inclusion sociale et protection des personnes »** de la mission « Solidarité, Insertion, égalité des chances »<sup>1</sup>.

**Les crédits nationaux en faveur de l'aide alimentaire en 2018 (en LFI)**

(en millions d'euros)

		Montant
<b>FEAD</b>	<i>Contribution nationale</i>	12,8
	<i>Contribution nationale complémentaire</i>	10,6
<b>Épiceries sociales</b>		8,2
<b>Subventions aux têtes de réseau associatives nationales (crédits nationaux)</b>		4,6
<b>Aide alimentaire déconcentrée</b>		13,5
<b>Subvention pour charge de service public à FranceAgriMer</b>		2,2
<b>Réserves parlementaires</b>		-
<b>Total</b>		<b>51,9</b>

Source : commission des finances du Sénat, à partir du projet annuel de performances annexé au projet de loi de finances pour 2018

<sup>1</sup> Ces crédits étaient précédemment inscrits sur le programme 177 « Hébergement, parcours vers le logement, insertion des plus vulnérables » de la mission « Cohésion des territoires ».

Ce programme regroupe **deux principaux types de financements de l'État** au titre de l'aide alimentaire.

**D'une part, la contribution de la France au fonds européen d'aide aux plus démunis (FEAD)**, à hauteur de 15% de la dotation, comme indiqué précédemment. La contribution nationale au FEAD s'élève, en 2018, à 12,8 millions d'euros pour un montant total consacré à l'aide alimentaire au titre du FEAD de 72,7 millions d'euros. Il est à noter une **contribution complémentaire nationale de 10,6 millions d'euros**, dont il sera question en deuxième partie du présent rapport. Cette contribution fut nécessaire pour compenser les moindres remboursements de la part européenne du FEAD liés à des irrégularités constatées par la Commission européenne dans la gestion des campagnes 2014 et 2015.

**D'autre part, des crédits complémentaires destinés à financer :**

- les **épiceries sociales**, puisque ces structures – qui soutiennent les personnes en difficulté contre une participation financière symbolique – ne sont pas éligibles au FEAD, qui impose la gratuité de la distribution des denrées<sup>1</sup>. Depuis 2014, les associations nationales têtes de réseau des épiceries sociales et solidaires perçoivent ainsi un financement provenant du de l'action 14 intitulé « crédits nationaux aux épiceries sociales » (CNES) du programme 304. À l'exception de la Fédération française des banques alimentaires (FFBA) qui reçoit les denrées via un marché public passé par FranceAgriMer, ces associations perçoivent les crédits sous forme de subventions pour acheter les denrées alimentaires.

- les **têtes de réseau associatives nationales** : sur les 17 associations habilitées par les services de l'État, seules les 8 associations suivantes bénéficient de subventions pour soutenir leur activité en tant que tête de réseau par la DGCS : ANDES, la Croix-Rouge, la FFBA, la Fédération nationale des paniers de la mer, Imagine 84, les Restos du Cœur, le Réseau Cocagne, et le Secours populaire français. Ces subventions permettent de financer une partie de leurs coûts de fonctionnement et sont majoritairement dédiées à l'animation du réseau (formations, séminaires, développements informatiques, élaboration de livrables et guides...). Certains réseaux perçoivent une subvention supplémentaire de la DGCS pour des dispositifs de récupération d'invendus ou de plateforme d'achats (ANDES, Fédération nationale des paniers de la mer) et pour le co-financement de paniers de légumes (réseau Cocagne).

---

<sup>1</sup> Article 23 du règlement du FEAD n°223/2014 du 11 mars 2014.

**Programmation des subventions au titre de l'aide alimentaire (en 2018)***(en euros)*

Bénéficiaires	Montant
Appel à projet du Programme national pour l'alimentation	96 000
<i>dont Handicap Travail Solidarité (HTS)</i>	40 000
<i>dont la Fédération des Associations Générales Étudiantes (FAGE)</i>	56 000
Croix-Rouge française	290 000
Restaurants du cœur	225 000
Fédération française des Banques alimentaires	5 200 000
Secours populaire français	171 600
ANDES (Association nationale de développement des Épiceries solidaires)	5 820 084
Fédération des Paniers de la mer	395 959
IMAGINE 84	212 308
Réseau Cocagne	180 000
<b>Total</b>	<b>12 590 951</b>

*Source : DGCS*

- **les services déconcentrés** (directions régionales de la jeunesse, des sports et de la cohésion sociale (DRJSCS)) afin de financer des actions d'aide alimentaire locale : développement de partenariats, soutien logistique, prêt de local, aide à l'équipement, achat de denrées. Ces crédits sont répartis en fonction de l'évaluation des besoins exprimés par les services déconcentrés lors de dialogues de gestion annuels avec la DGCS et de critères de pauvreté sur les territoires. Ainsi en 2017, ce sont les régions d'Ile-de-France (3,7 millions d'euros), des Hauts-de-France (1,2 million d'euros) et les départements et régions d'outre-mer (1,5 million d'euros) qui ont bénéficié majoritairement de ces subventions.

- une **subvention pour charges de service public à FranceAgriMer** en tant qu'organisme intermédiaire de gestion du FEAD, pour couvrir ses frais liés à la gestion du fonds.

### Évolution des crédits budgétaires nationaux de l'aide alimentaire de 2012 à 2018

(en euros)

Année	Programme 177 (Hébergement, parcours vers le logement, et insertion des plus vulnérables)							
	2009		2010		2011		2012	
	LFI (en AE=CP)	Exécution (en CP)	LFI (en AE=CP)	Exécution (en CP)	LFI (en AE=CP)	Exécution (en CP)	LFI (en AE=CP)	Exécution (en CP)
Epicerie sociale (CNES)								
Aide alimentaire - crédits nationaux	10 000 000	28 995 493	10 000 000	21 200 000	20 350 000	20 464 813	17 585 000	17 884 814
Aide alimentaire - crédits déconcentrés	5 127 558	7 908 780	2 000 000	7 242 879	2 000 000	5 632 956	5 000 000	4 763 295
FEAD								
<i>dont dotation complémentaire pour dépenses inéligibles</i>								
<i>Avance consentie à FAM en 2015 (versement et remboursement)</i>								
Subvention pour charge de service public								
Réserves parlementaires					143 000	122 000	299 200	292 200
<b>Total</b>	<b>15 127 558</b>	<b>36 904 273</b>	<b>12 000 000</b>	<b>28 442 879</b>	<b>22 493 000</b>	<b>26 219 769</b>	<b>22 884 200</b>	<b>22 940 309</b>

Année	Programme 304 (Inclusion sociale et protection des personnes)										
	2013		2014		2015		2016		2017		2018
	LFI (en AE=CP)	Exécution (en CP)	LFI (en AE=CP)	Exécution (en CP)	LFI (en AE=CP)	Exécution (en CP)	LFI (en AE=CP)	Exécution (en CP)	LFI (en AE=CP)	Exécution (en CP)	LFI (en AE=CP)
Epicerie sociales (CNES)			8 200 000	7 755 392	7 910 500	7 910 500	8 068 709	8 068 709	8 230 084	8 230 084	8 230 084
Aide alimentaire - crédits nationaux	15 480 238	14 747 000	4 043 071	4 591 922	4 620 152	4 489 395	4 473 959	4 361 959	4 564 867	4 392 575	4 564 867
Aide alimentaire - crédits déconcentrés	7 500 000	8 044 988	7 598 358	7 626 314	8 020 465	8 088 921	15 766 675	11 879 238	14 880 380	12 247 733	13 541 156
FEAD			11 740 963	11 732 070	12 088 675	24 205 073	12 330 449	12 451 614	12 577 057	15 613 777	23 418 178
dont dotation complémentaire pour dépenses inéligibles										15 327 097	10 589 579
Avance consentie à FAM en 2015 (versement et remboursement)						12 238 362				-12 238 362	
Subvention pour charge de service public							2 022 288	2 108 376	2 167 288	2 109 245	2 167 288
Réserves parlementaires	202 050	194 550	1 057 400	1 067 900	1 000 450	927 450	1 549 822	931 110	1 735 727	1 056 727	-
<b>Total</b>	<b>23 182 288</b>	<b>22 986 538</b>	<b>32 639 792</b>	<b>32 773 598</b>	<b>33 640 242</b>	<b>45 621 339</b>	<b>44 211 902</b>	<b>39 801 006</b>	<b>44 155 403</b>	<b>43 650 141</b>	<b>51 921 573</b>

Source : DGCS d'après PAP et DRICE pour les données en LFI, RAP pour l'exécution

Cette évolution des crédits budgétaires nationaux appelle deux séries d'observations de la part de vos rapporteurs :

- Tout d'abord, s'agissant des crédits prévus en loi de finances initiale, ils sont en augmentation sur la période longue de 2009 à 2017, mais ont diminué, à périmètre constant (hors dotation nationale complémentaire pour dépenses inéligibles au remboursement européen), de 2,8 millions d'euros entre 2017 et 2018 (cf. tableau *infra*). Par ailleurs, il convient de noter que l'augmentation de 2 % par an de l'enveloppe des épiceries sociales - calquée sur la maquette financière du FEAD - n'a pas été reconduite en 2017.

#### Évolution des crédits de l'action 14 du programme 304 entre 2017 et 2018

(en euros)

Montant LFI	2017	2018	Évolution
Crédits nationaux	4 564 867	4 564 867	
Crédits déconcentrés	14 880 380	13 541 156	-1 339 224
Subventions charges de service public (FranceAgriMer)	2 167 288	2 167 288	
Épiceries sociales	8 230 084	8 230 084	
FEAD	12 577 058	12 828 599	251 541
Réserves parlementaires	1 735 727		-1 735 727
<b>Sous-total (périmètre constant)</b>	<b>44 155 404</b>	<b>41 331 994</b>	<b>-2 823 410</b>
Compensation des refus d'apurement		10 589 579	10 589 579
<b>Total « action 14 »</b>	<b>44 155 404</b>	<b>51 921 573</b>	<b>7 766 169</b>

Source : DGCS

- En outre, s'agissant de l'exécution des crédits, on observe de 2009 à 2012 une surconsommation des crédits, qui s'explique principalement par des opérations de fongibilité effectuées en cours de gestion par les services déconcentrés pour faire face aux besoins. Mais on note, de 2015 à 2017, une légère sous-consommation des crédits, à périmètre constant (c'est-à-dire hors dotation complémentaire et avance à FranceAgriMer).

(2) Les dépenses fiscales : une estimation de 218,5 millions d'euros

Ces dépenses fiscales proviennent des réductions d'impôts<sup>1</sup> au titre de dons de la part des particuliers et des entreprises en faveur des associations et organismes œuvrant dans le domaine de l'aide alimentaire.

- S'agissant des particuliers, les dons aux « organismes d'aide aux personnes en difficulté » (sont visées les associations exerçant dans le

<sup>1</sup> Ces dépenses fiscales sont imputées sur la mission « Sport, jeunesse et vie associative ».

domaine de l'aide d'urgence : aide alimentaire, aide au logement, accès aux soins) donnent droit à une réduction d'impôt sur le revenu à hauteur de 75 % du montant du don (**Article 200 du code général des impôts (CGI)**).

- **S'agissant des entreprises**, il s'agit de la réduction d'impôt au titre des dons faits par les entreprises à des œuvres ou organismes d'intérêt général qui ouvre droit à une réduction d'impôt égale à 60 % du don dans la limite de 5 pour mille du chiffre d'affaires hors taxes, effectués par les entreprises assujetties à l'impôt sur le revenu ou à l'impôt sur les sociétés (**Article 238 bis du CGI**). Par ailleurs le dernier alinéa du 1 de l'article du CGI précité prévoit que « *lorsque les versements mentionnés au premier alinéa du présent 1 sont effectués sous forme de dons en nature, leur valorisation est effectuée au coût de revient du bien donné ou de la prestation de service donnée* ».

**Réduction d'impôt au titre des dons en nature : une valorisation au coût de revient, un moyen d'encourager les dons alimentaires en provenance de la grande distribution**

L'article 19 de la loi de finances pour 2017 a modifié les modalités d'évaluation des dons en nature pour la détermination de la réduction d'impôt. Il a ainsi inséré, au sein de l'article 238 bis du code général des impôts, un **alinéa disposant que les dons en nature sont, en tout état de cause, valorisés au coût de revient du bien ou de la prestation**. Il s'agit d'une évolution législative, afin d'encourager les dons en nature de la grande distribution.

Droit existant avant l'entrée en vigueur de l'article 19 de la loi de finances pour 2017

Un rescrit du 21 juillet 2009<sup>1</sup>, indiquait que « *lorsque le versement prend la forme de produits alimentaires, le don peut être estimé à la valeur pour laquelle les produits sont ou devraient être inscrits en stock en application des dispositions du 3 de l'article 38 du CGI* ». La valeur d'inscription en stock s'entendait de la valeur nette comptable, c'est-à-dire après prise en compte des provisions fiscalement déductibles. Par conséquent, dans le cas où un produit alimentaire arrivait à péremption, la valeur nette comptable était nulle, interdisant *in fine* tout avantage fiscal pour l'entreprise.

**C'est pour faciliter les dons en nature et lutter efficacement contre le gaspillage alimentaire, que la doctrine fiscale** (actualité BOFiP du 3 août 2016) **a modifié la manière dont les dons en nature réalisés par les entreprises devaient être comptabilisés**. La nouvelle instruction fiscale posait comme principe que « *la valeur du don du bien ou de la prestation de l'entreprise correspond à son coût de revient, c'est-à-dire au coût que représente, pour l'entreprise, la perte de ce bien ou de cette prestation* », sans prise en compte de la marge de l'entreprise. Toutefois, pour les produits alimentaires, **l'instruction fiscale prévoyait une valorisation différente selon la date limite de consommation**. La valeur retenue était égale :

- au coût de revient du bien, lorsque le bien était donné avant les trois derniers jours de sa date limite de consommation ;
- à 50 % de son coût de revient, lorsque le bien était donné dans les trois derniers jours de sa date limite de consommation.

**Pour les produits alimentaires frais** (fruits, légumes, pain, etc.), la valeur retenue pour le calcul de la réduction d'impôt était égale :

<sup>1</sup> RES n°2009



- à son coût de revient, lorsque le bien donné était consommable et commercialisable dans un circuit habituel de vente au public de produits alimentaires destinés à l'alimentation humaine ;

- à 50 % de son coût de revient lorsque le bien donné, bien que consommable, n'était pas ou plus commercialisable dans un circuit habituel de vente au public de produits alimentaires destinés à l'alimentation humaine.

#### Droit en vigueur

**L'article 19 de la loi de finances pour 2017 a supprimé ces modalités spécifiques d'évaluation pour les denrées alimentaires, qui revenaient à réduire de 50 % la valorisation de certains dons.** Il a été craint une réduction des dons de ce type aux associations. En diminuant de moitié la réduction d'impôt, le dispositif risquait d'inciter les entreprises à réaliser des offres promotionnelles sur ces produits, au lieu de les donner aux associations caritatives.

**Cette modification a été intégrée dans la doctrine fiscale (actualité BOFiP du 20 juin 2017),** qui précise que le coût de revient d'un bien ou d'une prestation comprend les coûts supportés par l'entreprise pour acquérir ou produire le bien ou la prestation donné(e). Pour un bien donné, la valeur retenue pour le calcul de la réduction d'impôt est égale au coût de revient défini à l'article 38 *nonies* de l'annexe III au CGI.

*Source : commission des finances du Sénat*

**Interrogée par vos rapporteurs, l'administration fiscale n'a pas pu fournir de données chiffrées s'agissant des réductions d'impôt au titre de l'aide alimentaire.** Elle ne dispose pas de données par bénéficiaire des dons, mais seulement du total du coût des réductions d'impôt pour les dons des particuliers (283 millions d'euros en 2017) et des entreprises (902 millions d'euros en 2017).

**Vos rapporteurs ont ainsi tenté d'estimer le montant des dépenses fiscales au titre de l'aide alimentaire, sur la base d'éléments dont ils disposaient.** Ils concluent ainsi à une **estimation de 218,5 millions d'euros,** qui est perfectible car elle se base :

- s'agissant des réductions d'impôt sur les dons en nature, sur les dons en provenance des entreprises, en partant du postulat que les entreprises étaient plus enclines à défiscaliser ces dons que les particuliers, qui effectuent ces dons souvent lors des collectes dans les supermarchés. **D'après les données transmises par la DGCS, l'estimation pouvant être faite s'élève à 160 millions d'euros<sup>1</sup>.**

---

<sup>1</sup> 266 millions d'euros (correspondant à la valorisation financière de 88 000 tonnes de la grande distribution données aux 4 associations principales bénéficiaires) \*0,6 (taux de la réduction d'impôt) = 160 millions d'euros.

- s'agissant des réductions d'impôt sur les dons numéraires, sur les dons financiers des particuliers – sur la base d'un taux de défiscalisation à 80 % – et des entreprises. **L'estimation s'élève ainsi à 58,5 millions d'euros<sup>1</sup>.**

*c) Le soutien des collectivités : une aide fournie par les CCAS et CIAS estimée à 122,5 millions d'euros*

**Les collectivités territoriales, au premier rang desquelles les communes au travers des centres communaux d'action sociale (CCAS) et centres intercommunaux d'action sociale (CIAS), interviennent dans cette politique publique.**

**L'aide alimentaire est une compétence facultative des CCAS et CIAS, non définie par la loi.** Néanmoins, l'article L. 1611-6 du code général des collectivités territoriales (CGCT) précisant les conditions d'octroi du chèque d'accompagnement personnalisé, la loi reconnaît un rôle des collectivités territoriales et notamment des CCAS/CIAS en la matière. **Les CCAS et CIAS interviennent ainsi soit par le biais de prestations directes** (remises de chèques d'accompagnement personnalisés, colis alimentaires, soutien à la restauration scolaire, aides en espèces etc.), **soit par le biais d'actions de soutien aux structures existantes**, notamment les épiceries sociales qu'elles gèrent directement ou financent.

**L'enquête sur l'action sociale des communes et intercommunalités (ASCO) effectuée par la DREES** permet de disposer d'informations sur l'action sociale mise en œuvre par les communes et intercommunalités françaises en 2014.

---

<sup>1</sup> 88,92 millions d'euros de dons des particuliers, soit  $(88,92 * 0,8) * 0,75$  (taux de réduction d'impôt sur le revenu) = 53,35 millions d'euros + 5,16 millions d'euros correspondant à 8,61 (montant, en million, des dons des entreprises) \* 0,6 (taux de réduction d'impôt sur les sociétés).

### Dispositifs d'aide alimentaire mis en œuvre dans les CCAS/CCIAS et communes en 2014

	Pourcentage des communes mettant en place ces dispositifs	
	Globalement	Pour les communes de > 10 000 habitants
Chèques d'accompagnement personnalisés (CCAS et communes)	5,4%	45,9%
Aide alimentaire en espèces (CCAS)	16,5%	53,0%
Distribution de nourriture (CCAS)	7%	21,6%
Tickets de cantine à prix différenciés (CCAS et communes)	9,6%	54,1%
Bons alimentaires (CCAS)	22,9%	74,4%

Source : DGCS d'après enquête ASCO de la DREES

**Par ailleurs, une enquête a été menée en 2017 par la DGCS auprès de plus de 4 000 CCAS/CIAS concernant leur activité d'aide alimentaire en 2016.** Parmi la moitié des structures ayant répondu, 84 % ont déclaré avoir au moins une action sociale relative à l'alimentation. En outre, 38 % des 4 000 structures sollicitées ont renseigné leur budget pour 68 % de leurs actions, soit un montant total de 27 millions d'euros.

Sur les CCAS/CIAS qui apportent un soutien financier aux associations (environ 40 % des structures qui ont une activité d'aide alimentaire), 76 % des budgets ont été renseignés. Cela représente 4,6 millions d'euros d'aides financières. On peut noter que les CCAS/CIAS soutiennent également le tissu associatif par la mise à disposition de matériels ou de personnels, et par des actions de coordination des acteurs.

**Bien que les budgets moyens des CCAS soient très divers tout comme les types d'actions mises en place et les tailles des communes, vos rapporteurs - sans autres éléments consolidés transmis - ont raisonné par extrapolation concluant à une estimation de 122,5 millions d'euros.<sup>1</sup>**

<sup>1</sup> Ce chiffre repose sur une estimation de 104,5 millions d'euros d'aide directes aux bénéficiaires et 18 millions d'euros d'aides financières aux associations fournies par les CCAS et CCIAS.

Par ailleurs, il convient de souligner que les collectivités territoriales interviennent également par le biais de diverses subventions difficilement estimables et comptabilisées en partie dans les dons en nature aux associations (dons de matériels, frigo ou mise à disposition de matériels, salles etc.)

## 2. Les aides privées : une source de financements qui tend à augmenter notamment sous l'effet de la lutte contre le gaspillage alimentaire

Le montant des aides privées (dons en nature et numéraires) des particuliers et entreprises, en faveur de l'aide alimentaire, sont en augmentation depuis 2008. Cette évolution s'inscrit dans une dynamique globale de hausse de la générosité publique<sup>1</sup>, mais est aussi à lier à la promotion des politiques de lutte contre le gaspillage alimentaire.

a) Des dons en nature estimés à 443 millions d'euros

### Dons en nature\*

(en millions d'euros)

Association	Montant
Croix-Rouge	46,26
Fédération française des banques alimentaires	272,39
Secours populaire	76,30
Restos du Cœur	47,97
<b>Total</b>	<b>442,91</b>

\*Hors denrées FEAD

Source : commission des finances du Sénat d'après les données transmises par les associations et la DGCS

Ces dons en nature proviennent, comme les dons financiers, des particuliers et des entreprises :

- **S'agissant des dons en nature des particuliers**, ils sont généralement effectués au travers des **campagnes ponctuelles de collecte** menées par les associations. Les collectes sont parfois organisées nationalement, comme le font les Restos du Cœur et la Fédération française des banques alimentaires.

<sup>1</sup> France Générosités, « Panorama national de la générosité publique », mars 2018.

• **S'agissant des dons en nature des entreprises** (supermarchés, producteurs agricoles, industriels agro-alimentaires, etc.), ils sont principalement effectués par **le biais de partenariats noués avec les associations**. Ces dons en nature en provenance des entreprises sont en augmentation depuis plusieurs années, dans un contexte de sensibilisation de plus en plus large à la lutte contre gaspillage alimentaire.

**D'après les informations transmises par la DGCS, les données du Système d'Information d'Aide Alimentaire (SIAA) entre 2014 et 2016 font apparaître des volumes en augmentation au sein des trois associations distributrices** (Restos du Cœur, Croix-Rouge française et Secours populaire français), dont une nette croissance des dons de la grande et moyenne distribution. Entre 2016 et 2017, le Secours populaire français a constaté une augmentation de 20 % des dons des distributeurs. Ainsi en 2017, les dons des distributeurs représentaient, pour l'association, plus de 27,2 millions d'euros pour un volume de 13 553 tonnes de denrées, représentant 21,5 % de ses approvisionnements. S'agissant des banques alimentaires – dont la création en 1984 est intrinsèquement liée à la lutte contre le gaspillage alimentaire – l'augmentation est de moindre ampleur. Les volumes récupérés auprès des grandes et moyennes surfaces ont ainsi augmenté de 11,2 % en 2017 pour atteindre 46 200 tonnes. Le nombre de magasins a également augmenté de 10,6 %. **Les denrées sauvées du gaspillage alimentaire représentent ainsi, en 2017, 65 % des denrées collectées par les banques alimentaires.**

Bien qu'il soit difficile de mesurer son impact quantitatif puisque les textes d'application (décret et conventions types) ont été pris tardivement, la **loi « Garot » – qui a rendu obligatoire le don des invendus des grandes et moyennes surfaces de plus de 400 m<sup>2</sup> – a incontestablement contribué à sensibiliser les entreprises à la lutte contre le gaspillage alimentaire<sup>1</sup>**, et généraliser les bonnes pratiques en la matière. Cette loi a permis de clarifier les responsabilités entre supermarchés et associations et d'encadrer juridiquement des pratiques existantes, avec pour but une augmentation et une amélioration de la qualité des produits donnés. D'après une étude récente<sup>2</sup>, **93 % des magasins pratiquent le don aux associations et interagissent en moyenne avec 2,1 associations**. 45 % d'entre eux sont collectés chaque jour et 64 % donnent depuis plus de 3 ans. La majorité des acteurs de la grande distribution (94 %) met en avant la dimension sociale du don, toutefois 79 % d'entre eux disent s'être investis dans cette démarche

---

<sup>1</sup> Par ailleurs, l'orientation des politiques publiques en la matière a également contribué à la généralisation de ces bonnes pratiques. En 2013, le pacte national de lutte contre le gaspillage alimentaire, signé entre l'État et les représentants des différents acteurs de la chaîne alimentaire, a fixé l'objectif national de réduction du gaspillage alimentaire à 50 % à l'horizon 2025. Ce pacte a été renouvelé en 2017.

<sup>2</sup> Baromètre Ipsos 2018 pour le compte de Comerso sur la valorisation des invendus de la grande distribution.

pour des raisons financières (économie fiscale et coût de traitement des déchets)<sup>1</sup>.

**La loi a ainsi encouragé les dons alimentaires aux associations, mais elle a également conduit les supermarchés à optimiser leurs stratégies avec la réduction des invendus en amont, par des actions de stockage des denrées à date courte afin de les écouler à des tarifs promotionnels ou par la formation des personnels pour assurer une meilleure gestion des stocks. Vos rapporteurs considèrent ainsi comme essentiel le maintien de mécanismes de défiscalisation encourageant le don.**

**La loi « Garot » :  
un jalon essentiel dans la lutte contre le gaspillage alimentaire**

La loi n° 2016-138 du 11 février 2016 relative à la lutte contre le gaspillage alimentaire, dite **loi « Garot »**, fut la première loi votée en Europe, et même à l'échelle mondiale, s'agissant de la lutte contre le gaspillage alimentaire. Cette loi a ainsi créé une sous-section nouvelle dédiée à la lutte contre le gaspillage alimentaire au sein du titre IV, dédié aux déchets, du livre V du code de l'environnement.

Elle inscrit dans le code de l'environnement, à l'article L. 541-15-4, une hiérarchie de la lutte contre le gaspillage alimentaire, inspirée de la hiérarchie existante pour les modes de gestion des déchets. Les actions mises en œuvre devront ainsi l'être dans l'ordre de priorité suivant pour les denrées propres à la consommation : prévention du gaspillage, utilisation des invendus par le don ou la transformation, valorisation destinée à l'alimentation animale, utilisation à des fins de compost pour l'agriculture ou la valorisation énergétique par méthanisation. Cette hiérarchie a vocation à s'appliquer à tous les maillons de la chaîne alimentaire, des producteurs aux consommateurs en passant par les distributeurs et les associations.

La loi « Garot » interdit, par ailleurs, la destruction des invendus encore consommables et oblige les principaux distributeurs (grandes surfaces de plus de 400m<sup>2</sup>) à conclure un partenariat, par le biais d'une convention, avec une association d'aide alimentaire habilitée pour le don des invendus (Art. L. 541-15-5).

Le décret du 28 décembre 2016 précise les conditions dans lesquelles les dons doivent être réalisés, conditions qui sont reprises dans un modèle de convention disponible sur le site du ministère de l'Agriculture et de l'Alimentation (obligation pour le distributeur de réaliser le tri des denrées, possibilité pour les associations de refuser les denrées dont la date limite de consommation (DLC) est inférieure à 48 heures, définition des modalités d'enlèvement, de transport et de stockage etc.).

*Source : commission des finances du Sénat*

*b) Des contributions financières estimées à près de 100 millions d'euros*

Outre les dons en nature, les associations bénéficient également de contributions financières, leur permettant d'acheter des denrées ou de financer des dépenses de logistique.

Ces contributions proviennent de particuliers et d'entreprises encouragées notamment par les réductions d'impôts existantes. Elles

---

<sup>1</sup> Ibid.

**s'élèvent à près de 100 millions d'euros.** Ce chiffre constitue une estimation, car il est difficile d'isoler, pour certaines associations, la partie des dons correspondant à un financement des activités d'aide alimentaire.

### Dons financiers en faveur de l'aide alimentaire

(en millions d'euros)

Association	Montant
Croix-Rouge	0,80
Fédération française des banques alimentaires	2,58
Secours populaire	0,20
Restos du Cœur	93,95
<b>Total</b>	<b>97,53</b>

Source : commission des finances du Sénat d'après les données transmises par les associations et la DGCS

**Les quatre associations bénéficient diversement de dons financiers, leur modèle d'organisation divergeant.** Ce sont les Restos du cœur qui bénéficient majoritairement de contributions financières. La FFBA, le Secours populaire et la Croix Rouge, quant à eux, s'appuient plutôt sur les dons en nature pour mettre en œuvre leur mission sur le terrain.

### 3. Le bénévolat, clé de voûte du système dont la valorisation financière s'élève à près de 500 millions d'euros, soit près du tiers du coût total de l'aide alimentaire en France

**L'aide alimentaire en France repose essentiellement sur le bénévolat, qui est essentiel au bon fonctionnement de ce dispositif.**

**Les associations bénéficient en très grande majorité de ressources bénévoles, le taux de salariés étant très faible voire quasi-inexistant pour certaines associations.** S'agissant des salariés employés par les associations, une grande majorité d'entre eux correspond à des emplois en insertion (contrats aidés, service civique etc.) Les effectifs des banques alimentaires, par exemple, sont constitués à 90 % de bénévoles.

**Ces bénévoles sont majoritairement des retraités,** comme vos sénateurs ont pu le constater en visitant l'entrepôt de l'Oise de la banque alimentaire et une épicerie sociale à Chantilly. Les données transmises par la

---

Croix-Rouge montrent que l'âge moyen des bénévoles de l'aide alimentaire est de 56 ans et l'âge médian est de 61 ans.

**Toutefois, le taux d'engagement des jeunes connaît un bond depuis quelques années en France** : la part des moins de 35 ans donnant du temps bénévole à une association a atteint 21,3 % en 2016<sup>1</sup>. Les associations d'aide alimentaire profitent ainsi de cette dynamique générationnelle. Ainsi, les Banques Alimentaires, reconnues comme associations éducatives, mettent en place, chaque année, des campagnes de sensibilisation à l'action citoyenne auprès des jeunes au sein des établissements scolaires. Les Banques Alimentaires intègrent également chaque année des jeunes de 16 à 25 ans en Service Civique (en 2017, 94 jeunes étaient concernés).

**Les bénévoles occupent tous les postes-clés inhérents à la gestion de l'aide alimentaire** (approvisionnement, tri, hygiène et sécurité alimentaire, informatique, recherche de partenariats etc.). Aux Restos du Cœur, par exemple, chaque service, au siège national, est piloté par un binôme bénévole / salarié. Au sein du réseau des banques alimentaires, les missions sont les mêmes pour les salariés et les bénévoles, la seule différence réside dans le caractère permanent et prévisible (toute la semaine ou moins) de la présence des salariés dans l'association.

**Ces tâches peuvent parfois s'avérer techniques, nécessitant un apprentissage et des formations, proposées par les têtes de réseaux des associations nationales.** Les Restos du cœur proposent ainsi 40 modules de formation au niveau national et local : en 2016-2017, 3 267 sessions de formation ont été organisées pour près de 40 000 bénévoles participants. Le Secours populaire, quant à lui, dispose d'un institut de formation depuis 1997, qui dispense différents modules comprenant la connaissance des valeurs et du fonctionnement de l'association et des formations plus spécifiques selon l'action conduite par le bénévole. Ainsi, depuis deux ans, est mis en œuvre un module de « gestion de l'aide alimentaire ». Quant à la FFBA, elle est organisme formateur agréée par le ministère du Travail, qui forme ses bénévoles d'aide alimentaire, notamment sur l'hygiène et la sécurité des aliments (plus de 22 000 personnes formées depuis 2009 et 85 % des associations et CCAS partenaires ont suivi ces formations) et sur l'accompagnement dans l'aide alimentaire (formation « à l'écoute »).

**Néanmoins, l'organisation de ces sessions de formation - dispensées le plus souvent en interne pour les associations nationales - est perfectible.** Les associations font face à plusieurs difficultés : des formations parfois complexes à organiser liées à la disponibilité des bénévoles, un manque de moyens humains et financiers, notamment pour les plus petites structures, qui ne disposent pas des outils des grandes associations nationales.

---

<sup>1</sup> France Bénévolat, « L'évolution de l'engagement bénévole associatif en France, de 2010 à 2016 », 2016



### **Le bénévole, un acteur essentiel de l'aide alimentaire**

Il peut occuper tous les postes-clés liés à la gestion de l'aide alimentaire : de l'agent logistique à l'assistant administratif. **Voici un aperçu des types de missions réalisées par les bénévoles :**

- Chargé d'accueil et d'orientation
- Chargé des approvisionnements
- Chargé de la distribution
- Chef d'entrepôt
- Responsable hygiène et sécurité
- Responsable de partenariats
- Animateur d'atelier thématique
- Assistant administratif/Informaticien (ex : à la Croix-Rouge, référent territorial Aïda - l'application de gestion d'aide alimentaire)

*Source : réponses aux questionnaires des associations*

**En se basant sur les données transmises par les 4 associations nationales, le nombre de bénévoles s'élève à plus de 200 000.** S'agissant de la FFBA, sont comptés ses 6 154 bénévoles permanents mais également ceux des 5 400 structures partenaires<sup>1</sup>. À noter qu'outre les bénévoles permanents, des personnes peuvent être mobilisées temporairement : ainsi la FFBA mobilise 130 000 bénévoles le temps des collectes nationales.

Si l'on valorise financièrement cette activité bénévole, elle représente près de 500 millions<sup>2</sup> d'euros.

---

<sup>1</sup> Sur la base d'une hypothèse de 10 bénévoles par structure.

<sup>2</sup> Ce montant est obtenu à partir de la valorisation réalisée par les associations sur la base d'un SMIC horaire brut avec charges multiplié par le nombre d'heure réalisées par les bénévoles. S'agissant de la FFBA, elle utilise également un multiple du SMIC pour l'encadrement bénévole. Les montants de la FFBA et de la Croix-Rouge correspondent à des estimations à partir des données transmises par les associations.

**Valorisation financière du bénévolat***(en millions d'euros)*

Association	Nombre de bénévoles dédiés à l'aide alimentaire*	Valorisation financière**
Croix Rouge	14 000	58,05
Fédération française des banques alimentaires	46 564	171,56
Secours populaire	80 000	50,20
Restos du Cœur	71 000	209,92
<b>Total</b>	<b>211 564</b>	<b>489,73</b>

\* FFBA : estimation du nombre de bénévoles dédiés à l'aide alimentaire/ Restos du Cœur et Secours populaire : nombre de bénévoles global dont aide alimentaire

\*\*Valorisation sur la base d'un SMIC avec charges (*Estimation ou données transmises*)

Source : commission des finances du Sénat d'après les données transmises par les associations

**Ce montant représente le tiers des financements concourant à l'aide alimentaire. Le bénévolat constitue ainsi un pilier de l'aide alimentaire, que vos rapporteurs jugent essentiel de soutenir et renforcer.**

Vos rapporteurs ont pu, en se rendant sur le terrain, observer l'investissement des bénévoles – souvent retraités – sans qui le dispositif de l'aide alimentaire ne pourrait fonctionner. **Ils souhaitent saluer le dévouement dont font preuve les bénévoles sur tout le territoire, ne comptant par leurs heures et constituant un appui essentiel pour les personnes les plus démunies.**

La puissance publique – que ce soit l'État, les collectivités territoriales ou l'Union européenne – dans un contexte de tensions budgétaires ne serait pas en capacité de financer le nombre d'emplois correspondant au nombre de bénévoles, une somme de plus de 500 millions d'euros. **Ce modèle associatif fondé sur le bénévolat est donc indispensable.**

La gestion de l'aide alimentaire en France est ainsi relativement efficiente, du point de vue économique, puisqu'elle repose pour une grande partie sur le bénévolat.

**Par ailleurs, outre la dimension quantitative, le bénévolat confère à l'action des associations une dimension humaine et sociale, qui doit également être prise en compte mais qui est difficilement quantifiable.** Les Restos du Cœur ont ainsi mis en évidence « *la valeur ajoutée associée à l'accompagnement massivement bénévole des personnes accueillies qui constitue un effet de levier qualitatif* ». L'action bénévole vient en complémentarité de l'action des travailleurs sociaux, contribuant ainsi à faire de l'aide alimentaire une porte d'entrée vers l'inclusion sociale.

**Ce modèle associatif fondé sur le bénévolat est financièrement indispensable mais également socialement essentiel.**

### **C. 5,5 MILLIONS DE PERSONNES BÉNÉFICIAIRES DE L'AIDE ALIMENTAIRE EN FRANCE**

#### **1. Le nombre de bénéficiaires a plus que doublé entre 2009 et 2017**

Selon les derniers chiffres disponibles fournis par la DGCS<sup>1</sup>, **5,5 millions de personnes bénéficiaient de l'aide alimentaire en 2017, soit plus du double qu'en 2009**, qui comptait 2,6 millions de bénéficiaires.

Outre les bénéficiaires de l'aide alimentaire, **ce sont 8 millions de personnes qui sont en situation d'insécurité alimentaire** pour raisons financières en France.

**En 2017, 301 000 tonnes de marchandises<sup>2</sup> ont ainsi été distribuées.**

#### **2. La part des femmes et des enfants bénéficiaires est en constante augmentation, confirmant le lien entre précarité alimentaire et pauvreté**

**En 2016, les femmes représentent 52,4 % des bénéficiaires de l'aide alimentaire en 2016, les enfants, 35 %. Cette part est en constante augmentation<sup>3</sup>.**

Le nombre de jeunes (de moins de 15 ans) aidés est très important, tandis que celui des personnes âgées (de plus de 65 ans) est assez faible. Deux raisons peuvent expliquer cette sous-représentation des personnes âgées : les dispositifs d'accueil (hôpitaux, maisons de retraite, EHPAD etc.) et la difficulté de ces personnes à franchir la porte des associations pour demander de l'aide.

---

<sup>1</sup> Données recueillies en mai pour l'année N-1. Ce chiffre comprend également le nombre de bénéficiaires des CCAS/CIAS – qui ne sont pas obligés de déclarer leur activité au titre de l'aide alimentaire – qui a été estimé à 400 000.

<sup>2</sup> Incluant les CCAS/CCIAs.

<sup>3</sup> Données DGCS – en 2016 – données de l'année n-1 – dans le cadre du Système d'information de l'aide alimentaire (SIAA).

**Toutefois, même si la part des personnes âgées reste faible, les associations d'aide alimentaire notent une augmentation de ce public depuis quelques années.** Dans une enquête réalisée en 2016, la FFBA notait que 12 % des bénéficiaires étaient à la retraite, une hausse de 4 points par rapport à 2014.

**De manière générale, la précarité alimentaire est à lier au taux de pauvreté.** Les femmes et les enfants représentent la majorité des personnes en situation de pauvreté. Elles représentent 53 % des personnes pauvres, tandis qu'en 2014, un enfant de moins de 18 ans sur cinq vivait au sein d'une famille pauvre.

Par ailleurs, 40 % des enfants des familles défavorisées ne mangent pas à la cantine contre 17 % des élèves issus de familles de catégories socioprofessionnelles supérieures. L'obstacle économique est le premier motif évoqué par les familles qui n'inscrivent pas leur enfant à la cantine de son établissement.

**Les bénéficiaires de l'aide alimentaire sont ainsi majoritairement des personnes avec une situation économique précaire.** On observe ainsi une augmentation de la part des travailleurs pauvres ; l'enquête réalisée par la FFBA, en 2016, montre une augmentation importante des bénéficiaires en emploi, atteignant les 23 % (+ 8 points par rapport à 2014).

**L'aide alimentaire permet aux bénéficiaires d'économiser en moyenne 92 euros par mois,** une somme non négligeable pour ceux qui voient en l'aide alimentaire une « aide essentielle dont ils ne pourraient pas se passer ».

L'aide alimentaire peut également être considérée comme « un coup de pouce », bénéficiant à des personnes, de façon transitoire, touchées par des accidents de la vie (perte d'un emploi, décès etc.).

### **3. L'aide alimentaire, un dispositif essentiel aux multiples vertus**

#### *a) L'aide alimentaire, une réponse à des enjeux de santé publique*

**L'aide alimentaire en France est essentielle, en fournissant à 5,5 millions de personnes des denrées afin de subvenir à un besoin vital, se nourrir mais se nourrir correctement.** Les actions mises en œuvre en matière d'aide alimentaire intègrent de plus en plus cet impératif nutritionnel.

**Une récente étude de l'INSERM de 2014 affirmait ainsi que « l'insécurité alimentaire est associée à un état de santé altéré à tous les âges de la vie »<sup>1</sup>.** L'alimentation est, en effet, le poste de dépenses qui sert de variable d'ajustement dans les budgets des ménages les plus précaires. Ainsi comme souligné par le Conseil national de l'alimentation, « les contraintes

---

<sup>1</sup> Inserm, *Inégalités sociales de santé en lien avec l'alimentation et l'activité physique*, 2014.

---

*budgetaires orientent les choix alimentaires vers une alimentation riche en calories, mais pauvre en nutriments essentiels, ce qui explique la prévalence de l'obésité et de maladies chroniques dans les populations les plus démunies »<sup>1</sup>*

**L'aide alimentaire permet ainsi d'apporter une réponse à cette situation d'insécurité alimentaire, et à ces enjeux de santé publique qui ont un coût financier pour l'État.** En effet, le coût social de l'obésité et du surpoids, estimé par la Direction du Trésor pour l'année 2012, s'élève à plus de 20 milliards d'euros par an. Le diabète coûte au régime général de la sécurité sociale 7,7 milliards d'euros par an et le nombre de personnes diabétiques ne cesse de croître.

**Mais l'aide alimentaire ne suffit pas à résoudre ces difficultés liées à l'insécurité alimentaire.** Une étude sur l'Alimentation et l'État Nutritionnel des Bénéficiaires de l'Aide alimentaire (ABENA) - réalisée en 2011-2012<sup>2</sup>, visant à analyser les évolutions depuis la dernière étude de 2004-2005 - montre que l'état de santé des usagers de l'aide alimentaire demeurerait préoccupant avec des prévalences des pathologies liées à la nutrition (obésité, hypertension artérielle, diabète, certains déficits vitaminiques) particulièrement élevées.

L'étude souligne, en outre, un écart important entre les consommations de certains groupes alimentaires et les recommandations nutritionnelles, en particulier pour les fruits et légumes (ainsi, seuls 6,5 % des bénéficiaires de l'aide alimentaire interrogés déclaraient consommer des fruits et légumes cinq fois par jour ou plus) et les produits laitiers (14,7 % des bénéficiaires en consommaient trois fois par jour). Toutefois, l'étude montre aussi que certains marqueurs biologiques de l'état nutritionnel, ont évolué favorablement, depuis l'étude de 2004-2005, comme la baisse de l'anémie par carence en fer.

**Ces résultats attestent ainsi de la nécessité, pour vos rapporteurs, de poursuivre les actions entreprises pour améliorer l'organisation de l'aide alimentaire (diversité des aliments proposés, choix pour les usagers...), mais également à mener d'autres politiques publiques complémentaires.**

*b) L'aide alimentaire, une « porte d'entrée » vers l'insertion sociale*

**Au-delà de sa mission de répondre à un besoin vital, l'aide alimentaire constitue un dispositif aux vertus plus larges.** Il permet d'engager un accompagnement social des bénéficiaires, lui conférant le statut de porte d'entrée vers l'insertion sociale.

---

<sup>1</sup> Conseil national de l'alimentation, « Aide alimentaire et accès à l'alimentation des plus démunis » avis n° 72, mars 2012.

<sup>2</sup> Étude Abena 2011-2012 et évolutions depuis 2004-2005, « Alimentation et état nutritionnel des bénéficiaires de l'aide alimentaire », mars 2013.

La loi « EGAlim » - en insérant cette mission d'accompagnement dans la définition de l'aide alimentaire - a consacré la **visée sociale de ce dispositif**. L'aide alimentaire permet aux associations d'identifier des personnes qui n'auraient peut-être pas sollicité d'aides, pour leur proposer un accompagnement personnalisé afin de les conduire vers un processus d'insertion sociale. L'aide alimentaire permet, en effet, d'établir un lien entre les bénévoles et les personnes accueillies leur permettant de rompre leur isolement, et donc de proposer d'autres types d'actions d'aide à la personne.

*« L'aide alimentaire est une rencontre. Elle désamorce l'isolement, celui qui abîme l'existence »<sup>1</sup>.*

#### **Formes d'accompagnements permises par l'aide alimentaire**

- **cours de cuisine et lien social** (préconisations nutritionnelles, fiches de recettes) ;
- microcrédit et accompagnement à la gestion budgétaire ;
- accueil et écoute (premier accueil inconditionnel) ;
- **soutien à l'accès aux droits** (ouverture des droits, aide à la constitution des dossiers...) ;
- **accès aux soins** (bilan par un médecin généraliste/orientation vers un spécialiste) ;
- **soutien à l'hébergement** ou réinsertion dans un logement ;
- cours d'alphabétisation ;
- **accompagnement scolaire** ;
- **aide au départ en vacances** (séjours de vacances enfants/familles/personnes isolées) ;
- création de partenariats avec des associations de pays étrangers (Copains du Monde) ;
- **soutien à la recherche d'emploi** (accompagnement chez Pôle Emploi aide à la rédaction des CV et préparation des entretiens d'embauche) ;
- **accès à la culture et aux loisirs** (ateliers lecture, accompagnement au cinéma...).

*Source : réponses aux questionnaires des associations*

---

<sup>1</sup> Rapport annuel 2017 du Secours populaire, *Éric Ollier, membre du bureau national, p32.*

**Ces actions ont ainsi une valeur sociale.** « *L'ensemble de ces missions sociales génère des bénéfices socio-économiques indirects conséquents et durables* »<sup>1</sup> pour l'État et la société tout entière. Cet impact social des associations est difficilement quantifiable, comme indiqué précédemment dans le rapport, mais constitue **une composante qualitative de l'effet de levier.**

**Une récente étude<sup>2</sup> - diligentée par la DGCS - a néanmoins mis en évidence les difficultés auxquelles sont confrontées les associations d'aide alimentaire dans cette mission d'accompagnement.** Il s'agit essentiellement du manque de temps et de formation des bénévoles - occupés principalement à la gestion de la distribution des denrées - et du peu d'attentes exprimées parfois par les bénéficiaires eux-mêmes. Toutefois, l'étude montre également que les dimensions de l'accompagnement sont reconnues et appréciées par les bénéficiaires interrogés. Les actions mises en œuvre par les associations d'aide alimentaire ne correspondent pas à l'accompagnement social classique - mis en œuvre par les travailleurs sociaux - mais à un accompagnement plus global des personnes « *dans un mieux être à la fois personnel, familial et social* »

**Ainsi vos rapporteurs souhaitent rappeler que cet accompagnement est complémentaire mais ne doit pas se substituer à une vraie politique publique d'insertion sociale.**

## **II. UNE ORGANISATION MULTI-ACTEURS REPOSANT SUR UN TISSU ASSOCIATIF DENSE QUI A DÛ S'ADAPTER À LA MISE EN ŒUVRE DU FONDS EUROPÉEN D'AIDE AUX PLUS DÉMUNIS (FEAD)**

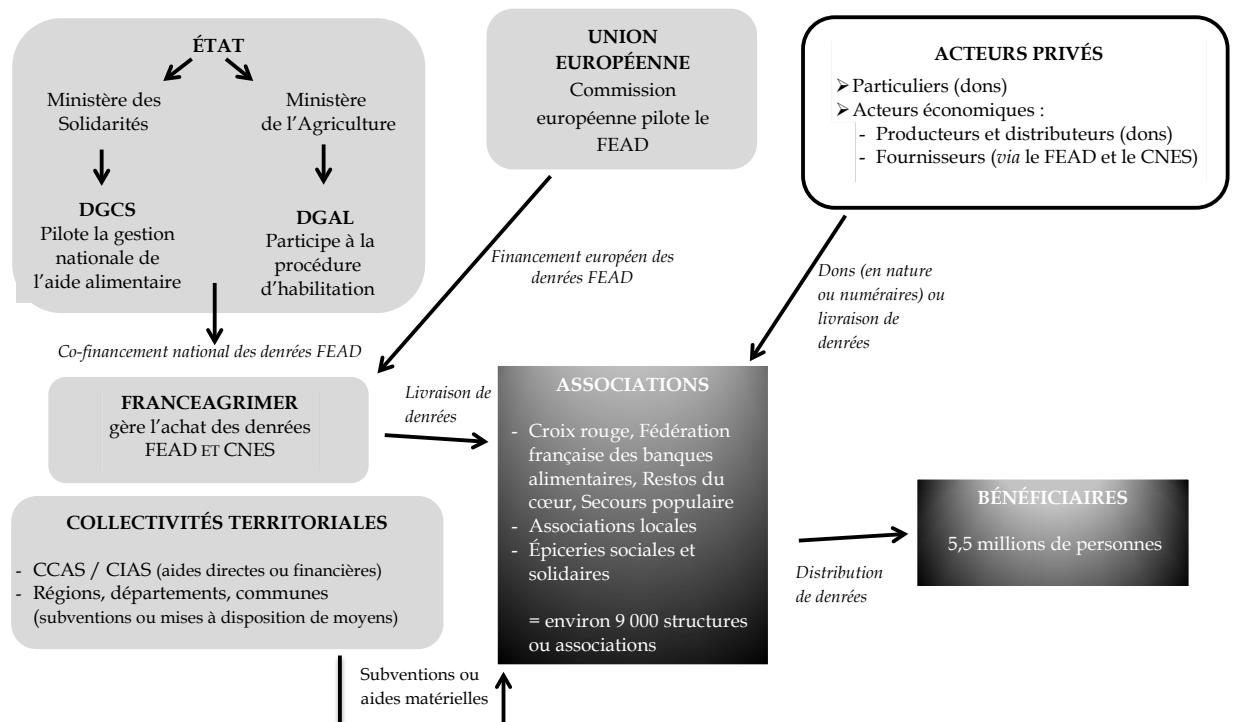
**L'aide alimentaire, en France, repose sur une multiplicité d'acteurs - dont un tissu associatif très dense** (*cf. schéma infra*). La mise en place du FEAD dans ce paysage de l'aide alimentaire a constitué un vrai changement de paradigme dans la gestion de ce dispositif, auquel tous les acteurs ont dû s'adapter.

---

<sup>1</sup> Restos du Cœur, « *Mesure de l'effet de levier des Restos du Cœur* », septembre 2015, p 38.

<sup>2</sup> *Étude sur les modalités de la distribution de l'aide alimentaire et les formes d'accompagnement social*, FORS-RS, 2015.

## Principaux acteurs de l'aide alimentaire en France



Source : commission des finances du Sénat

La gestion opérationnelle du FEAD est donc un élément clé dans l'organisation de l'aide alimentaire en France, qui repose essentiellement sur un modèle associatif fondé sur le bénévolat.

### A. UN PILOTAGE CENTRALISÉ ET UNE EXÉCUTION DÉCENTRALISÉE REPOSANT SUR UN SECTEUR ASSOCIATIF DENSE MAIS FRAGILISÉ

#### 1. Une gestion opérationnelle renouvelée pour la mise en place du FEAD

La mise en œuvre du FEAD a **imposé de nouvelles obligations aux acteurs gérant l'aide alimentaire**, conduisant ainsi à la mise en place d'une nouvelle gestion opérationnelle du dispositif.

Tout d'abord, le passage du PEAD au FEAD a signifié un **changement majeur, la gestion du programme passant d'une politique agricole à une politique sociale**. Ce changement structurel s'est donc traduit dans le pilotage de cette politique en France : d'abord pilotés par le ministère de l'Agriculture et en particulier la Direction générale de l'alimentation (DGAL), les fonds européens liés à l'aide alimentaire sont - depuis la mise en œuvre du FEAD - gérés par les ministères sociaux, en l'occurrence



aujourd'hui le ministère des Solidarités et de la Santé, et notamment la DGCS.

Par ailleurs, dans sa gestion, le FEAD a été assimilé aux fonds structurels, ce qui a également conduit à **l'instauration de nouvelles obligations pour les acteurs nationaux**. Afin de répondre aux exigences européennes, la France a ainsi dû produire, dès 2014, deux documents : le programme opérationnel (PO) et le descriptif des systèmes de gestion et de contrôle (DSGC) et mettre en place une procédure de certification des dépenses.

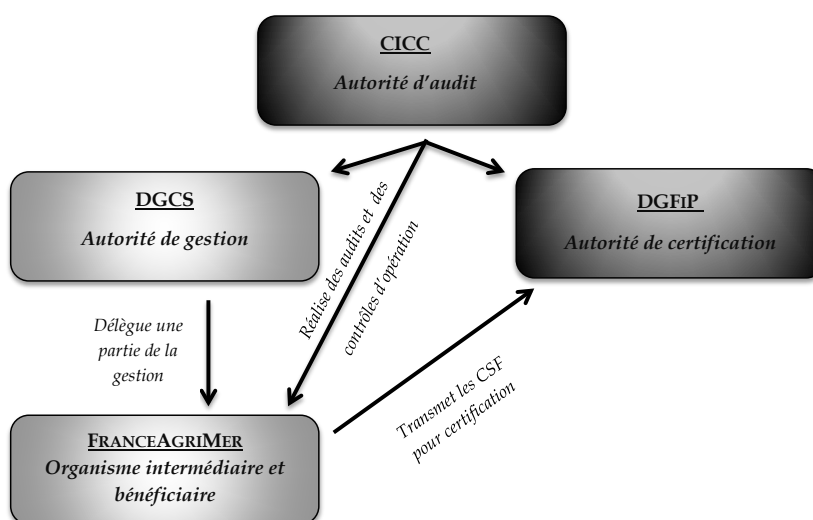
### Nouvelles obligations imposées aux autorités nationales par le règlement du FEAD

- La rédaction d'un programme opérationnel (PO) : le document présente les axes du programme et les caractéristiques des opérations financées au niveau national.
- La mise en place d'un système de gestion de contrôle par le biais du « descriptif des systèmes de gestion et de contrôle » (DSGC) présentant l'ensemble des procédures de suivi, de contrôle et de prévention des risques.
- L'établissement d'une procédure de certification des dépenses.

Source : commission des finances du Sénat

Ces nouvelles obligations se sont traduites, sur le plan institutionnel, par la **désignation d'autorités françaises de gestion, d'audit et de certification** (cf. schéma *infra*).

### Mise en œuvre du FEAD en 2014 : une nouvelle architecture institutionnelle nationale



Source : commission des finances du Sénat

### Principales étapes de la mise en œuvre du FEAD en France

- **24 octobre 2012** : publication d'une proposition de règlement portant création du FEAD, sur la base de l'article 175 du TFUE ;
- **11 mars 2014** : parution du Règlement européen n°223/2014 relatif au FEAD ;
- **31 Juillet 2014** : validation, par la Commission européenne, du programme opérationnel de la France ;
- **10 Avril 2015** : validation par la Commission interministérielle de coordination des contrôles (CICC) du DSGC – prévoyant la désignation de l'autorité de gestion et de l'autorité de certification – à la suite de son audit de décembre 2014 ;
- **20 août 2015** : Notification de ces désignations à la Commission européenne.

Source : DGCS

#### a) La DGCS, nouvelle autorité de gestion succédant à la DGAL

**La DGCS, en tant qu'autorité de gestion, pilote la mise en œuvre du fonds.** Elle définit, formalise et actualise en tant que de besoin les procédures relatives à la mise en œuvre du programme opérationnel et s'assure de leur bonne application dans la durée.

- **Sur le plan opérationnel**, la DGCS lance les travaux préparatoires à la passation des appels d'offres, met en place les conventionnements, participe à la sélection des associations habilitées à bénéficier du fonds, au choix des denrées, supervise l'exécution et le contrôle des campagnes d'achat de denrées et, le cas échéant, intervient pour répondre aux difficultés, imprévus ou arbitrages éventuels.

Sur le plan opérationnel, il convient également de noter que **la DGCS collabore avec la DGAL, qui exerce encore plusieurs missions** dans le cadre du FEAD. Ainsi la DGAL participe aux procédures d'habilitation et à l'appel à candidatures pour sélectionner les associations bénéficiaires du FEAD. Elle co-pilote également le processus de choix des denrées achetées, co-rédige les fiches nutritionnelles de chaque produit qui sont ensuite jointes aux appels d'offres et gère les crises sanitaires. Le ministère de l'Agriculture et de l'Alimentation est également le ministère de tutelle de FranceAgriMer, l'organisme intermédiaire. Par ailleurs, en dehors de la gestion du FEAD, il pilote également la lutte contre le gaspillage alimentaire participant ainsi à la politique publique de l'aide alimentaire.

- **Sur le plan budgétaire**, la DGCS assure le suivi de la maquette financière, crée les outils et met en place les circuits nécessaires à la certification des dépenses à intégrer dans un appel de fonds.

- **S'agissant des tâches propres à la gestion d'un fonds communautaire**, la DGCS organise la gouvernance et la comitologie avec les différentes parties prenantes du programme, assure la veille juridique en lien

avec la Commission européenne, supervise les réponses aux audits, met en place le système de contrôle interne et de gestion des risques, ainsi que le système d'évaluation et de suivi du programme.

La DGCS supervise **FranceAgriMer**, établissement public à caractère administratif rattaché au ministère de l'Agriculture, à qui elle a délégué une partie de la gestion du fonds.

*b) FranceAgriMer, organisme intermédiaire*

**FranceAgriMer a ainsi été désigné « organisme intermédiaire », mais également « organisme bénéficiaire » en lieu et place des associations pour limiter les risques financiers ;** les associations étant considérées comme bénéficiaires uniquement pour le forfait des dépenses de transport et de stockage à hauteur de 5 % des denrées distribuées.

- FranceAgriMer est en charge de la **passation des marchés publics** d'achat de denrées pour le compte des associations d'aide alimentaire sélectionnées en tant qu'organisations partenaires du FEAD ;

- Il assure le **suivi de l'exécution du marché**, le contrôle des fournisseurs sélectionnés (contrôles documentaires et physiques dans les usines de fabrication et sur prélèvements en entrepôts), ainsi que le paiement des fournisseurs sur attestation de service fait ;

- Il réalise les **contrôles sur place** auprès des associations d'aide alimentaire pour s'assurer du respect des règles de gestion et de distribution des denrées FEAD aux bénéficiaires finaux ;

- Il réalise les **contrôles de service fait (CSF) communautaires**, outils de certification des dépenses nécessaires à toute demande de remboursement auprès de la Commission européenne.

*c) La Direction générale des finances publiques (DGFIP), autorité de certification*

**La DGFIP – par le biais du Pôle national de certification des fonds européens (PNCFE) – a ainsi été désignée comme autorité de certification.** Ce pôle est implanté auprès de la Direction régionale des finances publiques de Loire-Atlantique (DRFIP) et mobilise 0,5 ETP.

**Ce pôle exerce les missions de certification identiques à celles réalisées pour le FEDER et le FSE.** Il veille ainsi au respect des conditions posées par les règlements européens et les instructions nationales pour garantir la fiabilité des données déclarées à la Commission européenne dans les demandes de paiement et dans les comptes annuels.

**Ce pôle exerce ainsi un contrôle de conformité exhaustif sur les certificats de service fait (CSF) transmis par FranceAgriMer afin de s'assurer de la fiabilité des données transcrites dans le système informatique.** Afin de garantir l'éligibilité et la réalité des dépenses

déclarées, le pôle met en œuvre sur la base d'un échantillon de CSF sélectionnés, des contrôles approfondis sur le risque et des contrôles qualité certification. **Ces contrôles sont effectués sur pièces et portent principalement sur :**

- l'éligibilité des projets cofinancés ;
- l'éligibilité des dépenses au regard de la réglementation communautaire et nationale et notamment de la conformité des dépenses au projet initial, leur paiement effectif ainsi que l'exactitude des calculs de liquidation ;
- la vérification des cofinancements et l'élimination des sur-financements.

**Une fois ces contrôles effectués, cette autorité de certification réalise et transmet à la Commission européenne les demandes de remboursement et des « comptes annuels »** retraçant notamment le montant des dépenses éligibles déclarées et des corrections financières appliquées au cours de l'exercice comptable écoulé.

*d) La Commission interministérielle de coordination des contrôles (CICC), autorité d'audit*

**La Commission interministérielle de coordination des contrôles (CICC)** a logiquement été désignée autorité d'audit, puisque l'étant déjà pour les autres fonds structurels européens.

#### **La CICC, un organisme méconnu mais aux pouvoirs importants**

Outre le FEAD, cette commission est autorité d'audit pour le Fonds social européen (FSE), le Fonds européen de développement régional (FEDER), le Fonds européen pour la pêche (FEP), le fonds de solidarité de l'Union européenne (FSUE) et les fonds flux migratoires (fonds européen pour l'intégration -FEI-, le fonds européen pour les réfugiés - FER-, le fonds pour les frontières extérieures - FFE-, le fonds européen pour le retour - FR).

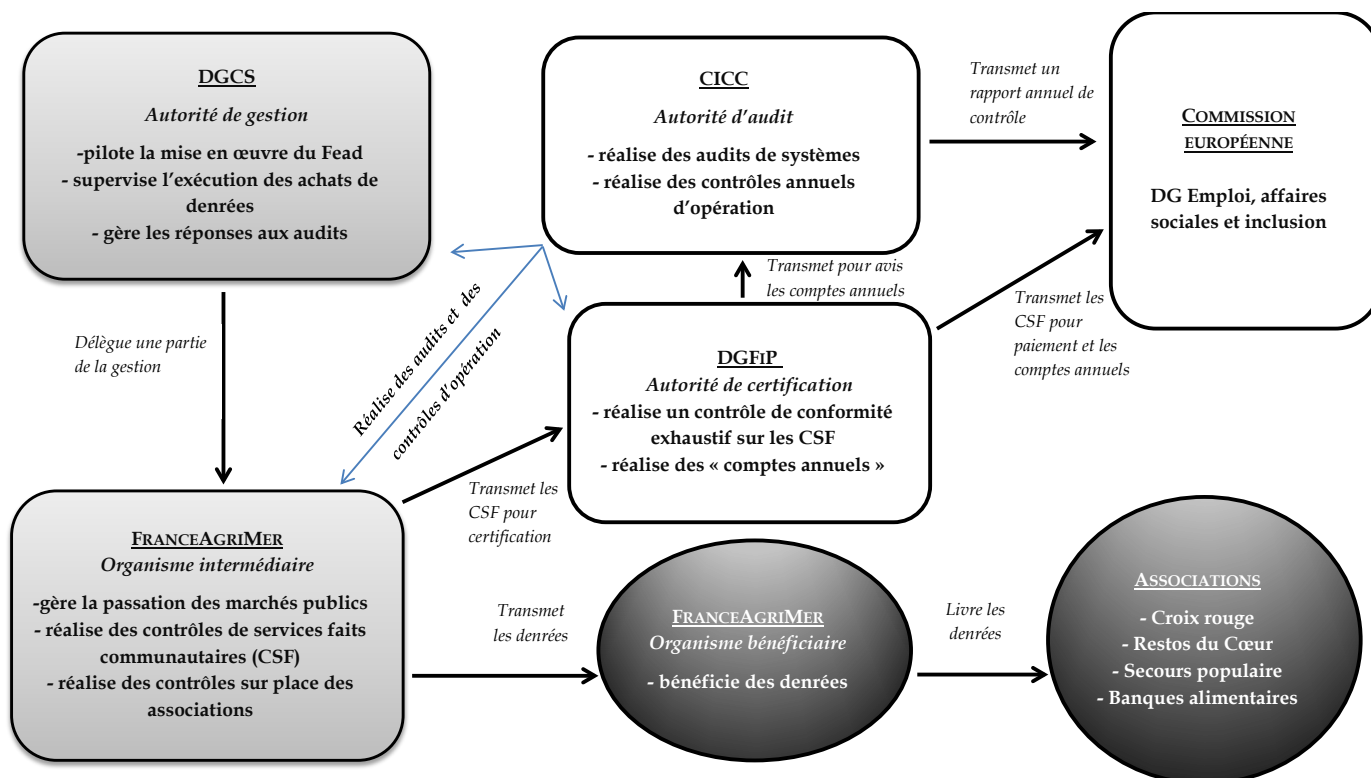
**La CICC est une commission interministérielle indépendante, dont les membres sont nommés par le Premier ministre, et qui agit de manière collégiale.** Elle est présidée par un inspecteur général des Finances. Son collègue est composé de membres (un titulaire et un suppléant) de l'Inspection générale de l'administration (IGA), de l'Inspection générale des affaires sociales (IGAS), du Conseil général de l'alimentation, de l'agriculture et des espaces ruraux (CGAAER) et de personnalités qualifiées.

*Source : CICC*

**Au titre de la gestion du FEAD, la CICC doit<sup>1</sup> :**

- présenter, en début de programmation, à la Commission européenne une stratégie d'audit ;
- réaliser des audits pour s'assurer du bon fonctionnement du système de gestion et de contrôle du programme opérationnel ;
- procéder, tous les ans, à des contrôles d'opérations, sur la base d'un échantillon statistique répondant aux normes d'audit internationales ;
- donner un avis sur les comptes annuels produits par les autorités de gestion et de certification.

La CICC transmet ainsi chaque année à la Commission européenne, un rapport annuel de contrôle et un avis sur les résultats des contrôles et des audits réalisés au cours de la précédente période de 12 mois prenant fin au 30 juin de l'année concernée. Elle présente également à la Commission européenne, au plus tard le 31 mars 2017, une déclaration de clôture et un rapport final de contrôle.

**Gouvernance nationale du FEAD et gestion opérationnelle**

Source : commission des finances du Sénat

<sup>1</sup> Ses fonctions, pour la période de programmation 2007-2013, sont définies par l'article 62 du R(CE) 1083/2006 du 11 juillet 2006.

### **Des comités nationaux et européens structurent la gouvernance du FEAD**

Existent, ainsi, les comités nationaux suivants, constitués des principaux acteurs de l'aide alimentaire en France :

**Le comité stratégique national** (DGCS, FAM, DGFIP, DB, DGAL, SGAE, CGET, DAEL, CICC, CE): il réunit à titre informatif l'ensemble des administrations concernées par la mise en œuvre du FEAD en France ;

**Le comité de programmation** (DGCS, DB, DGAL): il examine l'ensemble des projets ou demandes de subvention à l'ordre du jour pour valider la programmation des crédits correspondants ;

**Le comité technique** (DGCS/FAM) : il permet de coordonner le travail de gestion courante, prendre des décisions pour la gestion du programme et établit un bilan opérationnel régulier.

**Le comité de concertation** (DGCS, FAM, OP) : il permet des échanges d'information relatifs à la mise en œuvre du FEAD avec les associations d'aide alimentaire sur l'état d'avancement du programme, et le cas échéant de dialoguer sur les difficultés opérationnelles éventuelles.

Concernant les échanges avec la Commission européenne, l'autorité de gestion est régulièrement invitée aux instances suivantes organisées par l'unité « ESF and FEAD : policy legislation » :

**FEAD Expert group** : réunion des autorités de gestion sur l'évolution de la réglementation, le bilan opérationnel, l'adoption de guidances etc.

**FEAD Evaluation partnership** : réunion des autorités de gestion sur l'évaluation à mi-parcours, l'exploitation des données qualitatives transmises dans les rapports annuels d'exécution (RAE) et la consultation des autorités de gestion sur les réflexions post-2020.

*Source : DGCS*

## **2. Le secteur associatif, pilier indispensable de la mise en œuvre de cette politique publique...**

Les associations d'aide alimentaire sont responsables de la gestion et de la distribution des denrées aux personnes les plus démunies : le paysage associatif se compose à la fois de **grandes associations têtes de réseau** composées d'un large réseau d'entrepôts et de centres de distribution implantés en France métropolitaine et le cas échéant en outre-mer, et de **petites associations locales indépendantes** majoritairement approvisionnées par les banques alimentaires.

Outre les réseaux associatifs, l'aide alimentaire se trouve aussi localement mise en œuvre par les municipalités via les centres communaux et intercommunaux d'action sociale (CCAS et CIAS), répartis sur l'ensemble du territoire. Chaque commune est libre de décider des formes d'aide alimentaire qu'elle souhaite mettre en place et des conditions d'octroi de cette offre.

*a) Un processus d'habilitation nationale et régionale des associations bénéficiaires de l'aide alimentaire*

Les structures bénéficiaires de financement au titre de l'aide alimentaire doivent être habilitées soit **au niveau national** lorsque leur activité est présente dans au minima 9 départements métropolitains et/ou outre-mer, soit **au niveau régional**. L'instruction nationale des habilitations est faite par la Direction générale de la cohésion sociale (DGCS) et la Direction générale de l'alimentation (DGAL), et la décision fait l'objet d'un arrêté ministériel. Au niveau régional, ce sont les services déconcentrés de l'État (DRAAF / DRJSCS) qui procèdent aux campagnes d'habilitation, et la décision est prise par arrêté préfectoral.

**Conditions d'habilitation des associations (décret du 19 janvier 2012)**

Art. R. 230-10. **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.  
« Art. R. 230-11. **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 :**

- « 1° Être une association, une union ou une fédération d'associations ou une autre personne morale de droit privé dont l'activité est à vocation nationale ;
- « 2° Disposer d'une équipe nationale permanente de responsables opérationnels ;
- « 3° Disposer d'une organisation permettant sur une partie suffisante du territoire :
  - « a) Soit la distribution de denrées alimentaires aux personnes les plus démunies ;
  - « 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 ;
- « 4° Justifier d'au moins trois années d'existence ;
- « 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 ;
- « 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 ;
- « 7° Avoir mis en place les procédures de collecte et de transmission des données mentionnées au dernier alinéa de l'article L. 230-6.

Source : Légifrance

**Au niveau national**, 17 structures sont habilitées ainsi que leur réseau par la DGCS et la DGAL pour bénéficier de financements publics à des fins de distribution de l'aide alimentaire sur fonds publics :

- Association Nationale des Épiceries Sociales (ANDES), bénéficiaire du CNES
- Association des cités du Secours Catholique (ACSC)
- Croix-Rouge Française, bénéficiaire du CNES et du FEAD
- Fédération de l'Entraide Protestante
- Fédération française des banques alimentaires (FFBA), bénéficiaire du CNES et du FEAD
- Fédération nationale des paniers de la mer
- Fondation de l'armée du Salut
- Imagine 84
- Les Restaurants du Cœur, bénéficiaire du FEAD
- Réseau Cocagne
- Revivre dans le monde
- Secours populaire français, bénéficiaire du FEAD
- Société de Saint Vincent de Paul
- ADRA France (Adventist Development and Relief Agency)
- Ordre de Malte
- Secours Catholique
- Le Refuge

En complément des associations d'envergure nationale doivent être comptabilisées les associations locales indépendantes. **Près de 2 000 associations sont habilitées au niveau régional** (antennes locales de ces associations), et peuvent ainsi bénéficier de subventions versées par les services déconcentrés ou les collectivités territoriales pour le soutien à leur activité, d'avantages en nature (prêts de locaux), de dons provenant de grandes et moyennes surfaces, d'entreprises ou de particuliers.



### Un nouveau décret en préparation

La loi « EGAlim » - dans son article 12 - prévoit qu'un nouveau décret en Conseil d'État soit pris afin de préciser les conditions d'habilitation relatives à l'accompagnement des personnes, et de prévoir plus explicitement les modalités de contrôle par les services de l'État et les sanctions afférentes. Le décret n° 2012-63 du 19 janvier 2012 existant va être abrogé.

Selon les informations transmises par la DGCS, la révision de ce décret vise essentiellement à clarifier les dispositions existantes, et à le mettre en conformité avec les programmes FEAD et CNES, existants depuis 2014. Il est néanmoins envisagé d'introduire une condition relative aux moyens mis en œuvre par les associations pour assurer une offre alimentaire qui soit favorable à la santé.

Les consultations ont débuté sur la rédaction du décret en Conseil d'État et du décret simple, et doivent se prolonger jusqu'en novembre. La saisine du Conseil d'État est prévue en janvier 2019.

Dans ce contexte de refonte des textes réglementaires, vos rapporteurs considèrent - au vu de la complexité et des exigences européennes - que le pilotage des processus d'habilitation doit être davantage clarifié et confié à la DGCS et aux DRDJSCS.

**Une fois ce processus d'habilitation achevé, les associations habilitées nationalement peuvent répondre à un appel à candidature, valide pour une durée de 5 ans, pour bénéficier directement des denrées alimentaires du FEAD et/ou du CNES. C'est l'arrêté du 17 juin 2016 qui est venu préciser le cahier des charges et les modalités d'organisation de l'appel à candidatures pour bénéficier des denrées obtenues soit au moyen des crédits du Fonds européen d'aide aux plus démunis, soit des crédits nationaux destinés aux épicerie sociales. La publication de cet arrêté - un peu tardif puisque l'exécution du FEAD avait déjà débuté - a permis de mettre en conformité le cahier des charges aux dispositions réglementaires du FEAD, et notamment ses lignes directrices.**

### Lignes directrices du FEAD : des obligations à respecter pour les associations

Les lignes directrices - issus du règlement du FEAD - précisent l'ensemble des obligations des organisations partenaires (OP) - c'est-à-dire les associations ou structures qui perçoivent directement ou indirectement des denrées alimentaires financées par le FEAD.

Ces obligations sont au nombre de huit :

1. **Éligibilité des personnes démunies** (rédaction de procédures permettant d'identifier les personnes éligibles au FEAD)
2. **Gratuité de la distribution**
3. **Mise en place de mesures d'accompagnement** (mesures d'accompagnement social proposées aux personnes accueillies soit en interne soit en les guidant vers d'autres structures)

4. **Principes généraux** : bonne gestion financière, non-discrimination, respect de l'environnement, équilibre nutritionnel

5. **Information, communication et publicité** (communication notamment autour du financement européen des denrées, par le biais, par exemple, d'affiches apposées dans les centres de distribution)

6. **Remontée des données chiffrées** (transmission d'indicateurs d'activité à l'État)

7. **Conservation des documents – audit et contrôle** (toutes les pièces justificatives concernant le FEAD doivent être conservées jusqu'en 2022)

8. **Comptabilité matière** (rédaction de procédures décrivant comment sont réalisées la comptabilité des produits du FEAD et les conditions de stockage pour la conservation des aliments).

*Source : commission des finances du Sénat*

**Une fois sélectionnées pour distribuer des denrées FEAD ou CNES, les associations doivent en outre faire une demande d'émargement annuelle pour recevoir des denrées FEAD et CNES.** Pour l'actuelle programmation FEAD, ce sont la Croix-Rouge française, la Fédération des Banques Alimentaires (FFBA), les Restaurants du Cœur et le Secours populaire qui ont été sélectionnés.

*b) Plus de 9 000 structures concourent à l'aide alimentaire en France, dont 4 principales associations nationales*

**Environ 9 000 structures ou associations contribuent à l'aide alimentaire sur l'ensemble du territoire. Parmi elles, quatre têtes de réseau nationales : la Croix-Rouge française, la Fédération des Banques Alimentaires (FFBA), les Restaurants du Cœur et le Secours populaire** - qui couvrent, en volume, la très grande majorité de l'aide alimentaire en France. La Fédération des banques alimentaires a cette particularité, qu'elle anime un réseau de 79 banques alimentaires et fournit 5 400 associations et CCAS partenaires.

**Ces associations nationales – qui avaient été désignées dès 1987 comme bénéficiaires du PEAD – sont ainsi depuis 2014 bénéficiaires du FEAD.** Ces « têtes de réseau » assurent, dans leur réseau, la distribution des produits mis à disposition par le FEAD.

Parmi ces 9 000 structures doivent également être citées **les épiceries sociales et solidaires** dont le modèle se développe. Aménagées comme des « commerces classiques » elles permettent aux bénéficiaires de faire des achats contre une participation financière de 10 % à 30 % du prix affiché. Vos rapporteurs se sont notamment rendus dans l'épicerie sociale « Entraide à la Source » à Chantilly dont l'activité repose sur 48 bénévoles essentiellement retraités. Cette épicerie sociale – approvisionnée par les Banques alimentaires – comptait, en 2017, 393 personnes inscrites et a distribué l'équivalent de près de 25 000 repas.

### Épiceries sociales et solidaires : un modèle à encourager

Selon la définition utilisée notamment par l'Association Nationale de Développement des Épiceries Solidaires (ANDES), les « **épiceries sociales** », sont portées par une collectivité (à travers son CCAS), et les « **épiceries solidaires** » ou « **sociales et solidaires** », sont gérées par une association.

Ces épiceries sont majoritairement fournies - même si leurs sources d'approvisionnement sont plus larges - par les banques alimentaires, qui fournissent près de 700 épiceries. La FFBA est en effet bénéficiaire du CNES (par voie de marché), comme l'ANDES, la Croix-Rouge, Imagine 84 (par voie de subvention pour acheter des denrées) qui approvisionnent des épiceries.

Ces épiceries sont gérées généralement soit par des CCAS, soit par des associations :

- Les CCAS : 10% d'entre eux gèrent en direct une épicerie sociale, tandis que de nombreux autres soutiennent financièrement une épicerie solidaire.

- L'Association Nationale de Développement des Épiceries Solidaires (ANDES), principal réseau d'épiceries sociales et solidaires en France, comprend 370 épiceries. Ces dernières ont ainsi accueilli, en 2017, 54 690 clients bénéficiaires et distribué 11 222 tonnes de denrées (dont 3163,99 tonnes données par les entreprises, et 556,65 tonnes données par les particuliers lors des collectes). ANDES fonctionne sur la base des partenariats avec la grande distribution, l'approvisionnement en circuits courts, ou le recours aux invendus des marchés (Rungis, Perpignan, Marseille, Lille).

*Source : commission des finances du Sénat, d'après les données transmises par les associations*

#### (1) Des modes de distribution plus ou moins classiques

Il existe différents modes de distribution de l'aide alimentaire. Parmi les modes de distribution classiques, réalisées par les associations ou CCAS, peuvent être citées, à titre principal :

- **La distribution de paniers / colis alimentaires via des centres de distributions.** Au Secours populaire, par exemple, ont été mis en œuvre les libres services de la solidarité, lieux dans lesquels les bénéficiaires peuvent, dans la limite d'un volume défini, composer eux-mêmes en fonction de leurs besoins leur panier. Ils sont pour cela accompagnés par des bénévoles pour les orienter dans leurs choix au regard notamment de principes nutritionnels

- **Les chèques et bons alimentaires (à titre d'urgence ou en complément des colis alimentaires)**

- **La distribution de repas chauds**, le plus souvent à destination de personnes en très grande précarité. Ces repas sont servis soit dans des centres fixes (centres d'accueil, restaurants sociaux), soit au travers des « maraudes ».

- **Les restaurants sociaux**

Certains modes de distributions sont plus récents ou en développement comme la distribution de denrées au sein des **épiceries sociales ou solidaires**.

### Des règles d'éligibilité fixées par les associations

**Chaque association détermine selon ses propres critères les conditions d'accès à l'aide alimentaire.** La décision de délivrer ou non l'aide alimentaire à une personne, ainsi que le volume de l'aide et la durée d'accès s'appuient généralement sur des critères objectifs (ressources, composition familiale) mais se fondent également sur une appréciation relativement ouverte, par les intervenants locaux, de chaque situation individuelle.

Outre les situations d'urgence (colis d'urgence ou maraudes) nécessitant un accueil inconditionnel, **certaines modalités de l'aide alimentaire sont soumises, la plupart du temps, à des justificatifs de ressources.** Les associations se basent ainsi généralement sur le **calcul du reste-à vivre des ménages**, prenant en compte leurs ressources et leurs charges. Ces critères d'attribution peuvent se fonder sur un barème national (comme aux Restos du cœur) ou alors être déterminés par les structures locales ou partenaires (Secours populaire, Banques alimentaires).

**Par ailleurs, il convient de rappeler que les structures bénéficiaires directement ou indirectement du FEAD sont dans l'obligation de formaliser leurs procédures d'éligibilité** (ligne directrice).

*Source : commission des finances du Sénat, d'après les données transmises par les associations*

### (2) Des sources d'approvisionnement diverses

#### Sources d'approvisionnement des 4 principales associations (en 2017)

	FEAD/CNES	Dons des entreprises (hors distributeurs)	Dons des distributeurs	Collecte auprès des particuliers	Achats
Croix-Rouge	24,5%	14,1%	52,0%	7,4%	2,0%
Fédération française des banques alimentaires	24,0%	24,0%	41,0%	11,0%	
Restos du cœur	28,2%	7,7%	21,6%	6,3%	36,3%
Secours populaire	34,0%	36,1%	21,5%	6,0%	2,4%
<b>Moyenne</b>	<b>27,7%</b>	<b>20,5%</b>	<b>34,0%</b>	<b>7,7%</b>	<b>13,6%</b>

*Source : commission des finances du Sénat d'après les données transmises par les associations et la DGCS*

D'après les données transmises par la DGCS et les associations, **la FFBA, qui est la principale source d'approvisionnement des associations habilitées régionalement**, se fournit à 41 % auprès des distributeurs (ramasse), à 24 % auprès des industriels de l'agro-alimentaire (dons), à 26 % via le FEAD et le CNES et à 11 % grâce à la collecte nationale.

**Pour ce qui est des 3 grands réseaux nationaux (Restaurants du Cœur, Croix-Rouge et Secours populaire)**, mis à part les Restaurants du Cœur qui achètent une part importante des produits distribués sur leurs fonds propres (36,3 %), leurs principales sources d'approvisionnement sont le FEAD (29 % en moyenne), les dons des distributeurs (32 %) et des industriels (19 %).

**Ces différentes sources d'approvisionnement se complètent** : le FEAD permet d'obtenir des produits de base (sucre, farine, beurre, conserves, viandes surgelées...), la ramasse des produits frais diversifiés, les industriels des produits spécifiques en fonction des partenariats établis. Par ailleurs, la collecte nationale est l'occasion de cibler des produits particuliers auprès du grand public. En outre, les fruits et légumes frais peuvent également provenir de différentes structures en développement permettant d'obtenir du frais : chantiers d'insertion, jardins, structure de gestion des dons des producteurs.

#### **Chantiers d'insertion, jardins « solidaires » : des structures conciliant insertion et aide alimentaire**

Ces différentes structures (chantiers de réinsertion, jardins solidaires ou partagés) développées par les associations, permettent d'offrir aux bénéficiaires des produits frais mais également de réinsérer socialement et professionnellement des personnes en difficulté. **De nombreuses associations d'aide alimentaire ont développé ce type de structures**, qui entrent dans le champ de l'insertion par l'activité économique (IAE) :

**Au Restos du Cœur**, les chantiers d'insertion comprennent **41 jardins d'insertion**, 19 entrepôts logistiques ou encore 11 ateliers de rénovation de logement qui accueillent des personnes éloignées de l'emploi. Les jardins alimentent en fruits et légumes les Restos, les entrepôts assurent la logistique et les travaux de rénovation remettent en état des logements destinés aux plus démunis.

**Les Banques alimentaires** développent, quant à elles, des **unités de transformation** dans lesquelles des fruits et légumes de saison non-distribuable ainsi que les viandes à date courte sont transformés (purées, soupes, plats cuisinés...). 11 ateliers sont en fonctionnement : Banques Alimentaires de l'Aude, de Bourgogne, du Cher, de Haute-Savoie, de Haute-Vienne, d'Ile-de-France, d'Isère, de la Loire, de Rennes et de Vendée et 6 en projet. En Haute-Vienne, par exemple, l'atelier est installé dans un lycée agricole et de nombreux produits y sont transformés en confitures, purées, sachets congelés, plats cuisinés.

**Le Secours populaire** développe des **jardins solidaires**, comme à Montauban, en partenariat avec le lycée agricole de la ville. Créé et exploité par les personnes aidées par l'association et les élèves du BTS horticole, le jardin abrite 37 espèces de fruits, légumes et herbes aromatiques, qui, une fois récoltées, sont distribuées aux bénéficiaires de l'aide alimentaire. Le projet remplit deux objectifs. En 2017, dix tonnes de fruits et légumes ont été récoltées. Des jardins solidaires existent également à Verdun sur Garonne (82) et Orléans (45) dans lesquelles des ateliers de cuisines et des espaces pour déjeuner sont organisés.

ANDES a développé également **des chantiers d'insertion qui sont situés sur les marchés de gros de Rungis, Perpignan, Lille et Marseille**. Ils ont pour vocation de collecter auprès des grossistes les fruits et légumes invendus, de les valoriser puis, de livrer des épiceries solidaires adhérentes au réseau ANDES et à d'autres structures d'aide alimentaire. La valorisation de ces produits est réalisée par des salariés en parcours d'insertion après une période de chômage, qui sont suivis et soutenus dans leur démarche d'insertion professionnelle par les équipes ANDES.

**Parmi, les associations habilitées nationalement figurent également des structures exclusivement tournées vers la récolte et distribution de produits frais. Parmi elles, peuvent être citées les deux associations suivantes :**

**Les Jardins de Cocagne** sont de véritables exploitations maraîchères biologiques, à vocation d'insertion sociale et professionnelle, sous forme d'ateliers et chantiers d'insertion. Ils accueillent des personnes en situation précaire qui contribuent à la production de légumes biologiques, distribués sous forme de paniers hebdomadaires à des adhérents-consommateurs.

**Imagine 84** est une association qui récupère - sous forme de chantiers d'insertion - une partie des fruits et légumes destinés à être jetés mais consommables afin, après tri et conditionnement, d'être distribués à travers les grands mouvements nationaux d'aide alimentaire (Fédération française des banques Alimentaires, Croix Rouge Française, Secours populaire, Restos du Cœur,...), aux bénéficiaires. Depuis 2009, plus de 12 000 tonnes de fruits et légumes ont été récupérées dans près de 40 entreprises de la filière, soit en moyenne 109 tonnes par mois. À ce jour, près de 9 000 tonnes ont été distribuées après tri par l'équipe d'insertion, soit en moyenne 81 tonnes par mois.

*Source : rapports annuels ou sites internet des associations*

**Le FEAD constitue ainsi une source d'approvisionnement indispensable pour les associations.** Il s'agit d'un socle fournissant des produits de base qui compense l'instabilité des autres approvisionnements. **La part des collectes et dons est essentielle mais reste fluctuante et surtout inégale selon les territoires.** Par ailleurs, la ramasse se situe dans une logique de lutte contre le gaspillage alimentaire (gestion des invendus) pour les distributeurs et les dons des industriels relèvent du choix d'opérateurs économiques.

Toutefois, **se développent des structures ou projets permettant de développer ces sources d'approvisionnement, notamment les dons des entreprises et producteurs.** Peut ainsi être citée Solaal qui est une association reconnue d'intérêt général, qui facilite le lien entre les donateurs des filières agricole et alimentaire et les associations d'aide alimentaire. Elle rassemble un grand nombre d'organisations issues des secteurs agricole, industriel, de la grande distribution, des interprofessions agricoles et alimentaires et des marchés de gros. Elle a permis de donner aux associations d'aide alimentaire 13 500 tonnes de denrées depuis 2013 dont 99 % de frais. En 2017, la Croix Rouge a ainsi bénéficié de 87 tonnes de denrées via Solaal.

S'agissant des dons alimentaires en provenance des supermarchés, sont apparues des **sociétés intermédiaires tels que Phénix et Comerso**, qui assurent le transport logistique des denrées des magasins jusqu'aux

associations. Il s'agit d'un **modèle économique intéressant** puisque les coûts logistiques ne pas sont financés par les associations mais par les opérateurs de la grandes distribution – qui économisent ainsi le coût de la destruction de la marchandise et bénéficient d'une réduction d'impôt. **Le recours à ces structures est en augmentation mais reste néanmoins encore limité pour les associations.**

#### **L'aide alimentaire en outre-mer : des difficultés de mise en œuvre**

**L'organisation de l'aide alimentaire dans les départements d'outre-mer a été rationalisée en 2010, conformément aux préconisations d'une mission IGAS/CGAER de 2009.** Les DOM, comme les autres départements, ont mis en œuvre la procédure d'habilitation régionale, et bénéficient du FEAD via l'approvisionnement auprès des banques alimentaires (quand elles sont présentes sur le territoire).

**À ce jour, la difficulté principale consiste à diversifier les sources d'approvisionnement et à bénéficier de denrées en quantité suffisante dans des territoires pauvres en commerces de proximité (ce qui réduit les dons).** L'acheminement des denrées FEAD et CNES achetés par voie de marché public par FranceAgriMer ne permet pas de répondre aux besoins des personnes éligibles à l'aide alimentaire (taux de pauvreté supérieur à la métropole).

**En Guyane, la Croix Rouge fait office de banque alimentaire pour les associations locales mais ne reçoit plus de denrées en provenance du FEAD depuis 2017.** La délégation territoriale effectue ses achats en local sur fonds publics et fonds propres. A la Réunion, la Croix-Rouge assure la fourniture des denrées (FEAD et autres) auprès des associations locales. Des difficultés ont persisté sur l'île de la Réunion, dues à des tensions entre les différents acteurs locaux, conduisant à une nouvelle mission IGAS/CGAER dont les conclusions ont été remises en octobre 2015. En application des préconisations de la mission, la Croix-Rouge Réunion a progressivement repris son autonomie dans la gestion des denrées FEAD pour mettre un terme au monopole de la Banque Alimentaire des Mascareignes (BAM) qui contournait les entrepôts logistiques secondaires pour développer son propre réseau.

**Plus récemment, la Guadeloupe et l'île de Saint Martin ont rencontré des difficultés liées au passage de l'ouragan Irma.** Les associations d'aide alimentaire se sont fortement mobilisées pour apporter une réponse d'urgence aux populations démunies et leur délivrer des denrées alimentaires.

Source : DGCS

### **3. ...actuellement fragilisé financièrement et mis en difficulté par certaines évolutions dans le secteur de l'aide alimentaire**

Toutefois, malgré l'apport du FEAD et les différentes sources de financement, les associations font face à des difficultés certaines.

La légère baisse des crédits budgétaires dédiés à l'aide alimentaire, en 2018, participe, avec d'autres facteurs, à **une fragilisation du monde associatif, pourtant pilier essentiel de l'aide alimentaire**, sans que cette politique ne pourrait être mise en œuvre.

a) Une insuffisante compensation des crédits issus de la « réserve parlementaire »

La suppression de la dotation d'action parlementaire (« réserve parlementaire ») n'a pas donné lieu à une compensation à hauteur des crédits existants. Concernant **l'aide alimentaire**, le manque à gagner pour les associations peut être estimé à **2,2 millions d'euros**.

**Montant de la réserve parlementaire au titre de l'aide alimentaire  
en 2017 (tous programmes confondus)**

(en millions d'euros)

Programme	Montant
Action 14 « Aide alimentaire » / programme 304 « Inclusion sociale et protection des personnes »	1,74
Action 12 « Économie sociale et solidaire » / programme 304 « Inclusion sociale et protection des personnes »	0,10
Programme 177 : « Hébergement, parcours vers le logement, et insertion des plus vulnérables »	0,36
<b>TOTAL</b>	<b>2,2</b>

Source : commission des finances du Sénat d'après les données transmises par la DGCS

Les financements issus de la réserve parlementaire concernant l'aide alimentaire étaient inscrits principalement à l'action 14 du programme 304 mais également à son action 12 et au programme 177.

**Le montant de la « réserve parlementaire » rattaché à l'action d'aide alimentaire** - présente sur le programme 177 jusqu'en 2012, et sur le programme 304 depuis 2013 - **était en nette évolution depuis 2012, représentant ainsi plus d'1,7 million d'euros en 2017.**

**Évolution de la « réserve parlementaire » au titre de l'action 14 du programme 304**

(en euros)

Année	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Montant LFI	503 000	606 160	1 057 400	1 000 450	1 549 822	1 735 727
Évolution N/N-1 en %		20,51%	74,44%	-5,39%	54,91%	12,00%

Source : DGCS



En 2017, au titre de l'action 14 « Aide alimentaire » du programme 304, ce sont **ainsi 203 associations de distribution alimentaire qui ont bénéficié de la dotation d'action parlementaire**. Ainsi, une grande majorité de dossiers concernait :

- **Les Restaurants du cœur** (siège et antennes), soit 127 dossiers (62%) pour un montant de 697 227 euros (montant moyen de 5 500 euros) ;
- **Les Banque alimentaires**, soit 38 dossiers pour un montant de 193 500 euros (montant moyen de 5 000 euros) ;
- **Le Secours populaire français**, soit 30 500 euros pour 7 dossiers (montant moyen de 5 357 euros).

Au-delà de la ligne budgétaire dédiée à l'aide alimentaire (action 14 programme 304), **d'autres actions ont été identifiées comme bénéficiant de la réserve parlementaire au titre de l'aide alimentaire**.

**Ainsi, en 2017, selon les données transmises par la DGCS, 58 dossiers ont été examinés, au titre de l'action « économie sociale et solidaire » du programme 304, pour un montant total de 220 325 euros.** Une majorité des dossiers concerne également de l'aide alimentaire dans les épiceries sociales. Selon les estimations de la DGCS, **cette perte s'élève à 110 000 euros pour l'aide alimentaire**.

**Par ailleurs, en 2017, 355 dossiers ont été examinés, au titre du programme 177 « Hébergement, parcours vers le logement, et insertion des plus vulnérables » pour un montant total de 2 195 467 euros.** Sur ces 355 dossiers, 146 concernent les 4 associations nationales, soit 41 % des dossiers, pour un montant global de 722 000 euros. Ce montant se répartissait comme suit :

- **Secours Catholique** : 22 dossiers, pour un montant de 123 700 euros (montant moyen= 5 622 euros)
- **Croix-Rouge Française** : 41 dossiers, pour un montant de 158 639 euros
- **Secours populaire Français** : 72 dossiers, pour un montant de 300 728 euros
- **Banques alimentaires** : 3 dossiers, pour un montant de 19 500 euros

Présumant qu'une partie assez conséquente de ces financements sont fléchés vers l'aide alimentaire, la **DGCS estime à 361 000 euros la perte financière pour les associations en matière d'aide alimentaire**.

Ce manque à gagner est d'autant plus dommageable que ces financements, comme l'ont expliqué les associations lors des auditions, permettaient **de couvrir des dépenses de fonctionnement, mais également de déployer des moyens sur des territoires peu pourvus par ailleurs**.

Pour compenser la suppression de la « réserve parlementaire », le Gouvernement a abondé, en projet de loi de finances pour 2018, **le fonds de développement pour la vie associative (FDVA)** de 25 millions d'euros<sup>1</sup>. Toutefois, comme vos sénateurs l'ont rappelé à l'occasion de l'examen de leur rapport budgétaire, **cette compensation est largement insuffisante, puisque cet abondement de 25 millions d'euros est loin de couvrir les 61 millions d'euros versés aux associations, en 2017, au titre de la réserve.**

Outre la question du montant du FDVA – largement insuffisant – les associations d'aide alimentaire, lors de leur audition, ont alerté vos rapporteurs **sur les conditions de mise en œuvre du fond quelque peu chaotiques**. En effet, le décret d'application n'est paru qu'en juin et les appels à projet ont été, pour beaucoup d'entre eux, publiés dans le courant du mois de juillet pour des réponses attendues en septembre.

**Vos rapporteurs regrettent ainsi la manière dont ce fonds a été mis en place et souhaitent que les modalités de subventionnement de ce fonds soient revues l'année prochaine**, avec la mise en place de délais raisonnables au regard de la nature des bénéficiaires : des structures associatives qui s'avèrent parfois de taille modeste et peu habituées aux formalités administratives.

*b) La diminution du nombre de contrats aidés*

**Les associations d'aide alimentaire ont été touchées de plein fouet par la diminution du nombre de contrats aidés et du taux de prise en charge.**

**Ces structures** – comme indiqué précédemment – reposent essentiellement sur le bénévolat mais **emploient également des salariés en grande majorité sous forme de contrats aidés.**

Vos rapporteurs ne disposent pas de chiffres consolidés de contrats aidés concernant le secteur de l'aide alimentaire, mais tiennent à relayer les inquiétudes des associations.

**Ainsi, dans les 79 banques alimentaires, près de la moitié des salariés sont en contrats aidés** (276 en 2017, dont 83 en chantier d'insertion). Pour le Secours populaire – qui en comptait 211 en 2017 – **il s'agit de salariés sur des postes importants et stratégiques** (62 départements) surtout dans les territoires en difficultés, pointant un risque de fragilisation des territoires en difficulté. De même, les responsables du réseau ANDES – gérant 370 épicerie sociales et solidaires – ont alerté vos rapporteurs sur les risques de fermeture de certaines épicerie sociales.

---

<sup>1</sup> Les crédits du FDVA sont portés par le programme 163 de la mission « Sport, jeunesse et vie associative ».

**Vos rapporteurs seront ainsi attentifs à la mise en œuvre des « parcours emplois compétences » (PEC) qui sont censés se subsister aux contrats aidés depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2018 et feront état de leurs observations dans leur prochain rapport budgétaire.**

*c) L'incertitude sur l'avenir du FEAD*

**Par ailleurs, la question de la pérennisation du FEAD est également un sujet d'inquiétude** pour les associations. Ce fonds – qui représente à peine 1 % des fonds dédiés à la politique de cohésion de l'Union européenne – est pourtant une **réponse essentielle aux situations de grande pauvreté**, comme indiqué précédemment.

**Les négociations concernant l'après 2020** – date jusqu'à laquelle le FEAD actuel est garanti – ont commencé, **avec la publication de la proposition de Règlement FSE+ le 29 mai 2018 par la Commission européenne**. Ce projet de règlement, publié dans le cadre des négociations sur le prochain cadre financier pluriannuel (2021-2027), prévoit de **regrouper sous la dénomination « FSE+ »<sup>1</sup> tous les fonds structurels, y compris le FEAD**.

Outre la fusion elle-même – qui était déjà, pour les associations, une source d'inquiétude relevée par vos rapporteurs dans leur rapport budgétaire sur le projet de loi de finances pour 2018 – ce **nouveau fonds suscite de nombreuses interrogations et craintes s'agissant du volet FEAD** :

- **S'agissant de son montant**, la proposition de règlement prévoit une enveloppe globale de 200 milliards d'euros, les États membres devant affecter a minima 2 % de leurs ressources FSE+ à la lutte contre la privation matérielle<sup>2</sup>, soit un montant global de 2 milliards d'euros, inférieur au celui de la programmation actuelle (2014-2020) Toutefois, la répartition de cette enveloppe entre les États membres sera connue fin 2018/début 2019.

- **S'agissant du taux de co-financement**, aucun élément ne figure dans la proposition de règlement. La crainte est de voir diminuer le taux de co-financement communautaire actuel qui s'élève à 85 % de l'enveloppe totale.

- **S'agissant du risque de régionalisation** - entendue comme une différenciation selon le niveau de ressources des régions - les crédits prévus pour la lutte contre la privation matérielle ne prévoient pour l'instant pas un tel principe. Toutefois, ce risque n'est pas à exclure, selon vos rapporteurs, la régionalisation étant appliquée pour les autres fonds structurels européens.

---

<sup>1</sup> Le FSE+ résulte de la fusion de l'actuel Fonds social européen (FSE), de l'initiative pour l'emploi des jeunes (IEJ), du Fonds européen d'aide aux plus démunis (FEAD), du programme pour l'emploi et l'innovation sociale (EaSI) et du programme «Santé» de l'UE.

<sup>2</sup> Article 5 du règlement du FEAD.

**Vos rapporteurs considèrent ainsi que la pérennisation du FEAD - sous sa forme actuelle - est essentielle au regard du système français d'aide alimentaire et de la progression du nombre de bénéficiaires.**

Selon les informations transmises par la DGCS, la ministre des solidarités et de la santé aurait exprimé la position de la France en la matière à Marianne Thyssen, commissaire européenne à l'emploi et aux affaires sociales, en avril 2018. **Vos rapporteurs saluent cette initiative mais, sur un tel sujet - constituant un enjeu de la politique nationale de lutte contre la pauvreté - ils souhaiteraient que le Président de la République s'engage clairement et prenne position publiquement pour la préservation du FEAD dans sa forme actuelle.**

**Vos rapporteurs regrettent ainsi la quasi-absence du sujet de l'aide alimentaire - et notamment de l'avenir du FEAD - dans le plan pauvreté présenté par le Président de la République le 14 septembre dernier, alors que l'alimentation est une composante essentielle de la politique de lutte contre la pauvreté et que le FEAD représente aujourd'hui pour la France près de 500 millions d'euros de financement.**

*d) Le risque de diminution de la qualité du don*

Avec l'augmentation des dons des entreprises - sous l'effet notamment de la loi « Garot » - la question de la qualité du don est essentielle. Les associations constatent ainsi, dans certains territoires, une **baisse de la qualité du don**, qui se manifeste par une absence de tri des denrées de la part de la grande distribution ou par des denrées données à J-1 de leur date limite de consommation.

**Vos rapporteurs rappellent que les associations n'ont pas vocation à devenir la « poubelle » ou les « centres de tri » des grandes et moyennes surfaces.** Ces dernières - motivées par l'aspect fiscal et contraintes par la loi Garot - semblent, pour certaines d'entre elles, de plus en plus négliger la qualité des produits donnés aux associations. Les représentants de la FFBA estiment qu'il faut veiller à « *ne pas reporter le gaspillage d'un rayon à l'autre* »

Le décret du 28 décembre 2016 de la loi Garot précise pourtant les conditions dans lesquelles les dons doivent être réalisés : le respect d'une date limite de consommation supérieure à 48 heures<sup>1</sup> l'inscription dans la convention de l'obligation de tri des denrées alimentaires par les opérateurs.

Vos rapporteurs rappellent plus que jamais la nécessité de faire respecter ce décret et estiment que l'obligation de tri des produits doit être rappelée aux opérateurs économiques. **Ils proposent - reprenant une proposition du député Garot - afin d'inciter les supermarchés à trier les denrées - de lier les avantages de la défiscalisation à la qualité des dons.**

---

<sup>1</sup> Ce délai peut être inférieur à condition seulement que l'association puisse être en mesure de justifier qu'elle est apte à redistribuer les denrées concernées avant l'expiration de la DLC.

Par ailleurs, vos rapporteurs souhaitent également relayer **l'inquiétude des associations quant à l'extension du don alimentaire à la restauration collective**. L'article 15 de la loi alimentation a en effet autorisé le Gouvernement à prendre par ordonnance toute mesure dans le domaine de la loi visant à étendre les dispositions relatives au don alimentaire des grandes et moyennes surfaces à destination des associations caritatives, prévues à l'article L. 541-15-5 et L. 541-15-6 du code de l'environnement, à « certains opérateurs du secteur agro-alimentaire et de la restauration collective ».

**Vos rapporteurs insistent sur la nécessité de consulter les acteurs de terrain avant la rédaction de ces ordonnances**, car cette extension du don à la restauration collective pose certains problèmes pratiques, soulevés par les associations rencontrées. Il s'agit de questions d'équipement et de logistique pour le respect de l'hygiène et de la sécurité des aliments. Les ordonnances devront comprendre des dispositions précisant que les produits donnés soient froids (et non ouverts bien sûr) et qu'ils soient conditionnés par le donateur pour être distribués.

*e) La concurrence des applications mobiles commercialisant les invendus de la grande distribution*

**La lutte contre le gaspillage alimentaire est un secteur qui voit naître des initiatives de plus en plus nombreuses, visant notamment à commercialiser les invendus de la grande distribution**. Un certain nombre de start-up se développent – parmi lesquelles « *Too good to go* », « *Phénix* » « *Optimiam* » - dont l'activité repose essentiellement sur des applications mobiles de géolocalisation, commercialisent les produits alimentaires avec une date limite de consommation courte.

**Le développement de tels acteurs et de telles applications, est une source d'inquiétude, pour certaines associations**. La démarche de ces nouveaux acteurs est certes louable puisque s'inscrivant dans l'objectif de lutte contre le gaspillage alimentaire, mais n'est pas sans poser de questions, la récupération d'invendus à des acteurs économiques risquant de « détourner », à terme, ces denrées du don alimentaire pour des marchés lucratifs.

Certaines applications orientent ces invendus également vers des associations, une orientation qu'il convient d'encourager.

## **B. UNE ENTRÉE DANS LE FEAD DIFFICILE NÉCESSITANT DES AJUSTEMENTS D'ORGANISATION ASSEZ LOURDS**

### **Un difficile début de mise en œuvre du FEAD**

- 8 octobre 2015 : 1<sup>er</sup> appel de fonds lancé par la France
- 7-16 mars 2016 : audit de la Commission Européenne – interruption des paiements
- 12-19 décembre 2016 : audit des systèmes par la CICC
- 17 juillet 2017 : levée de l'interruption des paiements par la Commission européenne
- Juillet 2017 : reprise des appels de fonds

### **1. Un audit de système de la Commission européenne en mars 2016 a conclu à de nombreuses irrégularités**

#### *a) Plusieurs irrégularités constatées dans la gestion nationale du FEAD....*

En mars 2016, la France – qui a déjà lancé deux appels de fonds à l'automne 2015 – est le **premier pays à accueillir un « audit préventif » de la commission européenne portant sur la gestion du FEAD**. Toutefois, l'audit conclut à plusieurs irrégularités dans la gestion française. **Parmi ces points de faiblesse identifiés** – dont certains avaient déjà été relevés par la CICC dans son audit de désignation – **peuvent être citées** :

- le défaut de transparence dans la passation des marchés publics par FranceAgriMer ;
- l'absence de séparation fonctionnelle de FranceAgriMer entre les deux missions d'organismes bénéficiaire et de gestionnaire ;
- le manque de fiabilisation des contrôles de service fait (défiance des procédures garantissant une piste d'audit adéquate) ;
- une insuffisance des vérifications des contrôles de supervision de la DGCS sur FranceAgriMer.

**À la suite de cet audit, la Commission européenne a ainsi placé la France en catégorie 3<sup>1</sup> s'agissant du respect des règles du FEAD, et lui a signifié qu'elle serait dans l'obligation d'interrompre ses paiements si les mesures nécessaires n'étaient pas prises.**

---

<sup>1</sup> Les États membres peuvent être classés dans 4 catégories (de 4 « mauvais fonctionnement général », à 1 : « bon fonctionnement ») en fonction du respect des règles du FEAD. L'autorité de gestion (DGCS) et l'organisme intermédiaire (FranceAgriMer) ont été placées en catégorie 3 « Fonctionnement partiel : des améliorations substantielles sont nécessaires » et l'autorité de certification (DGFIP) en catégorie 2 « fonctionnement correct »

*b) ...dues en partie à une impréparation de la France, entrée trop vite dans le FEAD sans une adaptation suffisante de son mode de gestion*

Ces faiblesses identifiées par la Commission européenne sont en partie dues à la rapidité de la France à entrer dans le dispositif – elle a été la première à lancer un appel de fonds sans adapter suffisamment son organisation. **Le passage du PEAD au FEAD a constitué un saut qualitatif, que les autorités françaises ont sous-estimé.** Le niveau d'exigence attendu, dans le cadre de la mise en œuvre du FEAD par les États membres, était bien supérieur au PEAD. La France a failli en pensant que l'organisation et les outils existants fonctionneraient.

Toutefois, il convient tout de même de souligner que l'organisation française avait été validée par la CICC, l'autorité d'audit française, ce qui fait dire à vos rapporteurs que **les difficultés d'entrée dans le FEAD ne tiennent qu'en partie à une défaillance de la France.** L'autre raison s'avère être – comme il sera explicité plus loin dans le rapport – la complexité des règles de gestion propres aux fonds structurels. **L'insuffisante préparation de la France a amplifié ses difficultés, dans le cadre d'un fonds européen aux règles très, voire trop exigeantes.**

Cette insuffisance dans la préparation de la France était due essentiellement au **manque de moyens et d'expertise des autorités de gestion**, la DGCS et FranceAgriMer, qui n'ont pu endosser correctement leur rôle respectif d'autorité de gestion et d'organisme intermédiaire.

**Ainsi la DGCS ne disposait pas d'expérience en matière de gestion de fonds structurels** – contrairement à d'autres directions comme la DGEFP – ni d'effectifs suffisants. À son lancement en 2014, le FEAD était initialement géré par le bureau en charge de l'aide alimentaire nationale, par deux chargées de mission, dont une seule à plein temps sur le programme.

**Quant à FranceAgriMer, son organisation – et ses effectifs – n'ont presque pas évolué alors qu'elle devait gérer une procédure spécifique et complexe**, celle de la constatation du service fait européen. Par ailleurs, FranceAgriMer – établissement public sous tutelle du ministère de l'Agriculture – habitué aux sujets agricoles, ne disposait pas d'expérience dans le domaine de l'aide alimentaire. Ainsi la rédaction et la passation des marchés publics ont été pointées comme contenant de nombreuses irrégularités.

**Outre ce manque de moyens humains, les moyens matériels semblaient également inadaptés.** Les appels de fonds lancés en 2015 devaient être réalisés à partir d'un nouveau système informatique, dit « SYNERGIE ». Toutefois, en raison d'un retard dans la mise en œuvre de nouveau système, c'est l'ancien système, dit « PRESAGE » qui a dû être utilisé.

**2. ...qui ont conduit la France à mettre en place un plan d'urgence, sous peine de suspension de paiement de la part de la Commission européenne**

À la suite de l'audit de la Commission européenne, la France a donc décidé de suspendre les appels de fonds pourtant prévus au 1<sup>er</sup> semestre 2016 et de mettre en œuvre un plan d'action. Ce plan d'action recouvrait des mesures visant principalement FranceAgriMer et la DGCS, à savoir :

- la **séparation fonctionnelle des activités « bénéficiaire » et « gestionnaire »** par la création d'une délégation *ad hoc* chargée des contrôles de service fait (CSF) auprès de la direction générale de FranceAgriMer ;

- la **création au sein de la DGCS d'un pôle dédié à la gestion du FEAD** – comprenant actuellement 6 personnes, un directeur et cinq chargés de mission - et la réorganisation de FAM avec l'affectation de 19 ETPT à la gestion du FEAD ;

- la **refonte du guide de passation des marchés** de FranceAgriMer afin de le mettre en conformité avec les orientations communautaires et une révision des procédures de contrôle de la qualité des produits livrés ;

- la **rédaction de procédures** nécessaires pour fiabiliser la piste d'audit ;

- la **révision du dispositif de contrôle sur l'ensemble** du dispositif (analyse de risques, procédures CSF) ;

- le **renforcement de la supervision de la DGCS** sur la délégation CSF de FranceAgriMer.

**Vos rapporteurs constatent ainsi les efforts conséquents de FranceAgriMer et de la DGCS pour se réorganiser et sécuriser les procédures.** À la suite de ce plan d'action, l'amélioration de la qualité des CSF a été constatée notamment par la DGFIP et qui a permis à la France de reprendre des appels de fonds en juin 2017.<sup>1</sup>

La gestion des fonds européens est un vrai métier qui nécessite une expérience ou un apprentissage. Le saut qualitatif fut ainsi très important pour la DGCS notamment. Par ailleurs, le passage au FEAD a bouleversé l'économie générale du dispositif particulièrement précis et détaillé qui présidait jusqu'alors. Ce passage d'un outil de régulation agricole dont l'une des destinations était l'aide alimentaire à un dispositif transversal, a occasionné pour FranceAgriMer un certain nombre de difficultés.

---

<sup>1</sup> Lettre de reprise de paiement envoyé le 17 juillet 2017 par la Commission européenne à la France



Toutefois, les **difficultés d'entrée dans le FEAD ne tiennent qu'en partie à une défaillance de la France**, puisque les mesures mises en place par la France semblent insuffisantes au vu de la complexité et de la sévérité des règles européennes.

**La gestion du FEAD fait en effet peser sur la France de vrais risques**, remettant en cause l'efficacité de la politique publique française d'aide alimentaire et surtout occasionnant des risques de pertes budgétaires significatives.



## DEUXIÈME PARTIE : LA GESTION DU FEAD OCCASIONNE DES RISQUES DE PERTES BUDGÉTAIRES CONSÉQUENTES POUR LA FRANCE

Les efforts entrepris par la France étaient nécessaires mais semblent insuffisants, pour vos rapporteurs, en raison de la complexité des règles européennes qui s'avère trop élevée au vu du montant du fonds et des acteurs concernés. Il convient néanmoins de poursuivre ces efforts afin d'éviter des pertes budgétaires conséquentes pour la France.

### I. LES ENJEUX BUDGÉTAIRES : PRÈS DE 200 MILLIONS D'EUROS DE CRÉDITS EUROPÉENS NON REMBOURSÉS<sup>1</sup> À CE JOUR PAR RAPPORT À LA PRÉVISION INITIALE...

#### A. UN TAUX D'EXÉCUTION DES CRÉDITS FEAD FAIBLE : 18 % DÛ EN PARTIE À DES « CORRECTIONS FINANCIÈRES » IMPOSÉES PAR LA COMMISSION EUROPÉENNE...

##### 1. Une sous-consommation inquiétante des crédits européens...

En mai 2018, les contrôles en cours effectués par FranceAgriMer étaient encore consacrés à la campagne 2015, dont il restait 50 % des dépenses à traiter, soit un décalage conséquent entre l'exécution des marchés et la déclaration des demandes de remboursement à la Commission européenne.

*a) Un montant liquidé, en juillet 2018, de 90,8 millions d'euros sur 330,6 millions d'euros prévus sur toute la programmation*

Le montant réellement liquidé (cumul 2014-2018) en juillet 2018, par la France, est de **90 840 176 euros**, soit un taux d'exécution du budget de 18 % en 2018 (en crédits UE)<sup>2</sup> alors que le taux de programmation du FEAD était de 84,16%<sup>3</sup>.

Le budget total du plan de financement du FEAD en 2018 (cumulé depuis 2014) en crédits UE est de 349 799 328 euros. La DGCS avait indiqué à la CE une **prévision de paiement cumulée de crédits UE (2014-2018) de 330 609 326 euros**.

---

<sup>1</sup> Au 31 décembre 2018.

<sup>2</sup> Chiffres transmis par la Commission européenne à la date du 15 juillet 2018.

<sup>3</sup> Chiffres SGAE à la date du 3 juillet 2018 transmis par la DGFIP.

En tenant compte des appels de fonds prévus d'ici fin 2018, **on peut estimer à près de 200 millions d'euros le montant des sommes non remboursées par la Commission européenne, par rapport à la prévision initiale.**

*b) Une sous-consommation à relativiser au vu de la moyenne européenne*

Cette sous-consommation des crédits européens de la part de la France peut toutefois être quelque peu **relativisée au vu du taux d'exécution moyen, dans les autres pays de l'Union européenne, des dépenses relatives au FEAD** (en crédits UE) qui s'élève en juillet 2018 à 23%.

Par ailleurs, si l'on compare le FEAD avec d'autres fonds structurels, le taux d'avancement des programmes opérationnels nationaux calculés sur les montants de dépenses totales<sup>1</sup> (crédits nationaux et européens) est très inférieur aux autres fonds :

#### Taux d'avancement des programmes opérationnels par fonds européen

(en millions d'euros)

Fonds européen	Montant
FEAD	38,12
FSE	84,72
IEJ	65,78

Source : DGFIP

**La France a fait le choix de démarrer rapidement la programmation** et a fait partie des 3 premiers États à soumettre une demande de paiement en 2015 (avec l'Estonie et la Lettonie). **Mais les pays ont tous rencontré des difficultés liées à l'application des nouvelles exigences réglementaires.** La Commission européenne notait, dans son rapport sur la mise en œuvre du FEAD, qu'en 2015, « *plusieurs programmes du FEAD n'étaient pas encore pleinement opérationnels au cours de l'année. Dans la plupart des cas, la raison de ce retard s'explique par le fait que la transition entre les dispositions de l'ancien instrument AGRI et les règles de gestion du FEAD a pris plus longtemps que prévu* ». <sup>2</sup>

<sup>1</sup> \*[dépense certifiée déclarée traitée par l'AC et la CE / dépenses totales des bénéficiaires enregistrées dans le SI -le stock disponible- (traitée ou à traiter par l'AG)] afin de permettre la comparaison entre les trois fonds.

<sup>2</sup> Rapport de la Commission au Conseil et au Parlement européen, « Synthèse des rapports annuels d'exécution des programmes opérationnels cofinancés par le Fonds européen d'aide aux plus démunis en 2015 », 28 juillet 2017, p 8.

## **2. ... en raison des corrections financières et de la suspension des appels de fonds décidée par la France en 2016**

**Cette sous-consommation résulte de la suspension des appels de fonds décidé par la France en mars 2016 - à la suite de l'audit de la Commission européenne - mais également des corrections financières imposées par la Commission et l'autorité d'audit française, la CICC, et de la lenteur des appels de fonds lancés par la France.**

À la fin de chaque campagne, les dépenses encourues sont validées par l'autorité de gestion, puis déclarées en demande de remboursement à la Commission européenne sous le contrôle de la DGFIP (autorité de certification) et de la CICC (autorité d'audit). Depuis 2014, des contrôles de la Commission, de la CICC et de la DGFIP ont fait apparaître des « dépenses inéligibles » qui, bien qu'ayant été acquittées par FranceAgriMer, n'ont pas pu être déclarées en remboursement à la Commission. **Ces « dépenses inéligibles » se sont traduites en « corrections financières », correspondant à des montants de crédits FEAD non déclarés par les autorités françaises.** Ces corrections financières, imposées par les autorités de contrôle, sont donc déduites des appels de fonds par l'autorité de gestion elle-même, et ne font donc pas l'objet de « refus d'apurement », au sens strict, par la Commission.

Certaines dépenses n'ont pu faire l'objet d'un remboursement par la Commission européenne, en raison **d'irrégularités pointées notamment par l'audit de la Commission européenne en mars 2016** ; il s'agissait d'erreurs de gestion (comme le paiement d'un forfait « 1% transport »), de mauvaise organisation (comme l'absence de séparation fonctionnelle entre services de gestion et de contrôle) ou d'irrégularités dans les procédures de passation et d'exécution du marché.

**Au 31 juillet 2018, les corrections exclues des appels de fonds s'élèvent à 19,3 millions d'euros et se répartissent comme suit :**

**Montant des corrections financières des campagnes 2014 et 2015 du FEAD**

(en euros)

1- Campagne FEAD 2014 - forfait 1% transport	Montant total	
Dépense écartée des appels de fonds : forfait 1% Transports	528 564	
<b>Total 1</b>	<b>528 564</b>	
2- Campagne FEAD 2014 - corrections financières	Montant total déclaré inéligible	Dont montant FEAD (85%)
<b>2.1 Appels de fonds réalisés en 2015</b> : correction globale forfaitaire de 19,3% décidée par la CICC (dont 5% de correction forfaitaire exigée par la Commission européenne à la suite de son audit de 2016 pour défaut de passation des marchés publics)	8 561 852,33	7 277 575,00
<b>2.2 Appel de fonds n°3 de juin 2017</b> : correction forfaitaire de 5% (exigée par la Commission européenne à la suite de son audit de 2016) et rejet de dépenses au stade du CSF, et avant contrôles d'opérations par la CICC	7 527 547,00	6 398 415,00
<b>Total 2</b>	<b>16 089 399,33</b>	<b>13 675 990,00</b>
3- Campagne FEAD 2015 - corrections financières	Montant total déclaré inéligible	Dont montant FEAD (85%)
<b>3.1 Appel de fonds de décembre 2017</b> : correction de 5% exigée par la Commission européenne à la suite de son audit de 2016	906 515,00	770537,00
<b>3.2 Appel de fonds de décembre 2017</b> : montant écarté par le contrôle de service fait (CSF), principalement dû à l'application rétroactive des pénalités de marché (exigée par la CICC dans son rapport de septembre 2016)	1 035 964,00	880570,00
<b>3.3 Appel de fonds d'avril 2018</b> : correction de 13,69% (dont la correction de 5% exigée par la Commission européenne à la suite de son audit de 2016)	1 700 000,00	1420000,00
<b>3.3 Appel de fonds d'avril 2018</b> : correction de 15,13 % (dont la correction de 5% exigée par la Commission européenne à la suite de son audit de 2016)	2 390 000,00	2060000,00
<b>Total 3</b>	<b>6 032 479,00</b>	<b>5 131 107,00</b>
<b>TOTAL des dépenses inéligibles sur les campagnes 2014 et 2015</b>	<b>22 650 442,33</b>	<b>19 335 661,00</b>

Source : DGCS

**Ces corrections financières expliquent ainsi, avec la suspension des appels de fonds, le taux de sous-consommation des crédits européens.** Mais la lourdeur des procédures – voir *infra* – pour réaliser les appels de fonds ralentit également considérablement le rythme des demandes de paiements à la Commission.

Il en résulte ainsi un décalage très important entre l'exécution des marchés et l'arrivée des remboursements européens, ce qui contraint l'État à compenser par des crédits budgétaires nationaux.

## **B. ...QUI A OBLIGÉ L'ÉTAT À COMPENSER PAR DES CRÉDITS BUDGÉTAIRES ET PLACE FRANCEAGRIMER DANS UNE SITUATION TRÈS DIFFICILE**

### **1. La compensation par des crédits budgétaires nationaux**

Les dépenses « déclarés inéligibles » - c'est-à-dire qui n'ont pu faire l'objet d'un remboursement par la Commission européenne - avaient déjà été engagées par FranceAgriMer qui devait payer les fournisseurs de denrées. **L'État a ainsi dû compenser à FranceAgriMer les crédits européens non récupérés par des crédits budgétaires, inscrits sur les programmes 304 et 823.** Cette inscription, en lois de finances, ne s'est cependant faite qu'à partir du projet loi de finances pour 2018 mais elle doit ainsi être poursuivie jusqu'à la fin de la programmation.

**S'agissant du programme 304, l'État, a versé :**

- **en 2017, à FranceAgriMer 15,3 millions d'euros<sup>1</sup>** pour compenser les corrections financières au titre de la campagne 2014 et d'une partie de celle de 2015, à l'exception du « 1% transport ».

#### **Forfait « 1% transport »**

En l'absence de règles définies au niveau communautaire (règlement non publié), les marchés 2014 ont été lancés en incluant, à l'identique du PEAD, le versement aux prestataires retenus d'une aide de 1 % destinée à couvrir les frais de transport. Or, à sa publication, le règlement FEAD ne prévoyait pas ce type de dépense. FranceAgriMer a, par conséquent, dû s'acquitter de ce paiement pour 2014. Le « 1% transport » n'a pas été repris dans les marchés des campagnes suivantes.

*Source : FranceAgriMer*

- **en 2018, l'État devra verser 9,36 millions d'euros** selon le plan de trésorerie transmis par la DGCS.<sup>2</sup>

**Ces versements étant insuffisants, FranceAgriMer a également bénéficié de prêts de l'Agence France Trésor (AFT), par la mobilisation de lignes budgétaires du programme 823. Les prêts consentis par l'AFT s'élèvent à 65 millions d'euros en 2017 et 60 millions d'euros en 2018.**

<sup>1</sup> Arrêté de la DGCS du 7 décembre 2017

<sup>2</sup> Le projet de loi de finances pour 2018 prévoyait 10,6 millions d'euros.

**Compensations budgétaires de l'État  
au titre des campagnes 2014 et 2015 du FEAD**

*(en millions d'euros)*

	FEAD 2014 (et une partie FEAD 2015)		FEAD 2015 (et une partie FEAD 2016)
	2016	2017	2018
<i>Année civile</i>			
Apurement des corrections (programme 304)	13,7	1,7	9,4
Prêts AFT (programme 823)		65,0	60,0
<i>Total par campagne</i>	80,3		69,4
<b>Total FEAD 2014 et 2015</b>	<b>149,7</b>		

Source : commission des finances du Sénat d'après les données transmises par la DGCS

Sur le reste de la programmation, sont prévus – jusqu'en 2022 – 17,4 millions d'euros de crédits budgétaires sur le programme 304 pour compenser ces corrections financières, mais également le remboursement des prêts à l'AFT.

**2. FranceAgriMer a connu un déficit de trésorerie de 105 millions d'euros en mars 2018**

**Les dépenses engagées par FranceAgriMer – non remboursées par la Commission européenne – ont ainsi entraîné des déficits de trésorerie, malgré les compensations budgétaires et les prêts de l'AFT.**

FranceAgriMer (FAM) a ainsi connu **un déficit de trésorerie de 105 millions d'euros** (en cumulé 2014-2018) **en mars 2018 qui a conduit à un blocage des paiements**. L'établissement public était dans l'incapacité de payer les fournisseurs pour les denrées livrées en 2017 et d'engager les marchés pour la campagne 2018. Les livraisons de denrées ont dû être décalées à septembre 2018. Ces difficultés de trésorerie ont donc conduit, comme indiqué précédemment dans le rapport, à mobiliser une ligne de trésorerie de l'AFT, en avril 2018, de 60 millions d'euros.

A ces dépenses non remboursées s'ajoutent **les intérêts moratoires générés** – pour retard de paiement aux fournisseurs – au titre de la campagne 2017 qui devraient s'élever à 613 791 euros, d'après les chiffres fournis par FAM.



**Solde de trésorerie de FranceAgriMer**  
(en cumulé depuis 2014)

(en euros)

	Au 31 décembre 2014	Au 31 décembre 2015	Au 31 décembre 2016	Au 31 décembre 2017
Total des encaissements cumulés	65 975 438	114 972 297	136 373 123	164 150 386
Total des décaissements cumulés	38 230 231	105 984 868	174 300 966	254 041 401
<b>Solde de trésorerie cumulé</b>	<b>27 745 206</b>	<b>8 987 429</b>	<b>-37 927 843</b>	<b>-89 891 015</b>

Source : FranceAgriMer

**C. ...ET QUI S'EST TRADUIT PAR DES RETARDS DE LIVRAISON POUR LES ASSOCIATIONS**

Les difficultés liées à l'entrée dans le FEAD (suspension des appels de fonds, corrections financières, lourdeur des procédures) ont conduit à de nombreux retards de livraisons des denrées chez les associations pour chaque campagne. Ces retards - dus à la publication tardive du marché ou à l'impossibilité de payer les fournisseurs - conduisent à fournir les associations en denrées sur une période plus resserrée, ce qui oblige les associations à stocker les denrées. Or, certaines d'entre elles ne sont pas en mesure de le faire et doivent louer des espaces extérieurs de stockage ou écouler rapidement des denrées, au-delà de la demande existante chez les bénéficiaires.

Le retard de livraison ou de non-livraison d'un produit a donc des conséquences financière notables pour les associations :

- L'association est contrainte de faire appel à la générosité du public ou d'acheter en urgence le produit en question ou un substitut, dans des conditions commerciales qui ne sont pas optimales. Ainsi, en 2014, année de lancement du programme FEAD, le Secours populaire a dû financer des achats mutualisés exceptionnels de denrées de base à hauteur de 454 000 euros (huile farine, sucre, haricots verts, pâtes et lait) pour faire face aux retards importants des livraisons des denrées du FEAD. Ces dépenses ont été couvertes à hauteur de 23% seulement du coût total engagé par l'association. Par ailleurs, ce soutien financier de l'État n'a jamais été reconduit lors des exercices suivants présentant pourtant des retards équivalents, et ce malgré plusieurs demandes formalisées par les associations auprès de la DGCS.

- La non-livraison se traduit également par une diminution du forfait logistique à destination des associations : celle-ci équivaut à 5 % de la valeur des produits livrés ; en cas de non-livraison, cette enveloppe est donc diminuée d'autant.

## II. ...EN RAISON DES LOURDEURS DES PROCÉDURES EUROPÉENNES À METTRE EN ŒUVRE ET DE LA SPÉCIFICITÉ DU SYSTÈME D'ACHAT DES DENRÉES FRANÇAIS

### *A. DES EXIGENCES TROP IMPORTANTES DE LA COMMISSION EUROPÉENNE AU REGARD DU FAIBLE MONTANT DU FONDS ET DE L'IMPLICATION D'ACTEURS ASSOCIATIFS...*

La gestion du FEAD s'apparente à la gestion d'un fonds structurel – qu'il n'est pas formellement – difficile à concilier avec un modèle associatif fondé sur le bénévolat.

#### **1. Des exigences européennes qui imposent un taux d'erreur maximum de 2 %**

**Le degré d'exigence requis par la Commission européenne est très élevé dans la gestion du FEAD.** Il s'illustre notamment par le seuil d'erreur toléré par la Commission européenne qui a été fixé à 2 %.

Pour rappel, pour la clôture de chaque exercice comptable, la Commission s'appuie sur les contrôles d'opération effectués par les autorités d'audit (la CICC en France). Celles-ci procèdent à un contrôle sur un échantillon d'opérations et en extrapolent un taux d'erreur sur l'ensemble des opérations de l'exercice comptable.

**La Commission tolère un taux d'erreur maximum de 2 % - « seuil de matérialité » - pour que l'autorité d'audit nationale puisse émettre un avis « favorable » sur la clôture de l'exercice comptable.** Un avis « avec réserve » ou même « négatif » est, en effet, susceptible d'entraîner une interruption des paiements par la Commission.

À titre d'illustration, pour la clôture de l'exercice comptable 2016/2017 du FEAD, la CICC a effectué un contrôle d'opérations entre septembre et décembre 2017 sur un échantillon de 9 opérations dans lequel elle a évalué un taux d'erreur de 3 %. Sur proposition de la CICC, la DGCS a ainsi accepté de procéder à une correction financière supplémentaire de 126 000 euros sur l'ensemble de cet exercice comptable, afin de permettre une validation sans réserve des comptes par la CICC.

**Parmi ces irrégularités constatées, la non-application des pénalités aux fournisseurs de denrées par FranceAgriMer (FAM),** sujet qui fait l'objet d'une interprétation très restrictive de la part de la CICC. Cette dernière demande ainsi l'application des pénalités, au stade de la demande de remboursement à l'UE, et donc des études de dossiers très approfondis au stade des CSF, pour des retards de livraison qui ne sont pas imputables aux fournisseurs mais plutôt aux associations, pour diverses raisons (manque de place ou de bénévoles à la date prévue par le marché). La DGCS – comme vos rapporteurs d'ailleurs – considèrent qu'il s'agit d'éléments de gestion

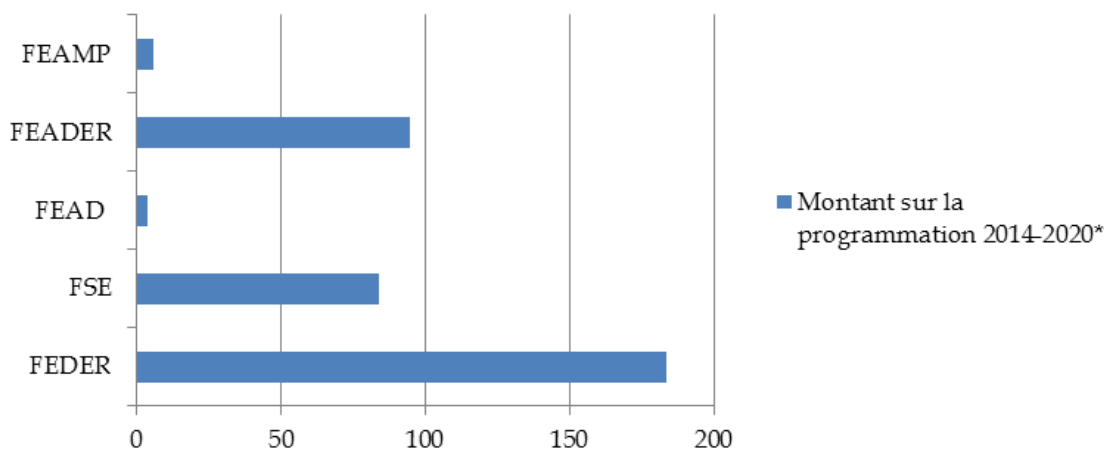
nécessitant une certaine souplesse d'exécution. FAM, qui n'a ainsi pas appliqué un certain nombre- s'est vu contrainte de demander en remboursement, à la Commission européenne, les montants défalqués du montant des pénalités non appliqués, **entraînant ainsi une perte budgétaire pour FAM, et *in fine*, pour l'État français.**

Ces règles de procédure sont ainsi complexes et trop lourdes au vu du faible montant du FEAD - comparativement aux autres fonds européens - et de la gestion en grande partie bénévole du dispositif sur le terrain.

## 2. Le faible montant du FEAD au regard des autres fonds structurels européens

Les règles européennes pour ce « petit » fonds d'aide alimentaire semblent excessives comparées à sa taille. Il ne constitue pas formellement un fonds structurel, dans les textes, mais ses règles de gestion sont aussi strictes que celles du FEDER ou FESE dont le budget est 20 à 50 fois plus important.

### FEAD, le montant le plus «faible» des fonds européens (en milliards d'euros)



\*Le fonds européen de développement régional (Feder), fonds social européen (FSE), fonds européen agricole pour le développement rural (Feader) et fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche (Feamp).

Source : Commission européenne

Ainsi, le **Pôle national de certification des fonds européens (PNCFE) de la DGFIP** - qui s'occupe également du FSE - a dû pour un programme opérationnel de 499 millions d'euros (et 0,5 ETPT dédiés), produire autant de documents et appliquer les mêmes exigences que pour le programme opérationnel national FSE (2,9 Mds d'euros) à savoir une

documentation poussée de toutes les procédures et analyse des risques, des rapports de contrôles plus détaillés, la mise en place du contrôle interne.

### **3. Un niveau d'exigence difficile à respecter pour un secteur associatif reposant sur le bénévolat**

**La complexité des règles est aussi trop élevée pour un secteur associatif - fondé sur le bénévolat - qui déploie sur le terrain le dispositif.**

La gestion du FEAD comporte une **double spécificité** : le bénévolat et la gestion de denrées alimentaires qui sont deux facteurs, pour vos rapporteurs, à prendre en compte dans le niveau d'exigence demandé par la Commission européenne à la France.

Même si bénévolat ne signifie par « amateurisme » - comme ont pu le souligner les associations en audition , surtout dans le domaine alimentaire où les règles d'hygiène et de sécurité sont très strictes, **les bénévoles sont souvent insuffisamment outillés pour répondre à ces exigences et surtout un peu perdus par l'existence de tous ces contrôles**, dont les règles frisent parfois l'absurde (la Commission impose, par exemple, le format A3 et non A4 des affichettes avec le drapeau de l'Union devant être exposées dans les centres de distribution).

## ***B. ...IMPOSENT UNE CHAÎNE DE CONTRÔLES INTERNES TROP LOURDE***

### **1. Une multiplicité de contrôles et de points de contrôles**

S'agissant de la gestion de l'aide alimentaire en général, **deux types de contrôle existent** :

- **Le contrôle de la bonne utilisation des fonds publics**
- **Le contrôle de la qualité des produits** qui comprend plusieurs strates de contrôle :
  - le contrôle aléatoire des services vétérinaires des directions départementales de la protection des populations (DDPP) ;
  - le contrôle dans le cadre des habilitations par la Direction Régionale de l'Alimentation, de l'Agriculture et de la Forêt (DRAAF) et les directions régionales de la jeunesse, des sports et de la cohésion sociale (DRJSCS) ;
  - le contrôle par FranceAgriMer dans le cadre du FEAD ;
  - le contrôle « matière » de second niveau par la mission « Contrôle des opérations dans le secteur agricole » (COSA), supervisée par la CICC.

**Concernant la gestion du FEAD, ces deux types de contrôle coexistent et constituent une chaîne de contrôles assez lourde tant pour les autorités de gestion françaises et que pour les associations.**

**Synthèse des contrôles existants pour la gestion du FEAD en France**

ORGANE DE CONTRÔLE	NATURE DU CONTRÔLE
<p><b>Commission européenne</b></p>	<p><b>Contrôle de système</b>  <i>(Audit de la Commission en mars 2016, rapport final en mai 2017)</i></p>
<p><b>CICC - Autorité d'audit</b></p>	<p><b>Audits de système et audits annuels d'opérations</b>  <i>Audit du système de gestion et de contrôle en novembre 2016, rapport définitif en août 2017; contrôles d'opérations en septembre 2016 (exercice comptable 2015/2016) et septembre 2017 (exercice comptable 2016/2017)</i></p>
<p><b>FranceAgriMer - Organisme intermédiaire</b></p>	<p><b><u>Service « délégation certificats de service fait »</u></b></p> <p>➤ <b>Contrôle de service fait communautaire (CSF) :</b> vérification (administratif, physique et comptable) de l'éligibilité des dépenses au financement européen et si peuvent être présentes dans l'assiette de la demande de remboursement à la CE. Ce contrôle comprend :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>○ <b>les vérifications relatives aux achats de denrées :</b> chaque opération est contrôlée de façon exhaustive, sur la base des rapports de la CICC, essentiellement sur deux points : les conditions de passation des marchés publics et les conditions d'exécution du marché (conformité des produits livrés, livraisons,...).</li> <li>○ <b>les vérifications relatives au forfait logistique</b> dont sont bénéficiaires les associations</li> </ul> <p><b><u>Service en charge du suivi de l'exécution du marché</u></b></p> <p>➤ <b>Contrôle annuel des produits FEAD auprès des fournisseurs (entreprises agroalimentaires) :</b> fabrication, étiquetage et conditionnement, composition des produits = contrôle de la bonne exécution des marchés par les fournisseurs (sur la base des bons de livraison attestés par les organisations partenaires et de contrôle par sondage)</p> <p><i>Contrôles en laboratoire pour le marché FEAD 2014 ; contrôle des produits FEAD 2017 (en cours) : mise en œuvre d'un plan de contrôle des produits FEAD et d'une analyse de risques</i></p> <p>➤ <b>Contrôle sur place des associations :</b> vérification de l'application des lignes directrices FEAD et du bilan d'exécution fourni par les associations.</p> <p><i>Contrôles menés de décembre 2014 à juin 2015 pour la campagne FEAD 2014, et au 1er semestre 2016 pour la campagne FEAD 2015 ; à partir de la campagne FEAD 2016, choix d'un contrôle sur place externalisé auprès de trois prestataires (Scoop Conseil, Lemo Conseil, Cinapse) et mené depuis décembre 2017 (en cours)</i></p>

<p>DGCS - Autorité de gestion</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ <b>Contrôle de « qualité gestion » (CQG) exercé sur FAM</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Contrôle qualité gestion de FranceAgriMer externalisé en 2015 (KPMG) : manque de respect des obligations liées à la publicité (absence d'étiquetage) et un manque de justification des ressources sur certains dossiers, séparation fonctionnelle</li> <li>- contrôle externalisé pour 2018 : procédure en cours (offres attendues fin mars)</li> </ul> </li> <li>➤ <b>Revue annuelle des procédures (procédures internes) des associations</b>  <i>Contrôle des associations réalisé au 1<sup>er</sup> semestre 2017 (présence de Dictys Conseil, mission d'appui au service gestionnaire) ; prochaine revue annuelle des procédures : été 2018</i> </li> <li>➤ <b>Contrôle de supervision des contrôles de service fait</b>  <i>Premiers contrôles de supervision menés en juin 2017 et en décembre 2017</i> </li> </ul>
<p>DGFIP - Autorité de certification</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ <b>Contrôle de certification</b> : contrôle de conformité exhaustif sur les certificats de service fait (CSF) transmis à la Commission européenne</li> </ul>

Source : commission des finances du Sénat d'après les données transmises par la DGCS et FranceAgriMer

La lourdeur des contrôles provient surtout des contrôles liés à la bonne utilisation des fonds publics. Les autorités nationales se retrouvent bloquées, dans leur fonctionnement, à cause de la lourdeur de cette chaîne de contrôle. Le **renforcement des exigences européennes et la multiplication des autorités de gestion ont conduit à passer à une moyenne de 500 contrôles par an pour le PEAD, à 1 000 à 3 000 contrôles par an avec le FEAD.**

FranceAgriMer doit ainsi pour chaque campagne d'achat de denrées vérifier **22 points de contrôle sur les 22 000 pièces justificatives générées chaque année par les livraisons** (plus d'une trentaine de produits, livrés en plusieurs fois, à une centaine d'entrepôts), **soit un chiffre d'1 million de points à contrôler.** La lourdeur de ces procédures contraint FAM à prendre du retard dans le contrôle des certificats de service faits.

**L'existence d'une telle chaîne de contrôles conduit vos rapporteurs à formuler des observations de deux ordres, tenant :**

- **au manque de lisibilité de ces contrôles** : la multiplicité de cette chaîne de contrôles est d'une extrême complexité pour les associations.

- **au coût de ces contrôles en termes de moyens humains** : non seulement ils ralentissent les déclarations en paiement à la Commission européenne, mais ont également un coût en ETPT. Les autorités de gestion nationales n'ont, cependant, pas été en mesure de transmettre de données quant au coût humain généré par ces contrôles.

Vos rapporteurs considèrent qu'il est nécessaire - sans pour autant faire peser de risques financiers sur la France - de **rationaliser ces contrôles liés à la bonne utilisation des deniers publics.**

### **En dehors de la gestion du FEAD : des contrôles des conditions d'habilitation**

Au-delà des contrôles propres au FEAD, des campagnes annuelles de contrôles de l'habilitation nationale et régionale ont été mises en place en 2017, et sont menées par les DR(D)JCS et la DRIHL. Il s'agit de vérifier le respect des conditions de l'habilitation fixées par décret.

Ces contrôles doivent permettre, par des visites sur place, d'identifier et de remédier aux points de non-conformité ou de vigilance vis-à-vis des conditions de l'habilitation. Ils doivent viser à accompagner les structures distributrices vers une amélioration de leur fonctionnement et les encourager dans leur démarche d'inclusion sociale des bénéficiaires de l'aide alimentaire. Ces contrôles sont également l'occasion d'identifier les associations dans lesquelles il existe un risque de porter préjudice aux personnes (dérive sectaire, discriminations...). Il est à noter qu'une procédure de signalement à la DDPP -service compétent pour les questions sanitaires- est prévue en cas d'anomalies graves constatées sur les questions d'hygiène des aliments.

*Source : DGCS*

## **2. La CICC, autorité d'audit française, garante des fonds publics français se conformant aux obligations européennes, mais pouvant parfois faire preuve de « sur-transposition »**

**La Commission interministérielle de coordination des contrôles (CICC) est l'autorité d'audit national, chargée de contrôles annuels d'opération, qu'elle transmet à la Commission européenne.**

**Vos rapporteurs reconnaissent le rôle important de la CICC et sa délicate mission**, consistant à faire le lien entre les autorités de gestion nationales et la Commission européenne. Ils comprennent que le but de cette institution est de faire en sorte que les demandes déclarées en remboursement auprès de la Commission européenne soient acceptées, et savent que cette dernière est soumise elle-même au contrôle de la Cour des comptes européenne<sup>1</sup>. **Toutefois ils considèrent qu'il faut se prémunir de tout risque de « sur-transposition » (sur-interprétation) des règles européennes.**

Vos rapporteurs ont constaté, au cours de leurs auditions et à la lecture des rapports d'audit, **que l'instance d'audit nationale va parfois au-delà des recommandations de la Commission européenne**. À titre d'exemple, la CICC s'était opposée dans un premier temps à la méthode d'échantillonnage des pièces à contrôler demandée par FranceAgriMer alors qu'aucune disposition dans le règlement du FEAD n'imposait un contrôle exhaustif. De même, sur la question des pénalités détaillée *supra*, la CICC a développé une interprétation assez restrictive.

**À cette rigueur imposée par la Commission européenne, s'ajoute la complexité du système d'aide alimentaire français, qui constitue une difficulté supplémentaire de gestion, mais qui est aussi source de richesse.**

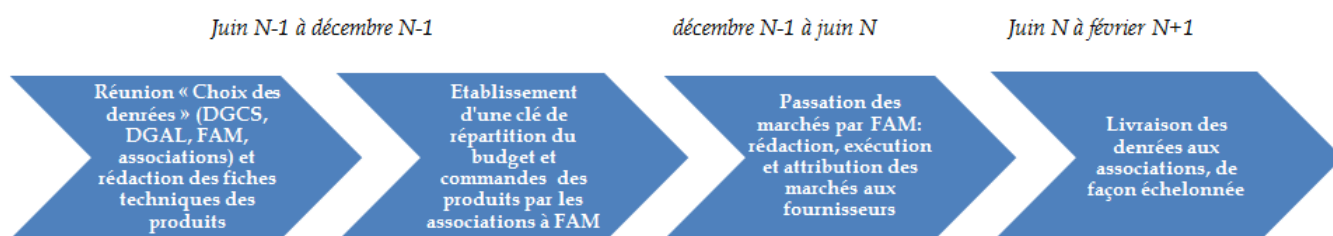
---

<sup>1</sup> La Cour des comptes européenne contrôle les autorités d'audit directement et non plus par échantillonnages.

### C. UN SYSTÈME D'ACHAT DES DENRÉES SPÉCIFIQUE : UNE RICHESSE DU MODÈLE FRANÇAIS QUI S'AVÈRE ÊTRE SOURCE DE COMPLEXITÉ

Il prévaut, **en France**, comme une étude sur le choix des denrées a pu le révéler, **une logique qui « consiste à adapter la mise en œuvre du FEAD aux objectifs de la politique d'aide alimentaire nationale et à la structuration du réseau d'acteurs en présence »**<sup>1</sup>. D'autres pays comme l'Espagne ou l'Italie ont préféré choisir la logique inverse qui consiste à adapter les produits choisis aux conditions de gestion spécifiques d'un fonds structurel et aux ressources des associations afin de minimiser les contraintes logistiques et de simplifier la mise en œuvre du FEAD.

#### Processus d'achat et de distribution des denrées FEAD



Source : commission des finances du Sénat

#### Sélection des denrées et rédaction de fiches techniques

Durant le deuxième semestre de l'année N-1, **une fois que les associations ont exprimé leurs besoins, il s'agit dans un premier temps d'identifier, pour chacun des produits, quelles sont les références usuelles sur le marché** (poids unitaire, conditionnement, prix...). Sur la base des options (escalopes de poulets – cher mais facile à cuisiner - ou ailes de poulets – bon marché mais avec des os) ou des types de produits (par exemple farine type 55 ou 65 selon les usages), les associations débattent et recherchent des compromis en fonction des multiples critères qui conditionnent leurs choix : volume potentiel, allergie, qualité nutritionnelle, présence de protéines, acceptabilité par les publics cibles... L'élément logistique constitue également un élément clé de leurs discussions : adapter le poids maximum des cartons à l'âge des bénévoles ou le nombre de boîtes par carton aux capacités de distribution des associations locales...

**Dans un second temps, « FAM acheteur » traduit ces choix en une fiche technique et une fiche logistique propre à chaque denrée.** Concernant le volet technique, il s'agit de définir des caractéristiques vérifiables, leurs valeurs (mini, maxi ou absence) et les méthodes de contrôles normalisées pour vérifier les mini, maxi ou l'absence d'adultération (adjonction de sucre dans la purée de fruit, graisse végétale dans le beurre...).

Source : FranceAgriMer

<sup>1</sup> Le système de choix des denrées français et la mise en œuvre du FEAD dans les pays européens, septembre 2017, Fors-Recherche sociale, p 89



**1. Le modèle français : 33 produits livrés dans plus de 300 points de stockage dans toute la France : une richesse pour les bénéficiaires mais une source de complexité pour l'État**

Le modèle français d'achat des denrées se caractérise par un nombre élevé de produits, bien qu'il soit en diminution depuis plusieurs années. Le nombre a ainsi été divisé par deux depuis 2009.

**Évolution du nombre de denrées fournies dans le cadre du PEAD puis du FEAD**

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
<b>Nombre de référence</b>	65	41	38	44	46	42	42	43	33	33	27
<b>Nombre de lots dans les marchés</b>	nc	101	59	132	117	114	123	141	94	95	nc

Source : FranceAgriMer et rapport sur « le système de choix des denrées français et la mise en œuvre du FEAD dans les pays européens », septembre 2017

Par ailleurs, **le choix des denrées répond également à un impératif d'équilibre nutritionnel**. L'enquête ABENA 2011-2012 - évoquée en première partie du présent rapport - avait mis en lumière les difficultés pour les personnes bénéficiaires de l'aide de respecter l'équilibre alimentaire. La liste choisie couvre donc les différentes familles de produits (viandes, poissons, fruits, épicerie sucrée etc.).

**La liste des denrées a néanmoins évolué** en renforçant les produits de base (lait, sucre, farine, féculents etc.), et en diminuant les produits transformés (plats cuisinés etc.) et les produits sucrés (desserts, épicerie sucrée etc.). Ces évolutions s'expliquent d'une part par les enjeux en termes de santé publique et d'autre part par les difficultés administratives liées à la passation des marchés.

**En effet, un nombre important de denrées a pour conséquence d'augmenter le temps passé à la rédaction des marchés, et à leur suivi**. La première campagne en 2014 du FEAD comptait ainsi 42 références de produits correspondants à 114 lots. Chaque lot correspondait à un produit par association, donc autant de lots que de produits et associations différentes (cf. en annexe, la liste des lots et des denrées).

FranceAgriMer<sup>1</sup> estime ainsi à 13 000 euros le coût administratif d'un lot en moyens humains. Outre le nombre important de lots, la complexité de certaines clauses du cahier des charges peut également

<sup>1</sup> Ibid., p44.

accroître les difficultés de gestion du dispositif. Par exemple, FranceAgriMer fut mis en difficulté pour contrôler le respect des prescriptions du marché, pour le café, qui prévoyaient une composition de 50 % arabica et 50 % robusta. Cette complexité conduit également à une faible diversité des fournisseurs répondant au marché, essentiellement des intermédiaires spécialisés (Jyco, Dhuleaux, etc.), le coût administratif de réponse aux marchés étant important.

**Vos rapporteurs estiment qu'il faudrait simplifier la passation des marchés et revoir l'allotissement du marché**, puisqu'une multitude de petits lots - sur le plan économique - n'est pas la solution la plus avantageuse, et accroît le risque de lots infructueux (il en a été ainsi, par exemple, de la livraison de farine en Guyane, en 2016, constituant un lot à 12 000 euros HT).

**Toutefois, la diversité des denrées permet pour les associations - comme indiqué précédemment dans le rapport - de disposer d'une base de produits compensant l'instabilité des autres sources d'approvisionnement.**

**Il s'agit donc de trouver un juste équilibre** : les denrées choisies doivent être assez diversifiées pour convenir aux besoins des associations, mais pas trop afin de ne pas augmenter les coûts de gestion pour l'État dans une optique de gestion optimale du dispositif.

**Ce juste équilibre à trouver se justifie d'autant plus que le nombre d'entrepôts dans lesquels les denrées doivent être distribuées est élevé**, complexifiant également les coûts de gestion du dispositif : plus 300 points de livraison dans toute la France, en métropole et dans les régions et départements d'outre-mer, les denrées étant livrées de façon échelonnée dans l'année (5 à 7 fois dans l'année).

#### Nombre de points de livraison des denrées FEAD

Associations bénéficiaires	Points de livraison
Croix Rouge	7
Fédération française des banques alimentaires	206
Secours populaire	140
Restos du Cœur	10
Total	363

Source : FranceAgriMer - Cahier des clauses techniques particulières (CCTP) de la campagne 2018

## 2. Un modèle original par rapport aux autres pays européens

Ces caractéristiques précitées font ainsi de la France un modèle original sur le plan de la gestion du FEAD. Une étude menée en 2016 sur les systèmes d'aide alimentaire européens, a ainsi mis en relief – sur cinq pays européens étudiés – **la spécificité du cas français**<sup>1</sup> :

- d'abord, comme indiqué précédemment, **la France fait partie des pays qui ont choisi de consacrer toute leur enveloppe à l'aide alimentaire**

- par ailleurs, **le nombre de produits sélectionnés est le plus élevé**. S'agissant des pays européens étudiés, le nombre est compris entre 10 et 20 produits, exception faite de la République Tchèque.

### Comparaison européenne du nombre de denrées distribuées dans le cadre du FEAD

Pays	Nombre de produits
Italie	11
Espagne	15
République Tchèque	36
Finlande	10
Belgique	21

Source : rapport sur « le système de choix des denrées français et la mise en œuvre du FEAD dans les pays européens », septembre 2017

- s'agissant du nombre de lots dans le marché, **la France est de loin le premier pays**, les autres pays européens étudiés ayant préféré des lots de taille plus importante.

- en outre, **la France se distingue par l'équilibre nutritionnel des produits choisis**. La France est le seul pays – dans le panel – à distribuer des produits surgelés et deux sortes de produits frais (beurre et fromage). Elle est également le seul pays à livrer des viandes et poissons non transformés (steak haché, escalope de volaille). L'étude précitée indique, en effet, que « dans les autres pays, les protéines animales sont peu présentes dans les aliments et

<sup>1</sup> Ibid., p 11. Les pays européens entrant dans le champ de l'étude sont la Belgique, la République Tchèque, l'Italie, l'Espagne, et la Finlande.

*exclusivement représentés par des produits en conserve (thon, sardine, bœuf etc.). La diversité des produits n'est pas un objectif pour beaucoup de pays européens et la complémentarité entre FEAD et autres sources d'approvisionnement n'est pas spécifiquement recherchée »<sup>1</sup>.*

**- En termes de points de livraison, la France dispose du nombre le plus élevé de structures.** Certains pays européens ont en effet réduit leur 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.

---

<sup>1</sup> *Ibid*, p. 77

## TROISIÈME PARTIE : UNE ORGANISATION NATIONALE À SÉCURISER POUR GARANTIR LA PÉRÉNNITÉ DES CRÉDITS EUROPÉENS SANS REMETTRE EN CAUSE LE MODÈLE ASSOCIATIF FONDÉ SUR LE BÉNÉVOLAT

### I. UNE ORGANISATION INTERNE À SÉCURISER AFIN D'ASSURER LE RESPECT DES EXIGENCES EUROPÉENNES

#### *A. UN SECOND PLAN D'URGENCE MIS EN OEUVRE POUR ACCÉLERER LES APPELS DE FONDS À LA COMMISSION EUROPÉENNE : INDISPENSABLE MAIS PROBABLEMENT INSUFFISANT*

Un plan d'actions a été décidé en réunion interministérielle (RIM) du 31 mai 2018 afin de résorber les retards de paiement du FEAD et éviter tout **risque de dégage­ment d'office de la part de la Commission européenne**. Le dégage­ment d'office conduit, en effet, à l'annulation des crédits qui ne sont pas consommés dans un délai de 3 ans. Ce plan prévoit une simplification des procédures et un nouveau plan de trésorerie pour la fin de la programmation.

#### **1. Une simplification des procédures bienvenue**

La simplification des procédures engagée est essentielle pour vos rapporteurs, elle conditionne la bonne exécution du FEAD et la pérennité des crédits européens. **Dans le cadre de ce plan est ainsi prévu un allègement des contrôles**. La **méthode de l'échantillonnage** refusée par la CICC – a finalement été acceptée par la Commission européenne, permettant de ne contrôler que 10 % des pièces justificatives. Par ailleurs, **un taux de correction a été négocié avec la Commission européenne** : il s'agit d'un taux de 8,78 % qui permettra d'alléger le travail réalisé au stade du contrôle des services faits sur la deuxième partie de la campagne 2015. Enfin, le **contrôle de supervision opéré par la DGCS sur FranceAgriMer sera ramené à 10 % des opérations**, sélectionnées selon une méthode d'échantillonnage appropriée.

Cette simplification des procédures se manifeste, par ailleurs, par **une simplification des achats de denrées**. Le nombre de produits sera réduit de 20 % (33 en 2018 à 27 en 2019) en éliminant prioritairement les denrées au coût administratif élevé. En outre, un assouplissement des clauses de marchés pour la campagne 2019 est également prévu.

**Enfin, le montant dédié à l'assistance technique sera renforcé, avec un relèvement de 1 % à 5 % du plafond de l'assistance technique.** Cette enveloppe permettra de financer notamment l'accélération de la saisie des opérations (recours prestataire externe, stagiaire), qui sera également facilitée par des modifications du logiciel SYNERGIE, et une prestation d'appui chez FranceAgriMer pour accélérer le rythme de traitement des dépenses.

## **2. Un nouveau plan de trésorerie pour la fin de la programmation....**

**Ce plan d'actions comprend ainsi un nouveau plan de trésorerie pour la fin de programmation du FEAD.** FranceAgriMer a ainsi bénéficié, comme indiqué, d'un prêt de l'AFT de 60 millions d'euros en 201, inscrit au programme 823 « Avances à des organismes distincts de l'État et gérant des services public ».

Par ailleurs, afin de résorber le retard accumulé et financer les nouvelles campagnes, il est prévu une multiplication par 3 des appels de fonds. **La période 2019-2020 fera ainsi l'objet d'une « sur-programmation » afin de bénéficier des crédits européens non versés par la Commission européenne en 2014-2015, au titre des dépenses inéligibles.** Il s'agit ainsi de solder le programme en 2022, la date limite pour les derniers appels de fonds étant le 31 décembre 2023.

### Programmation des appels de fonds 2015-2022 dans le cadre du FEAD

Campagnes FEAD	Date de l'appel de fonds UE	Montant UE (85%) à recevoir (crédits FEAD purs après corrections financières), incluant le versement de la retenue 10%.	Année civile	Montant UE (85%) à recevoir par année civile (crédits FEAD purs après corrections financières), incluant le versement de la retenue 10%.
FEAD 2014	oct-15	27,55 M€	2015	Montant obtenu dans les appels de fonds 2015 :
	déc-15	10,22 M€		37,76 M€
	juil-17	18,07 M€	2016	Montant obtenu dans les appels de fonds 2017 :
	Montants UE pour FEAD 2014	55,83 M€		32,71 M€
FEAD 2015	déc-17	14,64 M€	2017	Montant obtenu dans les appels de fonds 2018 :
	avr-18	8,97 M€		
	juin-18	11,41 M€		
	oct-18	20,3 M€		
	Montants UE pour FEAD 2015	55,32 M€		
FEAD 2016	oct-18	13,03 M€	2018	Montant obtenu dans les appels de fonds 2019 :
	mars-19	43,39 M€		
	Montants UE pour FEAD 2016	56,42 M€		
FEAD 2017	juin-19	28,78 M€	2019	Montant obtenu dans les appels de fonds 2020 :
	oct-19	28,78 M€		
	Montants UE pour FEAD 2017	57,55 M€		
FEAD 2018	mars-20	32,8 M€	2020	Montant obtenu dans les appels de fonds 2021 :
	juin-20	32,8 M€		
	Montants UE pour FEAD 2018	65,61 M€		
FEAD 2019	oct-20	45,5 M€	2021	Montant obtenu dans les appels de fonds 2022 :
	mars-21	21,42 M€		
	Montants UE pour FEAD 2019	66,92 M€		
FEAD 2020	juin-21	23,47 M€	2022	Montant obtenu dans les appels de fonds 2022 :
	oct-21	23,47 M€		
	mai-22	23,47 M€		
	Montants UE pour FEAD 2020	70,41 M€		
		Total des remboursements UE sur 2015-2022		428,06 M€

Source : DGCS

Il s'agit donc de passer d'un rythme de déclaration de dépenses autour de 8 millions d'euros par trimestre (en crédits FEAD) à un rythme trois fois plus élevé (25 millions d'euros par trimestre soit 100 millions d'euros par an).

### 3. ...dont la mise en œuvre interroge vos rapporteurs

Vos rapporteurs saluent encore une fois les efforts entrepris, et la mise en œuvre de ce nouveau plan d'actions. Toutefois, ils doutent que ces mesures permettent de rattraper le retard accumulé, car plusieurs points de faiblesses subsistent.

Tout d'abord, la DGFIP risque de ne pas être en capacité d'examiner tous les certificats de service fait alors que ses effectifs sont très minces (0,5 ETP).

Par ailleurs, la méthode d'échantillonnage présentée à la Commission ne sera applicable qu'à partir de la campagne 2016 et devront continuer à faire l'objet des contrôles exhaustifs toutes les pièces liées à la conformité des produits.

S'agissant du taux de pénalité négocié avec la Commission européenne sur la campagne 2015 (8,78 %), il ne concernera en définitive que les pénalités liées au retard de livraison de denrées. Les pénalités pour non-conformité des produits restent au réel.

Vos rapporteurs craignent que FranceAgriMer outillée - avant ce plan d'actions - pour un montant de 25 à 30 millions d'euros de remboursements annuels - ne soit pas en capacité, malgré les mesures prises, de multiplier le rythme de traitement des dépenses par 3.

Ils considèrent que le retard pris dans les premières années va être difficile à rattraper estimant ainsi qu'il est nécessaire d'amplifier les mesures prises et surtout d'avoir, dès à présent, une réflexion sur la nouvelle gestion opérationnelle à mettre en œuvre, pour l'après 2020, dans le cadre du FSE +.

## ***B. POURSUIVRE ET AMPLIFIER LE RENFORCEMENT DE LA GESTION OPÉRATIONNELLE FRANÇAISE DU FEAD***

### **1. Capitaliser sur les réformes engagées : renforcer l'architecture institutionnelle à moyen et long terme**

Selon vos rapporteurs, il convient de poursuivre et d'amplifier les efforts à court et moyen terme, dans le cadre de l'actuelle programmation.

Il s'agit de mettre en œuvre et d'institutionnaliser les nouvelles procédures décidées dans le cadre des deux plans d'actions successifs, dont vos rapporteurs saluent la mise en œuvre. Néanmoins ils estiment qu'il faut aller plus loin notamment car la fin de la programmation risque d'être confrontée à un manque de moyens humains. Il convient ainsi d'augmenter, par des réorganisations internes ou le recours à des prestataires externes, les effectifs des services de FranceAgriMer en charge des contrôles de services faits, ainsi que ceux de la DGFIP certifiant les dépenses. Par ailleurs,



**les efforts de coordination et de communication** entre l'autorité de gestion, la DGCS et l'autorité de gestion déléguée, FranceAgriMer (FAM) doivent être poursuivis tout comme la fonction de conseil de la CICC vis-à-vis des acteurs de gestion français.

Vos rapporteurs estiment également qu'il faut absolument veiller, de la part des autorités françaises d'audit et de certification, à **ne pas « sur-interpréter » les obligations européennes**, sur-interprétation qui conduit à complexifier une gestion déjà difficile.

Ils considèrent, par ailleurs, s'agissant des outils, qu'il est nécessaire de **poursuivre l'adaptation du système d'information « Synergie »** - utilisé pour la première fois pour le FEAD dans le cadre de l'appel de fonds de décembre 2017 et qui présente encore quelques bugs informatiques ralentissant la saisie des agents de FranceAgriMer et de la DGCS.

**Recommandation n°1 : Renforcer la gestion opérationnelle du financement de l'aide alimentaire dans le cadre de l'actuelle programmation du FEAD**

- mettre en œuvre et institutionnaliser les nouvelles procédures décidées dans le cadre des deux plans d'actions successifs ;
- augmenter, par des réorganisations internes ou le recours à des prestataires externes, les effectifs de FAM et de la DGFIP en charge des contrôles de CSF ;
- poursuivre les efforts de coordination et de communication entre l'autorité de gestion, DGCS et l'autorité de gestion déléguée, FranceAgriMer (FAM) ;
- développer la fonction de conseil de la CICC vis-à-vis des acteurs de gestion français ;
- veiller, de la part des autorités françaises d'audit et de certification, à ne pas « sur-interpréter » les obligations européennes ;
- poursuivre l'adaptation de l'outil informatique « Synergie ».

En outre, dans la perspective de la prochaine programmation du FSE +, vos rapporteurs **estiment nécessaire de repenser l'architecture institutionnelle du dispositif et de réfléchir dès à présent aux adaptations souhaitables**. Plusieurs évolutions sont possibles à leurs yeux :

- la première option consiste à capitaliser sur les réformes engagées et **donner plus de poids à FranceAgriMer (FAM)** en lui adjoignant les moyens humains nécessaires ;

- la seconde solution revient à **désigner un autre organisme intermédiaire que FAM** – considérant qu’il est loin de ses compétences et que son rôle dans le cadre du PEAD était justifié par la nature agricole du dispositif. Sous tutelle du ministère de l’Agriculture alors que le FEAD est piloté par le ministère des Solidarités et de la Santé, l’établissement semble avoir un problème de positionnement. Le ministère de l’Agriculture ne semble, en effet, pas tenir compte des contraintes budgétaires et organisationnelles rencontrées par FranceAgriMer dans le cadre du FEAD ;

- enfin, **la troisième solution pourrait être une organisation sans organisme intermédiaire que constitue FranceAgriMer** – considérant que la délégation est toujours sources de confusion – en donnant plus de responsabilités à la DGCS.

**Vos rapporteurs souhaiteraient ainsi que l’État réfléchisse d’ores et déjà, au vu de l’expérience du FEAD, à l’organisation la plus pertinente, qui permettrait une gestion optimale des crédits du futur fonds européen.**

**Recommandation n° 2 : Repenser l’architecture institutionnelle du dispositif et réfléchir, dès à présent, aux adaptations souhaitables dans le cadre de la prochaine programmation du FSE +.** Plusieurs évolutions sont possibles :

- soit capitaliser sur les réformes engagées et donner plus de poids à FranceAgriMer en lui adjoignant les moyens humains nécessaires ;
- soit désigner un autre organisme intermédiaire que FranceAgriMer ;
- soit réfléchir à une organisation sans organisme intermédiaire en confiant plus de responsabilités à la DGCS.

## **2. Poursuivre la simplification du système d’achat des produits en préservant un juste équilibre convenant aux associations et à l’État**

Vos rapporteurs considèrent nécessaire de conserver les spécificités du modèle français d’achat des denrées liées notamment aux réalités de terrain, **mais estiment essentiel de trouver un juste équilibre qui convienne aux associations et à l’État, dans une optique de gestion optimale du dispositif.** Comme expliqué dans le présent rapport, le système d’achat français – original au vu des autres modèles européens – permet de fournir aux associations des denrées de base – qui viennent en complément de leurs autres sources d’approvisionnement – mais engendre également des coûts de gestion importants pour l’État.

**Il est donc nécessaire, selon vos rapporteurs, de poursuivre la simplification du système d’achat des produits, tout en veillant au respect**

**de cet équilibre.** Cette simplification peut se traduire par **la diminution du nombre de denrées ou la modification de la liste des denrées à la marge** (substituer des produits peu élaborés à des produits plus complexes comme les surgelés) tout en conservant une gamme de produits diversifiés. L'impératif d'équilibre nutritionnel – à la base du système français- doit être préservé, avec notamment **l'introduction de labels bio dans les marchés publics.**

En outre, vos rapporteurs estiment qu'il est nécessaire de simplifier les pièces de marché. S'agissant du CCAP et CCTP, les dispositions concernant les caractéristiques des denrées doivent être clarifiées afin d'être aisément contrôlables (il s'agit de ne pas prévoir des caractéristiques trop complexes qui ne puissent pas être contrôlées) et celles concernant les pénalités doivent être assouplies. Concernant la forme du marché, vos rapporteurs estiment que **la diminution du nombre de lots est souhaitable** tout comme **la passation de marchés pluriannuels.** La pluri-annualité du marché serait ainsi calquée sur l'exécution pluriannuelle du fonds européen, avec une possibilité de ne pas reconduire le marché si les prestataires ne donnent pas satisfaction et de négocier annuellement le prix en fonction de l'évolution des cours des matières premières.

**Recommandation n°3 : Poursuivre la simplification du système d'achat des produits en préservant un juste équilibre convenant aux associations et à l'État**

- diminuer le nombre de denrées ou modifier la liste des denrées à la marge tout en conservant une gamme de produits diversifiés ;
- conserver l'impératif d'équilibre nutritionnel avec l'introduction de labels bio dans les marchés ;
- simplifier les clauses du CCAP et CCTP, notamment s'agissant des caractéristiques des denrées et des conditions d'application des pénalités ;
- revoir la forme du marché : diminuer le nombre de lots et passer des marchés pluriannuels.

## II. ADAPTER LE SYSTÈME FRANÇAIS AUX NOUVELLES EXIGENCES SANS REMETTRE EN CAUSE LE MODÈLE ASSOCIATIF FONDÉ SUR LE BÉNÉVOLAT

### A. RENFORCER LE SOUTIEN AUX ASSOCIATIONS AFIN DE LES SENSIBILISER AUX EXIGENCES RÉGLEMENTAIRES TOUT EN TENANT COMPTE DE LA SPÉCIFICITÉ DE L'ACTION BÉNÉVOLE

**Un équilibre doit être trouvé entre exigence administrative et travail sur le terrain fait par des bénévoles parfois sous-équipés.** L'enjeu est de faire respecter par les associations les exigences nationales et européennes tout en tenant compte des spécificités de l'action bénévole.

#### 1. Mieux sensibiliser les bénévoles aux exigences européennes

Il s'agit ainsi de mieux sensibiliser les associations à ces nouvelles exigences, étant donné notamment que la CICC va venir contrôler sur place les associations dès fin 2018. Vos rapporteurs estiment nécessaire **d'encourager la formation des bénévoles pour une meilleure sensibilisation aux exigences réglementaires et *in fine* une « responsabilisation » des associations.** Il convient ainsi d'améliorer la communication entre les autorités nationales et les associations, car la procédure de communication sur les contrôles est souvent mal maîtrisée (délai de prévenance ou procédure non respectés, tête de réseau associative pas toujours informée).

Le renforcement du soutien aux associations passe également par le **renforcement du soutien financier pour la poursuite du déploiement d'outils de gestion** et notamment pour assurer la traçabilité des produits (systèmes d'information, coûts relatifs au *reporting*, équipements logistiques etc.). Les grandes associations nationales ont développé des outils de gestion. Dans les unités d'aide alimentaire de la Croix-Rouge, par exemple, l'activité est recensée dans le logiciel de gestion « AÏDA » ; au sein du réseau des banques alimentaires, il s'agit du logiciel « Passerelle ».

**Recommandation n°4 : Mieux sensibiliser les bénévoles aux exigences réglementaires**

- encourager la formation des bénévoles pour une meilleure sensibilisation aux exigences réglementaires et *in fine* « responsabilisation » des associations ;
- améliorer la communication entre les autorités nationales et les associations sur les contrôles ;
- renforcer le soutien financier aux associations pour la poursuite du déploiement d'outils de gestion et notamment pour assurer la traçabilité des produits.

**2. Une meilleure prise en compte de la spécificité de l'action bénévole de la part des autorités nationales**

D'une manière générale, les autorités de contrôle semblent ne pas considérer le caractère bénévole de l'action d'aide alimentaire. **Le manque de bienveillance ou d'approche pédagogique crée une certaine angoisse chez les bénévoles.** Les autorités de gestion et intermédiaires recourent, par ailleurs, à des **prestataires externes** pour réaliser ces contrôles, qui ne sont **pas toujours au fait du sens et du cadre de mise en œuvre de l'action associative.**

Or, vos rapporteurs estiment qu'il est essentiel de prendre en compte cette spécificité de l'action bénévole et ses conditions d'exercice. **La DGCS doit ainsi faire œuvre de pédagogie** en clarifiant les différents types de contrôles. Sur le terrain, sont constatées des difficultés à comprendre les exigences réglementaires, les associations souffrent des périmètres de contrôle mal explicités. Il est ainsi essentiel que les autorités nationales qui délèguent les contrôles à des prestataires externes sensibilisent ces derniers à la spécificité du secteur.

Mieux prendre en compte l'action bénévole, c'est également ne pas complexifier les exigences européennes. **La CICC doit ainsi veiller à ne pas faire preuve de « sur-interprétation ».**

**Recommandation n° 5 : une meilleure prise en compte de la spécificité de l'action bénévole de la part des autorités nationales**

- la DGCS doit faire œuvre de pédagogie en clarifiant les différents types de contrôles auprès des associations et sensibiliser les prestataires externes - qui exercent les contrôles - à la spécificité du secteur ;
- la CICC doit veiller à ne pas « sur-interpréter » les exigences européennes.

## **B. MAINTENIR UN NIVEAU DE FINANCEMENT PUBLIC SATISFAISANT TOUT EN ENCOURAGEANT LA DIVERSIFICATION DES SOURCES DE FINANCEMENT DES STRUCTURES D'AIDE ALIMENTAIRE**

### **1. Maintenir un niveau de financement public satisfaisant**

Vos rapporteurs considèrent qu'il est essentiel de **maintenir un niveau de financement public satisfaisant, que ce soit sur le plan national mais également européen**, comme indiqué *infra*.

**S'agissant des crédits budgétaires nationaux, leur montant doit être préservé** ; la baisse des crédits constatée entre 2017 et 2018 est donc regrettable. Vos rapporteurs considèrent **que le montant de ces crédits doit être en cohérence avec le nombre de bénéficiaires grandissant et tenir compte des difficultés financières auxquelles sont confrontées les associations**. La suppression de la « réserve parlementaire » – compensée de manière insuffisante et insatisfaisante par le FDVA –, la baisse brutale des contrats aidés sont autant de facteurs de fragilisation financière des associations. Les associations doivent également supporter de nouvelles charges, notamment celles engendrées par le traitement des dons en nature qui sont en augmentation ; à savoir des coûts logistiques, de déploiement d'outils de gestion, de recherches de partenariat etc.

Vos rapporteurs seront ainsi attentifs à ce que ce financement national soit maintenu et demeure satisfaisant.

### **2. Encourager la diversification des sources de financement dans un contexte budgétaire tendu**

#### *a) Encourager le développement (en qualité et quantité) des ressources en provenance du gaspillage alimentaire*

Les dons en nature – qui se sont développés notamment par la mise en œuvre de la loi Garot – doivent être encouragés, en qualité et en quantité.

Comme vos rapporteurs ont pu l'indiquer, les associations constatent, dans certains territoires, **une baisse de la qualité du don**, qui se manifeste par une absence de tri des denrées de la part de la grande distribution ou par des denrées données à J-1 de leur date limite de consommation, alors que la loi impose un don à J-2. **Vos rapporteurs considèrent ainsi comme essentielle la préservation de la qualité des dons**, et souhaitent que les services de l'État veillent à son respect par la grande distribution et à l'application du décret d'application de la loi Garot. **Vos rapporteurs proposent ainsi – reprenant une proposition du député Garot – afin d'inciter les supermarchés à trier les denrées – de lier les avantages de défiscalisation à la qualité des dons.**

S'agissant des mesures fiscales, il pourrait également être envisagé une **régularisation de la TVA déductible par les grandes et moyennes surfaces dès lors qu'elles détruisent leurs marchandises**. L'article VI de l'article 207 de l'annexe II au CGI prévoit en effet actuellement l'exemption de régularisation de la taxe initialement déduite pour les marchandises détruites, alors que le principe prévoit un reversement en cas de disparition d'une marchandise. **Selon les hypothèses retenues par vos rapporteurs, cette mesure fiscale générerait un gain pour les finances de l'État de 81 millions d'euros.**

En parallèle de ces économies réalisées par l'État, il pourrait également être envisagé **l'augmentation du plafond des réductions d'impôt pour les magasins entre 400 et 2 000 m<sup>2</sup> soumis à la loi Garot**. En cas d'augmentation des dons à un niveau équivalent à 35 % de leurs invendus, les magasins – selon les simulations faites par vos rapporteurs – dépasseraient le plafond de 0,5 % du chiffre d'affaires HT. Cette mesure de relèvement du plafond fiscal représenterait un coût – selon les estimations de vos rapporteurs – de 33,7 millions d'euros.

#### Impact d'un relèvement du plafond fiscal au titre des dons des entreprises

Surface (en m <sup>2</sup> )	<400	400	1000	1500	2000	>2000
Chiffres d'affaires HT (en millions d'euros)		3	6	9	12	41
Pourcentage d'invendus		3%	2,50 %	2%	1,50%	1,35%
Montant des invendus		85 500	151 500	185 800	186 600	550 800
Montant réaliste de dons (35 %)		29 925	53 025	65 030	65 310€	192 780
Plafond fiscal actuel des dons (0,5 % du CA HT)		14 250	30 300	46 450	62 200	204 000
Nombre de magasins en France	6 636	1 382	831	739	603	2 563
Impact sur le budget de l'Etat si la totalité des magasins donnent 35 % de leurs invendus		13,0	11,3	8,2	1,1	

Source : Commission des finances du Sénat

**Vos rapporteurs sont par ailleurs favorables à l'élargissement du champ des réductions d'impôts afin de permettre aux producteurs de donner des fruits et légumes transformés et reconditionnés**, prévu dans le cadre du deuxième pacte de lutte contre le gaspillage. Cette incitation peut aujourd'hui être utilisée pour les dons de lait, œufs, fruits et légumes et pommes de terre à la suite des travaux menés dans le cadre du premier pacte de lutte contre le gaspillage alimentaire avec ces filières. La mise en place d'un dispositif pour étendre cette possibilité aux producteurs de viande est un des engagements du deuxième pacte lancé en 2017. Selon les informations

transmises par la DGCS, des travaux sont en cours sur les dons de viandes de porc avec Inaporc et devraient permettre d'aboutir à un dispositif transposable à l'ensemble des viandes.

**Outre le levier fiscal, vos rapporteurs considèrent le développement de structures intermédiaires comme Comerso ou Phénix comme un moyen intéressant permettant d'inciter la grande distribution à davantage donner aux associations.** Vos rapporteurs estiment, toutefois, qu'il faut veiller à ce que le développement d'opérateurs économiques ne conduise pas au « détournement » des dons vers des activités lucratives au détriment des associations. Par ailleurs, ils jugent essentiel que les nouvelles « start-up » qui se développent dans le domaine du gaspillage alimentaire respectent les normes d'hygiène et de sécurité liées aux dons alimentaires aux associations.

Enfin, vos rapporteurs estiment qu'il convient d'encourager les **dons ou achats provenant des circuits courts**, et le développement des partenariats entre les associations et les producteurs de proximité, sur le modèle d'initiatives existantes (Solaal, Jardins de cocagne, Chantiers d'insertion ou jardins solidaires mis en œuvre par les quatre associations principales).

*b) Profiter de l'économie numérique pour diversifier les sources de financement*

**L'économie numérique doit également être considérée comme une source potentielle de diversification des financements pour les associations.** Outre les applications mobiles développées par des entreprises intermédiaires, doivent être encouragées **les initiatives existantes en la matière au sein des associations.** Ainsi la Fédération des banques alimentaires a mis en œuvre une plateforme numérique « Proxidon » - reposant sur la géolocalisation - afin de mettre en relation les banques alimentaires et les supermarchés de proximité.

**La Fédération des banques alimentaires :  
l'outil numérique au service de son financement**

Dès 2016, la FFBA a mis en œuvre l'**application Proxidon** et a développé, en 2017, un portail numérique afin de faciliter les flux de dons de denrées alimentaires, d'optimiser les autres catégories de dons et le management du bénévolat. Proxidon est une plateforme numérique qui permet aux commerces alimentaires de proximité de faire don de leurs invendus encore consommables aux associations situées aux alentours, grâce à un système d'échange simple associé à la géolocalisation. Lancée en 2016 à l'initiative de la Banque Alimentaire du Rhône, une autre Banque Alimentaire a rejoint le projet en 2017 (Bouches-du-Rhône) et d'autres vont suivre. En 2017, un beau succès sur Lyon et Marseille : 107 associations bénéficiaires, 133 commerçants donateurs, 118 tonnes de denrées alimentaires, 236 000 repas distribués.



Par ailleurs, a été mis en œuvre en 2017, **un nouveau portail numérique** avec pour objectif notamment de faciliter les flux des dons de denrées alimentaires pour le réseau avec le projet Clickdon.

*Source : Rapport d'activité annuel 2017 de la Fédération française des banques alimentaires*

**Outre les applications permettant la mise en relation des distributeurs et associations, certaines associations - comme ANDES - ont recours aux plates-formes de financement participatif.** Ainsi une campagne de financement participatif fut menée par des épiceries solidaires du réseau ANDES du 23 janvier au 9 mars 2018 sur la plateforme Kiss Kiss Bank Bank. 18 projets portés par des épiceries solidaires ont atteint leurs objectif de collecte (objectif de collecte maximum fixé à 3 500 euros par projet et par épicerie), 28 920 euros ont été collectés et 572 donateurs mobilisés.

**Vos rapporteurs considèrent ainsi l'économie numérique comme un formidable levier à actionner en matière de générosité publique, en général, et dans le domaine de l'aide alimentaire en particulier.**

**Recommandation n° 6 : Maintenir un niveau de financement public satisfaisant tout en encourageant la diversification des sources de financement des structures d'aide alimentaire**

- maintenir un niveau de financement public satisfaisant en cohérence avec l'augmentation du nombre de bénéficiaires ;
- encourager la diversification des sources de financement dans un contexte budgétaire tendu :
- encourager le développement (en qualité et quantité) des ressources en provenance du gaspillage alimentaire ;
- profiter du développement de l'économie numérique pour diversifier ces sources de financement.

### **C. CONFORTER LE MODÈLE ASSOCIATIF BASÉ SUR LE BÉNÉVOLAT ET MIEUX AGIR SUR LE TERRITOIRE**

**Comme vos rapporteurs ont pu le démontrer dans le présent rapport, le modèle associatif fondé sur le bénévolat est essentiel à la réussite de la politique publique d'aide alimentaire en France.** L'engagement associatif doit ainsi être encouragé, et ce d'autant plus dans un contexte de diminution du nombre de contrats aidés dans les associations. Ainsi les banques alimentaires, en septembre 2017, en pleine mobilisation contre la suppression des contrats aidés, ont mené une vaste

campagne de recrutement « Devenez Gilets orange », intégrant la création d'un nouveau site internet dédié [www.giletsorange.fr](http://www.giletsorange.fr). Cette campagne a eu l'impact escompté sur la notoriété des Gilets orange, l'apport de candidatures, un franc succès sur les réseaux sociaux ainsi qu'une fréquentation en hausse du site internet notamment sur la cible 18-34 ans. **Des actions de promotion (communication) du bénévolat doivent être développées par les associations. Le rôle de France Bénévolat en la matière est également à valoriser.**

Le bénévolat doit ainsi être encouragé dans le secteur de l'aide alimentaire, d'autant que les bénévoles ont un rôle particulier à jouer dans l'accompagnement des bénéficiaires. **Toutefois, vos rapporteurs tiennent à rappeler que les associations ne doivent pas être réduites à des supplétifs de l'inaction des pouvoirs publics.**

**Ainsi, si l'accompagnement social lié aux actions d'aide alimentaire doit être développé par les associations, il ne doit pas signifier pour autant un désengagement de l'État sur les politiques d'insertion.**

La valeur sociale du bénévolat se mesure à l'aune de son impact sur les bénéficiaires mais également de son incidence sur les bénévoles eux-mêmes. **C'est un formidable levier d'inclusion sociale, y compris pour les bénévoles, qui se retrouvent réunis autour de projets communs avec le sentiment d'être utiles aux autres.** C'est pour cette raison que le modèle associatif, en matière d'aide alimentaire, doit plus que jamais être encouragé.

Vos rapporteurs jugent par ailleurs essentiel de conforter dans ce paysage associatif **le rôle des épiceries sociales et solidaires**, qui en échange d'une participation symbolique, fournissent des denrées à des personnes en situation de précarité. Ce principe de contribution citoyenne participe de la dignité des personnes et contribue à leur retour sur le chemin de l'insertion sociale. **Vos rapporteurs considèrent ainsi comme indispensable le maintien de financements nationaux dédiés en faveur de ces structures.**

**Vos rapporteurs considèrent, par ailleurs, comme essentiel le recensement des besoins sur le territoire dans une perspective de gestion optimale du dispositif d'aide alimentaire.** Ils saluent ainsi le travail en cours, mené par les services de l'État, visant à cartographier les structures alimentaires et fiabiliser les remontées d'information de la part des associations.

**Un groupe de travail a été mis en place s'agissant de la mise en œuvre d'une cartographie fiable**, cette dernière reposant sur la constitution de bases de données sécurisées et mises à jour. Aussi, des outils informatiques sont en cours de création pour recenser les associations habilitées nationalement et régionalement, avec notamment le détail des sites de distribution et des types d'activité pratiquée (épicerie solidaire, restaurant social, distribution de colis...). Par ailleurs, afin de fiabiliser les remontées

d'informations relatives à l'activité d'aide alimentaire des associations, différentes actions ont été menées par les services de l'État.

**Actions menées visant à la fiabilisation des remontées d'information :  
un travail à encourager**

- la structuration des enquêtes annuelles a été revue pour éviter les doubles comptabilisations (séparation de l'activité de fourniture de denrées et l'activité de distribution auprès des bénéficiaires dans les déclarations) et pour introduire des contrôles de cohérence (messages d'alerte) ainsi que des info-bulles ;
- des développements informatiques sont en cours pour améliorer la restitution de l'information (aujourd'hui, chaque extraction Excel nécessite des retraitements pour être analysée) ;
- un entretien téléphonique est réalisé annuellement avec les têtes de réseau nationales pour analyser l'évolution de l'activité ;
- un contrôle de cohérence est mené sur l'ensemble des déclarations des associations régionales pour corriger les données manifestement erronées (l'erreur la plus fréquente étant la déclaration en kilos au lieu de tonnes) ;
- lors des contrôles sur place, la déclaration SIAA fait l'objet d'un point spécifique et permet aux contrôleurs de faire un accompagnement pédagogique le cas échéant.

Source : DGCS

**Vos rapporteurs ne peuvent qu'encourager ces actions, qui conditionnent la gestion efficace du dispositif et la pertinence de l'action sur le territoire.**

**Recommandation n° 7: Conforter le modèle associatif fondé sur le bénévolat et mieux agir sur le territoire**

- encourager l'engagement associatif - notamment des plus jeunes -, essentiel au bon fonctionnement de l'aide alimentaire en France ;
- développer l'accompagnement social lié aux actions d'aide alimentaire développé par les associations, ce qui ne signifie pas pour autant un désengagement de l'État sur les politiques d'insertion ;
- soutenir le modèle des épiceries sociales et solidaires
- mieux recenser les besoins afin de mieux agir sur le territoire : encourager le travail de cartographie des structures alimentaires engagé par la DGCS et de fiabilisation des remontées d'information de la part des associations.

### III. PESER DANS LA NÉGOCIATION DU FSE + : CONSERVER UNE ENVELOPPE SIMILAIRE ET OBTENIR UNE SIMPLIFICATION DE GESTION

Les négociations concernant l'après 2020 - date jusqu'à laquelle le FEAD actuel est garanti - ont commencé, avec la publication de la proposition de la Commission européenne prévoyant de regrouper sous la dénomination « FSE+ » tous les fonds structurels, y compris le FEAD. **Le volet FEAD de ce nouveau fonds suscite de nombreuses interrogations et craintes quant à son montant, le taux de co-financement et le risque de régionalisation.**

Vos rapporteurs estiment que la pérennisation du FEAD est essentielle au regard du système français d'aide alimentaire et de la progression du nombre de bénéficiaires tout comme un assouplissement de ses modalités de gestion.

Au vu du nombre de bénéficiaires et du rôle joué par le FEAD comme socle de base, en matière de denrées, **vos rapporteurs jugent indispensable que l'enveloppe similaire à l'actuelle programmation soit maintenue**, avec un taux de co-financement de 85 % de crédits communautaires, et un financement des dépenses de transport et de stockage des associations partenaires (forfait logistique de 5 %) et des dépenses d'assistance technique. **Ce prochain fonds ne doit par ailleurs, pas être réduit à un dispositif de lutte contre le gaspillage alimentaire et sa vocation universaliste doit être préservée** : l'éligibilité à ce fonds ne doit pas être restreinte à un public-cible. En revanche, **vos rapporteurs sont favorables à ce que le prochain fonds intègre le financement ou une partie du financement des épiceries sociales**, le principe de participation citoyenne devant être encouragé.

Par ailleurs, **vos rapporteurs considèrent que ce fonds ne doit pas être régionalisé et rester centralisé**, pour une distribution financière équitable sur tout le territoire.

Par ailleurs, **la France doit absolument peser dans ces négociations pour obtenir un assouplissement des modalités de gestion du fonds** (nombre de contrôles, application pénalités, etc.) afin de parvenir à un équilibre entre exigence administrative et action bénévole.

Ainsi, sur ce sujet de l'avenir du FEAD - constituant un enjeu extrêmement important de la politique nationale de lutte contre la pauvreté - **vos rapporteurs souhaiteraient, comme les associations bénéficiaires - que le Président de la République s'engage clairement et prenne position publiquement pour la préservation du FEAD et de ses financements.**

**Recommandation n° 8: Peser dans la négociation du FSE + ; conserver une enveloppe similaire et obtenir une simplification de gestion**

- conserver une enveloppe similaire à l'actuelle programmation et ne pas réduire le prochain FEAD à un dispositif de lutte contre le gaspillage alimentaire ;

- préserver la vocation universaliste du Fonds : ne pas restreindre l'éligibilité à ce fonds à un public-cible ;

- intégrer dans le prochain FEAD le financement ou une partie du financement des épiceries sociales, le principe de participation citoyenne devant être encouragé ;

- obtenir un assouplissement des modalités de gestion (nombre de contrôles, application pénalités, etc.) afin de parvenir à un équilibre entre exigence administrative et action bénévole.



---

## EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le mercredi 10 octobre 2018, sous la présidence de M. Vincent Éblé, président, la commission a entendu une communication de MM. Arnaud Bazin et Éric Bocquet, rapporteurs spéciaux, sur le financement de l'aide alimentaire.

**M. Arnaud Bazin, rapporteur spécial de la mission « Solidarité, insertion et égalité des chances ».** – Monsieur le Président, monsieur le rapporteur général, mes chers collègues. Cette matinée est décidément placée sous le signe des relations entre la Commission européenne et l'administration française. Dans le cadre du large périmètre de la mission « Solidarité, insertion, égalité des chances », nous avons donc décidé de conduire des travaux de contrôle sur le sujet de l'aide alimentaire. Plusieurs raisons à ce choix : d'abord les difficultés financières exprimées par les associations d'aide alimentaire, ensuite l'exécution problématique – que nous avons identifiée lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2018 – du FEAD, fonds européen d'aide aux plus démunis, qui finance une partie de l'aide alimentaire en France, puis le rôle essentiel de l'alimentation dans les politiques de lutte contre la pauvreté.

En France, une personne sur cinq est dans une situation de précarité alimentaire, tel est l'enseignement du baromètre de la pauvreté Ipsos/Secours populaire de septembre 2018. 21 % des Français interrogés estiment effectivement rencontrer des difficultés pour se procurer une alimentation saine leur permettant d'assurer trois repas par jour.

En 2017, 5,5 millions de personnes bénéficiaient ainsi de l'aide alimentaire en France, un chiffre qui a plus que doublé depuis 2009, qui comptait 2,6 millions de bénéficiaires. Cela représentait, en 2017, 301 000 tonnes de denrées distribuées. La part des femmes et des enfants bénéficiaires est en constante augmentation, confirmant ainsi le lien entre précarité alimentaire et situation de pauvreté.

À ce titre, et avant de rentrer plus en avant dans les observations liées à ce contrôle, nous tenions à exprimer notre regret s'agissant de la quasi-absence de l'aide alimentaire des propositions faites par le Président de la République dans le cadre de son plan Pauvreté, alors que l'alimentation et son financement constituent un levier essentiel des politiques de lutte contre l'exclusion.

Mais revenons-en au périmètre du contrôle. Avant 2010, l'aide alimentaire ne disposait pas de cadre juridique. C'est la loi de modernisation de l'agriculture et de la pêche qui la première définit le cadre légal de l'aide alimentaire, cadre qui fut récemment modifié par la loi « EGAlim ». L'aide alimentaire a désormais pour objet la fourniture de denrées alimentaires aux

personnes « *en situation de vulnérabilité économique ou sociale* » – et non plus aux personnes « *les plus démunies* » – et doit être assortie « *de la proposition d'un accompagnement* ». Cette nouvelle définition met ainsi l'accent sur les notions de « temporalité » et de « parcours de vie » attestant du caractère transitoire de l'aide mais également de son utilité sociale.

L'aide alimentaire repose en France sur un tissu associatif extrêmement dense, qui est l'indispensable pilier de cette politique publique. Ce sont environ 9 000 structures ou associations qui contribuent à l'aide alimentaire sur l'ensemble du territoire, par la distribution de colis, de chèques alimentaires, de repas chauds dans des centres fixes ou lors de maraudes.

L'objet du présent contrôle est ainsi d'examiner les ressources mobilisées, en matière d'aide alimentaire, et de mesurer l'efficacité du dispositif au regard de ses objectifs et des financements utilisés.

**M. Éric Bocquet, rapporteur spécial, de la mission « Solidarité, insertion et égalité des chances ».** – Sur la base des indicateurs fournis par les quatre principales associations œuvrant dans le domaine de l'aide alimentaire (Restos du Cœur, Fédération française des banques alimentaires, Secours populaire français, Croix-Rouge française), l'aide alimentaire représente une masse financière estimée à près d'1,5 milliard d'euros en 2017 se décomposant comme suit :

- un tiers de financements publics (aides européennes, dépenses budgétaires de l'État et des collectivités territoriales, dépenses fiscales) ;

- un tiers de financement privés (dons en nature et numéraire des particuliers et entreprises) ;

- un tiers correspondant à la valorisation du bénévolat au sein des associations intervenant dans le domaine de l'aide alimentaire.

Revenons sur les détails des financements. S'agissant des fonds publics, ce sont à la fois des crédits européens et nationaux qui sont mobilisés :

- s'agissant du financement de l'Union européenne, il se fait par le biais du fonds européen d'aide aux plus démunis (FEAD) instauré en 2014 à la suite du programme européen d'aide aux plus démunis (PEAD). On est ainsi passé d'un outil de régulation agricole à une vraie politique sociale européenne. La France dispose ainsi de 499 millions d'euros de crédits européens FEAD sur la période 2014-2020, soit 72,7 millions d'euros en 2018. Ces crédits sont entièrement consacrés à l'achat et la distribution d'aide alimentaire, complétés par une part obligatoire de cofinancement national (15 % du total, provenant du programme 304). Ces crédits sont délégués à l'établissement public FranceAgriMer qui achète les denrées, pour chaque campagne annuelle, par la voie de marchés publics. Ces denrées sont ensuite livrées à quatre associations partenaires (Croix-Rouge française, Fédération



---

Française des Banques Alimentaires, Restaurants du Cœur, Secours populaire français), qui en organisent la distribution.

Le FEAD constitue ainsi une source d'approvisionnement indispensable pour les associations, fournissant des produits de base, (farine, beurre, conserves, viandes surgelées...) qui compense l'instabilité des autres sources d'approvisionnements. La part des collectes et des dons est essentielle mais reste fluctuante et surtout inégale selon les territoires. Le FEAD représente ainsi entre 25 et 30 % des approvisionnements des associations bénéficiaires.

Le financement national de l'aide alimentaire - d'un montant de 51,9 millions en 2018 inscrit à l'action 14 du programme 304 de la mission - comprend donc le co-financement du FEAD mais également des crédits complémentaires destinés à financer les épiceries sociales, les services déconcentrés de l'État (qui financent des actions d'aides alimentaires locales), les têtes de réseau nationales d'association, ainsi qu'une subvention pour charges de service public à FranceAgriMer. Les collectivités locales, à travers notamment les centres communaux d'action sociale (CCAS) et les centres intercommunaux d'action sociale (CIAS), participent également activement au financement de l'aide alimentaire, par des aides directes aux bénéficiaires mais également aux associations via des aides matérielles ou financières.

Outre ces crédits nationaux et locaux, le secteur de l'aide alimentaire génère également d'importantes dépenses fiscales pour l'État, au titre des réductions d'impôts sur les dons des particuliers et des entreprises, qui sont en augmentation. Cette hausse des dons, dans le secteur de l'aide alimentaire, s'inscrit dans une dynamique globale de hausse de la générosité publique, mais s'explique également par l'impact des politiques de lutte contre le gaspillage alimentaire, et notamment la mise en œuvre de la loi « Garot » qui a rendu obligatoire le don des invendus des grandes et moyennes surfaces de plus de 400 m<sup>2</sup>. Les denrées sauvées du gaspillage alimentaire représentent ainsi 65 % des denrées collectées par les banques alimentaires en 2017.

Parmi ces contributions privées qui participent au financement de l'aide alimentaire, doit également être comptabilisé le bénévolat - clé de voûte du système d'aide alimentaire français. La valorisation financière du bénévolat s'élève ainsi à environ 500 millions d'euros, soit près du tiers du coût total de l'aide alimentaire en France. Le taux de salariés, dans les structures d'aide alimentaire, étant très faible voire quasi-inexistant pour certaines associations, les bénévoles peuvent occuper tous les postes-clés inhérents à la gestion de l'aide alimentaire (approvisionnement, tri, hygiène et sécurité alimentaire, informatique, mécénat etc.).

Autant dire que le modèle associatif fondé sur le bénévolat est financièrement indispensable mais également socialement essentiel.

Au-delà de sa mission consistant à répondre à un besoin vital, l'aide alimentaire constitue en effet un dispositif aux vertus plus larges. En intégrant de plus en plus l'impératif nutritionnel dans ses modalités d'action, l'aide alimentaire permet aux plus démunis de bénéficier de repas équilibrés, et contribue ainsi à diminuer la prévalence de certaines pathologies (obésité, diabète) liées à l'insécurité alimentaire. L'aide alimentaire est aussi considérée comme une porte d'entrée vers l'inclusion sociale, puisqu'elle permet d'identifier des personnes qui n'auraient peut-être pas sollicité d'aides, pour leur proposer un accompagnement personnalisé et d'autres types d'actions d'aide à la personne (accompagnement à la gestion budgétaire, soutien à la recherche d'emploi etc.).

En intégrant le travail des bénévoles et la générosité publique, l'aide alimentaire apparaît ainsi comme particulièrement efficiente, car peu coûteuse sur le plan des finances publiques, au regard du nombre de bénéficiaires (5,5 millions), des 301 000 tonnes de marchandises distribuées mais également de son utilité sociale. L'aide alimentaire atteint ainsi près d'1,5 milliard d'euros pour environ 465 millions d'euros de financement public.

**M. Arnaud Bazin, rapporteur spécial.** – Cependant, les associations – qui constituent les piliers essentiels de cette politique publique – font face, depuis quelques temps à des difficultés certaines, en raison, notamment de :

- la suppression de la « réserve parlementaire » qui constitue un manque à gagner de près de 2,2 millions d'euros pour les associations d'aide alimentaire, alors que l'abondement du Fonds de développement pour la vie associative (FDVA) ne compense que très partiellement cette perte et ses conditions de mise en œuvre ne s'avèrent pas satisfaisantes ;

- la diminution « brutale » du nombre de contrats aidés. Ainsi, dans les 79 banques alimentaires, près de la moitié des salariés sont en contrats aidés. Il s'agit souvent de salariés sur des postes stratégiques. Certaines épiceries sociales se sont trouvées sur le bord de la fermeture ;

- enfin les conditions d'exécution du FEAD, qui occasionnent pour les associations des retards de livraison, et fragilisent également financièrement les associations.

Fragilisant les associations mais également les finances publiques, la gestion française du FEAD fait peser de vrais risques sur la France, pouvant mettre en cause l'efficacité du dispositif et surtout occasionnant des risques de pertes budgétaires significatives. Ce constat sur le FEAD semble ainsi faire écho aux observations faites ce matin à propos de la gestion des fonds agricoles.

La mise en œuvre du FEAD, en 2014 – se substituant au PEAD – a ainsi imposé de nouvelles obligations aux acteurs nationaux de l'aide alimentaire, conduisant ainsi à la désignation d'autorités françaises de gestion (Direction générale de la cohésion sociale - DGCS – à la place de la

---

Direction générale de l'alimentation - DGAL -), d'audit (comité interministériel de coordination des contrôles - CICC -) et de certification (DGFIP). Malgré cette nouvelle architecture institutionnelle, l'entrée dans le FEAD fut difficile, nécessitant des ajustements assez lourds de la part de la France. La France - qui avait déjà lancé deux appels de fonds à l'automne 2015 - fut le premier pays à accueillir un « audit préventif » de la Commission européenne en mai 2016 ; un audit qui conclut à de nombreuses irrégularités. En cause l'impréparation de la France, entrée trop vite dans le FEAD sans une adaptation suffisante de son mode de gestion. Le passage du PEAD au FEAD a ainsi constitué un saut qualitatif, que les autorités françaises ont sous-estimé.

Cet audit de la commission a conduit la France à mettre en place un plan d'urgence et à suspendre ses appels de fonds, sous peine de suspension de paiement de la part de la Commission européenne. Des mesures ont ainsi été prises par la France, mais la gestion du FEAD fait néanmoins encore peser sur la France de vrais risques de pertes budgétaires, qu'il ne faut pas sous-estimer.

On observe, en effet, une sous-consommation inquiétante des crédits européens. En juillet dernier, le taux d'exécution du budget était de 18 % alors que le taux de programmation du FEAD était de 84,16 %. Cette sous-consommation résulte de la suspension des appels de fonds décidée par la France - évoquée précédemment - mais également des corrections financières imposées par la Commission européenne et l'autorité d'audit française, la CICC. Depuis 2014, les contrôles de la Commission européenne et des autorités d'audit et de certification nationales ont ainsi fait apparaître des « dépenses inéligibles » qui, bien qu'ayant été acquittées par FranceAgriMer, n'ont pas pu être déclarées en remboursement à la Commission européenne. Ces « dépenses inéligibles » se traduisent ainsi en « corrections financières », correspondant à des montants de crédits FEAD non déclarés par les autorités françaises.

Il en résulte ainsi un décalage très important entre l'exécution des marchés et l'arrivée des remboursements européens, ce qui a conduit à placer FranceAgriMer dans une situation financière très difficile : son déficit de trésorerie a atteint 105 millions d'euros en mars 2018. La France est ainsi dans l'obligation de compenser l'absence de ces crédits européens par des crédits budgétaires nationaux et de mobiliser des lignes de prêts de l'Agence France Trésor afin que FranceAgriMer puisse payer les fournisseurs.

Ce décalage entre exécution des marchés et remboursements européens s'explique aussi par la lourdeur des procédures européennes à mettre en œuvre et la spécificité du système d'achat des denrées français. Le degré d'exigence requis par la Commission européenne est très, même trop élevé ; il s'illustre notamment par le seuil d'erreur toléré qui a été fixé à 2 %. Ce seuil est extrêmement sévère au regard de la taille de ce fonds dont le budget est 20 à 50 fois moins important que ceux des autres fonds structurels

comme le FSE ou le FEADER. Par ailleurs, ce niveau d'exigence est difficile à respecter pour un secteur associatif fondé sur le bénévolat souvent insuffisamment outillé pour y répondre et surtout un peu perdu par l'existence de tous ces contrôles, dont les règles frisent parfois l'absurde. À titre d'exemple anecdotique mais révélateur, la Commission impose le format A3 et non A4 des affichettes avec le drapeau de l'Union devant être exposées dans les centres de distribution.

C'est donc une chaîne de contrôle extrêmement lourde, trop lourde qui existe pour la gestion du FEAD, et il serait trop long de vous en exposer le détail. Un chiffre illustre cette complexité : 1 million, c'est le nombre de points de contrôles que FranceAgriMer doit vérifier, pour chaque campagne annuelle d'achat de denrées, sur les 22 000 pièces justificatives générées par les livraisons.

Non seulement ces contrôles disproportionnés conduisent à un ralentissement des déclarations en paiement à la Commission européenne, mais ils ont également un coût en termes de moyens humains – dont les autorités de gestion nationales ne sont cependant pas capables d'estimer le montant.

À cette rigueur imposée par la Commission européenne – amplifiée par l'autorité d'audit française, la CICC – qui fait, dans certains cas, preuve de « sur-transposition » – s'ajoute la complexité du système d'aide alimentaire français, qui constitue une difficulté supplémentaire de gestion. Le modèle français d'achat des denrées FEAD se caractérise, en effet, par :

- un nombre élevé de produits bien qu'il soit en diminution depuis 2009 : 33 produits en 2017 alors que la moyenne européenne se situe entre 10 et 20 produits ;

- un nombre élevé de points de livraisons, plus de 300 dans toute la France ;

- un nombre élevé de lots dans les marchés publics : 94 en 2017, chaque lot correspondant à un produit par association, il y a ainsi autant de lots que de produits et associations.

Cette spécificité du système d'aide alimentaire est certes une richesse qu'il faut préserver mais il semble nécessaire de trouver un juste équilibre entre les souhaits des associations en matière de denrées et les coûts de gestion pour l'État.

**M. Éric Bocquet, rapporteur spécial.** – Cette recherche du juste équilibre a ainsi irrigué l'ensemble des recommandations formulées dans le rapport. Au vu des observations que nous avons pu faire, il est essentiel, pour nous, de sécuriser l'organisation nationale du FEAD afin d'assurer la pérennité des crédits européens sans, toutefois, remettre en cause le modèle associatif fondé sur le bénévolat. Plusieurs axes de travail doivent être envisagés.

---

Premier axe, le renforcement de la gestion opérationnelle du FEAD qui doit passer par la poursuite et l'amplification des plans d'actions mis en œuvre par la France - le dernier datant de mai dernier nous semble insuffisant. Les efforts entrepris sont louables, nous les saluons, mais il faut aller plus loin afin d'éviter tout risque de dégageant d'office de la part de la Commission européenne. Il convient de rechercher, auprès de la Commission, un maximum d'assouplissements des exigences réglementaires mais également, au plan national, de veiller à ne pas « sur-interpréter » les obligations communautaires. La sécurisation de la gestion opérationnelle du FEAD passe également par la poursuite de la simplification du système d'achat des produits (diminution du nombre de produits, simplification des clauses des marchés) tout en maintenant une gamme diversifiée de produits pour les associations.

Deuxième axe, l'adaptation du modèle associatif à ces nouvelles exigences sans remettre en cause le modèle associatif fondé sur le bénévolat : il s'agit de trouver un équilibre entre exigence administrative et travail sur le terrain fait par des bénévoles parfois sous-équipés :

- cela passe par une meilleure sensibilisation des associations aux exigences européennes (formation, actions de communication, soutiens financiers pour le déploiement d'outils de gestion) et une meilleure prise en compte de la spécificité de l'action bénévole de la part des autorités nationales et européennes ;

- cela passe également par le maintien d'un niveau de financement public satisfaisant tout en encourageant la diversification des sources de financement des associations. Doit être encouragé le développement qualitatif et quantitatif des ressources en provenance du gaspillage alimentaire. Le levier fiscal pourrait ainsi être utilisé, notamment par le biais d'une régularisation de la TVA par les magasins lorsque les marchandises sont détruites ou l'augmentation du plafond des réductions d'impôt fixé actuellement à 0,5 % du chiffre d'affaires hors taxes pour les magasins entre 400 et 2 000 m<sup>2</sup>, soumis à la loi « Garot ». Outre les mesures fiscales, à l'instar de certaines associations qui recourent déjà à des opérations de financement participatif, l'économie numérique constitue un formidable levier à actionner en matière de générosité publique dans le domaine de l'aide alimentaire.

Enfin, troisième axe, peser dans les négociations concernant le futur du FEAD et obtenir un assouplissement de ses modalités de gestion. Les négociations concernant l'après 2020 - date jusqu'à laquelle le FEAD actuel est garanti - ont commencé, avec la publication de la proposition de la Commission européenne prévoyant de regrouper sous la dénomination « FSE+ » tous les fonds structurels, y compris le FEAD. Le volet FEAD de ce nouveau fonds suscite de nombreuses interrogations et craintes quant à son montant, le taux de co-financement et le risque de régionalisation. Nous estimons que la pérennisation du FEAD est essentielle au regard du système français d'aide alimentaire et de la progression du nombre de bénéficiaires

tout comme un assouplissement de ses modalités de gestion. Sur un tel sujet - constituant un enjeu extrêmement important de la politique nationale de lutte contre la pauvreté - nous souhaiterions, comme les associations bénéficiaires - que le Président de la République s'engage clairement et prenne position publiquement pour la préservation du FEAD et de ses financements.

**M. Michel Canevet.** - Ce rapport va me permettre de fournir des informations précises au collectif des associations de l'aide alimentaire du Finistère que j'ai reçu la semaine passée : l'après 2020 constitue, pour eux, un véritable sujet de préoccupation.

Nous avons examiné lors de l'audition précédente le désastre de la répartition des aides européennes en matière agricole, et il en va de même pour l'aide alimentaire, avec des contraintes très difficiles à supporter pour ceux qui interviennent sur le terrain. Il n'est dès lors guère surprenant que les associations aient des difficultés à recruter des bénévoles, alors qu'ils sont pourtant indispensables pour assurer la continuité du service.

Le taux de pauvreté dans notre pays reste de 14 %, ce qui signifie que les besoins en matière d'aide alimentaire sont particulièrement avérés. Des dispositifs existent - je pense notamment à la répartition des surplus des grandes surfaces - mais il est très difficile de les mettre en œuvre car ces magasins ont aujourd'hui tendance à proposer à leurs clients les produits en date limite avec rabais, si bien que les associations doivent faire preuve d'une très grande réactivité, elles qui n'ont pas le droit de distribuer des produits dont la date limite est dépassée. On a là un gâchis alimentaire très conséquent et sur lequel il faudrait que l'on travaille pour trouver des solutions plus satisfaisantes.

Comme nous l'avons vu la semaine dernière avec l'audition consacrée à la générosité publique, malgré un dispositif fiscal particulièrement avantageux de 75 % de déduction d'impôt pour l'aide alimentaire, on s'aperçoit que les dons en faveur de l'aide alimentaire n'augmentent pas, ce qui fait que les associations manquent de moyens, par exemple pour louer les locaux dans lesquels la distribution s'opère, dans le respect de règles d'hygiène très strictes.

Je voulais demander aux rapporteurs spéciaux de nous indiquer les perspectives budgétaires de l'aide alimentaire dans le projet de loi de finances pour 2019 et avoir leur sentiment sur le regroupement au sein du FSE. S'agit-il d'une bonne chose ? Les acteurs de terrain peuvent-ils être rassurés quant à la prolongation des aides européennes, qui sont nécessaires pour effectuer un travail de qualité ?

**M. Marc Laménie.** - Je souhaite m'associer à l'hommage qu'ont rendu les rapporteurs spéciaux aux bénévoles des associations de l'aide alimentaire, qui compte 5,5 millions de bénéficiaires, sans compter tous ceux qui n'osent pas y avoir recours. En ce qui concerne les aides européennes, la

---

gouvernance du FEAD vous paraît-elle pertinente ? Quels sont les liens sur le terrain avec nos départements respectifs, avec les centres communaux d'action sociale et avec nos associations ?

**M. Bernard Lalande.** – Je me suis toujours étonné de la générosité liée au levier fiscal. Je voudrais connaître le gain d'impôt réel des donateurs sur la somme totale qu'ils versent. J'ai tout de même l'impression que l'exonération d'impôt dont ils peuvent bénéficier n'est pas significative. Autre question : ne faudrait-il pas prévoir une sanction en cas de non distribution des produits alimentaires invendus plutôt que de prévoir une exonération de TVA ?

**M. Arnaud Bazin, rapporteur spécial.** – Les crédits de l'État destinés à l'aide alimentaire seront stables en 2019, à 51,6 millions d'euros. S'y ajoutent des dépenses fiscales que nous avons évaluées approximativement à 220 millions d'euros.

La déductibilité de 75 % des dons des particuliers fait suite à un amendement dit « Coluche », qui avait voulu favoriser et faciliter les dons. Mais, en effet, beaucoup de dons ne font pas l'objet d'une réfaction fiscale, que les gens n'y portent pas attention ou jugent que les sommes en jeu sont trop peu importantes.

Au total, l'intervention publique en faveur de l'aide alimentaire représente donc moins de 300 millions d'euros, alors que son montant total est supérieur à 1 milliard d'euros : l'effet de levier de l'intervention publique est donc très important. Il faut défendre ce modèle français qui est essentiel.

Sur la commercialisation des produits périssables dans les grandes surfaces, il y a un vrai risque de diminution des dons aux associations d'aide alimentaire en raison d'une meilleure gestion des ventes à prix cassés à l'approche de la date de péremption grâce notamment au numérique, sachant que seuls peuvent être donnés des produits qui ne sont pas périssables dans les quarante-huit heures. Mais le numérique peut aussi être une chance pour les associations permettant de valoriser les dons des grandes surfaces.

La question de l'après 2020 est très importante. La perspective de raccrocher ce fond au FSE est plutôt inquiétante. Vous en avez probablement tous fait l'expérience sur votre territoire, les délais de traitement extrêmement longs du FSE fragilisent les associations. Le maintien, dans un système simple et souple, du niveau des crédits de l'aide alimentaire au niveau européen devrait être un sujet de négociation pour notre Gouvernement.

Je souhaiterais conclure en disant que l'on n'insistera jamais assez sur l'originalité du modèle français, qui se caractérise par la diversité des produits distribués, la stabilité des associations mais également par sa capacité d'inclusion. Inclusion des personnes qui reçoivent l'aide alimentaire bien sûr mais également des bénévoles, dont la moyenne d'âge est de 61 ans

environ. Ce mouvement social, fort et inclusif pour toutes ses parties prenantes, mérite d'être soutenu.

**M. Éric Bocquet, rapporteur spécial.** – Le bénévolat joue vraiment un rôle clef dans le système français d'aide alimentaire. Il n'est d'ailleurs pas toujours simple de recruter de nouveaux bénévoles, d'autant qu'il est souvent nécessaire qu'ils disposent de certaines qualifications, sachent par exemple respecter la chaîne du froid, des règles d'hygiène, etc. Par ailleurs, le rôle des épiceries sociales est à encourager puisque la participation citoyenne symbolique participe de la dignité de la personne.

Pour toutes les raisons évoquées, je considère également que ce modèle français doit être préservé, puisqu'il a démontré toute sa pertinence.

**La commission a donné acte aux rapporteurs spéciaux de leur communication et en a autorisé la publication sous la forme d'un rapport d'information.**



---

## LISTE DES DÉPLACEMENTS

### Déplacement à Compiègne

---

*Jeudi 12 avril 2018*

#### **Banque alimentaire de l'Oise**

- Mme Martine CANABATE, présidente de la banque alimentaire de l'Oise ;
- M. Charles CHAUFFIER, vice-président de la banque alimentaire de l'Oise ;
- et leur équipe de bénévoles ;
- Mme Marie CASTAGNÉ, chargée des relations extérieures de la Fédération française des banques alimentaires.

### Déplacement à Chantilly

---

*Jeudi 12 avril 2018*

#### **Épicerie sociale « Entraide la Source » à Chantilly**

- Mme Roseline MONTAGU, présidente de l'épicerie sociale et son équipe de bénévoles.



---

## LISTE DES PERSONNES ENTENDUES

### I. AUDITIONS AU SÉNAT

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

- M. Jean-Philippe VINQUANT, directeur général de la cohésion sociale ;
- Mme Angèle ARCHIMBAUD, cheffe de bureau « Accès aux droits, économie sociale et insertion solidaire » ;
- M. Jean-François BOURDAIS, directeur de projet, chargé du pilotage du Fonds européen d'aide aux plus démunis ;
- Mme Marie NONORGUE, cheffe du bureau « Budgets et performance » ;

#### **Direction générale des finances publiques (DGFIP)**

- M. Olivier TOUVENIN, sous-directeur « Dépenses et recettes de l'État et des opérateurs » ;
- M. Charles SIMONNET, chef du Bureau CE-2A.

#### **Direction du budget**

- M. Jean-François JUERY, sous-directeur, 6e sous-direction ;
- Mme Marguerite MALLIARD, cheffe du bureau 6BSI.

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

- M. Jean-Louis ROUQUETTE, président ;
- M. Michel PELTIER, membre du collège de la CICC.

#### **FranceAgriMer**

- Mme Christine AVELIN, directrice générale ;
- Mme Véronique BORZEIX, directrice générale adjointe.

### **Table ronde des associations**

- *Association nationale de développement des épiceries solidaires (ANDES)* : M. Jérôme BONALDI, président, et Mme Emmanuelle ZEHREN, chargée de l'animation du réseau ;

- *Croix-Rouge française* : Mme Valérie BETTINGER, responsable du pôle aides matérielles à la direction des activités bénévoles et de l'engagement ;

- *Fédération française des banques alimentaires* : M. Francis Gaillard, vice-président et trésorier de la FFBA et Mme Marie CASTAGNÉ, chargée des relations extérieures ;

- *Restos du cœur* : MM. Jean-Louis GUESDON, secrétaire général, et Louis CANTUEL, responsable des relations institutionnelles ;

- *Secours populaire français* : M. Mathieu HUMBERT, directeur des ressources et relations institutionnelles.

## **II. CONTRIBUTION ÉCRITE**

- **Commission européenne** (Direction générale Emploi, Affaires sociales et inclusion, Unité D4).

**ANNEXES**



## OPERATION ACHAT DE DENREES - Opération par voie de marché

## I. ORGANIGRAMME DE FRANCEAGRIMER

Source : FranceAgriMer

Autres fonctions support et encadrement supérieur, dont service Juridique et de la coordination communautaire (suivi des créances et des irrégularités,) et Mission appui au pilotage et à la gouvernance (analyse de risque et suivi des fraudes),

**Secrétariat Général**  
**Service des affaires financières**  
**Unité Achats /Marchés**  
**PASSER LE MARCHÉ**

- Gestion des procédures de mise en concurrence pour l'achat des denrées (avis de publication de marché, rédaction de la partie administrative du dossier de consultation, réception et dépouillement des dossiers de candidatures/offres/échantillons, organisation de la commission des achats pour le choix des candidats...).
- Organisation des tests de dégustation à partir des échantillons remis par les soumissionnaires.
- Notification du marché aux attributaires.

**Direction Interventions**  
**Service Régulation des marchés et programmes sociaux**  
**Unité Programmes Sociaux**  
**EXECUTION DU MARCHÉ FEAD**

- Appui technique à l'unité Marchés pour la rédaction du cahier des charges et le dépouillement de l'appel d'offres
- Vérification de la bonne exécution des marchés par les fournisseurs de produits sur la base des bons de livraisons attestés par les organisations partenaires et de contrôles par sondage (caractéristiques et emballages des produits réalisés après analyse de risques)
- Liquidation et ordonnancement des paiements.
- Application des sanctions prévues au cahier des charges

**Direction Interventions**  
**Service Contrôles et normalisation**  
**CONTROLE SUR PLACE DE L'EXECUTION DU MARCHÉ FEAD**

- Diffusion du programme annuel de contrôle aux services territoriaux en charge de la réalisation de ces vérifications.

**Direction Générale****Délégation Certificats de service fait****CONTRÔLE DU MARCHÉ FEAD AVEC ETABLISSEMENT DU CSF**

- Rédaction du plan de contrôle « marché » et élaboration d'une méthode d'échantillonnage + suivi du plan de contrôle et pilotage de la bonne réalisation de ce programme
- Élaboration des CSF et documentation (copie des pièces du marché, copie des factures etc.) effectuées à partir de la demande de paiement et des pièces justificatives de FAM « bénéficiaire »,
- Dossier unique de gestion pour chaque opération (lot) par demandes de paiement présenté par FAM « bénéficiaire »
- Saisie du CSF dans le SI
- Échanges avec le pôle de certification avant validation des CSF dans l'appel de fonds

**Services Territoriaux****CONTRÔLE SUR PLACE DE L'EXECUTION DU MARCHÉ FEAD**

Réalisation des vérifications sur place portant sur les caractéristiques des produits et leurs livraisons.

**Agence Comptable**

Visa des dépenses et recettes afférentes au marché « achats de denrées »

- Enregistrement comptable des dépenses et recettes.
- Exécution et comptabilisation des décaissements et encaissements.
- Prise en charge comptable des titres de recettes.
- Réception des crédits communautaires via DCM ministère sociaux suite aux appels de fonds

- Service bénéficiaire
- Service gestionnaire
- Autres services impliqués dans la gestion du FEAD





## II. LISTE DES PRODUITS DES CAMPAGNES FEAD 2016, 2017, 2018

<b>FEAD 2016</b> 43 produits 141 lots 1460 Paiements	<b>FEAD 2017</b> 33 produits 94 lots 1354 Paiements	<b>FEAD 2018</b> 33 produits 95 lots
Ananas au sirop léger	Beurre doux congelé	Beurre doux surgelé
Beurre doux frais	Beurre doux frais	Café moulu (100% arabica)
Beurre doux surgelé	Biscuits fourrés au chocolat	Céréales type pétales au chocolat
Café moulu	Café moulu (50% arabica – 50% robusta)	Chocolat en poudre petit déjeuner
Céréales petit déjeuner riz et blé complet	Céréales petit déjeuner riz et blé complet	Cocktail de fruits au sirop léger
Chocolat noir 65%	Chocolat au lait	Purée de pommes bananes sans sucre ajouté
Chocolat en poudre petit déjeuner	Chocolat en poudre petit déjeuner	Confiture extra de fraises
Confiture extra d'abricots avec morceaux	compote de pommes sans sucre ajouté	Coquillettes
Côte de porc avec os	Confiture de fraise	Crème dessert chocolat
Crème dessert chocolat	Crème dessert chocolat	Emmental
Crème dessert vanille	emmental	Escalopes de poulet surgelées
Cuisses de poulet déjointées surgelées	Farine type 65	Farine de blé type 55
Emincé de poulet au curry et riz	Filet de poisson blanc surgelé	Flageolets verts extra-fins
Emmental	Fromage fondu (type "vache qui rit")	Fromage fondu
Escalopes de dinde surgelées	Graine de couscous calibre moyen	Galettes bretonnes pur beurre
Farine type 65	Haricots verts très fins	Graine de couscous calibre moyen
Filets de poisson blanc surgelés	Huile de tournesol	Haricots verts très fins
Fromage fondu	Lait demi écrémé UHT	Huile de tournesol
Galettes type palets bretons	Lasagnes saumon épinards	Lait demi-écrémé UHT
Gâteau de semoule avec raisins, nappage caramel	Lentilles cuisinées (carottes oignons...)	Lasagnes saumon épinards
Graine de couscous calibre moyen	Pâtes Penne regate	Lentilles cuisinées
Haricots verts très fins	pêches au sirop	Petits pois très fins carottes
Huile de tournesol	Petits pois très fins / carottes	Portions de filet de poisson blanc surgelées
Lait demi écrémé UHT	Poulet sauce champignons et pâtes	Poulet basquaise et riz
Lait entier concentré non sucré	Purée de pommes de terre en flocons	Purée de pommes de terre en flocons deshydratés
Lasagnes pur bœuf surgelées	Ratatouille	Ratatouille
Lentilles cuisinées	Raviolis de bœuf	Ravioli bolognaise
Mouliné de légumes variés (déshydraté)	Riz au lait avec raisins, nappage caramel	Riz long étuvé
Pâtes Torti	Riz long étuvé	Sardines à l'huile
Petits pois très fins / carottes	Steak haché surgelé de bœuf 15% MG	Steak haché surgelé de bœuf 15% MG
Poires au sirop	Sucre en poudre	Sucre en morceaux n°4
Poisson blanc à la bordelaise surgelé	Thon entier listao au naturel	Thon entier au naturel (listao)
Purée de pommes de terre en flocons	Volaille (escalope de dinde)	Velouté de poireaux pommes de terre
Purée pommes-bananes sans sucre ajouté		
Quiche lorraine surgelée		
Ratatouille		
Riz long étuvé		
Sardines à l'huile		
Steak haché de bœuf 15% MG surgelé		
Sucre en morceaux n°4		
Sucre en poudre		
Taboulé aux tomates		
Thon entier au naturel		

Source : FranceAgriMer



### III. ALLOTISSEMENT DU MARCHÉ POUR LA CAMPAGNE 2018

- **Allotissement :**

**Le marché est alloté en 95 lots numérotés de 500 à 594.**

Chacun des lots fait l'objet d'un marché séparé. L'opérateur économique peut présenter une offre pour un ou plusieurs lots, voire l'ensemble des lots. **Chaque lot ne peut faire l'objet que d'une seule offre et du dépôt d'un même exemplaire type du produit proposé.**

Présentation des lots :

Organisation Partenaire	Montant HT plafond	N° lot	Produits	Produit basique	Produit élaboré
RC	1 450 237,00 €	500	Beurre doux surgelé	X	
RC	94 787,00 €	501	Café moulu (100% arabica)		X
RC	189 573,00 €	502	Céréales type pétales au chocolat		X
RC	284 360,00 €	503	Chocolat en poudre petit déjeuner		X
RC	1 327 014,00 €	504	Cocktail de fruits au sirop léger		X
RC	189 573,00 €	505	Compote de pommes bananes allégée en sucres		X
RC	189 573,00 €	506	Confiture extra de fraises		X
RC	189 573,00 €	507	Coquillettes	X	
RC	853 081,00 €	508	Crème dessert chocolat		X
RC	947 867,00 €	509	Escalopes de poulet surgelées	X	
RC	142 180,00 €	510	Farine de blé type 55	X	
RC	284 360,00 €	511	Flageolets verts extra-fins		X
RC	331 754,00 €	512	Galettes bretonnes pur beurre		X
RC	189 573,00 €	513	Graine de couscous calibre moyen	X	
RC	568 720,00 €	514	Haricots verts très fins		X
RC	426 540,00 €	515	Huile de tournesol	X	
RC	7 692 452,00 €	516	Lait demi-écrémé UHT	X	
RC	568 720,00 €	517	Lasagnes saumon épinards surgelées		X
RC	568 720,00 €	518	Lentilles cuisinées		X
RC	568 720,00 €	519	Petits pois très fins carottes		X
RC	947 867,00 €	520	Portions de filet de poisson blanc surgelées	X	
RC	473 934,00 €	521	Poulet basquaise et riz		X
RC	94 787,00 €	522	Purée de pommes de terre en flocons déshydratés		X
RC	379 147,00 €	523	Ratatouille		X

Organisation Partenaire	Montant HT plafond	N° lot	Produits	Produit basique	Produit élaboré
RC	379 147,00 €	524	Ravioli bolognaise		X
RC	189 573,00 €	525	Riz long étuvé	X	
RC	1 421 801,00 €	526	Sardines à l'huile		X
RC	1 895 735,00 €	527	Steak haché surgelé de bœuf 15% MG	X	
RC	1 421 801,00 €	528	Thon entier au naturel (listao)		X
RC	284 360,00 €	529	Velouté de poireaux pommes de terre		X
CRF	1 618 028,00 €	530	Beurre doux surgelé	X	
FFBA		530			
CRF	1 159 796,00 €	531	Café moulu (100% arabica)		X
FFBA		531			
CRF	421 543,00 €	532	Céréales type pétales au chocolat		X
FFBA		532			
FFBA	560 626,00 €	533	Chocolat en poudre petit déjeuner		X
CRF	438 734,00 €	534	Cocktail de fruits au sirop léger		X
FFBA		534			
CRF	405 878,00 €	535	Compote de pommes bananes allégée en sucres		X
FFBA		535			
CRF	444 923,00 €	536	Confiture extra de fraises		X
FFBA		536			
CRF	494 966,00 €	537	Coquillettes	X	
FFBA		537			
CRF	481 058,00 €	538	Crème dessert chocolat		X
FFBA		538			
FFBA	731 964,00 €	539	Emmental		X
FFBA	1 559 460,00 €	540	Escalopes de poulet surgelées	X	
FFBA	223 572,00 €	541	Farine de blé type 55	X	
CRF	410 144,00 €	542	Flageolets verts extra-fins		X
FFBA		542			
FFBA	748 886,00 €	543	Fromage fondu		X
FFBA	268 726,00 €	544	Graine de couscous calibre moyen	X	
CRF	499 598,00 €	545	Haricots verts très fins		X
FFBA		545			
CRF	927 825,00 €	546	Huile de tournesol	X	
FFBA		546			
CRF	5 601 913,00 €	547	Lait demi-écrémé UHT	X	
FFBA		547			
FFBA	604 083,00 €	548	Lasagnes saumon épinards surgelées		X
CRF	432 874,00 €	549	Lentilles cuisinées		X
FFBA		549			
CRF	507 827,00 €	550	Petits pois très fins carottes		X
FFBA		550			
CRF	787 991,00 €	551	Portions de filet de poisson blanc surgelées	X	
FFBA		551			
FFBA	898 401,00 €	552	Poulet basquaise et riz		X
CRF	490 372,00 €	553	Purée de pommes de terre en flocons déshydratés		X
FFBA		553			
FFBA	420 559,00 €	554	Ratatouille		X
CRF	738 791,00 €	555	Ravioli bolognaise		X
FFBA		555			

Organisation Partenaire	Montant HT plafond	N° lot	Produits	Produit basique	Produit élaboré
CRF	644 533,00 €	556	Riz long étuvé	X	
FFBA		556			
FFBA	1 067 843,00 €	557	Sardines à l'huile		X
CRF	1 974 418,00 €	558	Steak haché surgelé de bœuf 15% MG	X	
FFBA		558			
CRF	366 563,00 €	559	Sucre en morceaux n°4	X	
FFBA		559			
CRF	1 281 631,00 €	560	Thon entier au naturel (listao)		X
FFBA		560			
CRF	209 932,00 €	561	Velouté de poireaux pommes de terre		X
FFBA		561			
SPF	1 437 904,00 €	562	Beurre doux surgelé	X	
SPF	773 672,00 €	563	Café moulu (100% arabica)		X
SPF	528 418,00 €	564	Céréales type pétales au chocolat		X
SPF	665 455,00 €	565	Chocolat en poudre petit déjeuner		X
SPF	504 220,00 €	566	Cocktail de fruits au sirop léger		X
SPF	438 201,00 €	567	Compote de pommes bananes allégée en sucres		X
SPF	474 024,00 €	568	Confiture extra de fraises		X
SPF	552 944,00 €	569	Coquillettes	X	
SPF	633 303,00 €	570	Crème dessert chocolat		X
SPF	783 804,00 €	571	Emmental		X
SPF	1 023 264,00 €	572	Escalopes de poulet surgelées	X	
SPF	390 270,00 €	573	Farine de blé type 55	X	
SPF	335 168,00 €	574	Flageolets verts extra-fins		X
SPF	892 059,00 €	575	Fromage fondu		X
SPF	784 868,00 €	576	Galettes bretonnes pur beurre		X
SPF	411 326,00 €	577	Graine de couscous calibre moyen	X	
SPF	694 538,00 €	578	Haricots verts très fins		X
SPF	1 084 164,00 €	579	Huile de tournesol	X	
SPF	3 848 190,80 €	580	Lait demi-écrémé UHT	X	
SPF	296 308,00 €	581	Lasagnes saumon épinards surgelées		X
SPF	230 372,00 €	582	Lentilles cuisinées		X
SPF	720 570,00 €	583	Petits pois très fins carottes		X
SPF	559 978,00 €	584	Portions de filet de poisson blanc surgelées	X	
SPF	571 937,00 €	585	Poulet basquaise et riz		X
SPF	691 503,00 €	586	Purée de pommes de terre en flocons déshydratés		X
SPF	283 866,00 €	587	Ratatouille		X
SPF	391 681,00 €	588	Ravioli bolognaise		X
SPF	573 792,00 €	589	Riz long étuvé	X	
SPF	761 490,00 €	590	Sardines à l'huile		X
SPF	1 372 137,00 €	591	Steak haché surgelé de bœuf 15% MG	X	
SPF	511 784,00 €	592	Sucre en morceaux n°4	X	
SPF	1 025 161,00 €	593	Thon entier au naturel (listao)		X
SPF	210 848,00 €	594	Velouté de poireaux pommes de terre		X

Source : FranceAgriMer