

N° 1990

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUINZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 5 juin 2019

RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES FINANCES, DE L'ÉCONOMIE GÉNÉRALE ET DU CONTRÔLE BUDGÉTAIRE SUR LE PROJET DE LOI, APRÈS ENGAGEMENT DE LA PROCÉDURE ACCÉLÉRÉE, *de règlement du budget et d'approbation des comptes de l'année 2018* (n° 1947),

PAR M. JOËL GIRAUD,
Rapporteur général
Député

ANNEXE N° 41

SOLIDARITÉ, INSERTION ET ÉGALITÉ DES CHANCES

Rapporteuse spéciale : Mme STELLA DUPONT

Députée

SOMMAIRE

	Pages
SYNTHÈSE ET RECOMMANDATIONS	7
PREMIÈRE PARTIE : L'EXÉCUTION DES CRÉDITS EN 2018	9
A. LE PROGRAMME 304 : L'ESSOR CONTENU DE LA PRIME D'ACTIVITÉ .	9
1. Près de 5,6 milliards d'euros pour la prime d'activité	10
2. Une réforme du barème de la protection juridique des majeurs	11
3. Les mineurs non-accompagnés : des dépenses en forte croissance	14
B. LE PROGRAMME 157 : DES DÉPENSES D'AAH TOUJOURS AUSSI DYNAMIQUES MAIS DÉSORMAIS CORRECTEMENT BUDGÉTÉES	17
C. LE PROGRAMME 137 : UNE CONSOMMATION ENFIN CONFORME AUX PRÉVISIONS	20
D. LE PROGRAMME 124	24
E. DES DÉPENSES FISCALES DYNAMIQUES, UNE TOTALE ABSENCE DE PILOTAGE	25
F. UN DISPOSITIF DE PERFORMANCE À PERFECTIONNER	28
SECONDE PARTIE : LE FINANCEMENT DE L'AIDE ALIMENTAIRE...	29
I. L'ORGANISATION ET LE FINANCEMENT DE L'AIDE ALIMENTAIRE EN FRANCE SE SONT STRUCTURÉS AUTOUR DU FEAD	29
A. L'UNION EUROPÉENNE EST HISTORIQUEMENT AU CŒUR DE LA POLITIQUE D'AIDE ALIMENTAIRE FRANÇAISE	29
1. De la politique agricole à la politique sociale	29
2. Des acteurs structurés autour des crédits européens	31
a. Les structures administratives de l'aide alimentaire	31
b. Les quatre associations têtes de réseaux éligibles au FEAD	32

B. LES SOURCES DE FINANCEMENT DE L'AIDE ALIMENTAIRE NE SE LIMITENT PAS AU FONDS EUROPÉEN.....	33
1. Les financements européens sont complétés par des crédits nationaux	33
a. La programmation européenne pour 2014-2020	33
b. Les crédits nationaux du programme 304.....	34
2. Les dons en nature et en numéraire tiennent une place considérable	36
a. Les dons des particuliers et des entreprises sont encouragés par des dispositions fiscales.....	36
b. Les dispositions anti-gaspillage de la loi Garot favorisent le don des invendus de la grande distribution.....	37
3. La valorisation de l'aide alimentaire est estimée à 1,5 milliard d'euros par an.....	40
II. LES DIFFICULTÉS DE GESTION ET DE TRÉSORERIE DU FEAD PÈSENT SUR LE BUDGET DE L'ÉTAT.....	40
A. LA GESTION FRANÇAISE DU FEAD A ÉTÉ CRITIQUÉE PAR LA COMMISSION EUROPÉENNE	40
1. Les dépenses au titre du FEAD doivent respecter un cadre européen strict.....	40
2. En 2016, l'audit de la gestion du FEAD par la Commission européenne pénalise la France.....	43
B. LE DIALOGUE DE SOURDS ENTRE LES AUTORITÉS DE CONTRÔLE ET LES ORGANISMES DE GESTION ABOUTIT À DES TAUX DE CORRECTION ÉLEVÉS.....	45
1. Les principales difficultés portent sur les marchés publics	45
2. Des taux de correction élevés	47
C. L'INCERTITUDE SUR LES REMBOURSEMENTS EUROPÉENS FAIT PESER UN RISQUE BUDGÉTAIRE SUR LES DÉPENSES D'AIDE ALIMENTAIRE.....	48
1. FranceAgriMer rencontre des problèmes de trésorerie.....	48
2. Les corrections financières font peser un risque budgétaire.....	49
III. CES DIFFICULTÉS INVITENT À REPENSER CE MODÈLE TOUT EN GARANTISSANT LA PÉRENNITÉ DU FINANCEMENT DE L'AIDE ALIMENTAIRE.....	51
A. LES CHOIX FRANÇAIS EN MATIÈRE DE DÉPENSE FEAD NE SONT PAS ADAPTÉS À UNE GESTION ASSOCIATIVE.....	51
1. Les choix français diffèrent de ceux des autres États membres de l'Union	51
a. Les programmes opérationnels choisis par les autres États membres	51
b. La France a fait le choix d'un nombre très important de produits	52
2. Les règles européennes ne correspondent pas à une gestion associative.....	53

B. LE NOUVEAU CADRE FINANCIER PLURIANNUEL DOIT ÊTRE L'OCCASION DE REPENSER LE FINANCEMENT DE L'AIDE ALIMENTAIRE EN FRANCE.....	54
1. Maintenir une place importante pour l'aide aux plus démunis dans le FSE+	54
a. Les négociations du cadre financier pluriannuel 2021-2027.....	54
b. La position de la France.....	55
2. Revoir les modalités de mise en œuvre en France.....	56
a. Réorienter les dépenses européennes vers des procédures plus simples.....	56
b. Financer les achats de denrées sur le budget de l'État.....	57
TRAVAUX DE LA COMMISSION.....	59
PERSONNES AUDITIONNÉES PAR LA RAPPORTEURE SPÉCIALE	61
SOURCES CONSULTÉES PAR LA RAPPORTEURE SPÉCIALE	63

SYNTHÈSE ET RECOMMANDATIONS

La mission *Solidarité, insertion et égalité des chances* porte deux dispositifs particulièrement importants, coûteux et dynamiques : la prime d'activité pour 5,6 milliards d'euros et l'Allocation Adulte Handicapé (AAH) pour 9,69 milliards d'euros. Trois autres dépenses dépassent le montant de 500 millions d'euros : l'aide au poste au titre de la garantie de rémunération des travailleurs handicapés (GRTH), la protection juridique des majeurs et les aides exceptionnelles de fin d'année (« primes de Noël »). Par ailleurs, cette mission a financé en 2018 un effort exceptionnel de l'État en faveur des mineurs non accompagnés pris en charge par les départements.

L'année 2018 constitue une rupture au regard de l'exécution budgétaire puisque, pour la première fois depuis plusieurs années, la sous-budgétisation a été limitée : la loi de finances rectificatives (LFR) de fin d'année n'a ainsi ouvert que 261,5 millions d'euros de crédits, contre 1,2 milliard d'euros en 2017.

Les dépenses fiscales de la mission *Solidarité* représentent un montant considérable : 14,3 milliards d'euros en 2018 selon le dernier chiffrage disponible. Ces dépenses sont en augmentation de près de 20 % depuis dix ans mais sont très mal connues par les administrations concernées et le pilotage interministériel dont elles font l'objet est quasi inexistant.

La rapporteure spéciale a choisi comme thématique d'évaluation le financement de l'aide alimentaire.

L'aide alimentaire en France concerne plus de 5 millions de personnes. Son financement repose sur la participation de plusieurs acteurs : des financements publics, à la fois de l'Union européenne, de l'État et des collectivités territoriales, et des financements privés que sont les dons en nature ou en numéraire des particuliers et des entreprises, encouragés par des dispositions fiscales avantageuses.

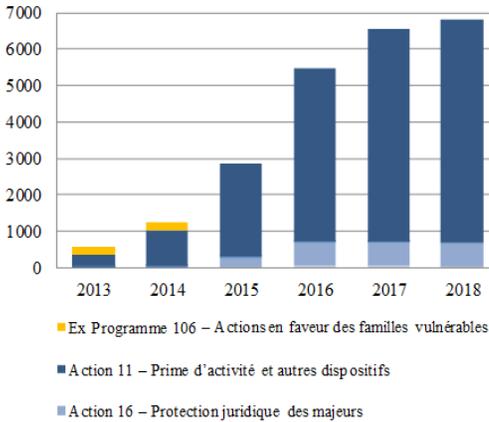
Dans le cadre financier pluriannuel 2014-2020 de l'Union européenne, la France bénéficie d'une enveloppe de 499 millions d'euros au sein du Fonds européen d'aide aux plus démunis (FEAD), complétée à hauteur de 15 % par des crédits nationaux, soit 88 millions d'euros.

L'établissement public FranceAgriMer est chargé d'avancer les fonds et de passer des marchés pour acheter des denrées mises ensuite à la disposition des quatre principales associations d'aide alimentaire. Or, la manière dont les marchés publics français ont été formalisés et la complexité des règles européennes amènent à de nombreux contrôles sur ces dépenses, conduisent à établir des corrections financières et à ne demander qu'une partie en remboursement à l'Union européenne. Il existe donc un risque financier pour l'État qui s'est engagé à compenser les dépenses engagées par FranceAgriMer et non financées par l'Union européenne.

Dans le cadre des négociations sur le cadre financier pluriannuel 2021-2027, la rapporteure spéciale recommande de repenser le financement de l'aide alimentaire en France et l'utilisation des crédits européens.

ÉVOLUTION DES DÉPENSES DU PROGRAMME 304 DEPUIS 2013

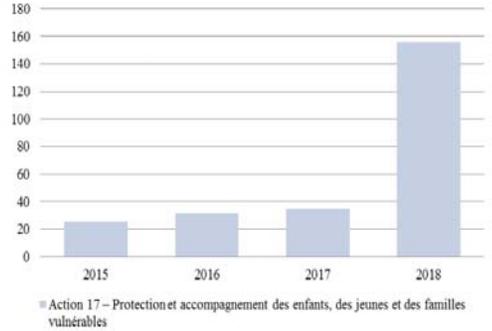
(en millions d'euros)



Source : commission des finances d'après les rapports annuels de performances ⁽¹⁾

AUGMENTATION DES DÉPENSES DE L'ÉTAT CONSACRÉES AUX MINEURS NON ACCOMPAGNÉS

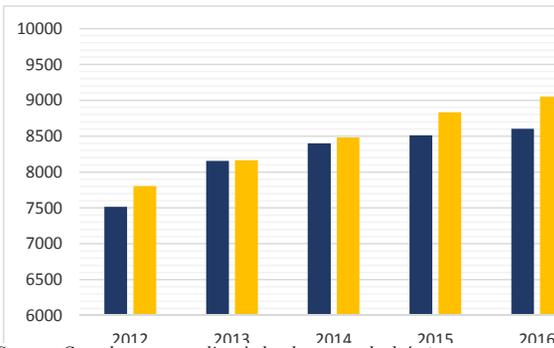
(en millions d'euros)



Source : commission des finances d'après les rapports annuels de performances.

CRÉDITS RELATIFS À L'AAH DEPUIS 2012

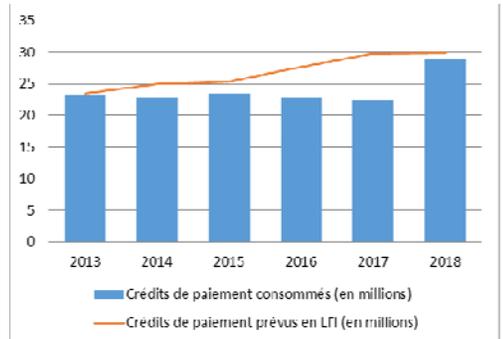
(en millions d'euros)



Source : Cour des comptes, d'après les documents budgétaires.

ÉVOLUTION DES CRÉDITS DE PAIEMENT DU PROGRAMME 137 EN PRÉVISION ET EN EXÉCUTION

(en millions d'euros)



Source : commission des finances d'après les rapports annuels de performances.

(1) Le programme 106, intégré en 2015 dans le programme 304, portait les crédits en faveur des familles vulnérables, en particulier la protection juridique des majeurs.

PREMIÈRE PARTIE : L'EXÉCUTION DES CRÉDITS EN 2018

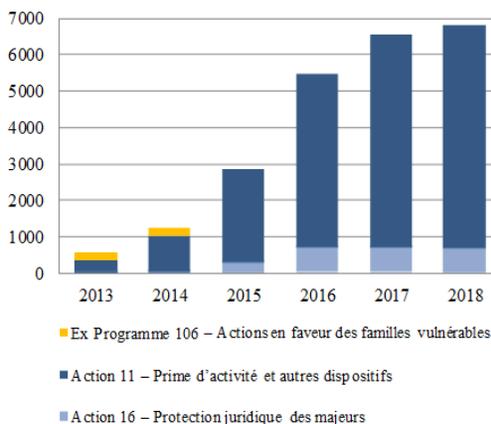
L'exécution du budget de la mission *Solidarités, insertion et égalité des chances* pour l'année 2018 constitue à la fois une continuité et une rupture par rapport aux exercices budgétaires antérieurs. Une continuité d'abord, car les dépenses de guichet de la mission poursuivent leur progression avec les très dynamiques dispositifs que sont la prime d'activité et l'allocation aux adultes handicapés (AAH) dont les revalorisations constituent deux des engagements forts de la majorité.

L'exécution du budget pour l'année 2018 représente également une rupture car il a été mis fin à la systématique sous-budgétisation initiale de ces deux dépenses de guichet que la Cour avait pu souligner lors des précédents exercices. Ainsi, alors que la loi de finances initiale pour 2018 prévoyait 19,64 milliards d'euros en AE et 19,65 milliards d'euros en CP, les crédits finalement ouverts s'élèvent à 19,91 milliards d'euros en AE et autant en CP. La loi de finances rectificatives de fin d'année n'a ouvert que 261,5 millions d'euros sur cette mission, contre 1,2 milliard l'an dernier. La totalité de ces ouvertures de crédits ont servi à financer la prime d'activité.

A. LE PROGRAMME 304 : L'ESSOR CONTENU DE LA PRIME D'ACTIVITÉ

Comme cela avait été souligné l'an dernier, les dépenses du programme 304 *Inclusion sociale et protection des personnes*, ont considérablement augmenté ces cinq dernières années passant de 340 millions en 2013 à 6 985 millions en 2018.

Comme le montre le graphique ci-dessous, cette hausse s'explique pour l'essentiel par la montée en puissance de la prime d'activité.



Source : commission des finances d'après les rapports annuels de performances ⁽¹⁾.

(1) Le programme 106, intégré en 2015 dans le programme 304, portait les crédits en faveur des familles vulnérables, en particulier la protection juridique des majeurs.

1. Près de 5,6 milliards d'euros pour la prime d'activité

Entrée en vigueur en 2016, la prime d'activité s'est substituée au volet « activité » du RSA et à la prime pour l'emploi. En 2018, elle a concerné, en moyenne annuelle, 2,8 millions de bénéficiaires, un effectif supérieur à celui anticipé en LFI. Il est particulièrement difficile d'estimer avec exactitude le taux de recours à la prime d'activité, et ainsi de vérifier que cette politique publique atteigne la totalité de sa cible. Afin de lutter contre le non-recours et de faciliter l'estimation de droits, la Caisse nationale des allocations Familiales (CNAF) a mis en place un simulateur dont la rapporteure spéciale tient à souligner l'efficacité.

Comme le rappelle la Cour des comptes, trois modifications ont été apportées au dispositif de la prime d'activité :

- le montant forfaitaire a fait l'objet d'une première revalorisation exceptionnelle de 20 euros au 1^{er} août 2018 ;

- en parallèle, à la même date et dans un objectif de maîtrise des dépenses, le coefficient de prise en compte des revenus professionnels a été abaissé d'un point, pour passer de 62 % à 61 % (70 millions d'euros d'économies) ;

- enfin, la suppression de la prise en compte dérogatoire des rentes AT-MP et des pensions d'invalidité dans le calcul de la prime d'activité depuis le 1^{er} janvier 2018 (20 millions d'euros d'économies).

Comme l'avait souligné la rapporteure spéciale dans son rapport publié lors de l'examen du PLF 2019, l'augmentation de 20 euros du montant forfaitaire en 2018 a entraîné une augmentation inversement proportionnelle aux revenus professionnels compte tenu de la baisse de la pente (de 62 % à 61 %). Le gain est ainsi plus important pour les personnes gagnant 0,5 SMIC que pour celles gagnant 1,2 SMIC.

Par ailleurs, cette montée en charge de la prime d'activité devait initialement se prolonger par différentes étapes dans les prochaines années :

- + 30 euros d'augmentation en 2019 grâce notamment à la création d'une seconde bonification individuelle dont le montant maximal est fixé à 20 euros ;

- + 20 euros supplémentaires en 2020 grâce à seconde bonification nouvellement créée ;

- + 20 euros supplémentaires en 2021 grâce à la seconde bonification.

Ces différentes augmentations devaient aboutir à une hausse de la prime d'activité de 80 euros à la fin du quinquennat pour les bénéficiaires rémunérés au niveau du SMIC. Ces prévisions ont cependant été totalement remises en cause par la réforme de la prime d'activité annoncée en décembre 2018 par le Président de la République, suite au mouvement social des « Gilets Jaunes ». Cette réforme s'illustre à travers deux décisions :

– la revalorisation à hauteur de 90 € de la bonification individuelle dès 2019. En conséquence, la nouvelle bonification, dite « seconde bonification » initialement prévue pour avril 2019 n’a plus lieu d’être, et la rapporteure spéciale a eu confirmation orale de son abandon ;

– la modification des seuils de revenus d’activité qui conditionnent l’éligibilité à l’augmentation de la bonification, afin d’ouvrir des droits à de nouveaux bénéficiaires.

Ces mesures conduisent donc d’une part, à augmenter le montant de la prime d’activité pour les bénéficiaires actuels de la prestation et d’autre part, à ouvrir des droits à de nouveaux bénéficiaires dont on estime le nombre à 3,8 millions pour 2019.

En 2018, la prime d’activité a représenté une dépense de 5,6 milliards d’euros et a budgétairement connu deux évolutions importantes :

– d’une part, bien qu’elles restent dynamiques, les dépenses totales se sont quasiment stabilisées (elles ont augmenté de 300 millions d’euros en 2018, après une augmentation de 1,2 milliard en 2017) ;

– d’autre part, la sous-budgétisation a été moins importante que les années précédentes puisque l’augmentation des crédits s’est élevée à 261 millions d’euros en loi de finances rectificatives contre 840 millions en 2017. Cette budgétisation plus sincère trouve notamment sa source dans la prise en compte par le ministère des prévisions techniques de la CNAF, au stade de l’élaboration du projet de loi de finances pour 2018.

2. Une réforme du barème de la protection juridique des majeurs

Le programme 304 finance également les structures et les mandataires judiciaires assurant la protection juridique des majeurs, garantissant aux adultes vulnérables une protection juridique adaptée à leurs besoins. Portée par l’action 16, la protection juridique des majeurs a connu une réforme importante en 2016. Depuis cette date, c’est l’État qui porte seul cette politique, et qui finance donc l’intégralité du coût concernant les mandataires individuels.

Avant cette réforme, la dépense était partagée entre les départements et l’assurance-maladie. Cette réforme est intervenue alors que, comme le souligne la Cour des comptes, ces dispositifs sont marqués par « une progression particulièrement dynamique du nombre de mesures, qui a crû de 31 % entre 2010 et 2018 », en raison des évolutions démographiques.

En 2018, ce sont 379 216 mesures qui ont ainsi été financées pour les services mandataires et 86 579 pour les mandataires individuels. La hausse constatée ces dernières années se poursuit, comme l’illustre le tableau ci-dessous.

NOMBRE DE MESURES DE PROTECTION JURIDIQUE DES MAJEURS

	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Services	341 245	347 986	354 629	364 067	373 774	379 216
Individuels	52 206	59 397	65 051	70 980	77 449	86 579
Total	393 451	407 383	419 680	435 047	451 223	465 795

Source : Cour des comptes d'après données DGCS / rapports annuels de performance.

Malgré cette dynamique, les dépenses de 2018 sont restées quasiment stables par rapport à l'exécution 2017, et conforme à la prévision pour 2018, pour atteindre 646,9 millions d'euros. Cette stabilité s'explique par la mise en place d'un nouveau barème à travers le décret n° 2018-767 du 31 août 2018 relatif au financement des mandataires judiciaires. Ce décret, entré en vigueur dès le 1^{er} septembre 2018, prévoit une augmentation de la participation des majeurs protégés au financement de leur mesure et permet ainsi de contenir les conséquences budgétaires de l'augmentation continue du nombre de mesures décidées par les juges.

COMPARAISON ENTRE L'ANCIEN ET LE NOUVEAU BARÈME DE PARTICIPATION DES MAJEURS PROTÉGÉS

Tranches de revenus des personnes concernées (c'est-à-dire des personnes ayant un niveau de ressources supérieur à l'AAH)	Taux de participation de l'ancien barème	Taux de participation du nouveau barème
0-AAH	0 %	0,6 % ⁽¹⁾
AAH-SMIC	7 %	8,5 %
SMIC-2,5 SMIC	15 %	20 %
2,5 SMIC-6 SMIC	2 %	3 %

Source : Légifrance.

Ce tableau doit être précisé : si le nouveau barème supprime l'exonération de participation sur la première tranche de revenus 0-AAH en prévoyant un taux de 0,6 %, cela concerne uniquement les personnes disposant de ressources supérieures à l'AAH. En effet, l'exonération totale des personnes dont le niveau de ressources n'excède pas le montant de l'AAH est bien maintenue, conformément aux préconisations de la rapporteure.

(1) Ce nouveau barème ne concerne pas les personnes dont le niveau de ressources est inférieur ou égal à l'AAH.

Ainsi, une personne dont les revenus sont inférieurs à l'AAH ne participera pas au financement des mesures ; tandis qu'une personne disposant de revenus supérieurs à l'AAH, paiera 0,6 % sur sa première tranche de revenus inférieure à l'AAH, 8,5 % pour la tranche comprise entre l'AAH et le SMIC et 20 % pour la tranche de revenus comprise entre le SMIC et 2,5 SMIC.

En 2018, le financement des mesures d'information et de soutien des tuteurs familiaux a été poursuivi. Après 3,2 millions en 2017, ce dispositif s'est élevé 4 millions d'euros en 2018, ce qui a permis le financement de 150 services mettant en place cette information sur les territoires.

Une instruction relative au développement du dispositif d'information et de soutien aux tuteurs familiaux a été publiée le 19 janvier 2018. Elle rappelle les enjeux aux niveaux national et local afin de faciliter la mise en œuvre et la coordination des différents acteurs dans les territoires.

Elle a pour objectifs :

– **d'harmoniser les pratiques** avec la mise à disposition de modèles de documents communs, notamment sur l'organisation des permanences ;

– **d'améliorer la coordination des acteurs** avec l'élaboration d'une charte partenariale départementale ;

– **de renforcer le pilotage** avec la mise en place d'outils d'évaluation et de suivi de l'activité et la création d'un comité de pilotage régional

La mise en œuvre de l'information et du soutien aux tuteurs familiaux (ISTF) au niveau local se fait selon différents modes et modalités d'intervention. Ainsi, elle peut prendre la forme de :

– **prestations individualisées** : permanences téléphoniques, physiques ou rendez-vous personnalisés ;

– **actions collectives** : organisation de conférences, rencontres avec les familles...

– **outils d'information et de conseil** : plaquettes d'information, supports techniques et modèles de documents.

La rapporteure spéciale accueille très favorablement cette pérennisation qui doit permettre aux associations de développer ce service, indispensable pour les familles.

3. Les mineurs non-accompagnés : des dépenses en forte croissance

L'action 17, *Protection et accompagnement des enfants, des jeunes et des familles vulnérables*, porte des mesures diverses, telles que la subvention versée à l'Agence française de l'adoption, le financement d'associations œuvrant dans le champ de la famille et de l'enfance, ou encore le paiement des honoraires d'avocat des pupilles de l'État.

La dépense principale de cette action concerne néanmoins les mineurs non-accompagnés (MNA). Leur prise en charge constitue une obligation pour la France au regard de ses engagements internationaux et européens. En 2018, cette dépense fait l'objet d'une surconsommation de près de 13 millions d'euros constatée sur cette action. Le nombre de MNA connaît en effet une augmentation accélérée depuis quelques années : comme le souligne la Cour des comptes, « *un peu plus de 2 550 MNA étaient déclarés à la mission MNA du ministère de la justice en 2013, ce chiffre atteint près de 15 000 en 2017* ».

Cette augmentation importante a suscité d'intenses débats entre l'État et les départements qui souhaitaient que le financement national aille au-delà de ce qui était prévu par la loi du 14 mars 2016 relative à la protection de l'enfant. Après un important travail d'expertise, un accord a été trouvé entre l'État et l'Assemblée des départements de France (ADF), qui prévoit une prise en charge exceptionnelle par l'État des MNA confiés à l'aide sociale à l'enfance (ASE) et, à compter de 2019, une modification du calcul de la participation financière de l'État à la phase d'évaluation et de mise à l'abri.

En 2018 ce financement exceptionnel s'est élevé à 12 000 euros par jeune supplémentaire pris en charge par l'ASE au 31 décembre 2017 par rapport au 31 décembre 2016. Ainsi, un département ayant accueilli 100 MNA supplémentaires au cours de l'année 2017 a reçu en 2018 une dotation exceptionnelle de 1,2 million d'euros (le tableau en annexe retrace, département par département, les financements apportés par l'État).

Les crédits consacrés par l'État aux MNA se sont élevés en 2018 à 145 millions d'euros, dont 96 millions liés à la prise en charge exceptionnelle des dépenses d'ASE. Ces dépenses ont donc été multipliées par plus de 7 en un an (20 millions d'euros en 2017).

Pour 2019, de nouvelles modalités de calcul sont entrées en vigueur qui distinguent deux composantes :

- l'évaluation de minorité et d'isolement, qui fait l'objet d'un forfait de 500 euros par jeune à évaluer ;

- l'hébergement et la mise à l'abri, auxquels l'État contribue à hauteur de 90 euros par jour pendant 14 jours, puis de 20 euros par jour du 15^{ème} au 23^{ème} jour.

À cela s'ajoutera un financement exceptionnel, calculé sur la base de 6 000 euros par jeune pour 50 % des jeunes supplémentaires pris en charge au 31 décembre 2018 par rapport au 31 décembre 2017. Ainsi, un département ayant accueilli 100 MNA supplémentaires au cours de l'année 2018 recevra en 2019 une dotation exceptionnelle de 300 000 euros.

141,2 millions d'euros ont été budgétés en LFI 2019, soit près de 5 millions de moins que l'exécution 2018. Il existe cependant une grande incertitude quant au nombre de MNA accueillis en 2018 et 2019. Le risque de surexécution est donc réel pour 2019.

La rapporteure spéciale souligne cet engagement extrêmement fort de l'État, soutien indispensable pour pouvoir accueillir les mineurs étrangers sur le territoire dans de meilleures conditions tout en permettant une prise en charge effective. Comme l'an dernier, la rapporteure rappelle néanmoins qu'il est essentiel que ces enfants soient pris en charge par le dispositif de l'ASE, témoignant ainsi de leur prise en compte en tant qu'enfants plutôt qu'en tant qu'étrangers. S'il faut souligner l'effort budgétaire en 2018, la croissance du nombre de mineurs accueillis nécessite une attention toute particulière pour la juste budgétisation au sein des lois de finances initiales et pour assurer à ces enfants et à ces jeunes un accueil digne et adapté à leurs besoins.

L'an dernier, la rapporteure spéciale avait souhaité travailler sur **l'aide à la réinsertion familiale et sociale des anciens migrants dans leur pays d'origine (ARFS)** portée par l'action 18 du programme. Elle n'avait pu que constater l'échec de ce dispositif pourtant attendu depuis de nombreuses années⁽¹⁾, échec en grande partie causé par des conditions d'attribution excessivement restrictives.

Elle avait ainsi formulé sept recommandations :

- valider au plus vite la convention de gestion entre l'État et la Caisse des dépôts et consignations (CDC) afin de maintenir le versement des aides accordées ;
- rapprocher le montant de l'ARFS de celui de l'ASPA,
- ouvrir le bénéfice de cette aide aux personnes vivant en couple ;
- lancer une campagne d'information à destination des bénéficiaires potentiels de l'ARFS ;
- exonérer les bénéficiaires de l'ARFS du remboursement des APL et de l'ASPA pendant les deux mois de l'instruction de la demande ;
- aligner les conditions de deuxième renouvellement sur celles du premier renouvellement ;
- supprimer la condition de résidence en foyer de travailleurs migrants ou en résidence sociale pour obtenir le bénéfice de l'ARFS.

Hormis la première (une convention a été signée avec la CDC le 28 août 2018 ce qui a permis le remboursement des avances à la CDC et le déblocage des prestations) ces recommandations n'ont pas été mises en œuvre et la situation ne s'est pas améliorée en 2018 puisque seuls 15 bénéficiaires ont été recensés l'an dernier contre 8 en 2016 et 7 en 2017. Au titre de l'année 2018, 76 024 euros ont donc été dépensés. Les prévisions initiales ciblaient cependant 10 000 à 15 000 demandes sur 5 ans.

Une mission a été confiée à l'Inspection générale des affaires sociales à la fin de l'année 2018. L'un de ses objectifs est d'examiner « la pertinence d'une évolution des règles d'éligibilité, de calcul et de versement de l'ARFS, ainsi que son éventuel transfert à la Caisse centrale de la Mutualité sociale agricole (CCMSA) ».

La lettre de mission indique que des mesures pourraient être prises lors de l'examen du prochain projet de loi de finances. La rapporteure spéciale espère que ce calendrier sera tenu et que seront rapidement proposées des mesures permettant à ce dispositif de justice sociale d'entrer pleinement en vigueur et de bénéficier à cette population en attente de soutien et de reconnaissance. Il est nécessaire de revoir les modalités, les critères d'attribution et le montant de l'aide afin que cette politique publique atteigne sa cible.

(1) Alors que le principe en avait été voté dans la loi n° 2007-290 du 5 mars 2007 instituant le droit au logement opposable, le décret d'application n'a été publié qu'en octobre 2015.

B. LE PROGRAMME 157 : DES DÉPENSES D'AAH TOUJOURS AUSSI DYNAMIQUES MAIS DÉSORMAIS CORRECTEMENT BUDGÉTÉES

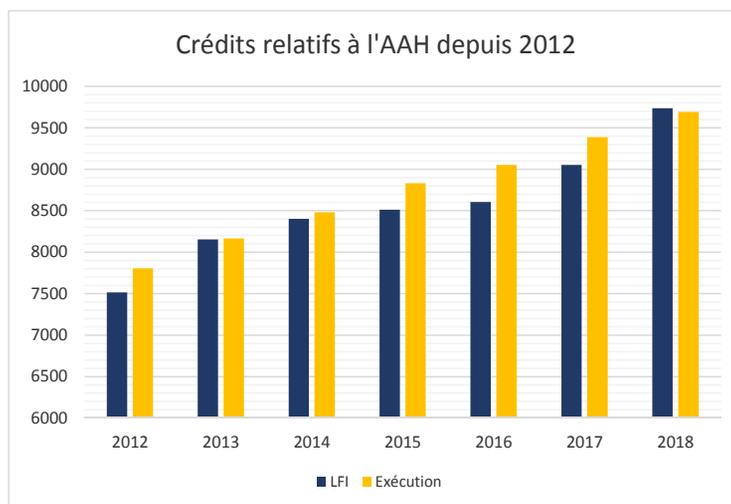
Le programme 157 *Handicap et dépendance* vise à permettre aux personnes handicapées et aux personnes âgées en perte d'autonomie de choisir librement leur mode de vie. Il ne regroupe pas l'ensemble de la politique du handicap mais finance les ressources d'existence et des mécanismes d'accompagnement vers l'activité professionnelle.

Il est divisé en deux actions, très inégalement dotées : l'action 12 *Allocations et aides en faveur des personnes handicapées* (qui porte 99 % des crédits du programme) et l'action 13 *Pilotage du programme et animation des politiques inclusives*.

L'année 2018 constitue une rupture importante puisque, pour la première fois depuis de nombreuses années, l'exécution des dépenses de l'Allocation adultes handicapé (AAH) a été conforme aux prévisions. Comme le souligne la Cour des comptes, il s'agit d'une première depuis 2006 qui s'explique par le fait que le Gouvernement a tenu compte, dès la LFI, des prévisions techniques de la DREES et de la CNAF.

CRÉDITS RELATIFS À L'AAH DEPUIS 2012

(en millions d'euros)



Source : Cour des comptes, d'après les documents budgétaires.

Cette « sincérisation » du budget de l'AAH est d'autant plus importante que cette dépense connaît une dynamique extrêmement forte. Elle est en effet passée de 6,6 milliards d'euros en 2010 à 9,7 milliards d'euros en 2018, soit une augmentation de 46,9 %. Cette dynamique s'explique par une multiplicité de facteurs. Si elle trouve notamment sa source dans l'évolution de la démographie et la hausse du nombre de bénéficiaires, il faut également prendre en compte la politique volontariste du Gouvernement. Outre la revalorisation légale en avril 2018 qui a porté cette aide à 819 euros, l'AAH a aussi fait l'objet d'une revalorisation exceptionnelle et a été portée à 860 euros en novembre 2018, conformément aux engagements du Président de la République, qui a fait du handicap une des priorités du quinquennat.

Les personnes en couple bénéficiant toutes deux de l'AAH représentent environ 22 % des allocataires de l'AAH, soit près d'un quart. En effet, les dernières données de la CNAF, datant de septembre 2018, estiment que le nombre total de bénéficiaires de l'AAH est de 1 108 749 personnes. Parmi elles, il y aurait 246 274 bénéficiaires de l'AAH en couple.

Selon la Cour des comptes, l'abaissement du plafond de prise en compte des ressources de l'AAH de 2 à 1,89 pour les couples bénéficiaires et la suppression du complément de ressources pour les nouveaux demandeurs au profit de la majoration pour la vie autonome ont permis une économie de 13 millions d'euros.

Pour autant, il s'agit là d'une réduction de l'augmentation et non d'une perte sèche pour les personnes bénéficiaires. **En réponse à l'alerte de la rapporteure spéciale, lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2018, la secrétaire d'État aux personnes handicapées s'était engagée à ce que l'évolution du coefficient multiplicateur soit lissée afin d'assurer que le plafond de ressources pour les couples reste croissant.**

Conformément à cet engagement, les montants des coefficients multiplicateurs ont été arrondis au centième (paramétrage le plus fin qu'admettent les systèmes d'informations de la CNAF et la CCMSA) afin de stabiliser au plus près le plafond de ressources, selon la chronique suivante :

ÉVOLUTION DU PLAFOND DE RESSOURCES DE L'AAH POUR UN COUPLE

Date des revalorisations	Montant de l'AAH	Montant du coefficient multiplicateur à paramétrer	Plafond de ressources couple
Novembre 2018 (Revalorisation exceptionnelle)	860 €	1,89	1 625,40 €
Novembre 2019 (Revalorisation exceptionnelle)	900 €	1,81	1 629,00 €

Source : DGCS.

Cette solution garantit qu'aucun des bénéficiaires de l'AAH ne sorte du dispositif et ne subisse de perte.

À l'automne 2018, la secrétaire d'État chargée des personnes handicapées a confirmé à la rapporteure que cette stabilisation du plafond de ressources pour les couples ne fait en aucun cas obstacle à ce qu'ils bénéficient tous deux des revalorisations exceptionnelles de l'AAH à venir. Ainsi, un couple dont les deux membres sont bénéficiaires de l'AAH, et qui n'a aucune autre ressource, a donc pu percevoir 1 720 euros au total par mois à compter de novembre 2018.

La seconde dépense de l'État en faveur des personnes handicapées est la disposition de l'aide au poste au titre de la garantie de rémunération des travailleurs handicapés (GRTH). Le coût pour l'État s'élève à 1,36 milliard d'euros en 2018, soit 4,1 % de plus qu'en 2017 (1,31 milliard d'euros). Rappelons qu'en 2017, la hausse avait été de 4,6 %.

Cette évolution s'explique exclusivement par les effets de la revalorisation du SMIC et de l'évolution des cotisations salariales dans la mesure où, comme le souligne la Cour des comptes dans sa note d'exécution budgétaire, le nombre de places ouvertes en ESAT n'a pas évolué en 2018 en raison d'un moratoire sur les créations de place depuis plusieurs exercices budgétaires.

Enfin, un montant de 4,6 millions d'euros avait été délégué pour la première fois en 2017 aux agences régionales de santé (ARS) pour la mise en œuvre du dispositif d'emploi accompagné des personnes en situation de handicap institué par la loi n° 2016-1088 du 8 août 2016 relative au travail, à la modernisation du dialogue social et à la sécurisation des parcours professionnels.

Alors que 4,92 millions d'euros étaient prévus en LFI 2018, seuls 4,53 millions ont été finalement versés aux ARS. Cette dotation a néanmoins permis d'atteindre les objectifs fixés puisque, selon le rapport annuel de performance, au 31 décembre 2018 étaient déclarées 1 240 personnes accompagnées, soit un niveau proche du volume d'entrées attendu au regard des objectifs fixés par les ARS (environ 1 450 entrées).

C. LE PROGRAMME 137 : UNE CONSOMMATION ENFIN CONFORME AUX PRÉVISIONS

Grande cause nationale du quinquennat, l'égalité entre les femmes et les hommes trouve une application budgétaire dans le programme 137 qui reprend précisément cet intitulé. Cependant, il s'agit d'une application partielle car la politique du Gouvernement ne se limite pas à ce programme et mobilise l'ensemble des ministères, comme l'a rappelé le Premier ministre lors du comité interministériel de l'égalité entre les femmes et les hommes (CIEFH) du 8 mars 2018.

Si le programme 137 a bénéficié en LFI 2018 d'une dotation stable (29,8 millions d'euros) par rapport à 2017 (28,9 millions d'euros), l'exécution 2018 représente une rupture par rapport aux exercices budgétaires antérieurs. En effet, en 2018, la quasi-totalité de ces crédits a été consommée alors que le taux de consommation des CP était seulement de 75 % en 2017 et de 82 % en 2016.

Comme le montre le tableau ci-dessous, les dépenses du programme ont donc, en exécution, progressé de près de 30 % en CP entre 2017 et 2018.

PROGRAMME 137 : ÉVOLUTION DE L'EXÉCUTION DES CRÉDITS DE PAIEMENT

(en millions d'euros)

Action	Intitulé de l'action	2013	2014	2015	2016	2017	LFI 2018	2018
11	Égalité professionnelle	2,25	1,87	1,87	4,39	3,71	4,89	5,19
12	Prévention et lutte contre les violences	16,06	14,46	14,54	14,73	15,13	18,39	19,35
13	Soutien du programme	0,51	1,21	1,4	0,63	0,7	1,56	0,96
14	Expérimentations	4,36	3,39	3,39	0	0	0	0
15	Prévention et lutte contre la prostitution		2,03	2,18	2,91	2,75	5,02	3,56
	Total	23,18	22,96	23,38	22,66	22,29	29,8	29,07

Source : d'après les documents budgétaires.

Les dotations des actions 11 et 12 ont permis de soutenir l'action de nombreuses associations, comme l'illustre le tableau ci-dessous.

MONTANT DES SUBVENTIONS NATIONALES POUR 2017 ET 2018

(en euros)

Associations financées	Montant de subvention 2017	Montant de la subvention 2018
Action 11 : Actions et expérimentations pour la culture de l'égalité et en faveur de l'égalité professionnelle, politique et sociale		
Fédération pionnières	10 000	10 000
France active	42 000	42 000
AFIFF (association du festival international de films de femmes de Créteil)	30 000	Repris par la DRDFE Île-de France
Assemblée des femmes	2 000	2 000
Pandora	10 000	10 000
Social Builder (appui au plan numérique et action à destination des jeunes femmes)	10 000	10 000
Télédebout	5 000	5 000
AMEPE (association mixité et égalité dans la petite enfance)	1 600	0
Centre Hubertine Auclert	30 000	50 000
CLEF (coordination française pour le lobby européen des femmes)	22 000	22 000
Ethics Boards	19 200	22 040*
INED – virage DOM	100 000	130 000**
Collège – prix « non au harcèlement »	2 000	0
Lycée professionnel – prix « non au harcèlement »	2 000	0
Total action 11	285 800	303 040

*Marché public.

** dont : 100 K€ au titre de virage DOM et 30 K€ au titre d'une étude démographique en Nouvelle Calédonie.

Associations financées	Montant de subvention 2017	Montant de la subvention 2018
Action 12 : Promotion des droits, prévention et lutte contre les violences sexistes		
AVFT (association européenne contre les violences faites aux femmes au travail)	235 000	235 000
CFCV (collectif féministe contre le viol)	312 500	472 500
CNIDFF (centre national d'information sur les droits des femmes et des familles)	1 280 000	1 280 000
Femmes solidaires	40 000	48 000
Fondation des femmes	10 000	0
FNSF (fédération nationale solidarité femmes) 39-19	1 445 000	1 621 228
GAMS (groupe femmes pour l'abolition des mutilations sexuelles)	42 000	82 000
MFPF (mouvement français pour le planning familial)	272 000	372 000
Voix de femmes	20 000	20 000
<i>Total action 12</i>	<i>3 656 500</i>	<i>4 130 728</i>
Action 15 : prévention et lutte contre la prostitution et la traite des êtres humains		
ALC (accompagnement lieu d'accueil)	220 000	220 000
Amicale du nid	80 000	80 000
CCEM (comité contre l'esclavage moderne)	60 000	60 000
Excisions, parlons-en !	5 000	20 000
Mouvement du nid	150 000	300 000
<i>Total action 15</i>	<i>515 000</i>	<i>680 000</i>
TOTAL	4 457 300	5 113 768

Source DGCS.

Les principaux dispositifs d'intervention portés par le programme 137 sont les centres d'information sur les droits des femmes et des familles (CIDFF) et l'accompagnement des femmes victimes de violences dans le cadre des accueils de jour et des lieux d'écoute, d'accueil et d'orientation (LEAO). Ils représentent en 2018 un volume financier respectif de 4 et 6 millions d'euros, soit au total 10 millions sur 29 millions d'euros de dépenses.

La seule action qui demeure sous-exécutée en 2018 est donc l'action 15 *Prévention et lutte contre la prostitution et la traite des êtres humains*. L'an dernier, la rapporteure s'était intéressée à la mise en œuvre de la loi sur la lutte contre la prostitution de 2016 et en particulier à son volet financier, l'allocation financière d'insertion sociale (AFIS). Il avait été alors constaté le très petit nombre de bénéficiaires de cette allocation (15 en 2017), en grande partie en raison de contraintes réglementaires trop fortes et d'une très inégale implication sur le territoire.

La rapporteure spéciale avait alors formulé dix recommandations :

- accélérer la mise en place des commissions départementales dans tous les territoires ;
- définir un socle commun, de type « jurisprudentiel », pour les décisions des commissions départementales ;
- déployer des formations pour l'ensemble des professionnels (police, gendarmerie, services de la préfecture, travailleurs sociaux) confrontés à ces problématiques spécifiques ;
- favoriser l'implication des acteurs au-delà des réunions des commissions départementales ;
- encourager la création d'associations, en modifiant, si besoin, les conditions d'agrément ;
- doter les associations de moyens budgétaires et humains adaptés ;
- développer des actions de sensibilisation et de prévention en direction des jeunes ;
- fournir aux personnes engagées dans le parcours de sortie de la prostitution un hébergement adapté et sûr, et leur garantir un accès prioritaire au logement social ;
- accorder, comme le prévoit l'article L. 121-9 du code de l'action sociale et des familles, des autorisations provisoires de séjour d'une durée supérieure à six mois aux personnes bénéficiant d'un parcours de sortie de la prostitution, en fonction de l'analyse des situations et des besoins individuels, notamment après une première autorisation de six mois ;
- évaluer la mise en œuvre de la loi dans son ensemble.

Même si 62 commissions départementales étaient en place au 15 mars 2019, ce nombre reste insuffisant et les autres recommandations n'ont pas été suivies.

En 2018, la situation n'a que peu évolué : certes, le nombre de bénéficiaires a atteint 80 personnes, mais l'on est très loin du nombre de 600 bénéficiaires sur lequel avait été construite la LFI, qui prévoyait une dotation de 2,38 millions d'euros. Comme le souligne la Cour des comptes dans sa note d'exécution budgétaire, si cette hypothèse a été revue à 200 bénéficiaires en cours de gestion, seuls 80 bénéficiaires ont finalement été comptés à la fin de l'exercice.

La rapporteure rappelle son attachement à ce dispositif central de la loi n° 2016-444 du 13 avril 2016 visant à renforcer la lutte contre le système prostitutionnel et à accompagner les personnes prostituées, dispositif qui doit être accessible sur tout le territoire national.

D. LE PROGRAMME 124

Le programme support 124 *Conduite et soutien des politiques sanitaires, sociales, du sport, de la jeunesse et de la vie associative* porte l'ensemble des moyens de fonctionnement et de soutien des administrations des affaires sociales, de la santé, du sport, de la jeunesse et de la vie associative. Les dépenses de fonctionnement des cabinets sont également imputées sur ce programme. Outre les dépenses de personnel, ce programme comprend les dépenses de fonctionnement courant, les dépenses immobilières et les dépenses de bureautique et d'infrastructures.

VARIATION DES DÉPENSES PAR TITRE SUR LE PROGRAMME 124 ENTRE 2017 ET 2018

(en millions euros)

	Autorisations d'engagement			Crédits de paiement		
	2017	2018	variation (en %)	2017	2018	variation (en %)
Titre 2 – Dépenses de personnel	733,17	723,25	-1,4 %	733,17	723,25	-1,35 %
Titre 3 – Dépenses de fonctionnement	695,07	742,63	+6,8 %	727,92	765,49	+5,2 %
Titre 5 – Dépenses d'investissement	0,73	0,9	+23,3 %	0,62	0,6	-3,2 %
Titre 6 – Dépenses d'intervention	9,21	10,2	+10,7 %	8,62	10,8	+25,3 %
Total	1 438,18	1 477	+2,7 %	1 470,33	1 499,2	+1,9 %

Source : commission des finances, d'après les documents budgétaires.

Comme le souligne le rapport annuel de performance, l'année 2018 a été marquée par une gestion apaisée en raison de deux facteurs : d'une part, un taux de réserve initiale des crédits de fonctionnement fixé à 3 % contre 8 % précédemment ; d'autre part, l'absence de mesures de régulation budgétaire en cours d'exercice.

Cela a permis une amélioration de la gestion, en particulier des emplois. L'exécution du plafond d'emplois s'est élevée à 9 858 ETPT soit 99 % du total voté en LFI. Cela constitue une sous-consommation de 109 ETPT (contre 186 en 2017). Cette amélioration ne permet pas d'atteindre le niveau de 2015, dont la sous-consommation avait été limitée à 13 ETPT. Le plafond d'emploi des ARS, fixé à 8 338 ETPT, a été respecté.

S'agissant de la masse salariale, les dépenses de personnel se sont élevées à 723,3 millions d'euros, soit 99 % de la dotation LFI, traduisant une baisse de 1,35 % par rapport à 2017.

Enfin, la mutualisation des crédits de fonctionnement a franchi une nouvelle étape avec le transfert de l'ensemble des dépenses d'administration centrale de fonctionnement courant, d'immobilier, de bureautique et d'infrastructures informatiques en provenance du programme 155 *Conception, gestion et évaluation des politiques de l'emploi et du travail*.

E. DES DÉPENSES FISCALES DYNAMIQUES, UNE TOTALE ABSENCE DE PILOTAGE

La mission *Solidarité* constitue la troisième mission du budget général en termes de volume de dépenses fiscales rattachées, après les missions *Économie* et *Cohésion des territoires*. Trente dépenses fiscales lui sont rattachées pour un montant total de 14,3 milliards d’euros, soit 72 % des crédits budgétaires de la mission.

Les tableaux ci-dessous retracent les dépenses fiscales rattachées aux programmes 304 et 157.

DÉPENSES FISCALES RATTACHÉES AU PROGRAMME 304

(en millions d’euros)

Numéro	Impôt	Bénéficiaire	Dépense fiscale	2017	Prév. coût 2018
120202	IR	Ménages	Exonération des prestations familiales, de l'allocation aux adultes handicapés ou des pensions d'orphelin, de l'aide à la famille pour l'emploi d'une assistante maternelle agréée, de l'allocation de garde d'enfant à domicile, et, depuis le 1 ^{er} janvier 2004, de la prestation d'accueil du jeune enfant	1 892	1 897
110203	IR	Ménages	Crédit d'impôt pour frais de garde des enfants âgés de moins de 6 ans	1 200	1 200
110110	IR	Ménages	Demi-part supplémentaire, ou quart de part supplémentaire en cas de résidence alternée des enfants à charge, accordée aux parents isolés	600	650
110102	IR	Ménages	Demi-part supplémentaire pour les contribuables vivant seuls ayant eu à titre exclusif ou principal, en vivant seuls, la charge d'enfants pendant au moins cinq ans	560	565
120501	IR	Ménages	Régime spécial d'imposition des assistants maternels et des assistants familiaux régis par les articles L. 421-1 et suivants et L. 423-1 et suivants du code de l'action sociale et des familles	250	250
110107	IR	Ménages	Maintien du quotient conjugal pour les contribuables veufs ayant des enfants à charge	114	105
210308	IR-IS	Entreprises	Crédit d'impôt famille	103	103
110223	IR	Ménages	Réduction d'impôt au titre de la prestation compensatoire versée sous forme d'argent ou d'attributions de biens ou de droits ou sous forme de capital se substituant à des rentes	47	54
100202	IR	Ménages	Abattement en faveur des contribuables ayant des enfants mariés ou chargés de famille rattachés à leur foyer fiscal	7	5
Total				4 773	4 829

DÉPENSES FISCALES RATTACHÉES AU PROGRAMME 157

(en millions d'euros)

Numéro	Impôt	Bénéficiaire	Dépense fiscale	2017	Prév. coût 2018
120401	IR	Ménages	Abattement de 10 % sur le montant des pensions (y compris les pensions alimentaires) et des retraites	4115	4387
070101	TH	Ménages	Exonération en faveur des personnes âgées, handicapées ou de condition modeste	1646	1729
730203	TVA	Entreprise	Taux de 5,5 % pour les ventes portant sur certains appareillages, ascenseurs et équipements spéciaux pour les handicapés	895	930
730219	TVA	Entreprises	Taux de 5,5 % pour la fourniture de logement et de nourriture dans les établissements d'accueil des personnes âgées et handicapées, les logements-foyers mentionnés à l'article L. 633-1 du code de la construction et de l'habitation et les établissements mentionnés au b du 5° et aux 8° et 10° du I de l'article L. 312-1 du code de l'action sociale et des familles	800	825
110104	IR	Ménages	Demi-part supplémentaire pour les contribuables invalides	375	400
100201	IR	Ménages	Abattement en faveur des personnes âgées ou invalides de condition modeste	316	376
110213	IR	Ménages	Réduction d'impôt au titre des frais de dépendance et d'hébergement pour les personnes dépendantes accueillies en établissement spécialisé	295	324
110109	IR	Ménages	Demi-part supplémentaire ou quart de part supplémentaire en cas de résidence alternée, par enfant à charge titulaire de la carte d'invalidité ou part supplémentaire par personne rattachée au foyer fiscal titulaire de la carte d'invalidité	140	140
120205	IR	Ménages	Exonération de l'allocation personnalisée d'autonomie (APA)	115	115
050201	TFPB	Ménages	Dégrèvement d'office en faveur des personnes de condition modeste 65-75 ans	46	47
520201	DM	Ménages	Abattement effectué sur l'actif taxable aux droits de mutation revenant à tout héritier, légataire ou donataire handicapé physique ou mental	70	80
120206	IR	Ménages	Exonération de la prestation de compensation servie aux personnes handicapées en application de l'article L. 245-1 du code de l'action sociale et des familles	66	70
050101	TFPB	Ménages	Exonération en faveur des personnes âgées ou de condition modeste	26	26
120142	IR	Ménages	Exonération de la prise en charge directe à titre de pensions alimentaires des dépenses d'hospitalisation ou d'hébergement en établissement : des ascendants privés de ressources suffisantes par leurs enfants ou petits-enfants et des enfants majeurs infirmes dénués de ressources par leurs parents	15	15
150117	Plus-values	Ménages	Exonération des plus-values de cession réalisées par les titulaires de pensions de vieillesse ou de la carte d'invalidité dont les revenus n'excèdent pas certaines limites	10	10
100105	IR	Ménages	Déduction des avantages en nature consentis en l'absence d'obligation alimentaire à des personnes âgées de plus de 75 ans, de condition modeste, qui vivent sous le toit du contribuable	2	2
180101	BIC	Entreprises et ménages	Exonération de l'aide spéciale compensatrice (ou pécule de départ), allouée aux commerçants et artisans âgés, de condition modeste, au moment de la cessation de leur activité	1	€
970101	Taxe voiture polluante	Ménages	Exonération de la taxe applicable aux voitures particulières les plus polluantes pour les véhicules à carrosserie « Handicap » et pour les véhicules acquis par les personnes titulaires de la carte d'invalidité	€	€
150121	Plus-values	Ménages	Exonération des plus-values immobilières réalisées par les personnes âgées ou handicapées à l'occasion de la cession de leur ancienne résidence principale avant leur entrée dans un établissement médicalisé	nc	nc
050202	TFPB	Entreprises	Dépenses pour faciliter l'accessibilité pour personnes handicapées	62	nc
Total				8 995	9 538

Source : commission des finances.

Comme le souligne la Cour des comptes, le montant de ces dépenses fiscales est en augmentation constante depuis 10 ans : entre 2008 et 2017, ce montant est passé de 11,6 à 13,8 milliards d’euros, soit une augmentation de près de 19 %. Cette augmentation s’est poursuivie en 2018, puisque ce montant est désormais de 14,3 milliards, soit une augmentation de près de 630 millions d’euros par rapport aux prévisions figurant en LFI 2018.

Ce dernier décalage illustre l’un des défauts du dispositif, à savoir la récurrente sous-estimation des dépenses fiscales. Selon la Cour des comptes, les erreurs de prévision ont représenté, sur la période 2011-2017, 10 % du montant total des dépenses fiscales de la mission. Cette insuffisance de la prévision s’explique en grande partie par l’absence d’analyse des déterminants de la dépense de la part de la DLF ou de la DGCS.

L’absence de pilotage des dépenses fiscales rattachées à la mission pose problème. Certes, contrairement à 2017, une conférence fiscale a bien eu lieu en 2018 mais ses résultats ont été pour le moins limités puisque seul le changement de transfert de la dépense n°180101 ⁽¹⁾, dont le coût est évalué à 1 million d’euros, a été acté du programme 177 au programme 304.

Ce bilan modeste s’explique, selon la Cour des comptes, par une absence de stratégie et de pilotage, chaque acteur se renvoyant cette dernière responsabilité.

« La DLF considère que la stratégie en matière de dépenses fiscales ainsi que l’évaluation de leur efficacité et de leur efficacité relèvent du responsable de programme, la DGCS.

La DGCS estime pour sa part avoir peu de prise sur les dépenses fiscales qui lui sont rattachées car « *elle ne dispose pas d’informations ni de données permettant leur évaluation* ».

Enfin, la direction du budget se déclare favorable à une évaluation approfondie des dépenses des politiques financées par la mission (...) mais elle ne formule aucune proposition concrète » ⁽²⁾.

(1) Exonération de l’aide spéciale compensatrice (ou pécule de départ), allouée aux commerçants et artisans âgés, de condition modeste, au moment de la cessation de leur activité.

(2) Note d’exécution budgétaire

F. UN DISPOSITIF DE PERFORMANCE À PERFECTIONNER

Le dispositif de performance n'a que peu évolué en 2018. La principale modification a porté sur le programme 157 puisque les deux sous-indicateurs relatifs au respect des délais légaux d'instruction des demandes d'AAH ont été supprimés au motif que la DGCS ne finance plus les MDPH. La Cour des comptes s'interroge sur la pertinence de cette évolution dans la mesure où la dépense d'AAH est entièrement à la charge de l'État et que son pilotage est un enjeu majeur pour la mission.

Il est également surprenant qu'aucun indicateur du programme 304 ne concerne la politique en direction des Mineurs Non Accompagnés alors que l'État participe de plus en plus activement à cette dépense. Il est aussi regrettable que les Agences Régionales de Santé, qui constituent le principal opérateur du programme 124 et qui consomment la moitié des crédits et des ETPT, n'apparaissent à aucun moment dans le dispositif de performance du programme.

Enfin, la Cour des comptes regrette que « les objectifs rattachés à la mission que le ministère considère comme « *les plus représentatifs* » (au sens du PAP) relèvent désormais, depuis la disparition des deux sous-indicateurs relatifs au respect des délais d'instruction des demandes d'AAH dans les MDPH, exclusivement du programme 304 (...). On peut s'interroger sur le fait qu'aucun indicateur stratégique de la mission n'ait été retenu au titre du programme 157, qui représente plus de 50 % des dépenses de la mission en 2018. Les sous-indicateurs relatifs aux écarts-types départementaux dans les taux d'accord et de renouvellement de l'AAH mériteraient en particulier d'y figurer car ils reflètent l'égalité (ou non) des citoyens dans l'accès à cette prestation ».

La rapporteure spéciale partage cette appréciation.

SECONDE PARTIE : LE FINANCEMENT DE L'AIDE ALIMENTAIRE

L'aide alimentaire concerne plus de 5 millions de personnes en France : un chiffre qui serait, selon les associations du secteur, sous-estimé par rapport aux besoins réels, la demande de l'aide alimentaire restant une démarche souvent difficile ou mal connue.

Plus qu'une aide financière et matérielle, l'aide alimentaire est, en elle-même, une politique sociale et elle constitue un puissant vecteur d'inclusion pour les populations qui en bénéficient. Sur ce point, les associations distribuant l'aide alimentaire, en plus d'apporter de la nourriture, sont génératrices de lien social et mettent en place des mesures d'accompagnement.

La politique de l'aide alimentaire dispose d'un financement complexe, composée de financements publics, à la fois de l'Union européenne, de l'État et d'un soutien de collectivités territoriales, et de financements privés que sont les dons en nature ou en numéraire des particuliers et des entreprises, encouragés par des dispositions fiscales. Elle s'appuie sur un réseau d'associations qui repose essentiellement sur des bénévoles.

Aussi l'État est un acteur parmi d'autres de l'aide alimentaire, largement incité par une impulsion européenne. À l'heure où s'ouvrent les discussions pour le prochain cadre financier pluriannuel de l'Union européenne, il est apparu nécessaire à la rapporteure spéciale d'étudier le rôle du Fonds européen d'aide aux plus démunis (FEAD) dans la politique d'aide alimentaire, les difficultés d'application des règles européennes et les perspectives pour les années à venir.

I. L'ORGANISATION ET LE FINANCEMENT DE L'AIDE ALIMENTAIRE EN FRANCE SE SONT STRUCTURÉS AUTOUR DU FEAD

A. L'UNION EUROPÉENNE EST HISTORIQUEMENT AU CŒUR DE LA POLITIQUE D'AIDE ALIMENTAIRE FRANÇAISE

1. De la politique agricole à la politique sociale

D'initiative associative, l'aide alimentaire telle qu'elle est structurée aujourd'hui, prend sa source en 1987 lorsque la Commission européenne a instauré le programme européen d'aide aux personnes les plus démunies (PEAD), qui autorisait la mise à disposition de la surproduction agricole issue de la politique agricole commune (PAC) aux populations les plus en difficulté. Rappelons que le 20 février 1986, Coluche avait plaidé devant les députés européens à Strasbourg pour que « *les déshérités puissent avoir accès à la production européenne qui, très souvent, est détruite.* »

Le lien historique entre l'aide alimentaire et la politique agricole commune s'est formalisé dans la loi française. C'est ainsi que la première définition de l'aide alimentaire en droit français a été inscrite dans le code rural et de la pêche maritime, par la loi n° 2010-874 du 27 juillet 2010 de modernisation de l'agriculture et de la pêche ⁽¹⁾.

Avec la diminution, puis la quasi-disparition des stocks d'intervention, le PEAD a financé des achats de produits alimentaires, jusqu'à ce que le tribunal de première instance de l'Union européenne juge que ce type d'action, à but purement social, ne pouvait être financé dans le cadre de la PAC. C'est par le règlement (UE) n° 223/2014 du Parlement européen et du Conseil du 11 mars 2014 qu'a été mis en place le Fonds européen d'aide aux plus démunis (FEAD), qui ne dépend donc plus de la politique agricole commune mais d'une logique de lutte contre la pauvreté et d'inclusion sociale.

Ce nouveau Fonds a été mis en place dans le cadre de la stratégie Europe 2020 ayant pour objectif de réduire d'au moins 20 millions le nombre de personnes menacées de pauvreté et d'exclusion sociale dans l'Union européenne. Le FEAD ne vise pas uniquement à financer l'aide alimentaire : il peut soutenir d'autres actions matérielles, telles que le don de vêtement, ou des actions sociales, comme l'accompagnement vers le logement durable ou l'emploi.

En France, la majorité des crédits du programme est orientée vers l'achat, *via* des appels d'offres annuels, de denrées alimentaires destinées à apporter une aide aux personnes les plus démunies.

Les états généraux 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. Aussi, la loi dite « Egalim » ⁽²⁾ procède au 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 intitulé « Lutte contre la précarité alimentaire ».

L'article L. 266-2 du code de l'action sociale et des familles la définit ainsi : « *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. Cette aide est apportée tant par l'Union européenne que par l'État ou toute autre personne morale* ».

(1) Article L. 230-6 du code rural et de la pêche maritime.

(2) Loi n° 2018-938 du 30 octobre 2018 pour l'équilibre des relations commerciales dans le secteur agricole et alimentaire et une alimentation saine, durable et accessible à tous.

Le profil des bénéficiaires de l'aide alimentaire

Le profil des bénéficiaires de l'aide alimentaire est marqué par une grande diversité, comme l'illustre une étude réalisée en 2016 par l'institut CSA à la demande des banques alimentaires (comptant 1 594 personnes bénéficiaires sélectionnées au sein d'un échantillon national représentatif de 200 associations et CCAS partenaires du réseau). Les femmes restent très majoritaires parmi les bénéficiaires (70 %, + 5 points par rapport à 2014), dont l'âge moyen est de 45 ans. Une large majorité des bénéficiaires est de nationalité française (80 %) et dispose d'un logement stable (85 %), ce qui prouve que l'image d'une aide alimentaire étant prioritairement destinée aux sans domicile fixe est éloignée de la réalité. 23 % des bénéficiaires interrogés ont un emploi mais 71 % travaillent à temps partiel. Les personnes isolées (31 %) et les familles monoparentales (33 %) restent davantage concernées par l'aide alimentaire.

Source : rapport annuel des banques alimentaires, 2017.

2. Des acteurs structurés autour des crédits européens

a. Les structures administratives de l'aide alimentaire

L'administration centrale chargée de la politique de l'aide alimentaire est la direction générale de la cohésion sociale (DGCS) : les crédits de l'État en faveur de cette politique sont inscrits sur le programme 304 de la mission *Solidarité, insertion et égalité des chances*, dont le responsable est le directeur général de la cohésion sociale.

La DGCS est également autorité de gestion du FEAD : à ce titre, elle est responsable de la gestion du programme opérationnel, aussi bien sur le plan de la bonne gestion financière que du respect du règlement FEAD. Elle habilite et contrôle les associations d'aide alimentaire, supervise l'exécution des campagnes d'achats de denrées, assure le suivi budgétaire et contrôle le respect des règles européennes. C'est elle qui prend les décisions concernant les orientations du dispositif (choix des produits par exemple) et qui négocie avec la Commission européenne et les organes de contrôles du FEAD.

Les achats de denrées dans le cadre du FEAD sont réalisés par FranceAgriMer. Cet établissement public, sous tutelle du ministère de l'agriculture et de l'alimentation, cumule deux rôles. Il est à la fois gestionnaire du FEAD, en tant qu'organisme intermédiaire, et bénéficiaire du FEAD. Les denrées ainsi achetées sont mises à disposition des têtes de réseaux associatives œuvrant dans le champ de l'aide alimentaire, habilitées et sélectionnées pour être organisations partenaires directes du FEAD par la DGCS. FranceAgriMer assure le suivi de l'exécution des marchés (contrôle des fournisseurs, paiement sur attestation de service fait) et effectue des contrôles auprès des associations pour s'assurer des règles de gestion et de distribution des denrées 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.

b. Les quatre associations têtes de réseaux éligibles au FEAD

Depuis 1987, quatre associations sont éligibles pour bénéficier des denrées issues du PEAD puis du FEAD : 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 : elle est déterminée *via* une remontée d'informations en fonction du nombre de personnes servies et de la quantité de nourriture distribuée.

La Fédération française des banques alimentaires coordonne et anime depuis 35 ans un réseau de 79 banques alimentaires et le représente auprès des pouvoirs publics et des partenaires nationaux. Les banques alimentaires récupèrent tout au long de l'année des denrées auprès de l'industrie agro-alimentaire et de la grande distribution ; elles n'en achètent aucune. En 2017, 113 000 tonnes de denrées ont ainsi été collectées. Le réseau des banques alimentaires ne distribue pas directement aux bénéficiaires mais s'appuie sur 5 400 associations et centres communaux d'action sociale (CCAS) partenaires, lesquels servent *in fine* les personnes ciblées. La fédération repose à plus de 90 % sur des bénévoles. Ils ont servi en 2018 plus de 220 millions de repas. Le FEAD représente 25 % des ressources des banques alimentaires.

Les Restos du cœur, fondés en 1985, fédèrent 110 associations départementales. Le maillage territorial est fin : près de 2 000 centres d'activité qui permettent de toucher une grande partie du territoire, y compris les populations en milieu rural. L'aide alimentaire, souvent présentée comme une porte d'entrée vers l'accompagnement social, reste centrale et représente 80 % du budget. Les « Restos » servent 130 millions de repas par an à près de 800 000 personnes, grâce à l'implication de 72 000 bénévoles.

Le Secours populaire dispose de 1 250 points d'accueil tenus par 80 000 bénévoles. L'organisation de l'aide alimentaire y est décentralisée au sein des structures départementales. Association dite de « mise en mouvement », le Secours populaire encourage les personnes aidées à participer aux activités de l'association, permettant ainsi une forme de réinsertion par le bénévolat. Elle est indépendante des banques alimentaires pour son approvisionnement.

La Croix-Rouge perçoit uniquement 2 % de l'enveloppe nationale du FEAD mais dispose également de 80 épiceries sociales qui ne bénéficient pas de ce soutien (*cf. infra*). Sur ses 65 000 bénévoles, 13 500 se consacrent à l'aide alimentaire. Association partenaire des banques alimentaires sur le territoire métropolitain, elle joue ce rôle en Guyane où elle distribue directement aux associations locales.

Ces quatre organismes partenaires du FEAD permettent la distribution des denrées sur l'ensemble du territoire, soit plus de 350 points de livraison et 9 000 points de distribution.

D'après la DGCS, en 2017, on compte 5,055 millions de personnes inscrites dans leurs structures, soit 6 % de plus qu'en 2015. Le volume des denrées distribuées a augmenté de 15 % sur la même période, pour s'établir à 287 000 tonnes en 2017.

B. LES SOURCES DE FINANCEMENT DE L'AIDE ALIMENTAIRE NE SE LIMITENT PAS AU FONDS EUROPÉEN

D'après la DGCS, le FEAD représente près de 30 % des denrées distribuées et demeure la première source d'approvisionnement des associations ⁽¹⁾. D'autres acteurs concourent également au financement de l'aide alimentaire en France.

1. Les financements européens sont complétés par des crédits nationaux

a. La programmation européenne pour 2014-2020

Dans le dernier cadre financier pluriannuel, le Fonds européen d'aide aux plus démunis dispose d'un budget de 3,8 milliards d'euros sur la période 2014-2020 pour l'ensemble des États membres de l'Union. En outre, les États s'engagent à co-financer le programme à hauteur de 15 % par des crédits nationaux.

Pour cette période, la France dispose de 587 millions d'euros : 499 millions d'euros de crédits communautaires, devant être complétés à hauteur de 15 % par des crédits nationaux, soit 88 millions d'euros.

La France a choisi que ces crédits soient exclusivement consacrés à l'achat, au transport, au stockage et à la distribution de l'aide alimentaire. Aussi, cette enveloppe finance :

- principalement pour les marchés publics d'achat de denrées par FranceAgriMer ;

- un « forfait logistique » dans lequel peuvent être inclus les frais de transport et de stockage des denrées par les associations qui ne peuvent pas dépasser 5 % des marchandises livrées ;

- les dépenses d'assistance technique de l'État, telles que le recrutement de personnel spécialisé sur la gestion du fonds dans les services.

(1) D'après le rapport d'exécution 2017 du programme opérationnel français FEAD, DGCS, juin 2018.

Le tableau ci-dessous retrace la programmation française en matière de dépenses d'aide alimentaire, comprenant les crédits FEAD et leur complément national.

PROGRAMMATION EUROPÉENNE ET COFINANCEMENT NATIONAL POUR 2014-2020

(en euros)

	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.

Sur la durée de la programmation, le financement européen augmente de 2 % par an, conformément au règlement du Fonds.

b. Les crédits nationaux du programme 304

L'État ne se limite cependant pas au co-financement des crédits européens et les sommes inscrites à l'action 14 du programme 304 viennent compléter ce financement.

CRÉDITS DE L'ÉTAT DÉDIÉS À L'AIDE ALIMENTAIRE

(en millions d'euros)

Action 14 – Aide alimentaire	Prévision 2018 (PAP 2018)	Exécution 2018 (RAP 2018)	Prévision 2019 (PAP 2019)
Crédits nationaux	4,6	4,6	4,7
Épiceries sociales	8,2	8,1	8,2
Crédits déconcentrés	13,5	14,1	14,4
Crédits FEAD dont :	23,4	20,4	22,1
<i>Part nationale achat de denrées et forfait 5 %</i>	12,8	12,7	13,1
<i>Compensation des refus d'apurement</i>	10,6	7,7	9
Subvention pour charges de service public de FranceAgriMer	2,2	2,1	2,2
Crédits d'assistance technique	-	-	-
TOTAL	51,9	49,3	51,6

Source : documents budgétaires.

L'une des principales dépenses de l'État pour l'aide alimentaire, hors FEAD, est le soutien aux épiceries sociales. En effet, seules les denrées mises à disposition gratuitement peuvent bénéficier des fonds européens, ce qui n'est pas le cas pour celles distribuées dans le cadre du dispositif des épiceries sociales. Ces épiceries 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. L'objectif de cette participation est de préserver le sentiment de dignité et de toucher un public qui n'oserait peut-être pas se rendre aux distributions de repas ou de denrées gratuites.

En 2018, les épiceries sociales ont bénéficié de 8,13 millions d'euros, auxquels on peut ajouter 2,15 millions d'euros en faveur de l'Association nationale de développement des épiceries solidaires, principale bénéficiaire des subventions aux têtes de réseaux.

Les autres subventions aux têtes de réseaux bénéficient à la Fédération des banques alimentaires (1 million d'euros), aux Paniers de la mer (396 000 euros), et dans une moindre mesure aux Restos du cœur, au Secours populaire et à la Croix-Rouge française.

Des crédits, à hauteur de 14,05 millions d'euros, sont aussi 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 stockage et de distribution. D'après le rapport annuel de performances pour 2018 sur la mission *Solidarité, insertion et égalité des chances*, « les crédits exécutés ont permis la mise en œuvre du stockage, du transport et de la distribution de l'aide alimentaire, dans les conditions d'hygiène et de sécurité réglementaire, ainsi que l'accueil et l'accompagnement des bénéficiaires (location de locaux, entretien, fluides, matériel, etc.), et l'achat local de denrées manquantes ».

Sur la partie « FEAD », en exécution 2018, la contribution nationale inscrite dans les documents budgétaires s'élève à 20,36 millions d'euros : elle ne comprend pas uniquement l'enveloppe au titre des 15 % obligatoires (12,7 millions d'euros en 2018) mais également 7,7 millions d'euros servant à compenser à FranceAgriMer les refus d'apurement de l'Union européenne, compte tenu des difficultés rencontrées dans l'application des règles européennes (*cf. infra*).

En outre, l'État accorde à FranceAgriMer une subvention pour charges de service public pour la gestion des marchés FEAD dont le montant s'élève à 2,14 millions d'euros en 2018.

ÉVOLUTION DES DÉPENSES DE L'ÉTAT POUR LA MISE EN ŒUVRE DU FEAD

Année	Programme 304 - Evolution des dépenses du FEAD					
	Exécution (en € et en CP)					
	2014	2015	2016	2017	2018	Total
FEAD	11 732 070	24 205 073	12 451 614	15 613 777	20 364 020	84 366 554
dont part nationale marchés	11 732 070	11 966 711	12 206 045	12 450 166	12 699 169	61 054 162
dont part nationale assistance technique	-	-	245 569	74 876	-	320 445
dont dotation complémentaire pour dépenses inéligibles				15 327 097	7 664 851	22 991 948
Avance consentie à FAM en 2015 (versement et remboursement)		12 238 362		- 12 238 362		-
Subvention pour charge de service public			2 108 376	2 109 245	2 136 970	6 354 591
Total	11 732 070	24 205 073	14 559 990	17 723 022	22 500 990	90 721 145

Source : DGCS.

2. Les dons en nature et en numéraire tiennent une place considérable

a. Les dons des particuliers et des entreprises sont encouragés par des dispositions fiscales

Les associations d'aide alimentaire bénéficient de dons de particuliers et d'entreprises, aussi bien sous forme de financements que de denrées. En matière de denrées, le taux d'approvisionnement des associations par le FEAD est estimé à 33 %, le reste étant constitué de dons des entreprises de grande distribution, de ramasse ou d'achats de denrées par les associations elles-mêmes.

Des dispositions fiscales favorisent le don des entreprises et des particuliers, même si la part de produits alimentaires ou de dons en faveur des associations d'aide alimentaire n'est pas calculée par l'administration fiscale.

L'article 200 du code général des impôts (CGI) permet aux particuliers d'obtenir une réduction d'impôt sur le revenu à hauteur de 66 % des sommes données, dans la limite de 20 % du revenu imposable. Ce taux de réduction est porté à 75 % pour les versements effectués au profit d'organismes qui procèdent à la fourniture gratuite de repas à des personnes en difficulté, dans la limite de 531 euros. Le montant de cette dépense fiscale est évalué à 1,495 milliard d'euros pour 2018 pour l'ensemble des dons aux organismes d'intérêt général ⁽¹⁾, sans que l'on puisse identifier la part qui soutient les associations d'aide alimentaire. Certaines associations regrettent que cet encouragement au don ne puisse bénéficier qu'aux personnes imposables.

Les associations développent des modalités innovantes pour encourager et simplifier le don. C'est le cas, par exemple, de l'arrondi sur salaire. En nouant des partenariats avec des entreprises, les salariés volontaires peuvent réaliser chaque mois des micro-dons prélevés sur leur salaire net à payer.

La ramasse est également une modalité d'approvisionnement des associations d'aide alimentaire, qui ne coûte rien à l'État, car les denrées données par les particuliers en magasin ne font pas l'objet de défiscalisation. En outre, l'organisation de collectes auprès des particuliers permet aussi de faire connaître les actions des associations.

Pour les entreprises, les dons à des organismes d'intérêt général donnent lieu à une réduction d'impôt (impôt sur le revenu ou impôt sur les sociétés) égale à 60 % des montants versés à un organisme d'intérêt général dans la limite de 5 pour mille de leur chiffre d'affaires, au titre de l'article 238 *bis* du CGI.

(1) Rapport annuel de performances de la mission Sport, jeunesse et vie associative pour 2018, à laquelle la dépense fiscale n° 110201 est rattachée.

Cette réduction d'impôt s'est élevée à 902 millions d'euros pour 2017, sans que la part accordée à des associations d'aide alimentaire ne soit identifiée ⁽¹⁾.

D'après le rapport de la Cour des comptes sur *Le soutien public au mécénat des entreprises* ⁽²⁾, « trois secteurs concentrent l'essentiel de la réduction d'impôt, l'industrie manufacturière, le secteur financier et des assurances et surtout le secteur du commerce et de la distribution qui représente à lui seul plus de 40 % de la dépense totale. En 2016, parmi les cinq premiers groupes ayant déclaré une dépense fiscale au titre de l'article 238 bis du CGI, trois relevaient de la grande distribution. Au-delà de son importance en termes de chiffre d'affaires global ou de nombre d'entreprises, la place occupée par ce dernier secteur s'explique par la part importante des dons alimentaires en tant que mécénat en nature. »

b. Les dispositions anti-gaspillage de la loi Garot favorisent le don des invendus de la grande distribution

La lutte contre le gaspillage alimentaire a déjà fait l'objet de la loi n° 2016-138 du 11 février 2016 relative à la lutte contre le gaspillage alimentaire, a permis de structurer le don alimentaire de produits invendus par la grande distribution vers les associations caritatives.

L'article L. 541-15-6 du code de l'environnement, créé par cette loi, prévoit que les grandes et moyennes surfaces dont la superficie de vente dépasse 400 m² ont l'obligation de signer au moins une convention de don alimentaire de leurs denrées invendues avec une ou plusieurs associations habilitées précitées. Cette convention a pour objet d'encadrer le processus de don alimentaire, sans toutefois constituer une obligation de donner. Avec cette évolution, la fédération des banques alimentaires note que les volumes récupérés auprès des grandes et moyennes surfaces ont augmenté de 11,2 % en 2017 pour atteindre 46 200 tonnes.

Afin d'assurer la qualité des dons, le décret d'application de la loi « Garot » du 28 décembre 2016 ⁽³⁾ indique que « pour les denrées soumises à une date limite de consommation (DLC), le délai restant jusqu'à son expiration est, au jour de prise en charge par l'association d'aide alimentaire égal ou supérieur à 48 heures. Ce délai peut être inférieur si l'association est en mesure de justifier qu'elle est apte à redistribuer les denrées concernées avant l'expiration de la date limite de consommation ».

D'après les données transmises par la DGCS, le volume des dons des entreprises aux associations d'aide alimentaire a considérablement augmenté ces dernières années. Cette évolution serait « très probablement due aux effets de la loi Garot ». Les associations regrettent cependant que les coûts logistiques qu'implique cette hausse des dons alimentaires ne soient pas compensés.

(1) Rapport annuel de performances de la mission Sport, jeunesse et vie associative pour 2018, à laquelle la dépense fiscale n° 210309 est rattachée. Les documents budgétaires n'indiquent pas le montant pour 2018.

(2) Cour des comptes, *Le soutien public au mécénat des entreprises*, novembre 2018.

(3) Décret n° 2016-1962 du 28 décembre 2016 relatif aux dons de denrées alimentaires entre un commerce de détail alimentaire et une association d'aide alimentaire habilitée en application de l'article L. 230-6 du code rural et de la pêche maritime.

VOLUME DE DONNS DES ENTREPRISES POUR LA CROIX-ROUGE FRANÇAISE, LE SECOURS POPULAIRE ET LES RESTOS DU CŒUR

(en tonnes)

Distributeur	2014	%	2015	%	2016	%	2017	%	Évol. 1 an	Évol 4 ans
TOTAL VOLUME DISTRIB	158 328		174 594		182 953		197 858		+ 8%	+ 25 %
Dons des entreprises	30 045	19 %	50 994	29 %	71 281	39 %	77 356	39 %	+ 9%	+ 157 %
<i>Dons distributeurs</i>	-		-		43 581	24 %	47 620	24 %	+ 9%	
<i>Dons autres entreprises</i>	-		-		27 700	15 %	29 736	15 %	+ 7%	

Source : DGCS.

Ce mécénat en nature bénéficie de la réduction d'impôt prévue à l'article 238 bis du CGI. En 2016, l'application de la loi fiscale prévoyait que la valeur retenue pour le calcul de la réduction d'impôt diffèrait selon la date limite de consommation (DLC) du produit :

– le coût de revient du produit s'il est donné avant les trois derniers jours de sa DLC ;

– 50 % de son prix de revient pour un produit donné dans les trois derniers jours de sa DLC.

Selon la Cour des comptes ⁽¹⁾, « ces précisions ont entraîné, en 2016, un nombre important de redressements fiscaux dans le secteur de la distribution et une baisse des dons aux associations assurant l'alimentation de personnes démunies. Le système de décote pénalisait le don de denrées alimentaires et occasionnait de fortes charges administratives et logistiques pour les organismes donateurs. »

L'article 238 bis a par conséquent été modifié en loi de finances pour 2017 ⁽²⁾ pour indiquer que « lorsque les versements sont effectués sous forme de dons en nature, leur valorisation est effectuée au coût de revient du bien donné » et ce, indépendamment de leur date limite de consommation.

Les dons en nature par les producteurs, les industries agro-alimentaires et les distributeurs constituent une part non négligeable des denrées collectées par les associations. 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).

(1) Cour des comptes, Le soutien public au mécénat des entreprises, novembre 2018.

(2) Article 19 de la loi de finances pour 2017.

En audition, les associations reconnaissent que cette loi a permis une augmentation des dons, mais s'inquiètent de la dégradation de leur qualité. Les entreprises ne sont plus encouragées à donner quelques jours avant la date limite de consommation. Il ressort des auditions que les DLC des produits donnés sont trop proches, rendant les produits impropres à la consommation pour des raisons sanitaires évidentes.

Par ailleurs, le décret du 28 décembre 2016 précité précise que « *le tri des denrées alimentaires respectant les modalités décrites à l'article D. 543-306 est effectué par le commerce de détail alimentaire* ». Or, ce sont souvent les associations qui se chargent de ce tri et de jeter les « rebus ».

Dernièrement, le décret du 11 avril 2019 ⁽¹⁾ dispose que les commerces de détail alimentaires doivent disposer d'un « plan de gestion de la qualité du don de denrées alimentaires », qui prévoit un plan de sensibilisation du personnel à la lutte contre le gaspillage, un plan de formation des personnels chargés des opérations de dons et les conditions d'organisation du don des denrées alimentaires, y compris de la sous-traitance. Une personne doit être désignée responsable du suivi du plan et ce plan doit être communiqué à l'association destinataire du don.

Une étude financée par la direction générale de l'alimentation (DGAL) est en cours pour évaluer les impacts de la loi Garot. Au-delà, la rapporteure considère qu'il est impératif d'inciter davantage les acteurs économiques à tenir compte, lors du don, du délai en deçà duquel le produit ne pourra pas être remis à un bénéficiaire. Aussi faudrait-il que seuls les produits qui ne sont pas mis au rebut puissent faire l'objet de défiscalisation ou que seuls les produits ayant une date limite de consommation supérieure à 48 heures puissent donner lieu à défiscalisation.

(1) Décret n° 2019-302 du 11 avril 2019 relatif aux conditions dans lesquelles les commerces de détail s'assurent de la qualité du don lors de la cession à une association habilitée en application de l'article L. 266-2 du code de l'action sociale et des familles.

3. La valorisation de l'aide alimentaire est estimée à 1,5 milliard d'euros par an

Au total, les sénateurs Arnaud Bazin et Éric Bocquet, dans leur rapport d'information sur le financement de l'aide alimentaire ⁽¹⁾, estiment le coût de l'aide alimentaire à 1,5 milliard d'euros en 2017, soit bien plus que les estimations de la Cour des comptes en 2009. En effet, ils valorisent dans ce calcul le travail des bénévoles, essentiel au bon fonctionnement de cette politique.

Leurs estimations invitent à souligner la part relative des financements publics :

– 31 % de financements publics (FEAD, crédits de l'État et dépenses fiscales, subventions des collectivités territoriales) ;

– 36 % de financements privés (dons en nature et en numéraire des entreprises et des particuliers) ;

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

II. LES DIFFICULTÉS DE GESTION ET DE TRÉSORERIE DU FEAD PÈSENT SUR LE BUDGET DE L'ÉTAT

A. LA GESTION FRANÇAISE DU FEAD A ÉTÉ CRITIQUÉE PAR LA COMMISSION EUROPÉENNE

Les Fonds du FEAD ne sont accessibles que sur remboursement des avances de l'État français. Obtenir ce remboursement impose de respecter de nombreuses règles édictées par le règlement du Fonds et de passer plusieurs niveaux de contrôle, d'où un décalage d'au moins deux ans observé actuellement entre les dépenses effectives et les remboursements du FEAD.

1. Les dépenses au titre du FEAD doivent respecter un cadre européen strict

Le champ d'intervention du FEAD est défini à l'article 4 du règlement 223/2014 :

• « *le Fonds apporte son appui à des dispositifs nationaux d'aide alimentaire et/ou d'assistance matérielle de base aux personnes les plus démunies* » ;

(1) Rapport d'information de MM. Arnaud Bazin et Éric Bocquet, sénateurs, Le financement de l'aide alimentaire, octobre 2018.

● « en vue d'accroître et de diversifier la fourniture de denrées alimentaires aux personnes les plus démunies, le Fonds peut financer des actions liées à la collecte, au transport, au stockage et à la distribution des dons alimentaires » ;

● « une aide peut également être octroyée au titre du Fonds pour des actions contribuant à l'inclusion sociale des plus démunis ».

Les lignes directrices du FEAD

Le règlement du FEAD 223/2014 impose des lignes directrices pour les dépenses du Fonds :

éligibilité des personnes démunies

gratuité de la distribution

mise en place de mesures d'accompagnement social

principes de bonne gestion financière, de non-discrimination, de respect de l'environnement et d'équilibre nutritionnel

information, communication et publicité

remontée de données chiffrées

conservation des documents pour audit et contrôles

comptabilité matière.

Elles sont à la base des contrôles réalisés sur les dépenses réalisées au titre du FEAD.

Les dépenses réalisées en France au titre du FEAD subissent plusieurs niveaux de contrôle :

● un contrôle exhaustif de premier niveau par la direction générale de la cohésion sociale (DGCS) en tant qu'autorité de gestion ;

● la direction générale des finances publiques (DGFIP), en tant qu'autorité de certification ;

● un contrôle a posteriori, dit de second niveau par la Commission interministérielle de coordination des contrôles (CICC) en tant qu'autorité d'audit.

La DGFIP est autorité de certification sur le FEAD comme sur les dépenses des autres fonds européens structurels et d'investissement. Elle contrôle les certificats de service fait (CSF) avant de transmettre les appels de fonds à la commission.

Les contrôles de la CICC sont identiques sur le FEAD aux contrôles opérés au titre des autres fonds européens même s'ils sont régis par un règlement spécifique. La CICC audite 60 programmes européens en France. Les contrôles qu'elle mène ne sont pas faits en direct par la commission qui ne comprend qu'une vingtaine d'ETP en administration centrale et 70 en régions. La CICC fait donc appel à des prestataires extérieurs.

Les contrôles de la CICC sur les dépenses du FEAD

L'article 34 du règlement 223/2014 définit les fonctions de la CICC en tant qu'autorité d'audit pour le FEAD. Similaire aux contrôles d'une autorité d'audit sur les fonds structurels, même si le FEAD n'est pas un fonds structurel, c'est un modèle d'assurance assez classique en termes d'audit :

La CICC doit effectuer une désignation des organes de gestion en début de programmation (on peut assimiler cela à une procédure d'« accréditation de gestion »). Pour la période 2014-2020, le principe de la CICC a été celui d'un premier audit sur place auprès de l'autorité de gestion.

Elle effectue des audits de système (en cours d'exécution du programme).

Elle effectue annuellement des audits d'opérations sélectionnées parmi la population des dépenses déclarées à la Commission au titre de l'année comptable de référence. Une fois que les dépenses ont été déclarées dans un appel de fonds, la CICC procède à des contrôles sur échantillon et tire au sort des opérations qu'elle contrôle de bout en bout. Chaque couple « denrée-association », comme « café-Secours populaire » est une « opération » au sens du FEAD et constitue l'échantillonnage de base qui peut faire l'objet d'un contrôle.

Elle produit un rapport annuel de contrôle avec triple avis d'audit (avis système, avis conformité de la dépense, avis comptes) qui doit rendre compte de tous les travaux d'audit réalisés au cours d'une année comptable.

Source : CICC.

En outre, à ces contrôles nationaux s'ajoutent des contrôles au niveau européen, qu'il s'agisse de ceux de la direction générale « Emploi » de la commission européenne ou de la Cour des comptes européenne.

Les différents acteurs soulignent que le FEAD implique le même niveau d'exigence que les principaux fonds structurels de l'Union. Néanmoins, la masse financière n'est pas de même échelle.

Le règlement du FEAD avait pourtant tenu compte des spécificités de ces dépenses, indiquant parmi ses principes que « *les modalités de mise en œuvre et d'utilisation du Fonds, et notamment des ressources financières et administratives nécessaires pour l'établissement des rapports, l'évaluation, la gestion et le contrôle, tiennent compte du principe de proportionnalité au regard de l'ampleur du soutien apporté et des capacités administratives limitées des organisations qui dépendent essentiellement de bénévoles* »⁽¹⁾. Ce principe semble cependant être resté lettre morte.

(1) Règlement n° 223/2014 du Parlement européen et du Conseil du 11 mars 2014 relatif au Fonds européen d'aide aux plus démunis.

2. En 2016, l'audit de la gestion du FEAD par la Commission européenne pénalise la France

La France est le premier pays à avoir fait l'objet d'un audit de la Commission européenne. Cette primauté s'explique par la part de la France dans les dépenses du fonds ⁽¹⁾ mais également parce que la France est l'un des premiers pays à l'avoir mis en place. L'audit de la Commission a été conduit en mars-avril 2016. Il a conclu à une non-conformité de l'organisation française aboutissant à une cotation en 3 par la Commission européenne ⁽²⁾ (« *Fonctionnement partiel : des améliorations substantielles sont nécessaires* »).

Plusieurs faiblesses essentielles sont relevées :

– 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), voire le manque de fiabilité des vérifications de gestion ;

– l'absence de guide de procédures (qui ne sera effectif qu'en juillet 2017) ;

– une insuffisance des vérifications des contrôles de supervision de la DGCS sur FranceAgriMer et un défaut de pilotage de l'autorité de gestion ;

– un défaut de transparence dans la passation des marchés publics par FranceAgriMer (au titre de la passation des marchés).

Par conséquent, la Commission européenne a appliqué des corrections financières sur les appels de fonds et a suspendu les suivants.

Autorité de gestion et organisme bénéficiaire reconnaissent que les critiques de la Commission étaient justifiées : la DGCS et FranceAgriMer n'avaient pas l'habitude des règles de gestion des fonds européens et n'ont pas suffisamment anticipé les conséquences du passage du PEAD au FEAD. La DGCS souligne d'ailleurs qu'elle ne souhaitait pas particulièrement prendre en charge cette gestion, compte tenu du manque de personnel qualifié en la matière, et a dû le faire à effectif constant.

En outre, FranceAgriMer souligne « *qu'il lui avait été demandé de mettre en place le nouveau dispositif sans disposer des règlements communautaires et ce pour ne pas interrompre les livraisons (de lait en particulier) auprès des associations caritatives. FranceAgriMer a donc poursuivi le dispositif qu'il mettait en œuvre depuis plusieurs années (PEAD). Le FEAD s'est avéré bien différent* ».

(1) La France bénéficie de la troisième enveloppe FEAD la plus importante après l'Italie (788 millions d'euros) et l'Espagne (662 millions d'euros).

(2) Les États membres peuvent être classés en quatre catégories (de 1 « bon fonctionnement » à 4 « mauvais ») en fonction du respect des règles européennes.

La CICC considère cependant que « *cette situation a créé un effet d'apprentissage au coût élevé et à forte inertie compte tenu du cycle temporel de la dépense de l'aide alimentaire au titre du FEAD qui procède par campagne d'achats de denrées impactant plusieurs exercices comptables* ».

Les mauvais résultats de l'audit ont conduit à l'adoption d'un plan d'action, comprenant quatre séries de mesures mises en œuvre très rapidement :

- la séparation fonctionnelle des activités « bénéficiaire » et « gestionnaire » par la création d'une délégation *ad hoc* chargée des certificats de service fait (CSF) auprès de la direction générale (cette délégation CSF est en place depuis l'été 2016) ;

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

- la révision du dispositif de contrôle (analyse de risques, procédures CSF).

En décembre 2016, l'audit de la CICC, accompagnée d'un observateur de la Commission européenne, a permis de constater les mesures mises en place et la France a pu reprendre les demandes de paiement en 2017 et 2018.

Un nouvel audit de la CICC s'est tenu en novembre 2018. Nous ne disposons pas encore du rapport de mission. La DGFIP tient à souligner une nette amélioration de la gestion par les acteurs concernés : les dossiers gagnent peu à peu en qualité formelle.

B. LE DIALOGUE DE SOURDS ENTRE LES AUTORITÉS DE CONTRÔLE ET LES ORGANISMES DE GESTION ABOUTIT À DES TAUX DE CORRECTION ÉLEVÉS

1. Les principales difficultés portent sur les marchés publics

DGFIP et CICC soulignent que ce sont les marchés publics qui soulèvent le plus de difficultés pour le FEAD. Et, en la matière, les règles de l'Union et les corrections financières qui s'appliquent sont très claires⁽¹⁾. Chaque point doit être auditable et documenté et toute irrégularité entraîne l'application d'un taux de correction financière.

À titre d'exemple, lorsqu'un marché de café prévoit un achat de café 100 % arabica mais que les marchandises livrées sont composées à 50 % de robusta et 50 % d'arabica, le marché ne peut pas être considéré comme conforme au cahier des charges. Le prix du robusta étant inférieur à l'arabica, le CICC a dû appliquer une correction calculée à partir du prix mondial de la tonne de café. Des erreurs similaires ont pu être décelées sur le pourcentage de matière grasse dans le steak haché...

À propos des dates de livraison, la CICC considère qu'un décalage par rapport aux dates prévues dans le marché est une irrégularité qui doit être sanctionnée : en effet, elle considère que les marchés privilégient les gros acteurs en raison de leur capacité à livrer à une date donnée en tout point du territoire. Si on accepte un décalage dans les livraisons, des opérateurs économiques plus petits auraient pu présenter leur offre. Pour la DGFIP, ce sont les bons de livraison qui posent le plus de problème : sans le bon de livraison, on ne peut pas faire de lien entre le marché, la livraison et l'utilisation des fonds européens, même si les denrées ont été livrées.

Il ressort de plusieurs auditions que la CICC est vue comme un contrôleur « plus royaliste que le roi ».

Un désaccord de fond oppose FranceAgriMer (FAM) et la DGCS d'un côté et la CICC de l'autre. Des avenants aux marchés de FAM ont été signés par le directeur des interventions alors que la CICC considère que la personne compétente aurait dû être le chef de service des affaires financières. FAM indique que cette délégation de signature est parfaitement conforme à son règlement intérieur.

(1) Décision de la Commission du 19 décembre 2013 relative à l'établissement et à l'approbation des orientations pour la détermination des corrections financières à appliquer par la Commission aux dépenses financées par l'Union dans le cadre de la gestion partagée en cas de non-respect des règles en matières de marchés publics. Une nouvelle décision vient d'être publiée le 14 mai 2019.

La CICC estime qu'il s'agit d'une irrégularité au regard des règles de la commande publique et proposait un abattement de 15 % sur tous les marchés passés selon cette procédure. Le désaccord a été porté devant la Commission européenne qui a cependant refusé de statuer, jugeant qu'il s'agit d'une affaire interne. Ce sont finalement de longs échanges entre l'autorité de gestion et la CICC qui parviennent à abaisser la proposition d'abattement.

La DGCS déplore que ces débats obligent à déporter du temps de travail sur les contrôles plus que sur le fond de la politique : « *quel est le grief pour le contribuable européen si les marchés ont été signés par quelqu'un ayant une délégation de la directrice générale de FranceAgriMer ? Ce qui compte, c'est que l'argent aille à l'aide alimentaire* » ⁽¹⁾.

DGFIP et CICC considèrent cependant que leur marge de manœuvre est inexistante. Les contraintes de l'Union européenne sont mécaniques : l'Union a élaboré des grilles d'analyse des irrégularités et les taux de correction correspondant. Le pouvoir d'interprétation est relativement maigre. Toutes deux considèrent cependant que leur contrôle est préférable à celui de la Commission européenne car elles engagent un dialogue avec les acteurs opérationnels, ce que ne ferait pas la Commission.

ORIENTATIONS DE LA COMMISSION EUROPÉENNE POUR LA DÉTERMINATION DES CORRECTIONS FINANCIÈRES

Type d'irrégularité	Droit applicable / document de référence	Description de l'irrégularité	Taux de correction
Non-respect des délais de réception des offres	Article 38 de la directive 2004/18/CE	Les délais de réception des offres étaient plus courts que ceux fixés dans la directive	25 % si réduction des délais \geq 50 % 10 % si réduction des délais \geq 30 % 5 % pour toute autre réduction des délais
Modification des critères de sélection après l'ouverture des offres, donnant lieu à une acceptation incorrecte de soumissionnaires	Article 2 et article 44, paragraphe 1, de la directive 2004/18/CE Article 10 et article 54, paragraphe 2, de la directive 2004/17/CE	Les critères de sélection ont été modifiés pendant la phase de sélection, entraînant l'acceptation de soumissionnaires qui n'auraient pas dû être retenus si les critères de sélection publiés avaient été respectés	25 % La correction peut être ramenée à 10 % ou 5 % en fonction de la gravité de l'irrégularité
Lors de l'exécution du marché, modification substantielle des éléments du marché énoncés dans l'avis de marché ou dans le cahier des charges	Article 2 de la directive 2004/18/CE Article 10 de la directive 2004/17/CE	Les éléments essentiels de l'attribution comprennent, sans toutefois s'y limiter, le prix, la nature des travaux, le délai d'exécution, les modalités de paiement et les matériaux utilisés. Il est toujours nécessaire d'effectuer une analyse au cas par cas de ce qui est un élément essentiel	25 % de la valeur du contrat plus la valeur du montant additionnel du marché imputable à la modification substantielle des éléments du marché

Source : décision de la Commission du 19 décembre 2013.

(1) Audition du 9 avril 2019.

Du point de vue de la CICC, il est difficilement admissible qu'un État comme la France ne parvienne pas à un niveau satisfaisant d'application des règles européennes.

DGFIP et CICC soulignent également un risque réputationnel pour la France, susceptible de susciter de nouveaux contrôles de la Commission européenne. Or, la Commission dispose de pouvoirs propres pour effectuer des corrections financières se traduisant par des pertes nettes par rapport à l'enveloppe de FEAD, ce qui n'est pas le cas des corrections financières que la France s'applique en amont des appels de fonds.

2. Des taux de correction élevés

Sur chaque campagne, les dépenses recensées par FranceAgriMer sont validées par la DGCS, certifiées par la DGFIP et auditées par la CICC. Ces contrôles identifient des dépenses qualifiées « d'inéligibles » ainsi que des taux de correction financière sur différentes opérations. Ces montants sont déduits des demandes de remboursement adressées à la Commission européenne. Elles correspondent à de l'auto-apurement. Au titre des campagnes 2014 et 2015, ces corrections ont porté sur près de 27 millions d'euros.

Cet auto-apurement concerne plusieurs types d'irrégularités :

– celles liées à la passation des marchés qui pour l'essentiel sont de la responsabilité de FranceAgriMer (non-respect d'un minimum de deux personnes pour l'ouverture des plis, absence de formalisation concernant l'évaluation des offres). En 2014 et 2015 ces irrégularités ont fait l'objet d'un traitement forfaitaire de 5 % (réduction des appels de fonds) ;

– celles liées à l'exécution du marché : elles sont déterminées surtout en référence au cahier des charges des marchés. FranceAgriMer souligne que ces irrégularités n'ont pas fait l'objet, pour l'essentiel, de réfections sur les factures des fournisseurs de la part de FAM « bénéficiaire ». Une application trop stricte aurait certainement conduit à ne plus avoir de fournisseurs. En outre, il a été estimé que certaines irrégularités (délai de livraison en particulier) incombaient rarement aux fournisseurs (date décalée à la demande de l'association, grèves des transports ou conditions climatiques défavorables, etc.). Ces irrégularités s'élèvent pour le FEAD 2014 à 17 % (montants non appelés auprès de la Commission européenne), à près de 10 % pour le FEAD 2015, et à une prévision de 6 % pour le FEAD 2016 ;

– enfin la CICC et la DGFIP demandent elles aussi des abattements sur la base de leur contrôle. Pour 2016, 2017 et 2018, la CICC demande ainsi un abattement de 10 % sur tous les CSF, du fait du problème de signature des marchés à FranceAgriMer, évoqué *supra*. La DGFIP, quant à elle, a demandé l'application d'une correction supplémentaire de 5 % sur tous les CSF du marché 2016, pour non-conformité des contrôles réalisés sur les produits livrés. D'autres abattements ont aussi été réalisés par la CICC et la DGFIP pour d'autres motifs, à des taux plus faibles.

Contrôles de l'autorité d'audit

La CICC a procédé à des contrôles sur trois années comptables et identifié les taux d'erreur suivants :

Comptes 2015-2016 : taux d'erreur de 21,3 % pour insuffisance probatoire de pièces justificatives, non-respect du planning de livraison, non-conformité du produit par rapport aux spécificités du marché, correction forfaitaire de 5 % pour non-respect des règles de la commande publique.

Comptes 2016-2017 : taux d'erreur de 3 %, mêmes constats.

Comptes 2017-2018 : taux d'erreur de 5 % pour erreur systémique sur le non-respect des règles de la commande publique (constat à appliquer sur les marchés 2016-2018 non encore appelés).

Ces corrections en dépenses déclarées ne résultent donc pas uniquement de travaux de contrôle de la CICC ou de la DGFIP. Elles peuvent résulter des contrôles de l'autorité de gestion elle-même ou des instances communautaires (comme à la suite de l'audit de 2016). Elles sont déduites des appels de fonds par la DGCS et ne font donc pas l'objet de « refus d'apurement » de la Commission européenne.

Les règlements de la Commission européenne ont imposé un seuil de matérialité de 2 %, c'est-à-dire un taux d'erreur admissible au-delà duquel elle considère que le circuit de la dépense n'est plus fiable.

C. L'INCERTITUDE SUR LES REMBOURSEMENTS EUROPÉENS FAIT PESER UN RISQUE BUDGÉTAIRE SUR LES DÉPENSES D'AIDE ALIMENTAIRE

1. FranceAgriMer rencontre des problèmes de trésorerie

FranceAgriMer paie les marchés qu'elle a lancés mais attend toujours les remboursements de l'Union. L'établissement décaisse environ 80 millions d'euros chaque année à ce titre : 12 millions d'euros sont couverts par la part nationale inscrite sur le budget de l'État et versée à temps à FranceAgriMer, mais sur la part européenne, aucun remboursement n'est intervenu sur les dépenses 2017 à 2019.

Les deux années de décalage doivent être comblées par l'établissement français. FranceAgriMer a donc rencontré des problèmes considérables de trésorerie.

Au titre de l'Agence, l'établissement dispose de deux lignes d'emprunt contractées auprès de France Trésor :

- la première de 65 millions d'euros, contractée en juillet 2017, doit être remboursée au plus tard le 31 décembre 2019. Le taux d'intérêt qui se rapporte à cette ligne d'emprunt est de 0,17 % ;

• la seconde de 80 millions d’euros, contractée en juin 2018, devra être remboursée au plus tard le 31 décembre 2021. Le coût de l’emprunt dépend de deux hypothèses de calcul de taux d’intérêt et dont les valeurs sont aux alentours de 0,27 %. La plus élevée des deux hypothèses sera retenue par l’Agence France Trésor.

Sur instruction interministérielle, FranceAgriMer gère séparément la trésorerie FEAD de celle du reste de l’établissement.

La directrice générale de FranceAgriMer précise que « *très concrètement, pour 2019, au regard des prévisions d’entrées et du solde de trésorerie FEAD disponible début 2019, le solde de ce compte serait déficitaire d’environ 30 millions d’euros à la fin de l’année si FAM honorait toutes les dépenses FEAD 2019 (avances et soldes des campagnes N et N-1 auprès des fournisseurs)* ». FranceAgriMer estime qu’une nouvelle ligne de trésorerie de 30 millions d’euros lui sera nécessaire pour 2019.

2. Les corrections financières font peser un risque budgétaire

L’État s’est engagé à compenser l’intégralité des appels de fonds qui ne seraient pas remboursés par l’Union européenne.

Aussi, comme indiqué dans le tableau *supra*⁽¹⁾, 15 millions d’euros, inscrits sur le programme 304, ont été versés par l’État à FranceAgriMer sur l’exercice 2017. Sur l’exécution 2018, une ligne de 10,5 millions d’euros était prévue en loi de finances initiale ; ce sont finalement 7,7 millions d’euros qui ont été consommés.

Pour 2019 cependant, 9 millions d’euros ont été inscrits en loi de finances à ce titre mais FranceAgriMer estime que les refus d’apurement devraient atteindre au moins 13 millions d’euros, et qu’il manquerait donc 4 millions d’euros de crédits étatiques.

FranceAgriMer a également transmis ses données d’exécution budgétaire 2014-2018 à la rapporteure spéciale. L’établissement a bénéficié d’une avance de l’Union européenne de 54 millions d’euros versée en novembre 2014.

D’après ces données, sur les deux premières campagnes du FEAD (2014 et 2015), les recettes – part nationale comprise – ne couvrent pas les dépenses, laissant un solde déficitaire de près de 3 millions d’euros pour 2014 et 10,4 millions d’euros pour 2015.

(1) Tableau sur l’évolution des dépenses de l’État pour la mise en œuvre du FEAD.

EXÉCUTION BUDGÉTAIRE DU FEAD DANS LES COMPTES DE FRANCE AGRIMER

(en euros)

Dépenses	Campagne 2014	Campagne 2015	Campagne 2016	Campagne 2017	Campagne 2018
Denrées	73 207 462,91	75 843 492,52	76 637 068,35	75 192 888,98	20 688 794,22
Associations	3 660 373,15	3 792 174,63	3 592 475,83	2 889 409,84	
1 % ⁽¹⁾	175 866,73				
Total	77 043 702,79	79 635 667,15	80 229 544,18	78 082 298,82	20 688 794,22

Recettes	Campagne 2014	Campagne 2015	Campagne 2016	Campagne 2017	Campagne 2018
Part Nationale	11 732 070,00	11 966 711,38	12 206 045,45	12 450 166,39	12 699 169,74
Part UE	62 321 121,20	57 273 534,73			
Total	74 053 191,20	69 240 246,10	12 206 045,45	12 450 166,39	12 699 169,74

Solde Budgétaire par campagne	- 2 990 511,59	- 10 395 421,05	- 68 023 498,73	- 65 632 132,43	- 7 989 624,48
--------------------------------------	-----------------------	------------------------	------------------------	------------------------	-----------------------

Source : FranceAgriMer.

On observe un décalage entre les données de FranceAgriMer au titre des différentes campagnes et les compensations de l'État au titre des dotations complémentaires pour dépenses inéligibles. Les remboursements budgétaires ne sont en effet pas directement liés aux campagnes mais aux refus d'apurement de l'Union. Or, sur les campagnes 2016 à 2018, des refus d'apurement sont déjà intervenus mais n'apparaissent pas dans ces données.

La rapporteure regrette d'ailleurs le manque de lisibilité sur les remboursements de l'État et estimerait utile de préciser dans les documents budgétaires au titre de quelle campagne et pour quelles raisons ces sommes sont remboursées à FranceAgriMer. Il serait également souhaitable d'avoir une meilleure visibilité pour les années à venir afin de mesurer au plus juste le risque budgétaire pour l'État.

La DGFIP considère qu'à ce stade, l'important est d'obtenir un remboursement final égal à la part française du FEAD. Pour atteindre ce plafond, il faut présenter de nombreuses demandes de remboursement à l'UE, et ce sans correction financière. Mais les dossiers pourraient ne pas être suffisants et les déficits risquent de se poursuivre pour les années à venir, compte tenu des taux d'auto-apurement sur les appels de fonds des campagnes présentées actuellement.

(1) Les marchés 2014 ont été lancés en incluant, à l'identique du PEAD, une enveloppe de 1 % consacrée au transport. À sa publication, le règlement ne comportait pas cette dépense et FranceAgriMer a dû s'acquitter de ce paiement.

Quel que soit le scénario retenu après 2020, le programme FEAD 2014-2020 continuera de produire ses effets en termes financiers. La DGCS précise en effet que « *même si la programmation prend fin en 2020, les dépenses afférentes aux exercices 2018 à 2020 devront être intégrées dans des appels de fonds auprès de la Commission, entraînant de possibles corrections financières sur le budget de l'État après 2020 jusqu'à la clôture du programme* »⁽¹⁾.

III. CES DIFFICULTÉS INVITENT À REPENSER CE MODÈLE TOUT EN GARANTISSANT LA PÉRENNITÉ DU FINANCEMENT DE L'AIDE ALIMENTAIRE

A. LES CHOIX FRANÇAIS EN MATIÈRE DE DÉPENSE FEAD NE SONT PAS ADAPTÉS À UNE GESTION ASSOCIATIVE

1. Les choix français diffèrent de ceux des autres États membres de l'Union

a. Les programmes opérationnels choisis par les autres États membres

Contrairement à son ancêtre le PEAD, le FEAD prévoit une assistance matérielle, ainsi que des mesures d'inclusion sociale, en plus de l'aide alimentaire. Les pays de l'UE sont libres de choisir le type d'aide qu'ils souhaitent apporter (aide alimentaire ou aide matérielle de base, ou une combinaison des deux) et comment ils se procurent et distribuent les produits.

Lors de sa mise en œuvre, les États membres pouvaient choisir entre deux types distincts de programmes opérationnels :

- les programmes dits de « type 1 » proposent une aide alimentaire et une assistance matérielle, qui peuvent prendre la forme d'une distribution de colis alimentaires, d'un soutien aux organisations offrant des repas chauds ou distribuant des sacs de couchage ou des kits d'hygiène, ou encore d'un soutien aux repas scolaires des enfants exposés à la pauvreté ;

- les programmes dits de « type 2 » ne prévoient pas d'aide alimentaire ou d'assistance matérielle mais des mesures d'inclusion sociale de populations clairement identifiées parmi les plus démunies, tels que les migrants ou les sans-abri.

La France, comme l'immense majorité des États membres, a opté pour des programmes de type 1 (24 États contre 4 pour les programmes de type 2).

Nombreux sont ceux qui financent également des mesures spécifiques d'accompagnement : la réorientation vers les services compétents (services sociaux, santé, éducation), des mesures liées à l'alimentation ou à la nutrition, des conseils en matière de gestion de budget du ménage, en matière d'hygiène, un soutien psychologique, des abris temporaires...

(1) *Audition du 9 avril 2019.*

Certains pays, tels que la Grèce, Chypre, le Luxembourg et l’Autriche, financent des dépenses d’assistance matérielle *via* le FEAD : il s’agit essentiellement d’achats de vêtements ou de produits d’hygiène pour des foyers pauvres avec enfants à charge.

D’après la Cour des comptes européenne, le Fonds reste cependant essentiellement un programme d’aide alimentaire puisque 83 % des dépenses y sont dédiées ⁽¹⁾. Pour beaucoup d’États, il s’agissait à l’origine de prendre le relais du PEAD en matière d’aide alimentaire.

b. La France a fait le choix d’un nombre très important de produits

Il ressort des auditions que la France a fait le choix de financer un nombre plus important de denrées *via* le FEAD que les autres États membres. À titre de comparaison, en Espagne et en Italie, où la gestion du FEAD passe également par des marchés publics centralisés, le nombre de denrées distribuées y est sensiblement réduit : 15 produits livrés pour les associations espagnoles et 13 pour les associations italiennes. Seule la République tchèque dépasse la France, avec 41 produits distribués.

Les difficultés engendrées ont conduit à diminuer à plusieurs reprises la liste de denrées, passant de 41 à l’origine à 27 dans la dernière programmation. Cependant, la DGCS souligne que chaque point fait l’objet d’intenses négociations avec les associations, faisant apparaître une ligne de fracture entre ceux qui privilégient la quantité et ceux qui prônent un idéal (une alimentation de qualité, diversifiée, par circuits courts...).

Si ce choix se comprend aisément en termes de variété des produits proposés aux associations, il est en revanche particulièrement complexe en termes de gestion aussi bien pour l’autorité de gestion qui doit gérer une multitude de lots de produits que pour la chaîne de contrôle.

FranceAgriMer souligne que le nombre d’opérations, au sens du règlement UE relatif au FEAD, est dépendant de quatre facteurs : le nombre d’associations (4), le nombre de denrées choisies par les associations (33 en 2018 ; 27 en 2019), le nombre d’entrepôts de livraison pour chaque association (de 10 à 200 par association, pour un total supérieur à 350) et le nombre de livraisons par produit et par entrepôt. Ainsi, en 2018, FranceAgriMer a instruit environ 17 000 opérations unitaires, tant dans sa fonction d’achat que dans sa fonction de contrôle du service fait.

Le FEAD souligne que les produits normés (CODEX, ISO...) comme le beurre, le lait demi-écrémé, le sucre en morceaux, ne posent pas de problèmes particuliers mais que les plats cuisinés – « *des raviolis à la bolognaise, du poulet basquaise et son accompagnement de riz ou des lentilles cuisinées* » – constituent une source de complexité en raison d’une instabilité sur leur définition qui doit

(1) *Rapport spécial de la Cour des comptes européenne*, Fonds européen d’aide aux plus démunis : un soutien précieux dont la contribution à la réduction de la pauvreté reste toutefois à établir, 2019.

pourtant figurer dans le cahier des charges du marché. Ces difficultés de définition débouchent sur des produits hétérogènes dénoncés par les associations, des contrôles analytiques contestés par les fournisseurs et, *in fine*, par des procédures contentieuses devant le médiateur des entreprises ou les tribunaux administratifs.

Toute réduction du nombre de produits engendre donc un double effet : diminution de la charge administrative globale et diminution des erreurs/litiges à l'échelle de chaque opération unitaire.

2. Les règles européennes ne correspondent pas à une gestion associative

Les gestionnaires associatifs rencontrés par la rapporteure lors de ses auditions à Paris et à Angers ont souligné les efforts menés par les associations pour se plier aux règles européennes.

Les associations d'aide alimentaire sont essentiellement tenues par des bénévoles, souvent des retraités, qui ont dû se former à de nouveaux outils informatiques afin d'assurer la traçabilité des produits. Il s'agit notamment de suivre quotidiennement les entrées et sorties de denrées : identifier les fournisseurs, les dates limites de consommation, les quantités, ainsi que d'assurer la manutention, le stockage des denrées et le maintien de la chaîne du froid.

Ainsi, dans chaque banque alimentaire, un responsable hygiène et sécurité des aliments veille au respect des bonnes pratiques, conseille les associations partenaires et met en application les règles reprises dans le guide des bonnes pratiques d'hygiène (GBPH). D'autres bénévoles sont formés à la comptabilité matière, exigée parmi les lignes directrices du FEAD.

Outre les règles européennes particulièrement strictes, les associations doivent se conformer aux règles ajoutées par la France. Si l'on ne peut pas à proprement parler de surtransposition, les règles des marchés publics de FranceAgriMer doivent être respectées sur tout le territoire pour que les dépenses réalisées au titre de ces marchés soient éligibles aux remboursements européens. À titre d'exemple, les marchés passés dans le cadre du FEAD comprennent des calendriers de livraison précis : or, les associations doivent pouvoir disposer à ce moment-là de personnes disponibles, de places de stockage, etc. Les associations ne peuvent pas réquisitionner des bénévoles pour respecter les calendriers indiqués dans un marché public. Ainsi, nombre de non-conformités sont liées au non-respect du calendrier de livraison prévu dans le cadre du marché public. Il ressort de plusieurs auditions que les cahiers des charges des marchés sont assez lourds et ne vont pas dans le sens d'une simplification de gestion.

Beaucoup s'engagent dans ces associations pour le lien humain qu'ils peuvent créer et ne s'attendent pas à passer un temps important à gérer des livraisons et remplir des formulaires. Toutes ces procédures peuvent faire fuir les bonnes volontés, alors que le soutien aux plus démunis repose sur le bénévolat.

Les représentants des quatre associations ont également souligné les investissements financiers importants réalisés dans les systèmes d'information (SI) afin d'assurer une traçabilité des produits. Ces systèmes permettent notamment d'identifier parmi les denrées stockées et consommées lesquelles sont éligibles au remboursement de l'Union européenne. Les lignes directrices du FEAD imposent également de garder les justificatifs jusqu'en 2022.

Les associations ont pu bénéficier d'un soutien financier de l'État pour acquérir ces SI : aussi les quatre ont acheté leur système en 2009 lors du plan de relance. Cependant, elles ne peuvent financer les mises à jour et craignent de devoir investir de nouveau des sommes dont elles ne disposent pas.

B. LE NOUVEAU CADRE FINANCIER PLURIANNUEL DOIT ÊTRE L'OCCASION DE REPENSER LE FINANCEMENT DE L'AIDE ALIMENTAIRE EN FRANCE

1. Maintenir une place importante pour l'aide aux plus démunis dans le FSE+

a. Les négociations du cadre financier pluriannuel 2021-2027

Le budget de l'Union européenne s'inscrit dans un cadre financier pluriannuel (CFP), prévu par l'article 312 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE), qui fixe un plafond de dépenses global, ainsi qu'un plafond annuel par rubriques, pour une période de sept ans.

La Commission européenne a publié le 30 mai 2018 une proposition de règlement sur le « Fonds social européen plus » (FSE+) pour le prochain cadre financier pluriannuel 2021-2027. Le Parlement européen a adopté sa position sur ce règlement lors d'un vote en séance plénière le 16 janvier 2019.

Il s'agirait de fusionner le FSE actuel avec plusieurs autres fonds : l'IEJ (Initiative pour l'emploi des jeunes), le Fonds européen d'aide aux plus démunis, le programme de l'UE pour l'emploi et l'innovation sociale (EaSI) et le programme de l'UE pour la santé.

Le FSE+ poursuivrait trois grands domaines d'intervention : « l'éducation, la formation et l'apprentissage tout au long de la vie », « l'efficacité des marchés du travail et l'égalité d'accès à un emploi de qualité » et « l'inclusion sociale, la santé et la lutte contre la pauvreté ».

La proposition de règlement pour le FSE+ prévoit qu'il poursuive deux objectifs spécifiques en lien avec la lutte contre la privation matérielle :

- un objectif pour promouvoir l'intégration sociale des personnes exposées au risque de pauvreté ou d'exclusion sociale, y compris pour les plus démunis et les enfants ;

- un objectif pour lutter contre la privation matérielle en apportant une aide alimentaire et/ou une assistance matérielle de base aux personnes les plus démunies.

Les négociations européennes portent d'abord sur la réglementation et les objectifs poursuivis, et ensuite sur le volet quantitatif.

b. La position de la France

La France défend le maintien d'une enveloppe stable pour la lutte contre la privation matérielle. La rapporteure tient à souligner que le FEAD est l'un des seuls outils de lutte contre la pauvreté en Europe et qu'il ne serait pas bienvenu de limiter son champ d'action dans une période de doute sur l'avenir de la construction européenne.

Sur l'enveloppe actuellement proposée par la Commission européenne, la France devrait obtenir 7,1 milliards d'euros pour la période 2021-2027, ce qui est similaire à ce qu'elle a obtenu sur la période 2014-2020 (environ 7 milliards en additionnant les fonds).

La Commission propose un plancher de 2 % de cette somme devant être attribué aux plus démunis.

Pour les associations, ces prévisions ne sont pas acceptables : si on limite à 2 % le montant de l'enveloppe, cela aboutit à un montant total de 2 milliards d'euros pour l'aide aux plus démunis alors que le FEAD prévoyait 3,8 milliards d'euros sur une période similaire de sept ans.

Cependant, M. Nicolas Thiriet, sous-directeur à la direction de l'Union européenne au ministère de l'Europe et des affaires étrangères, souligne que ces 2 % sont un plancher, et non un plafond, et que par conséquent les États membres sont libres de consacrer davantage à ce domaine : ce n'est donc pas une perte de financement, selon lui, mais l'introduction d'une flexibilité. Et la France souhaite aller au-delà de ces 2 %.

Dans les négociations, la France tient à ce que ce taux soit bien un plancher et milite également en faveur du maintien des 15 % de cofinancements nationaux.

Cette position française a été rappelée par Mme Christelle Dubos, secrétaire d'État auprès de la ministre des solidarités et de la santé, lors de la commission d'évaluation des politiques publiques du 29 mai 2019 : « *La France est très mobilisée à Bruxelles pour défendre le principe d'un fléchage minimal du nouveau programme vers les plus démunis. Ce fléchage constituera, en outre, un plancher et non un plafond ; et chaque État membre conservera la possibilité d'allouer le montant souhaité à l'aide aux plus démunis. Je vous assure de notre détermination pour que l'Europe continue de s'engager fermement en faveur des plus démunis.* »

En matière de simplification en revanche, les propositions européennes sont décevantes : elles portent essentiellement sur l'autorité de gestion et proposent à ce stade de lui confier la certification, ce qui en France enlèverait le niveau de contrôle de la DGFIP. Aucune simplification sur la justification de la dépense ne semble être à l'ordre du jour alors que la rapporteure spéciale estime que la procédure de justification européenne reste lourde, même si une partie repose sur les acteurs français (alléger le cahier des charges des marchés publics, simplifier le maillage du territoire...).

2. Revoir les modalités de mise en œuvre en France

a. Réorienter les dépenses européennes vers des procédures plus simples

La CICC considère qu'on utilise souvent les fonds européens comme un complément des fonds français alors qu'il faudrait les utiliser pour financer des projets qui ne seraient pas financés en l'absence de l'Europe.

Dans ce contexte, comment utiliser cette enveloppe en faveur des plus démunis de manière moins contraignante juridiquement afin de s'assurer que les dépenses engagées seront bien remboursées par l'Union ? Rien en effet n'oblige à ce que cette enveloppe soit destinée à l'aide alimentaire, même si c'est historiquement son objet. Elle pourrait, comme dans d'autres États européens, financer des mesures d'accompagnement ou des produits moins fragiles comme des kits d'hygiène ou des vêtements.

Lors de la commission du 29 mai 2019, Mme Christelle Dubos a annoncé le lancement d'une « *mission destinée à proposer de grands scénarios d'évolution, qui nous permettront de définir le système qui se mettra en place à partir de 2020, pour ce qui est des financements nationaux et pour ce qui concerne les crédits européens, pour la prochaine programmation qui commencera en 2021* ».

Pour la rapporteure spéciale, une évolution des modalités de financement de l'aide aux plus démunis ne peut que s'envisager grâce à un travail approfondi de concertation avec les acteurs associatifs, tout en maintenant le financement global – fonds UE et fonds français – et en garantissant de la visibilité pour les associations.

Cette mission d'appui, confiée à l'IGAS, aura pour charge de formuler des recommandations et accompagner la concertation avec les associations. Trois impératifs ont été fixés à cette mission, dont les conclusions sont attendues pour l'automne : « *l'amélioration du soutien aux plus démunis ; la préservation et le soutien du bénévolat, qui fait la force extraordinaire du système ; le renforcement de la sécurité financière et juridique pour l'État* ».

b. Financer les achats de denrées sur le budget de l'État

Si ces fonds n'étaient plus destinés à l'aide alimentaire, il faudrait s'assurer que l'État soit en mesure et disposé à pallier les financements précédents. Les associations craignent ce retour à des subventions étatiques, dans la mesure où les crédits budgétaires ne sont pas garantis sur sept ans comme le sont les crédits européens. Ils sont soumis en outre aux aléas de la gestion infra-annuelle. Il faudrait donc un engagement politique fort pour le maintien de l'enveloppe si cette option était choisie.

Sur les modalités de dépenses, les associations soulignent l'intérêt de ces marchés pour une vision de long terme sur le stock de denrées. Les produits achetés par FranceAgriMer sont souvent des produits secs, à longue durée de conservation. Ils peuvent donc être stockés et servir tout au long de l'année, ce qui n'est pas le cas des produits récupérés lors des ramasses. La prévisibilité ainsi obtenue est essentielle.

Si le maintien d'un financement de l'aide alimentaire était privilégié, il semble nécessaire de trouver une nouvelle architecture de gestion du Fonds, à savoir revoir le nombre de produits achetés par ce biais, ainsi que réfléchir à une réduction du nombre de points de livraison et de distribution afin de simplifier le dispositif au maximum pour atteindre un taux de remboursement satisfaisant. Les denrées sont aujourd'hui livrées dans quatre points de livraison de chaque département : il faudrait favoriser les entrepôts communs dans la mesure du possible. C'est notamment le cas à Angers où cette solution présente de nombreux atouts selon les associations partenaires.

L'Union européenne poursuit actuellement l'objectif d'un accord pour l'automne prochain, calendrier qui semble « *très ambitieux, voire irréaliste* » à la direction de l'Union européenne du ministère de l'Europe et des affaires étrangères, dans un contexte de renouvellement du Parlement européen puis de la Commission. Il semble plus probable qu'un accord intervienne en 2020.

Il est cependant souhaitable de donner aux acteurs de l'aide alimentaire de la visibilité sur les financements à venir. En effet, fin 2013, le Parlement notait dans un avis budgétaire au projet de loi de finances pour 2014 que le règlement du FEAD n'était pas finalisé et que les niveaux de subvention accordés aux États membres étaient encore inconnus. Cette situation bloquait tout appel d'offres de FranceAgriMer et toute visibilité pour les associations.

Pour conclure, la rapporteure souligne à quel point l'aide alimentaire est un axe primordial de la politique sociale, qu'il convient de préserver. Il est inacceptable qu'en France, on ne mange toujours pas correctement en 2019. Elle repose sur un engagement bénévole fort, fondamental pour assurer la logistique et la distribution en proximité des denrées aux personnes les plus démunies. Cet engagement humain est un atout du dispositif français qu'il convient de préserver : la rapporteure tient à saluer le travail remarquable mené par les associations du secteur.

TRAVAUX DE LA COMMISSION

Lors de sa réunion de 16 heures 15, le mercredi 29 mai 2019, la commission des finances, réunie en commission d'évaluation des politiques publiques, a entendu Mme Agnès Buzyn, ministre des solidarités et de la santé, et Mme Christelle Dubos, secrétaire d'État.

Le compte rendu et la vidéo de cette réunion sont disponibles sur le site de l'Assemblée nationale.

*
* *

PERSONNES AUDITIONNÉES PAR LA RAPPORTEUSE SPÉCIALE

Table ronde à Angers

Les Restos du cœur : M. Jean-Pierre Meriel, responsable des Restos du cœur de Maine-et-Loire

Secours populaire : M. Nicolas Cocuau, coordinateur départemental, M. Stéphane Lepage, secrétaire général départemental

Croix Rouge : Mme Yvette Suhard, directrice de l'action sociale

Fédération française des banques alimentaires : M. Patrice Houbdine, président

Table ronde nationale

Croix-Rouge française : Mme Valérie Bettinger, responsable Pôle Aides matérielles et financières

Fédération française des banques alimentaires : Mme Laurence Champier, directrice fédérale, Mme Marie Castagné, en charge des relations extérieures

Secours populaire : M. Sébastien Thollot, secrétaire national, M. Mathieu Humbert, directeur des relations et ressources institutionnelles, M. Nicolas Champion, membre du bureau national

Les Restos du cœur : M. Jean-Claude Guesdon, secrétaire général, M. Louis Cantuel, responsable des relations institutionnelles

Caisse nationale des allocations familiales (CNAF) : M. Vincent Mazauric, directeur général, Mme Isabelle Sancerni, présidente du conseil d'administration, M. Cyrille Broilliard, adjoint du directeur des prestations familiales et sociales, Mme Patricia Chantin, responsable relations parlementaires

FranceAgriMer : Mme Véronique Borzeix, directrice générale adjointe, Mme Christine Avelin, directrice générale, M. Christophe Dassié, chef de service marchés, certificats et qualité

Cabinet de Mme Marlène Schiappa, secrétaire d'État auprès du Premier ministre, chargée de l'égalité entre les femmes et les hommes et de la lutte contre les discriminations : M. Thomas Brisson, directeur de cabinet, Mme Amandine Pasquier, conseillère en charge des droits des femmes, M. Jean-Luc Thierry, chargé de mission, Mme Martine Jaubert

Inspection générale des affaires sociales (IGAS) : M. Vincent Maymil, inspecteur général des affaires sociales, M. Bruno Drolez, inspecteur des affaires sociales

Secrétariat d'État auprès de la ministre des solidarités et de la santé :
Mme Laetitia Buffet, conseillère

Direction générale de la cohésion sociale (DGCS) : M. Jean-Philippe Vinquant, directeur général, Mme Isabelle Couallier, chef de bureau accès aux droits, insertion et économie sociale et solidaire, M. Pierre Madelin, chargé de mission FEAD

Direction générale des Finances Publiques (DGFIP) : M. Bastien Llorca, sous-directeur, M. Charles Simonnet, chef du bureau CE2A

Commission interministérielle de coordination des contrôles (CICC) :
Mme Martine Marigeaud, présidente, Mme Anne-Chrystel Guiochon, M. Xavier Delvart

Direction de l'Union européenne du ministère de l'Europe et des affaires étrangères : M. Nicolas Thiriet, sous-directeur – politiques internes et questions institutionnelles, M. Elliot Twitchell en charge des questions sociales, Mme Sarah Lemoine, adjointe au chef de service des politiques internes et questions institutionnelles

Les Apprentis d'Auteuil : Mme Emilie Casin, responsable des relations extérieures, Mme Hélène Foucteau, responsable adjointe, M. Jonathan Tetas, chargé de plaidoyer et des relations extérieures

SOURCES CONSULTÉES PAR LA RAPPORTEURE SPÉCIALE

Rapports annuels de performances de la mission *Solidarité, insertion et égalité des chances*, annexés aux projets de loi de règlement 2017 et 2018

Cour des comptes, note sur l'analyse de l'exécution budgétaire 2018 de la mission *Solidarité, insertion et égalité des chances*

Rapport annuel des banques alimentaires, 2017

DGCS, rapport d'exécution 2017 du programme opérationnel français FEAD, juin 2018.

Cour des comptes, *Le soutien public au mécénat des entreprises*, novembre 2018

Rapport d'information sur *Le financement de l'aide alimentaire* de MM. Arnaud Bazin et Éric Bocquet, sénateurs, octobre 2018

Règlement n° 223/2014 du Parlement européen et du Conseil du 11 mars 2014 relatif au Fonds européen d'aide aux plus démunis

Décision de la Commission du 19 décembre 2013 relative à l'établissement et à l'approbation des orientations pour la détermination des corrections financières à appliquer par la Commission aux dépenses financées par l'Union dans le cadre de la gestion partagée en cas de non-respect des règles en matière de marchés publics

Rapport spécial de la Cour des comptes européenne, *Fonds européen d'aide aux plus démunis : un soutien précieux dont la contribution à la réduction de la pauvreté reste toutefois à établir*, 2019