



N° 1432

---

# ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958  
QUATORZIÈME LÉGISLATURE

---

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 10 octobre 2013.

## AVIS

PRÉSENTÉ

AU NOM DE LA COMMISSION DES AFFAIRES SOCIALES SUR LE PROJET DE  
LOI *de finances pour 2014*,

TOME III

SOLIDARITÉ, INSERTION ET ÉGALITÉ DES CHANCES

SOLIDARITÉ

PAR M. CHRISTOPHE SIRUGUE,

Député.

---

---

Voir les numéros : 1395, 1428 (annexe n° 45).



## SOMMAIRE

---

	Pages
<b>INTRODUCTION</b> .....	5
<b>I. LES CRÉDITS DES PROGRAMMES 304, 106, 137 ET 124 : UNE POURSUITE DE L’EFFORT BUDGÉTAIRE DU GOUVERNEMENT EN FAVEUR DE L’ÉGALITÉ ET DE L’INCLUSION SOCIALE</b> .....	7
<b>A. PROGRAMME 304 : « LUTTE CONTRE LA PAUVRETÉ : REVENU DE SOLIDARITÉ ACTIVE ET EXPÉRIMENTATIONS SOCIALES » : DES CRÉDITS EN NETTE AUGMENTATION POUR RÉPONDRE AU DÉFI DE LA PRÉCARISATION</b> .....	7
1. Une priorité donnée au financement du RSA .....	7
a. Une hausse massive des crédits .....	7
b. Des efforts à poursuivre pour permettre au RSA d’atteindre réellement son objectif et sa cible .....	8
2. L’évolution des crédits des autres actions : un constat en demi-teinte .....	9
<b>B. LES CRÉDITS DU PROGRAMME 106 : UNE ATTENTION SPÉCIFIQUE PORTÉE AUX FAMILLES ET AUX JEUNES</b> .....	10
1. L’action 01 : un soutien tout particulier à l’information et à l’accompagnement des jeunes .....	11
2. L’action 03 : des crédits en nette hausse pour la protection des enfants et des familles .....	11
<b>C. PROGRAMME 137, « ÉGALITÉ ENTRE LES FEMMES ET LES HOMMES » : AUGMENTATION DES CRÉDITS ET CRÉATION D’UNE NOUVELLE ACTION : DEUX AXES MAJEURS D’UNE POLITIQUE AMBITIEUSE D’ÉGALITÉ ENTRE LES SEXES</b> .....	13
1. Une politique ambitieuse soutenue par des crédits substantiels .....	13
2. La création d’une action dédiée à la prévention et à la lutte contre la prostitution et la traite des êtres humains .....	13
3. L’évolution des autres actions du programme : une satisfaction globale mais une vigilance nécessaire .....	14

<b>D. LE PROGRAMME 124, « CONDUITE DES POLITIQUES SANITAIRES, SOCIALES, DU SPORT, DE LA JEUNESSE ET DE LA VIE ASSOCIATIVE » : UN PROGRAMME SUPPORT TOURNÉ VERS LA QUALITÉ DES SERVICES ET LA MAÎTRISE DES MOYENS</b> .....	16
<b>II. L'AIDE ALIMENTAIRE : UN ENJEU DE SOLIDARITÉ MAJEUR DANS UN CONTEXTE DE CRISE ÉCONOMIQUE PERSISTANTE</b> .....	18
<b>A. L'AIDE ALIMENTAIRE EN FRANCE : LES ASSOCIATIONS, PARTENAIRES ESSENTIELS DE L'ÉTAT POUR L'ACCÈS À L'ALIMENTATION DES PLUS DÉMUNIS</b> .....	18
1. L'aide alimentaire en France : points de repères .....	18
2. Les associations caritatives, acteurs indispensables de l'aide alimentaire : des structures aux modes de fonctionnement et d'intervention variés .....	19
a. Quatre associations têtes de réseau éligibles au PEAD et pionnières en matière d'aide alimentaire .....	20
b. Des structures plus récentes œuvrant de manière complémentaire .....	21
3. ... mais aux diagnostic et conviction identiques.....	23
a. Un diagnostic partagé.....	23
b. Une conviction analogue.....	24
<b>B. L'AIDE ALIMENTAIRE À LA CROISÉE DES CHEMINS : UN CONTEXTE INSTITUTIONNEL ET BUDGÉTAIRE SOUS HAUTE TENSION QUI IMPOSE D'ENVISAGER DES SOLUTIONS NOUVELLES</b> .....	26
1. Un contexte de réduction budgétaire et de recomposition institutionnelle .....	26
a. Des subventions européennes fragilisées par un cadre institutionnel flou .....	26
b. Des subventions nationales contraintes .....	27
2. ... qui impose une réflexion quant au renouvellement des moyens d'action .....	28
a. Un niveau de don toujours élevé qui doit être préservé par le maintien d'une politique fiscale incitative .....	28
b. Des partenariats avec les industries agro-alimentaires et la grande distribution à consolider .....	29
c. L'incitation fiscale au don des surplus agricoles : une piste de réflexion majeure pour accroître et pérenniser l'aide alimentaire .....	30
<b>TRAVAUX DE LA COMMISSION : EXAMEN DES CRÉDITS</b> .....	33
<b>ANNEXE : LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES PAR LE RAPPORTEUR</b> .....	35

## INTRODUCTION

Votre rapporteur pour avis a l'honneur de présenter, pour la cinquième année consécutive, la mission « Solidarité, insertion et égalité des chances ».

Si, cette année encore, quelques modifications de maquette sont intervenues pour certains programmes, les contours généraux de la mission restent globalement inchangés. Elle se décompose toujours en cinq programmes :

- le programme 304, « Lutte contre la pauvreté : revenu de solidarité active et expérimentations sociales », doté pour la présente loi de finances de plus de 575 millions d'euros en autorisations d'engagement et crédits de paiement ;

- le programme 106, « Actions en faveur des familles vulnérables », qui représente 248,4 millions d'euros ;

- le programme 137, « Égalité entre les femmes et les hommes », auquel sont alloués 24,26 millions d'euros ;

- le programme 124, « Conduite et soutien des politiques sanitaires, sociales, du sport, de la jeunesse et de la vie associative », programme support de la mission, doté à hauteur de 1,536 milliard d'euros.

À ces quatre programmes, auquel le présent rapport va plus particulièrement s'attacher, s'ajoute, pour une très large part de crédits (11,44 milliards d'euros), le programme 157, « Handicap et dépendance », que nous n'évoquons pas ici puisqu'il fait l'objet d'un avis budgétaire spécifique présenté par notre collègue Martine Carrillon-Couvreur.

Cette année encore, la dotation budgétaire de la mission « Solidarité, insertion et égalité des chances » prouve que les problématiques d'insertion et de lutte contre la pauvreté et toutes les formes d'exclusion restent une priorité du Gouvernement. Sans changement de rang par rapport à l'année précédente, la mission « Solidarité » occupe la septième place des missions les mieux dotées du projet de loi de finances pour 2014. Elle bénéficie de plus de 13 milliards d'euros de demande de crédits, en légère hausse par rapport aux crédits ouverts en loi de finances initiale pour 2013.

Presque tous les programmes bénéficient cette année d'une augmentation sensible, voire très importante, des moyens alloués : le programme 304 est celui qui connaît la hausse de crédits la plus spectaculaire avec 171 millions d'euros. Cette augmentation s'explique en grande partie par la très forte progression des crédits destinés au financement du RSA que le Gouvernement a choisi de revaloriser sur les cinq prochaines années afin qu'il acquière enfin la place centrale qui doit être la sienne en matière d'inclusion sociale. Le programme 106 voit lui ses crédits augmenter de 3 millions d'euros tandis que le programme 137

enregistre une hausse de plus de 0,8 million d'euros. Seul le programme 124 enregistre une perte de 24 millions de crédits, sa dotation globale dépassant toutefois encore cette année 1,5 milliard d'euros.

Compte tenu d'un contexte économique et budgétaire toujours particulièrement difficile et contraint, votre rapporteur pour avis ne peut que se féliciter de la volonté du Gouvernement de conduire une politique de solidarité et de justice sociale, dont la présente mission constitue une parfaite illustration.

L'article 49 de la loi organique n° 2001-692 du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances fixe au 10 octobre la date butoir pour le retour des réponses aux questionnaires budgétaires.

À cette date, **91 %** des réponses étaient parvenues.

## I. LES CRÉDITS DES PROGRAMMES 304, 106, 137 ET 124 : UNE POURSUITE DE L'EFFORT BUDGÉTAIRE DU GOUVERNEMENT EN FAVEUR DE L'ÉGALITÉ ET DE L'INCLUSION SOCIALE

### A. PROGRAMME 304 : « LUTTE CONTRE LA PAUVRETÉ : REVENU DE SOLIDARITÉ ACTIVE ET EXPÉRIMENTATIONS SOCIALES » : DES CRÉDITS EN NETTE AUGMENTATION POUR RÉPONDRE AU DÉFI DE LA PRÉCARISATION

À l'occasion de la préparation du plan pluriannuel contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale, adopté lors du comité interministériel de lutte contre les exclusions (CILE) le 21 janvier 2013, le constat a été dressé d'une précarisation d'une part grandissante de la population française. La part des personnes en situation de pauvreté a en effet progressé de 1,2 point entre 2002 et 2010, pour s'établir à 14,1 %, l'augmentation du nombre de personnes pauvres touchant particulièrement les moins de 18 ans, dont le taux de pauvreté atteint 19,6 %.

Le programme 304 a pour ambition de lutter contre la pauvreté par la mise en œuvre du revenu de solidarité active (RSA) ainsi que d'autres dispositifs, dont l'aide alimentaire. Des crédits finançant des expérimentations ou promouvant l'économie sociale et solidaire y figurent également.

Ce programme, décliné en cinq actions comme le rappelle le tableau ci-dessous est doté pour 2014 de 575,4 millions d'euros contre 404,5 millions d'euros en 2013, soit une hausse de 42 %, signe de la volonté du Gouvernement de poursuivre son action en direction des plus démunis.

ARCHITECTURE DU PROGRAMME 304

11	Revenu de solidarité active
12	Économie sociale et solidaire
13	Autres expérimentations
14	Aide alimentaire
15	Qualification en travail social

#### 1. Une priorité donnée au financement du RSA

##### a. Une hausse massive des crédits

La totalité de l'action n° 11, « Revenu de solidarité active », est constituée de la contribution de l'État au Fonds national des solidarités actives (FNSA), qui s'élèvera pour 2014 à 544 millions d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement.

Ces crédits représentent 94,5 % du montant total alloué au programme 304 et sont en hausse de plus de 46 % par rapport à la précédente loi de finances. Cette augmentation tient compte de la décision issue du plan pluriannuel de lutte contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale, qui prévoit que le RSA sera revalorisé deux fois par an, de 2013 à 2017 pour atteindre une augmentation de 10 % de son montant en 5 ans.

***b. Des efforts à poursuivre pour permettre au RSA d'atteindre réellement son objectif et sa cible***

Conformément à la lettre de mission du Premier ministre du 7 mars 2013, votre rapporteur pour avis a remis, le 15 juillet dernier, un rapport relatif au dispositif de soutien aux revenus d'activité des travailleurs pauvres. Les préconisations de ce rapport partent du constat que le RSA activité et la prime pour l'emploi ne répondent pas pleinement à leurs objectifs initiaux. En effet, le RSA activité connaît un taux de non-recours trop important (près de 70 %) et la prime pour l'emploi n'est pas assez ciblée et réactive.

Réalisé à partir des réflexions menées par un groupe de travail dédié, le rapport remis au Premier ministre conclut notamment à la nécessité de réformer le RSA activité et la prime pour l'emploi, en les remplaçant par une nouvelle prestation : la prime d'activité. Cette prime unique constituerait un progrès important car elle permettrait, du fait de sa simplicité et de son découplage de l'image négative du RSA, de lutter activement contre le non-recours massif qui touche actuellement le RSA activité. Par ailleurs, cette nouvelle prestation aurait l'avantage d'être attribuée uniquement sous condition de ressources, sans aucune restriction liée à l'âge, afin d'éviter les écueils du RSA jeunes dont n'ont bénéficié que 9 000 allocataires.

Pour des raisons de calendrier évidentes, les suites qui seront données à ces préconisations n'ont pu être intégrées au projet de loi de finances pour 2014. Votre rapporteur pour avis restera donc attentif à ce que les nouvelles orientations inscrites dans le rapport remis au Premier ministre trouvent une concrétisation budgétaire la plus rapide possible.

Enfin, concernant plus spécifiquement le RSA Mayotte, votre rapporteur pour avis s'est étonné lors de l'examen en commission élargie d'une baisse de crédits de 50 % par rapport à l'année 2012, baisse non expliquée par le programme annuel de performances. La seconde revalorisation de 33 % du RSA mahorais prévue pour être effective au 1<sup>er</sup> janvier 2014 pour porter son montant à 50 % du RSA de métropole, ajoutée au fait qu'il a bénéficié d'une revalorisation de 2 % en septembre 2013, comme le RSA de métropole, au titre du plan de lutte contre la pauvreté, rendait cette baisse incompréhensible. À la suite de demandes d'éclaircissement formulées au cabinet de Madame la ministre déléguée chargée des personnes handicapées et de la lutte contre l'exclusion, il apparaît que cette baisse de crédits tient bien compte des revalorisations susmentionnées, mais aussi de la sur-budgétisation constatée pour l'année 2013, au cours de laquelle une



infime partie des crédits ouverts en loi de finances initiale a été réellement consommée.

## **2. L'évolution des crédits des autres actions : un constat en demi-teinte**

L'action n° 12, « Économie sociale et solidaire », porte les crédits destinés à soutenir le développement du secteur de l'économie sociale et solidaire, à favoriser l'émergence de nouveaux modèles économiques de développement, à appuyer les capacités d'innovation des entreprises associatives, coopératives et mutualistes et à favoriser l'expérimentation en lien avec les orientations européennes pour l'entrepreneuriat social. Elle est dotée de 5 millions d'euros pour le prochain exercice, contre 5,08 millions l'an passé, soit un niveau sensiblement préservé. Cette dotation comprend d'abord des crédits de fonctionnement à hauteur de 175 000 euros destinés à couvrir les frais de déplacement, d'animation et de communication du réseau des correspondants régionaux de l'économie sociale et solidaire. Elle comprend ensuite, pour un montant de 4,825 millions d'euros, des dépenses d'intervention visant à renforcer l'ingénierie déployée par les grands réseaux à l'égard des structures adhérentes et à favoriser la structuration des acteurs tant au niveau national que local, de façon à conforter le secteur et à faciliter le dialogue.

L'action n° 13, « Autres expérimentations », bénéficiera en 2014 de crédits à hauteur de 981 487 euros. Ces crédits permettront de soutenir les actions des associations têtes de réseaux, notamment l'Agence nouvelle des solidarités actives (ANSA), en matière d'expérimentations, de mutualisation et de diffusion des bonnes pratiques entre les territoires. Ils permettront également, dans le cadre de la mise en œuvre du Plan de lutte contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale, de financer le développement de démarches d'ingénierie sociale au profit des services déconcentrés pour renforcer leur capacité d'appui aux initiatives visant à renforcer le lien social et le développement social dans les territoires. Votre rapporteur pour avis déplore que cette action, dont la dénomination même reste floue, voie ses crédits baisser de plus de 17 % sur un an, sans qu'aucune explication à cette diminution n'ait été fournie par le Gouvernement, ni dans le projet annuel de performances, ni dans les réponses au traditionnel questionnaire budgétaire.

L'action n° 14, « Aide alimentaire », se voit attribuer pour 2014 des crédits d'un montant de 23,38 millions d'euros, en légère hausse par rapport à l'an dernier (23,18 millions d'euros). Sur ce montant, 15,4 millions d'euros sont consacrés à l'aide alimentaire nationale. Les 8 millions d'euros restant sont délégués aux services déconcentrés chargés de la cohésion sociale pour l'appui à la gestion locale de l'aide alimentaire et au fonctionnement des lieux de distribution. La précarisation croissante d'une partie de la population rend le sujet de l'aide alimentaire particulièrement sensible. C'est pourquoi votre rapporteur pour avis, d'une part se félicite du maintien du niveau d'engagement de l'État et a, d'autre part, décidé de consacrer la seconde partie de ce rapport à cette question (cf. *infra*).

L'action n° 15, « Qualification en travail social », est dotée en 2014 de 2,08 millions d'euros, soit, à l'euro près, les mêmes crédits que ceux alloués pour l'année 2013. Ces crédits sont destinés à promouvoir l'amélioration de la qualité des formations des travailleurs sociaux, qui constitue un levier d'action important pour garantir une adéquation des pratiques professionnelles aux besoins des usagers. Cette évolution sera d'ailleurs l'objet des États généraux du travail social, dont la tenue a été annoncée en janvier dernier par le Président de la République et qui se dérouleront au cours de l'année 2014.

## **B. LES CRÉDITS DU PROGRAMME 106 : UNE ATTENTION SPÉCIFIQUE PORTÉE AUX FAMILLES ET AUX JEUNES**

Le programme 106 « Actions en faveur des familles vulnérables » concourt principalement à la protection des personnes vulnérables, qu'elles soient majeures ou mineures, en accompagnement, en complément ou en substitution de l'aide familiale. Il s'inscrit dans le cadre des orientations stratégiques de la politique familiale.

Son architecture est relativement stable depuis plusieurs années, articulée autour de trois actions. Toutefois, et comme l'année précédente déjà, l'action 02, « Soutien en faveur des familles monoparentales » existe toujours dans le projet de loi de finances pour 2014 mais ne se voit attribuer aucun crédit. Cette action était autrefois destinée à verser l'allocation de parent isolé, qui depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2011 est intégrée au RSA socle. Elle ne subsiste cette année encore que pour traiter d'éventuels restes à payer, en attendant d'être supprimée.

Le programme 106 se décompose donc en deux actions réellement budgétées. L'action 01, « Accompagnement des jeunes et des familles vulnérables », assure un premier niveau d'intervention visant à offrir aux enfants et aux jeunes, par des mesures de prévention des risques ou d'accompagnement spécifiques, une protection et des conditions de vie de nature à permettre leur bon développement et leur inscription dans un parcours d'autonomie. L'action 03, « Protection des enfants et des familles », consiste en un second niveau d'intervention qui concerne la protection des enfants ou des adultes vulnérables en danger ou en risque de danger de maltraitance ou de délaissement, ainsi que des adultes qui, du fait d'une perte de leurs facultés, ont besoin d'un accompagnement ou d'une protection juridique.

Doté pour 2014 de 248,4 millions d'euros, le programme bénéficie d'une augmentation de crédits de plus de 1,2 % par rapport à 2013, année qui avait déjà vu une progression de près de 5 % de la dotation. Le Gouvernement fait donc la preuve, cette année encore, de l'attention qu'il porte à la politique de soutien envers les familles les plus en difficulté, dans un contexte de fragilisation des liens familiaux et d'un accroissement de la précarité pour de nombreuses familles.

## **1. L'action 01 : un soutien tout particulier à l'information et à l'accompagnement des jeunes**

En 2014, les dépenses d'intervention portées par l'action 01, « Accompagnement des jeunes et des familles vulnérables », s'élèvent à 9,6 millions d'euros.

Ces crédits financent principalement le réseau des 220 établissements d'information, de conseil conjugal et familial (EICCF) qui sont conventionnés et subventionnés par l'État en vertu d'un décret du 23 mars 1993, pour leur permettre d'accomplir les missions suivantes : accueil, information et orientation de la population sur les questions relatives à la sexualité ; préparation des jeunes à la vie de couple ; entretiens préalables à l'interruption volontaire de grossesse ; accueil et conseil aux personnes confrontées à des dysfonctionnements familiaux, etc.

Cette dotation finance également le soutien aux dispositifs en faveur des jeunes, constitués principalement par les points d'accueil et d'écoute jeunes (PAEJ), portés jusqu'en 2012 par le programme 177, « Prévention de l'exclusion et insertion des personnes vulnérables ».

En revanche, le financement des dispositifs de médiation familiale et des réseaux d'écoute, d'appui et d'accompagnement des parents qui représentaient un montant total de 5,5 millions d'euros en 2013, est exclu du programme 106 à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2014, le financement de la dépense étant à compter de cette date assuré intégralement par la Caisse nationale des allocations familiales (CNAF).

Votre rapporteur pour avis s'était étonné de cette décision et a interrogé le Gouvernement à ce sujet lors de l'examen du budget Solidarité en commission élargie. Les explications de Madame la ministre déléguée chargée de la famille ont été de nature à le rassurer : ce transfert à la CNAF, loin de constituer un désengagement de l'État, répond d'abord en partie à une demande des associations qui militent depuis des années pour davantage de rationalisation et de sécurisation dans leur dialogue avec la puissance publique et dans la pérennisation de leurs financements. De plus, la dernière convention d'objectifs et de gestion entre l'État et la CNAF prévoit l'instauration de schémas territoriaux de soutien aux familles qui permettront à l'État d'exercer un contrôle et une évaluation des politiques menées sur le terrain.

## **2. L'action 03 : des crédits en nette hausse pour la protection des enfants et des familles**

L'action 03, « Protection des enfants et des familles », bénéficie d'une dotation à hauteur de 238,8 millions d'euros, soit une très large part (96,1 %) des crédits du programme. Les crédits de cette action sont en augmentation de 8,7 millions d'euros par rapport à l'année passée.

Cette dotation correspond en premier lieu à des crédits de fonctionnement composés, d'une part, d'une subvention à l'agence française de l'adoption (AFA) <sup>(1)</sup> pour un montant de 2,9 millions d'euros et, d'autre part, d'une provision de 0,1 million d'euros au titre des frais de justice du programme.

La dotation pour 2014 correspond en second lieu à une série de dépenses d'intervention. Un financement est ainsi prévu, à hauteur de 0,8 million d'euros, au profit des têtes de réseau des associations œuvrant dans le domaine de la protection des enfants et des familles et de la lutte contre les dérives sectaires, ainsi qu'au cofinancement, avec les départements, des organisations régionales de concertation sur l'adoption (ORCA), services spécialisés interdépartementaux pour la préparation d'adoption d'enfants grands ou handicapés.

Des crédits d'un montant de 2,4 millions d'euros sont inscrits au titre de la contribution de l'État, à côté des conseils généraux, au financement du GIPED, groupement d'intérêt public « Enfance en danger », gestionnaire du service national d'accueil téléphonique de l'enfance en danger (SNATED) et de l'observatoire national de l'enfance en danger (ONED).

Enfin, dans le cadre du financement de la protection juridique des majeurs, une dotation de 202,5 millions d'euros est prévue pour le financement des mandataires. Conformément à la loi du 5 mars 2007 portant réforme de la protection juridique des majeurs, entrée en vigueur au 1<sup>er</sup> janvier 2009, les mesures de protection peuvent être exercées selon 3 modalités : par des services mandataires ; par des mandataires individuels ou encore par des mandataires préposés d'établissement. 29,2 millions d'euros sont inscrits en ce qui concerne les mandataires individuels. Ce chiffre est supérieur de près de 10 millions d'euros à celui de la dotation de l'année 2013. Certes, le projet annuel de performances mentionne que la dotation 2014 intègre un effet prix (augmentation de 2 % correspondant à la prévision de revalorisation du SMIC horaire) et un effet volume (qui part du constat du nombre croissant de mesures confiées à cette catégorie d'intervenant) mais une augmentation de dotation aussi conséquente sur ce seul poste d'intervention est suffisamment inhabituelle pour appeler l'attention.

Soucieux d'éclaircir cette question, votre rapporteur pour avis a également interrogé Madame la ministre déléguée chargée de la famille sur ce sujet lors de l'examen des crédits du programme 106 en commission élargie et a été pleinement informé à cette occasion. Sur les 10 millions d'euros d'augmentation constatés et correspondant à des besoins nouveaux, 4,8 millions sont la conséquence directe de l'effet prix mentionné ci-dessus, quand 2,3 millions traduisent eux l'effet volume. Quant aux 2,8 millions restants, ils sont destinés au paiement d'arriérés au titre de l'année 2013.

---

(1) Celle-ci a été créée en 2005 sous forme de GIP associant l'État, les départements et des personnes morales de droit privé.

Outre que cette réponse a le mérite de rendre parfaitement compte du mode de calcul retenu et d'éclairer parfaitement la représentation nationale, elle constitue une source de satisfaction supplémentaire pour votre rapporteur dans la mesure où il avait été alerté par l'Union syndicale des magistrats sur l'existence et le montant de ces impayés et leur caractère très invalidant pour la bonne exécution des mesures de sauvegarde, les mandataires « déficitaires » refusant parfois de prendre en charge de nouveaux dossiers avant la mise en règle de leur situation financière.

### **C. PROGRAMME 137, « ÉGALITÉ ENTRE LES FEMMES ET LES HOMMES » : AUGMENTATION DES CRÉDITS ET CRÉATION D'UNE NOUVELLE ACTION : DEUX AXES MAJEURS D'UNE POLITIQUE AMBITIEUSE D'ÉGALITÉ ENTRE LES SEXES**

#### **1. Une politique ambitieuse soutenue par des crédits substantiels**

La dotation pour 2014 reflète l'importance essentielle accordée par le Président de la République et le Gouvernement à l'égalité entre les femmes et les hommes. En effet, dans un contexte budgétaire très contraint, le programme 137, « Égalité entre les femmes et les hommes », voit ses crédits augmenter de 3,4 % pour l'année 2014. Ceux-ci passent ainsi de 23,5 millions d'euros en 2013 à 24,3 millions d'euros.

Ce budget permettra, à travers cinq actions, non seulement de faire avancer les droits des femmes, mais aussi de contribuer à la lutte contre les violences et les discriminations fondées sur l'orientation sexuelle et l'identité de genre et à la lutte contre les violences au titre de la mission d'impulsion et de coordination interministérielle confiée par le Premier ministre sur cette question à la ministre des droits des femmes en 2012.

#### **2. La création d'une action dédiée à la prévention et à la lutte contre la prostitution et la traite des êtres humains**

La modernisation de la nomenclature budgétaire, débutée en 2012 et poursuivie en 2013, est appelée à se prolonger en 2014 par la création d'une nouvelle action 15, « Prévention et lutte contre la prostitution et la traite des êtres humains ». Le but est de conférer plus de lisibilité à cette politique, de répondre mieux aux besoins spécifiques de ce public, et de renforcer le pilotage des moyens, notamment ceux dédiés à l'accompagnement sanitaire et social des personnes prostituées, comme l'avait recommandé le rapport de l'Inspection générale des affaires sociales (IGAS) de décembre 2012.

L'architecture du programme 137 ainsi redessiné est décrite dans le tableau ci-après :

#### NOUVELLE ARCHITECTURE DU PROGRAMME 137

11	Égalité entre les femmes et les hommes dans la vie professionnelle, économique, politique et sociale
12	Promotion des droits, prévention et lutte contre les violences sexistes
13	Soutien du programme égalité entre les hommes et les femmes
14	Actions de soutien, d'expérimentation en faveur de l'égalité entre les femmes et les hommes
15	Prévention et lutte contre la prostitution et la traite des êtres humains

La nouvelle action 15 bénéficiera l'année prochaine de crédits à hauteur de 2,4 millions d'euros. Elle est abondée via le transfert des crédits consacrés au financement d'actions de lutte contre la prostitution et la traite des êtres humains en provenance de l'action 12 et d'une économie réalisée sur les moyens de fonctionnement du ministère (action 13). Ceci représente une progression de près de 23 % en comparaison des crédits inscrits dans le projet de loi de finances de l'an dernier, à périmètre constant. Ces crédits sont destinés à soutenir les actions conduites par les associations au niveau national comme au niveau local.

### **3. L'évolution des autres actions du programme : une satisfaction globale mais une vigilance nécessaire**

S'agissant de l'action 11, relative à l'« Égalité entre les femmes et les hommes dans la vie professionnelle, économique, politique et sociale », la prévision de crédits pour 2014 est de 1,94 million d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement, soit une augmentation de près de 0,5 million d'euros sur un an. Cette action contribue à la fois à soutenir les associations favorisant la progression des trajectoires professionnelles des femmes et à financer des actions d'information et de formation visant à favoriser l'accès des femmes aux responsabilités politiques, associatives ou syndicales.

L'action 12, « Promotion des droits, prévention et lutte contre les violences sexistes », vise à garantir l'exercice effectif des droits personnels et sociaux des femmes par la lutte contre les atteintes aux droits et à la dignité. À cet effet, des actions sont financées en particulier dans le champ de la prévention et de la lutte contre les violences faites aux femmes. C'est ainsi que, cette année encore, l'État intervient au travers de cette action pour soutenir le travail des associations sur le terrain. Le montant des crédits prévus en 2014 s'établit à 13,90 millions d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement. La baisse par rapport au budget 2013 s'explique par les différents ajustements internes de crédits opérés vers la nouvelle action 15.

Ce satisfecit global sur le niveau des crédits alloués à l'action 12 ne doit pas masquer un certain nombre d'inquiétudes. Dans le cadre des auditions menées pour la rédaction du présent avis, votre rapporteur a été sensibilisé aux difficultés rencontrées par un certain nombre d'associations. Ainsi, le Mouvement français du Planning familial s'est ouvert des difficultés de trésorerie rencontrées par

certaines de ses structures au niveau local. Si la dotation annuelle du Planning familial pour 2014 est d'un niveau identique à celle perçue depuis plusieurs années (213 000 euros), les écarts de subvention constatés sur le terrain sont pour certains relativement préoccupants.

Tout d'abord, un certain nombre d'associations départementales (9 % des 68 ayant communiqué leurs données chiffrées à l'association tête de réseau) n'ont toujours reçu aucune subvention de la part de l'État. Les aides étant versées *a posteriori* sur déclaration du nombre d'heures de permanence effectuées, les antennes concernées sont dans une situation financière particulièrement délicate.

Il apparaît par ailleurs que les écarts de subvention constatés entre certaines associations et d'autres peuvent être pour le moins surprenants. Ainsi, alors que dans 53 % d'entre elles, comme dans les Yvelines ou les Alpes Maritimes, la subvention versée équivaut à une rémunération de 8 euros par heure de permanence effectuée sur l'année 2013, le taux n'est que de 2 euros de l'heure dans l'Essonne, et même d'1 euro de l'heure dans l'Indre. Au-delà du simple fait que certains de ces montants sont totalement dérisoires et ne peuvent permettre à ces structures de fonctionner correctement, la disparité des taux horaires est à la fois inexplicable, inexpliquée et dangereuse d'un point de vue d'égalité et de développement des territoires.

Enfin, pour une même association, il se révèle parfois impossible de faire des prévisions budgétaires d'une année sur l'autre : si l'on prend l'exemple du département de Saône-et-Loire, la subvention horaire a baissé entre 2012 et 2013, passant de 6 à 5 euros sans aucune explication, ni aucune information préalable.

Votre rapporteur pour avis souhaite à nouveau sensibiliser les services de l'État sur la nécessité pour les associations, partenaires de terrain essentiels à la réussite des politiques définies au niveau national, de pouvoir évaluer précisément le niveau de subvention dont elles pourront bénéficier. À cet objectif essentiel, doit évidemment s'ajouter celui de veiller à combiner politique déconcentrée et égalité des territoires.

L'action 13, consacrée au « Soutien du programme égalité entre les hommes et les femmes », bénéficiera en 2014 de crédits à hauteur d'1,5 million d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement. Cette action finance notamment les dépenses de fonctionnement courant des délégations régionales aux droits des femmes. Considérant l'importance des actions d'information et de communication, notamment pour lutter contre les représentations sexistes et faire changer les mentalités, cette action bénéficie cette année d'un montant d'1 million d'euros transféré du programme support 124, « Conduite et soutien des politiques sanitaires, sociales, du sport, de la jeunesse et de la vie associative », ce qui explique la nette augmentation de crédits dont elle bénéficie par rapport au précédent projet de loi de finances (0,58 million d'euros en 2013). Ce transfert devrait permettre un meilleur pilotage et rendre plus visibles les actions de communication de la politique portée par le programme 137.

Enfin, l'action 14, « Actions de soutien, d'expérimentation en faveur de l'égalité entre les femmes et les hommes », dotée de 4,53 millions d'euros pour 2014, comprend les moyens de l'État permettant le financement d'actions de soutien, d'étude et de recherche, d'expérimentation et d'évaluation au service de l'égalité professionnelle et salariale et de la protection effective des femmes contre les violences. Une partie des crédits de cette action (1,85 million) est ainsi mobilisée au niveau local pour soutenir l'élargissement des choix professionnels des jeunes filles et faciliter l'accès des femmes aux secteurs professionnels qui leur sont traditionnellement peu ouverts.

#### **D. LE PROGRAMME 124, « CONDUITE DES POLITIQUES SANITAIRES, SOCIALES, DU SPORT, DE LA JEUNESSE ET DE LA VIE ASSOCIATIVE » : UN PROGRAMME SUPPORT TOURNÉ VERS LA QUALITÉ DES SERVICES ET LA MAÎTRISE DES MOYENS**

Le programme 124 regroupe l'ensemble des moyens de fonctionnement des administrations du secteur des affaires sociales, de la santé, du sport, de la jeunesse, de la vie associative et de la ville ainsi que les dépenses de personnel du ministère des droits des femmes. Il permet, sur le terrain, de financer le fonctionnement des directions régionales de la jeunesse, des sports et de la cohésion sociale (DRJSCS) et des agences régionales de santé (ARS), ainsi qu'une fraction de celui des directions départementales interministérielles de la cohésion sociale et de la protection des populations.

Ce programme vise d'abord à fournir aux services un appui de qualité pour l'exercice de leurs missions, en termes de ressources humaines, de moyens de fonctionnement, de systèmes d'information, de politique immobilière, de conseil juridique, de logistique, de documentation, ainsi qu'en matière d'études et recherche, de communication et d'affaires internationales et européennes. Il vise ensuite à optimiser les moyens et les modes de fonctionnement dans une logique d'efficacité. Le programme poursuivra en 2014, dans le prolongement des efforts déjà réalisés au cours des années récentes, la réduction des coûts dans les domaines suivants : achats, entretien, véhicules, consommation énergétique, affranchissement, téléphonie, etc.

L'année 2014 sera, en particulier, marquée par la mise en œuvre des réformes arrêtées dans le cadre de la politique de modernisation de l'action publique visant, à la fois, l'amélioration du service rendu et l'optimisation des moyens. Les trois ministères du champ social, qui disposent d'un Secrétaire général commun, ont en effet décidé de réorganiser leurs directions support en administration centrale. Ainsi, la direction des affaires financières, informatiques, immobilières et des services (DAFIIS) et la direction des ressources humaines (DRH) pour le ministère des affaires sociales et de la santé et le ministère des sports, de la jeunesse, de l'éducation populaire et de la vie associative et la direction de l'administration générale et de la modernisation des services (DAGEMO) pour le ministère du travail, de l'emploi, de la formation professionnelle et du dialogue social se transforment fin 2013 pour donner lieu à



trois nouvelles directions spécialisées par « métier » : la direction des ressources humaines (DRH), la direction des finances, des achats et des services (DFAS) et la direction des systèmes d'Information (DSI).

Le programme 124 comporte quatorze actions distinctes, énumérées dans le tableau ci-dessous :

**ACTIONS DU PROGRAMME 124**

10	Fonctionnement des services
11	Systèmes d'information
12	Affaires immobilières
13	Certification des formations
14	Communication
15	Affaires européennes et internationales
16	Statistiques, études et recherche
17	Financement des agences régionales de santé
18	Personnels mettant en œuvre les politiques sociales et de la santé
19	Personnels mettant en œuvre les politiques du sport, de la jeunesse, de l'éducation populaire et de la vie associative
20	Personnels mettant en œuvre les politiques pour les droits des femmes
21	Personnels mettant en œuvre les politiques de la ville, du logement et de l'hébergement
22	Personnels transversaux et de soutien
23	Autres dépenses de personnel

Les crédits connaissent cette année une légère baisse qui fait suite à l'augmentation constatée en 2013. Le programme 124 est en effet doté cette année de 1,536 milliard d'euros de crédits de paiement contre 1,561 milliard d'euros en 2013, ce qui représente une baisse de 1,6 %. Pour mémoire, les crédits avaient augmenté d'un peu plus de 5 % entre 2012 et 2013, passant de 1,481 milliard à 1,561 milliard d'euros.

Les moyens en personnel demeurent maîtrisés. Ainsi, le plafond d'emplois est fixé cette année à 10 947 équivalents temps plein travaillé, soit une diminution de 210 par rapport à 2013. Cette diminution résulte de l'application des engagements gouvernementaux de contrôle de l'emploi public. Ces non-remplacements sont le fruit d'actions de réorganisation interne, de recherche de simplification des procédures et de mutualisation.

S'agissant des dépenses de fonctionnement courant, le regroupement des services supports entraînera des économies d'échelle et une simplification des procédures. Par ailleurs, la mise en œuvre de la réforme des achats de l'État,

pilotée pour l'ensemble des services du ministère par le responsable ministériel des achats permettra, sur les segments d'achats courants, d'améliorer les modes de gestion et de rechercher une plus grande performance dans le contexte contraint des finances publiques.

Les ministères s'inscriront, à cet égard, dans l'objectif général de baisse des dépenses de fonctionnement courant en 2014. Certains besoins inévitables et très spécifiques font toutefois l'objet d'efforts particuliers comme l'investissement pour renouveler l'infrastructure technique informatique de l'administration centrale – devenue obsolète – et pour doter les agences régionales de santé d'outils informatiques adaptés. Les pistes d'économies recherchées pour 2014 se poursuivront notamment dans les domaines des solutions d'impression et d'affranchissement, de la réduction du coût d'acquisition des véhicules, de l'optimisation des dépenses de déplacement et de l'acquisition de fournitures de bureau.

## **II. L'AIDE ALIMENTAIRE : UN ENJEU DE SOLIDARITÉ MAJEUR DANS UN CONTEXTE DE CRISE ÉCONOMIQUE PERSISTANTE**

### **A. L'AIDE ALIMENTAIRE EN FRANCE : LES ASSOCIATIONS, PARTENAIRES ESSENTIELS DE L'ÉTAT POUR L'ACCÈS À L'ALIMENTATION DES PLUS DÉMUNIS**

#### **1. L'aide alimentaire en France : points de repères**

L'aide alimentaire telle que nous la connaissons en France aujourd'hui, est née en 1987 lorsque la Commission européenne a instauré le Programme européen d'aide aux personnes les plus démunies (PEAD), qui autorisait la mise à la disposition des populations les plus en difficulté de la surproduction agricole issue de la politique agricole commune (PAC).

Au fil du temps et face à la disparition de certains stocks européens, les gouvernements successifs se sont lancés dans une entreprise de modernisation de l'aide alimentaire. C'est ainsi qu'en 2004 a été instauré le Programme national d'aide alimentaire (PNAA), financé de 2009 à 2012 en loi de finances initiale dans le programme 177, « Prévention de l'exclusion et insertion des personnes vulnérables » de la mission « Ville et logement ».

Les subventions européennes et nationales annuelles sont gérées et redistribuées aux associations caritatives éligibles (cf. *infra* pour une description de ces structures) par FranceAgriMer, établissement public administratif placé sous la tutelle de l'État, par le biais d'appels d'offres.

Jusqu'à la loi n° 2010-874 du 27 juillet 2010 de modernisation de l'agriculture et de la pêche, il n'existait toutefois pas, en droit français, de définition de l'aide alimentaire. Aujourd'hui, l'article L. 230-6 du code rural et de la pêche maritime précise que : « l'aide alimentaire a pour objet la fourniture de

denrées alimentaires aux personnes les plus démunies. Cette aide est apportée tant par l'Union européenne que par l'État ou toute autre personne morale. ».

Selon des données de l'INSEE publiées en 2011, 3,5 millions de personnes auraient bénéficié de l'aide alimentaire fournie par les associations têtes de réseau, soit 1,450 million de foyers. Conséquence directe de la crise économique, ce chiffre n'a cessé d'augmenter au cours des dernières années, enregistrant même une hausse de 25 % entre 2008 et 2010, comme le montre le tableau ci-dessous :

**NOMBRE DE BÉNÉFICIAIRES DU PEAD**

(en millions)

2006	2,7
2007	2,8
2008	2,8
2009	3,3
2010	3,5

Source : Ministère de l'agriculture,  
Direction générale de l'Alimentation.

Il est important de préciser que le nombre de bénéficiaires de l'aide alimentaire est calculé chaque année par les pouvoirs publics sur la base des données transmises par les quatre associations caritatives têtes de réseau qui bénéficient des denrées du PEAD et du PNAA (cf. *infra*). Les données nationales officielles n'intègrent donc pas les personnes qui ont recours à l'aide alimentaire au travers d'autres associations caritatives, nationales ou locales. Par ailleurs, la comptabilisation du nombre de repas servis pouvant varier d'une association à l'autre selon l'équivalence en poids de nourriture retenue, les chiffres disponibles quant au nombre de bénéficiaires sont nécessairement partiels et ne rendent compte que d'une partie de la demande réelle.

**2. Les associations caritatives, acteurs indispensables de l'aide alimentaire : des structures aux modes de fonctionnement et d'intervention variés ...**

La loi de modernisation de l'agriculture et de la pêche a également fixé un cadre de fonctionnement de l'aide alimentaire en France, en prévoyant une habilitation des structures percevant des contributions publiques et la mise en place d'indicateurs d'activités. L'objectif visé est 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 ».

**a. Quatre associations têtes de réseau éligibles au PEAD et pionnières en matière d'aide alimentaire**

Depuis 1987 et jusqu'en 2013 <sup>(1)</sup>, quatre associations étaient éligibles pour bénéficier des denrées issues du PEAD et du PNAA : la Fédération française des Banques alimentaires, le Secours populaire français, les Restos du Cœur et la Croix-Rouge française.

Chacune fait connaître chaque année ses besoins, dans le cadre de l'enveloppe qui lui est allouée, aux services de l'État et à FranceAgriMer. La clé de répartition des subventions qui leur sont accordées est restée quasiment inchangée depuis le lancement du PEAD en 1987.

**CLÉ DE RÉPARTITION DES BUDGETS DU PEAD ET DU PNAA**

(en pourcentages)

	<b>De 2005 à 2008</b>	<b>2009</b>	<b>2010</b>	<b>2011</b>
Fédération française des Banques alimentaires	42	41,25	41,3	41,23
Restos du cœur	27	26,63	26,6	26,57
Secours Populaire	30	29,55	29,5	29,46
Croix-rouge française*	1	2,57	2,6	2,74

\* La Croix-Rouge française n'émerge directement au PEAD que pour quelques départements (6 à 8 selon les années). Historiquement, les quotas de la Croix-Rouge française concernant les autres départements ont été cédés aux Banques alimentaires pour leur permettre de recevoir une dotation conséquente qui est ensuite redistribuée. Ceci explique le faible pourcentage que représente la Croix-Rouge française dans la clé de répartition du PEAD.

Source : Ministère de l'Agriculture, Direction générale de l'alimentation.

Organisation, mode de fonctionnement et philosophie du don sont propres à chacune de ces associations, ce qui a contribué à la diversité et à l'efficacité de l'offre caritative en matière d'aide alimentaire.

La Fédération française des Banques alimentaires coordonne et anime depuis 1984 le réseau des Banques alimentaires et le représente auprès des pouvoirs publics et des partenaires nationaux. Elle regroupe à ce jour 79 Banques alimentaires qui récupèrent gratuitement tout au long de l'année des denrées auprès de l'industrie agro-alimentaire et de la grande distribution, sur le modèle des Food Banks aux États-Unis, ainsi qu'auprès des particuliers et les redistribuent à quelque 5 200 partenaires, lesquels servent *in fine* les personnes démunies. En contrepartie, les associations qui reçoivent ces denrées versent une participation aux frais de fonctionnement du réseau, qui est toujours inférieure à 5 % de la valeur des biens qui leur sont remis. Cette participation représente le principal « revenu » de la Fédération qui consacre près de 93 % de ses ressources à sa mission sociale, les frais de fonctionnement étant réduit à 6,5 % de son budget.

(1) Conséquence directe des dispositions de la loi de modernisation de l'agriculture et de la pêche précitées, cette situation est appelée à évoluer à partir de 2014 (cf. infra).

« Généraliste de la pauvreté », selon les mots de son Président Julien Lauprêtre, le Secours populaire français intervient au quotidien comme dans les situations d'urgence pour apporter une assistance aux plus démunis. L'association organise l'aide alimentaire autour de la distribution de panier-repas ou la mise en place de « libres-services de la solidarité » dans lesquels les familles et personnes à faibles revenus ou sans ressources peuvent choisir des denrées alimentaires ou des produits d'hygiène moyennant une participation financière symbolique. Cette participation obligatoire constitue le cœur de la philosophie du Secours populaire qui cherche ainsi à amoindrir la différence entre celui qui donne et celui qui reçoit, à restaurer le sentiment de dignité chez une population qui en est souvent privée et à (ré)apprendre aux personnes vulnérables à gérer un budget. Indépendant des Banques alimentaires pour son approvisionnement, le Secours populaire a distribué 184 millions de repas en 2012, soit entre 15 % et 20 % de plus qu'en 2011. La moitié de ces repas ont pu être financés grâce au PEAD.

Derniers nés parmi les quatre associations têtes de réseau, les Restos du Cœur ont été fondés en 1985, avec l'objectif de permettre aux personnes démunies d'accéder à une alimentation suffisante et équilibrée par la fourniture de repas gratuits. Tous les centres qui composent le réseau sont ouverts pendant la campagne hivernale, de novembre à mars, et un grand nombre reste ouvert le reste de l'année pour assurer la continuité de l'aide alimentaire et surtout suivre les familles dans leurs démarches de réinsertion. La distribution de panier-repas permettant de préparer quotidiennement un repas complet et équilibré pour tous les membres d'un foyer est le principal moyen d'action de l'association dans le domaine de l'aide alimentaire. Les Restos du Cœur proposent également des repas chauds aux sans-abris grâce à une centaine de camions et points repas. Lors de la campagne 2012, les Restos du Cœur ont distribué 130 millions de repas et accueilli dans leurs 2 065 centres d'activité quelque 960 000 personnes, soit une hausse de 40 % par rapport aux chiffres de 2008.

La Croix-Rouge française quant à elle, propose une aide d'urgence attribuée gratuitement ou à un prix symbolique. La distribution alimentaire devant être adaptée aux besoins, elle peut prendre différentes formes : paniers, repas chauds, repas partagés, sandwiches, soupes, etc. Parallèlement, des maraudes sillonnent certaines zones en camion afin de rencontrer les personnes les plus exclues. 90 épicerie sociales sont également gérées par les bénévoles ou salariés de la Croix-Rouge française. Ces structures, dont le but est de ressembler le plus possible à un supermarché afin de moins stigmatiser les populations qui y recourent, participent du nouveau visage de l'aide alimentaire.

#### ***b. Des structures plus récentes œuvrant de manière complémentaire***

Les épicerie sociales et solidaires forment un réseau dense de distribution d'aide alimentaire et en constituent un nouvel aspect. Nées de volontés communales et associatives il y a près de 20 ans, elles ont pour vocation de permettre aux personnes en situation de précarité de faire leurs achats en acquittant une participation financière de 10 % à 20 % du prix réel des biens

proposés. Cette contribution participe de la même logique que celle qui anime le Secours populaire et vise à favoriser le sentiment de dignité et à participer à la réappropriation de la gestion d'un budget. L'économie que font les personnes sur l'achat des produits alimentaires peut être utilisée à court terme sur d'autres postes de dépense (ex : logement, achat de matériels électroménagers, remboursement de dettes). Ce dispositif, ayant pour ambition de donner davantage d'autonomie aux bénéficiaires par rapport aux autres formes d'aide alimentaire, connaît actuellement un grand développement. Son fonctionnement implique une concertation des acteurs locaux, en particulier des associations, et une mutualisation des actions afin de proposer un guichet unique aux bénéficiaires.

L'Association Nationale des Épicerie solidaires (ANDES), créée au début des années 2000, a précisément pour mission d'accompagner les projets de création d'épicerie, en lien avec les collectivités locales, d'animer le réseau des épicerie solidaires qui choisissent de la rejoindre (au nombre de 195 fin 2011) et d'approvisionner ces épicerie en denrées provenant des Banques alimentaires, de la « ramasse » ou de bons d'achat. L'ANDES est également très impliquée dans les chantiers d'insertion mis en place pour récupérer des fruits et légumes invendus au niveau des marchés d'intérêt national (MIN), les trier et les mettre à disposition des associations distribuant l'aide alimentaire, voire les transformer en jus de fruits ou soupes.

D'autres associations, moins connues du grand public et de taille plus modeste, interviennent également pour diversifier et enrichir le paysage de l'aide alimentaire. Ainsi la Fédération des Paniers de la Mer, créée en 2003 (600 000 euros de budget annuel en 2012), dont la première structure a été créée en 1997 au Guilvinec, récupère les produits de la mer retirés du marché, les transforme (levée des filets, surgélation), voire les cuisines (fabrication et mise en conserve de soupe de poisson en partenariat avec une conserverie locale) puis les livre à des associations caritatives. Cette démarche originale vise à la fois à lutter contre le gaspillage alimentaire, à réintroduire le poisson dans les aliments offerts aux plus démunis et à réinsérer directement des personnes en difficulté en les faisant travailler dans des chantiers d'insertion. Grâce à cette démarche, la Fédération des Paniers de la Mer compte aujourd'hui 85 salariés en insertion auxquels elle offre une formation professionnelle concrète en poissonnerie qui leur permet d'augmenter leurs chances de (re)trouver un emploi à la fin de leur contrat aidé.

Une philosophie similaire anime les Jardins de la Méditerranée (Imagine 84) qui récupèrent des fruits et légumes consommables mais hors calibre ou en écarts de tri afin qu'ils soient, après tri et conditionnement, distribués par des associations caritatives.

### 3. ... mais aux diagnostic et conviction identiques

#### a. Un diagnostic partagé

Au-delà de la diversité qui caractérise ces différentes associations, il est ressorti avec acuité des auditions menées par votre rapporteur pour avis combien ces dernières partagent le même diagnostic sur la situation de l'aide alimentaire en France : la crise économique et la paupérisation qu'elle a entraînée ont accru le nombre de bénéficiaires potentiels tout en diversifiant leur profil.

Les chiffres de l'INSEE cités précédemment sont confirmés par les observations des associations sur le terrain : les Banques alimentaires estiment à 10 % l'augmentation du nombre des bénéficiaires entre 2011 et 2012 (les chiffres 2013 ne sont pas encore connus mais l'accroissement devrait être sensiblement le même) ; le Secours populaire évoque 15 à 20 % de hausse sur la même période, quand les Restos du Cœur évaluent à 40 % la hausse de fréquentation des centres d'accueil entre 2008 et 2013<sup>(1)</sup>. À cet égard, le Secours populaire souligne le caractère global de la pauvreté au plan territorial : ainsi dans le Cher, l'association a enregistré une demande en hausse de 22 % entre 2012 et 2013, preuve qu'il n'y a plus d'îlots protégés face à des régions sinistrées mais une pauvreté installée sur l'ensemble du territoire national.

Plus encore que l'augmentation de leur nombre, c'est d'un changement dans le profil des bénéficiaires dont toutes les associations témoignent.

Le public de l'aide alimentaire s'est toujours caractérisé par son extrême diversité : il peut aussi bien s'agir de familles monoparentales (souvent des femmes seules avec enfants) que d'étudiants, de chômeurs que de personnes bénéficiant d'un emploi précaire (intérim, contrat à durée déterminée), voire d'individus bénéficiant d'un emploi stable mais dont les revenus trop faibles ne leur permettent pas de vivre décemment (phénomène des travailleurs pauvres). Une étude IPSOS réalisée en 2012 pour la Fédération française des Banques alimentaires illustre bien cette disparité en révélant que sur les personnes accueillies dans les antennes d'aide alimentaire :

– 15 % ont un emploi (dont 86 % à temps partiel) ;

– 11 % sont des retraités ;

– 53 % ont des enfants ;

– 85 % ont un logement stable (ce qui prouve que l'image de l'aide alimentaire comme prioritairement destinée aux sans domicile fixe est largement erronée).

---

(1) Ce chiffre est global : il recouvre tout recours aux Restos du Cœur et pas uniquement un recours dans le cadre des missions d'aide alimentaire.

Toutefois, au-delà de ces tendances de fond, les associations ont observé les mêmes phénomènes récents : en premier lieu, la proportion de retraités est en augmentation constante ces dernières années et cette catégorie de bénéficiaires entre de plus en plus tôt dans les dispositifs d'aide : 30 % des bénéficiaires ont moins de 5 ans de retraite, 13 % ont de 5 à 9 ans de retraite et 4 % ont plus de 20 ans de retraite. Le recours à l'aide alimentaire apparaît plus ancien pour les retraités que pour la moyenne, ce qui rend plus faibles les chances de sortie du dispositif. Second constat récent : une paupérisation croissante des personnes bénéficiaires de l'aide alimentaire : une écrasante majorité (70 %) vit avec moins de 1 000 euros nets mensuels.

Cette disparité croissante des profils et l'aggravation de certaines situations individuelles nécessitent des réponses diversifiées qui s'étendent de la distribution de panier-repas ou de repas chauds à l'accès à une épicerie sociale qui met à disposition des denrées à cuisiner. De ce point de vue, la diversité des modes de fonctionnement associatifs évoquée précédemment est un gage de meilleure couverture des besoins et toutes les associations trouvent leur place sur le terrain et travaillent en symbiose les unes avec les autres.

### ***b. Une conviction analogue***

Plus encore que la similarité des observations sur les évolutions récentes en matière de recours à l'aide alimentaire, les auditions menées par votre rapporteur pour avis ont révélé une remarquable convergence dans la conviction qui anime les associations : loin d'être une simple forme de charité ou d'assistanat, l'aide alimentaire est, en elle-même, une politique sociale et elle constitue un puissant vecteur d'inclusion pour les populations qui en bénéficient.

Tout d'abord, au sein même du noyau familial, pour les personnes pour lesquelles celui-ci existe encore, la possibilité de continuer à partager un repas représente un enjeu majeur. Le maintien de la structure familiale et de la stabilité qu'elle apporte est vital pour les populations précarisées. Nombre d'études ont montré depuis plusieurs d'années que, dans un contexte déjà dégradé, la dislocation de la cellule familiale constituait bien souvent le point d'entrée dans une spirale d'exclusion difficile à contrecarrer.

Dans certaines de ses déclinaisons, l'aide alimentaire peut également représenter le maintien d'un lien avec la société de consommation et ce qu'elle peut symboliser de « normalité ». En effet, les personnes ayant recours à l'aide alimentaire n'étant pas majoritairement des personnes à la rue (cf. *supra*), déconnectées de tout lien avec le monde extérieur, elles ont souvent accès aux messages véhiculés par la télévision et la publicité. Être en mesure de se procurer de la nourriture « comme tout le monde » permet à cette catégorie de bénéficiaires de continuer à se sentir digne et de faire vivre chez elle le sentiment d'appartenance au corps social. Lors de son audition par votre rapporteur pour avis, le fondateur de l'ANDES, Guillaume Bapst, a particulièrement insisté sur cet aspect psychologique : plus la pauvreté et le sentiment d'exclusion s'accroissent,



plus le besoin de réinvestir la société de consommation augmente. C'est pourquoi les épiceries sociales et solidaires ressemblent le plus possible à de petits magasins et tentent, autant que faire se peut, de proposer un certain nombre de marques connues du grand public, afin d'éviter tout sentiment de déclassement et de différence.

Enfin et surtout, l'aide alimentaire est un vecteur d'inclusion car elle a un impact direct sur l'état de santé des personnes qui en bénéficient. Très longtemps absente, la réflexion sur l'équilibre alimentaire des personnes en situation de pauvreté s'est peu à peu développée. C'est en 2004-2005 que la première grande étude ABENA sur « l'alimentation et l'état nutritionnel des bénéficiaires de l'aide alimentaire » a été réalisée. Cette enquête a révélé que l'alimentation de cette catégorie de la population était insuffisamment variée : surconsommation de féculents, carences en protéines animales et surtout très faible apport de produits laitiers et de fruits et légumes. Ces constatations peuvent expliquer la fréquence particulièrement élevée de certaines pathologies, telles que le diabète, l'hypertension artérielle ou l'obésité, chez les personnes bénéficiaires de l'aide alimentaire.

Les résultats de cette première enquête ABENA ont conduit à plusieurs actions concrètes : propositions de viandes, poissons, fruits et légumes aux associations dans le cadre du PNAA (ces denrées n'étant pas fournies dans le cadre du PEAD), ajout d'un critère de qualité nutritionnelle pour la sélection des appels d'offres du PEAD et du PNAA par FranceAgriMer, soutien des chantiers d'insertion et de récupération des fruits et légumes et des produits de la mer, élaboration et diffusion auprès des associations de recommandations pour un panier d'aide alimentaire équilibré et diffusion par ces mêmes associations de guide de recettes simples et équilibrées auprès des populations bénéficiaires.

Grâce à ces actions, la variété des denrées distribuées et la qualité de leur apport nutritionnel a sensiblement évolué ces dix dernières années. La dernière enquête ABENA 2011-2012, publiée le 22 mars 2013, si elle constate que l'état de santé des bénéficiaires de l'aide alimentaire demeure préoccupant (l'obésité des femmes, notamment, continue de croître), souligne aussi que des progrès réels ont été accomplis en matière de diversification alimentaire et d'apport de produits laitiers et de fibres. Ces résultats prouvent la nécessité de renforcer les actions menées en poursuivant l'amélioration nutritionnelle de l'offre alimentaire. En veillant à ce que les repas distribués soient équilibrés et que les produits mis à disposition aient une valeur nutritionnelle minimale, l'État et les associations participent d'une véritable politique de santé publique. Tout comme le maintien du lien familial, un niveau de santé satisfaisant des populations précarisées est souvent à la fois un rempart contre la spirale de l'exclusion et un atout majeur, voire indispensable, pour se réinsérer et espérer retrouver le chemin de l'emploi.

## **B. L'AIDE ALIMENTAIRE À LA CROISÉE DES CHEMINS : UN CONTEXTE INSTITUTIONNEL ET BUDGÉTAIRE SOUS HAUTE TENSION QUI IMPOSE D'ENVISAGER DES SOLUTIONS NOUVELLES**

### **1. Un contexte de réduction budgétaire et de recomposition institutionnelle...**

#### *a. Des subventions européennes fragilisées par un cadre institutionnel flou*

Au cours des cinq dernières années, le PEAD, source majeure de financements pour les quatre grandes associations têtes de réseau, a connu divers aléas qui ont fait craindre sa suppression pure et simple.

En décembre 2008, l'Allemagne, soutenue par la Suède, déposait un recours contre la Commission européenne tendant à l'annulation du règlement annuel financier du PEAD pour l'année 2009. Le 13 avril 2009, la Cour de justice de l'Union européenne rendait un arrêt en faveur de l'Allemagne, annulant le règlement financier au motif que le budget annuel du PEAD devait avant tout être construit en utilisant les stocks d'intervention disponibles, ce qui n'était pas le cas pour le programme 2009.

Cette situation avait suscité une vive émotion au sein des associations caritatives et des États membres défenseurs du PEAD, dont la France, qui craignaient que cette décision de la Cour ne conduise inéluctablement à une disparition du programme européen.

À la suite d'après négociations, un accord fut trouvé, le 14 novembre 2011, entre la France et l'Allemagne. Le PEAD fut prolongé pour les années 2012 et 2013 en échange d'un abandon à partir de 2014. La Commission européenne, en accord avec le Parlement européen et le Conseil européen, proposa, le 14 octobre 2012, un nouveau fonds visant à remplacer le PEAD à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2014 : le Fonds européen d'aide aux plus démunis (FEAD). D'abord doté de 2,5 milliards d'euros pour la période 2014-2020, le FEAD s'est finalement vu attribuer 3,5 milliards d'euros sur sept ans, ce qui maintient la participation de l'Union européenne à l'aide alimentaire à son niveau des années antérieures, soit 500 millions d'euros par an.

C'est dans ce contexte que s'ouvre l'année 2014 et les sources d'inquiétudes restent nombreuses.

Tout d'abord, malgré sa mise en œuvre très prochaine, le règlement du FEAD n'a toujours pas été finalisé. Tant que son fonctionnement détaillé ne sera pas connu, des incertitudes demeurent, notamment, pour la France, sur les ajustements potentiellement nécessaires dans les missions et les modes d'intervention de FranceAgriMer, qui devrait rester le partenaire et l'opérateur principal.

Ensuite, les niveaux de subvention accordés à chaque État membre bénéficiaire sont encore inconnus, deux mois à peine avant la clôture de l'exercice 2013. La situation est d'autant plus opaque que le nombre d'États bénéficiaires va être pour la première fois de 27 contre 20 jusqu'ici. Même si le Gouvernement semble optimiste sur l'issue des négociations concernant la somme allouée à la France, qui s'était stabilisée autour de 75 millions d'euros ces dernières années comme le montre le tableau ci-dessous, son montant définitif ne sera connu que fin novembre. Cette situation empêche jusqu'à cette date tout lancement d'appels d'offres par FranceAgriMer et toute visibilité pour les associations.

**BUDGET TOTAL DU PEAD, BUDGET ALLOUÉ À LA FRANCE DE 2007 À 2011**

*(en millions d'euros)*

	2007	2008	2009	2010	2011
Budget total du PEAD	259	305	496	478	483
Budget alloué à la France	49,64	50,98	77,88	78,10	72,70
% du total	19,2	16,7	15,7	16,3	15,1

Source : Ministère de l'agriculture, Direction générale de l'Alimentation

Enfin, pour les quatre associations nationales têtes de réseau, les prévisions budgétaires sont encore compliquées par un changement majeur dans le paysage de l'aide alimentaire : pour la première fois depuis 1987, trois nouvelles associations ont été habilitées par l'État à percevoir les aides communautaires et nationales (PNAA) : l'ANDES, la Fédération des Paniers de la Mer et Imagine 84. Si on ne peut que se féliciter de la multiplicité et de la diversité des actions en faveur des plus démunis, et même si ces trois nouvelles habilitations sont parfaitement fondées puisqu'elles profitent à des associations apportant des réponses nouvelles aux besoins d'un public qui a largement évolué ces dernières années, on ne peut s'empêcher de craindre qu'une baisse globale de financement combinée à une augmentation du nombre des acteurs subventionnés n'aille à l'encontre du besoin de sécurisation exprimé par les associations et n'aboutisse à un saupoudrage de la dépense publique plus invalidant que dynamisant.

***b. Des subventions nationales contraintes***

Mis en place à la suite de la diminution des stocks d'intervention de la PAC et pour répondre aux besoins alimentaires non pourvus par le PEAD et ainsi améliorer et diversifier l'aide alimentaire, le PNAA constitue depuis sa création en 2004 un outil de soutien financier des associations caritatives certes moindre que le PEAD, mais néanmoins non négligeable. Si l'on excepte les fortes hausses des années 2008 et 2010 qui s'expliquent par un apport de 20 millions d'euros supplémentaires au titre du plan de relance de l'économie, le PNAA a fait l'objet de dotations parfaitement stables depuis sa création, sécurisant ainsi les prévisions budgétaires des associations.

### BUDGET DU PNAA DE 2005 À 2010

(en millions d'euros)

	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Budget total du PNAA	10	10	10	20	10	21,2

Source : Direction générale de la cohésion sociale

La stabilité du montant des sommes allouées au PNAA faisait écho à la stabilité des dotations issues du PEAD et aboutissait à un montant global de subventions publiques approximativement identique depuis plusieurs années.

Or, la situation au niveau européen est, nous l'avons vu, particulièrement incertaine et laisse planer un doute sur le niveau des subventions pour 2014 et les années suivantes. Dans ces conditions, une question se pose légitimement : en cas de baisse substantielle des subventions européennes, quel sera le rôle de l'État ? Est-il à la fois disposé et en mesure de pallier cette baisse éventuelle ?

À cette question, posée à plusieurs reprises tant au cours des auditions menées que lors de l'examen de la mission « Solidarité » en commission élargie, votre rapporteur pour avis n'a pu obtenir de réponse ferme et claire. Il ressort des premiers éléments obtenus que le budget alloué au PNAA pour 2014, sans qu'aucun chiffre précis n'ait pour l'instant été communiqué, devrait avoisiner les 10 millions d'euros (soit son niveau antérieur), le Gouvernement anticipant un maintien, voire une hausse de la dotation accordée à la France par le FEAD. Dans le meilleur des cas, l'aide alimentaire devrait donc obtenir un niveau global de subvention inchangé.

Votre rapporteur pour avis ne cache pas son inquiétude sur ce sujet et restera vigilant tant que les chiffres européens et nationaux ne seront pas connus. Il tient à rappeler une nouvelle fois que le désengagement de l'État dans un contexte économique toujours difficile marqué par une paupérisation croissante de la société constituerait un signal inquiétant en matière de lutte contre la précarité et pour l'inclusion sociale et mettrait les associations caritatives œuvrant sur le terrain dans une situation financière périlleuse voire dramatique.

## **2. ... qui impose une réflexion quant au renouvellement des moyens d'action**

### ***a. Un niveau de don toujours élevé qui doit être préservé par le maintien d'une politique fiscale incitative***

Les dons du grand public constituent une ressource majeure pour les associations, voire, pour certaines d'entre elles, leur principale ressource.

L'appel au don du public peut prendre deux formes : le don financier proprement dit, ou le don de produits alimentaires, lors de collectes qui sont organisées par certaines associations, en début d'hiver ou lorsqu'un manque

important de denrées se fait sentir. La collecte nationale des Banques alimentaires, par exemple, a lieu tous les ans, lors du dernier week-end de novembre.

Lors de son audition par votre rapporteur pour avis, Olivier Berthe, président des Restos du Cœur a souligné combien le don du public constituait un élément essentiel de survie pour les associations caritatives. Il faut noter à cet égard que la générosité et l'élan de solidarité n'ont pas connu de baisse notable ces dernières années et ce malgré l'importance de la crise économique. Cette situation n'a toutefois été rendue possible que grâce à une politique fiscale incitative. En effet, les dons à des organismes d'aide aux personnes en difficulté (associations exerçant dans le domaine de l'aide d'urgence : aide alimentaire, aide au logement, accès aux soins) donnent droit à une réduction d'impôt égale à 75 % des sommes versées<sup>(1)</sup>. Ces déductions fiscales représentent un effet levier considérable pour favoriser le don, comme l'a d'ailleurs souligné la Cour des comptes dans son rapport de septembre 2009 sur « les circuits et mécanismes financiers concourant à l'aide alimentaire en France ».

Ce dispositif fiscal a été plusieurs fois remis en cause, notamment sur la base d'arguments invoquant la rigueur budgétaire et le coût supposé pour les finances publiques. Une suppression, voire un simple rabet de cette possibilité d'exonération, ferait peser un risque considérable sur la mobilisation des 5 millions de foyers donateurs, et par conséquent sur les ressources et les moyens d'action de toutes les associations. Pour reprendre les mots d'Olivier Berthe, modifier la politique fiscale en diminuant la réduction d'impôt associée à ce type de dons reviendrait à « retirer la carte du dessous du château » et à risquer d'ébranler tout l'édifice de l'aide alimentaire en France.

#### ***b. Des partenariats avec les industries agro-alimentaires et la grande distribution à consolider***

Les dons en nature par les producteurs, les industries agro-alimentaires et les distributeurs constituent également une part non négligeable des denrées collectées par les associations caritatives. Ainsi, 36,3 % des produits collectés par les Banques alimentaires en 2012 provenaient directement de la grande distribution. Ces dons donnent eux aussi droit à une réduction d'impôts, égale à 60 % de la valeur marchande des produits, lorsque ceux-ci pourraient encore être commercialisés. Ces dispositions législatives encouragent les dons, qui s'avèrent souvent fiscalement plus avantageux que la destruction des produits ou même leur vente à des « soldeurs » (magasins qui déstockent les produits de grande consommation à prix bradés). Toutefois, les pratiques dépendent de la politique propre à chaque entreprise et chacune est libre de vendre à des soldeurs ou de privilégier les associations d'aide alimentaire.

Des échanges fructueux entre les acteurs économiques et les associations ont permis d'identifier petit à petit les freins aux dons de produits. C'est en luttant

---

(1) Cette incitation fiscale particulièrement favorable est le plus souvent connue sous le nom de « loi Coluche ».

contre ces différents freins que l'on peut espérer accroître encore le volume de dons des producteurs, des industriels et des distributeurs. Les pistes à explorer sont nombreuses. Ainsi :

– le don de produits à la date limite de consommation (DLC) très proche est encore trop fréquent. Pour les produits soumis à DLC, il est donc impératif de sensibiliser les acteurs économiques à tenir compte, lors du don, du délai en deçà duquel le produit ne pourra pas être remis à un bénéficiaire (pour des raisons sanitaires évidentes, les associations n'ont pas le droit de distribuer un produit dont la DLC est dépassée) ;

– les règles en matière de conformité d'étiquetage doivent être mieux connues : par exemple, une boîte de petits pois en conserve étiquetée en langue étrangère ne peut être donnée à des associations pour être distribuée individuellement à des personnes démunies, mais elle peut en revanche être cuisinée. La méconnaissance de cette nuance peut conduire un industriel à détruire des denrées qui auraient pu être données. Pour remédier à cette situation, la Direction générale de l'alimentation du ministère de l'Agriculture a publié en novembre 2011 une fiche intitulée : « Distribution de denrées alimentaires préemballées présentant des défauts d'étiquetage dans le cadre de l'aide alimentaire », qui définit les conditions dans lesquelles les opérateurs sont autorisés à donner aux organismes caritatifs des denrées préemballées dont l'étiquetage ne serait pas totalement conforme aux exigences réglementaires ;

– les actions de mécénat doivent être encouragées : au-delà du don de produits consommables, les industries agro-alimentaires et la grande distribution sont à l'origine d'actions de mécénats permettant de soutenir de nombreuses initiatives. Pour encourager ces actions, la Fédération française des Banques alimentaires a créé, en 2011, un label « Entreprises solidaires des Banques alimentaires », destiné à remercier les entreprises mécènes et à leur permettre d'afficher leur engagement. En mai 2011, une dizaine d'entreprises, engagées auprès des Banques alimentaires dans la lutte contre la précarité, se sont vues décerner ce label. Les entreprises concernées ont notamment permis aux Banques de moderniser leur logistique, d'accroître et de renouveler les compétences de leurs équipes, et d'étendre leur communication.

### ***c. L'incitation fiscale au don des surplus agricoles : une piste de réflexion majeure pour accroître et pérenniser l'aide alimentaire***

Les agriculteurs et coopératives, comme les industriels et les distributeurs, nous l'avons vu, peuvent donner des produits bruts invendus aux associations caritatives locales et nationales, contribuant ainsi directement à la lutte contre le gaspillage alimentaire. S'il est parfois difficile pour les associations de gérer ce type d'approvisionnement en produits bruts périssables, le principal frein à l'augmentation des dons en nature par les agriculteurs est aujourd'hui avant tout fiscal.

En effet, un certain nombre de produits agricoles doivent être transformés pour pouvoir être consommables. L'exemple souvent retenu est celui du lait : produit en très grande quantité en Europe, la filière laitière connaît souvent des excédents qui la rendent particulièrement attractive pour les associations caritatives <sup>(1)</sup>. Toutefois, compte tenu de la nécessité de le consommer très rapidement, le lait doit impérativement être transformé (yaourt, beurre, fromage) pour intégrer la chaîne de redistribution et bénéficier aux populations en difficulté. Or, la fiscalité qui s'applique aux dons de produits agricoles transformés est particulièrement peu incitative pour les agriculteurs : le passage par un intermédiaire industriel, qui transforme les produits bruts pour les rendre consommables, puis les conditionne, éclipse l'initiative du producteur agricole. L'agriculteur, en livrant ses produits, perd la propriété du bien et, à ce titre, n'est pas considéré comme donateur et ne bénéficie pas de la réduction fiscale à laquelle ouvre droit le don aux associations caritatives.

Toutes les associations entendues par votre rapporteur pour avis lors des auditions menées préalablement à la rédaction du présent rapport, ont insisté sur la nécessité de revoir la législation fiscale applicable en la matière. Compte tenu des contraintes ou incertitudes qui pèsent sur les autres formes de dons et sur les subventions publiques et que nous avons précédemment développées, le don en nature semble l'unique « réservoir » disponible pour asseoir durablement l'aide alimentaire dans notre pays.

C'est dans ce contexte et face à cette prise de conscience que la profession agricole et ses filières ont commencé à s'organiser au printemps 2013 en créant l'association SOLAAL (« Solidarité des producteurs agricoles et des filières alimentaires »). SOLAAL a pour objectif de faciliter la mise en relation entre les producteurs et les associations caritatives et a choisi, dans le cadre de son programme d'actions pour l'année 2013, de sensibiliser les pouvoirs publics à la nécessité d'étendre aux agriculteurs le bénéfice de la réduction fiscale précédemment évoquée et prévue par l'article 238 *bis* du code général des impôts. L'association a d'ores et déjà remis une proposition concrète et détaillée en ce sens à Monsieur le ministre du budget, sans toutefois avoir reçu de réponse de sa part à ce jour.

Votre rapporteur pour avis soutient avec force cette demande associative unanime, qui constitue une voie privilégiée pour tenter d'apporter des solutions au risque de tarissement des subventions européennes et nationales en faveur de l'aide alimentaire. De plus en plus de voix, d'horizons divers, s'élèvent d'ailleurs pour soutenir cette réforme. Ainsi, notre collègue députée du Gers, Gisèle Biémouret, a-t-elle interrogé le Gouvernement sur ce sujet lors de l'examen en commission élargie des crédits de la mission « Solidarité, insertion et égalité des chances ».

---

(1) Cela est d'autant plus vrai que les produits laitiers sont souvent consommés en trop faible quantité par les bénéficiaires de l'aide alimentaire (cf. *supra*)

Compte tenu des risques pesant sur l'aide alimentaire et des attentes du monde caritatif et agricole, votre rapporteur pour avis a décidé de solliciter à son tour une réponse précise du Gouvernement sur ce sujet dans le cadre de l'examen en séance publique du projet de loi de finances pour 2014. Si le Gouvernement est le seul juridiquement en mesure d'étendre le bénéfice de l'article 238 *bis* du code général des impôts aux agriculteurs, il importe que la représentation nationale appuie la voix des associations qui militent pour la survie de l'aide alimentaire et, ce faisant, participent activement et concrètement à l'objectif de lutte contre la pauvreté et l'exclusion qui doit continuer à irriguer toute notre action publique.



## TRAVAUX DE LA COMMISSION

### EXAMEN DES CRÉDITS

*À l'issue de l'audition, en commission élargie, de Mme Marie-Arlette Carlotti, ministre déléguée chargée des personnes handicapées et de la lutte contre l'exclusion, de Mme Michèle Delaunay, ministre déléguée chargée des personnes âgées et de l'autonomie, et de Mme Dominique Bertinotti, ministre déléguée chargée de la famille<sup>(1)</sup>, la Commission des affaires sociales examine, pour avis, les crédits de la mission « Solidarité, insertion et égalité des chances ».*

**Article 44 :** État B – Mission « Solidarité, insertion et égalité des chances ».

**Mme la présidente Catherine Lemorton.** Avant de demander l'avis de nos rapporteurs pour avis sur les crédits pour 2014, je donne la parole à M. Cavard pour soutenir l'amendement AS4.

**M. Christophe Cavard.** Merci Mme la Présidente. J'ai déjà en partie défendu cet amendement pendant mon intervention lors de la discussion générale. Il s'agit de doter l'action n° 12, « Économie sociale et solidaire », du programme 304 de 5 millions d'euros de crédits supplémentaires afin de souligner le fort potentiel de création d'emplois et de plus-value sociale de ce secteur-clé de l'économie. Cette augmentation de crédits serait compensée par une diminution d'un montant équivalent de l'action n° 12 du programme 124, « Conduite et soutien des politiques sanitaires, sociales, du sport, de la jeunesse et de la vie associative ».

**Mme la présidente Catherine Lemorton.** Je demande l'avis de notre rapporteur pour avis Christophe Sirugue sur cet amendement.

**M. Christophe Sirugue, rapporteur pour avis sur la partie « Solidarité ».** Cet amendement est avant tout un amendement d'appel. Sur le fond, je partage l'analyse de son auteur concernant l'importance et l'enjeu économique majeur que représente l'économie sociale et solidaire. C'est pourquoi je pense que ce sujet mérite une réflexion plus large et qu'il convient notamment de s'interroger sur le rattachement des crédits de l'économie sociale et solidaire et d'envisager un rattachement à la mission « Économie » plutôt qu'à la mission « Solidarité ». J'émet donc un avis défavorable à l'adoption de cet amendement qui aurait pour effet de diminuer de façon substantielle les crédits du programme 124 sans apporter de réponse globale à la question de la place de l'économie sociale et solidaire dans notre pays.

---

<sup>(1)</sup> Cf. compte-rendu de la commission élargie du 29 octobre 2013 : [http://www.assemblee-nationale.fr/14/budget/plf2014/commissions\\_elargies/cr/c011.asp](http://www.assemblee-nationale.fr/14/budget/plf2014/commissions_elargies/cr/c011.asp)

L'amendement AS4 est rejeté.

**Mme la présidente Catherine Lemorton.** Je demande l'avis de nos rapporteurs pour avis sur les crédits pour 2014.

**M. Christophe Sirugue, rapporteur pour avis sur la partie « Solidarité ».** Je donne un avis favorable à l'adoption de ces crédits.

**Mme Martine Carrillon-Couvreur, rapporteure pour avis sur la partie « Handicap et dépendance ».** Je donne également un avis favorable à l'adoption des crédits pour 2014.

*La Commission émet un avis **favorable** à l'adoption des crédits de la mission « Solidarité, insertion et égalité des chances », tels qu'ils figurent à l'état B annexé à l'article 44, ainsi qu'à l'adoption des deux articles rattachés 75 et 76.*

**ANNEXE :**  
**LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES PAR LE RAPPORTEUR**

*(par ordre chronologique)*

- **Fédération française des banques alimentaires** – **M. Alain Seugé**, président, **M. Maurice Lony**, directeur général, et **M. Gaëtan Lassale**, chargé de mission
- **Croix Rouge française** – **M. Stéphane Manton**, directeur général, **M. Frank Delaval**, chargé de mission, et **Mme Juliette Legagnier**, chargée de mission
- **Secours populaire** – **M. Julien Lauprêtre**, président, et **M. Marc Castille**, directeur des relations extérieures et institutionnelles
- **Fédération des Paniers de la mer** – **Mme Hélène Rochet**, directrice et **Mme Valérie Croisard**, chargée de mission « Communication et partenariats »
- **ANDES** – **M. Guillaume Bapst**, directeur
- **France AgriMer** – **M. Frédéric Gueudar-Delahaye**, directeur général adjoint, et **M. Thierry Janvier**, chef de service des aides communautaires
- **Les Restos du cœur** – **M. Olivier Berthe**, président, **Mme Aurélie Fondard**, chargée de mission, et **Mme Joséphine Damidot**, chargée de mission
- **Planning familial** – **Mme Marie-Pierre Martinet**, secrétaire générale, et **Mme Véronique Séhier**, coprésidente
- **Union Syndicale des magistrats** – **Mme Céline Parisot**, secrétaire nationale, et **Mme Virginie Valton**, vice-présidente