



PA 56155

COMMUNICATION D'UN RAPPORT

SUR LES CIRCUITS ET MECANISMES FINANCIERS
CONCOURANT A L'AIDE ALIMENTAIRE EN FRANCE

Septembre 2009

PLAN DU RAPPORT

INTRODUCTION	3
---------------------------	----------

PARTIE I : ISSUE POUR MOITIE DE FINANCEMENTS PUBLICS, ET POUR MOITIE DE CONTRIBUTIONS PRIVEES, L'AIDE ALIMENTAIRE REPRESENTE 560 M€ EN 2008	7
--	----------

I. LE FINANCEMENT EUROPEEN, POUR LA FRANCE, ATTEINT 50,9 M€ EN 2008 ET 77,8 M€ EN 2009	8
---	----------

A. LE PROGRAMME EUROPEEN D'AIDE AUX PLUS DEMUNIS (PEAD), INITIE EN 1987, EST EN CONSTANTE AUGMENTATION.....	8
---	---

B. LA PROCEDURE DES RETRAITS RESTE UNE RESSOURCE MARGINALE ET PONCTUELLE	14
--	----

II. LE FINANCEMENT COMPLEMENTAIRE NATIONAL S'ELEVE A 20,5 M€ EN 2008 ET A 35 M€ EN 2009	15
--	-----------

A. LE PROGRAMME NATIONAL D'AIDE ALIMENTAIRE (PNAA) MIS EN PLACE EN 2004 VISE A AMELIORER QUALITATIVEMENT L'AIDE ALIMENTAIRE	15
---	----

B. LE PLAN DE RELANCE 2009 PREVOIT UNE ENVELOPPE SPECIFIQUE DE 20 M€.....	19
---	----

III. LE SOUTIEN PUBLIC LOCAL, MULTIFORME, S'AVERE DIFFICILE A EVALUER	20
--	-----------

A. L'ECHELON MUNICIPAL, QUI DISPOSE D'UNE COMPETENCE FACULTATIVE CONTRIBUE A L'AIDE ALIMENTAIRE A HAUTEUR DE 160 M€.....	20
--	----

B. LE SOUTIEN DES COLLECTIVITES A L'AIDE ALIMENTAIRE NE PEUT ETRE CHIFFRE.....	22
--	----

IV. LA MOITIE DES PRODUITS DISTRIBUES PROVIENT DE DONS ET D'INITIATIVES PRIVES, ESTIMES A 328 M€	23
---	-----------

A. LES DONS EN NATURE PROVENANT D'ENTREPRISES ET DE PARTICULIERS REPRESENTERAIENT 228 M€.....	23
---	----

B. LES CONTRIBUTIONS FINANCIERES DES PARTICULIERS AINSI QUE LE MECENAT D'ENTREPRISE S'ELEVENT A 100 M€.....	24
---	----

V. AU TOTAL, L'EVALUATION DES DEPENSES FISCALES REPRESENTE UN SOUTIEN DE L'ETAT ESTIME A PRES DE 51 M€	26
---	-----------

A. LE MONTANT DES DEPENSES FISCALES LIEES AUX DONS DES PARTICULIERS AU TITRE DE L'AIDE ALIMENTAIRE EST ESTIME A 45 M€.....	26
--	----

B. LE MONTANT DES DEPENSES FISCALES INDUITES PAR LES DONS FINANCIERS DES ENTREPRISES AU TITRE DE L'AIDE ALIMENTAIRE SE SITUE A 6 M€.....	27
--	----

PARTIE II : L'ORGANISATION DE L'AIDE ALIMENTAIRE EST CARACTERISEE PAR UN PILOTAGE PEU DIRECTIF DE L'ETAT ET UN FORT INVESTISSEMENT ASSOCIATIF	29
--	-----------

I. L'ETAT A DESIGNE EN 1987 UN GROUPE RESTREINT D'ASSOCIATIONS POUR METTRE EN ŒUVRE L'AIDE ALIMENTAIRE	29
---	-----------

A.	LES ASSOCIATIONS ASSURANT LA DISTRIBUTION ALIMENTAIRE DU PEAD ET PNAA ONT ETE CHOISIES PAR L'ETAT	29
B.	LE SYSTEME D'APPEL D'OFFRES ET DE CONTROLE PAR FRANCEAGRIMER EST PERFECTIBLE	32
II.	L'ENGAGEMENT ASSOCIATIF EST MARQUE PAR LA DIVERSITE DES MODES D'ORGANISATION LOCAUX.....	35
A.	PLUS DE 8000 CENTRES DISTRIBUENT LES DENREES AUX PLUS DEMUNIS	35
B.	LA REPARTITION GEOGRAPHIQUE DES ASSOCIATIONS S'AVERE INEGALE.....	37
C.	LA DIVERSITE DES MODALITES D'ORGANISATION GARANTIT UNE LARGE OFFRE DE SERVICES MAIS PEUT ETRE AMELIOREE PAR UN TRAVAIL EN RESEAU.....	42
III.	L'AIDE ALIMENTAIRE REPRESENTE PLUS D'UN MILLIARD D'EUROS SI L'ON INTEGRE UNE VALORISATION DU TRAVAIL DES BENEVOLES	44
A.	LES FRAIS DE FONCTIONNEMENT DU SYSTEME SONT ESTIMES A 48 M€.....	44
B.	LA PREDOMINANCE DU BENEVOLAT REPRESENTE UNE CONTRIBUTION EN NATURE DE 546 M€.....	46

PARTIE III : DISTRIBUEE A 2,6 MILLIONS DE BENEFICIAIRES, L'AIDE ALIMENTAIRE CONSTITUE UNE PORTE D'ACCES A L'INSERTION	48	
I. PLUS DE 2,6 MILLIONS DE PERSONNES BENEFICIENT DE L'AIDE ALIMENTAIRE	48	
A.	L'AUGMENTATION CONTINUE DU NOMBRE DE PERSONNES ACCUEILLIES, S'ACCENTUE PARTICULIEREMENT EN 2009	48
B.	L'AIDE ALIMENTAIRE CONCERNE DE NOUVEAUX PUBLICS.....	49
C.	LES EPICERIES SOCIALES ET SOLIDAIRES SE DEVELOPPENT FORTEMENT	50
II. L'INSERTION RECOUVRE DEUX TYPES D'ACTIVITES	50	
A.	L'ACCES A L'AIDE ALIMENTAIRE PERMET DE RECREER DU LIEN SOCIAL.....	50
B.	LES CONTRATS AIDES COMME LES ATELIERS ET CHANTIERS D'INSERTION S'INSCRIVENT DANS UNE DEMARCHE DE RETOUR A L'ACTIVITE.....	52

INTRODUCTION

L'aide alimentaire trouve son origine dès l'Antiquité¹ : l'évergétisme² permet au bienfaiteur public de s'impliquer dans la distribution de nourriture qui n'est alors pas réservée à une population spécifique. La spécialisation de l'aide alimentaire en direction de publics démunis apparaît au Moyen Âge, à l'initiative de l'Église et se concentre particulièrement sur les infirmes, orphelins et vieillards. Les denrées distribuées sont identiques à celles consommées par les moines (vin compris). Les XVIe-XVIIe siècles sont marqués par un élargissement de l'aide alimentaire au « pauvre peuple » et par une sécularisation de l'action. Une partie des bénéficiaires est contrainte à la réalisation de travaux pénibles en échange d'une rétribution alimentaire. Avec le XVIIIe siècle, la situation de travailleur pauvre est reconnue. Après la Révolution, hospices et maisons de mendicité perpétuent des formes d'encadrement rigoureuses. Les sociétés philanthropiques et l'État s'engagent dans différentes structures. À Paris, dès 1800, des "fourneaux économiques" se développent, sollicitant l'effort individuel et la responsabilité des bénéficiaires.

Le XIXe siècle est marqué par le désinvestissement progressif de l'État et la multiplication des œuvres caritatives reposant sur le bénévolat (création de la Croix Rouge Française en 1864, de l'Armée du Salut en 1881). Les activités locales se développent parallèlement autour de repas partagés dans les restaurants municipaux de l'action sociale municipale (bureau de bienfaisance). Les lois sur l'assistance médicale gratuite (1893), sur l'assistance aux vieillards (1893) et aux infirmes (1905) viennent, pour une partie de la population, atténuer les effets des incapacités physiques et des risques sociaux. La seconde guerre mondiale restructure profondément les formes d'aide alimentaire. Certaines organisations confessionnelles ont perduré (Entraide protestante, différents mouvements catholiques). Le restaurant municipal se transforme en restaurant social, géré par les Centres communaux d'action sociale (CCAS), qui poursuivent la distribution de bons alimentaires. Différentes structures incluant une aide alimentaire sont créées après-guerre comme le Secours populaire Français en 1945 ou le Secours catholique français en 1946.

Les Trente glorieuses (1945-1973), caractérisées par la croissance économique, se traduisent par la diminution des publics concernés par l'aide alimentaire. Dans les années quatre-vingt, la montée du chômage et de la précarité fait ressurgir la nécessité de l'aide alimentaire. En juin 1984, la banque alimentaire d'Ile-de-France est créée et en 1985, ce sont les Restaurants du Cœur qui démarrent leur première campagne d'hiver. Coluche demande également l'ouverture des stocks européens.

¹ Historique issu de l'article d'Alain Clément, "De l'évergétisme antique aux Restos du cœur : État et associations dans l'histoire du secours alimentaire", Revue internationale d'économie sociale, n°279, p. 26-43, 2001 et de l'étude ABENA (Alimentation et état nutritionnel des bénéficiaires de l'aide alimentaire) sur les comportements alimentaires et situations de pauvreté, 2004-2005

² Issu du grec "faire le bien", cette pratique concernait surtout les principaux notables qui signaient leurs actions de l'acronyme D.S.P.F. (De Sua Pecunia Fecit, fait avec son financement)

Au plan juridique, le droit à l'alimentation comme droit fondamental est une notion internationale mais ne figure pas explicitement dans le droit national. La Déclaration Universelle des Droits de l'Homme du 10 décembre 1948 constitue le premier texte citant le droit de manger à sa faim comme l'un des droits fondamentaux. Elle proclame dans son article 25 que « *Toute personne a droit à un niveau de vie suffisant pour assurer sa santé, son bien-être et ceux de sa famille, notamment pour l'alimentation, l'habillement, le logement, les soins médicaux ainsi que pour les services sociaux nécessaires.* » Toutefois, la portée juridique de la Déclaration est limitée dans la mesure où il s'agit d'une résolution de l'Assemblée générale des Nations unies, qui n'a donc pas la valeur juridique d'un traité international. Elle n'a pas de dimension contraignante et ne peut être invoquée devant un juge. Ainsi, le Conseil d'État a affirmé qu'elle était dépourvue de valeur normative (CE, Roujansky, 1984). C'est donc un texte dont la portée est avant tout morale, s'appuyant sur l'autorité que confère la signature de la majorité des Etats du monde (191 États sont membres de l'ONU).

Deux Pactes ont ensuite été adoptés le 16 décembre 1966 par l'Assemblée Générale des Nations Unies : le premier relatif aux droits civils et politiques, le second aux droits économiques, sociaux et culturels³. Ratifiés le 4 novembre 1980, ils sont entrés en vigueur en France en 1981. Les principes posés dans le pacte sur les droits économiques et sociaux sont trop généraux pour être effectifs, et n'ont pas les qualités pour être auto-exécutoires ; sans applicabilité directe dans l'ordre interne, ils ne peuvent être invoqués devant un tribunal national.

Au niveau du droit français, il n'existe pas de textes définissant l'aide alimentaire. La loi du 29 juillet 1998 d'orientation relative à la lutte contre les exclusions souligne dans son article 1^{er} que le texte « *tend à garantir sur l'ensemble du territoire l'accès effectif de tous aux droits fondamentaux* ». Sont mentionnés le logement, la protection de la santé, la justice, l'éducation, l'information et la culture, la protection de la famille et de l'enfance, mais la loi ne fait pas référence à l'alimentation des personnes en situation d'exclusion. Seul le niveau local est reconnu par l'article 138 qui insère un article L. 1611-6 dans le code général des collectivités territoriales relatif à leur rôle dans l'alimentation⁴.

³ L'article 11 du Pacte relatif aux droits économiques, sociaux et culturels précise que : 1. Les Etats parties au présent Pacte reconnaissent le droit de toute personne à un niveau de vie suffisant pour elle-même et sa famille, y compris une nourriture, un vêtement et un logement suffisants, ainsi qu'à une amélioration constante de ses conditions d'existence. Les Etats parties prendront des mesures appropriées pour assurer la réalisation de ce droit et ils reconnaissent à cet effet l'importance essentielle d'une coopération internationale librement consentie. 2. Les Etats parties au présent Pacte, reconnaissant le droit fondamental qu'a toute personne d'être à l'abri de la faim, adopteront, individuellement et au moyen de la coopération internationale, les mesures nécessaires, y compris des programmes concrets:

a / Pour améliorer les méthodes de production, de conservation et de distribution des denrées alimentaires par la pleine utilisation des connaissances techniques et scientifiques, par la diffusion de principes d'éducation nutritionnelle et par le développement ou la réforme des régimes agraires, de manière à assurer au mieux la mise en valeur et l'utilisation des ressources naturelles;

b / Pour assurer une répartition équitable des ressources alimentaires mondiales par rapport aux besoins, compte tenu des problèmes qui se posent tant aux pays importateurs qu'aux pays exportateurs de denrées alimentaires.

⁴ « Dans le cadre des actions sociales qui concernent notamment l'alimentation, l'hygiène, l'habillement et les transports, des actions éducatives, culturelles, sportives ou de loisirs qu'elles mènent, les collectivités territoriales, les établissements publics de coopération intercommunale, les centres communaux et intercommunaux d'action sociale et les caisses des écoles peuvent remettre aux personnes qui rencontrent des difficultés sociales des titres dénommés "chèque d'accompagnement personnalisé" pour acquérir des biens et services dans les catégories définies par la collectivité ou l'établissement public. »

Cette carence s'explique sans doute par le fait que le Programme Européen d'Aide aux Démonis (PEAD) relève depuis 1987 d'un règlement communautaire n°3730/87 qui est d'applicabilité directe en droit français. Toutefois, depuis 2004, une dotation nationale de 10 M€ votée en loi de finances rectificative, couvre la consommation de crédits destinés à compenser l'arrêt de l'aide en protéines animales provenant du PEAD. A l'origine de cette aide financière nationale, il n'y a pas de texte de cadrage général ; seule la loi de finances la prévoit, ce qui ne permet pas de garantir la pérennité de la dotation. Le programme a été géré par le ministère de l'Agriculture jusqu'en 2004, date à laquelle le gouvernement a souhaité que le ministère de l'Action sociale y soit associé.

La définition retenue pour définir la pauvreté est celle de l'Union européenne, qui considère comme pauvres « *les personnes dont les ressources matérielles, culturelles et sociales sont si faibles qu'elles sont exclues des modes de vie minimaux acceptables dans l'État membre où elles vivent.*⁵ » En 2005, le seuil de pauvreté monétaire, fixé à 60 % de la médiane des revenus, s'établit en France à 817 euros. Par rapport à ce seuil, 7,2 millions de personnes peuvent être considérées comme pauvres, soit 12,1 % de la population globale. En 2007, d'après Eurostat, le taux de pauvreté a augmenté et atteint 13%, soit 8,175 millions de personnes. L'Observatoire de la pauvreté et de l'exclusion sociale retient le seuil plus strict de 50 % du revenu médian, soit 681 euros. Ce seuil, utilisé auparavant dans les analyses françaises, permet de mieux cibler l'analyse sur la situation des personnes dont le niveau de vie est le plus faible. 3,7 millions de personnes étaient pauvres au regard de ce seuil en 2005, soit 6,3% de la population totale.

La pauvreté, appréhendée par des critères monétaires ou non monétaires, a des répercussions sur l'alimentation⁶. **En premier lieu, l'alimentation occupe une position spécifique, chez les ménages défavorisés, par son importance dans le budget total.** Les dépenses d'alimentation ponctionnent 20 % du budget des 10 % des ménages les plus pauvres, alors qu'elles ne représentent que 13 % pour les plus aisés⁷. Les postes de dépenses jugées difficilement compressibles, qui correspondent aux besoins fondamentaux des individus (logement, alimentation), occupent une part d'autant plus importante dans les budgets que les revenus des ménages sont faibles. A l'inverse, la part dans le budget des ménages des postes qui apparaissent comme moins prioritaires (hôtels et restaurants, transports, loisirs et culture) croît avec la richesse. L'autoconsommation (produits du jardin par exemple) est davantage pratiquée par les ménages les plus pauvres, ce qui contribue à atténuer l'inégalité de la consommation alimentaire en valeur. Elle représente 7,7% du budget alimentaire des revenus les plus bas, 1,6% seulement des plus élevés.

En second lieu, la répartition du budget alimentaire par produits est différente. Les boissons alcoolisées, le poisson, et dans une moindre mesure les fruits, sont les produits

⁵ Conseil des ministres européen du 19 décembre 1984.

⁶ Synthèse issue des Rapports de l'Observatoire de la pauvreté et de l'exclusion sociale 2004-2005 et 2006-2007, des travaux coordonnés par France Caillavet, responsable de l'unité alimentation et sciences sociales à l'Institut National de la Recherche Agronomique et des études de l'INSEE.

⁷ Les derniers travaux de l'INSEE, publiés en 2009, soulignent que la part de l'alimentation des ménages les plus aisés est même inférieure à 10%.

sous-représentés en proportion dans le budget alimentaire des ménages aux revenus les moins élevés. A l'inverse, la part consacrée aux graisses, légumes, produits céréaliers et viandes est supérieure chez ces ménages. Il n'existe pratiquement pas de différence de consommation concernant les produits laitiers et les produits sucrés.

De 3,7 millions à 7,2 millions de personnes sont potentiellement concernées par l'aide alimentaire, qui peut être définie empiriquement comme une aide sociale attribuée à des familles défavorisées ou rencontrant ponctuellement des difficultés économiques. Il s'agit d'une aide directe ou indirecte en nature. Elle peut-être versée sous forme de :

- colis ou paniers de produits ;
- repas chauds ;
- autorisation d'accès à des épiceries sociales où les produits sont accessibles pour 10 % à 30% du prix des supermarchés ;
- bons d'achats d'urgence versés par les CCAS.

Le postulat de départ consiste à appréhender des flux qui ne sont pas seulement comptables, mais économiques. En effet, le système de l'aide alimentaire en France, comme dans les autres pays d'Europe, repose en grande partie sur les contributions en nature des entreprises et des particuliers, ainsi que sur le bénévolat associatif. Il convient donc de rendre compte, à travers cette étude, de l'ensemble des ressources mobilisées au profit de l'aide alimentaire. De la même manière, il n'est pas possible de limiter la mesure de la contribution publique aux seules subventions européennes, nationales et locales. En effet, les dons financiers des entreprises et des particuliers bénéficient d'une réduction fiscale qui n'apparaît pas dans la comptabilité des associations. Les dépenses fiscales n'en constituent pas moins une autre contribution de l'Etat au soutien de l'aide alimentaire. Enfin, il est important, pour donner la lecture la plus exacte possible de l'aide alimentaire en tant que telle, de réserver une place spécifique à la contribution demandée par certaines associations aux bénéficiaires, contribution qui participe à leur équilibre budgétaire, mais qui ne peut pas par construction être considérée comme faisant partie de l'aide.

Les évaluations proposées résultent des données transmises par les administrations de l'Etat, d'une enquête réalisée par l'Union nationale des centres communaux d'action sociale (UNCCAS), des estimations conduites contrairement avec les quatre associations bénéficiaires directes des aides européennes et nationales ainsi que d'une rencontre avec la Cour des Comptes Européenne. La liste des personnes rencontrées figure en annexe.

Dans le contexte actuel de crise économique, l'aide alimentaire est présentée successivement sous plusieurs angles.

- La première partie du rapport dresse un panorama des sources de financement diversifiées de l'aide alimentaire ;
- La deuxième présente le pilotage du système et l'organisation par les associations ;
- La troisième souligne le lien existant entre aide alimentaire et insertion ;

PARTIE I : ISSUE POUR MOITIE DE FINANCEMENTS PUBLICS, ET POUR MOITIE DE CONTRIBUTIONS PRIVEES, L'AIDE ALIMENTAIRE REPRESENTE 560 M€ EN 2008

L'aide alimentaire, en France, bénéficie de sources de financements diversifiées, publiques comme privées, permettant l'approvisionnement en produits accessibles dans plus de 8000 centres de distribution.

Au niveau public, trois niveaux de financement coexistent :

- L'Union Européenne constitue un précurseur et intervient depuis 1987 avec le Programme Européen d'Aide aux plus Démunis (PEAD) qui vise un double objectif. D'une part au niveau social, il apporte une contribution au bien-être des personnes démunies. D'autre part au niveau économique, il stabilise les marchés des produits agricoles grâce à la réduction des stocks d'intervention. En 2008, il s'élève à 50,9 M€;

- A partir de 2004, par le biais du Programme National d'Aide Alimentaire (PNAA), la France complète la dotation européenne en ajoutant des produits protéinés. En 2008, le PNAA se monte à 20,5 M€;

- Historiquement, l'aide de proximité des communes, puis celle des départements et des régions représente un soutien important. En 2008, elle s'élève, selon les estimations conduites, à un minimum de 160 M€

L'aide alimentaire est également fortement soutenue par les entreprises et les particuliers sous la forme de dons en nature évalués entre 200 et 230 M€ ou en espèces (65 M€), ainsi que grâce à d'autres modes de participation liés à l'organisation de manifestations (35 M€), soit un montant global estimé de l'ordre de 300 à 330 M€;

Au total, en 2008, l'aide publique directe représente 230 M€ et les dépenses fiscales qui sont un soutien indirect, d'environ 51 M€. L'aide publique, soit 280 M€ représente ainsi près de 50% de l'ensemble des ressources liées à l'aide alimentaire, sur un total net(*) estimé compris entre 560 et 590 M€

** : le montant des dons doit être diminué des dépenses fiscales afférentes*

I. LE FINANCEMENT EUROPEEN, POUR LA FRANCE, ATTEINT 50,9 M€ EN 2008 ET 77,8 M€ EN 2009

A. LE PROGRAMME EUROPEEN D'AIDE AUX PLUS DEMUNIS (PEAD), INITIE EN 1987, EST EN CONSTANTE AUGMENTATION

1. Le PEAD a quintuplé, s'élevant à 496 M€ en 2009 pour l'ensemble des pays européens

En raison d'un hiver 1986 particulièrement froid et suite aux demandes de différents pays, la Communauté européenne a pris en 1987 des mesures ponctuelles permettant la distribution gratuite de nourriture aux personnes les plus démunies par l'intermédiaire des organisations caritatives des Etats membres. Les stocks excédentaires d'intervention des produits agricoles⁸ (blé, riz, sucre, lait ...) étaient fournis sur appels d'offres à des entreprises de l'industrie agroalimentaire, qui étaient rétribuées pour transformer et conditionner ces produits de base. A titre d'exemple, le lait, en fonction des besoins identifiés en amont, peut être conditionné en brique ou transformé en produits laitiers divers (yaourt, fromage).

Sous l'impulsion du Président de la Commission Européenne Jacques Delors, cette mesure exceptionnelle a été pérennisée, dans le cadre de la Politique Agricole Commune (PAC), avec le Programme Européen d'Aide aux plus Démunis (PEAD), régi par le règlement cadre du Conseil (CE) 3730/87 et le règlement d'application de la Commission CEE n°3149/92. Ce dispositif a été progressivement adapté en fonction de l'évolution de la PAC et de l'élargissement de l'Union Européenne.

Afin de garantir la continuité de l'approvisionnement en produits alimentaires, le PEAD a été modifié au milieu des années quatre-vingt-dix. Les stocks d'intervention étant en diminution constante, des achats sur le marché communautaire ont été autorisés, dès lors que la disponibilité de certains produits était insuffisante. En 2008, ces achats directs représentent 90% des denrées alimentaires distribuées ; les stocks n'existent plus que pour le sucre. Les dispositions cadre du programme sont désormais intégrées dans l'Organisation Commune du Marché unique (OCM), notamment dans l'article 27 du règlement du Conseil 1234/2007.

En mai 2008, le Parlement européen a adopté une résolution sur la hausse des prix des denrées alimentaires dans l'Union Européenne et les pays en voie de développement, dans laquelle il souligne le caractère fondamental du droit à l'alimentation et la nécessité d'améliorer l'accès pour tous et à tout moment à une alimentation suffisante pour une vie active et saine. Les crédits affectés à l'aide extérieure à destination des pays en voie de développement ont connu une progression. Parallèlement, en 2007 et 2008, en raison d'une hausse persistante des prix des produits alimentaires, notamment du blé, la France a plaidé auprès de l'Union européenne pour une augmentation de l'enveloppe du PEAD. En avril 2006 et en mai 2008, le Parlement européen a également rappelé son attachement au PEAD et une

⁸ Les produits d'intervention sont des produits agricoles achetés en intervention publique en vue de stabiliser les marchés et d'assurer un niveau de vie équitable à la population agricole

étude d'impact a confirmé l'intérêt des européens pour ce programme. En conséquence, la Commission Européenne a augmenté la dotation de 305,1 M€ en 2008 à 496 M€ en 2009.

2. Dix-huit Etats-membres sur les vingt-sept bénéficient en 2009 du PEAD

Chaque année, les Etats-membres intéressés formulent leurs besoins à la Commission, qui définit un plafond budgétaire alloué à chaque Etat-membre lui permettant d'établir la liste des produits à retirer des stocks publics ou à acheter sur le marché.

La définition juridique des « *personnes les plus démunies* » figure dans le règlement régissant le PEAD⁹. Ainsi, elles sont « *des personnes physiques, individus ou familles ou groupements composés de personnes, dont la situation de dépendance financière et sociale est constatée ou reconnue sur la base de critères d'éligibilité adoptés par les autorités compétentes* ». Comme indiqué supra, la référence statistique retenue par Eurostat pour distribuer l'aide alimentaire est le taux de pauvreté, soit la part des personnes dont le niveau de vie (revenu disponible par unité de consommation) est inférieur à 60% du niveau de vie médian de l'ensemble de la population de l'Etat membre. En France, ce taux ainsi calculé est de 13% et donne ainsi droit à une dotation de 50,9 M€ en 2008 et de 77,8 M€ en 2009.

Au sein de l'Union Européenne à 27 membres et pour une population de 493 millions d'habitants, 80 millions de personnes sont considérées comme en situation de pauvreté. Par ailleurs, 43 millions de personnes sont menacées de pauvreté alimentaire¹⁰. L'aide de l'Union Européenne a permis d'apporter une aide à 13 millions de personnes en 2006.

Dans les Etats-membres, le PEAD est mis en œuvre sous la responsabilité des organismes payeurs¹¹, qui se chargent également du contrôle. En ce qui concerne les dépenses liées à l'organisation des marchés agricoles¹², depuis le 1^{er} avril 2009, c'est actuellement France AgriMer, regroupement des différents offices agricoles, qui est agréé.

Le tableau ci-dessous présente l'évolution des crédits du programme européen, qui ne cesse d'augmenter, passant de 148 M€ en 1993 à 305 M€ en 2008 et à 496 M€ en 2009.

⁹ Article 1^{er} du règlement CEE n°3149/92 de la Commission

¹⁰ Le taux de personnes menacées de pauvreté alimentaire constitue un indicateur d'Eurostat défini comme le pourcentage de personnes qui ne peuvent pas se permettre de prendre un repas avec viande et poisson tous les jours. Les éléments sont issus de l'analyse d'impact SEC (2008) 2436/2 accompagnant la proposition de règlement du Conseil en ce qui concerne la distribution de denrées alimentaires au profit des personnes les plus démunies de la Communauté.

¹¹ Règlement (CE) No 1290/2005 du Conseil du 21 juin 2005 relatif au financement de la politique agricole commune : « *Seuls les organismes payeurs agréés par les États membres offrent une assurance raisonnable que les contrôles nécessaires ont été réalisés avant l'octroi de l'aide communautaire aux bénéficiaires. C'est pourquoi il convient de préciser que seules les dépenses effectuées par les organismes payeurs agréés peuvent bénéficier d'un remboursement au titre du budget communautaire.* »

Tableau n°1

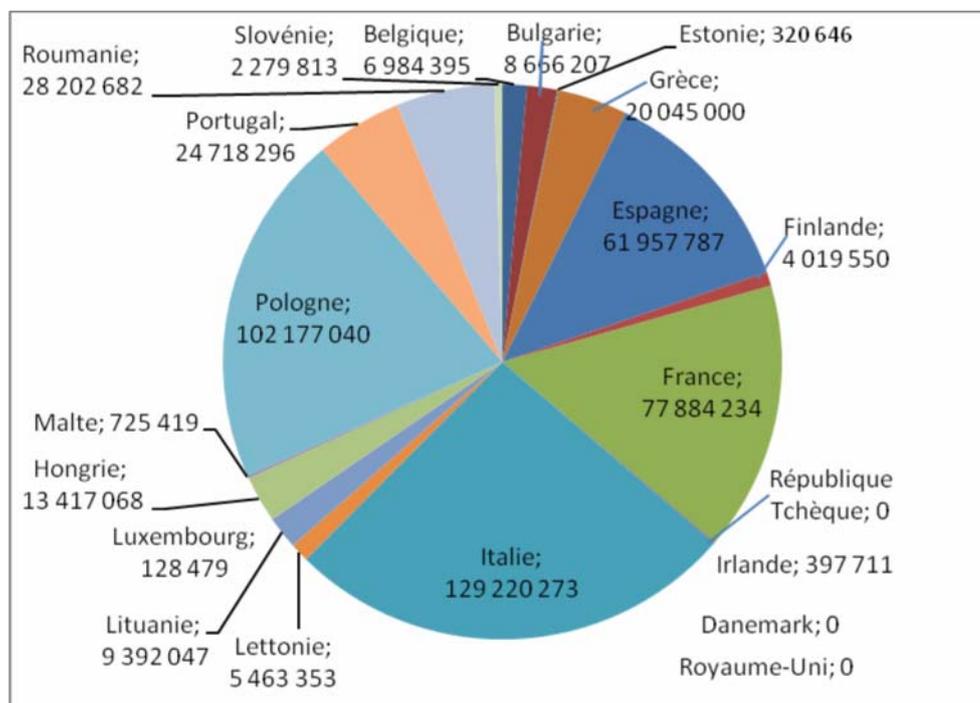
Evolution (en M€) des budgets annuels alloués par pays sur la période 1993-2009

État membre	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Belgique	2,42	0,00	3,04	3,86	2,99	3,42	3,30	18,79	2,29	3,49	3,95	3,44	3,05	3,06	5,82	8,46	6,98
Bulgarie																7,01	8,67
République Tchèque																0,16	
Danemark	2,00	2,00	2,00	2,00	1,52	1,19	0,75	0,46		0,63	0,63	0,17					
Estonie															0,32	0,19	0,32
Grèce	12,00	14,10	20,16	21,05	15,78	15,50	20,41	15,15	13,38	14,72	13,28	12,03	5,70	7,13	0,22	13,23	20,05
Espagne	35,40	41,59	46,95	53,88	40,39	43,42	54,78	54,03	55,10	54,94	50,58	41,13	42,54	53,79	6,69	50,42	61,96
Finlande			2,34	2,04	1,93	1,26	1,86	3,31	2,88	3,64	2,93	2,83	3,64	2,71	2,74	4,02	
France	28,56	33,56	37,88	44,59	34,45	30,30	38,69	39,79	39,23	43,40	47,67	52,50	48,62	48,06	50,34	50,98	77,88
Irlande	4,60	5,41	6,10	1,63	2,03	2,03	2,03	3,16	0,21	2,74	2,74	0,21	0,36	49,94	0,16	0,40	
Italie	24,50	28,79	32,49	51,16	49,65	51,52	55,80	52,73	56,57	56,57	56,57	62,07	60,29	73,54	70,76	69,61	129,22
Lettonie														2,10	0,02	0,15	5,46
Lituanie														2,49	3,27	4,46	9,39
Luxembourg	0,08	0,08	0,08	0,08	0,04	0,04	0,04	0,44	0,05	0,04	0,04	0,04	0,07	0,03	0,08	0,08	0,13
Hongrie														6,76	7,90	8,17	13,42
Malta													0,35	0,40	0,38	0,38	0,73
Polska	3,00	3,00	2,30									23,94	35,50	43,41	42,88	49,97	102,18
Portugal	10,44	12,27	13,84	17,42	15,22	16,45	19,94	22,89	24,88	16,58	16,90	15,30	12,53	13,31	14,90	13,18	24,72
Roumanie															16,65	24,26	28,20
Royaume-Uni	25,00	29,37	33,16		29,19	29,19											
Slovénie														1,33	1,93	1,50	2,28
Totaux	148	170	198	198	193	195	197	209	195	196	196	214	211	259	275	305	496

Source : ministère de l'Agriculture

La France est le troisième bénéficiaire du programme derrière l'Italie et la Pologne et devant l'Espagne et la Roumanie.

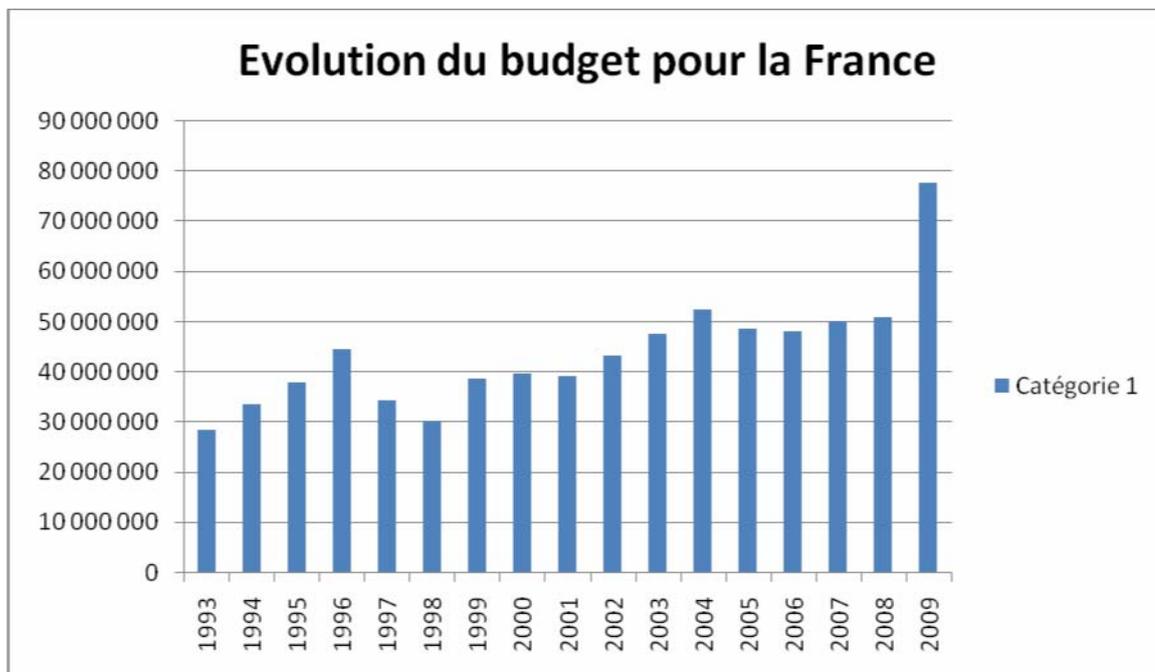
Tableau n°2 : Répartition des crédits du PEAD en 2009



Source : ministère de l'Agriculture

Les crédits attribués à la France, dont la contribution au budget de l'Union s'élève à plus de 18 milliards d'euros, sont en augmentation depuis 1993 et enregistrent un doublement en 2008 puis un triplement en 2009.

**Tableau n° 3 : Evolution des crédits PEAD attribués à la France
De 1993 à 2009 (en millions d'euros courants)**



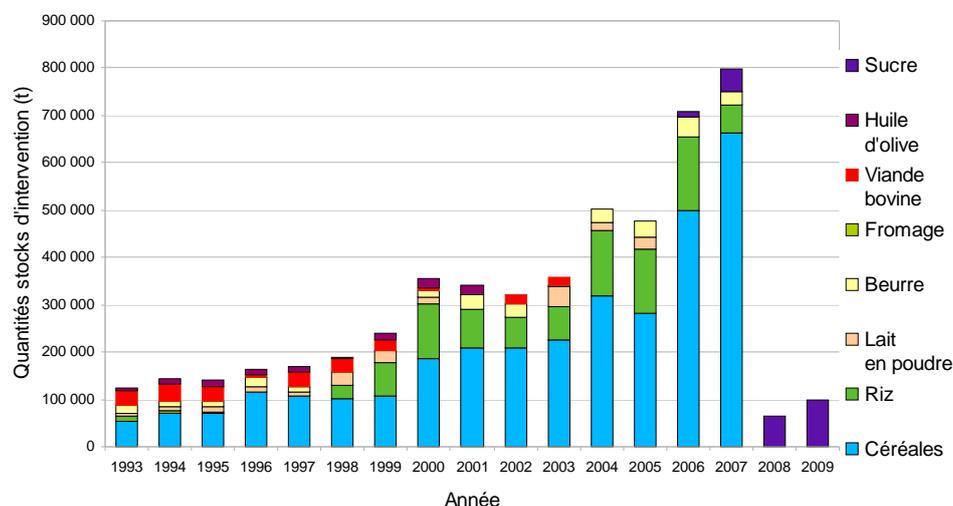
Toutefois, la part française dans le programme diminue du fait de l'intégration de nouveaux pays. Alors qu'en 1993, seulement 11 pays émargeaient au programme, respectivement 19 et 18 en faisaient partie en 2008 et 2009.

Certains pays ne bénéficient pas du PEAD comme l'Allemagne, l'Autriche, les Pays-Bas, la Suède, Chypre et la Slovaquie à partir de 1993. Depuis 1997, le Royaume-Uni n'y participe plus et depuis 2005, le Danemark reste également hors du système. Enfin, la République tchèque n'a participé qu'en 2008. Deux raisons peuvent être avancées : l'organisation spécifique nécessaire et le désaccord de certains Etats sur le programme en lui-même.

3. Les quantités réellement prélevées sur les stocks d'intervention représentent de faibles tonnages annuels

En 2008-2009, les seuls stocks d'intervention disponibles prévus sont, comme relevé supra, ceux du sucre. Les quantités de produits présents dans les stocks communautaires se sont réduites et ne couvrent plus les besoins du PEAD. La valeur des produits achetés est ainsi passée de 18% en 2006 à 90% en 2008.

Tableau n° 4 : stocks d'intervention disponibles depuis 1993



4. Les conditions strictes de traçabilité afin de bénéficier du PEAD

Le PEAD répond à des règles particulièrement strictes définies suivant les normes européennes et mises en œuvre par France AgriMer dans des conventions de partenariat type passées avec les associations, qui distribuent les denrées aux personnes les plus démunies.

La réception des denrées : l'association doit être en mesure de fournir un état précis des quantités livrées à un instant donné.

L'hygiène et la sécurité :

- un suivi de la Date Limite de Conservation (DLC) ou de la Date Limite d'Utilisation Optimale (DLUO) doit être effectué aux différents niveaux de la chaîne de stockage ;
- les produits périmés ne doivent être ni stockés, ni distribués ;
- pour les produits périmés, l'association doit demander une autorisation de destruction à valider par France AgriMer ;

La traçabilité et la comptabilité matière : la comptabilité doit être tenue de façon informatisée. Les systèmes centralisés ou locaux doivent permettre d'obtenir les informations suivantes :

- enregistrement séparé des produits issus du PEAD par rapport aux autres sources de produits à distribuer ;
- gestion des stocks et tenue d'une comptabilité matière séparée avec l'enregistrement des entrées et sorties des fournisseurs et des structures destinataires ;

- adéquation de la comptabilité matière avec l'inventaire du stock ;
- conservation des pièces justificatives 5 ans après l'année de leur date d'émission ;
- établissement à la demande d'une situation de stock par produit permettant de réaliser un inventaire inopiné ;

Le respect des bénéficiaires :

- un état du nombre des bénéficiaires doit être établi dans chaque centre, et les modalités de distribution des produits parfaitement identifiées ;
- le nombre des bénéficiaires et les quantités de produits distribués doivent être en adéquation ;
- la participation financière minimum requise doit être appliquée sur les produits PEAD.

France AgriMer comme la Cour des Comptes européenne¹³ effectuent régulièrement des contrôles sur le respect des normes par les associations.

5. Les enjeux de la réforme du PEAD

Le PEAD ne fait pas l'unanimité au sein des Etats-membres. Deux positions coexistent :

- Celle de la Commission Européenne, du Parlement Européen¹⁴ et des 18 Etats-membres bénéficiant du PEAD est de garantir l'approvisionnement stable de denrées alimentaires pour les personnes fragiles, le renforcement de la gouvernance publique et le ciblage vers les personnes les plus vulnérables. Dans ce cadre, le lien entre la politique agricole commune (PAC) et le PEAD doit être maintenu.
- Celle de cinq Etats-membres qui considèrent que ce programme ne relève pas de la PAC (premier pilier), mais de la subsidiarité et donc de chaque politique nationale. Les cinq Etats-Membres sont le Danemark, les Pays-Bas, le Royaume-Uni, la Suède et la République tchèque.

Pendant la Présidence française, le collège des Commissaires européens a adopté le 17 septembre 2008 un nouveau projet de règlement. Ce texte prévoit :

¹³ La Cour des Comptes Européenne prépare un rapport sur l'aide alimentaire dans 4 pays Européens dont la France (Pologne, Italie et Espagne) qui reçoivent 72% des aides européennes.

¹⁴ Suite au rapport de M. Siekierski, le 22 février 2009, un vote a été obtenu au Parlement lors de la session du 26 au 29 mars 2009, l'avis a été très positif : « **Aide alimentaire: renforcer le programme en faveur des Européens les plus démunis.** Le programme européen de distribution de denrées alimentaires aux plus démunis doit être poursuivi dans le cadre de la PAC, avec un financement intégral de l'UE et avec des produits d'origine communautaire uniquement, estiment les députés dans un rapport consultatif ».

- que les achats sur les marchés doivent être autorisés de manière permanente pour compléter les stocks d'intervention peu abondants. Il en résulterait des sources d'approvisionnement diversifiées et une plus grande variété des denrées alimentaires à distribuer ;
- l'introduction de plans triennaux avec un cofinancement national (25% pour le plan 2010-2012 et 50% pour le plan 2013/2015).

La proposition de nouveau règlement du PEAD, présentée au Conseil de l'Union européenne fin novembre 2008, s'est heurtée à une minorité de blocage composée de l'Allemagne, du Danemark, des Pays-Bas, du Royaume-Uni, de la Suède et de la République tchèque, qui représente 100 voix sur 345 (la minorité de blocage se situe à 91 voix). L'Allemagne a, en outre, formé un recours, le 23 décembre 2008, devant la Cour de Justice des Communautés Européennes (CJCE) contre la notification des crédits PEAD 2009¹⁵.

B. LA PROCEDURE DES RETRAITS RESTE UNE RESSOURCE MARGINALE ET PONCTUELLE

Dans le cadre de la Politique Agricole Commune, le retrait constitue une des interventions traditionnelles pour réguler l'offre excédentaire de fruits et légumes. Et dans une moindre mesure pour les produits issus de la pêche. Toutefois, entre 2001 et 2005, le volume des retraits a été divisé par trois, passant de 72 000 tonnes à 23 000 tonnes. Plusieurs freins ont été identifiés par une étude de faisabilité commanditée par la DGAS à l'Association Nationale des Epiceries Solidaires (ANDES) :

Il ressort que, **pour les organisations de producteurs** :

- la procédure de gestion administrative d'une opération de retrait est lourde et nécessite de la main d'œuvre, des frais de tri, d'emballage et de transport au même titre qu'une opération de commercialisation
- l'ensemble des frais engagés s'ils sont remboursés le sont *a posteriori*,
- les contrôles douaniers font l'objet d'une extrême rigueur sous peine de sanctions financières dissuasives ;

S'agissant des structures **bénéficiaires de l'aide alimentaire** :

- leur logistique n'est pas toujours adaptée ;
- les structures ont peu ou pas de salariés et/ou de bénévoles qualifiés pour l'opération;
- les frais de gestion, de stockage, de transformation, de transport sont également importants

¹⁵ Le programme, en tant qu'il comporte l'achat de denrées alimentaires de façon permanente (alors que la possibilité ouverte est « en cas d'indisponibilité temporaire des stocks d'intervention ») constitue un instrument de politique sociale de la Communauté qui est dépourvu de base légale, la politique sociale étant de la compétence des nations.

Ces freins réduisent le nombre des associations caritatives et des opérateurs, agréés par l'office compétent pour bénéficier des retraits aux fins de distribution gratuite. L'autre filière de retrait, à savoir la destruction, est privilégiée, en raison de sa simplicité et de son faible coût.

Néanmoins, dans la mesure où les produits retirés peuvent apporter une contribution à faible coût aux associations, les projets relatifs à l'utilisation de fruits et légumes comme de produits de la pêche ont suscité le soutien des ministères de l'Agriculture et des Affaires sociales (voir infra Paniers de la mer et Potager de Marianne).

II. LE FINANCEMENT COMPLEMENTAIRE NATIONAL S'ELEVE A 20,5 M€ EN 2008 ET A 35 M€ EN 2009

A. LE PROGRAMME NATIONAL D'AIDE ALIMENTAIRE (PNA) MIS EN PLACE EN 2004 VISE A AMELIORER QUALITATIVEMENT L'AIDE ALIMENTAIRE

1. L'investissement national prend en compte les besoins de santé des populations bénéficiant de l'aide alimentaire

Une enquête réalisée en France par l'Institut de Veille Sanitaire¹⁶ a dressé un bilan de l'état de santé des personnes bénéficiant de l'aide alimentaire. Trois constats y sont développés :

- L'approvisionnement alimentaire :

L'aide alimentaire est le premier moyen de s'approvisionner pour plus des trois quarts des personnes interrogées, pour la quasi-totalité des produits consommés, à l'exception du pain et des boissons. La moyenne mensuelle par personne des dépenses alimentaires se situe à 70 euros. Dans 50% des cas, la somme mensuelle allouée à l'alimentation est inférieure à 60 euros. La seconde source d'approvisionnement citée est le "hard discount" ; peu de personnes y recourent cependant. Les personnes interrogées ont recours à l'aide alimentaire depuis 25 mois en moyenne, et depuis plus de trois ans pour 25 % d'entre elles. Un quart des sujets déclarent prendre deux repas maximum par jour, et la moitié d'entre eux n'avoient parfois ou souvent pas assez à manger.

¹⁶ Alimentation et état nutritionnel des bénéficiaires de l'aide alimentaire ABENA – 2004-2005 ; Bellin-Lestienne C, Deschamps V, Noukpoapé A, Herberg S, Castetbon K. Institut de veille sanitaire, Université de Paris 13, Conservatoire national des arts et métiers. Saint-Maurice, 2007. 74 p. L'étude concerne 1 164 bénéficiaires de l'aide alimentaire.

- **Une alimentation peu diversifiée :**

Les habitudes alimentaires indiquent la place occupée par les féculents, consommés au moins trois fois par jour dans près de 50% des cas. La viande, le poisson ou les œufs font partie du menu moins d'une fois par jour par 43 % des répondants à l'enquête. Seules 9,2 % des personnes interrogées mangent 3 produits laitiers par jour et 1,2 % au moins 5 fruits et légumes quotidiennement. L'alimentation de la population recourant à l'aide alimentaire est insuffisamment diversifiée. La diversification des produits constitue le premier vœu exprimé par les bénéficiaires (78 %) lorsqu'ils sont interrogés sur les améliorations souhaitables de l'aide reçue.

- **Obésité, hypertension et carences vitaminiques¹⁷ :**

37,6 % des personnes interrogées sont en surpoids et 27,4% sont obèses. Cette obésité touche particulièrement les femmes : 36 % contre 13 % chez les hommes, soit deux à trois fois plus que dans la population générale. L'hypertension concerne 25% des personnes interrogées. En comparaison, la prévalence de l'hypertension artérielle au sein de la population générale est inférieure à 5% chez les moins de 40 ans, et de l'ordre de 10% au-delà. Quant aux taux de cholestérol et de triglycérides, sans excéder les valeurs observées au sein de la population générale, ils restent élevés et contribuent, avec l'obésité et l'hypertension, à exposer ces personnes à un risque cardiovasculaire important. Alors que l'âge moyen des personnes incluses dans l'étude des marqueurs nutritionnels était de 42 ans, le niveau de risque est, en ordre de grandeur, celui constaté 20 ans plus tard parmi la population générale. S'ajoutent à cela un état d'anémie chez 18 % des femmes – 30% chez les moins de 40 ans – contre 10 % dans la population générale, et divers déficits en nutriments (vitamine C, folates, bêta-carotène), dont certains, pratiquement inconnus au sein de la population générale, accroissent la vulnérabilité de ces personnes aux affections chroniques et aiguës. Les déficits sévères en vitamine C qui sont quasi inexistantes dans la population générale, concernent 14 % des hommes et 6 % des femmes.

2. L'articulation entre le PEAD et les autres programmes nationaux

Avec la disparition ou la diminution des stocks d'intervention, le système a évolué. Depuis 2004, il n'existe plus de stock d'intervention de viande en Europe. Le PEAD ne permettant plus de fournir cette matière première aux plus démunis, le gouvernement a chargé la direction générale de l'action sociale d'acheter ces produits à hauteur de 10 millions d'€, ouverts en loi de finances rectificative, créant ainsi le programme national d'aide alimentaire

¹⁷ Les examens en centres d'examen de santé n'ont pu être réalisés que sur un peu plus d'un quart des personnes interrogées dans les centres de distribution soit 257 personnes. Les résultats biologiques et cliniques sont toutefois cohérents avec les profils de consommation alimentaire révélés par les questionnaires, notamment la faible consommation de fruits et légumes.

(PNA). Le PEAD continue d'être géré par le ministère de l'Agriculture mais la DGAS, responsable de la gestion des crédits nationaux et des relations avec les associations y est désormais associée.

Tableau n° 5 : Exécution budgétaire des crédits liés à l'aide alimentaire gérés par la DGAS au sein du programme 177 (de 2004 à 2009)

(En millions d'euros courants)

	2004	2005	2006	2007	2008	2009
LFI	-	5, 167	4, 399	4, 399	5, 119	
dont niveau central			-	-	-	10
dont niveau déconcentré			4, 399	4, 399	5, 119	5, 127 558
Décrets d'avance			-	-	3, 250	-
Autres mouvements internes			-	-	8	-
LFR	10	10	10	10	-	-
Plan de relance					-	20
Total crédits ouverts	10	15, 167	14, 399 806	14, 399 806	16, 370 336	35 127 558,00
Crédits consommés (en CP)	15, 202	15, 191	17,032 283	15, 912 281	20,545 870	
dont niveau central	10, 035	10, 035	10	10	11, 250 530	
dont niveau déconcentré	5, 167	5, 156	7, 032	5, 912	9, 295 340	
Ecart LFI n+1 / crédits consommés n	66,01%	71,04%	74,17%	67,82%	26,37%	
% de crédits consommés par rapport aux crédits ouverts	152,02%	100,16%	118,28%	110,50%	125,51%	

Source : DGAS

Le tableau d'évolution des dotations et des consommations met en valeur trois éléments :

- une augmentation régulière du soutien de l'Etat à l'aide alimentaire de 15,202 M€ en 2004 à 35,127 M€; hors plan de relance (20 M€), la moyenne des crédits consommés s'élève à plus de 16 M€ répartis par 2/3 en crédits concentrés et 1/3 en crédits déconcentrés (attribués aux directions régionales et départementales des affaires sociales) ;
- le niveau des crédits consommés est plus important que celui des crédits ouverts, ce qui signifie que des virements de crédits doivent être réalisés entre les différentes lignes budgétaires, le financement de l'aide alimentaire est prioritaire ;
- dès 2004, l'aide alimentaire s'est traduite par un montant limité en Loi de Finances initiale (LFI) - près de 5 M€ de crédits déconcentrés - mais corrigé par une régularisation de 10M€ en Loi de Finances Rectificative (LFR). Ce mode de gestion crée des difficultés en termes de programmation des dépenses et l'incertitude qui en résulte a été mise en lumière par le rapport réalisé par

l'Inspection Générale des Affaires Sociales (IGAS) et le Conseil général de l'agriculture de l'alimentation et des espaces ruraux (CGAAER)¹⁸ ; toutefois, en 2009, la dotation a été proposée et votée en loi de finances initiale et non plus par abondements de régularisation en loi de finances rectificative ;

3. Le Programme National d'Aide Alimentaire (PNAA) a complété l'aide en nature par des subventions au développement de projets innovants

Dès 2004, le PNAA a permis d'acheter des produits complémentaires au PEAD. A partir de 2006, l'aide en nature a été complétée par des subventions au développement de projets innovants en matière d'aide alimentaire.

Tableau n° 6 : LFR – ventilation des crédits du PNAA

Année	Crédits obtenus en	Organismes financés	Répartition des crédits	Montant
2004	LFR	Office de l'élevage	10 000 000,00 €	10 000 000,00 €
2005	LFR	Office de l'élevage	10 000 000,00 €	10 000 000,00 €
2006	LFR	Office de l'élevage ANIA Fédération des Paniers de la Mer ANDES	9 800 000,00 € 50 000,00 € 100 000,00 € 50 000,00 €	10 000 000,00 €
2007	LFR	Office de l'élevage ANIA Fédération des Paniers de la Mer ANDES Secours Populaire	7 630 000,00 € 50 000,00 € 100 000,00 € 1 920 000,00 € 300 000,00 €	10 000 000,00 €
2008	DA+reports (juillet 2008)	Office de l'élevage	10 000 000,00 €	10 000 000,00 €
	DA (décembre 2008)	Office de l'élevage	1 250 530,00 €	1 250 530,00 €

Source : DGAS

Deux nouvelles sources d'approvisionnement ont été soutenues par la Direction Générale des Affaires Sociales : l'Association Nationale des Epiceries Solidaires (ANDES) et les Paniers de la Mer.

Le « potager de Marianne » créé par l'ANDES est mis en œuvre à partir du constat qu'au Marché d'Intérêt National (MIN) de Rungis¹⁹, 1,5 tonne de fruits et légumes est détruite quotidiennement alors que les produits sont parfaitement consommables.

¹⁸ Evaluation du programme européen d'aide aux plus démunis et de l'organisation de l'aide alimentaire française, IGAS et CGAAER, juillet 2008

¹⁹ Le MIN de Rungis est le plus grand marché de produits frais au monde – 7,5 milliards de chiffres d'affaire en 2008

Afin de les collecter, de les trier et de les distribuer aux associations d'Ile de France, un chantier d'insertion de 14 personnes a été créé et un partenariat établi avec la SEMMARIS, entreprise gestionnaire du MIN.

Outre la 1,5 tonne de fruits et légumes collectée gratuitement, l'association ANDES en charge de ce chantier achète à prix préférentiel des fruits et légumes auprès des grossistes, à raison de 3,5 tonnes par jour. Cet achat est soutenu par le PNAA. Ainsi, 5 tonnes de fruits et légumes sont mis quotidiennement à la disposition des associations. Les fruits et légumes triés sont livrés aux associations au prix de 30 centimes d'euro le kilo et ceux achetés sur le marché au tarif de 50 centimes le kilo livré.

Les chantiers d'insertion de la Fédération des paniers de la mer (qui se situent au Guilvinec) sont mis en place à partir des produits de retrait. Cependant, ces produits ne constituent pas l'unique source d'approvisionnement, les chantiers bénéficiant également de dons et d'inventus. Ils permettent l'approvisionnement en produits de la mer frais, congelés, transformés ou bruts des associations distribuant l'aide alimentaire. Ils ont livré, en 2008, près de 173 tonnes.

B. LE PLAN DE RELANCE 2009 PREVOIT UNE ENVELOPPE SPECIFIQUE DE 20 M€

Lors d'une table ronde sur le thème de la lutte contre la grande pauvreté, sous l'égide du Président de la République, à Compiègne le 3 décembre 2008, plusieurs mesures ont été annoncées :

- attribution aux associations d'une enveloppe de 20 millions d'euros en 2009, pour l'amélioration de leur logistique et de leur informatique ;
- mise à disposition de 4000m² d'entrepôts aux associations pour stocker les denrées (site de Glé, dans le 18^{ème} arrondissement de Paris) ;
- engagement d'une réflexion afin d'inciter les industriels à orienter plus largement les produits disponibles vers l'aide alimentaire.

Dans ce cadre, deux cabinets ont été choisis sur appel d'offres pour réaliser un audit logistique (Ernst & Young) et informatique (Vertone), pour des montants respectifs de 78 936 € et 90 072 €. La répartition des 20 M€ en trois sous-enveloppes a ensuite été validée à hauteur de 9 M€ pour l'informatique comme pour la logistique et de 1,5 M€ pour la création d'un réseau de distribution outre-mer. S'agissant de ce dernier point, l'IGAS a été saisie en juin 2009 afin de réaliser une étude de faisabilité pour la création d'un centre logistique intégré dans chaque Département d'Outre-mer.

Par ailleurs, une charte de partenariat avec le secteur privé a été signée en mars 2009 par la ministre du Logement. En complémentarité avec les programmes publics d'aide, un partenariat est donc engagé avec le secteur privé agroalimentaire, les fondations de la grande distribution et les associations pour coordonner, structurer et amplifier l'apport du monde agroalimentaire privé à l'alimentation des plus démunis.

III. LE SOUTIEN PUBLIC LOCAL, MULTIFORME, S'AVERE DIFFICILE A EVALUER

A. L'ECHELON MUNICIPAL, QUI DISPOSE D'UNE COMPETENCE FACULTATIVE CONTRIBUE A L'AIDE ALIMENTAIRE A HAUTEUR DE 160 M€

L'article L. 1611-6 du code général des collectivités territoriales qui crée le chèque d'accompagnement personnalisé, reconnaît le rôle des collectivités territoriales et, particulièrement, des communes ou des intercommunalités dans la conduite des "*actions sociales qui concernent notamment l'alimentation*"²⁰. Gérée par les Centres Communaux d'Action Sociale (CCAS) ou par les Centres Intercommunaux d'Action Sociale (CIAS), l'aide alimentaire relève des actions facultatives dites "extra-légales" qui s'ajoutent aux missions plus récentes dévolues par le code de l'action sociale et des familles²¹. Elle prend une double forme : d'une part, l'aide alimentaire ponctuelle aux bénéficiaires et d'autre part le soutien aux structures, notamment les épiceries sociales.

Pour en mesurer le poids, il a été fait appel aux données rassemblées par l'Union nationale des centres communaux d'action sociale (UNCCAS) qui regroupe 3700 CCAS et Centres Intercommunaux d'Action Sociale (CIAS) dont 97% des CCAS de communes de plus de 10.000 habitants, plus de 80% de ceux de la strate 5.000 à 10.000 habitants et près de 1930 des communes de moins de 5.000 habitants²².

1. Les aides alimentaires ponctuelles répondant à des demandes d'urgence des habitants de la commune sont estimées à 149 M€

L'enquête réalisée par l'Union Nationale des Centres Communaux d'Action Sociale relative synthétisée au sein d'un guide intitulé « *Les aides et secours délivrés par les CCAS et CIAS*²³ » souligne que le budget des CCAS et CIAS consacré aux aides extra-légales concerne majoritairement l'alimentation. Ainsi, 43,78% du budget moyen consacré en 2006 aux aides extralégales par les CCAS relèveraient de l'aide alimentaire, attribuée en général après rencontre avec une assistante sociale et sous différentes formes. En matière d'aide

²⁰ « Dans le cadre des actions sociales qui concernent notamment l'alimentation, l'hygiène, l'habillement et les transports, des actions éducatives, culturelles, sportives ou de loisirs qu'elles mènent, les collectivités territoriales, les établissements publics de coopération intercommunale, les centres communaux et intercommunaux d'action sociale et les caisses des écoles peuvent remettre aux personnes qui rencontrent des difficultés sociales des titres dénommés "chèque d'accompagnement personnalisé" pour acquérir des biens et services dans les catégories définies par la collectivité ou l'établissement public. »

²¹ Articles L123-4 à L123-9

²² En raison des délais très contraints imposés par la procédure du 58-2, il n'a pas été possible d'associer les Chambres Régionales de Comptes au travail de la Cour et ainsi de pouvoir contrôler des CCAS. Le contrôle des CCAS relève, en effet, pour l'instant exclusivement des Chambres Régionales des Comptes. M. le député, M. Diefenbacher a été informé dès l'origine de l'enquête de cette impossibilité.

²³ Cette enquête se fonde sur une analyse statistique représentative des adhésions des CCAS, qui sont répartis en classes en fonction de leur budget.

alimentaire, il existe des prestations directes : aides en espèce (chèques d'accompagnement personnalisé cités supra, de bons alimentaires ou d'aides tarifaires notamment pour la restauration scolaire) ou en nature (colis alimentaires) mais également indirectes²⁴. Les autres postes d'intervention sont ensuite : l'énergie (participation au paiement de factures), le logement (participation au paiement du loyer), et plus marginalement, le transport, l'assurance, la santé et la formation.

Compte tenu des données de l'enquête, relatives au montant des aides extra-légales, il résulte du pourcentage retenu que, **pour l'échantillon des adhérents de l'UNCCAS**, le montant consacré à l'aide alimentaire peut être extrapolé à **149 millions d'euros**. Il faut noter que l'aide volontaire relative à la restauration scolaire est comprise dans ce montant pour environ 20%. En l'absence d'autres éléments d'information, c'est cette estimation qui sera retenue.

2. Près de 1000 CCAS exercent une activité d'aide alimentaire et notamment d'épicerie sociale en 2008

Outre les prestations d'urgence, les CCAS et CIAS développent en complément ou en parallèle une multitude d'actions visant à accompagner les personnes dans la durée. Les épicerie sociale représentent, à cet égard, l'action la plus répandue selon l'UNCCAS. L'approvisionnement provient en majorité des banques alimentaires, qui recensent 964 CCAS ayant mis en place des épicerie sociale.

Dans ce cadre, une participation équivalente en moyenne à 10% du prix des produits est demandée aux bénéficiaires²⁵. Cependant, certains CCAS sont totalement indépendants et travaillent directement avec les producteurs locaux et les hypermarchés. Il n'existe pas de statistiques exhaustives sur ce thème. C'est pourquoi, l'UNCCAS et la DGAS, dans le cadre du partenariat global qui les réunit depuis plusieurs années, ont décidé de faire de l'analyse des pratiques des CCAS/CIAS en matière d'aide alimentaire un axe de leur nouvelle convention pluriannuelle (2009-2012) afin d'appréhender les actions locales pour pouvoir les améliorer. Il n'est pas possible de déterminer les dépenses de fonctionnement de ces structures. Cette contribution est sans doute importante, car le coût des locaux, lorsqu'il n'est pas pris en charge par une structure publique, représente en moyenne près de 30% du budget des associations.

3. Les subventions aux associations locales sont estimées à 11 M€

S'agissant des subventions aux associations, d'après l'enquête de l'UNCCAS, près de 30% des CCAS déclarent en verser pour un montant moyen de 5 000 euros. L'étude menée

²⁴ Les CCAS et CIAS développent une multitude d'actions visant à accompagner les personnes dans la durée, à les éduquer, à favoriser le lien social ...

²⁵ Le pourcentage de participation peut varier selon les CCAS ainsi que les modalités/conditions d'accès à l'épicerie sociale

auprès des associations de terrain permet de confirmer que les réseaux des Restaurants du Cœur et des Banques Alimentaires reçoivent bien, dans leur majorité, des subventions.

En revanche, le réseau du Secours Populaire Français et celui autonome de la Croix Rouge française (104 centres sur les 636 existants) ne font que peu appel aux subventions locales qui bénéficient donc aux 2 030 centres de distribution et de fourniture de repas chauds des Restaurants du Cœur et aux 3 797 associations ²⁶(hors CCAS) partenaires des Banques alimentaires.

Il est proposé de supposer que la moitié de ces structures, soit 2913, reçoit une subvention dont le montant moyen est estimé, d'après l'enquête, à 5 000 euros. Le montant des subventions versées aux associations par les CCAS peut alors être évalué à 14,5 M€²⁷. En croisant ces estimations avec celles des associations, notamment les Restaurants du Cœur, qui consolident l'ensemble des produits, le montant peut être ramené à 11 M€ en extrapolant sur les données sur l'ensemble des associations bénéficiaires puis en réalisant une moyenne.

B. LE SOUTIEN DES COLLECTIVITES A L'AIDE ALIMENTAIRE NE PEUT ETRE CHIFFRE

Si les données de l'UNCCAS permettent d'estimer, de façon approchée, l'effort des CCAS et CIAS, il n'en va pas de même pour ce qui concerne les subventions versées par les collectivités elles-mêmes. Les subventions versées directement par les communes ne peuvent être évaluées. De même, celles qui proviennent des départements et des régions. La dispersion des donateurs et des bénéficiaires fait obstacle à l'évaluation. Des exemples montrent toutefois que les subventions publiques locales peuvent atteindre un montant important.

Ainsi, les subventions publiques reçues annuellement par la Banque alimentaire de la Marne ont atteint 105 000 euros en 2008, dont 10.000 euros, soit 10% provenant de l'Etat et versé par la DRASS pour le fonctionnement de la structure. Il s'agit d'une participation relevant d'une enveloppe déconcentrée de 5M€ prévue par la loi de finances et s'ajoutant au PNAA. Le conseil régional a également contribué pour 2.300 euros, le solde provenant du conseil général (30 000 euros) et d'un nombre élevé de communes (35) qui versent une aide, y compris pour des montants limités : les subventions s'échelonnent de 15 euros à 25 000 euros.

L'engagement des échelons communaux et départementaux, qui correspond à leurs domaines de compétences, est donc manifeste mais les sources manquent pour appréhender son importance, au plan national.

Ce constat conduit à avancer que le montant des subventions locales est sous-estimé dans le bilan total des ressources de l'aide alimentaire.

²⁶ Non compris les CCAS qui sont des centres de distribution

²⁷ 50% des associations reçoivent 5000 euros en moyenne soit : $2913 * 5000 \text{€} = 14\,565\,000 \text{€}$

IV. LA MOITIE DES PRODUITS DISTRIBUES PROVIENT DE DONNS ET D'INITIATIVES PRIVES, ESTIMES A 328 M€

A. LES DONNS EN NATURE PROVENANT D'ENTREPRISES ET DE PARTICULIERS REPRESENTERAIENT 228 M€

Les dons en nature des entreprises et des particuliers se décomposent en deux catégories :

Le don régulier, suite à un partenariat à l'échelon local, est organisé entre le directeur du magasin, les producteurs ou les entreprises et le responsable associatif. A titre d'exemple, la Banque alimentaire de la Marne, grâce à son organisation professionnelle se fondant sur les compétences d'un logisticien de la SNCF à la retraite, organise un enlèvement journalier des produits frais de 6h30 à 11h30, les associations venant chercher les produits à partir de 12h. Ainsi, Metro, plusieurs enseignes de Carrefour, Cora et Leclerc, mettent gratuitement à disposition les produits qui sont collectés par des chauffeurs bénévoles (anciens routiers à la retraite) grâce à 3 camions qui font des rotations. Un « contrat de dons de nourriture » est signé entre l'association et chaque magasin prévoyant les obligations réciproques. Cette organisation permet de récolter 812 tonnes principalement de produits frais (contre 352 tonnes de produits de l'Union Européenne). Au total, la collecte auprès de la grande distribution représente la moitié des produits distribués par la Banque alimentaire de la Marne.

L'organisation de campagnes ponctuelles de collecte auprès du public se réalise au niveau national et local. Les enseignes du commerce et de la distribution s'engagent dans les grandes collectes nationales, Banques Alimentaires au mois de novembre et Restos du Cœur au mois de mars. Ces collectes qui se déroulent dans les magasins ont permis en 2007 aux Banques Alimentaires de collecter 9300 tonnes de denrées en deux jours. Pour les Restos du Cœur, ce sont 2 200 tonnes de denrées qui ont pu être collectées dans 2 400 magasins.

Le tableau ci-dessous présente les données récoltées auprès des quatre associations bénéficiaires directes du PNEAD (voir infra) ; les centres des autres associations sont présents dans ce récapitulatif, dans la mesure où ils sont desservis par les banques alimentaires. Les informations, qui ont été fournies en tonnage, ont, ensuite, été valorisées en retenant successivement deux méthodes qui permettent d'établir une fourchette :

- les évaluations fournies par chacune des associations ;
- une évaluation unique, fixée à 3 € soit la valeur moyenne entre les estimations de la FFBA et celles du Secours populaire qui réalisent ensemble 80% de la collecte.

Il semble en effet que les écarts très significatifs (du simple au double) constatés entre les estimations des associations puissent s'expliquer par les méthodes retenues mais aussi par la structure de cette collecte et l'utilisation ultérieure qui en est faite. La FFBA, qui fait assez largement appel aux dons des particuliers, utilise une mercuriale qui évolue en fonction de l'inflation des prix des produits alimentaires ; de même le Secours populaire s'approvisionne auprès du public et en valorise les dons avec un barème établi suite à des relevés dans les magasins ; les Restaurants du Cœur privilégient les dons d'entreprises et de producteurs qui sont valorisés à partir du coût moyen du repas, augmenté d'une valeur représentative des compléments ajoutés pour aboutir, à partir de la collecte, à des repas équilibrés.

Tableau n°7 a : Tonnage des produits issus de dons en nature des entreprises et des particuliers en 2008

Association	Tonnage	Prix des associations au kilo	Valorisation des associations (M€)	Prix moyen (Cour des comptes)	Valorisation moyenne
Croix rouge française*	ND	ND	ND	ND	ND
Fédération française des banques alimentaires	50 208	3,05 €	153,1	3 €	150,6
Secours populaire	10 874	2,94 €	31,9	3 €	32,6
Restaurants du cœur	14 532	1,50 €	21,8	3 €	43,6
TOTAL	75 614	-	206,9	-	226,8

*La Croix Rouge Française ne peut isoler ces ressources et considère que les chiffres sont non significatifs

Source : Cour des Comptes, d'après données des associations

B. LES CONTRIBUTIONS FINANCIERES DES PARTICULIERS AINSI QUE LE MECENAT D'ENTREPRISE S'ELEVENT A 100 M€

1. Les particuliers participent sous forme de dons mais également d'achats directs pour une estimation de 90 M€

L'ensemble des associations ne bénéficie pas de dons en espèce des particuliers pour financer l'achat de denrées. Ainsi, la Fédération des Banques Alimentaires, s'approvisionne essentiellement grâce à des dons en nature et n'achètent pas de denrées hormis cas exceptionnel d'achats sur subventions ou dons très clairement affectés à cet usage par le donateur.

Tableau n°7 b : Dons et legs utilisés pour l'achat de denrées en 2008 (selon les associations - réalisations et estimation)

Association	Montants des dons et legs utilisés pour l'achat de denrées
Croix Rouge française	2
Fédération française des banques alimentaires	0,750
Secours populaire	2,3
Restos du cœur	58
TOTAL	63,05

Source : Cour des Comptes

Pour d'autres associations, les dons représentent une part importante du financement de l'activité de distribution alimentaire. Ainsi, pour les Restaurants du Cœur, les dons et legs atteignent 58 M€ et participent pour 60% au financement de l'activité de distribution alimentaire.

Par ailleurs, les associations organisent des manifestations afin de bénéficier de fonds supplémentaires (ventes de livres, brocantes ...). Les Restaurants du Cœur, par exemple, complètent le financement de leur activité par les produits du « concert des Enfoirés » (au total 24,7 M€).

L'information globale relative au montant de ces recettes n'est pas disponible. Mais la Cour estime qu'elle représente une ressource de 27 M€ pour le financement de l'aide alimentaire.

2. Le mécénat financier des entreprises, difficile à évaluer, est estimé à 10M€

Outre les dons alimentaires, l'engagement des enseignes du commerce et de la distribution, mais également de fondations (bancaires par exemple) se traduit de diverses manières, l'achat de camions frigorifiques et de chambres froides, qui représente un investissement important (de 15 000 à 40 000 euros par investissement).

A titre d'exemple, la fondation d'un grand distributeur a ainsi financé 0,7 M€ de projets en France pour organiser le don de produits alimentaires, en soutenant la création d'épiceries sociales ou bien en participant à des actions de prévention de lutte contre l'obésité.

3. La participation financière des bénéficiaires se monte au total à 30 M€

A la différence de la Croix-Rouge Française et des Restaurants du Cœur, le Secours Populaire Français et les Epiceries sociales et solidaires demandent une participation limitée, estimée en moyenne à 30 centimes d'euros par kilo de denrées distribuées. Au total, les bénéficiaires contribuent à la hauteur de 30 M€²⁸. Ces 30 M€ dans la mesure où ils proviennent des bénéficiaires eux-mêmes peuvent difficilement être considérés comme relevant de « l'aide ». C'est pourquoi, la participation des bénéficiaires n'est pas intégrée comme une ressource finançant l'aide alimentaire.

²⁸ Le calcul est réalisé sur la base de 3 centimes le kilo, participation moyenne des bénéficiaires, dans la mesure où la valorisation des produits distribués est de 3€/kilo. 100 000 tonnes distribuées avec participation X 1000 = 100 000 000 kilos X 0,3 = 30 000 000 €

V. AU TOTAL, L'ÉVALUATION DES DÉPENSES FISCALES REPRÉSENTE UN SOUTIEN DE L'ÉTAT ESTIMÉ À PRES DE 51 M€

La double source de financement, dons en espèces des particuliers et des entreprises, ouvre droit à un avantage fiscal, concrétisant une deuxième forme d'intervention publique dans le champ de l'aide alimentaire.

A. LE MONTANT DES DÉPENSES FISCALES LIÉES AUX DONNÉS DES PARTICULIERS AU TITRE DE L'AIDE ALIMENTAIRE EST ESTIMÉ À 45 M€

1. L'évolution de la dépense fiscale suite à des dons de particuliers aux « organismes d'aide aux personnes en difficulté »

L'objectif de cette dépense fiscale est de développer la part des ressources des œuvres et organismes issues de la générosité privée. Cette mesure, adoptée en 1948, a fait l'objet de plusieurs modifications concernant :

- la forme de l'incitation : déduction du revenu imposable puis réduction d'impôt ;
- les bénéficiaires : œuvres, associations reconnues d'utilité publique, organismes d'intérêt général ;
- le plafond des dons : en fonction du revenu ou en valeur absolue.

La loi de finances pour 1989, votée le 23 décembre 1988²⁹, a créé une déduction fiscale supplémentaire³⁰ en faveur de certaines associations, caritatives et humanitaires dites « organismes d'aide aux personnes en difficulté ». Les dons aux associations bénéficiant de cette aide fiscale, en hausse constante depuis 1990, ont fortement augmenté en 1996 : à peine supérieur à 50 millions de francs en 1990 (soit 7,62 M€), leur montant a atteint 400 millions (60,9 M€) six ans plus tard.

En juin 1996, la déduction est passée de 50 à 60 %, et le plafond relevé de 1 000 à 2 000 francs (de 152 à 304 euros). Une nouvelle enquête menée en 2004 par la Fondation de France révèle une baisse de 10 % des dons aux associations depuis le début des années 2000. C'est dans ce contexte qu'est intervenu un nouveau relèvement de l'avantage fiscal, passant de 60 % à 66 % du montant versé.

La loi du 18 janvier 2005 de programmation pour la cohésion sociale fait augmenter le taux de cette déduction de 66 % à 75 %. L'État prend ainsi à sa charge les trois quarts du don pour les contribuables soumis à l'impôt sur le revenu dans la limite d'un plafond (488 euro pour les dons versés en 2007, 495 euros pour les dons versés en 2009). Au total, la dépense fiscale liée à cet avantage spécifique s'élève à 116 M€ (176 M€ de dons en 2003), 153,7 M€ en 2004 (233 M€ de dons en 2004) et 244,5 M€ (326 M€ de dons en 2005).

²⁹ Est connue sous le nom de loi ou amendement Coluche en référence au fondateur des Restaurants du Cœur

³⁰ Article L 200 du Code général des Impôts

2. La réduction d'impôt liée aux dons au titre de l'aide alimentaire est estimée à 45 M€

Le montant total des dons des particuliers, hors legs, s'élève à 60,3 M€ Le tableau ci-dessous présente un montant estimé de la dépense fiscale, d'après les données recueillies auprès des quatre associations bénéficiaires directes du PNEAD. Le calcul a été opéré en fonction du montant des dons utilisés pour l'achat de denrées, en supposant que chaque donateur demande le bénéfice de la mesure. Le résultat affiché est, cependant, en dessous de la réalité, dans la mesure où il ne prend pas en compte les autres associations, appartenant, pour certaines à de grands réseaux caritatifs qui bénéficient de dons importants et les utilisent en partie en faveur de l'aide alimentaire puisque 4150 centres, animées par elles, ont signé une convention avec les banques alimentaires.

Tableau n° 8 : Calcul du montant maximal des dépenses fiscales sur les dons (hors legs) en 2008

Association	Montants des dons utilisés pour l'achat de denrées	Calcul de la dépense fiscale liée à la réduction d'impôt
Croix rouge française	2	1,5
Fédération française des banques alimentaires	0,750	0,5625
Secours populaire	2,3	1,725
Restos du cœur	55,3	41,475
TOTAL	60,35	45,2

Source : Cour des Comptes d'après données des associations

B. LE MONTANT DES DEPENSES FISCALES INDUITES PAR LES DONNS FINANCIERS DES ENTREPRISES AU TITRE DE L'AIDE ALIMENTAIRE SE SITUE A 6 M€

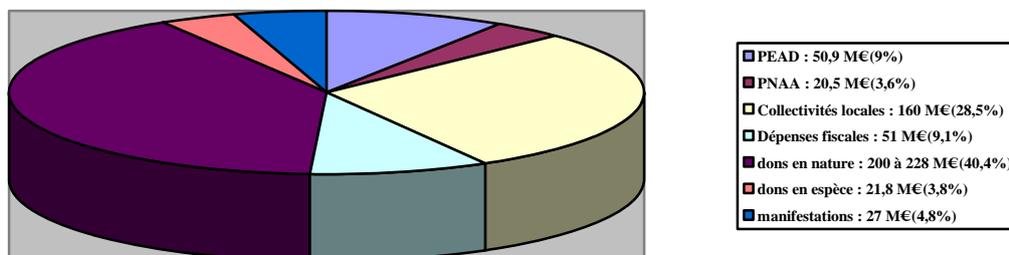
D'après la direction de la législation fiscale et l'annexe spécifique au projet de loi de finances, le montant total des dépenses fiscales liées au mécénat se monte à 250 M€ Ceci recouvre la réduction d'impôt au titre des dons faits par les entreprises à des œuvres ou organismes d'intérêt général. Près de 12 000 entreprises ont bénéficié de cette mesure. Qui, selon l'article 238 bis du CGI permet de bénéficier d'une réduction d'impôt sur les sociétés de 60% du montant des versements, dans la limite de 5 pour mille du chiffre d'affaires H.T. de l'entreprise. Au-delà de 5 pour mille ou en cas d'exercice déficitaire, l'excédent est reportable sur les 5 exercices suivants dans les mêmes limites.

Le chiffre de 250 M€ est global et comprend l'ensemble des dépenses de mécénat : de solidarité mais également sportif, culturel ou environnemental. Aucune distinction ni aucun suivi spécifique n'est réalisé par le Ministère de Finances. La Cour considère que le montant total des dons des entreprises consacré à l'aide alimentaire peut être estimé à 10 M€, la dépense fiscale correspondante s'établissant à 6 M€

Le bilan des financements de l'aide alimentaire en 2008 met en valeur la diversité de ses sources : d'une part publiques et privées, d'autre part en nature et en espèce. Il est à mettre en regard du dernier rapport relatif à l'aide alimentaire, réalisé par l'IGASS en 1995³¹. Demandé par le ministre des affaires sociales, ce rapport estimait le montant de l'aide alimentaire entre 1 et 1,5 milliards de francs en 1995, soit 150 à 200 M€ Il relevait que ce chiffre correspondait à 4 à 6% des dépenses consacrées au Revenu Minimum d'Insertion (RMI), soit encore à l'approvisionnement d'une ville de 210 à 300 000 habitants. Il soulignait que les produits provenaient avant tout des dons des industriels et des supermarchés, puis des particuliers (55% du total de l'aide pour ces deux sources), de l'aide européenne (22%) et d'achats des associations (23%). L'aide privée représentait 78% de l'ensemble des ressources.

Actuellement, selon les estimations qui précèdent, le montant des dépenses d'aide alimentaire s'élèverait à 560 M€(soit environ trois fois plus). Ce chiffre est à rapprocher des dépenses liées à l'allocation du RMI, qui atteignent plus de 5 milliards d'euros³² en France métropolitaine. L'aide alimentaire correspondrait à présent à plus de 11% des dépenses d'allocations du RMI. Sa structure, toutefois est différente, en raison du recul du PEAD, de la création du PNAA et de la prise en compte, dans l'estimation, du rôle des dépenses fiscales et des collectivités locales. Dans ces conditions, la forte implication du secteur privé (les dons en nature représentent 40,4% des ressources totales) se maintient mais sa part est cependant en diminution.

Graphique n° 8-1 : Evaluation de l'origine des ressources totales de l'aide alimentaire en 2008



Source : Cour des Comptes

Les dons en espèce sont nets des dépenses fiscales afférentes

³¹ Rapport sur les aides existant en France pour l'alimentation des personnes défavorisées, JOIN-LAMBERT (Marie-Thérèse), Inspection Générale des Affaires Sociales. (I.G.A.S.), février 1995.

³² Lettre de l'observatoire National de l'Action sociale décentralisée, dépenses départementales d'action sociale en 2008, la fin d'un cycle – juin 2009

PARTIE II : L'ORGANISATION DE L'AIDE ALIMENTAIRE EST CARACTERISEE PAR UN PILOTAGE PEU DIRECTIF DE L'ETAT ET UN FORT INVESTISSEMENT ASSOCIATIF

Trois acteurs interviennent dans l'organisation de l'aide alimentaire :

- La gouvernance du système relève des ministères de l'Agriculture, de celui du Travail, des Relations sociales, de la Famille, de la Solidarité et de la Ville – et plus récemment du Haut Commissariat aux Solidarités Actives ;
- Par délégation, la passation des marchés publics et les contrôles des structures associatives sont réalisés par France AgriMer, établissement public administratif, agréé par l'Union Européenne dans le cadre de la politique des marchés agricoles ;
- Les 8 141 associations ou délégations de terrain effectuent la distribution alimentaire et mettent en œuvre les chantiers d'insertion. Les 120 000 bénévoles réalisent cette mission d'intérêt général pour un coût limité.

I. L'ETAT A DESIGNE EN 1987 UN GROUPE RESTREINT D'ASSOCIATIONS POUR METTRE EN ŒUVRE L'AIDE ALIMENTAIRE

A. LES ASSOCIATIONS ASSURANT LA DISTRIBUTION ALIMENTAIRE DU PEAD ET PNAA ONT ETE CHOISIES PAR L'ETAT

1. Une désignation informelle de quatre associations

Les crédits du PEAD sont répartis depuis 1987 entre quatre associations désignées par le ministère de l'agriculture :

- **la Fédération française des Banques Alimentaires (FFBA)** ; En réponse à la montée de la pauvreté, en 1984, la première banque alimentaire a été fondée sur le mode des « food banks » américaines sur le principe « *lutter contre la faim en luttant contre le gaspillage* ». La signature « *Ensemble, aidons l'homme à se restaurer* » a été retenue en

2006. Son objectif est de réaliser la collecte de denrées gratuites. Associations loi 1901, les banques alimentaires, sont regroupées dans une Fédération. L'association n'est pas reconnue d'utilité publique.

- **le Secours Populaire Français (SPF)** ; Créé en novembre 1945, sous forme d'association régie par la loi de 1901, il est reconnu d'utilité publique depuis 1985. Sa mission sociale est caractérisée par la formule « *tout ce qui est humain est nôtre* ».

- **les Restaurants du Coeur (RDC)** ; Créée fin 1985 par Coluche, l'association a pour but « *d'aider et d'apporter une assistance bénévole aux personnes démunies, notamment dans le domaine alimentaire par l'accès à des repas gratuits, et par la participation à leur insertion sociale et économique, ainsi qu'à toute action contre la pauvreté sous toutes ses formes* ». Elle est reconnue d'utilité publique depuis 1992.

- **la Croix-Rouge Française (CRF)** ; Issue du Mouvement international de la Croix Rouge fondé en 1859 après la bataille de Solferino, la Croix Rouge Française est un des premiers mouvements nationaux créé en 1864. Association loi 1901, elle est reconnue d'utilité publique depuis 1945 et agit aux côtés des pouvoirs publics. Selon l'article 1^{er} de ses statuts, « *elle s'emploie à prévenir et à apaiser toutes les souffrances humaines* ».

La répartition actuelle des crédits du PEAD entre ces 4 associations dites « historiques » repose sur une décision orale du ministre de l'agriculture. Il n'a pas été possible de retrouver trace des fondements de ce choix qui, depuis 22 ans, a été reconduit chaque année, de même que la clef de répartition des crédits, qui est la suivante : 42% pour la Fédération Française des Banques Alimentaires, 30% pour le Secours Populaire Français, 27% pour les Restaurants du Coeur et 1% pour la Croix-Rouge Française. Pour l'exercice 2009, une évolution à la marge est apparue et se fonderait sur des critères liés à l'activité. Une refonte plus radicale est à l'étude ; elle reposerait sur un principe d'agrément des associations, faisant suite à un appel à candidature posant des conditions pratiques (capacité à couvrir plusieurs régions, continuité du service), techniques (informatique, logistique, stockage, traçabilité) et financières (coût limité) pour bénéficier de crédits publics. La Cour des Comptes recommande cette évolution. Les quatre associations ayant prouvé leur gestion satisfaisante du dispositif, la procédure doit rester simple et efficace.

Au plan juridique, l'acte qui fixe actuellement le nombre d'associations bénéficiant du PEAD est une convention passée avec FranceAgrimer, qui détermine les modalités de passation des marchés publics et les crédits attribués à chaque association. Ces crédits sont définis soit par un règlement européen d'applicabilité directe en droit français, soit en loi de finances ; un décret interministériel précise ultérieurement les conditions d'obtention des crédits européens et nationaux.

Par ailleurs, au niveau local, les associations assurant la distribution demandent et obtiennent des subventions des services déconcentrés (Direction Régionale ou Départementale des Affaires Sociales), pour la part prévue en loi de finances, d'un montant de 5M€ Les critères de choix reposent sur des indicateurs généraux et d'activité. La DGAS dispose de la répartition régionale et départementale des crédits mais l'information relative aux projets et aux associations locales financées n'est pas communiquée au niveau national. La DGAS ne dispose d'aucune visibilité sur l'action menée par les associations au niveau local. Dans sa réponse à la Cour des Comptes, lors de la procédure de contradiction du rapport, le Secrétaire Général des Ministères sociaux précise « qu'à partir de 2010, les efforts entrepris, grâce au plan de relance, pour doter les associations, notamment locales, de matériel informatique, devraient permettre une remontée régulière d'informations au niveau national ».

2. Le pilotage tripartite du système

La gestion du PEAD dépend du ministère de l'Agriculture (depuis 1987) et celle du PNAA relève depuis 2004 de la direction générale de l'action sociale (DGAS), qui a pour tutelle le ministère du Logement et celui de la Ville. Le travail partenarial entre les services de ces ministères est qualifié par la Cour des Comptes européenne de « bonne pratique ». Le Haut Commissariat pour les solidarités actives s'est ajouté à ces deux structures de décision.

Trois structures administratives sont particulièrement concernées : la direction générale des politiques agricole, agroalimentaire et des territoires (DGPAAT) responsable des négociations européennes et du PEAD, la direction générale de l'alimentation (DGAL) et la DGAS. Les unes connaissent les produits alimentaires (DGPAAT et DGAL), les autres (DGAS) les publics bénéficiaires. Leur complémentarité et leur collaboration se traduisent par des réunions au niveau central avec les associations.

La complexité de ce système est compensée par les relations non institutionnalisées et l'efficacité des différentes personnes en charge du dossier. Au total, six agents (équivalent temps plein) sont responsables du pilotage de l'aide alimentaire. La DGAL et la DGAS (avec deux agents, fortement impliqués) impulsent plus particulièrement la politique au niveau intérieur. Au niveau extérieur, le Ministère de l'agriculture est seul en charge de la négociation avec l'Union Européenne. Les cabinets ministériels se sont également investis.

Tableau n°9 : Moyens à disposition au niveau ministériel

Structures	2008 (ETP)
Ministère de l'agriculture (cabinet)	0,5
DGPEI	1
DGAL	1,5
Ministère du logement (cabinet)	0,5
DGAS	2
Haut Commissariat des solidarités actives (cabinet)	0,5
TOTAL	6

Source : Cour des comptes

B. LE SYSTEME D'APPEL D'OFFRES ET DE CONTROLE PAR FRANCEAGRIMER EST PERFECTIBLE

L'exécution du PEAD comme du PNAA est soumise au code des marchés publics. Les offices agricoles, agréés par les autorités européennes pour mettre en œuvre le PEAD, ont été remplacés au 1^{er} avril 2009 par un office unique, l'établissement public France AgriMer. Une convention définit donc, désormais, les obligations qui lui sont déléguées par la DGAS et le ministère de l'Agriculture. Le règlement (CEE) n°3149/92 indique, dans un considérant « *qu'une bonne gestion du régime impose, lorsque la fourniture porte sur des produits transformés ou soumis à un conditionnement spécifique, de recourir à un appel à la concurrence pour déterminer les conditions les moins onéreuses de fourniture* ».

Pour le PEAD, les appels d'offres sont communautaires. Tous les industriels de l'agroalimentaire européens peuvent donc y répondre. La procédure d'appel d'offres française commence par un avis d'information publié au Journal officiel de la République française (JORF) et au Journal officiel de l'Union européenne (JOUE). Les industriels peuvent alors demander le cahier des charges détaillé de l'appel d'offre à l'office France AgriMer. Pour y répondre, ils disposent d'un délai de 52 jours à partir de la date de publication de l'avis d'information au JORF et au JOUE. Néanmoins, ce délai peut être réduit à un délai de 22 à 36 jours si un avis de pré-information a été publié par l'office France AgriMer (sa publication au JORF et au JOUE a alors lieu 6 à 12 mois avant la publication de l'avis d'information).

La réponse à l'appel d'offre consiste, pour le soumissionnaire, en la constitution d'un dossier administratif contenant notamment une proposition chiffrée pour le marché ad hoc. Ce dossier est envoyé à l'office France AgriMer sous pli fermé. L'ensemble des plis reçus est ouvert simultanément par une commission d'ouverture des plis. La commission d'analyse des offres juge les produits proposés au regard de leur qualité nutritionnelle (note attribuée pour la fiche produit), de leur qualité organoleptique³³ (note obtenue au test de dégustation) et du prix proposé, ce dernier critère restant essentiel dans le classement final pour 60%.

Il a été décidé à partir de 2008, de lancer deux séries d'appels d'offres successives au cours de l'année, afin de réduire l'impact de la hausse des prix des matières premières. En 2009, année de création de France AgriMer, la procédure a pris du retard. De ce fait, en juillet 2009, seuls la farine, les pâtes, le riz et le beurre ont été livrés, les autres produits étant attendus à partir de septembre. Ceci place les associations dans une situation très difficile, les obligeant, dans l'immédiat, à acheter elles-mêmes les denrées hors marché ; ultérieurement, lors de la livraison des marchés publics attendus, le risque de surstocks n'est pas exclu.

Nonobstant ces incidents, la gestion des marchés a fait apparaître des difficultés plus structurelles. Les offices ne réalisaient pas de publicité particulière, hormis les publications légales aux JO et sur leur site. Au fil du temps, le nombre des soumissionnaires s'est restreint,

³³ Caractère d'un critère d'un produit pouvant être apprécié par les sens humains (toucher, saveur, odorat)

sans que de nouveaux fournisseurs soient recherchés. De fait, les modalités techniques de passation, qui pourraient être revues, concourent à limiter le nombre d'offres.

1. Plusieurs modalités techniques de passation des marchés publics, entraînent des difficultés déjà signalées³⁴:

- les lots des appels d'offres sont définis par association et par produit, ce qui réduit le pouvoir de négociation de l'acheteur. Dans la mesure où le nombre de lots est de 35 par marché, les offreurs peuvent être dissuadés, compte tenu du montant limité des marchés ;
- les associations demandent à être livrées au niveau local à des périodes prédéfinies, ce qui alourdit les modalités d'établissement du cahier des charges (de 5 à 79 points de livraison par lot) ;
- la gamme des produits achetés s'élargit et chaque association la définit indépendamment (ex : saumon avec pâtes pour l'une, cabillaud avec riz pour l'autre) ;
- de même, une définition trop rigide des produits souhaités peut dissuader un fournisseur de répondre. Cependant, une définition nutritionnelle avec des minima en teneur en certains produits (ex. viande, légumes ...) doit être maintenue, voire développée tant pour répondre aux exigences du PNNS que pour garantir aux bénéficiaires la qualité des produits ;
- le montant des cautions exigées de la part des prestataires est élevé (110%). Cet obstacle pourrait disparaître dans la mesure où il était fondé sur l'existence du système de rachat des stocks d'intervention, qui n'existent plus ;
- la mise en œuvre des appels d'offre, des passations des marchés, se fait tardivement par rapport à la décision de délégation des crédits du PEAD par l'Union Européenne, qui intervient officiellement en novembre. Elle induit des retards dans les livraisons et des décalages dans les paiements ;

2. Plusieurs pistes peuvent être avancées nécessitant au minimum une organisation en amont et une simplification des procédures

- **le découpage des marchés non pas par association mais par produit**, permettant d'augmenter les volumes par lot et donc d'espérer une baisse des prix. En 2009, le rapprochement entre la Croix-Rouge et les Restaurants du Cœur a engagé cette démarche.
- **l'établissement en amont d'un planning prévisionnel de la procédure de passations des marchés**. A partir de la date de délégation de crédits, il convient de définir entre Etat, office et associations un planning prévisionnel détaillé.

³⁴ La Cour partage les constats développés par le rapport « Evaluation du programme européen d'aide aux plus démunis et de l'organisation de l'aide alimentaire française », IGAS et CGAAER, juillet 2008

- **la définition d'un panier de produits de base communs à toutes les associations.** Cette logique poursuit également l'objectif d'augmenter les volumes par produit et donc d'obtenir une baisse des prix. Sa mise en œuvre requiert une concertation entre les associations, et l'étude d'une gamme respectant au mieux l'équilibre nutritionnel.
- **la suppression des règles de cautionnement imposées aux soumissionnaires** peut évoluer dès lors que le marché n'est plus fondé sur les stocks d'intervention. Leur montant élevé (110% de la valeur du marché), dissuade certains fournisseurs de soumissionner aux appels d'offres et limite donc la concurrence. Il pourrait être réduit au montant nécessaire pour garantir l'exécution du marché, mais nécessite lui aussi une modification du règlement européen.
- **l'amélioration de la publicité des appels d'offre** a déjà commencé, dans le but d'élargir le nombre des candidats fournisseurs. Il est nécessaire d'organiser à des moments déterminés, et en amont des passations de marchés, des publications, communications, réunions des producteurs, industriels, distributeurs. A l'occasion d'une circulaire sur les « Plans d'action régionaux pour une politique de l'offre alimentaire sûre, diversifiée et durable » (DGAL/SDQA/C2009-8001) du 2 janvier 2009, le ministère de l'agriculture et de la pêche a défini une action n°14 (sur un total de 18) intitulée « Faire connaître aux entreprises agro-alimentaires le PEAD et le PNAA et leur mode d'organisation en appels d'offres » afin d'encourager leur participation.

Les ministères concernés ont également édité fin 2008 des plaquettes (PEAD et PNAA) en vue d'obtenir un nombre de réponses plus important aux appels d'offres. Il sera intéressant d'en examiner les résultats sur 2009. Ce dossier est géré par la Direction générale de l'alimentation (DGAL) et la Direction générale des politiques agricoles, agro-alimentaires et des territoires (DGPAAT) du Ministère de l'agriculture et de la pêche (MAP) et par la Direction générale de l'action sociale (DGAS) du Ministère du logement et de la ville (MLV).

- **l'élaboration d'une procédure de gestion de crise sanitaire.** Les produits étant achetés par France AgriMer pour être mis à disposition des associations, l'office peut être tenu responsable en cas d'alerte sanitaire. Or, à ce jour, aucune procédure d'alerte n'a été définie. Or, si aucun incident grave n'a eu lieu jusqu'à présent, l'absence d'une telle procédure a induit un certain nombre de difficultés lors de contaminations bactériennes avérées ou suspectées. Il convient tout particulièrement pour le PEAD et le PNAA, et par extension pour toutes les sources d'aliments distribués par les associations, de mettre en place une procédure de gestion de crise qui tiendra compte des différents acteurs et de leurs capacités. La mise en place d'une réelle traçabilité facilitera fortement cette gestion.

3. Des contrôles dont l'efficacité et le suivi restent insuffisants

FranceAgrimer est chargé de réaliser les contrôles relatifs à la comptabilité matière, aux quantités en stock, au conditionnement et marquage des produits et à la distribution des denrées. En 2007, 114 contrôles ont été réalisés par les délégations locales des offices. Les contrôles donnent lieu à rédaction de procès-verbaux. Il ressort que 56 sont non conformes (17) ou partiellement conformes (39). Or, l'ensemble des procès verbaux est transmis aux

associations à la fin de chaque année, ce qui laisse parfois un délai de 6 mois entre la visite du site et le signalement. Par ailleurs, les suites et le suivi c'est-à-dire les mesures prises pour corriger les manquements constatés ne font l'objet d'aucun suivi.

France AgriMer exerce ces activités – passation des marchés publics et contrôle - dans le cadre de sa mission de service public. Une personne est responsable à temps plein de la passation des marchés publics PEAD/PNAA au siège, tandis que 5 agents des antennes locales sont en équivalent temps plein chargés des contrôles sur place. Ces chiffres sont à mettre en regard des 1 400 agents employés par France AgriMer pour gérer par délégation les crédits de la PAC et aides agricoles. Au total, 6 équivalent temps plein (soit 0,3 M€) sont consacrés à la gestion du système de l'aide alimentaire.

II. L'ENGAGEMENT ASSOCIATIF EST MARQUE PAR LA DIVERSITE DES MODES D'ORGANISATION LOCAUX

A. PLUS DE 8000 CENTRES DISTRIBUENT LES DENREES AUX PLUS DEMUNIS

Comme dans les autres pays européens, les associations assurent la distribution de repas aux plus démunis. Le tableau ci-dessous présente les données relatives à l'organisation des associations en 2008. Il est établi pour les quatre associations "historiques", étant entendu que la Fédération française des banques alimentaires opère la distribution à des centres relevant également d'autres structures caritatives (voir infra tableau 11).

Tableau n°10 : Données relatives à l'organisation des associations en 2008

Association	Nombre de structures de distribution	Nombre de bénéficiaires	Volume distribué (tonnes)	Nombre de repas servis en millions	Nombre moyen de repas servis / bén.	Poids moyen distribué par repas en kilos
Croix rouge française	118	76 857	5 480	10,9	142	0,5
Fédération française des banques alimentaires	4 761 dont 532 centres de la Croix Rouge*	662 903	75 382	158	283	0,47
Secours populaire	1 232	1 190 000	27 942	69,9	58	0,4
Restos du cœur	2 030	700 000	75 000	91	130	0,8
TOTAL	8 141	2 629 760	183 804	329,8	125	0,5

*La Croix Rouge Française a deux modes d'approvisionnement différents : un autonome avec 118 structures et un dépendant de la Banque Alimentaire

Source : Cour des comptes d'après les réponses aux questionnaires envoyés aux associations –harmonisation des chiffres

Le tonnage total distribué par les associations est de 183 804 tonnes. Ce chiffre est à rapprocher du montant évalué de toutes les sources publiques et privées de financement de l'aide alimentaire soit 564 M€ Au total, le coût au kilo distribué est donc estimé à 3,068 €³⁵. Il est également cohérent avec les estimations données par les associations de la valeur moyenne du kilo en nature. Le coût par repas distribué se monte en coût complet en moyenne à 1,5 €

A côté des trois grands réseaux nationaux de la Croix Rouge Française, du Secours Populaire Français et des Restaurants du Cœur, la Fédération Française des Banques alimentaires regroupe 79 associations qui se définissent comme « *non gouvernementales, apolitiques et non confessionnelles* ». La plupart sont départementales. Un département peut être approvisionné par deux Banques Alimentaires (Pyrénées atlantiques, Seine Maritime et Ile et Vilaine). A l'inverse, une même Banque Alimentaire peut couvrir toute une région (Auvergne, Bourgogne, Ile de France ou Midi-Pyrénées). Ces 79 banques alimentaires collectent, gèrent et partagent des denrées alimentaires. La Fédération qui les regroupe est une association caritative. Elle a pour mission de coordonner leurs actions, d'animer le réseau et de les représenter auprès des pouvoirs publics et des partenaires nationaux.

Les banques alimentaires signent une convention de partenariat alimentaire avec chaque association souhaitant bénéficier de l'approvisionnement en denrées alimentaires. La convention détermine les engagements réciproques. D'une part, la Banque alimentaire s'engage à fournir des produits, à aider le partenaire dans son action, formation et communication. D'autre part, l'association distribuant les denrées s'engage dans une démarche de distribution comprenant l'identification des besoins, le partage équitable des denrées disponibles et les mesures de suivi et d'accompagnement des personnes accueillies. L'hygiène, la sécurité alimentaire et la traçabilité conditionnent l'accès à ce partenariat. Enfin, les deux partenaires « *s'interdisent d'utiliser l'aide alimentaire à des fins de prosélytisme et se refusent à tout comportement idéologique ou politique* ».

Les associations partenaires participent à la couverture les frais de fonctionnement de la Banque alimentaire grâce à une participation de solidarité, qui est fixée par chacune des banques alimentaires et peut donc être différente. A titre d'exemple, la banque alimentaire de Chartres demande 7,5 centimes d'euros par kilo distribué. Cette participation de solidarité est financée par l'association locale soit par une participation des bénéficiaires, soit par des ressources propres (dons, subventions ...)³⁶.

³⁵ Le calcul du prix au kilo est le suivant : 564 000 000 / 183 804 000

³⁶ Si le mode de calcul de la participation de solidarité est arrêté par chaque Banque Alimentaire en assemblée générale, la fédération en a défini les grandes lignes depuis sa généralisation en 2004. En particulier, son taux ne doit pas dépasser 6% de la valeur mercuriale des denrées remises pendant la période de référence.

Les associations partenaires sont à 35% des associations indépendantes, 26% sont des CCAS/CIAS et 24% appartiennent à un réseau caritatif national (Croix Rouge Française, Secours Catholique ...). Le réseau des Banques alimentaires est représentatif de la diversité des modes de distribution : 79% des associations partenaires distribuent l'aide alimentaire sous la forme de colis que les personnes viennent chercher, 15% sous celle d'épiceries sociales, 13% de repas assis, 9% de petits-déjeuners ou de goûters et 3% de collations dans la rue. Une même association peut proposer plusieurs de ces prestations.

Tableau n°11 : Associations partenaires de la Fédération Française des Banques Alimentaires avec le tonnage livré en 2008

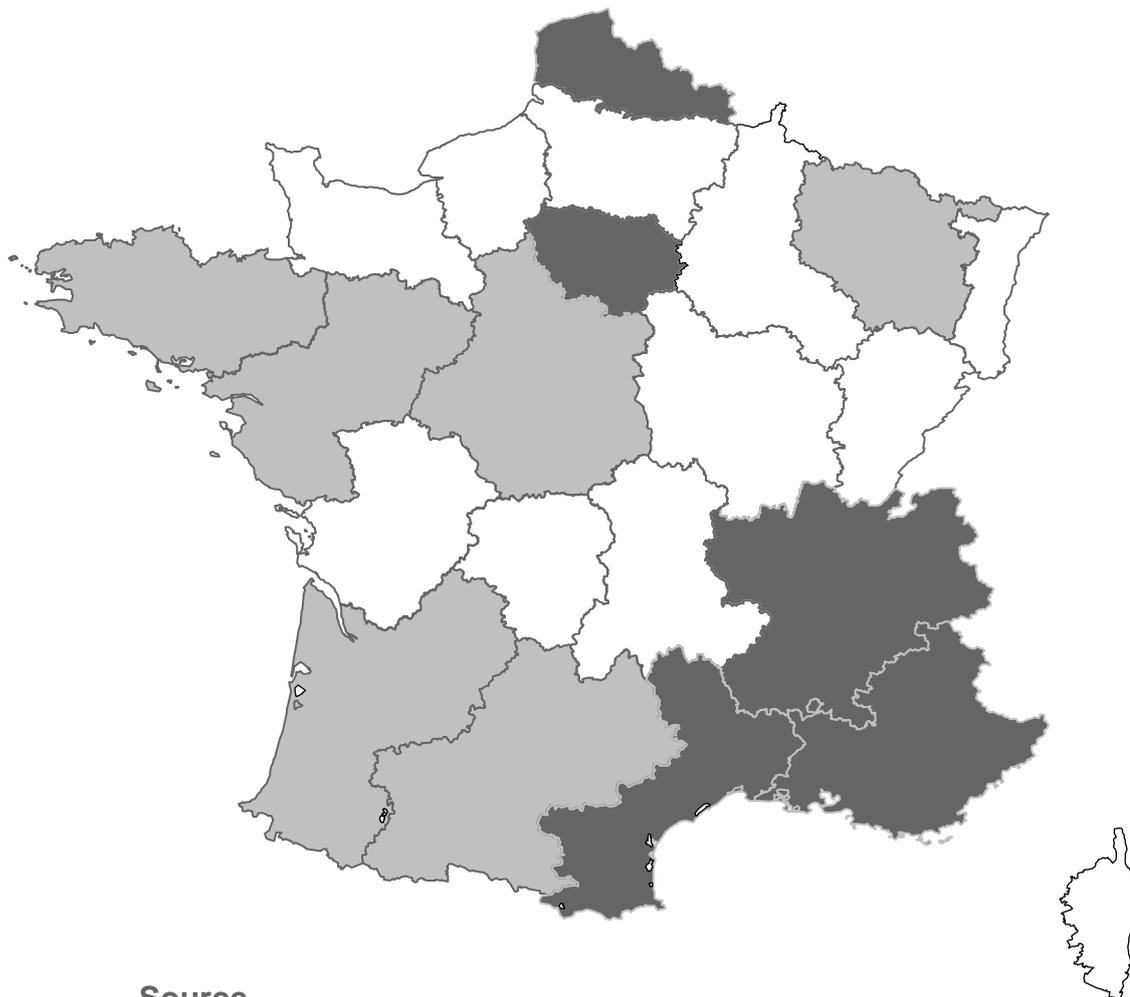
Associations	Nombre de points de distribution concernés	Nombre de banques alimentaires délivrant les produits	Tonnage total fourni (T)
Associations diverses de proximité conventionnées	2015	79	34 270
Croix Rouge française	532	75	10 702
CCAS	964	73	8 036
Epiceries sociales	196	49	6 520
Société Saint Vincent de Paul	301	52	4953
Secours catholique	343	63	3 071
Collectifs regroupant plusieurs associations	94	33	2 275
Secours populaire	79	31	1 142
Emmaüs	67	36	1 202
Entraide protestante	78	34	1 406
Equipes St Vincent	64	28	923
Armée du Salut	24	16	585
Fonds social juif	4	4	301
TOTAL	4 761	-	75 386

Source : FFBA

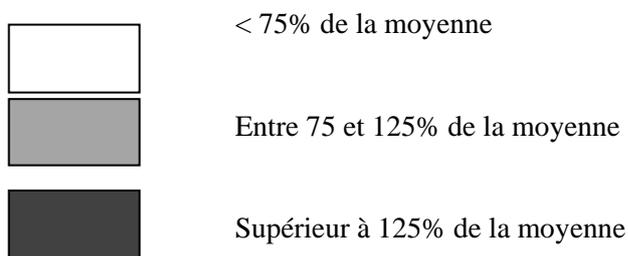
B. LA REPARTITION GEOGRAPHIQUE DES ASSOCIATIONS S'AVERE INEGALE

Les populations sous le seuil de pauvreté sont plus nombreuses dans les régions Ile-de-France, Provence-Alpes-Côtes-d'Azur, Nord - Pas-de-Calais, Languedoc-Roussillon et Rhône-Alpes.

Carte n°12 : Densité de la population sous le seuil de pauvreté en France métropolitaine



Source –

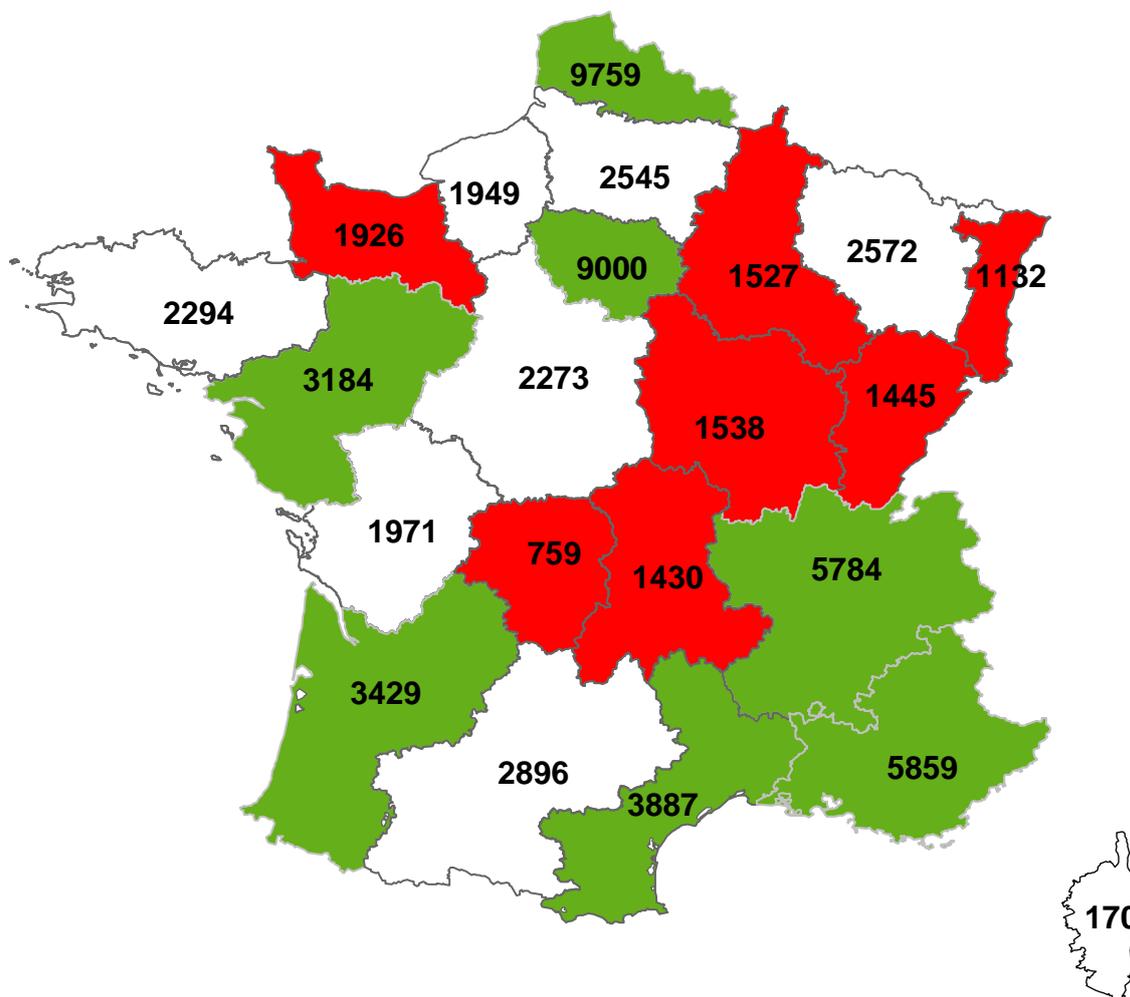


Source : Insee Première n°1162 – octobre 2007

Il est intéressant de s'interroger sur l'adéquation entre la distribution de l'aide alimentaire et les taux de pauvreté constatés. Il n'est possible d'effectuer qu'un calcul théorique et partiel, dans la mesure où les données locales disponibles ne concernent que le PEAD et le PNAA soit moins de la moitié des ressources. Parallèlement, s'agissant des bénéficiaires, les données consolidées n'existent pas localement.

**Communication adressée à la commission des finances de l'Assemblée nationale
(art. 58-2 de la LOLF)**

Carte n°13 : Tonnage total distribué par les associations en 2008 par région (uniquement denrées issues du PEAD/PNAA) en France métropolitaine



Source : Mission d'audit logistique des associations caritatives distribuant de l'aide alimentaire
Ernst and Young – juin 2009

Il apparaît que dans les régions ciblées comme étant au dessus de la moyenne nationale en terme de seuil de pauvreté, les quantités publiques (PEAD et PNAA) distribuées sont les plus élevées. Ce constat est logique, dans la mesure où les associations locales font remonter leurs besoins au niveau national. Ainsi, les chiffres de distribution sont les suivants :

- Nord - Pas-de-Calais : 9759 tonnes distribuées ;
- Ile-de-France : 9000 tonnes ;
- Provence-Alpes-Côte d'Azur : 5859 tonnes ;
- Rhône-Alpes : 5784 tonnes ;
- Languedoc-Roussillon : 3887 tonnes.

Toutefois, lorsque les tonnages d'aides publiques distribuées sont rapportés au taux de pauvreté au niveau régional, des écarts apparaissent.

Tableau n°14 : Calcul de la quantité de denrées publiques (PEAD et PNAA) distribuées par rapport au taux de pauvreté régionale en France Métropolitaine

Région	Nombre de personnes vivant sous le seuil de pauvreté	Volumes distribués PEAD-PNAA (kilos) soit 1/3 distribution totale	Volume distribué / personne vivant sous le seuil de pauvreté (kilo)
Corse	56 118	169 838	3,0
Alsace	154 419	1 131 839	7,3
Ile-de-France	1 169 305	8 940 146	7,6
Bretagne	297 431	2 293 980	7,7
Limousin	94 226	759 106	8,1
Midi-Pyrénées	352 552	2 895 687	8,2
Auvergne	171 931	1 430 129	8,3
PACA	701 542	5 859 389	8,4
Languedoc-Roussillon	444 480	3 887 080	8,7
Centre	253 386	2 273 158	9,0
Bourgogne	169 938	1 537 874	9,0
Lorraine	280 746	2 571 817	9,2
Poitou-Charentes	215 174	1 971 383	9,2
Rhône-Alpes	621 491	5 783 657	9,3
Pays de la Loire	342 073	3 183 706	9,3
Champagne-Ardenne	163 765	1 526 570	9,3
Aquitaine	361 277	3 428 555	9,5
Haute-Normandie	203 767	1 949 217	9,6
Picardie	236 254	2 545 065	10,8
Basse-Normandie	168 534	1 926 050	11,4
Franche-Comté	120 125	1 445 177	12,0
Nord - Pas-de-Calais	675 267	9 758 587	14,5
TOTAL	7 253 796	67 268 011	9,3

Source : Mission d'audit logistique des associations caritatives distribuant de l'aide alimentaire - Ernst and Young – juin 2009

Il ressort de ce calcul que le volume distribué au titre de l'aide publique varie fortement d'une région à l'autre au regard du besoin théorique mesuré en termes de personnes vivant en dessous du seuil de pauvreté. La moyenne se situe à 9,3 kilo / personne sous le seuil de pauvreté. Or, la dispersion va de 3 kilos par personne en Corse jusqu'à 14,5 kilos / personne dans le Nord.

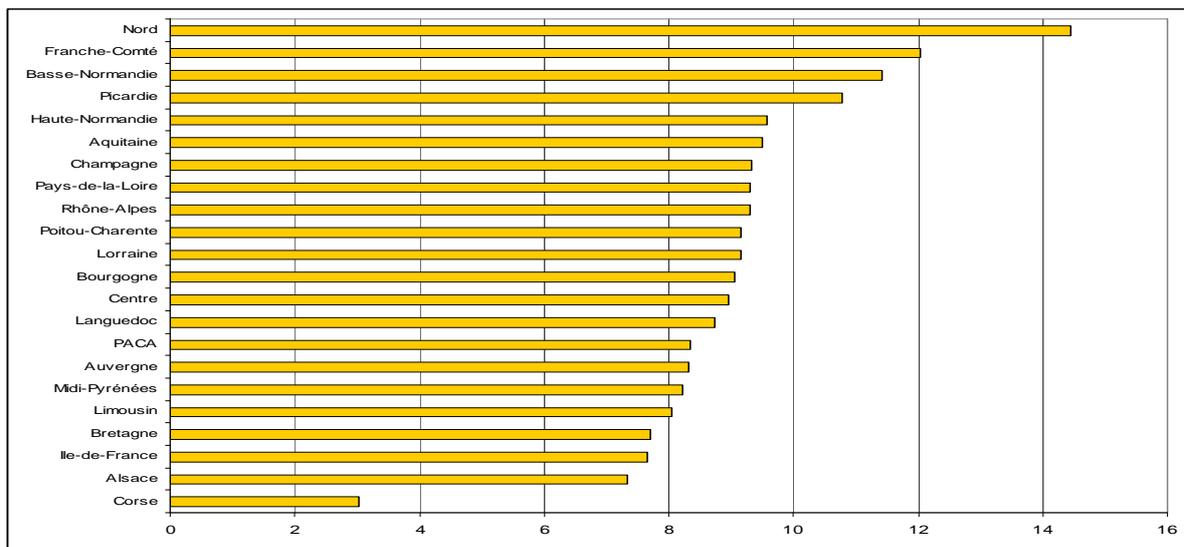
Le schéma ci-dessous illustre les écarts. Ce constat est à relativiser en raison de 3 raisons :

- la fiabilité des données régionales transmises par les associations reste limitée ;

- l'ensemble des denrées distribuées (issues de collectes locales) n'est pas intégré dans le calcul et il existe de fortes variations en fonction du dynamisme des acteurs de terrain ;
- toutes les personnes qui se situent sous le seuil de pauvreté ne font pas appel à l'aide alimentaire, puisque seules près de 2,6 millions de personnes y ont recours au regard des 7,2 millions de personnes.

Il est possible d'avancer l'hypothèse que l'histoire locale et le dynamisme des associations, variable selon les régions explique les différences existantes.

Graphique n°15 : Calcul théorique de la quantité de denrées publiques (PEAD et PNAA) distribuées par rapport au taux de pauvreté régionale



Source : Mission d'audit logistique des associations caritatives distribuant de l'aide alimentaire - Ernst and Young – juin 2009

La disparité régionale est frappante entre la métropole et les départements d'Outre-Mer, dans la mesure où, à l'heure actuelle, seules la Banque alimentaire et la Croix Rouge Française sont présentes dans ces départements, qui ne sont pas tous couverts. La Martinique et la Guadeloupe sont les régions les plus avancées. En revanche, à la Réunion, la Banque alimentaire est en redressement judiciaire. La Fédération française des Banques alimentaires estime « que la solidarité associative ne peut pas tout faire, d'autant que les collectivités territoriales ne semblent vouloir ou pouvoir plus œuvrer en faveur de l'aide alimentaire (...). Par ailleurs, les associations caritatives ont du mal à mobiliser suffisamment de bénévoles impliqués dans l'animation et le fonctionnement de structures qui se complexifient (comme les Banques Alimentaires) ».

En Guyane aucune structure n'existe. Les Restaurants du Cœur, comme le Secours Populaire Français ne sont présents dans les Départements d'Outre-Mer.

Le bilan de la situation actuelle dans les DOM fait apparaître que les produits distribués sont souvent inadaptés en quantité et en qualité, que les coûts du transport sont importants et que le nombre de points de distribution reste insuffisant par rapport aux besoins. Dans ce cadre, une mission de l'Inspection Générale des Affaires Sociales a été mandatée par les tutelles afin de définir les conditions de réalisation de plateformes approvisionnées par la production locale. Il est prévu que le plan de relance puisse financer une partie des

investissements nécessaires. La difficulté majeure réside dans le fait que le tissu associatif local, s'il existe, n'est jusqu'à présent que peu développé autour de l'aide alimentaire.

C. LA DIVERSITE DES MODALITES D'ORGANISATION GARANTIT UNE LARGE OFFRE DE SERVICES MAIS PEUT ETRE AMELIOREE PAR UN TRAVAIL EN RESEAU

1. La diversité des structures associatives permet une offre complémentaire

Les prestations d'aide alimentaire prennent différentes formes :

- **La distribution gratuite de colis-repas et de repas chauds** (« soupe populaire d'Emmaüs», camions du coeur).
- **La distribution avec participation de colis-repas** : dans une démarche affichée d'éducation, les produits sont distribués en échange d'une faible participation financière.
- **Les épiceries sociales** : les bénéficiaires achètent des produits alimentaires, d'hygiène et d'entretien fournis à 10% maximum du prix du marché.
- **Les épiceries solidaires** : les produits y sont proposés entre 10 et 30% du prix du marché.

2. Pour les bénéficiaires, les modalités d'accès aux associations sont similaires

Ce sont les services sociaux, très majoritairement, qui orientent les personnes vers l'aide alimentaire³⁷. Un courrier est généralement remis à l'éventuel bénéficiaire par les assistantes sociales, à l'attention des responsables de l'association. Le choix de la structure répond essentiellement à des critères géographiques, à savoir que le centre de distribution recommandé est le plus proche du domicile du bénéficiaire.

A la suite d'un premier entretien avec l'éventuel bénéficiaire, les 3/4 des associations ouvrent un dossier (généralement papier) par foyer ou par individuel. Le dossier d'inscription est établi avec les justificatifs de ressources et de charges. Si les principes sont les mêmes, les modalités pratiques de calcul du « reste à vivre » varient. Ainsi, les charges ne sont pas comprises de la même manière : les dépenses de téléphone sont parfois prises en compte, d'autre fois non, les dettes de même. S'agissant des revenus (RMI, allocations familiales), les justificatifs sont demandés et présents dans les dossiers sondés.

Les barèmes d'attribution ouvrent droit à l'aide alimentaire si la personne dispose de moins de 6€ à 8€ par jour comme « reste à vivre ». Il apparaît que ce calcul n'est cependant pas systématiquement pris en compte, dans la mesure où les associations estiment que toute personne faisant l'effort de venir, manifeste de fait sa situation de pauvreté. La prise en charge peut être d'urgence (distribution de colis) ou bien organisée dans le temps.

Les durées d'ouverture de droits sont très variables et sont ensuite réexaminées en fonction de l'évolution de la situation des personnes :

- inscription de moins de trois mois pour le tiers des structures, notamment les épiceries ;

³⁷ Comme le prévoit le statut des associations, ce qui est confirmé par l'enquête du CREDOC

- de 3 à 6 mois pour un autre tiers ; à titre d'exemple, les centres des Restaurants du Cœur ont pour 81% d'entre eux des durées d'inscription de 3 à moins de 6 mois.
- bénéfice de six mois ou plus pour le dernier tiers. Ainsi, les 2/3 des antennes du Secours Populaire garantissent des durées d'inscription de plus de 6 mois.

3. La période d'ouverture des centres est variable

L'organisation de la distribution alimentaire varie d'une association à l'autre. Une ouverture annuelle signifie que les centres sont accessibles toute l'année à l'exception de vacances, soit près de 42 semaines.

S'agissant des Restaurants du Cœur, la moitié seulement des centres sont ouverts à l'année. L'essentiel des 51 500 bénévoles de l'association participent à cette activité qui a lieu pendant « la campagne », de début décembre à fin mars (17 semaines). Durant « l'inter-campagne », d'avril à novembre (près de 20 semaines), la distribution n'est assurée que par la moitié des centres de distribution. Les centres sont ouverts une fois par semaine (60% des cas) ou deux fois par semaine (40%).

Concernant les structures relevant de la FFBA, du Secours Populaire Française et de la Croix Rouge Française, l'ouverture est à l'année, une fois par semaine. Les centres, en réponse à la demande, élargissent leur période d'ouverture. Ainsi, la Croix Rouge Française réduit au maximum les coupures d'été et ouvre en moyenne 48 semaines.

Si la diversité des structures distribuant l'aide alimentaire est une richesse, l'organisation des associations est le plus souvent verticale (coopération entre le siège de l'association et structures), plutôt que transversale. Les associations travaillent ponctuellement ensemble, par exemple quand une livraison importante de produits frais arrive, nécessitant une distribution immédiate. Or, s'agissant du groupement de commandes, des mises en commun de ressources peuvent être envisagées. Afin d'assurer la continuité du service pour l'ensemble des bénéficiaires toute l'année, des coopérations locales transversales semblent indispensables.

4. Les associations sont très attentives à l'équilibre nutritionnel

Chaque personne accueillie se voit ouvrir l'accès à une quantité de nourriture lui permettant de préparer quotidiennement un repas complet et équilibré, par membre du foyer, (environ 500 grammes par personne et par repas mais cela varie selon les associations – cf supra tableau n°10 page 37).

Le poids étant la seule information sur les aliments qui soit facilement accessible aux bénévoles et salariés travaillant dans les structures d'aide alimentaire, ce sont les quantités des différents groupes et sous-groupes d'aliments qui forment la base des critères de constitution d'un colis adéquat.

Ces recommandations sont représentées sous la forme d'un "camembert" qui indique l'idéal de la répartition en pourcentages des différentes grandes familles de produits

consommés, ces pourcentages étant calculés par rapport au poids total de la distribution effectuée. L'Institut National de la Recherche Agronomique (INRA) et l'Institut National de la Santé et de la Recherche Médicale (INSERM), recommandent pour un colis d'aide alimentaire équilibré³⁸:

- au moins 1/3 de son poids en fruits et légumes sous toutes les formes, dont au moins la moitié en fruits frais ;
- au moins 12% de viande, œufs et poisson, dont au moins 1/4 de poisson ;
- 1/4 de produits laitiers, le fromage ne devant pas représenter plus de 10% du poids;
- au plus 1/4 de féculents, dont au moins la moitié de féculents non raffinés ;
- au plus 2,5% de matières grasses ajoutées, dont les 2/3 d'huiles végétales ;
- au plus 2,5% de produits gras et/ou salés et/ou sucrés.

Actuellement, les difficultés d'approvisionnement en matière de produits carnés et de fruits et légumes limitent leur part dans les distributions. La Banque Alimentaire de Chartres souligne que si les apports nutritionnels de protéines doivent représenter 12% des apports quotidiens, elle n'est capable d'en fournir que 7%. Par ailleurs, l'approvisionnement local, mis en place par les bénévoles, ne parvient pas toujours à apporter un complément régulier de fruits et légumes frais.

III. L'AIDE ALIMENTAIRE REPRESENTE PLUS D'UN MILLIARD D'EUROS SI L'ON INTEGRE UNE VALORISATION DU TRAVAIL DES BENEVOLES

A. LES FRAIS DE FONCTIONNEMENT DU SYSTEME SONT ESTIMES A 48 M€

Les frais de fonctionnement se décomposent en deux catégories :

- les frais de personnel, de l'Etat et des associations ;
- les dépenses de logistique comprenant le transport, le stockage et la distribution.

Au niveau de l'Etat, 6 personnes en équivalent temps plein sont en charge du pilotage de l'aide alimentaire (soit 0,3 M€) de même que pour France AgriMer (0,3 M€), tandis que les associations salarient 937 personnes (en ETP) pour gérer l'aide alimentaire et les activités associées pour un montant de 27,4 M€. Le tableau ci-dessous présente les coûts de personnel des différentes associations. Au total, la masse salariale peut-être estimée à 28 M€

³⁸ Recommandations pour un colis d'aide alimentaire équilibré, Nicole Darmon, Unité mixte de recherche en nutrition humaine, INRA & INSERM informations diététiques n°4, 2008.

Tableau n°16 : ETP et masse salariale des associations (hors contrats aidés)

Association	Nombre salariés	VALORISATION FINANCIERE*
Croix rouge française (siège + 650 centres de distribution)	38	1 112 640
Fédération française des banques alimentaires (fédération + 79 banques alimentaires)	212	6 207 360
Secours populaire (Siège + 1232 centres de distribution)	94	2 752 320
Restos du cœur (Association Nationale + 1950 centres + 80 points repas chauds+insertion)	443	12 971 040
Autres**	150	4 392 000
TOTAL	937	27 435 360

*Salaire moyen annuel brut dans le secteur administratif / association de 29 280€

** ANDES, paniers de la mer, associations fournies par les Banques alimentaires

Source : Cour des Comptes d'après données des associations

A ces dépenses de personnel, s'ajoutent les coûts logistiques, difficiles à évaluer mais estimés au global à près de 20 M€(transports, essence, sous-traitance, stockage). Il convient de préciser que les dotations du PEAD et du PNAA incluent dans le coût des denrées livrées, 4,5% de frais de transports. C'est pourquoi les coûts affichés de logistique restent peu élevés. De plus, les investissements locaux subventionnés (camions réfrigérés, camionnettes ...) contribuent à limiter les frais d'exploitation liés aux transports.

Afin d'améliorer l'organisation logistique et notamment l'approvisionnement au plus près du bénéficiaire au meilleur coût, l'audit final réalisé par Ernst and Young³⁹, propose de privilégier l'échelon local. Le recensement des besoins auprès des associations permet de cibler les zones où les besoins sont les plus importants. Ainsi, 70% des investissements sont focalisés sur 6 régions identifiées comme prioritaires sur le plan quantitatif ou nécessitant une nouvelle localisation du centre de distribution : Ile de France (quantitatif prioritaire), Midi-Pyrénées (quantitatif prioritaire), PACA (quantitatif prioritaire), Centre (support quantitatif de l'Ile-de-France), Rhône-Alpes (déménagement de la Banque alimentaire) et Picardie (locaux de distribution supplémentaires).

Au total, 48 M€ sont consacrés aux coûts de fonctionnement comprenant tant les dépenses logistiques que de personnel.

Ces dépenses sont financées par les associations grâce aux dons des particuliers et des entreprises, aux subventions des collectivités publiques, mais également grâce à la contribution des bénéficiaires. En effet, à la différence de la Croix-Rouge Française (4850

³⁹ Mission d'audit logistique des associations caritatives distribuant de l'aide alimentaire - Ernst and Young – juin 2009

tonnes) et des Restaurants du Cœur (75 000 tonnes), le Secours Populaire et les Epiceries sociales et solidaires demandent une participation limitée, estimée en moyenne à 30 centimes d'euros par kilo de denrées distribuées. Au total, les bénéficiaires contribuent à la hauteur de 30 M€⁰ qui constituent une recette des associations locales et peuvent équilibrer ainsi leurs comptes.

B. LA PREDOMINANCE DU BENEVOLAT REPRESENTE UNE CONTRIBUTION EN NATURE DE 546 M€

Un élément déterminant dans l'évaluation des coûts de l'aide alimentaire doit lui aussi être pris en considération. Il s'agit du temps de travail consacré par les 120 000 bénévoles au service des associations. **Cette activité peut être estimée à un équivalent de 18 670 temps pleins**, pour les quatre associations historiques, en fonction des éléments qu'elles ont communiqués. Si l'on prend l'hypothèse d'une activité gérée directement par les pouvoirs publics, avec des agents dont le salaire brut mensuel moyen est de 2 440 €, soit 29.280 € annuels (enquête INSEE), ce sont au minimum **546 M€ de contributions en nature** qui sont apportés par ces bénévoles, soit autant d'économies pour la collectivité. Ce résultat est à mettre en regard des dépenses actuelles en matière d'aide alimentaire, qui s'élèvent à près de 560 M€

Tableau n°17 : Equivalent financier du travail des bénévoles au sein des associations en 2008

Association	Nbre de bénévoles	Nbre d'h. moyen par bénévole et par semaine	Nbre de semaines	TOTAL heures annuelles	Equivalent Temps plein 35H. / 1607 h. annuelles	Valorisation financière*
Croix rouge française (650)	9 500	7	48	3 192 000	1 986	58 159 154
Fédération française des banques alimentaires (79) et associations partenaires (4150) soit 4229	3 534 + 53 950 = 57 484	6	42	14 485 968	9 014	263 938 483
Secours populaire (1232)	4 000	9	42	1 512 000	940	27 549 072
Restos du cœur** (1950 + 80)	51 500	7	30	10 815 000	6 730	197 054 400
TOTAL	119 977	7	-	29 373 204	18 670	546 701 109

Source : Cour des Comptes d'après questionnaire auprès des associations et enquête CREDOC

*valorisation financière : nb d'ETP X 29 280 = coût brut annuel hors charges sociales

** Les Restaurants du Cœur travaillent pour affiner cette première estimation

Il est ainsi possible d'évaluer le coût économique complet de l'aide alimentaire à plus d'un milliard d'euros⁴¹.

⁴⁰ Le calcul est réalisé sur la base de 3 centimes le kilo, participation moyenne des bénéficiaires, dans la mesure où la valorisation des produits distribués est de 3€/kilo. 100 000 tonnes X 1000 = 100 000 000 kilos X 0,3 = 30 000 000 €

⁴¹ Le calcul est donc de 530 M€+ 546 M€soit 1,076 Md €

Il est permis de s'interroger sur la cohérence du pilotage par l'Etat au regard des trois éléments suivants :

-la désignation par l'Etat en 1987 de quatre associations disposant des crédits européens et nationaux n'a pas pris la forme d'un acte réglementaire, ni évolué depuis. Les quatre associations « historiques » sont la Fédération Française des Banques Alimentaires, les Restaurants du Cœur, le Secours Populaire Français et la Croix Rouge Française. Leur gestion du système a été satisfaisante sur la période. Il conviendrait néanmoins de mieux formaliser le dispositif, tout en préservant la capacité à couvrir plusieurs régions, la continuité du service, et les garanties techniques (informatique, logistique, stockage, traçabilité), et financières (coût limité) nécessaires pour bénéficier des crédits publics ;

-le montant distribué au titre de l'aide publique (PEAD et PNAA) varie fortement d'une région à l'autre au regard du critère, retenu par l'Union Européenne, qui est celui de la population vivant en dessous du seuil de pauvreté ;

-l'Etat ne dispose d'aucune remontée d'informations quant à la ventilation au niveau régional et départemental des crédits déconcentrés et décentralisés distribués aux associations.

Par ailleurs, le système de passation des marchés publics mis en œuvre par France AgriMer ne remplit pas, actuellement, son objectif de livraison en temps utile des denrées du PEAD et du PNAA aux associations. Une meilleure organisation en amont et une simplification des procédures sont indispensables afin de garantir un service efficace.

Les coûts de fonctionnement du système pour l'Etat et par délégation pour France AgriMer correspondent à 12 personnes équivalent temps plein pour assurer le pilotage, la passation des marchés et le contrôle, soit 0,6 M€ Les associations emploient plus de 900 personnes dans leurs activités de distribution et d'accompagnement à l'insertion, soit plus de 27 M€ Mais ce sont les bénévoles, plus de 18 670 équivalents temps pleins, qui garantissent la continuité de cette mission d'intérêt général à faible coût dont la charge salariale peut être évaluée à un minimum de près de 546 M€

L'organisation de l'aide alimentaire apparaît ainsi particulièrement efficiente, car peu coûteuse au regard du service rendu. En effet, en intégrant le travail des bénévoles, l'aide alimentaire atteint plus d'un milliard d'euros.

PARTIE III : DISTRIBUEE A 2,6 MILLIONS DE BENEFICIAIRES, L'AIDE ALIMENTAIRE CONSTITUE UNE PORTE D'ACCES A L'INSERTION

L'aide alimentaire poursuit un double objectif : d'une part, fournir des denrées aux bénéficiaires les plus démunis et d'autre part, proposer des lieux d'accueil et d'écoute, et dans certains cas, des perspectives d'insertion. Les associations participent ainsi à l'insertion des personnes "en difficulté sur le marché du travail" en recrutant des salariés sous contrats aidés ou en créant des chantiers d'insertion.

Par ailleurs, les données disponibles sur l'activité des centres de distribution restent lacunaires et fragmentaires. Les indicateurs relatifs aux bénéficiaires (âge, sexe, composition familiale, ressources), à la mesure de l'activité des associations (tonnages, repas distribués ...) et à leurs modalités de fonctionnement (personnels, bénévoles, logistique) ne sont pas uniformisés. Les éléments présentés ci-dessous proviennent des bilans d'activité et de sondages réalisés par les associations.

I. PLUS DE 2,6 MILLIONS DE PERSONNES BENEFICIENT DE L'AIDE ALIMENTAIRE

A. L'AUGMENTATION CONTINUE DU NOMBRE DE PERSONNES ACCUEILLIES, S'ACCENTUE PARTICULIEREMENT EN 2009

Depuis 2004, le nombre des bénéficiaires de l'aide alimentaire est en constante augmentation : de 2 230 000 personnes en 2004, à 2 310 000 personnes en 2005, 2 629 760 personnes en 2008, soit une hausse de 18,1% en quatre ans. Selon les associations, la distribution bénéficie en moyenne à 2 personnes par foyer. Les chiffres sont cependant difficiles à expertiser, dans la mesure où chaque association met en œuvre un mode de comptabilisation des bénéficiaires différent. L'harmonisation des indicateurs constitue un axe de travail entre associations et représentants de l'Etat.

En 2006, 7,2 millions de personnes vivent en dessous du seuil de pauvreté. Près de 984 000 personnes bénéficient du RMI en 2008 et 3,3 millions de personnes sont allocataires d'un des 10 minima sociaux⁴². Au total, près de 6 millions de personnes avec les enfants, les ayants-droit et les conjoints en sont bénéficiaires⁴³.

⁴² Les allocataires des minima sociaux en 2007, Etudes et Résultats n° 680, DREES, février 2009

⁴³ Valérie Létard, *Rapport d'information sur les minima sociaux*, Commission des Affaires sociales du Sénat, 11 mai 2005

Il apparaît que dans l'année, en moyenne, 125 repas sont servis par bénéficiaire. Ce chiffre est à comparer aux 730 repas (365 X 2) correspondant à 2 repas quotidiens. Selon les chiffres fournis par les associations, l'aide alimentaire n'apporte donc que 17% de leurs repas aux bénéficiaires. Il s'agit d'une aide ponctuelle et non d'une aide permanente tout au long de l'année.

L'hypothèse envisagée au plan local est que les bénéficiaires sont pour partie les mêmes, d'une association à l'autre. Aujourd'hui, il est impossible de le déterminer, puisque les associations tiennent des dossiers indépendants les uns des autres. Cette hypothèse semble pour partie valide, puisque, lorsque les Restaurants du Cœur sont fermés, les autres associations enregistrent un report de 700 000 bénéficiaires vers leurs propres structures.

L'ensemble des associations souligne que depuis le deuxième semestre 2008, le nombre de personnes accueillies est en hausse de 10 à 20%. Cette augmentation se traduit par un double impact :

- la hausse des volumes de denrées distribuées ;
- l'accroissement des demandes de rendez-vous et de soutiens.

Par ailleurs, le contexte reste difficile dans la mesure où les ressources alimentaires sont tributaires de la conjoncture économique. En effet, les associations constatent pour 2009 que :

- l'incidence de l'augmentation des prix des céréales a un impact néfaste sur leurs approvisionnements ;
- le contexte commercial des grandes enseignes s'est modifié : les achats fragmentés, les flux tendus et les offres promotionnelles amènent une meilleure gestion et la diminution des dons aux associations ;
- la recherche de dons se réoriente sur les potentialités de proximité ;
- la fidélisation des donateurs est devenue indispensable.

Les associations ne constatent pas l'apparition de besoins nouveaux, mais l'aggravation des situations. Les difficultés exprimées par les personnes accueillies sont en ordre décroissant, les suivantes : « se nourrir ; payer ses factures ; se loger ; trouver du travail ; se vêtir ».

B. L'AIDE ALIMENTAIRE CONCERNE DE NOUVEAUX PUBLICS

Les associations signalent l'émergence de cinq nouveaux publics bénéficiaires de l'aide alimentaire :

- **Les travailleurs pauvres.** Il s'agit de salariés, pour la plupart à temps partiel ou en emploi précaire, qui ne parviennent pas à équilibrer leur budget. La mise en place du Revenu de Solidarité Active vise à améliorer le niveau de vie de cette catégorie sociale.

- **Les familles monoparentales**, dont la situation peut relever également d'autres profils, constituent une catégorie fragile, malgré le système allocatif en place (Allocation Parent Isolé).
- **Les personnes âgées et les retraités.**
- **Les jeunes et les étudiants**, dont la situation est d'autant plus fragilisée compte tenu de l'absence d'aides sociales.
- **Les demandeurs d'asile**, dont le niveau de ressources reste faible et l'accès à l'emploi limité.

C. LES EPICERIES SOCIALES ET SOLIDAIRES SE DEVELOPPENT FORTEMENT

L'épicerie sociale (de 0 à 10% de participation) ou solidaire (de 10 à 30% de participation) répond aux objectifs suivants :

- apporter une aide alimentaire permettant aux personnes accueillies de mieux s'alimenter en proposant un libre choix (respect des goûts et des envies), une faible participation financière de la personne et/ou une implication de celle-ci sous forme de bénévolat.
- faciliter l'accompagnement, par un accueil convivial, la rencontre et le partage d'activités communes, afin de recréer du lien social.

La Croix-Rouge Française projette d'ouvrir une dizaine d'épiceries sociales en 2009.

II. L'INSERTION RECOUVRE DEUX TYPES D'ACTIVITES

L'aide à l'insertion constitue le deuxième volet des missions des associations, après la distribution alimentaire. Elle recouvre de fait deux types d'actions aux caractéristiques différentes :

- **les actions d'insertion sociale** en matière de lutte contre l'illettrisme, de logement, d'accès à la culture et aux loisirs, destinées aux personnes accueillies et qui apparaissent comme le complément naturel de la distribution alimentaire dans le cadre de l'aide à la personne.
- **les actions en matière d'insertion socio-économique**, qui supposent une organisation et un mode de fonctionnement spécifiques.

A. L'ACCES A L'AIDE ALIMENTAIRE PERMET DE RECREER DU LIEN SOCIAL

Les associations développent différentes activités autour de l'aide alimentaire afin de répondre aux besoins des demandeurs :

L'accueil et le conseil. Ainsi, le Secours Populaire Français insiste particulièrement sur l'accueil individuel et personnalisé, dans la mesure où les demandes renvoient à des

situations multiples dont les réponses s'ajustent en permanence. Il n'est pas pertinent d'apporter la même réponse à une personne seule, marginalisée, sans domicile et à un travailleur pauvre avec famille, qui sollicite une aide alimentaire ponctuelle. Durant l'entretien individuel, le bénévole de la permanence d'accueil construit un projet avec la personne, établit des objectifs, et la durée de l'aide alimentaire, dans le cadre d'un parcours d'insertion sociale.

L'offre d'activités complémentaires. A titre d'exemple, l'association La Chrysalide à Chartres organise autour de l'épicerie solidaire, ouverte tous les après-midi, quatre services originaux, financés par de multiples partenaires : Etat, Conseil Régional et Conseil Général. Tout d'abord, un pôle d'apprentissage des savoirs de base en français est animé par une institutrice bénévole à la retraite. Ensuite, un atelier de location de mobylettes, qui met à disposition des personnes disposant d'un emploi ou bénéficiant d'une formation professionnelle des véhicules afin de pouvoir se déplacer⁴⁴. Le troisième service est un salon de coiffure ouvert aux personnes habitant le département, bénéficiaires de minima sociaux et/ou d'un revenu ne dépassant pas 850€/mois⁴⁵. Enfin, « la p'tite boutique » est un espace ouvert à tous, qui propose des vêtements, des chaussures et du linge de maison à prix réduit. Reçus suite à des dons, ces produits ont été achetés par 2 118 clients⁴⁶.

L'information diététique et les ateliers de cuisine pour améliorer l'équilibre alimentaire. Dans le cadre du Programme Alimentation Insertion, financé par différents partenaires publics et privés, un guide et un outil de dialogue (sous forme de calendrier) ont été élaborés. Ils fournissent aux bénévoles intervenant dans les structures d'aide alimentaire des informations et moyens pratiques pour promouvoir des habitudes alimentaires favorables à la santé et favoriser l'insertion par l'alimentation.

Les documents ont été conçus pour présenter une série de messages positifs, traduisant de façon simple et concrète cinq grandes préconisations :

- donner envie de s'installer à table ;
- donner envie de manger équilibré pour préserver sa santé ;
- donner envie de boire de l'eau ;
- donner des clefs pour concilier alimentation équilibrée et petit budget ;
- donner des clefs pour être attentif à l'hygiène.

Ces préconisations s'appuient sur les recommandations nutritionnelles du programme national nutrition santé (PNNS) définies pour la population générale et diffusées au travers du guide alimentaire pour tous : *La santé vient en mangeant*.

⁴⁴ Le coût limité à 10 €/semaine avec une caution de 105 € a permis à 13 personnes de pouvoir se déplacer. La durée de location de véhicules est en moyenne de 20 semaines / an.

⁴⁵ Le coût est de 4€ pour une coupe homme à 23€ pour une prestation supérieure pour dame. Près de 513 clients ont eu recours à ce service, particulièrement utile avant un entretien d'embauche. Une coiffeuse diplômée en contrat aidé garantit la prestation.

⁴⁶ Cette activité de boutique participe au financement des autres activités (16 200 € de recettes en 2008). Au total, l'association reçoit 132 000 € de subventions, dont celles du CNASEA pour 2 emplois aidés et bénéficient de 29 000 € de recettes (coiffure, participation aide alimentaire, coiffure ...) et équilibre ainsi ses comptes.

B. LES CONTRATS AIDES COMME LES ATELIERS ET CHANTIERS D'INSERTION S'INSCRIVENT DANS UNE DEMARCHE DE RETOUR A L'ACTIVITE

Les contrats aidés permettent le retour ou l'accès à l'emploi de personnes rencontrant des difficultés sociales et professionnelles (demandeurs d'emploi de longue durée, travailleurs handicapés...) et de bénéficiaires des minima sociaux. Ils représentent une étape dans le parcours d'insertion en permettant aux personnes d'acquérir un statut de salarié en contrat à durée déterminée et d'offrir aux associations un soutien en personnel à un coût exonéré des cotisations sociales.

L'ensemble des associations emploie des personnes en contrats aidés. A titre d'exemple, en 2008, les Banques alimentaires ont embauché 7 personnes en Contrat Emploi Consolidé (CEC), et 176 personnes suivant d'autres formes de contrats aidés (le nouveau Contrat d'Accompagnement dans l'Emploi – CAE - et autres), soit un total de 183 personnes titulaires de contrats aidés.

Outre le recours aux contrats aidés, les associations organisent des ateliers et chantiers d'insertion dans le champ de l'économie sociale et solidaire, en lien avec l'activité d'aide alimentaire.

1. Les ateliers et chantiers d'insertion (ACI)

Les ateliers et chantiers d'insertion (ACI) sont des dispositifs relevant de l'insertion par l'activité économique, conventionnés par l'Etat, qui ont pour objet l'embauche de personnes sans emploi rencontrant des difficultés sociales et professionnelles particulières.

Ainsi, les Restaurants du Cœur ont développé différentes formes d'activités socio-économiques d'insertion ayant pour objet le retour à l'emploi de personnes en difficulté. Près de 1 200 personnes sont embauchées en contrats d'insertion. Ils ont organisé 83 ateliers et chantiers d'insertion (ACI)⁴⁷ qui se répartissent en deux grandes catégories : les Jardins du Cœur (44) et les Ateliers du Cœur (39).

Les 83 ACI des Restaurants du Cœur reposent sur des activités support diverses (jardins, réhabilitation de logements, entrepôt, travail du bois etc...) parmi lesquelles prédominent les jardins, ce qui s'explique historiquement par la transformation d'une partie des jardins de proximité, en chantiers d'insertion à proprement parler.

Les Jardins du Cœur ont pour objectif de permettre aux salariés en insertion de « *réapprendre les gestes et les habitudes du travail dans un environnement moins contraignant que celui de l'entreprise* »⁴⁸. Les salariés en contrats aidés font l'objet d'un encadrement technique et social et cultivent des fruits et des légumes qui approvisionnent les centres de distribution alimentaire des Restaurants du Cœur. Certains jardins produisent également des fleurs, qui sont commercialisées, ou exploitent des ruches.

Les 39 Ateliers du Cœur ayant le statut d'ACI sont généralement davantage orientés vers l'objectif de retour à l'emploi de leurs salariés en insertion que les jardins ACI. En

⁴⁷ La loi de programmation pour la cohésion sociale du 18 janvier 2005 a significativement modifié le positionnement (reconnaissance législative du nom et des fonctions des ACI) et le financement de ces structures (financement via les nouveaux contrats aidés CAE et CA)

⁴⁸ Brochure générale de présentation des Restaurants du Cœur

dehors de ces ateliers ayant le statut d'ACI, les Restaurants du Cœur ont développé des ateliers d'activité liées à la vie quotidienne, animés uniquement par des bénévoles pour des bénéficiaires inscrits dans des centres de distribution : cuisine, couture, initiation à l'informatique etc...

Une petite équipe de bénévoles est chargée d'accompagner dans chaque centre de distribution les personnes en difficulté dans leurs démarches de retour vers l'emploi. L'activité « Soutien Recherche Emploi » est inégalement développée d'une association à une autre, en fonction des priorités de chacune et de sa capacité à recruter des bénévoles pour animer cette action.

Le développement des réseaux de l'Association Nationale des Epiceries Solidaires et des paniers de la mer relève également de cette logique. Les ACI permettent à la fois de diversifier les approvisionnements des associations (fruits et légumes, poissons) et de former des personnes en difficulté à des métiers liés à l'agroalimentaire (magasinier, cariste, poissonnier).

2. Bilan qualitatif de l'insertion

Sur le plan qualitatif, si l'absence de statistiques globales sur l'efficacité des actions conduites ne permet pas de dresser un bilan d'ensemble de l'aide à l'insertion, un point des résultats obtenus en termes d'insertion socio-économique peut être établi à partir des bilans d'activité transmis par les associations départementales aux Directions Départementales du Travail de l'Emploi et de la Formation Professionnelle.

Ces chiffres doivent cependant être interprétés avec précaution, car ils se fondent uniquement sur les déclarations des ACI qui n'assurent pas toujours un suivi régulier et rigoureux du devenir de leurs salariés.

Au regard de ces données, le taux de retour vers l'emploi durable (CDI et CDD de plus de six mois) est de 26,3 % et le taux de « sorties positives » (CDI, ensemble des CDD et formation) de 58 %. Il est nécessaire de souligner :

- que les ACI Restaurants du Cœur accueillent une population très éloignée de l'emploi, qui cumule de nombreuses difficultés économiques et sociales ;
- que ces résultats sont supérieurs aux objectifs fixés par la loi (20 % de sorties vers un emploi durable selon la loi de finances 2006) et semblent également supérieurs à ceux des autres ACI (10,5 % de sorties vers un emploi durable en 2004 selon le rapport IGF-IGAS de mai 2006 sur les ACI).

Les centres de distribution alimentaire délivrent des denrées à 2,6 millions de bénéficiaires. Outre cette activité, les associations remplissent un rôle d'accueil et d'écoute et peuvent mener des activités très diverses : ateliers cuisine, aide à la recherche d'emploi, cours d'alphabétisation etc ... Elles ont pour objectif également la participation des bénéficiaires accueillis pour valoriser les multiples facettes de l'alimentation, à savoir la sociabilité, les traditions culturelles, le goût, le savoir-faire.

Les systèmes d'information existants ne permettent pas de disposer de données statistiques exhaustives sur les publics accueillis. La réflexion en cours impulsée par le ministère de l'Agriculture, en lien avec les associations, vise à établir des indicateurs communs relatifs à trois champs d'activités : l'activité des centres de distribution, les bénéficiaires accueillis et les ressources dont dispose de la structure.

S'agissant des associations qui ont organisé des chantiers d'insertion, il serait utile qu'elles engagent une réflexion sur les modalités de financement de ces activités à moyen terme. Dans l'hypothèse d'une stagnation des financements publics obtenus en la matière, elles pourraient en effet être conduites à devoir choisir entre limiter la croissance des activités d'insertion et les financer davantage sur leurs ressources propres, ce qui ferait alors entrer ces dernières en concurrence avec la distribution alimentaire.

Annexe : Liste des sigles utilisés

ACI : Atelier et Chantier d'Insertion

ANDES : Association Nationale des Epiceries Solidaires

ANIA : Association Nationale des Industries Agroalimentaires

CAE : Contrat d'Accompagnement dans l'Emploi

CCAS : Centre Communal d'Action Sociale

CEC : Contrat Emploi Consolidé

CIAS : Centre Intercommunal d'Action Sociale

CRF : Croix Rouge Française

DDTEFP : Direction Départementale du Travail, de l'Emploi et de la Formation Professionnelle

DLC : Date Limite de Conservation

DLUO : Date Limite d'Utilisation Optimale

DGAL : Direction Générale de l'Alimentation

DGAS : Direction Générale de l'Action Sociale

DGPAAT : Direction générale des politiques agricole, agroalimentaire et des territoires

DRAF : Direction Régionale de l'Agriculture et de la Forêt

FFBA : Fédération Française des Banques Alimentaires

INRA : Institut National de la Recherche Agronomique

INSERM : Institut National de la Santé et de la Recherche Médicale

PAI : Plan d'Aide à l'Insertion

PEAD : Plan Européen d'Aide aux plus Démunis

PNAAL : Plan National d'Aide Alimentaire

PNNS : Plan National Nutrition Santé

RDC : Restaurants du Cœur

SPF : Le Secours Populaire Français

UNCCAS: Union Nationale des Centres Communaux d'Action Sociale