

Aide alimentaire et accès à l'alimentation des populations démunies en France

Avis n°72

**Avis adopté à l'unanimité le
22 mars 2012**

Conseil National de l'Alimentation

Ministère de l'économie, des finances et de l'industrie
Ministère de l'agriculture, de l'alimentation, de la pêche,
de la ruralité et de l'aménagement du territoire
Ministère du travail, de l'emploi et de la santé

CNA
251 rue de Vaugirard
75732 PARIS CEDEX 15

Président du groupe de travail :

M. Bertrand HERVIEU, Ingénieur général de l'agriculture

Rapporteur :

Mme Cécile RAUZY, Association nationale des industries agroalimentaires

SOMMAIRE

1. INTRODUCTION	6
2. LE MANDAT DU GROUPE DE TRAVAIL	7
3. BILAN DE LA MISE EN ŒUVRE DES PRECEDENTS AVIS DU CNA	7
4. ETAT DES LIEUX DE L'INSECURTE ALIMENAIRE EN FRANCE	8
4.1 - DEFINITIONS PRELIMINAIRES	8
a. <i>La sécurité alimentaire</i>	8
b. <i>L'insécurité alimentaire</i>	9
c. <i>Les « populations démunies » ou « pauvres »</i>	10
d. <i>La précarité</i>	10
e. <i>L'exclusion</i>	10
f. <i>L'aide alimentaire</i>	11
g. <i>Les acteurs impliqués dans l'aide alimentaire</i>	12
4.2 - LES CHIFFRES DE L'INSECURITE ALIMENTAIRE ET DE LA PAUVRETE.....	12
a. <i>Nombre de « pauvres »</i>	12
b. <i>Nombre de personnes en situation d'« insécurité alimentaire »</i>	15
c. <i>Lien entre pauvreté et alimentation</i>	17
4.3 - LES BENEFICIAIRES DE L'AIDE ALIMENTAIRE.....	21
a. <i>Nombre de bénéficiaires de l'aide alimentaire</i>	21
b. <i>Critères d'accès à l'aide alimentaire</i>	22
c. <i>Profil des bénéficiaires</i>	24
d. <i>Statut nutritionnel des bénéficiaires</i>	27
e. <i>Éléments de sociologie</i>	28
5. LES DISPOSITIFS ACTUELS DE REDUCTION DE L'INSECURITE ALIMENTAIRE EN FRANCE	30
5.1 - INTERVENTION DES POUVOIRS PUBLICS.....	30
a. <i>Le Programme Européen d'Aide aux plus Démunis</i>	32
b. <i>Le Programme national d'aide alimentaire</i>	35
c. <i>Le Programme Alimentation et Insertion</i>	36
d. <i>Le Plan de relance pour l'économie de 2009</i>	36
e. <i>Le Programme National pour l'Alimentation</i>	36
5.2 - IMPLICATION DES COLLECTIVITES TERRITORIALES	37
a. <i>Détail des modalités d'intervention des CCAS et CIAS dans le domaine de l'aide alimentaire</i>	38
b. <i>Les épiceries sociales et solidaires</i>	41
5.3 - IMPLICATION DES ASSOCIATIONS CARITATIVES	42
a. <i>Les associations caritatives dites « têtes de réseaux »</i>	42
b. <i>Les autres associations impliquées dans l'aide alimentaire</i>	44
c. <i>Les différentes formes d'aide alimentaire proposées par ces associations caritatives</i>	45
d. <i>Les sources d'approvisionnement des associations caritatives</i>	46
e. <i>Quantité et qualité des produits alimentaires distribués par les associations caritatives</i>	47
f. <i>Les bénévoles</i>	50
5.4 - IMPLICATION DES ACTEURS ECONOMIQUES	51
a. <i>L'amont de la filière (agriculteurs, producteurs, coopératives)</i>	51
b. <i>Les industries alimentaires, grossistes et distributeurs</i>	53
5.5 - IMPLICATION DU GRAND PUBLIC.....	57
a. <i>Dons financiers</i>	57

b.	<i>Dons de produits lors des collectes nationales</i>	57
c.	<i>Autres implications</i>	58
5.6 -	LE RAPPORT DE LA COUR DES COMPTES FRANÇAISE	58
6.	CONTEXTE EUROPEEN ET INTERNATIONAL	59
6.1 -	COMPARAISON DU DISPOSITIF FRANÇAIS AVEC CEUX MIS EN ŒUVRE DANS LES AUTRES ETATS MEMBRES	59
6.2 -	RAPPORT DE LA COUR DES COMPTES EUROPEENNE SUR LE PEAD	60
a.	<i>Observations sur les objectifs du programme</i>	60
b.	<i>Observations sur les moyens et les méthodes utilisés au regard des objectifs</i>	60
c.	<i>Observations sur la mise en œuvre du programme</i>	61
d.	<i>Conclusions du rapport de la Cour des comptes européenne</i>	62
6.3 -	VERS UNE EVOLUTION DU PEAD	63
a.	<i>Le PEAD : un texte en cours de refonte</i>	63
b.	<i>Arrêt de le Cour de justice de l'Union européenne du 13 avril 2011</i>	63
c.	<i>Position de la France</i>	64
d.	<i>Position de l'Allemagne vis-à-vis du PEAD</i>	64
e.	<i>Position des associations françaises</i>	65
f.	<i>Moratoire 2012 - 2013</i>	65
6.4 -	COMPARAISON AVEC LES ETATS-UNIS	65
a.	<i>Le dispositif d'aide alimentaire intérieur américain</i>	65
b.	<i>Principales différences entre les dispositifs américain et européen</i>	67
7.	REFLEXIONS SUR L'EVOLUTION DU SYSTEME ACTUEL D'AIDE ALIMENTAIRE A COURT ET MOYEN TERMES	68
7.1 -	CONSTATS	68
7.2 -	AMELIORER L'AIDE ALIMENTAIRE A COURT TERME	70
7.3 -	PERENNISER ET AMELIORER LES DISPOSITIFS DE REDUCTION DE L'INSECURITE ALIMENTAIRE A MOYEN TERME	70
a.	<i>Quels sont les publics cibles de l'aide alimentaire ?</i>	71
b.	<i>Quels sont les types d'aide à apporter à ces publics ?</i>	71
c.	<i>Quels dispositifs développer ?</i>	72
d.	<i>Poursuivre cette réflexion dans un cadre plus large</i>	73
8.	RECOMMANDATIONS DU CNA	74
	ATTENDUS	74
	RECOMMANDATIONS	74
9.	LISTE DES ANNEXES	76
	ANNEXE I :	77
	COMPOSITION DU GROUPE DE TRAVAIL	77
	ANNEXE II :	78
	MANDAT DU GROUPE DE TRAVAIL	78
	ANNEXE III :	80
	LISTE DES PERSONNES AUDITIONNEES ET RENCONTREES.....	80
	ANNEXE IV :	81
	SUIVI DES RECOMMANDATIONS DES AVIS N°34 ET 59 DU CN A	81
	ANNEXE V :	90
	LA LOI DE MODERNISATION DE L'AGRICULTURE ET DE LA PECHE	90
	ANNEXE VI :	94
	LE PROGRAMME EUROPEEN D'AIDE AUX PLUS DEMUNIS	94
	ANNEXE VII :	96

LE PROGRAMME ALIMENTATION ET INSERTION	96
ANNEXE VIII :	97
LE PROGRAMME NATIONAL POUR L'ALIMENTATION.....	97
ANNEXE IX :	98
LES BANQUES ALIMENTAIRES.....	98
ANNEXE X :	101
LE SECOURS POPULAIRE FRANÇAIS.....	101
ANNEXE XI :	103
LES RESTOS DU CŒUR	103
ANNEXE XII :	106
LA CROIX-ROUGE FRANCAISE	106
ANNEXE XIII :	108
L'ASSOCIATION NATIONALE DES EPICERIES SOLIDAIRES.....	108
ANNEXE XIV :	112
LA FEDERATION DES PANIERS DE LA MER	112
ANNEXE XV :	113
LES JARDINS DE LA MEDITERRANEE.....	113
ANNEXE XVI :	115
PANORAMA DES STRUCTURES D'AIDE ALIMENTAIRE EN LANGUEDOC- ROUSSILLON	115
ANNEXE XVII :	121
LE PROGRAMME AMERICAIN D'AIDE ALIMENTAIRE.....	121
ANNEXE XVIII :	124
POSITION DES ASSOCIATIONS SUR L'AVENIR DU PEAD.....	124
ANNEXE XIX :	125
SYNTHESE DU RAPPORT CONJOINT IGAS-CGAAER « PAUVRETE, PRECARITE, SOLIDARITE EN MILIEU RURAL »	125
ANNEXE XX :	128
Liste des sigles et abreviations.....	128

1. INTRODUCTION

L'identification de l'insécurité alimentaire en France et de la situation de l'aide alimentaire comme thématiques de réflexion pour le Conseil National de l'Alimentation (CNA) fait suite à la remise du rapport du Conseil portant sur la mise en œuvre du programme national pour l'alimentation au Ministre chargé de l'alimentation le 17 juin 2010. Dans ce rapport, figure en particulier la recommandation de « conduire rapidement une réflexion prospective sur l'insécurité alimentaire et l'avenir de l'aide alimentaire ».

Cette réflexion s'inscrit également dans la continuité de celles conduites précédemment par le Conseil, notamment dans ses avis n°14 « L'alimentation des plus démunis » (17 février 1994), n°34 « L'exclusion sociale et l'alimentation » (22 janvier 2002) et n°59 « Les nouveaux facteurs légitimes de régulation du commerce international des denrées alimentaires » (7 février 2008).

Le mandat donné au groupe de travail du CNA (la composition du groupe est donnée en annexe I) a été adopté par les membres du Conseil réunis en séance plénière le 29 juin 2010. Il prévoit dans un premier temps de réaliser un bilan des suites données aux avis n°34 et 59, puis d'analyser dans un second temps l'insécurité alimentaire en France.

A ces fins, après le bilan de la mise en œuvre des avis cités précédemment, un état des lieux de l'insécurité alimentaire en France et en Europe est détaillé (partie 4) : définitions, chiffres de l'insécurité alimentaire et de la pauvreté, bénéficiaires de l'aide alimentaire. Dans la partie 5, sont présentés les dispositifs actuels de réduction de l'insécurité alimentaire en France : interventions des services de l'Etat et des collectivités territoriales, implication des associations caritatives, des acteurs économiques et du grand public. Les travaux du CNA se sont attachés à étudier la situation en métropole, sachant que l'aide alimentaire est en cours de structuration dans les Départements d'Outre-mer et que peu d'éléments étaient disponibles à ce sujet¹.

Des éléments de contexte, aux niveaux européen et international, sont donnés dans la partie 6, et la partie 7 présente les réflexions du CNA sur l'évolution du système actuel d'aide alimentaire à court et moyen termes.

De ces développements découlent les recommandations du Conseil (partie 8).

1

A ce sujet, l'on peut toutefois consulter le rapport conjoint de l'Inspection générale des affaires sociales et du Conseil général de l'agriculture, de l'alimentation et des espaces ruraux, publié en décembre 2009 et intitulé « Programme d'aide alimentaire dans les départements d'Outre-mer ». Ce rapport est disponible via le lien suivant : <http://www.ladocumentationfrancaise.fr/var/storage/rapports-publics//104000359/0000.pdf>.

2. LE MANDAT DU GROUPE DE TRAVAIL

Le mandat du groupe de travail (cf. annexe II), adopté par les membres du CNA lors de la séance plénière du 29 juin 2010, identifie trois temps pour aboutir à des recommandations :

- faire le bilan des suites données aux recommandations du CNA dans ses avis n°34 et 59 ;
- établir un état des lieux actualisé de la situation (dispositifs, comparaisons internationales, etc.) ;
- mettre en perspective les dispositifs nationaux dans un cadre européen et international.

Le groupe de travail, installé le 14 septembre 2010, a été présidé par M. Bertrand HERVIEU, inspecteur général de l'agriculture, Mme Cécile RAUZY, Directeur Qualité-Nutrition à l'Association Nationale des Industries Alimentaires (ANIA), en étant le rapporteur. Le groupe a disposé d'un an et demi pour procéder à l'audition d'experts spécialisés (cf. annexe III) et mener à bien ses réflexions.

3. BILAN DE LA MISE EN ŒUVRE DES PRECEDENTS AVIS DU CNA

L'avis n°34 du CNA portant sur l'exclusion sociale et l'alimentation a été adopté le 22 janvier 2002. Les recommandations de cet avis en lien avec la thématique traitée dans le présent document, et les suites qui y ont été données par les administrations concernées, sont présentées en annexe IV. On peut retenir, depuis 2003, la mise en place du Programme alimentation et insertion, du Programme national d'aide alimentaire, les études Alimentation et état nutritionnel des bénéficiaires de l'aide alimentaire (ABENA 1 & 2), la révision des textes relatifs aux organisations communes de marchés, la Loi de modernisation de l'agriculture et de la pêche de juillet 2010, le cycle de formation des bénévoles et des salariés de l'aide alimentaire par l'Institut national de prévention et d'éducation pour la santé (INPES), et enfin la Bourse aux dons.

Ces différents dispositifs seront détaillés dans la suite de ce document.

L'avis n°59, adopté le 7 février 2008, porte sur les nouveaux facteurs légitimes de régulation du commerce international des denrées alimentaires. La réponse de l'administration concernée se trouve également en annexe IV. Il faut prendre acte qu'il est difficile d'envisager, à court terme, une évolution du droit international, et notamment de celui de l'Organisation mondiale du commerce (OMC), afin de prendre en compte ces préoccupations comme facteurs légitimes de régulation du commerce. C'est par exemple le cas pour une modification de l'article XX de l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce (GATT) ou pour des amendements sur le fonctionnement de l'Organe de règlement des différends de l'OMC.

4. ETAT DES LIEUX DE L'INSECURTE ALIMENAIRE EN FRANCE

Cet état des lieux de l'insécurité alimentaire en France se base en particulier sur les auditions réalisées par le groupe de travail du CNA dans le cadre de son mandat. Sans aucune prétention d'exhaustivité, il a essentiellement vocation à identifier les principales catégories d'insécurité alimentaire et de bénéficiaires de l'aide alimentaire.

4.1 - Définitions préliminaires

a. La sécurité alimentaire

Le terme de « sécurité alimentaire » est apparu au milieu des années 1970, lorsque le Sommet mondial de l'alimentation l'a défini en termes d'approvisionnement alimentaire, à savoir le fait de garantir la disponibilité et la stabilité des prix des produits alimentaires de base à l'échelon national et international.

« La sécurité alimentaire est la capacité de tout temps d'approvisionner le monde en produits de base, pour soutenir une croissance de la consommation alimentaire, tout en maîtrisant les fluctuations et les prix » (Sommet mondial de l'alimentation, 1974).

Cette définition a ensuite progressivement évolué, des considérations essentiellement quantitatives et économiques (notion d'autosuffisance alimentaire) étant complétées par la prise en compte de la qualité des aliments et de la dimension humaine.

« La sécurité alimentaire est assurée quand toutes les personnes, en tout temps, ont économiquement, socialement et physiquement accès à une alimentation suffisante, sûre et nutritive qui satisfait leurs besoins nutritionnels et leurs préférences alimentaires pour leur permettre de mener une vie active et saine ». (Sommet mondial de l'alimentation, 1996)

Cette définition consensuelle du Sommet mondial de l'alimentation de 1996 a renforcé la nature multidimensionnelle du concept de sécurité alimentaire. Il fait ainsi désormais référence à :

- la disponibilité physique des denrées alimentaires : production intérieure, capacité d'importation, de stockage et aide alimentaire ;
- l'accès à celles-ci : présence d'infrastructures, stabilité climatique et politique... ;
- les quantités disponibles (qui dépendent notamment du pouvoir d'achat) ;
- et la qualité des biens disponibles : notion d'apports nutritionnels, de salubrité, de qualité organoleptique, etc.

Cette évolution a fortement influencé les stratégies prônées par l'Organisation des Nations Unies pour l'Agriculture et l'Alimentation (FAO) pour assurer la sécurité alimentaire.

La sécurité alimentaire (*food security* en anglais) est à distinguer de la sécurité [sanitaire] des aliments (*food safety*), laquelle fait référence aux aspects sanitaires, à l'hygiène et à la salubrité des aliments. Les deux termes sont souvent confondus dans les pays développés, notamment en France, où les sujets abordés dans les médias relèvent essentiellement des préoccupations sanitaires.

b. L'insécurité alimentaire

L'insécurité alimentaire est un indicateur subjectif qui correspond à une situation dans laquelle des personnes n'ont pas accès à une alimentation sûre et nutritive en quantité suffisante, qui satisfasse leurs besoins nutritionnels et leurs préférences alimentaires pour leur permettre de mener une vie active et saine.

Elle peut résulter de l'absence physique de denrées, d'un pouvoir d'achat insuffisant, ou, comme indiqué précédemment, de bien d'autres facteurs. L'insécurité alimentaire peut être collective ou individuelle, chronique, saisonnière ou transitoire.

La notion d'insécurité alimentaire englobe des situations très différentes allant de la survie immédiate à la grande précarité issue de difficultés économiques chroniques.

Un indicateur de mesure de l'insécurité alimentaire a été développé aux Etats-Unis (USDA Food Sufficiency Indicator – USDA FSI). Les individus sont invités à répondre à la question suivante : « Parmi les quatre situations suivantes, quelle est celle qui correspond le mieux à la situation actuelle de votre foyer ? » :

- « Il vous arrive souvent de ne pas avoir assez à manger » (insécurité alimentaire sur le plan quantitatif) ;
- « Il vous arrive parfois de ne pas avoir assez à manger » (insécurité alimentaire sur le plan quantitatif) ;
- « Vous avez assez à manger, mais pas toujours les aliments que vous souhaiteriez » (insécurité alimentaire sur le plan qualitatif) ;
- « Vous pouvez manger tous les aliments que vous souhaitez » (sécurité alimentaire).

Les quatre items peuvent être analysés séparément ou faire l'objet de regroupements, qui peuvent différer selon les études. Une analyse comparative a montré que l'utilisation du USDA FSI, et notamment le regroupement des trois premières réponses, permettait une estimation relativement correcte de l'insécurité alimentaire au sens large.

En France, cette question a d'abord été insérée dans le questionnaire de l'Etude ABENA² sur l'alimentation et l'état nutritionnel des bénéficiaires de l'aide alimentaire réalisée par l'Institut de veille sanitaire (InVS) en 2004-2005 auprès de personnes en situation de pauvreté recourant à l'aide alimentaire, puis dans les trois enquêtes nationales suivantes :

- l'Enquête Individuelle sur les Consommations Alimentaires, dite INCA2 (2006-2007), de l'Agence Française de Sécurité Sanitaire des Aliments (AFSSA)³ ;
- l'Etude Nationale Nutrition Santé (ENNS) en 2006, de l'InVS ;
- le Baromètre Santé Nutrition 2008 de l'Institut National de Prévention et d'Education pour la Santé (INPES).

Cependant, telle que formulée, cette question ne permet pas de connaître les raisons pour lesquelles les personnes interrogées déclarent ne pas pouvoir manger tous les aliments qu'elles souhaiteraient. En particulier, la troisième option de réponse (avoir assez à manger, mais pas toujours les aliments souhaités) pourrait rendre compte d'une insatisfaction plus générale vis-à-vis de l'alimentation et se distinguerait ainsi de l'insécurité alimentaire, telle que définie sur le plan international.

C'est pourquoi dans l'enquête INCA2, lorsque les enquêtés avaient répondu ne pas avoir assez à manger « souvent ou parfois », ou avoir assez à manger mais pas toujours les aliments souhaités,

2 Étude ABENA 2004-2005. Comportements alimentaires et situations de pauvreté. Aspects socio-anthropologiques de l'alimentation des personnes recourant à l'aide alimentaire en France. Christine César. Institut de veille sanitaire, Université de Paris 13, Conservatoire national des arts et métiers. Saint-Maurice, 2007. 110 pages

3 L'AFSSA a depuis lors été fusionnée avec l'Agence Française de Sécurité Sanitaire de l'Environnement et du Travail (AFSSET) pour donner l'Agence nationale de sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail (Anses).

une question complémentaire leur était posée sur les causes (question de régime, de temps, d'argent, problèmes pour se déplacer, choix limité en restauration hors foyer, question de place ou d'équipement). Les personnes ayant répondu oui pour des raisons financières, ont alors été considérées comme étant en « *situation d'insécurité alimentaire pour raisons financières* ».

Un outil plus récent et plus complet, basé sur 18 questions (6 dans sa forme courte) est également disponible pour mesurer l'insécurité alimentaire : le « US Household Food Security Module »⁴ (Radimer, 2002). Cette nouvelle méthodologie a été utilisée pour la première fois en France dans l'étude « Santé, inégalités et ruptures sociales » (SIRS) réalisée en Ile de France à partir de la cohorte SIRS (3^{ème} enquête menée en 2010-2011).

c. Les « populations démunies » ou « pauvres »

Le règlement de la Commission européenne n°807/2010, dit PEAD (Programme Européen d'Aide aux plus Démunis), donne la définition suivante des « personnes les plus démunies » : « *Ce sont les personnes physiques, individus ou familles ou groupements composés de ces personnes, dont la situation de dépendance sociale et financière est constatée ou reconnue sur la base de critères d'éligibilité adoptés par les autorités compétentes, ou est jugée par rapport aux critères utilisés par les organisations caritatives et approuvés par les autorités compétentes* ».

De manière générale, un individu est considéré comme « démuné » ou « pauvre » lorsqu'il vit dans un ménage dont le niveau de vie est inférieur au seuil de pauvreté. Les instituts européens (Eurostat), nationaux (tels que l'Institut National de la Statistique et des Etudes Economiques (INSEE) en France), ainsi que l'Organisation de Coopération et de Développement Economique (OCDE), mesurent la pauvreté monétaire de manière relative, alors que certains pays (comme les Etats-Unis ou le Canada) ont une approche absolue à partir d'un certain panier de biens que l'individu ou le ménage peuvent ou non se procurer.

Dans l'approche en termes relatifs, le seuil de pauvreté est déterminé par rapport à la distribution des niveaux de vie de l'ensemble de la population. Les pays européens utilisent en général un seuil à 60% de la médiane des niveaux de vie. La France privilégie ce seuil de 60%, mais utilise également le seuil de 50%, qui faisait précédemment référence dans notre pays. De plus, ce seuil concerne soit l'individu, soit le ménage.

d. La précarité

La précarité a été définie dans l'avis adopté par le Conseil économique et social (CES) français en février 1987, sur la base du rapport « Grande pauvreté et précarité économique et sociale » présenté par Joseph Wresinski.

« La précarité est l'absence d'une ou plusieurs des sécurités, notamment celle de l'emploi, permettant aux personnes et familles d'assumer leurs obligations professionnelles, familiales et sociales, et de jouir de leurs droits fondamentaux. L'insécurité qui en résulte peut être plus ou moins étendue et avoir des conséquences plus ou moins graves et définitives. Elle conduit à la grande pauvreté quand elle affecte plusieurs domaines de l'existence, qu'elle devient persistante, qu'elle compromet les chances de réassumer des responsabilités et de reconquérir ses droits par soi-même, dans un avenir prévisible ».

Cette définition a notamment été reprise par l'Organisation des Nations-Unies (ONU), en particulier dans les travaux de la Commission et du Conseil des Droits de l'Homme sur les droits de l'Homme et l'extrême pauvreté.

e. L'exclusion

Le Haut Conseil de Santé Publique (HCSP) définit l'exclusion de la manière suivante :

« L'exclu est une personne qui, malgré son état de pauvreté, ne bénéficie pas, parce qu'elle n'en a pas le droit, qu'elle ignore ses droits ou qu'elle n'a même plus l'énergie de faire les démarches nécessaires, des possibilités d'aide (revenu, logement, école, santé) correspondant le plus à sa situation ».

f. L'aide alimentaire

L'aide alimentaire est une aide attribuée à des personnes défavorisées ou rencontrant ponctuellement des difficultés économiques. Elle vise différents objectifs dont, notamment :

- répondre à des situations d'urgence ;
- offrir une alimentation diversifiée, de qualité et en quantité suffisante ;
- inciter la personne démunie à prendre soin d'elle, dans un processus de « renarcissisation » ;
- éviter le gaspillage en valorisant les invendus et les surproductions de denrées consommables ;
- constituer un outil d'inclusion sociale voire économique (exemple des chantiers d'insertion employant des personnes aidées).

Le terme « bénéficiaire » désigne la personne qui consommera les denrées alimentaires fournies via l'aide alimentaire.

Jusqu'à l'adoption, le 27 juillet 2010, de la Loi n° 2010-874 de modernisation de l'agriculture et de la pêche (LMAP), il n'existait pas en droit français de définition de l'aide alimentaire.

Aujourd'hui, l'Article L. 230-6 du Code Rural précise que *« L'aide alimentaire a pour objet la fourniture de denrées alimentaires aux personnes les plus démunies. Cette aide est apportée tant par l'Union européenne que par l'Etat ou toute autre personne morale ».*

La LMAP fixe également un cadre de fonctionnement de l'aide alimentaire en France, avec une habilitation des structures percevant des contributions publiques et la mise en place d'indicateurs d'activités. L'objectif visé est de *« garantir la fourniture de l'aide alimentaire sur une partie suffisante du territoire et sa distribution auprès de tous les bénéficiaires potentiels, d'assurer la traçabilité physique et comptable des denrées et de respecter de bonnes pratiques d'hygiène relatives au transport, au stockage et à la mise à disposition des denrées ».*

Le rôle des associations caritatives dans le dispositif français est défini ainsi : *« Les personnes morales de droit privé constituées sous forme d'associations relevant de la loi du 1er juillet 1901 relative au contrat d'association qui œuvrent dans le secteur caritatif peuvent mettre en place un dispositif de stockage privé consistant à acheter des produits alimentaires en période de surproduction agricole pour les entreposer et les redistribuer ensuite aux personnes les plus démunies ».*

La définition d'une structure pouvant percevoir des contributions publiques pour l'aide alimentaire est la suivante : *« Seules des personnes morales de droit public ou des personnes morales de droit privé habilitées par l'autorité administrative, pour une durée et selon des conditions et modalités fixées par décret en Conseil d'Etat, peuvent recevoir des contributions publiques destinées à la mise en œuvre de l'aide alimentaire ».*

Les indicateurs d'activités permettront de disposer de données portant sur l'activité des associations caritatives, sur les denrées distribuées et, une fois rendues anonymes, sur les bénéficiaires de l'aide alimentaire.

Le décret en Conseil d'Etat n°2012-63 du 19 janvier 2012 relatif à l'aide alimentaire (voir le texte en annexe V) met en application ces dispositions législatives. D'après la notice du décret, ce texte prévoit ainsi les modalités d'habilitation des personnes morales de droit privé pour recevoir des contributions publiques destinées à la mise en œuvre de l'aide alimentaire. La composition du dossier de demande d'habilitation sera fixée par un arrêté conjoint du ministre chargé de l'alimentation et du ministre chargé de la lutte contre l'exclusion. Le décret fixe la durée d'habilitation et les conditions que doivent remplir les personnes morales de droit privé pour être habilitées soit par les ministres chargés de

l'alimentation et de la lutte contre l'exclusion, soit par le préfet de région. Le décret précise également les conditions de retrait de l'habilitation.

Le décret n°2012-63 encadre le dispositif mis en place dans le cadre du PEAD et du programme national d'aide alimentaire (PNAA). Il prévoit aussi que l'habilitation, qu'elle soit nationale ou régionale, permet de bénéficier des retraits communautaires en fruits, légumes et produits de la mer.

Afin d'adapter l'offre en denrées alimentaires aux besoins des usagers, le décret prévoit la transmission de données par les personnes morales de droit privé habilitées. Ces dispositions seront complétées par arrêté.

Le décret précise enfin les adaptations apportées à ces dispositions dans les régions d'outre-mer, en raison de leurs spécificités.

Les dispositions de ce décret entrent en vigueur au lendemain de sa date de publication (21 janvier 2012), sauf pour la procédure d'habilitation régionale qui entrera en vigueur le 1^{er} janvier 2014 (cf. Annexe XIV).

g. Les acteurs impliqués dans l'aide alimentaire

L'aide alimentaire fait appel à de multiples acteurs, institutionnels, associatifs ou économiques, et ce à différentes échelles. Les catégories suivantes peuvent être identifiées (les modalités d'intervention de ces acteurs sont détaillées dans la suite du présent Avis).

- **Acteurs institutionnels :**
 - la Commission européenne,
 - les ministères en charge de la cohésion sociale, de l'agriculture et de l'alimentation, leurs services déconcentrés, et des établissements publics qui leur sont rattachés,
 - les collectivités territoriales et leurs groupements, à l'échelle régionale, départementale ou communale,
 - les Centres communaux ou intercommunaux d'action sociale (CCAS/CIAS) ;
- **Associations caritatives** (réseaux nationaux et associations locales) ;
- **Acteurs économiques de la chaîne alimentaire**, dont notamment :
 - Les agriculteurs et l'amont de la filière alimentaire,
 - Les industries alimentaires,
 - Les distributeurs ;
- **Le grand public.**

4.2 - Les chiffres de l'insécurité alimentaire et de la pauvreté

a. Nombre de « pauvres »

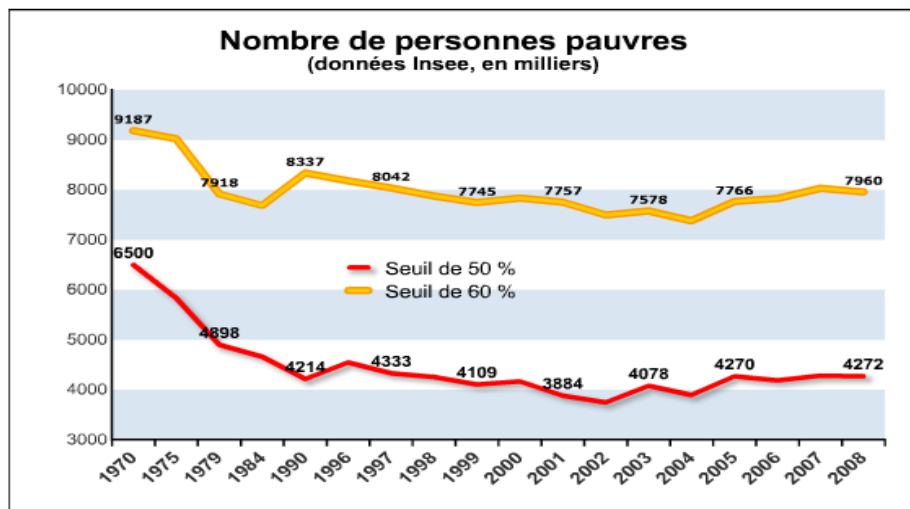
En France, selon les données INSEE⁵, on comptait en 2009 8 173 000 personnes vivant en dessous du seuil de pauvreté (contre 7 862 000 personnes en 2008, soit 400 000 de plus), ce qui représente 13,5% de la population (13% en 2008). Ce seuil de pauvreté, qui correspond à 60% du niveau de vie médian de la population, s'établissait à 954 € par mois en 2009 pour une personne seule (949 € en 2008).

5 Etude INSEE - N° 1365 - Août 2011 - Les niveaux de vie en 2009 - Philippe Lombardo, Éric Seguin, Magda Tomasini, division Revenus et patrimoine des ménages, Insee.

Le taux de pauvreté s'est donc accru de 0,5 point entre 2008 et 2009. Selon l'INSEE, l'augmentation du nombre de personnes pauvres peut être rapprochée de la hausse du chômage induite par la crise.

Sur les 40 dernières années, l'évolution du nombre de personnes pauvres est la suivante :

Graphique 1 : Evolution du nombre de personnes pauvres en France depuis 1970



La pauvreté a baissé des années 1970 au milieu des années 1990. Elle est ensuite restée relativement stable jusqu'au milieu des années 2000. Depuis, les taux sont restés stables mais le nombre de personnes pauvres est en hausse : + 578 000 entre 2004 et 2008, selon le seuil de pauvreté à 60%.

Toujours selon l'INSEE, la pauvreté touchait, en 2008, 30% des familles monoparentales. Ces familles sont celles dont le niveau de vie médian est le plus faible. La moitié des personnes pauvres vivant au sein d'une famille monoparentale ont un niveau de vie inférieur à 760 € par mois.

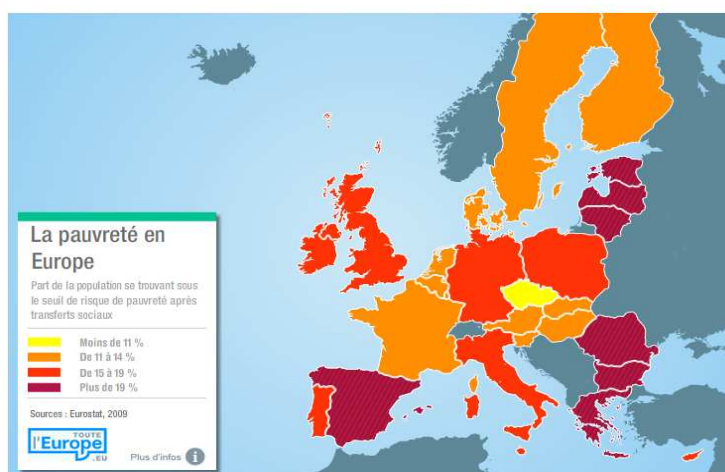
Au niveau européen, selon les estimations les plus récentes de la Commission (PEAD 2011), 17% de la population de l'Union européenne, soit 89 millions de personnes⁶, vivaient en dessous du seuil de pauvreté.

Ce taux de pauvreté varie de 9% de la population en République Tchèque à 23% en Roumanie. Rappelons que le taux de pauvreté n'est pas basé sur un seuil unique dans les différents pays de l'Union européenne, puisqu'il est fonction du niveau de vie de chaque pays. Le seuil de pauvreté du Royaume-Uni est de ce fait six fois plus élevé que celui de la Roumanie (cf. tableau ci-dessous). Les écarts sont très importants entre les anciens pays de l'Union européenne et les nouveaux entrants. En 2008, pour le Royaume-Uni, les Pays-Bas, l'Autriche et l'Irlande, le seuil de pauvreté est supérieur à 900 € par mois, tandis que ceux de la Bulgarie et la Roumanie se situent aux environs de 200 €.

Tableau 1 : Les seuils de pauvreté en Europe (€ par mois)⁷

Royaume-Uni	967
Pays-Bas	942
Autriche	937
Irlande	912
Allemagne	885
Danemark	877
Suède	864
Belgique	845
France	811
Finlande	802
Italie	752
Espagne	699
Grèce	604
Portugal	480
Pologne	326
Bulgarie	233
Roumanie	159

Figure 1 : Comparatif des taux de pauvreté en Europe⁸



A noter que d'après l'Observatoire des inégalités, en 2009, le seuil de pauvreté en France était de 949 € par mois⁹.

7 Source : Eurostat. Année des données : 2008 – Données en parité de pouvoir d'achat. La parité de pouvoir d'achat est un calcul permettant de prendre en compte le coût de la vie au sein de chaque pays. Cela permet par exemple d'intégrer les différences de coût du logement : on ne peut prétendre à la même surface au Royaume-Uni et en Roumanie avec 100 € par mois.

8 Source : www.touteurope.eu & Eurostat 2009.

9 Source : <http://inegalites.fr/spip.php?article343>, données Insee.

b. Nombre de personnes en situation d'« insécurité alimentaire »

Plusieurs études internationales suggèrent que la population souffrant d'insécurité alimentaire est loin d'être restreinte aux seuls utilisateurs de l'aide alimentaire (Kirkpatrick et Tarasuk, 2009). Or, comme le souligne Nicole Darmon dans l'étude « L'insécurité alimentaire pour des raisons financières en France » (Travaux de l'Observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion sociale (ONPES) de 2009-2010¹⁰), une vision réductrice de l'insécurité alimentaire, limitée au fait d'avoir recours à l'aide alimentaire, est encore largement répandue dans notre pays.

Pour analyser la question de la vulnérabilité alimentaire en France, les ministères en charge de la santé et des affaires sociales ont ainsi focalisé leur attention sur l'aide alimentaire lorsqu'ils ont mis en place, en 2004-2005, deux études :

- l'une sur les structures délivrant l'aide alimentaire (enquête auprès des Associations d'Aide Alimentaire, dite étude E3A) ;
- l'autre sur les bénéficiaires de cette aide (étude ABENA¹¹).

Ces études ont démontré sans ambiguïté que l'aide alimentaire ne constituait pas seulement une aide d'appoint, mais qu'elle occupait une place majeure dans l'alimentation des personnes qui y ont recours.

Cependant, les analyses limitées aux associations d'aide alimentaire (étude E3A) et aux bénéficiaires (étude ABENA) ne reflètent certainement pas la totalité des situations d'insécurité alimentaire en France. Ces études ne permettent donc pas d'en estimer la prévalence au sein de l'ensemble de la population nationale.

Il a cependant été possible d'évaluer l'importance des situations d'insécurité alimentaire dans la population française générale par l'introduction de questions relatives à cette dimension dans l'enquête nationale INCA 2 réalisée par l'AFSSA en 2006-2007. Les résultats, publiés dans le rapport annuel de l'ONPES¹², montrent que 12,2% des adultes vivent dans un foyer en situation d'insécurité alimentaire pour raisons financières, proportion proche de celle observée aux Etats-Unis pour la période 2004/2006. Cette étude montre également que ces personnes sont plus jeunes que la moyenne de la population et en majorité des femmes. Malgré un revenu, en moyenne, supérieur au seuil de pauvreté, ces dernières semblent devoir plus souvent faire face seules à des dépenses hors alimentation élevées, notamment pour le logement, mais aussi pour le tabac, ainsi qu'à des contraintes importantes en termes d'accès aux soins et à l'alimentation. De plus, la qualité nutritionnelle de leur alimentation est globalement très médiocre.

Ces résultats témoignent de l'intérêt de suivre en routine un indicateur d'insécurité alimentaire et de l'intégrer au tableau de bord des indicateurs de pauvreté et d'exclusion habituellement étudiés.

Dans plusieurs pays, la prévalence de l'insécurité alimentaire est désormais mesurée régulièrement dans la population générale. Elle était estimée (avec le US Household Food Security Survey Module (HFSSM) – cf. Chapitre 4.1.b) à 9,2% au Canada en 2004 et à 12,6% aux États-Unis pour la période 2004-2006 ; la prévalence de l'insécurité alimentaire sévère s'élevant respectivement à 2,4% et 3,6%.

Dans l'étude « Santé, inégalité, ruptures sociales » (SIRS), étude dont les résultats ont été publiés dans le Bulletin épidémiologique hebdomadaire du 20 décembre 2011 de l'InVS¹³, l'indicateur HFSSM a été utilisé pour estimer la prévalence de l'insécurité alimentaire dans l'agglomération parisienne. L'objet de cette étude est également de comparer ces résultats avec ceux obtenus précédemment en

10 Darmon N, Bocquier A, Vieux F, Caillavet C. L'insécurité alimentaire pour raisons financières en France, pp583-602 in Les travaux de l'Observatoire National de la Pauvreté et de l'Exclusion Sociale 2009-2010. La documentation Française Editeurs (Chapitre d'ouvrage).

11 Référence citée précédemment.

12 Référence citée précédemment.

13 Martin-Fernandez J, Caillavet F, Chauvin P. L'insécurité alimentaire dans l'agglomération parisienne : prévalence et inégalités socio-territoriales. Bulletin épidémiologique hebdomadaire 49-50. InVS. 20 décembre 2011, 515-521.

France avec d'autres outils et d'identifier les caractéristiques des ménages en situation d'insécurité alimentaire.

La population d'étude est constituée d'un échantillon de 3 000 adultes francophones habitant Paris et la première couronne de départements¹⁴. Les analyses ont été menées sur trois classes de revenus¹⁵ et selon différentes variables : type de ménage, présence d'enfants (de moins de trois ans) ou nombre de mineurs dans le ménage, caractéristiques du chef de ménage (sexe, âge, niveau d'études, statut et catégorie socioprofessionnelle). Les faits que les personnes perçoivent, ou non, un des minima sociaux et qu'elles vivent dans une habitation à loyer modéré (HLM) ont également été pris en compte.

Les résultats de l'étude SIRS montrent qu'en 2010, 6,3% des ménages ont connu une situation d'insécurité alimentaire au cours des douze derniers mois, 3,9% ayant été en insécurité alimentaire modérée et 5,4% en insécurité alimentaire sévère.

Une corrélation forte apparaît entre le revenu et une situation d'insécurité alimentaire (la prévalence de l'insécurité alimentaire est très élevée parmi les ménages vivant sous le seuil de pauvreté, pour lesquels elle est quasiment 12 fois plus élevée que celle des ménages de la troisième classe de revenus). Les bénéficiaires de minima sociaux sont également le plus fréquemment en état d'insécurité alimentaire (27%). Enfin, dans la population résidant en HLM ainsi que chez les ménages résidant en zone urbaine sensible, la prévalence de l'insécurité est trois fois plus élevée que dans le reste de la population.

Même si l'insécurité alimentaire est présente dans tous les groupes socioprofessionnels, on observe une corrélation significative de son gradient au niveau d'études : elle est ainsi plus fréquente chez les employés et les ouvriers (respectivement 11% et 9,7%).

La prévalence de l'insécurité alimentaire varie selon le type de ménages : elle est ainsi plus faible dans les ménages mononucléaires (4,2%) et les ménages sans enfant (4,7%) que dans les ménages pluri-nucléaires (21,5%), les ménages avec au moins trois enfants (11,8%) et les ménages monoparentaux (17,1%)¹⁶. Pour les petits revenus, la présence d'un enfant de moins de trois ans est à un facteur aggravant significatif d'insécurité alimentaire, mais cette corrélation perd de sa signification pour les autres strates de revenu.

Parmi les autres critères testés, outre le revenu, seul le type de ménage est associé à l'insécurité alimentaire : le caractère monoparental est significativement corrélé pour l'ensemble des niveaux de revenu.

Enfin, la situation particulière des personnes handicapées est soulignée : leurs ménages sont plus à risque en matière d'insécurité alimentaire dans les trois strates de revenu. Ce résultat souligne leur situation économique et sociale particulièrement critique en France.

Ces différents résultats sont cependant à nuancer :

- leur transversalité exclut toute interprétation causale mais permet néanmoins d'identifier des types particuliers de ménages susceptibles d'être en insécurité alimentaire ;
- la réponse d'une seule personne induit la classification du ménage dans son ensemble ; de plus, le caractère péjoratif et stigmatisant pouvant être ressenti à se déclarer en situation d'insécurité alimentaire introduit un biais de déclaration, susceptible de conduire à une sous-estimation de la prévalence ;
- les personnes non francophones n'ayant pas été interrogées, les prévalences peuvent être sous-estimées si l'on considère que ces personnes appartiennent plus souvent aux

14 Il s'agit des Hauts-de-Seine (92), de la Seine-Saint-Denis (93) et du Val-de-Marne (94).

15 Les classes de revenu mensuel sont les suivantes, en € par unité de consommation : ≤ 791 € par unité de consommation ; de 791 à 1 166 € par unité de consommation ; > 1 166 € par unité de consommation.

16 Un ménage mononucléaire est composé d'un couple avec ou sans enfants. Un ménage pluri-nucléaire est composé de plusieurs couples avec ou sans enfants ou de couples avec au moins une personne isolée.

groupes sociaux défavorisés, sachant par ailleurs que, d'après les données de recensement (Insee, 2006), 37,1% des ménages complexes sont composés de personnes immigrées ;

- les données collectées ne permettent pas d'établir de lien entre insécurité alimentaire et statut nutritionnel.

Les résultats de l'étude SIRS confirment que l'insécurité alimentaire concerne particulièrement des publics qui sont souvent déjà identifiés par les services sociaux ou par des politiques publiques (résidents des zones urbaines sensibles), sans toutefois que l'insécurité alimentaire soit particulièrement et spécifiquement prise en compte par des dispositifs publics.

Les deux études INCA2 et SIRS montrent que l'insécurité alimentaire est d'autant plus fréquente que le niveau de revenu est faible, mais elles montrent aussi qu'il n'y a pas superposition totale entre pauvreté monétaire et insécurité alimentaire. Ainsi, bien que les populations soient différentes dans les deux études et que l'outil utilisé pour mesurer l'insécurité alimentaire soit également quelque peu différent, le pourcentage d'insécurité alimentaire dans les foyers en dessous du seuil de pauvreté est dans les deux cas de l'ordre de 22%. Ceci confirme qu'un faible revenu n'est pas le seul déterminant de l'insécurité alimentaire.

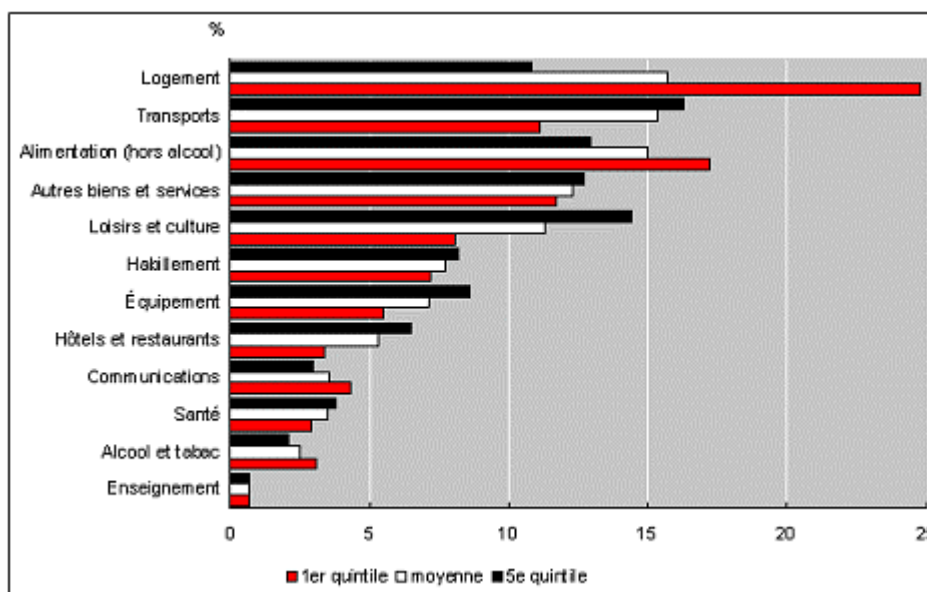
c. Lien entre pauvreté et alimentation

Les enquêtes « Budget de famille », réalisées tous les 5 ans par l'INSEE, permettent de connaître le **poids des grands postes de consommation dans le budget des ménages** (logement, alimentation, loisirs...). La structure du budget diffère fortement suivant les caractéristiques du ménage, notamment sa taille et son revenu. Mais leurs effets ne sont pas identiques sur tous les postes de consommation.

En moyenne, les principaux postes du budget moyen des ménages français sont les transports, l'alimentation, le logement et les services. Mais comme le montre le graphique ci-dessous, l'ordre des postes diffère selon le montant du budget.

- Pour les ménages les plus modestes (1^{er} quintile de niveau de vie, c'est-à-dire les 20 % des ménages ayant les niveaux de vie les plus faibles), le logement est le premier poste budgétaire (24,8% de leur consommation), puis vient l'alimentation (17,2%).
- Tandis que les ménages les plus aisés (5^{ème} quintile) mettent en première place les transports, puis les postes « loisir/culture » et l'alimentation (12,9%). Le logement ne représente que 10,8% et se place ainsi en 5^{ème} position.

Graphique 2 : Structure de la consommation selon le quintile de niveau de vie en 2006¹⁷



Le poids relatif de l'alimentation dans le budget est donc d'autant plus élevé que le niveau de vie du ménage est faible. Cette situation se vérifie depuis très longtemps et dans tous les pays. Néanmoins, dans les pays les plus développés, le poids de l'alimentation tend à diminuer. En parallèle, les services représentent une part croissante dans la dépense de consommation des ménages.

Les charges liées au logement pèsent notamment plus lourdement sur les ménages à faible revenu puisque les dépenses d'électricité, gaz, eau, assainissement et ordures ménagères sont quasiment identiques pour toutes les catégories de ménages. Ces charges correspondent à 8% du budget des ménages du premier quartile et seulement 3% pour ceux du quatrième quartile.

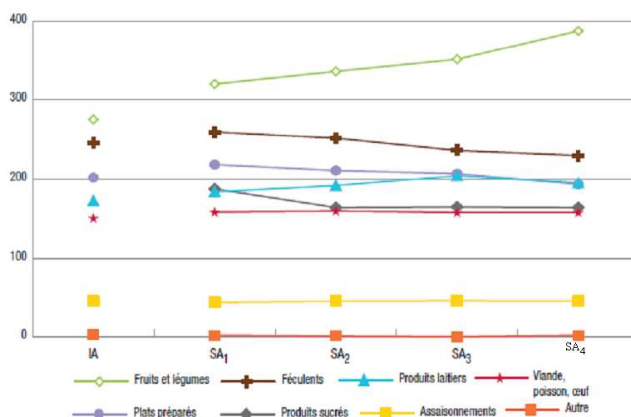
Ces inégalités sociales ont des conséquences sur l'état de santé des populations.

En matière de **statut nutritionnel des populations**, l'enquête INCA 2 a permis de disposer pour la première fois, en 2009, d'une information fine et précise sur les pratiques alimentaires en France en fonction du revenu et du statut en matière de sécurité alimentaire. Une analyse spécifique a été publiée par l'ONPES¹⁸.

17 Source : Insee, Enquête Budget de famille 2006.

18 Darmon N. Bocquier A. Vieux F. Caillavet F. Lettre de l'Observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion sociale n°4 – Juin 20 10.

Graphique 3 : Quantités moyennes consommées (en g/j) de chaque grand groupe d'aliments, selon l'insécurité alimentaire pour raisons financières (IA) et le niveau de revenu (SA1 à SA4)¹⁹



Champ : Échantillon 18-79 ans à l'exclusion des individus en SA n'ayant pas indiqué leurs revenus et des « sous-déclarants » (n=1 591) - données non redressées.
Sources : AFSSA, INCA2, traitement Darmon et al., 2010.

En résumé, les éléments suivants peuvent être relevés :

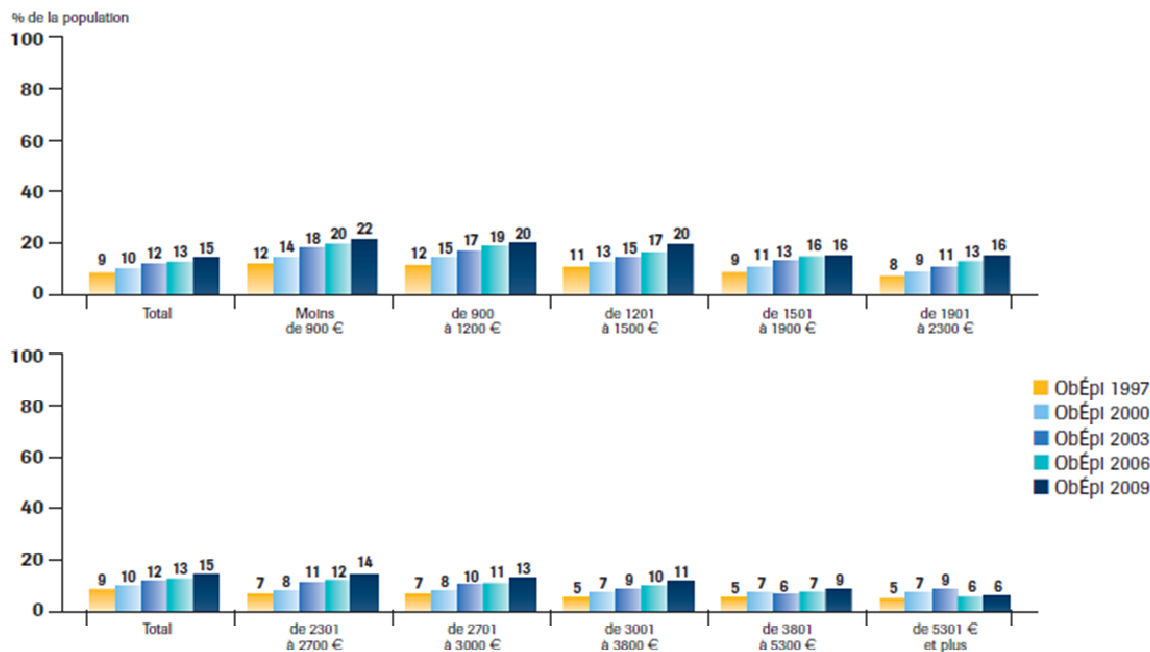
- La consommation de fruits et légumes est nettement plus faible chez les personnes appartenant à un foyer en situation d'insécurité alimentaire pour raisons financières. En effet, les 25% de la population ayant les revenus les plus élevés (SA4) ont une consommation moyenne de fruits et légumes de 387 grammes par jour, ce qui est proche des 400 grammes recommandés par jour, alors que les 25% de la population ayant les revenus les plus faibles (SA1), ainsi que les personnes en situation d'insécurité alimentaire pour des raisons financières (IS), en sont les plus éloignés, avec une consommation respective de 320 g/j et 275 g/j de fruits et légumes.
- L'alimentation des personnes en insécurité alimentaire (IS) est également marquée par une consommation de produits sucrés (boissons, desserts, sucreries, viennoiseries) significativement plus élevée que celle des classes les plus aisées (SA3 et SA4), alors que les plus pauvres (SA1) se caractérisent par une consommation de féculents significativement plus élevée que celles des catégories SA3 et SA4.
- Pour les autres grands groupes d'aliments, notamment les produits laitiers et le groupe des viande-œuf-poisson, aucune différence significative n'est observée en fonction de l'insécurité alimentaire et du niveau de revenu. Cependant, l'analyse des sous-groupes met en évidence une consommation de poisson plus faible chez les personnes en insécurité alimentaire (IA) ainsi que chez les personnes ayant un faible niveau de revenu (SA1).

En matière **de surpoids et d'obésité**, l'enquête Obepi 2009²⁰ s'est intéressée aux liens entre obésité et statut socio-économique. Elle montre un résultat constant depuis 1997 : la prévalence de l'obésité est inversement corrélée aux revenus du foyer.

19 Source : idem note précédente.

20 Enquête Epidémiologique Nationale sur le Surpoids et l'Obésité 2009 (Obepi) – Enquête INSERM/TNS Healthcare/Roche.

Graphique 4 : Répartition de la population adulte obèse depuis 1997²¹



En ce qui concerne les enfants, la Direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques (DREES)²² des ministères sanitaires et sociaux, a publié, en septembre 2010, les résultats d'une enquête²³ réalisée en 2005-2006 chez 23 365 enfants de 5-6 ans, scolarisés en grande section de maternelle. Cette enquête nationale, déjà réalisée dans les mêmes conditions en 1999-2000, permet de suivre l'évolution de la prévalence de surpoids et d'obésité chez les enfants, depuis la mise en place du Programme national nutrition santé (PNNS) en 2001. Elle a permis de mettre en évidence une baisse significative de la prévalence du surpoids et de l'obésité entre 1999-2000 et 2005-2006, qui passe de 14,4% (dont 3,4% d'obésité) à 12,1% (dont 3,1% d'obésité), tout en soulignant des disparités sociales importantes. En effet, si la baisse de la prévalence est observée dans toutes les catégories sociales, elle est toutefois moins importante chez les enfants issus de familles défavorisées.

Peu de données existent sur la prévalence de l'insécurité alimentaire en **milieu rural**, et en particulier sur l'insécurité alimentaire. On peut toutefois citer un rapport réalisé conjointement par l'Inspection générale des affaires sociales (IGAS), et par le Conseil général de l'alimentation, de l'agriculture et des espaces ruraux (CGAAER) sur la pauvreté, la précarité et la solidarité en milieu rural, rapport rendu en septembre 2009. L'Annexe XIX en présente les principales conclusions.

21 Source : rapport ObEpi 2009.

22 Mise en place par décret du 30 novembre 1998, la DREES a une mission prioritaire : doter les ministères (Santé, Solidarité, Budget...), les services déconcentrés ainsi que les établissements, organismes et agences gravitant dans leur orbite, d'une meilleure capacité d'observation, d'expertise et d'évaluation sur leur action et leur environnement.

23 Guignon N, Collet M, Gonzalez L. La santé des enfants en grande section de maternelle en 2005-2006 - Rapport de la DRESS n° 737 - Septembre 2010.

4.3 - Les bénéficiaires de l'aide alimentaire

a. Nombre de bénéficiaires de l'aide alimentaire

Le nombre de bénéficiaires de l'aide alimentaire est calculé chaque année par les pouvoirs publics sur la base des données transmises par les quatre associations caritatives dites « têtes de réseau » qui bénéficient des denrées du PEAD et du Programme national d'aide alimentaire (cf. parties suivantes pour une description de ces structures). Les données nationales officielles n'intègrent donc pas les bénéficiaires qui ont recours à l'aide alimentaire au travers d'autres associations caritatives nationales ou locales.

Selon ces données, en 2010, 3,5 millions de personnes auraient bénéficié de l'aide alimentaire fournie par les associations « têtes de réseau », avec une augmentation de 25% par rapport à 2008. Compte tenu de la fragilité des chiffres disponibles, il est estimé que les bénéficiaires de l'aide alimentaire représentent environ 5,4% de la population²⁴.

Ce nombre de 3,5 millions de personnes est à mettre en relation avec les 8 millions de personnes environ considérées comme pauvres (données 2008) : indépendamment des réserves méthodologiques, près de 5 millions de personnes vivant en dessous du seuil de pauvreté n'auraient ainsi pas recours à l'aide alimentaire en France.

Tableau 2 : Nombre de bénéficiaires du PEAD (en millions)²⁵

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

En 2010, selon les déclarations des associations « tête de réseau » émergeant au PEAD, la répartition des bénéficiaires est la suivante :

- Fédération française des Banques Alimentaires (FFBA) : 740 000 individus inscrits ;
- Restos du Cœur (RDC) : 819 000 individus inscrits ;
- Croix-Rouge française (CRF) : 45 863 individus inscrits²⁶.

Le **nombre d'individus inscrits** correspond à la somme totale des différents individus inscrits, sur la période considérée, pour une aide alimentaire. Dans le cas de l'inscription d'un individu pour le compte d'un foyer entier, chaque membre du foyer doit être compté.

Le Secours populaire français (SPF) évalue pour sa part le nombre d'aides fournies aux individus inscrits. Cela représentait 1 344 669 personnes aidées en 2010.

Le **nombre de personnes aidées** correspond à la somme de toutes les personnes ayant reçu une aide alimentaire sur la période considérée. Dans le cas du passage d'une personne représentant un

24 Cette estimation se base sur une population française de 65 027 000 individus (données INSEE au 1er janvier 2011).

25 Source : Direction générale de l'alimentation (DGAL).

26 Ce chiffre ne représente pas le nombre total de bénéficiaires de la Croix-Rouge française. Il correspond au nombre de bénéficiaires inscrits dans les centres de la Croix-Rouge française des 8 départements émergeant directement au PEAD/PNAA (cf. page 47).

foyer, tous les membres du foyer doivent être comptés. Une personne recevant plusieurs fois une aide alimentaire sur la période doit être comptée plusieurs fois.

Les modalités de collecte des données présentent cependant des différences entre structures. Une illustration de ce manque de cohérence est l'impossibilité actuelle de quantifier le nombre de repas servis, car seuls les Restos du Cœur établissent un comptage réel. Les Banques Alimentaires estiment par exemple le nombre de repas servis sur la base de l'équivalence suivante : 500 g de nourriture distribuée = 1 repas - que ces 500 g soient de la farine ou des filets de poissons.

Ces difficultés illustrent l'intérêt de la mise en place des indicateurs d'activités prévus dans la Loi de modernisation de l'agriculture et de la pêche : nombre de bénéficiaires, nombre de familles, nombre de personnes qui passent par un organisme caritatif, profil des bénéficiaires (âge, sexe, etc.), denrées distribuées. Les premières données issues de l'exploitation de ces indicateurs concerneront l'année 2012.

En 2008, pour la première fois, le Baromètre Santé Nutrition a interrogé directement les individus sur leur éventuel « *recours, au cours du mois précédent, à des repas gratuits dans une structure d'aide alimentaire (Restaurants du Cœur, Secours populaire français, Croix-Rouge...) ou à une épicerie sociale ou solidaire* ». Redoutant d'induire une gêne et des refus de réponse chez les personnes enquêtées, les chercheurs de l'INPES avaient décidé de tester préalablement l'acceptabilité de cette question en ne la posant qu'à une partie de l'échantillon : les personnes vivant dans un foyer dont la somme totale des revenus était inférieure à 1 500 € par mois. Contre toute attente, il fut constaté que toutes les personnes interrogées ont accepté d'y répondre, ce qui témoigne de la faisabilité et de l'intérêt d'inclure ce type de questions dans les futures enquêtes.

En appliquant certaines hypothèses et des facteurs correctifs décrits dans le chapitre sur l'insécurité alimentaire du Baromètre Santé Nutrition, les auteurs ont estimé, à partir de cette question, qu'au moins 1 450 000 foyers avaient recours à l'aide alimentaire en France²⁷. Il convient cependant de prendre en compte la sous-estimation de ce chiffre en raison d'une étude portant sur un échantillon restreint, soumis à une question ne citant pas explicitement le recours aux paniers alimentaires, forme pourtant la plus courante d'aide alimentaire au moment de l'étude.

b. Critères d'accès à l'aide alimentaire

L'octroi d'une aide alimentaire est généralement soumis à l'étude de la situation économique du demandeur et de sa famille ou à une situation avérée de vulnérabilité ou de fragilité passagère. Le montant et la durée de l'aide sont fonction de la situation de la personne et/ou de la famille, de son évolution et de la structure à laquelle le bénéficiaire s'adresse.

Au niveau des Centres Communaux et Intercommunaux d'Actions Sociale (CCAS et CIAS – cf. chapitre 5.2 pour une présentation de ces structures), l'attribution des aides est validée par le conseil d'administration, par le président ou vice-président en cas de délégation de pouvoir, ou encore par une instance d'attribution interne (commission permanente d'attribution des aides par exemple). Les travailleurs sociaux constituent un échelon important dans la décision d'attribution puisque, pour 45% des CCAS et CIAS (tous types d'aide confondus), ils peuvent être autorisés par le conseil d'administration à signer des décisions d'attribution d'une aide relevant de la délégation de pouvoir accordée au président ou vice président par le conseil d'administration.

Comme l'a montré l'étude de l'Union Nationale des Centres Communaux d'Action Sociale (UNCCAS), publiée en octobre 2011²⁸, plus de 90% des CCAS et CIAS prévoient la possibilité d'attribuer l'aide alimentaire selon une procédure d'urgence de manière à ce que les usagers ne subissent pas un délai d'attente incompatible avec la nature de l'aide demandée (sauf dans le cas des bons d'accès à une épicerie sociale pour lesquels la proportion n'est que de 75%). Le plus fréquemment, dans le cadre d'une procédure d'urgence, l'instance responsable de la décision d'attribution de l'aide est une autorité du CCAS et CIAS distincte du conseil d'administration (par exemple le président ou vice-

27 Darmon N, Bocquier A, Lydié N. "Nutrition, revenus et insécurité alimentaire" -pp272-301, in Baromètre Santé Nutrition 2008 dir. Escalon H., Bossard C., Beck F. Saint-Denis, coll. Baromètres santé, 2009 : 424 p.

28 Guide « L'aide alimentaire des CCAS en pratique » - Octobre 2011. www.unccas.org.

président du CCAS et CIAS dans le cadre d'une délégation de pouvoir du conseil d'administration).

En outre, les aides à la personne octroyées par les CCAS et CIAS en matière alimentaire se caractérisent en général par la possibilité de les attribuer de manière répétée. Dans la très grande majorité des cas, une même aide peut ainsi être attribuée plusieurs fois par an à un même bénéficiaire : 98% des CCAS et CIAS attribuant des aides en espèces fonctionnent ainsi, 95% de ceux qui distribuent des chèques d'accompagnement personnalisé (CAP), 93% pour les bons alimentaires. Seul l'octroi des bons d'accès à l'épicerie sociale/solidaire est moins fréquemment renouvelé (84%) ; dans ce cas, l'accès est bien souvent donné d'emblée pour une période plus longue, ce qui facilite par ailleurs un travail d'accompagnement des bénéficiaires (l'accès à l'épicerie peut être prévu pour une période de trois mois par exemple).

Les volumes d'octroi sont néanmoins encadrés puisque 40% des répondants déclarent avoir posé des limites à l'attribution des différentes aides (la proportion atteint 48% pour les CCAS et CIAS octroyant des CAP ; elle est de 36% seulement dans le cas des colis).

Plus de la moitié des CCAS et CIAS fixent cette limite sur la base du nombre maximum de fois où l'aide peut être attribuée au bénéficiaire. Un peu moins fréquemment (dans environ 40% des CCAS et CIAS), l'octroi est encadré sur la base d'un montant maximum accordé à un bénéficiaire, à ne pas dépasser sur une même année. Le cas des bons d'accès à une épicerie sociale/solidaire est particulier : 56% des CCAS et CIAS qui en distribuent ont fixé une limitation de la période durant laquelle le bénéficiaire peut fréquenter la structure.

Concernant les critères d'éligibilité et de ciblage des publics (bénéficiaires de minima sociaux, familles monoparentales et personnes en attente de droits), il faut noter la diversité des pratiques des CCAS et CIAS. Ainsi, le critère de résidence (qui correspond au principe de spécialité territoriale²⁹) est cité de façon explicite par environ trois quarts d'entre eux, suivi par le critère de ressources. Plus de la moitié des CCAS et CIAS signale également le recours à des critères relatifs à la situation familiale, quel que soit le type d'aide considéré, à l'exception des bons d'accès à l'épicerie. Un quart des adhérents mentionne l'utilisation d'un critère de statut du demandeur (bénéficiaires de minima sociaux par exemple) pour la délivrance de bons alimentaires et de colis, et un cinquième dans le cas des aides en espèces. Enfin, les CCAS et CIAS fixent en moyenne au moins deux critères.

D'une manière générale, l'accès à l'aide alimentaire est subordonné au fait que le demandeur dispose d'un « **reste à vivre** » inférieur à un seuil donné (fonction des ressources et charges rapportées à la composition de la famille). Le rapport du Secours Catholique de 2009 « Ressources, crise et pauvreté » donne une définition du reste à vivre : « *Le reste à vivre individuel journalier de l'aide alimentaire résulte de la différence entre les ressources et les dépenses contraintes. Les ressources sont : salaires, prestations sociales, pensions, indemnités, retraites. Les dépenses contraintes sont : loyers et charges, assurances et mutuelles, fluides (électricité, eau, gaz, fuel), impôts, taxes et redevances, téléphone et internet, transport (essence, carte bus-métro), scolarité-cantine, garde d'enfants, remboursement de crédits.* »

Si le montant du reste à vivre s'avère le critère le plus souvent utilisé par les acteurs de l'aide alimentaire pour en déterminer l'accès, son mode de calcul peut varier considérablement selon les CCAS et CIAS et les associations. De ce fait, les seuils d'accès à l'aide sont également très variables selon les communes, ce qui conduit à une grande hétérogénéité géographique.

A titre d'exemple, pour la commune de Mourmelon dans la Marne, le calcul du reste à vivre pour l'accès à l'épicerie solidaire (cf. chapitre 5.2) est le suivant :

- ✓ Ressources = Salaires mensuels + Indemnités de chômage + Indemnités journalières + Revenu de solidarité active (RSA) + Allocations aux adultes handicapés (AAH) + Pensions d'invalidité + Pensions alimentaires + Retraites + Allocations logement + Prestations familiales + Autres ;
- ✓ Charges = Loyer + Charges locatives + Electricité + Chauffage + Eau + Assurances + Mutuelles + Impôts sur le revenu + Taxes d'habitation + Taxe foncière + Téléphones et Internet + Pensions alimentaires + Cantine + Frais de scolarité + Transports + Frais de garde ;

- ✓ Crédits et/ou prêts : somme des montants mensuels à rembourser (principal + Intérêts).

Reste à vivre = Ressources – Charges – Crédits

Ainsi, à Mourmelon, le seuil d'accès est par exemple de 300 € pour une personne seule et de 750 € pour un couple avec deux enfants. Pour un reste à vivre de 400 € par exemple, la famille recevra 85 €.

Pour le CCAS de Reims, le calcul du reste à vivre n'intègre pas les dépenses liées aux impôts sur le revenu, au téléphone (fixe ou mobile) et à Internet, à la cantine, aux transports, aux frais de scolarité... Le seuil d'accès est ainsi de 400 € pour une personne seule et de 900 € pour un couple avec deux enfants. Pour un reste à vivre de 400 € par exemple, la famille recevra un secours mensuel de 60 € et aura accès à l'épicerie sociale pour un panier d'un montant de 26 € (montant à multiplier par dix pour obtenir son équivalent en valeur commerciale).

Pour le Secours populaire français, si l'attribution des produits issus du PEAD et du PNAA est subordonnée à l'application de critères définis conventionnellement, ce n'est pas le cas des produits collectés et des achats (50% des approvisionnements). Le reste à vivre n'est ainsi pas systématiquement utilisé par le SPF comme un barème d'aide mais davantage comme un outil d'accompagnement et de diagnostic des situations de pauvreté. L'association explique cette situation par sa volonté d'adapter sa solidarité au terrain d'intervention et de ne pas contraindre les besoins dans des règles générales. Le travail d'évaluation, par l'accueillant, des situations individuelles, au coup par coup, est privilégié pour déterminer le volume et la durée de l'aide. Cette approche de réponse « sur mesure » tient à la grande proximité des structures du SPF avec leur terrain d'action. Au SPF, l'aide d'urgence est par ailleurs inconditionnelle, mais ponctuelle et donc limitée dans le temps.

Pour les Restos du Cœur, l'accueil des personnes est réalisé au regard de critères humanitaires, qui permettent à toute personne en détresse, quelle que soit sa situation, d'être accueillie et accompagnée sans discrimination. Depuis la création de l'association, conscients de ne pouvoir satisfaire toutes les demandes d'aide alimentaire, les responsables ont instauré pour la distribution des critères d'inscriptions afin d'être sûrs d'aider les plus nécessiteux. Ce barème de distribution est basé sur le reste à vivre, adapté à l'ensemble des charges et ressources du foyer et revisité chaque année. De plus, l'accueil aux Restos ne tient pas compte de la situation administrative des personnes, ni de leurs conditions de résidence sur le territoire. Ainsi, dans les centres de distribution, l'accès est gratuit et conditionné aux seules ressources selon le barème national. L'accès aux activités autres que l'aide alimentaire se fait sans condition de ressources. Néanmoins, chaque centre de distribution est susceptible d'adapter l'aide et l'accompagnement en fonction des difficultés rencontrées au-delà de l'application stricto sensu du barème, et ce suivant l'avis collégial des bénévoles en charge de l'inscription. Ainsi, le moment d'écoute et d'échange permis par l'accueil des bénévoles est un instant privilégié au cours duquel un diagnostic partagé peut être établi, permettant à l'association d'adapter ses mécanismes de solidarité, d'accompagner sans assister. Enfin, les personnes les plus en rupture et les plus éloignées des dispositifs d'aide peuvent bénéficier dans la rue d'une aide inconditionnelle, immédiate et gratuite sans qu'aucun justificatif ou inscription ne soient demandés.

c. Profil des bénéficiaires

Il n'existe pas à ce jour de profil type pour les personnes bénéficiant de l'aide alimentaire, tant au niveau du contexte de vie que de l'âge (bébé, enfant, adolescent, étudiant, adulte, personne âgée).

Le profil des bénéficiaires est très large : du retraité à l'étudiant, de la personne sans domicile fixe (SDF) à la famille rencontrant une difficulté ponctuelle - ce qui nécessite des réponses diversifiées qui s'étendent de la distribution de panier-repas ou de repas chauds à l'accès à une épicerie sociale qui met à disposition des denrées à cuisiner.

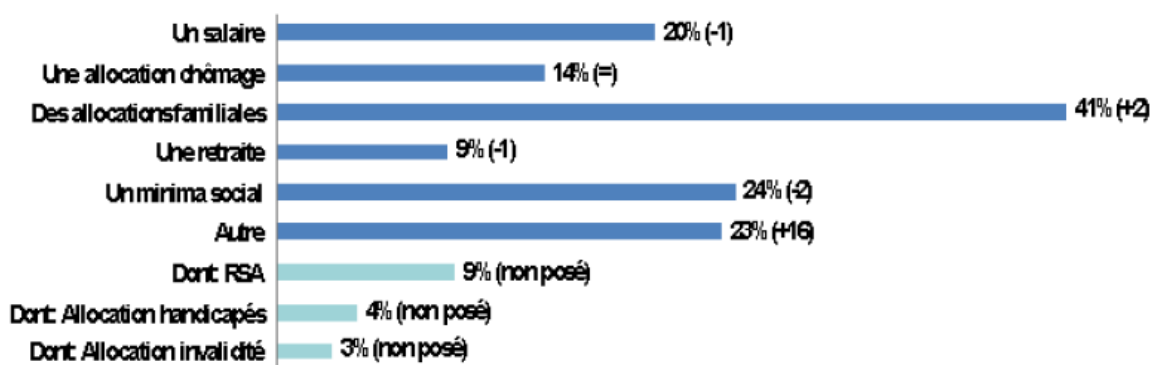
La troisième édition du baromètre biennuel de la Fédération française des Banques Alimentaires

(FFBA), issue d'une enquête menée en septembre 2010 par l'Institut CSA³⁰, apporte des informations sur le profil des bénéficiaires de l'aide alimentaire.

Selon les résultats de ce baromètre, le profil des personnes accueillies n'a pas fondamentalement changé entre 2006 et 2010. La **part des personnes salariées ou retraitées** est de 25% en 2006 ; 29% en 2008 et 26% en 2010. De même, la part des chômeurs se stabilise : passant de 10% en 2006 à 18% en 2008 et 19% en 2010.

On notera que la majeure part des revenus des personnes accueillies provient déjà d'une redistribution :

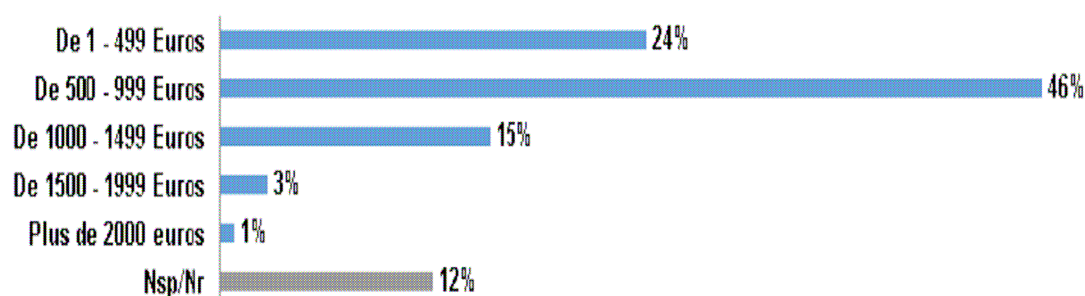
Graphique 5 : Sources des revenus des personnes accueillies par les partenaires associatifs des Banques Alimentaires³¹



Cependant, phénomène récent, la proportion de retraités est en augmentation : 30% des bénéficiaires ont moins de 5 ans de retraite, 13% ont de 5 à 9 ans de retraite et 4% ont plus de 20 ans de retraite. Le recours à l'aide alimentaire apparaît plus ancien pour les retraités que pour la moyenne, ce qui en laisse craindre la pérennisation.

Le fait notable est qu'une écrasante majorité des bénéficiaires de l'aide alimentaire (70 %) vit avec moins de 1000 € nets mensuels :

Graphique 6 : Revenus mensuels du foyer³²



30 Baromètre 2010 des Banques Alimentaires :

http://www.banquealimentaire.org/sites/default/files/dp_csa_2010.pdf.

31 Source : idem note précédente.

32 Source : idem note précédente.

Les travailleurs représentent une large part des bénéficiaires de l'aide alimentaire (26% de l'échantillon de l'enquête des Banques Alimentaires). C'est la précarité de leur emploi qui pousse ces personnes à se tourner vers l'aide alimentaire :

- 44% disposent d'un contrat qui n'est pas à durée indéterminée (+8 points depuis 2008), contre 37% de contrats à durée indéterminée (CDI) ;
- 86% des emplois sont à temps partiel (+18% depuis 2008), contre seulement 14% à temps plein (-18 points), les femmes étant très touchées.

Comme le constatait déjà le baromètre de 2006, **la majorité des personnes reçues (65%) dispose d'un logement fixe ou est hébergée.**

Selon les bénéficiaires, ce sont les dépenses de loyer (33% des dépenses) et d'eau et d'énergie (37%) qui sont les causes de leur déséquilibre financier.

Concernant les faits générateurs de la **précarisation de la situation des personnes accueillies**, on retiendra qu'en 2006, 25% des personnes ayant eu recours à l'aide alimentaire étaient seules avec des enfants, alors qu'en 2008 et 2010, cette proportion passe à 52 et 53%. Encore plus flagrant, si, en 2008, 47% étaient divorcées, séparées, veuves ou célibataires, ces catégories représentent aujourd'hui plus de 72% des personnes accueillies. Il apparaît donc clairement que l'une des causes de la précarisation est la rupture familiale ou une situation personnelle instable : 18% des personnes accueillies mettent en avant la séparation, 21% une perte d'emploi, 17% la maladie.

Selon la FFBA, ceci expliquerait le besoin d'accompagnement ressenti par une part importante des personnes accueillies qui, pour 49% d'entre elles, pensent qu'elles ont besoin d'un accompagnement en complément de l'aide alimentaire.

L'aide alimentaire représente en effet – selon les représentants associatifs – une porte d'entrée à l'écoute et au dialogue. Elle peut permettre de rompre l'isolement dans lequel sont plongées les personnes en situation de précarité et de restaurer une image parfois détériorée par la solitude, l'échec et les difficultés.

L'enquête réalisée en 2011 par l'UNCCAS³³, confirme les tendances mises en évidence par le baromètre de la FFBA. Deux tiers des CCAS/CIAS déclarent observer une évolution du profil des demandeurs des différentes aides alimentaires au cours des deux dernières années. En particulier, trois grandes catégories de publics sont en hausse :

- les personnes en situation d'emploi ;
- les familles monoparentales ;
- les retraités.

Enfin, l'étude ABENA³⁴ sur l'alimentation et l'état nutritionnel des bénéficiaires de l'aide alimentaire, réalisée par l'InVS en 2004-2005 auprès de personnes en situation de pauvreté recourant à l'aide alimentaire, comportait un volet « socio-anthropologique » visant à replacer l'organisation alimentaire des personnes ayant recours à l'aide alimentaire dans des trajectoires à la fois professionnelles, familiales et résidentielles.

Lors des entretiens, trois catégories empiriques se sont dégagées :

- **Les personnes « dépendantes » de l'aide alimentaire.** Il s'agit de personnes aux trajectoires migrantes, demandeurs d'asile ou « sans papiers » (parents protégés par la Convention européenne des droits de l'homme ne se trouvant ni régularisables, ni expulsables), ne disposant pas d'une autorisation de travail sur le territoire. Quand ils sont hébergés à l'hôtel (par l'État), il est le plus souvent interdit de cuisiner, ce qui renforce les difficultés alimentaires. Les colis de l'aide alimentaire ne sont alors agrémentés que d'achats ponctuels (condiments) et de ce qui peut être récupéré dans les poubelles.

33 Référence citée précédemment.

34 Référence citée précédemment.

- Les **personnes pour lesquelles l'aide alimentaire représente une « assistance »**. Il s'agit généralement de familles installées de longue date sur le territoire métropolitain et disposant de plus de 3 € par personne de reste à vivre³⁵ chaque jour. L'aide alimentaire reste majoritaire dans l'approvisionnement, complétée par les « hard discounts » ou les marchés où, en début d'après-midi, les marchandises sont bradées. Cette stratégie suppose, outre une capacité matérielle à transformer les produits frais, une information et une mobilité suffisante. Point important, on trouve aussi, dans cette catégorie, des « déclassés sociaux » qui ont par ailleurs conservé l'habitude de fréquenter les grandes surfaces, tout en se recentrant sur les produits d'entrée de gamme. La consommation de fruits et de légumes apparaît particulièrement problématique dans cette population dont les achats sont orientés par le meilleur rapport prix/calorie.
- Les **personnes pour lesquelles cette aide constitue un « soutien »**. Le plus souvent, pour ces familles, l'aide alimentaire représente un complément permettant des économies et une redistribution des dépenses vers d'autres postes. Elles n'ont pas renoncé aux magasins et aux marchés classiques, mais diversifient ainsi leurs sources d'approvisionnement. On trouve par exemple dans cette situation des travailleurs pauvres pouvant bénéficier d'apports en nature liés à des emplois à temps partiel.

d. Statut nutritionnel des bénéficiaires

Pendant de nombreuses années, les éléments disponibles sur l'état nutritionnel des personnes en situation de grande précarité étaient extrapolés des résultats obtenus en population générale auprès des personnes de condition modeste. Les résultats se révélant insuffisants, tant pour mettre en place des actions que pour en évaluer l'efficacité.

Suite au lancement, en 2003, du Plan alimentation insertion (cf. Chapitre 5.1.c), l'étude ABENA *sur l'alimentation et l'état nutritionnel des bénéficiaires de l'aide alimentaire* a montré que la moyenne mensuelle des dépenses alimentaires estimées par les sujets interrogés, se situe à 70 € par personne. Dans 50% des cas, la somme mensuelle allouée à l'alimentation est inférieure à 60 €. On peut noter que ces montants sont nettement inférieurs au seuil théorique strictement minimal pour respecter l'ensemble des recommandations nutritionnelles, de l'ordre de 3,5 à 4 € par jour et personne³⁶ (105 à 120 €/mois) pour l'alimentation à domicile, démontrant s'il en était besoin la nécessité de délivrer à ces personnes une aide alimentaire équilibrée.

L'aide alimentaire est le premier moyen de s'approvisionner pour plus des trois quarts des personnes interrogées, et pour la quasi-totalité des produits, à l'exception du pain et des boissons. Un quart des sujets déclarait prendre deux repas maximum par jour, et la moitié des personnes a déclaré n'avoir parfois ou souvent pas assez à manger.

Les fréquences de consommation des aliments montrent l'importance des féculents, consommés au moins trois fois par jour dans près de 50% des cas. Viandes, poissons ou œufs étaient consommés moins d'une fois par jour par 43% des répondants à l'enquête. C'est pour les produits laitiers et, plus encore, pour les fruits et légumes, que les taux de concordance avec les repères de consommation du PNNS sont les plus médiocres, puisqu'ils sont respectivement à 9,2% (par rapport à au repère de 3 produits laitiers par jour) et 1,2% (par rapport à celui de 5 fruits et légumes par jour), avec une corrélation entre les consommations les plus faibles et les situations socio-économiques les plus dégradées.

L'étude ABENA a ainsi documenté que l'alimentation de la population recourant à l'aide alimentaire est insuffisamment variée. La diversification constitue d'ailleurs le premier vœu exprimé par les intéressés (78%) lorsqu'ils sont interrogés sur les améliorations souhaitables de l'aide reçue. Selon les auteurs, les féculents étant relativement accessibles à bas coût, l'aide alimentaire se doit d'être améliorée pour rendre accessibles des aliments qui le sont peu actuellement, tels que les fruits, les légumes et le

35 Pour fixer les idées, le seuil de pauvreté alimentaire est compris entre 3 et 4 € par jour et par personne, ce qui est proche du reste à vivre d'un "Rmiste" en région parisienne.

36 Darmon N. Manger équilibré malgré la précarité. Soins. Supplément spécial Diabète, n°744, Avril 2010, S10-S12.

poisson.

Les résultats de l'enquête ABENA ont conduit à plusieurs actions concrètes :

- proposition de viandes, poissons, fruits et légumes aux associations dans le cadre du PNAA (besoins non pourvus dans le PEAD),
- ajout d'un critère « qualité nutritionnelle » pour la sélection lors des appels d'offres des PEAD et PNAA,
- création d'outils adaptés dans le cadre du Programme Alimentation et Insertion (PAI),
- soutien, via le PNAA, des chantiers d'insertion de récupération des fruits et légumes sur les marchés d'intérêt national (MIN), et des produits de la mer retirés des marchés,
- élaboration et diffusion auprès des associations de recommandations pour un panier d'aide alimentaire équilibré³⁷.

Pour évaluer l'évolution de l'état nutritionnel des personnes démunies, une enquête ABENA 2 est en cours de réalisation. Les résultats sont attendus pour le second semestre 2012 après une phase de recueil des données d'octobre 2011 à mars 2012.

e. Eléments de sociologie

Diverses sources sont mobilisées pour cette partie, qui resterait à approfondir, au regard notamment de publications récentes.

Les premiers éléments présentés ci-dessous sont issus des travaux de Christine César³⁸, socio-anthropologue qui travaille sur la question de l'alimentation des populations pauvres.

L'alimentation des populations pauvres doit être replacée dans un environnement systémique. En effet, pour ces populations, comme nous l'avons déjà noté plus haut, le problème principal n'est pas de se nourrir, mais de se loger. L'alimentation est une variable d'ajustement du budget et n'est souvent pas réellement perçue comme une question en tant que telle.

Ces populations ne sont pas déconnectées du contexte international, notamment grâce à la télévision. Elles disposent d'informations sur les sujets d'actualité tels que, par exemple, l'agriculture intensive, les tensions alimentaires dans les pays du sud, les grèves du lait en Normandie... Elles ont conscience des problèmes qui se posent entre ceux qui produisent et ceux qui consomment. Elles sont très sensibles aux questions de la faim dans le tiers-monde (dans des pays d'où elles sont parfois originaires). De ce fait, elles apprennent souvent à leurs enfants qu'il n'y a pas de problèmes en matière d'alimentation tant qu'ils ont à manger.

Cependant, les messages véhiculés par la télévision et la publicité sont associés aux repères « des gens normaux vivant dans un monde normal », c'est-à-dire des personnes qui peuvent se projeter dans le futur. Or, pauvreté et précarisation ne permettent pas de se projeter dans l'avenir. Les personnes pauvres se projettent dans un immédiat de 24 à 48 heures, ou aux prochaines vacances scolaires, avec le problème de la garde des enfants. Potentiellement source d'insécurité, demain est angoissant, le moindre imprévu pouvant rompre un équilibre budgétaire fragile.

Il apparaît par ailleurs qu'avoir recours à l'aide alimentaire suppose « d'avoir avalé sa honte » et d'abdiquer d'une certaine façon son autonomie, car c'est un système de don sans contre-don. C'est sans doute pourquoi beaucoup d'ayant-droits potentiels ne recourent pas à l'aide alimentaire. Certaines personnes préféreront glaner (fins de marchés, poubelles).

Selon le sociologue Serge Paugam³⁹, de l'École des hautes études en sciences sociales (EHESS), l'aide alimentaire peut être considérée, en termes politiques, comme un moyen d'encadrer les populations pauvres de plus en plus nombreuses. Par ailleurs, elle ne répondrait pas aux besoins

37 Darmon N. Recommandations pour un colis d'aide alimentaire équilibré. Information Diététique, 2008;4: 26-3.

38 Audition de Christine CESAR devant le groupe de travail du CNA, le 4 octobre 2011.

39 Paugam S. Les formes élémentaires de la pauvreté, PUF, Paris, 2005.

réels des populations concernées, ce que révèlent notamment les révoltes et les insoumissions qu'a connues le Québec, inventeur du système des banques alimentaires avec quinze ans d'avance sur la France.

Les sociologues soulignent que la prévalence de l'obésité et du surpoids chez les populations pauvres n'est pas due à un manque de connaissances des valeurs nutritionnelles des aliments. Il s'avère que ces populations effectuent des choix rationnels, dans le système de contraintes qui est le leur, en optimisant leur investissement financier dans des aliments nourrissants. De ce fait, acheter des fruits et légumes représente un effort financier très conséquent au regard du degré d'énergie apporté. Comme l'ont montré plusieurs publications, les contraintes budgétaires orientent les choix alimentaires vers une alimentation riche en calories⁴⁰ - mais pauvre en nutriments essentiels⁴¹-, associée *de facto* à des risques de surconsommation de calories et de déficiences nutritionnelles. Ceci suggère que les contraintes budgétaires participent de la forte prévalence de l'obésité et de maladies chroniques dans les populations les plus démunies⁴².

L'étude dite AidaFel⁴³, réalisée en 2010, a en particulier montré que les bénéficiaires de l'aide alimentaire qui reçoivent des fruits et légumes les préparent et les consomment, en étant conscients de leur valeur santé. Beaucoup les cuisinent et font en sorte de ne pas les gaspiller. Un travail réalisé par Christine César sur les glaneurs a également mis en évidence que ces personnes recherchent et apprécient les fruits et légumes. Ceci confirme que le principal frein à leur consommation reste leur accessibilité pour ces populations.

Enfin, à l'occasion d'une conférence organisée par le Fonds français pour l'alimentation et la santé (FFAS) le 14 février 2012, deux sociologues, Ana Masullo et Anne Dupuy, sont intervenues sur la thématique des « Représentations et stratégies alimentaires des personnes en situation de précarité »⁴⁴. Ces interventions, et la publication qui en est issue, sont riches d'enseignements sur l'alimentation des personnes en situation de précarité, allant au-delà des seules personnes bénéficiant d'une aide alimentaire.

Ainsi, la contribution d'Ana Masullo, « Paroles de femmes et de mères : ce que « nourrir » signifie en milieu précaire », relève notamment que, « face aux théories de la déstructuration des pratiques alimentaires chez les plus démunis [...], leurs pratiques répondent à des conditions de vie et matérielles particulières ». La structuration de ces pratiques résulte d'une conjonction entre moyens matériels et représentations liées à l'alimentation. « La flexibilité dans les pratiques au jour le jour s'avère une stratégie d'adaptation aux aléas caractéristiques de la précarité ». Par ailleurs, alors que les pays riches se caractérisent par une abondance alimentaire, ces personnes « doivent faire face à des privations dans un contexte qui amplifie leur sentiment d'exclusion. L'alimentation représente pour [elles] l'occasion de s'intégrer, de procurer aux enfants ce qu'il y a de mieux et de leur faire plaisir dans des situations de restrictions ». Enfin, le respect des recommandations nutritionnelles officielles aboutirait à la privation d'aliments plaisir, alors que passer à table est « le moment d'oublier les difficultés et de partager un moment convivial ».

La contribution d'Anne Dupuy, « L'alimentation des personnes en situation de « pauvreté installée » ou de « nouvelle précarité » », notamment des éléments sur les conséquences de l'appauvrissement sur les habitudes alimentaires, et les stratégies d'approvisionnement ; les canaux et modes

40 Darmon N, Ferguson E, Briand A. Do economic constraints encourage the selection of energy dense diets? *Appetite*, 2003;41:315-322.

41 Darmon N, Ferguson E, Briand A. A cost constraint alone has adverse effects on food selection and nutrient density: an analysis of human diets by linear programming. *J Nutr*, 2002; 132:3764-3771

42 Darmon N, Drewnowski A. Does social class predict diet quality? *Am J Clin Nutr*. 2008; 87:1107-1117.

43 Gaigi H, Darmon N. Une étude démontre la pertinence de la distribution de fruits et légumes via l'aide alimentaire. La santé de l'homme, revue de l'INPES, n°112, Mars-Avril 2011, p50-51. L'étude AidaFel, réalisée en 2010 avec le soutien du ministère chargé de la Santé, s'est appuyée sur le nouveau réseau d'approvisionnement des « Jardins de la Méditerranée » (cf. Annexe XV) pour mieux comprendre la perception des fruits et légumes par les différents acteurs de l'aide alimentaire en France, et pour tenter d'identifier les facteurs favorables à la consommation des fruits et légumes distribués par ce canal.

44 Voir au lien suivant : <http://www.alimentation-sante.org/Event/conference-representations-et-strategies-alimentaires-des-personnes-en-situation-de-precarite/>, ainsi que la Lettre scientifique n°4 du F FAS (<http://www.alimentation-sante.org/wp-content/uploads/2012/03/Lettre-scientifique-du-Fonds-N%C2%B04-fev-2012.pdf>).

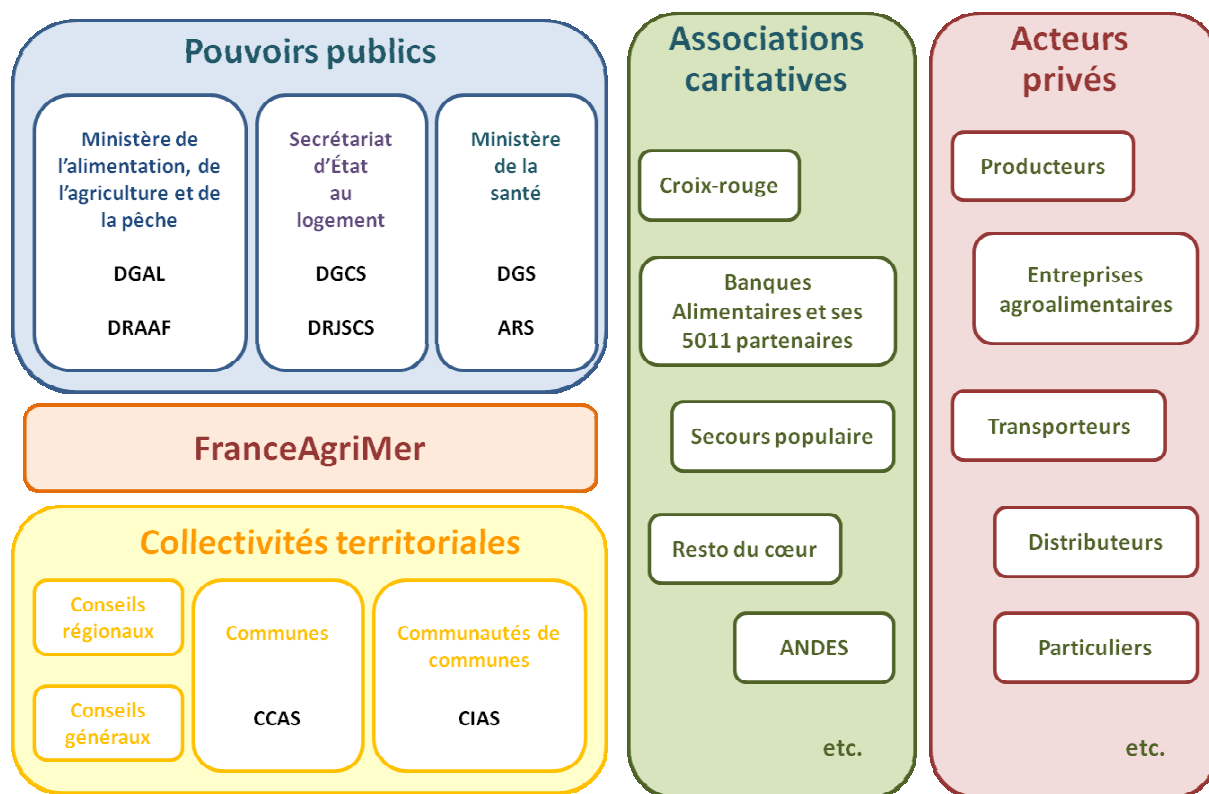
d'approvisionnement ; l'incidence de la précarité sur les rôles parentaux et les socialisations alimentaires enfantines ; et enfin sur le plaisir, la santé et la précarité.

5. LES DISPOSITIFS ACTUELS DE REDUCTION DE L'INSECURITE ALIMENTAIRE EN FRANCE

A l'heure actuelle, quatre grands types d'acteurs participent à la réduction de l'insécurité alimentaire et la réinsertion des bénéficiaires. Comme le montre le schéma suivant, il s'agit :

- des pouvoirs publics,
- des collectivités territoriales,
- des associations caritatives,
- des acteurs privés.

Figure 2 : Principaux acteurs de l'aide alimentaire en France



5.1 - Intervention des pouvoirs publics

Au niveau européen, le Traité de Rome, dans sa dernière version consolidée (24 décembre 2002), indique dans ses principes que l'Union a notamment **pour mission de promouvoir un niveau de protection sociale élevé et le relèvement du niveau et de la qualité de vie**. A cette fin, l'Union dispose entre autres d'une politique commune dans les domaines de l'agriculture et de la pêche. Le

Traité indique également, en son article 33, que **tout État membre de l'Union européenne doit répondre aux besoins vitaux de ses résidents** - lesquels incluent le besoin de s'alimenter. Le même texte expose les objectifs de la politique agricole commune (PAC) qui sont notamment de garantir la sécurité des approvisionnements et d'assurer des prix raisonnables dans les livraisons aux consommateurs (art. 32 et art. 33). Or, les personnes en situation de précarité ou d'exclusion ne peuvent avoir accès aux denrées alimentaires sur le marché à des prix raisonnables au regard de leurs moyens financiers.

Le système français de l'aide alimentaire a été renforcé en 1987 avec la mise en place du **Programme européen d'aide aux plus démunis (PEAD)** au niveau européen (voir infra).

En 2003, Dominique Versini (alors Secrétaire d'Etat chargée de la lutte contre la précarité et l'exclusion) lance le **Programme Alimentation et Insertion (PAI)**, dans le cadre du Plan National de Lutte contre l'Exclusion et en lien avec le Programme National Nutrition Santé. Le PAI a pour objectif d'accompagner la distribution de repas par des actions de sensibilisation et de réinsertion des bénéficiaires de l'aide alimentaire.

Le dispositif a été complété en 2004 par le **Programme National d'Aide Alimentaire (PNA)** qui constitue, avec le PEAD, le second pilier de l'aide alimentaire en France.

En 2009, une **charte pour un « Partenariat avec le secteur privé pour le développement de l'aide alimentaire »** est signée par Christine Boutin, alors Ministre chargée du logement, et les différents acteurs s'engageant à un travail collectif afin d'améliorer l'aide alimentaire, sur les plans qualitatifs, quantitatifs et de la distribution.

Plus récemment, l'adoption, le 27 juillet 2010, de la **Loi n° 2010-874 de modernisation de l'agriculture et de la pêche (LMA)**, a introduit pour la première fois en droit français une définition réglementaire de l'aide alimentaire, par son Titre I^{er}, relatif à la définition et à la mise en œuvre d'une Politique Publique de l'Alimentation.

En termes de gestion, les trois principaux ministères concernés sont ceux chargés de l'alimentation, de la lutte contre les exclusions et de la santé. L'aide alimentaire est en particulier gérée par :

- la **Direction Générale de l'Alimentation (DGAL)** pour le ministère de l'alimentation, de l'agriculture et de la pêche, de la ruralité et de l'aménagement du territoire (MAAPRAT) ;
- la **Direction Générale de la Cohésion Sociale (DGCS)** rattachée actuellement au Secrétariat d'Etat au logement dépendant du ministère de l'écologie, du développement durable, des transports et du logement (MEDDTL).

Ces deux administrations centrales s'appuient sur leurs structures déconcentrées.

Les directions régionales de l'alimentation, de l'agriculture et de la forêt (DRAAF) sont impliquées dans l'aide alimentaire :

- en déclinaison du PNA, les actions visant à offrir une alimentation équilibrée et diversifiée aux plus démunis constituent une des quatre lignes directrices de la circulaire 2010 « Plans d'action régionaux pour une politique de l'offre alimentaire sûre, diversifiée et durable » du MAAPRAT ;
- dans le cadre des comités régionaux pour l'alimentation (CRALIM), réunissant l'ensemble des acteurs en lien avec l'alimentation et animés par les services régionaux de l'alimentation des DRAAF, des groupes de travail peuvent être consacrés à l'aide alimentaire ; les CRALIM sont des lieux de concertation auxquels tous les acteurs qui le souhaitent peuvent participer ; la présence des collectivités territoriales varie en fonction des régions.

En 2010, le budget attribué par le ministère chargé de l'alimentation aux actions régionales était de 700 000 €. Sur le nombre conséquent de projets aidés, une cinquantaine traite d'aide alimentaire. Ces projets sont très variés (ex : mise en place de jardins collectifs, chantier d'insertion avec transformation de fruits et légumes, ateliers cuisine avec les personnes démunies, appui à la création des « Paniers de la Mer », d'épiceries solidaires, etc.).

Les directions régionales de la jeunesse, des sports et de la cohésion sociale (DRJSCS) et leurs déclinaisons départementales, les directions départementales en charge de la cohésion sociale⁴⁵, mènent des actions qui portent sur la mise en œuvre de la distribution des denrées, sur l'accompagnement des bénéficiaires dans le cadre du Programme alimentation insertion et sur des achats locaux complémentaires de denrées alimentaires. Ces actions reçoivent un financement total de 5 à 9 millions d'euros par an.

FranceAgriMer⁴⁶ joue également un rôle important dans la gestion des programmes européen et national.

a. Le Programme Européen d'Aide aux plus Démunis

Mis en place à la suite de l'hiver rigoureux de 1986-1987, le PEAD permet la distribution de produits alimentaires aux plus démunis, par l'intermédiaire d'organismes caritatifs, dans le cadre d'une procédure de troc de matières premières (viande⁴⁷, lait, céréales, sucre, riz) provenant des stocks d'intervention de la PAC contre des produits alimentaires fournis par des professionnels de l'agroalimentaire dans le cadre d'appels d'offre européens.

Le programme a connu plusieurs évolutions. En particulier, depuis 1992, un pays ayant besoin de denrées alimentaires peut utiliser les excédents d'un autre Etat membre. En 1995, face à la disparition progressive des stocks d'intervention, le dispositif a été modifié, lors du processus de réforme de la PAC, pour permettre dans certaines circonstances de compléter les stocks d'intervention par des achats directs de denrées alimentaires sur le marché (allocation d'une enveloppe financière aux Etats membres).

En France, quatre associations ont été désignées par le Gouvernement en 1987 pour bénéficier des denrées issues du PEAD : Fédération française des Banques Alimentaires, Restaurants du cœur, Secours populaire français et Croix-Rouge française. Elles font connaître chaque année leurs besoins, dans le cadre de l'enveloppe qui leur est allouée, aux services de l'État et à FranceAgriMer, qui a été chargé par l'Etat des procédures d'appel d'offre et de la passation des marchés (cf. Annexe VI).

Le PEAD représente actuellement moins de 1% du budget de la PAC au niveau européen, et permet de redistribuer des produits alimentaires à plus de 13 millions d'Européens démunis. Il est actuellement en cours de refonte (cf. chapitre 6).

Le budget consacré au PEAD a augmenté progressivement ces dernières années, notamment avec l'élargissement de l'Union à de nouveaux Etats membres. Il est ainsi passé de 300 millions d'euros en 2008 à 500 millions de 2009 à 2011. Ce budget sera maintenu pour 2012 et 2013, mais l'avenir du PEAD est en question à partir de 2014 (cf. chapitre 6.3).

Le tableau ci-après montre l'évolution des enveloppes budgétaires allouées au PEAD entre 2000 et 2011, ainsi que l'évolution des stocks d'intervention mis à disposition (têtes de colonnes grisées).

45 Directions départementales de la cohésion sociale (DDCS) et Directions départementales de la cohésion sociale et de la protection des populations (DDCSPP).

46 Créé le 1er avril 2009, FranceAgriMer est issu de la fusion de cinq offices agricoles : Ofimer, Office de l'Élevage, ONIGC, Onippam et Viniflor. Cet établissement public administratif placé sous la tutelle de l'État constitue un lieu d'échanges et d'arbitrage entre les filières françaises de l'agriculture et de la pêche.

47 La viande est supprimée depuis 2004.

Tableau 3 : Evolution des enveloppes budgétaires allouées au PEAD entre 2000 et 2011, et évolution des stocks d'intervention mis à disposition⁴⁸

Année	Total	Céréales	Riz	Produits laitiers			Viande bovine	Huile d'olive	Sucre	Céréales	Riz	Lait en poudre	Beurre	Viande bovine
				Lait en poudre	Beurre	Autres								
	€	t	t	t	t	t	t	t	€	€	€	€	€	
2000	209 307 000	186 415	116 525	14 176	13 560		5 487	19 000				24 662		17 375
2001	195 000 000	209 700	80 700		32 111			19 000		6 800	6 800	34 400		
2002	196 000 000	209 315	65 051		27 990		18 342					26 000		18 000
2003	196 000 000	225 717	71 504	41 222	2 105		16 865					26 000		16 000
2004	213 744 000	318 886	137 307	17 295	28 571		53					26 000		16 000
2005	211 485 649	283 480	133 381	25 469	33 677							181 941		
2006	259 414 144	500 778	153 500		41 500				12 847			46 846 591		
2007	274 826 513	662 995	60 396		28 132				47 884		2 581 050	82 378 070		
2008	305 109 562								65 109	85 744 216	14 975 603	159 693 732		
2009	496 000 000								98 598	133 363 318	40 624 074	252 400 089		
2010	478 000 000			65 290	51 148				34 832	59 815 140		101 880		
2011	480 000 000			93 899	1 543				9				12 369 083	

Suite aux réformes successives de la PAC, les stocks d'intervention ont pratiquement disparu pour la majorité des produits. Le recours au troc s'est progressivement réduit et est, certaines années, limité à un seul produit (le sucre en 2008 et 2009 par exemple). Ainsi, la proportion des produits achetés, qui représentait moins de 1% du budget total du PEAD entre les années 1997 et 2005, est-elle passée à 85% en 2008 et en 2009, conséquence de la forte réduction des tonnages de produits figurant dans les stocks d'intervention durant ces deux années.

L'évolution des stocks est cependant cyclique, avec de fortes variations. En 2011, la proportion de produits issus des stocks d'intervention (céréales, lait en poudre, quantités limitées de beurre) est à nouveau prédominante, supérieure à 97%, permettant à la Commission européenne de limiter le recours aux achats sur le marché. A l'inverse, selon les prévisions, il pourrait de nouveau ne pas y avoir de stocks d'intervention dans les années à venir.

L'année 2012 marquera cependant un tournant puisque, suite à l'arrêt de la Cour Européenne de Justice du 13 avril 2011, une diminution de 76% du budget du PEAD par rapport aux années précédentes a été envisagée, le limitant à la seule valeur des stocks d'intervention. Un compromis politique a néanmoins été trouvé par le Conseil des ministres de l'agriculture le 14 novembre 2011 et ratifié par le Parlement européen le 15 février 2012, accordant un sursis de deux ans au programme : le budget du PEAD est ainsi abondé à hauteur de 500 millions d'€ pour 2012 et 2013. Ces éléments sont détaillés dans le chapitre 6.3.

Tous les pays qui le souhaitent peuvent participer au PEAD, toutefois, en 2011, seuls 20 Etats

membres⁴⁹ sur les 27 que compte l'Union européenne ont demandé à bénéficier de ce programme. L'Espagne, l'Italie, la Pologne, la France et, dernièrement, la Roumanie, sont les pays recevant la plus forte proportion de ce budget.

Les pays qui n'y participent pas sont l'Allemagne, l'Autriche, les Pays-Bas, la Suède, Chypre, le Royaume-Uni et le Danemark. Deux raisons peuvent être identifiées, à savoir l'organisation spécifique nécessaire et la position de principe selon laquelle l'aide alimentaire relève de la politique sociale des Etats membres.

De ce fait, les droits de tirage définis pour 27 Etats sont par la suite répartis entre seulement 20 Etats.

Tableau 4 : Budgets alloués aux 20 pays participants au PEAD en 2011, par ordre décroissant⁵⁰

Pays participants au PEAD	Budget alloué (€)	Part du Budget total (%)
Italie	100 649 380	20,8
Pologne	75 320 186	15,6
Espagne	74 731 353	15,5
France	72 741 972	15,1
Roumanie	49 578 143	10,3
Portugal	20 513 026	4,2
Grèce	20 045 000	4,1
Hongrie	14 146 729	2,9
Bulgarie	11 042 840	2,3
Belgique	10 935 075	2,3
Lituanie	7 781 341	1,6
Lettonie	6 723 467	1,4
Finlande	5 725 175	1,2
Slovaquie	5 725 175	1,2
Slovénie	4 809 692	1,0
Irlande	1 196 457	0,2
Estonie	782 938	0,2
Malte	640 243	0,1
République Tchèque	120 462	0,02
Luxembourg	107 483	0,02
TOTAL	483 316 137	100

En 2011, la France a bénéficié de 15% du budget du PEAD, soit une enveloppe globale de 72,7 millions d'euros, sur un total d'environ 480 millions. Cette part a été relativement stable ces dernières années, alors que le budget global alloué à la France a, quant à lui, significativement augmenté.

49 Le nombre de pays qui participent au PEAD est variable selon l'arrivée de nouveaux « entrants » dans l'Union Européenne. En 2009, 2010 et 2011, ce sont respectivement 18, 19 puis 20 pays sur les 27 de l'Union Européenne qui ont participé au PEAD.

50 Source : DGAL.

Tableau 5 : Budget total du PEAD (en millions d'€), budget alloué à la France (en millions d'€ et en pourcentage), de 2007 à 2011⁵¹

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

b. Le Programme national d'aide alimentaire

Le PNAA a été mis en place par le Gouvernement en 2004, suite à la diminution des stocks d'intervention de la PAC et à l'arrêt des stocks d'intervention sur la viande, pour répondre aux besoins alimentaires non pourvus par le PEAD, et ainsi améliorer et diversifier l'aide alimentaire.

Ce programme national, géré par la Direction Générale de la Cohésion Sociale, comporte deux objectifs :

- **acheter des produits non fournis par le PEAD**, sous-consommés par les personnes les plus démunies et indispensables à l'équilibre alimentaire : viandes, poissons, fruits et légumes. Le Gouvernement alloue ainsi une enveloppe annuelle pour l'achat de produits alimentaires non fournis par le PEAD, par une procédure d'appels à concurrence identique à celle du PEAD mise en œuvre par FranceAgriMer. Les produits sont ensuite répartis entre les quatre associations « têtes de réseau » ;
- **soutenir des actions des associations caritatives** visant l'insertion et l'accompagnement des bénéficiaires (Programme Alimentation et Insertion, épiceries solidaires, Chantier d'insertion...), ou encore l'amélioration des approvisionnements et de la logistique (ANDES, Fédération des paniers de la mer).

Le PNAA est un programme pérenne, renouvelé chaque année. **Il est alimenté par l'Etat à hauteur de 7 à 10 millions d'euros par an :**

Tableau 6 : Budget du PNAA (millions d'€), de 2005 à 2010⁵²

	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Budget total du PNAA	10	10	10	20	10	21,2
dont fonds pour achat d'aliments	10	10	9,8	17,6	7,9	17,125
dont autres actions d'insertion, d'accompagnement ou fonctionnement des associations	0	0	0,2	2,4	2,1	4,075

51 Source : DGAL.

52 Source : DGCS.

A partir de 2007, une partie du budget du PNAА a progressivement été allouée aux actions d'insertion, d'accompagnement des bénéficiaires et au fonctionnement d'associations ne recevant pas les denrées provenant du PEAD et du PNAА.

L'année 2008 a connu une augmentation forte du budget du PNAА grâce à une enveloppe complémentaire visant à atténuer l'impact de la crise de 2007. Ainsi, sur les 20 millions d'euros dévolus à ce programme en 2008, 17,6 millions ont été consacrés à l'achat d'aliments.

c. Le Programme Alimentation et Insertion

Partant du double constat que les personnes qui reçoivent une aide alimentaire sont en difficulté, voire marginalisées (période de chômage, précarité financière, situation sociale difficile, etc.), et que ce sont également celles qui connaissent les plus importants taux d'obésité et de déséquilibres nutritionnels, Dominique Versini, Secrétaire d'Etat chargée de la lutte contre la précarité et l'exclusion, a présenté, le 16 septembre 2003, dans le cadre du Plan National de Lutte contre l'Exclusion, le Programme Alimentation et insertion (PAI - cf. Annexe VII).

Ce programme pérenne repose sur la volonté d'utiliser l'aide alimentaire comme point de départ pour recréer un lien avec les bénéficiaires et les aider à se re-socialiser ou à résoudre leurs difficultés (retrouver un emploi, ou bien améliorer leurs connaissances dans le domaine de l'hygiène ou de la nutrition...).

Le PAI a été à l'origine du lancement de l'étude ABENA (2004-2005) qui décrit le comportement alimentaire des personnes ayant recours à l'aide alimentaire, ce qui permet d'analyser de façon approfondie l'articulation entre l'aide alimentaire et les conditions de vie de ces personnes (cf. chapitre 4.3).

Le PAI repose sur un partenariat public-privé et associe la création de lien social avec la sensibilisation des bénéficiaires de l'aide alimentaire à l'équilibre alimentaire et aux recommandations du Programme national nutrition santé.

Pour le mettre en œuvre, différents supports vecteurs de message, destinés aux bénéficiaires de l'aide alimentaire, sont réalisés chaque année (calendriers, affiches...). Depuis 2006, des formations sont également réalisées par l'INPES pour soutenir les bénévoles et salariés en charge de la distribution.

d. Le Plan de relance pour l'économie de 2009

Dans le cadre du plan de relance pour l'économie de 2009, le Gouvernement a accordé une dotation exceptionnelle de 20 millions d'euros à différentes associations caritatives en charge de l'aide alimentaire aux plus démunis, pour leur permettre d'améliorer leurs systèmes logistiques et informatiques : ANDES, Croix-Rouge française, Fédération française des Banques Alimentaires, Fédération des paniers de la mer, Restos du Cœur et Secours populaire français.

Grâce au Plan de relance, les associations « têtes de réseaux » sont en cours d'amélioration ou de construction de leurs systèmes d'information jusqu'au lieu de distribution, pour assurer et parfaire la traçabilité des denrées collectées et distribuées. De même, une amélioration de la logistique a été réalisée avec l'achat de camions, de matériel de réfrigération, etc.

e. Le Programme National pour l'Alimentation

Le Titre I de la Loi de modernisation de l'Agriculture et de la Pêche n°2010-874 du 27 juillet 2010 concerne la mise en œuvre d'une politique publique de l'alimentation et a notamment pour objectifs :

- d'assurer à la population l'accès, dans des conditions économiquement acceptables par tous, à une alimentation sûre, diversifiée, en quantité suffisante, de bonne qualité gustative et nutritionnelle, produite dans des conditions durables ;
- d'offrir à chacun les conditions du choix de son alimentation en fonction de ses souhaits, de

ses contraintes et de ses besoins nutritionnels, pour son bien-être et sa santé.

La mise en œuvre de cette politique publique de l'alimentation intervient dans le cadre du Programme national pour l'alimentation, programme interministériel présenté par le Ministre chargé de l'Alimentation, Bruno Le Maire, lors de la séance plénière du CNA du 28 septembre 2010.

Le premier axe du PNA concerne directement l'aide alimentaire puisqu'il est intitulé « Faciliter l'accès de tous à une alimentation de qualité ». De nombreuses actions relatives à l'aide alimentaire y sont inscrites dans le chapitre « Mieux manger en situation précaire » (cf. Annexe VIII).

5.2 - Implication des collectivités territoriales

Les collectivités territoriales disposent de modes d'intervention variés dans le champ de l'aide alimentaire. Mise à part l'enquête menée récemment par l'UNCCAS⁵³, peu d'éléments de synthèse sont actuellement disponibles, que ce soit pour les interventions des Conseils régionaux, des Conseils généraux, des communes ou des communautés de communes. Ces informations sont le plus souvent collectées via les associations.

Si certaines des actions des collectivités territoriales sont coordonnées avec celles de l'Etat, cette articulation ne porte ni sur les budgets, ni sur la cohérence d'ensemble.

Les collectivités territoriales peuvent avoir des approches différentes selon les populations. A titre d'exemple, certains Conseils généraux ne prennent en charge que les personnes relevant directement de leur territoire, alors que d'autres ont des critères plus larges ; les départements interviennent généralement au niveau des minima sociaux, alors qu'ils ne se positionnent généralement pas concernant les personnes sans domicile fixe (SDF), les étrangers et les chômeurs en fin de droit, qui relèvent de la compétence de l'Etat.

Compétences des collectivités territoriales⁵⁴ :

La **commune** a notamment des compétences en matière d'action sociale et d'enseignement (gestion des écoles primaires publiques, dont la gestion de la restauration). En matière d'action sociale, la commune agit en complémentarité du département, par le biais de son CCAS (ou éventuellement d'un CIAS rattaché à l'intercommunalité à laquelle elle appartient), dont la mission principale consiste à animer une action générale de prévention et de développement social dans la commune. Cette action générale est déterminée à partir d'une analyse des besoins sociaux de la population. Cela se traduit notamment par l'accompagnement des démarches d'accès aux droits (domiciliation des personnes sans résidence stable, demandes d'aides sociales...), par l'octroi d'aides aux personnes en difficulté, par la gestion d'équipements et services ou encore par la coordination des interventions sur le territoire communal, notamment avec les acteurs associatifs.

Le **département** a en charge l'ensemble des prestations d'aide sociale, à l'exception de quelques-unes restant à la charge de l'Etat (cf. énumération précise par la loi du 22 juillet 1983). Ce rôle a été renforcé en 2004 : le département définit et met en œuvre la politique d'action sociale, en tenant compte des compétences confiées à l'Etat et aux autres collectivités, et en coordonnant les actions menées sur son territoire. Parmi les facettes variées de l'action sociale, figurent notamment :

- l'aide sociale à l'enfance, qui peut prendre la forme d'un soutien aux familles en difficultés financières ;
- l'aide aux personnes âgées, avec par exemple l'allocation personnalisée d'autonomie ;
- l'insertion sociale et professionnelle : le département pilote le dispositif de revenu de solidarité active (RSA) – ouverture des droits, conditions de versements des allocations, radiations, insertion. Le département pilote également le fonds d'aide aux jeunes (FAJ), destiné à favoriser l'insertion sociale et professionnelle des jeunes en difficulté (18 à 25 ans), via l'attribution d'aides et de secours temporaires en cas d'urgence. Son financement est assuré par le département, les autres collectivités, leurs groupements ou les organismes de

53 Référence citée précédemment.

54 Source : www.vie-publique.fr.

protection sociale concernés. Le président du Conseil général peut, par convention, en confier tout ou partie de la gestion à une/un ou plusieurs communes ou établissements publics de coopération intercommunale ;

- l'aide au logement (fonds de solidarité pour le logement uniquement financé par les départements).

Contrairement au département, la **région** n'a pas de compétences spécifiques en matière d'action sociale. Néanmoins, les Conseils régionaux assurent un rôle important en matière de formation professionnelle. Ils définissent et mettent en œuvre la politique régionale d'apprentissage et de formation professionnelle des jeunes et des adultes à la recherche d'un emploi ou d'une nouvelle orientation professionnelle (cf. loi du 13 août 2004). La région élabore ainsi un plan régional de développement des formations professionnelles et un programme d'apprentissage et de formation professionnelle continue. Par ailleurs, la région a en charge la construction, l'équipement et le fonctionnement des lycées, et donc des services de restauration collective de ces établissements.

Il faut souligner la quasi absence de données sur les relations entre les échelons locaux des associations et les collectivités territoriales. Il conviendrait de collecter les données relatives aux actions des 100 Conseils généraux (qui ne s'appuient pas tous sur les mêmes critères) et à celles des 36 000 communes, ainsi que, le cas échéant, celles des communautés de communes, pour avoir une vision consolidée.

Par ailleurs, du fait de l'absence d'indicateurs précis sur les publics concernés par l'aide alimentaire, peu d'administrations, en charge par exemple des personnes âgées ou des enfants, ne se sentent directement concernées par ce sujet précis.

Enfin, l'Etat semble se désengager des soutiens de proximité. En effet, en 2011, les DRJSCS n'ont pas eu de crédits fléchés pour l'aide alimentaire, mais une enveloppe globale dans un contexte de budget restreint. Ainsi, un certain nombre d'associations ont-elles reçu des courriers leur annonçant une baisse des aides et une suppression pour l'année suivante.

a. Détail des modalités d'intervention des CCAS et CIAS dans le domaine de l'aide alimentaire⁵⁵

Concernant les communes ou les communautés de communes, ce sont souvent les Centres communaux ou intercommunaux d'action sociale (CCAS et CIAS) qui gèrent l'aide alimentaire. Les critères d'accès à l'aide alimentaire utilisés par les CCAS et CIAS ont été détaillés dans le chapitre 4.3.b) et ne le seront donc pas dans cette partie.

Depuis quelques années, les politiques des CCAS et des CIAS connaissent une certaine adaptation (développement de dispositifs plus globaux tels les épiceries sociales...) du fait de la hausse des demandes mais également de la stagnation du budget. Ainsi, il convient de noter que la pression exercée sur ces structures en matière d'aide alimentaire s'accroît. En effet, deux tiers environ des CCAS et CIAS déclarent avoir observé une augmentation des volumes de demandeurs d'aides alimentaires au cours des deux années précédentes (2009 et 2010), et ce dans des proportions similaires quel que soit le type d'aide à la personne concerné. Il convient de noter qu'une proportion quasi identique de CCAS et CIAS mentionne une hausse du nombre d'octrois sur la même période.

Les modalités d'implication des CCAS et CIAS en matière d'aide alimentaire a fait l'objet d'un travail d'investigation mené par l'UNCCAS en 2010 et 2011 auprès de l'ensemble de son réseau, comptant 3 850 CCAS et CIAS adhérents. Un groupe de travail de quinze CCAS et CIAS a ainsi été constitué et une enquête a été conduite à partir d'un questionnaire adressé aux adhérents de l'UNCCAS. Le recueil de plus de 1 000 réponses a permis de dresser un panorama de l'implication des CCAS dans

55 Les différents chiffres et graphiques relatifs à l'activité des CCAS en matière d'aide alimentaire présentés dans cette partie sont extraits de l'étude « Les modalités d'implication des CCAS/CIAS en matière d'aide alimentaire », numéro 2 de la collection Enquêtes et Observations sociales, UNCCAS, octobre 2011. Le détail des différentes aides est présenté dans le guide « L'aide alimentaire des CCAS en pratique » publié par l'UNCCAS également en Octobre 2011 (cf. www.unccas.org).

le champ de l'aide alimentaire. Les résultats de ces travaux ont été présentés à l'occasion d'une journée nationale organisée sur ce thème le 5 octobre 2011⁵⁶.

De manière générale, l'aide alimentaire représente le premier champ d'intervention des CCAS et CIAS, puisque 68% des CCAS et CIAS déclarent mener une action dans ce domaine. L'aide alimentaire constitue ainsi l'intervention la plus fréquente parmi les actions de lutte contre les exclusions (des actions d'aide alimentaire sont mises en place par 96% des répondants intervenant dans ce champ). Les CCAS et CIAS fonctionnent, dans certains cas, sur la base d'un contrat passé avec les personnes aidées. Par exemple, face à un problème d'endettement, une aide alimentaire peut être proposée à la personne, qui s'engage à réduire sa dette, sur une durée de 6 à 9 mois.

Il n'y a pas de coordination systématique entre les CCAS et CIAS d'une part et les services sociaux des Conseils généraux d'autre part, lesquels ont une compétence générale en matière d'aide sociale. En général, les CCAS et CIAS s'occupent des personnes seules et des couples sans enfant, et les services sociaux départementaux des familles. En fonction des contextes locaux, des conventions peuvent être passées entre ces deux types de structures. A noter que les CCAS et CIAS n'ont alors pas connaissance des familles orientées directement par ces services vers les associations. Il leur est en conséquence difficile d'avoir une vision globale de l'ensemble des personnes aidées à l'échelle d'une commune.

Les **modalités d'action des CCAS et CIAS** en matière d'aide alimentaire sont les suivantes :

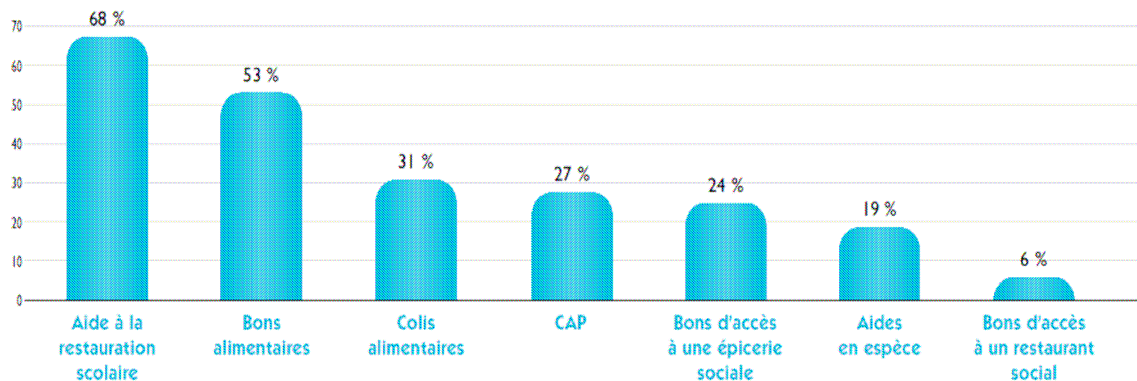
- **Les bons alimentaires** (proposés par 53% des CCAS et CIAS répondants) : les bons alimentaires existent depuis longtemps. Ils sont souvent utilisés dans les petites communes, qui ne peuvent pas développer d'autres moyens d'aide alimentaire. Ils ne peuvent être utilisés que pour l'achat de produits alimentaires, dans des magasins ayant passé un accord verbal ou une convention avec le CCAS ou le CIAS. Facilement utilisables dans les épiceries en milieu rural, les bons ne nécessitent pas de mise en place de régie et ne génèrent pas de surcoût pour les CCAS. Cependant, ils sont facilement repérables en caisse et, selon les acteurs de terrain, souvent jugés stigmatisants pour les bénéficiaires.
- **Les chèques d'accompagnement personnalisé**, ou CAP (distribués par 27% des CCAS et CIAS répondants). Ils se présentent sous la même forme que les tickets ou chèques restaurants fréquemment remis par les employeurs à leurs salariés, et permettent de faire des achats de produits alimentaires ou d'hygiène dans des magasins affiliés. Contrairement aux autres aides financières dédiées à l'alimentation, les CAP sont définis et encadrés juridiquement⁵⁷. Perçus comme moins stigmatisant que les bons alimentaires, ils sont plutôt utilisés dans les villes de taille importante, du fait notamment du coût de mise en place et de distribution. Ces chèques présentent néanmoins pour inconvénient de ne pas être acceptés dans tous les magasins et de devoir être utilisés avant le 31 décembre de l'année civile.
- **Les colis alimentaires** (distribués par 31% des CCAS et CIAS répondants) : les colis alimentaires (également appelés panier-repas ou paniers) sont souvent utilisés dans les petites communes, et ne le sont apparemment plus dans celles de plus de 200 000 habitants. Les Banques Alimentaires constituent la première source d'approvisionnement des CCAS et CIAS (58%) distribuant des colis alimentaires. 40% achètent par ailleurs des denrées directement. 11% bénéficient d'un approvisionnement gratuit, 9% font appel à des jardins d'insertions et autres. Enfin, un petit nombre fait appel à des associations (Restos du Cœur, Croix-Rouge, Secours catholique et ANDES).
- **Les bons d'accès à une épicerie sociale** (cités par 24% des CCAS et CIAS répondants) : ces bons permettent à leur bénéficiaire l'achat de denrées, mais uniquement au sein d'une épicerie à vocation sociale ou solidaire installée sur la commune ou le groupement de communes. Il peut s'agir notamment d'épiceries associatives gérées par le CCAS ou le CIAS (cf. ci-après).

56 Référence citée précédemment.

57 Article 138 de la loi n°98-657 du 29 juillet 1998.

- **Les bons d'accès à un lieu de restauration** (moins fréquents, seuls 6% des CCAS et CIAS déclarant cette intervention) : le CCAS ou le CIAS délivre au bénéficiaire un bon qui lui permet de prendre un repas dans un restaurant conventionné. Un second dispositif, **le restaurant social**, existe également depuis plusieurs années. Il s'agit d'un restaurant privé, géré par un CCAS ou un CIAS ou par une entreprise, liée par une convention passée avec le CCAS ou le CIAS. Tous les publics, bénéficiant ou non d'un bon d'accès, peuvent y consommer : il y a donc, ici, une dynamique intéressante de mixité, basée sur un partenariat public – privé.
- **L'aide à la restauration scolaire**, engageant le budget du CCAS ou du CIAS (modalité d'intervention qui concerne 68% des CCAS et CIAS répondants). L'attribution de cette aide est soumise à des critères d'admission, qui ne ciblent généralement pas les personnes les plus démunies. Par exemple, la condition de travail de l'un ou des deux parents est souvent un de ces critères. Ces critères sont cependant en évolution, permettant par exemple l'accès à cette aide à des familles monoparentales ou engagées dans un parcours d'insertion. Cette aide, limitée au primaire, peut se décliner selon trois modalités :
 - la tarification scolaire : gratuité ou tarif préférentiel (avec participation des familles), généralement prise en charge par la Ville, elle peut parfois l'être aussi par le CCAS, qui rembourse la Ville des montants correspondants ;
 - la prise en charge d'impayés de cantine ;
 - l'aide ponctuelle au paiement partiel ou total des factures (parfois en plus de la tarification).
- **Les aides en espèces** (19% des CCAS et CIAS répondants proposent cette aide directe) permettent aux bénéficiaires d'acheter ce dont ils ont besoin dans tous les commerces. Pour ce faire, le bénéficiaire reçoit un bon qui devra être converti en monnaie par le Trésor public. Lorsqu'il y a régie d'avance, l'aide est accordée en numéraire (l'utilisateur reçoit directement l'argent en espèces). Dans les deux cas, la somme n'étant pas fléchée, il est impossible de suivre l'utilisation des fonds.

Graphique 7 : Part des CCAS et CIAS ayant répondu à l'enquête proposant les différentes aides directes⁵⁸



Note de lecture : 68 % des CCAS/CIAS déclarent attribuer des aides à la restauration scolaire.

Les CCAS et CIAS gèrent par ailleurs différents types de structures dans le cadre de leurs actions d'aide alimentaire :

- 10% des CCAS ayant répondu à l'enquête de l'UNCCAS gèrent une épicerie sociale,
- 3% gèrent un restaurant social,
- 8% une autre structure relevant de l'aide alimentaire.

Par ailleurs, les épiceries mobiles sont en cours de développement, notamment dans les zones rurales.

b. Les épiceries sociales et solidaires

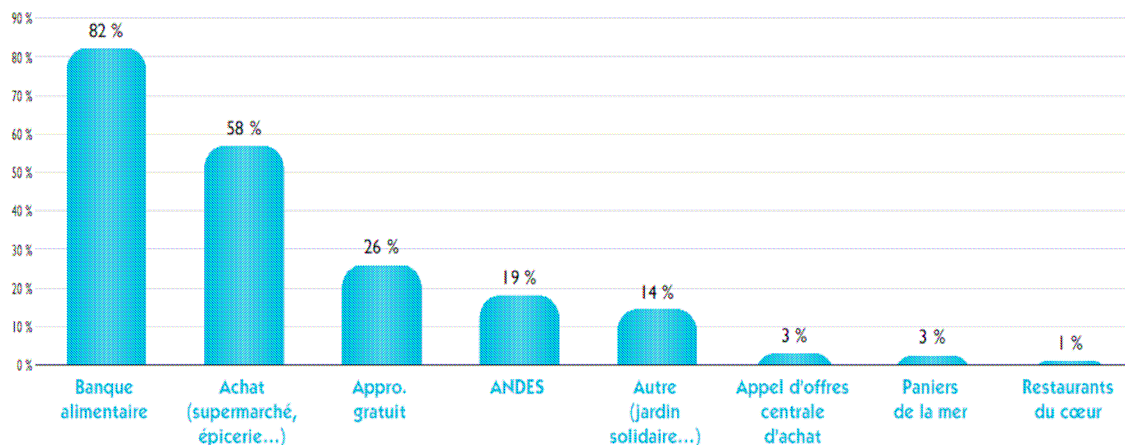
Nées de volontés communales et associatives il y a près de 20 ans, les épiceries sociales ont pour vocation de permettre aux personnes en situation de précarité de faire leurs achats en acquittant une participation financière de 10% à 20% du prix affiché.

Cette contribution vise à favoriser le sentiment de dignité et participe à la réappropriation de la gestion d'un budget. L'économie que font les personnes sur l'achat des produits alimentaires peut être utilisée à court terme sur d'autres postes (ex : logement, achat de matériels électroménagers, remboursement de dettes).

A l'origine, une épicerie « sociale » relève d'une municipalité ou d'une communauté de communes, et est donc essentiellement gérée par un CCAS ou un CIAS, et une épicerie « solidaire » procède d'un regroupement d'individualités ou d'associations qui font appel à des financements croisés (soutenue financièrement par un CCAS ou CIAS ou la ville). A l'heure actuelle, la distinction entre épicerie sociale ou solidaire tend à s'effacer. Les épiceries sociales (au nombre de 300 en France) et solidaires (196 dans le réseau ANDES) sont en majorité gérées par un CCAS ou un CIAS, ou exploitées par une association ou groupement d'associations avec financement de la commune ou du CCAS ou CIAS. L'implication des CCAS et des CIAS dans la gestion ou le soutien à une épicerie permet de garantir la pérennité du financement de l'épicerie.

Les épiceries sociales gérées par des CCAS et CIAS s'approvisionnent essentiellement auprès des Banques Alimentaires, puis par des achats.

Graphique 8 : Sources d'approvisionnement des épiceries sociales gérées par les CCAS et CIAS⁵⁹



Note de lecture : 82 % des CCAS/CIAS qui gèrent une épicerie s'approvisionnent auprès d'une banque alimentaire.

Les épiceries sociales ou solidaires sont actuellement en développement, ce dispositif ayant pour ambition de donner davantage d'autonomie aux bénéficiaires par rapport aux autres formes d'aide alimentaire. Son fonctionnement implique une concertation des acteurs locaux, en particulier des associations, et une mutualisation des actions afin de proposer un guichet unique aux bénéficiaires. Ainsi, la création d'une épicerie sociale ou solidaire dans une municipalité implique une réorientation des prestations proposées par les autres associations présentes pour une parfaite complémentarité.

La majorité des épiceries prévoit une participation financière des bénéficiaires pour l'acquisition de denrées alimentaires, afin d'éviter d'entrer dans une démarche d'assistantat et de préserver la dignité des bénéficiaires.

Cette participation varie selon les gestionnaires (CCAS et CIAS ou associations), et représente de 10 à 20% de la valeur des produits dans les épiceries sociales (participation aux frais logistiques).

Les épiceries se veulent des lieux d'accueil, d'écoute, d'échanges, qui proposent dans 76% des cas, en plus de la distribution alimentaire, plusieurs activités d'accompagnement des bénéficiaires permettant à ceux-ci de tisser du lien social : ateliers cuisine, sensibilisation à la nutrition, éducation budgétaire...

5.3 - **Implication des associations caritatives**

Le système de distribution directe de l'aide alimentaire aux plus démunis repose sur des structures associatives caritatives de type loi 1901. En effet, si le PEAD et le PNAA sont placés sous la responsabilité directe des pouvoirs publics, une fois achetées, les denrées alimentaires sont mises à disposition des plus démunis par l'intermédiaire des associations caritatives dites « têtes de réseau ». Ces dernières vont ensuite soit distribuer directement ces denrées à des bénéficiaires, soit les transférer à d'autres associations qui elles-mêmes les distribueront.

a. **Les associations caritatives dites « têtes de réseaux »**

Au nombre de quatre aujourd'hui (Fédération française des Banques Alimentaires, Restaurants du cœur, Secours populaire français et Croix-Rouge française), ces associations assurent depuis 1987 la totalité de la gestion des denrées issues du PEAD et du PNAA : transport des lieux de livraison aux lieux de distribution, stockage et gestion des stocks, traçabilité, etc. Elles rendent compte annuellement à l'administration du nombre de bénéficiaires et des volumes distribués.

La liste des associations désignées par le Gouvernement pour distribuer les denrées alimentaires issues du PEAD et du PNAA, ainsi que la clé de répartition des budgets entre ces quatre associations, sont restées quasiment inchangées depuis le lancement du PEAD en 1987.

Tableau 7 : Clé de répartition des budgets du PEAD et du PNAA⁶⁰

	Clé de répartition de 2005 à 2008	Clé de répartition 2009	Clé de répartition 2010	Clé de répartition 2011
Fédération française des Banques Alimentaires	42%	41,25%	41,3%	41,23%
Restaurants du cœur	27%	26,63%	26,6%	26,57%
Secours populaire français	30%	29,55%	29,5%	29,46%
Croix-Rouge française*	1%	2,57%	2,6%	2,74%

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

En 1987, la désignation de ces quatre associations par le Gouvernement ne se basait sur aucune procédure formalisée. De même, aucune obligation juridique autre que celles indiquées dans la réglementation communautaire du PEAD n'incombait aux associations désignées.

La répartition actuelle entre ces 4 associations ne rend plus compte de la réalité et ce système va prochainement être revu, puisque la Loi de modernisation de l'agriculture et de la pêche de 2010 prévoit dorénavant une habilitation des associations, qui permettra à d'autres associations d'émarger à ces programmes si elles le souhaitent (cf. Décret d'application n°2012-63).

Au-delà des denrées alimentaires fournies par les PEAD et PNAA, ces associations caritatives réalisent des opérations de collectes et/ou d'achats de denrées grâce à des dons de professionnels ou de personnes privées. Elles disposent d'antennes régionales et/ou départementales qui réceptionnent les produits livrés par les entreprises et sont chargées de les mettre à disposition dans des lieux de distribution répartis sur tout le territoire.

- **La Fédération française des Banques Alimentaires (FFBA)** coordonne et anime depuis 1984 le réseau des Banques Alimentaires et le représente auprès des pouvoirs publics et des partenaires nationaux. Elle regroupe à ce jour 79 Banques Alimentaires qui récupèrent gratuitement tout au long de l'année des denrées auprès de l'industrie agro-alimentaire et de la distribution (sur le modèle des Food Banks aux Etats-Unis), ainsi qu'auprès des particuliers, et bénéficient des denrées des programmes d'aide alimentaire européens et nationaux, puis les redistribuent à plus de 5 000 partenaires (ex : Croix-Rouge, Armée du salut, Entraide protestante, Saint-Vincent-de-Paul, Secours catholique, CCAS, CIAS, etc.) et des épiceries sociales ou solidaires, lesquels servent *in fine* les personnes démunies (cf. Annexe IX).
- **Le Secours populaire français** organise l'aide alimentaire autour de la distribution de panier-repas ou la mise en place de libres-services de la solidarité dans lesquels les familles et personnes à faibles revenus ou sans ressources peuvent choisir des denrées alimentaires ou des produits d'hygiène moyennant une participation financière symbolique. Ces denrées sont proposées au moyen des programmes européen et national, ainsi que par une intense activité de collecte et de partenariats nationaux et locaux. Les libres-services de la solidarité proposent aux personnes des espaces pour s'approvisionner à la mesure de leurs besoins tout en faisant des choix et en gérant leur budget. Le Secours populaire intervient également, au quotidien comme dans les situations d'urgence (grand froid, catastrophes...), en allant au devant des personnes qui ne font pas la démarche de solliciter de l'aide auprès des associations au moyen de dispositifs itinérants (solidaribus, maraudes)⁶¹, en apportant réconfort et collation. Des petits déjeuners sont également proposés aux personnes sans domicile dans certaines antennes de l'association. Par ailleurs, l'aide alimentaire est également organisée sur certains sites universitaires à destination des étudiants précaires. Dans toutes ces variantes de mise en œuvre, l'activité d'aide alimentaire conduite par les bénévoles du Secours populaire prend tout son sens dans l'accompagnement des personnes et vise, bien au-delà de la prestation d'approvisionnement, le renforcement du lien social. L'aide alimentaire peut constituer un moyen pour aborder d'autres problématiques vécues par les personnes accueillies (santé, logement, droits, accès aux loisirs, aux vacances, aux actions éducatives), selon une approche globale de l'individu qui permet de ce fait de trouver des solutions au-delà de l'alimentaire pour mettre en mouvement la personne dans une dynamique vertueuse (cf. Annexe X).
- **Les Restos du Cœur** ont été fondés par l'artiste Coluche en 1985, avec l'objectif de permettre aux personnes démunies d'accéder à une alimentation suffisante et équilibrée par la fourniture de repas gratuits. Tous les centres sont ouverts pendant la campagne de novembre à mars et un grand nombre restent ouverts le reste de l'année pour assurer la continuité de l'aide alimentaire et, surtout, suivre les familles dans leurs démarches de réinsertion. La distribution de panier-repas, qui vise à préparer quotidiennement un repas complet et équilibré pour tous les membres du foyer, est la principale activité. Les Restos du Cœur proposent également des repas chauds, pour ceux qui n'ont pas de toit, grâce à une centaine de camions et points repas chauds. Enfin, une aide spécifique pour les bébés est disponible dans 70 Restos Bébé du Cœur (cf. Annexe XI).
- **La Croix-Rouge française** propose une aide d'urgence attribuée gratuitement ou à un prix symbolique. La distribution alimentaire doit être adaptée aux besoins et peut donc prendre différentes formes au sein de la Croix-Rouge : paniers, repas chauds, repas partagés,

sandwichs, soupes... 90 épiceries sociales sont gérées par les bénévoles ou salariés de la Croix-Rouge française (cf. Annexe XII).

Tableau 8 : Nombre de bénéficiaires du PEAD/PNAA et de centres de distribution, et formes d'aide alimentaire par association⁶²

Association	Nombre de bénéficiaires du PEAD/PNAA	Nombre de centres de distribution	Formes d'aide alimentaire pratiquées
Fédération française des Banques Alimentaires	740 000	5 011 dont 532 centres Croix-Rouge française	En partenariat avec d'autres associations et CCAS/CIAS : - Paniers repas - Epiceries - Repas chauds et collations
Secours populaire français	1 344 669*	1 298	- Libres-services - Paniers repas - Maraudes
Restos du Cœur	819 000	2 000	- Paniers repas - Repas chauds - Aide spécifique bébés
Croix-Rouge française	45 863**	36**	- Paniers repas - Repas chauds - Maraudes

Chiffres PEAD 2010 (Source DGA)

* Nombre d'aides fournies aux individus inscrits

** Nombre de bénéficiaires inscrits et nombre de centres de distribution dans les 8 départements de la Croix-Rouge française émergeant directement au PEAD.

A noter : La Croix-Rouge française présente une situation particulière puisque seuls 8 de ses départements reçoivent des denrées en direct dans le cadre du PEAD et du PNAA. Les autres départements reçoivent des denrées issues du PEAD/PNAA redistribuées par les Banques Alimentaires. Ainsi, d'une manière générale, sur le territoire national, la Croix-Rouge française compte 550 000 bénéficiaires inscrits dans 1300 centres de distribution.

b. Les autres associations impliquées dans l'aide alimentaire

D'autres associations caritatives, qui ne participent pas directement à la gestion du PEAD et du PNAA, sont des acteurs majeurs dans la distribution de l'aide alimentaire en France à l'échelon national.

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

Au-delà des CCAS et CIAS et des associations « tête de réseau », **une multitude d'associations caritatives interviennent également au niveau local** (l'Entraide protestante, SOS bébés, Emmaüs, l'Armée du salut, Les petits frères des pauvres, le Secours catholique, le Samu social, L'institution

humanitaire pour la communauté juive de France, Saint-Vincent-de-Paul...), en s'appuyant la plupart du temps sur le réseau des Banques Alimentaires.

Ces associations locales peuvent bénéficier de produits issus des programmes européen et national, via le réseau des Banques Alimentaires ou de la Croix-Rouge, dont elles sont l'indispensable prolongement sur le terrain.

A titre d'exemple, la région Languedoc-Roussillon compte quelques 600 structures locales⁶³ qui mènent des actions d'aide alimentaire (cf. Annexe XVI). Dans la région Champagne-Ardenne, les Banques Alimentaires comptent 220 à 230 associations partenaires auxquelles elles redistribuent des denrées alimentaires.

Il n'existe pas de recensement et d'identification des multiples actions que celles-ci mènent sur le terrain.

c. Les différentes formes d'aide alimentaire proposées par ces associations caritatives

La multitude d'associations caritatives impliquées dans l'aide alimentaire conduit à mettre à disposition des personnes démunies des formes variées d'aides, directes ou indirectes.

- **La distribution de paniers / colis** : c'est le mode d'aide le plus courant bien qu'il tende à être de moins en moins utilisé. Un panier est en général conçu pour subvenir aux besoins d'une famille pour une à deux semaines et permettre de faire des repas complets. Le panier peut être soit préparé à l'avance par l'association, soit constitué avec le bénéficiaire.
- **La distribution de repas chauds** : ces repas peuvent être servis soit dans des centres fixes (centres d'accueil, restaurants sociaux), soit dans des centres mobiles (camionnettes « maraudes »...). Ils sont le plus souvent destinés à des personnes sans abri ou isolées (zone rurales). La distribution de repas chauds permet d'initier des contacts avec les personnes seules ou en rupture avec la société.
- **Les bons d'achat d'urgence** : ils peuvent être émis ponctuellement par des associations en coopération avec de grandes enseignes locales. Ils peuvent être dédiés à une famille d'aliments (viandes, légumes, etc.).
- **Les épiceries sociales ou solidaires, et les libres-services de la solidarité** : elles permettent aux personnes en situation de précarité de faire leurs achats contre une participation financière correspondant à 10% à 20% du prix affiché. Ce type d'intervention se développe actuellement car il est considéré comme favorisant l'autonomie des bénéficiaires par rapport à d'autres formes d'aide alimentaire (cf. chapitre 5.2.b).

L'aide apportée tient compte des différents modes de vie des personnes en situation de précarité ou d'exclusion (denrées consommables à froid ou à réchauffer, produits bruts ou élaborés, etc.), et tente de s'y adapter.

La répartition des différentes formes d'aide alimentaire varie selon les associations. Elle était par exemple en 2010 :

- Pour les Banques Alimentaires :
 - o Paniers : 69 375 tonnes (75%),
 - o Repas chauds : 11 000 tonnes (12%),
 - o Epicerie sociale : 9 250 tonnes (10%),
 - o Collations – Goûters - Petits déjeuners : 2 775 tonnes (3%) ;

- Pour les Restos du Cœur :
 - o Paniers : 76 580 tonnes (98,3%),
 - o Repas chauds : 1 320 tonnes (1,7%).
- Pour la Croix-Rouge française :
 - o Paniers : 2/3,
 - o Epiceries sociales et SAMU : 1/3.

Sauf cas d'urgence, une participation symbolique des usagers peut-être demandée. Son objectif est double : limiter le sentiment d'assistanat et préserver la dignité des bénéficiaires. Cette participation varie selon les associations caritatives, de 0,50 € pour les repas à 20% de la valeur des produits dans les épiceries sociales.

A l'inverse, dans le cadre de l'application de l'accueil inconditionnel, la particularité des Restos du Cœur est de développer une aide alimentaire gratuite ; l'accès à cette aide inconditionnelle se fait néanmoins sous condition de ressources.

Au Secours populaire, le respect de la dignité des personnes et le refus de l'assistanat implique également la possibilité d'une participation aux activités de l'association. Cette participation bénévole n'est pas conçue comme une contrepartie mais comme un moyen de se resocialiser en s'impliquant dans des activités et de « se remettre en mouvement ».

d. Les sources d'approvisionnement des associations caritatives

Les associations distribuant l'aide alimentaire peuvent s'approvisionner de différentes manières.

- L'obtention de denrées alimentaires dans le cadre des programmes européen et national **PEAD et PNAA** (cf. chapitre 5.1.a et b).
- Les **achats sur fonds propres des associations** caritatives : les structures d'aide alimentaire peuvent acheter directement les produits dans le commerce afin de compléter la gamme des denrées proposées, à partir du PEAD et du PNAA, aux bénéficiaires. Pour certaines associations, les achats directs auprès d'industriels, réalisés avec l'argent des donateurs, représentent le mode d'approvisionnement principal. Par exemple, plus de 70% des denrées et produits distribués par les Restos du Cœur sont achetés directement sur le marché, ce qui permet de diversifier les approvisionnements dans un souci d'équilibre nutritionnel.
- Les **dons en nature** de citoyens (cf. chapitre 5.5.a) ou le mécénat d'entreprises.
- Les **dons de produits** des producteurs agricoles locaux, des entreprises agroalimentaires, des grossistes ou de la distribution et la valorisation de **produits bruts invendus** (produits de la pêche et fruits et légumes - cf. chapitre 5.4).
- Les **collectes auprès de particuliers** (cf. chapitre 5.5.b).
- La mise en place de **jardins associatifs**.

La répartition de ces différentes sources d'approvisionnement était la suivante en 2010 :

- Pour les Banques Alimentaires :
 - PEAD/PNAA : 38,5% (35 613 tonnes),
 - dons des acteurs économiques : 48% (44 400 tonnes),
 - collecte auprès des particuliers : 13,5% (12 488 tonnes) ;
- Pour les Restos du Cœur (exercice 2009/2010) :
 - PEAD/PNAA : 36% (27 800 tonnes),
 - achats sur fonds propres : 45% (34 800 tonnes),

- dons des acteurs économiques : 13% (10 000 tonnes),
- collecte auprès des particuliers : 6% (5000 tonnes) ;
- Pour le Secours populaire français :
 - PEAD/PNAA : 55% (19 906 tonnes),
 - collecte auprès des particuliers : 37% (13 391 tonnes),
 - achats : 8% (2 895 tonnes).
- Pour la Croix-Rouge française :
 - o PEAD/PNAA (en direct et via les Banques Alimentaires) : 30%,
 - o Achats sur fonds propres : 35%,
 - o Collecte auprès des particuliers, distributeurs et industriels : 35%.

e. Quantité et qualité des produits alimentaires distribués par les associations caritatives

Les associations caritatives constatent quotidiennement sur le terrain que, pour une partie au moins des bénéficiaires, la principale préoccupation en matière d'alimentation est de satisfaire les besoins de leur famille.

Les quantités de produits alimentaires distribués peuvent être évaluées à partir des données transmises par les associations « têtes de réseau ».

Tableau 9 : Volumes issus du PEAD et du PNAA (tonnes), et volume total distribué (tonnes) par associations⁶⁴

Association	Volumes issus PEAD + PNAA (tonnes)*	Volume total de denrées distribuées (y compris PEAD + PNAA) (tonnes)**
Fédération française des Banques Alimentaires (FFBA)	34 552	92 500
Secours populaire français (SPF)	23 099	36 192
Restos du Cœur (RDC)	27 800	77 600
Croix-Rouge française (CRF)	2 273***	
TOTAL	87 724	

* Source DGAI 2010

** Source Associations 2010

*** Volumes distribués dans les 8 départements de la Croix-Rouge française émergeant directement au PEAD/PNAA

En moyenne, les volumes moyens distribués par bénéficiaire et par an sont de 125 kg/an pour la FFBA et de 94,6 kg/an pour les Restos du Cœur.

Les chiffres présentés ne reflètent pas l'ensemble des volumes distribués par les associations caritatives françaises puisqu'ils ne concernent que les 4 associations « tête de réseau » ainsi que les associations caritatives locales qui reçoivent des produits via les Banques Alimentaires (ces associations pouvant avoir par ailleurs d'autres sources d'approvisionnement non renseignées).

La qualité nutritionnelle des produits distribués par les associations caritatives a été évaluée grâce à l'enquête E3A⁶⁵, menée en 2005 auprès de 187 associations distributrices d'aide alimentaire pour décrire leur fonctionnement, et évaluer la valeur nutritionnelle de l'aide apportée aux bénéficiaires.

Les aliments les plus fréquemment distribués (par plus de 80% des associations) sont les céréales raffinées, les légumes secs, les biscuits secs et les céréales du petit déjeuner ; le lait, le fromage, les yaourts et les desserts lactés ; les fruits frais, les fruits et légumes en conserves, la confiture, le chocolat, l'huile, le beurre, le café, le thé et les petits pots bébé. En revanche, des aliments aussi courants que le pain, les œufs, les légumes frais, la viande (blanche ou rouge), le poisson (frais, surgelé ou en conserve) et les jus de fruits sont moins fréquemment distribués.

Lorsqu'il y a des achats par une association, ceux-ci ne semblent pas se porter plus spécifiquement sur un groupe d'aliments en particulier, mais plutôt sur les aliments peu ou pas distribués par la Banque Alimentaire. Les produits "d'épicerie" sont fréquemment achetés (41% des associations déclarent en acheter), mais également des produits laitiers, des matières grasses (principalement de l'huile), des féculents (notamment du pain frais), des fruits et légumes, de la viande, du poisson en conserve ou des œufs.

Les aliments qui manquent le plus fréquemment sont les fruits et légumes (72%). Le personnel interrogé déclare aussi un manque important d'aliments pour nourrissons, lait 1^{er} et 2^{ème} âges notamment.

Selon cette étude, le repas « type » est servi chaque jour à 70 personnes et il coûte 1,8 € en moyenne. Sa qualité nutritionnelle est bonne, comparable à celle de l'alimentation courante de la population générale, voire meilleure. Cependant, le repas-type apporte 850 calories, ce qui apparaît insuffisant pour des hommes sans domicile fixe qui n'ont pas la possibilité de faire 3 repas par jour.

Le panier type distribué est destiné à 4 personnes et pour 15 jours, il pèse 15 kg, a une valeur marchande de 26 € et apporte 24 000 calories, soit 800 calories par personne et par jour (soit approximativement 40 % des besoins énergétiques des bénéficiaires adultes). Les paniers ne respectent pas l'équilibre alimentaire car ils manquent de viande, de fruits et de légumes et contiennent trop de féculents raffinés, de matières grasses ajoutées et de produits sucrés et/ou salés. Ces déséquilibres résultent en grande partie des contraintes auxquelles sont soumises les associations qui délivrent en priorité à leurs bénéficiaires des aliments susceptibles d'être stockés, dit d'« épicerie ».

La mise en œuvre du Programme National Nutrition Santé en 2001, ainsi que les résultats des études ABENA 2004-2005 (réalisée auprès des bénéficiaires de l'aide alimentaire - cf. chapitre 4.2.c) et E3A 2005 (réalisée auprès des associations caritatives), ont participé à la prise de conscience de l'importance de mettre en place un véritable cadre de qualité nutritionnelle pour les denrées alimentaires distribuées aux plus démunis. Ainsi, depuis 2007, un soumissionnaire qui répond à un appel d'offre du PEAD ou du PNAA doit prendre en compte les exigences de composition nutritionnelle indiquées dans le référentiel produit.

Les recommandations du PNNS pour tendre vers une alimentation équilibrée ont été adaptées à l'aide alimentaire⁶⁶. Une distribution sera considérée équilibrée si elle contient :

- au moins 1/3 de son poids en fruits et légumes sous toutes leurs formes, dont au moins la moitié en fruits ;
- au moins 12% de viande, œuf ou poisson, dont au moins 1/4 de poisson ;
- 1/4 de produits laitiers, le fromage ne devant pas représenter plus de 10% du poids des produits laitiers ;
- au plus 1/4 de féculents (équivalent poids cuits), dont au moins la moitié de féculents non raffinés (légumes secs, céréales complètes, pommes de terre...)

65 Enquête E3A : Belin C, Dauphin A-G, Castetbon K, Darmon N, 2005, Enquête auprès des associations d'aide alimentaire, Ministère de la Santé, Paris : http://www.sante.gouv.fr/IMG/pdf/enquete_aidealim.pdf.

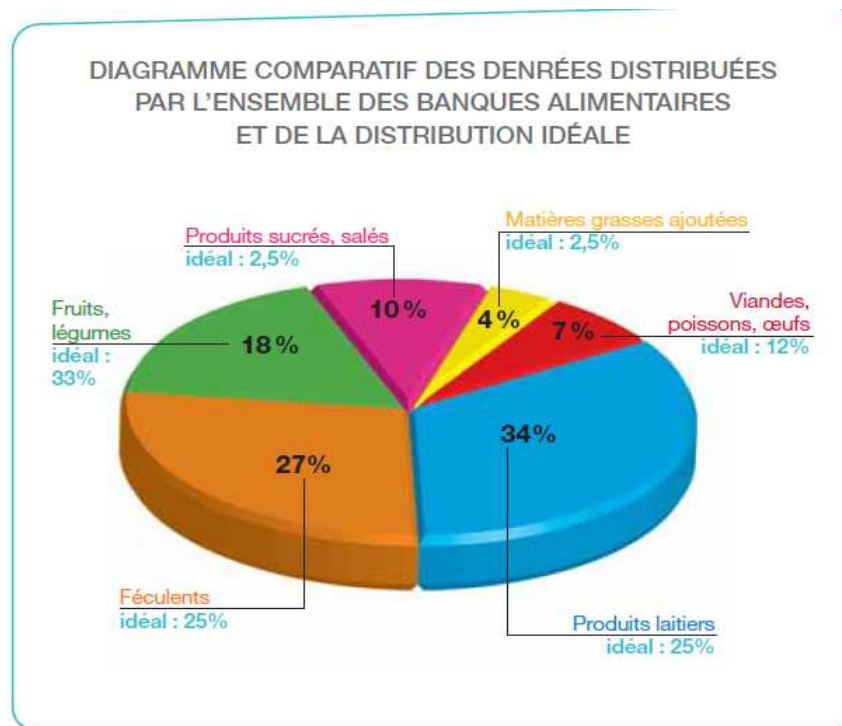
66 Darmon N. Recommandations pour un colis d'aide alimentaire équilibré. Information Diététique, 2008;4: 26-31.

- au plus 2,5% de matières grasses ajoutées, dont les 2/3 d'huiles végétales ;
- au plus 2,5% de produits gras et/ou sucrés et/ou salés.

Ainsi, la répartition donne la priorité aux aliments les plus nobles sur le plan nutritionnel, car ce sont ceux que les personnes défavorisées ont du mal à se procurer, c'est à dire les viandes, poissons, fruits et légumes.

Les associations veillent à se rapprocher le plus possible de ces recommandations, comme l'illustre le graphique ci-dessous comparant les recommandations aux denrées réellement distribuées :

Figure 3 : Diagramme comparatif des denrées distribuées par l'ensemble des Banques Alimentaires et la distribution idéale⁶⁷



La qualité sanitaire reste un impératif incontournable. Les règles sont les mêmes que pour tous les produits distribués en France. Afin d'assurer la sécurité sanitaire des denrées distribuées, un guide de bonnes pratiques d'hygiène (GBPH) relatif à la distribution de produits alimentaires par les organismes caritatifs⁶⁸ à destination des associations caritatives a été publié au Journal Officiel du 12 août 2011. Le haut niveau de traçabilité exigé et l'application du GBPH demandent une professionnalisation croissante des associations.

Le goût des produits distribués est suivi de très près par les associations car il influence directement les choix et l'appréciation des produits par les bénéficiaires. C'est d'autant plus vrai pour les produits dont il est recommandé d'augmenter les consommations dans cette population : viandes, poissons, fruits et légumes, etc. Ainsi, depuis 2007, dans le cadre des procédures d'appels d'offre des PEAD et PNAA, les échantillons envoyés à FranceAgriMer sont testés par une commission de dégustation composée de représentants des services de l'État (ministères et FranceAgriMer) et des associations. Chaque produit est noté par chaque dégustateur. La moyenne des notes obtenues est

⁶⁷ Source : Rapport d'activité 2010 des Banques Alimentaires.

⁶⁸ Guide de bonnes pratiques d'hygiène " Distribution de produits alimentaires par les organismes caritatifs" - Brochure n° 5943, Brochure 5943/Edition 2011, Journaux officiels (DJO), 2011, 136 pages, 21x29,7 cm, ISBN : 978-2-11-076672-4.

prise en compte dans la sélection des offres.

Enfin, l'appréciation et l'acceptation générales des aliments proposés par les bénéficiaires est un critère primordial pour les associations caritatives. Selon le rapport de décembre 2010 du groupe PNNS « Qualité gustative des aliments et environnement des repas : restauration scolaire, hospitalière et aide alimentaire »⁶⁹, plusieurs freins à l'appréciation positive des produits proposés peuvent être identifiés :

- manque de familiarité avec certains produits : les produits les moins connus des bénéficiaires sont souvent les moins choisis ;
- monotonie alimentaire : malgré le choix très large proposé, il arrive que le même aliment soit présenté régulièrement aux bénéficiaires (dans le cas de dons réguliers d'un même produit ou de la livraison d'un produit en quantité importante par exemple) ;
- maîtrise de la préparation du produit : préparation d'un légume (ex : asperge), mode de cuisson inconnu... ;
- mauvaise image des produits à date limite d'utilisation optimale (DLUO) dépassée, perçus comme des « aliments pour pauvres », ce qui illustre l'importance de la gestion des stocks.

Le rapport souligne par ailleurs que les bénéficiaires tendent à choisir les produits qui ont une bonne notoriété (produits de marque), ou qu'ils connaissent.

Fortes de ce constat, diverses actions sont mises en place par les associations pour améliorer l'appréciation des produits qu'elles proposent :

- diversification maximale de l'offre proposée ;
- amélioration de la perception des produits par les bénéficiaires : accompagnement lors du choix des produits, mise à disposition de supports d'information, de recettes, organisation d'ateliers sensoriels, d'ateliers cuisine, etc.

f. Les bénévoles

Le fonctionnement des associations caritatives repose en majeure partie sur l'implication des bénévoles.

Les seules associations dites « têtes de réseau » comptent⁷⁰ :

- Banques Alimentaires : 4 078 bénévoles (et 402 salariés dont 50% en emploi aidés) ainsi que 67 500 bénévoles dans les centres de distribution ;
- Secours populaire français : 82 000 bénévoles ;
- Restos du Cœur : 60 000 bénévoles (et 1 458 salariés en contrats aidés) ;
- Croix-Rouge Française : 52 000 bénévoles pour l'ensemble des activités de l'association, dont 12 300 en charge de l'aide alimentaire.

La sociologue Christine César⁷¹ souligne que les bénévoles, qui sont très souvent des personnes retraitées, sont aujourd'hui confrontés à des systèmes de contradictions de plus en plus fortes, du fait d'un décalage entre la motivation de leur engagement initial et de nouvelles contraintes :

- l'augmentation du nombre de demandeurs conduit de plus en plus le bénévole à répondre par la négative aux demandes, sur la base du reste à vivre ;
- les activités sont de plus en plus administratives, notamment pour monter les dossiers pour calculer le reste à vivre ;
- les activités se professionnalisent (par exemple en matière de traçabilité) ;
- le système d'aide alimentaire est peu lisible pour les demandeurs, qui perçoivent le bénévole

69 Rapport du groupe PNNS « Qualité gustative des aliments et environnement des repas : restauration scolaire, hospitalière et aide alimentaire » publié en décembre 2010 par le MAAPRAT : http://agriculture.gouv.fr/IMG/pdf/Rapport_GT_Gout_PNNS_final.pdf.

70 Ces chiffres peuvent se rapporter à l'ensemble des bénévoles d'une association qu'ils soient spécialisés ou non dans l'aide alimentaire.

71 Audition de Christine CESAR devant le groupe de travail du CNA, le 4 octobre 2011.

comme un prolongement de l'Etat, dans une fonction assez opaque et inaccessible ;

- certains demandeurs sont de plus en plus violents, l'agressivité constatée dans les lieux de distribution transforme le climat dans lequel s'exerçait auparavant le bénévolat.

D'autres facteurs de contradiction sont relevés :

- Les quantités de produits alimentaires collectées diminuent, sachant que ce sont les populations disposant de revenus faibles qui donnent le plus. Ces fractions de la population connaissant des difficultés économiques, les quantités données diminuent.
- Les produits qui seraient les plus intéressants, d'un point de vue nutritionnel, à distribuer sont ceux qui sont le moins collectés : les bénévoles se retrouvent seuls pour gérer ce paradoxe.
- La plupart des bénévoles, relativement âgés, ont connu les Trente glorieuses, et sont peut-être issus des générations les moins armées pour appréhender des populations qui n'ont connu, elles, que des situations de crises, même si des programmes de formation sont proposés aux bénévoles.
- Enfin, se pose la question d'une alimentation à deux vitesses. On propose en effet, à un segment de la population, une alimentation qui n'existe à l'identique nulle part ailleurs. On distribue par exemple des produits spécifiques, marqués « CE », par nature interdits à la vente (produits issus du PEAD). Aucun alcool n'est distribué, pouvant signer une suspicion de sur-consommation...

5.4 - Implication des acteurs économiques

Les acteurs privés interviennent principalement par des dons de denrées invendues et consommables. Toute la chaîne alimentaire est concernée, avec les producteurs primaires (agriculteurs, coopératives), les entreprises agroalimentaires, les acteurs du système de gestion logistique des denrées (grossistes) et les distributeurs.

Ces dons donnent droit à une réduction d'impôts égale à 60% de la valeur marchande des produits lorsqu'ils pourraient encore être commercialisés. Ces dispositions législatives françaises encouragent les dons, qui s'avèrent souvent fiscalement plus avantageux que la destruction des produits ou même leur vente à des « soldeurs » (magasins qui déstockent les produits de grande consommation à prix bradés).

a. L'amont de la filière (agriculteurs, producteurs, coopératives)

Les agriculteurs et coopératives peuvent **donner des produits bruts invendus** aux associations caritatives locales et régionales. Ces dons contribuent à la lutte contre le gaspillage alimentaire.

Il est parfois difficile pour les associations de gérer ce type d'approvisionnement en produits bruts « périssables » :

- les approvisionnements peuvent être très aléatoires et concerner des volumes importants d'une même denrée en une seule fois ou à intervalles répétés, d'où des difficultés de stockage et de redistribution ;
- les fruits et légumes, en particulier, nécessitent souvent un tri important par les bénévoles pour jeter ceux qui sont abîmés ;
- la transformation et le conditionnement des produits nécessitent une organisation et une gestion spécifique.

C'est pour remédier à ces difficultés logistiques et aux pertes qui y sont liées que des formes innovantes d'interventions associatives ont émergé ces dernières années avec des initiatives telles que les **chantiers d'insertion de valorisation des produits bruts invendus**, qui permettent d'allier à la fois :

- la lutte contre le gaspillage (collecte des invendus),
- l'aide alimentaire par la mise à disposition des associations caritatives de produits bruts ou transformés (poisson, fruits et légumes) qui complètent la gamme de produits déjà disponibles,

- et l'insertion professionnelle (contrats aidés avec accompagnement pédagogique des chômeurs à la reprise d'une activité professionnelle, voire la formation à un métier).

Les limites aux développements de ces chantiers d'insertion sont leur coût et la zone de couverture relativement limitée.

Parmi ces ateliers d'insertion, on peut citer :

- **L'ANDES** qui récupère des fruits et légumes invendus au niveau des MIN, les trie et, soit les met à disposition des associations distribuant de l'aide alimentaire, soit les transforme en jus de fruits ou soupes (cf. Annexe XIII).
- **La Fédération des Paniers de la Mer**, qui récupère les produits de la mer retirés du marché, les transforme (levée des filets de poissons, congélation) voire les cuisine, puis les livre à des associations caritatives (cf. Annexe XIV).
- **Les Jardins de la méditerranée (Imagine 84)** qui récupèrent des fruits et légumes consommables mais hors calibre ou en écarts de tri afin qu'ils soient, après tri et conditionnement, distribués par des associations caritatives (cf. Annexe XV).
- **Les Jardins de Cocagne**, etc.

Les **produits de retraits (fruits et légumes, poissons)**⁷² font l'objet d'un encadrement réglementaire européen (organisation commune des marchés dans le secteur des fruits et légumes, organisation commune des marchés des produits de la pêche) et national⁷³. Les procédures de retrait sont très encadrées par les Etats membres et la Commission.

Dans le cas des **fruits et légumes**, les retraits sont uniquement autorisés pour les producteurs adhérents à une organisation de producteurs. Ceux-ci peuvent en effet inclure cette mesure dans leur programme opérationnel, pour un montant plafonné à un pourcentage de la valeur de leur production. Ces mesures sont en général utilisées en période de sur-approvisionnement du marché et sous réserve que la destination de ces produits ne porte pas atteinte à l'écoulement normal de la production et à l'environnement. Les produits retirés ne peuvent en aucun cas revenir sur le marché et la distribution gratuite à des fins sociales ou caritatives est une des voies d'écoulement de ces produits. Dans ce dernier cas, l'Union européenne prend en charge les frais de distribution gratuite aux organisations caritatives, y compris les frais relatifs au triage et à l'emballage.

En 2010⁷⁴, 22,3% des opérations de retrait réalisées dans le secteur des fruits et légumes ont eu comme destination la distribution gratuite, et ce pour une quantité de 2 280 tonnes (41% d'endives, 33% de pommes et 24% de chou-fleur). Ces opérations ont eu lieu principalement de mars à juillet et en octobre. La FFBA a été le principal réceptionnaire en recueillant 77% du tonnage.

Néanmoins, la périssabilité des produits, l'éloignement entre lieux de production et lieux de consommation, les contraintes administratives associées à cette procédure de retrait et la faible indemnité perçue par les producteurs font que les volumes retirés du marché sont très faibles et, par conséquent, les volumes distribués à des fins sociales ou caritatives le sont également.

Dans le cas des **produits de la pêche**, le retrait aidé s'applique à la pêche fraîche offerte publiquement aux acheteurs par des pêcheurs membres d'une organisation de producteurs. Le poisson répond donc aux standards de qualité. Le retrait peut être mis en œuvre quand le poisson ne trouve pas preneur au prix minimum de retrait et s'il n'existe pas de possibilité commerciale ultérieure en congelé (cas où une mesure communautaire de report peut intervenir). Ce prix de retrait est fixé à un niveau bas et le pêcheur reçoit une indemnité comprise entre 50% et deux tiers de ce prix de retrait.

Le contexte d'amélioration relative du marché en 2010, qui s'est poursuivie en 2011, ainsi que les mesures prises par les organisations de producteurs pour le limiter, font que le retrait est en baisse.

72 Sources : http://europa.eu/legislation_summaries/agriculture/agricultural_products_markets/111065_fr.htm et http://europa.eu/legislation_summaries/maritime_affairs_and_fisheries/fisheries_sector_organisation_and_financing/166002_fr.htm

73 Fruits et légumes : Règlement (CE) n°1234/2007, Règlement (CE) n°1580/2007, Règlement (UE) n°687/2010, et Décret n°2008-966.
Poissons : Règlement (CE) n°104/2000 du Conseil et Règlement (CE) n°2493/2011 de la Commission.

74 Source : FranceAgriMer.

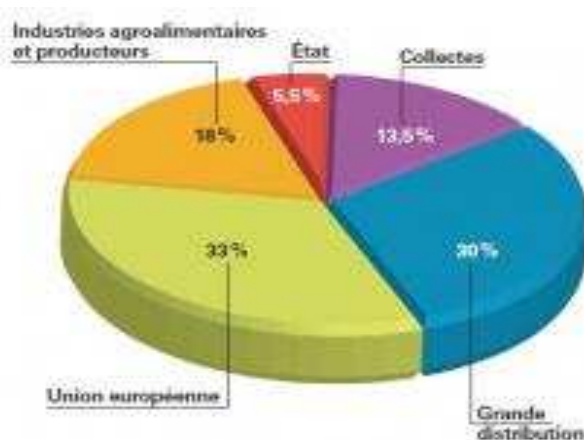
En 2010⁷⁵, 2 277 tonnes ont fait l'objet d'une mesure de retrait, dont 8,4% ont été destinées à la consommation des personnes démunies (quasiment 75% ont été destinés à l'alimentation animale). Le poisson est une denrée fragile, avec des modes de consommation typés, exigeant un savoir-faire et une logistique pointus. De plus, pour la plupart des espèces, les volumes sont souvent faibles, dispersés le long des côtes, impossibles à traiter par les associations caritatives, ou bien subitement très abondants et donc sans lendemain.

Les dons de lait sont aussi une contribution importante de l'amont agricole. Chaque année, les producteurs de lait qui le souhaitent sont invités à stipuler aux laiteries le volume qu'ils veulent donner. Il est possible d'offrir jusqu'à 3 000 litres de lait. Cette quantité est déduite de la facturation. Les laiteries assurent gratuitement la collecte des volumes en dons et leur transport vers les entreprises qui les transforment essentiellement en lait de consommation, beurre ou poudre de lait. Ces volumes doivent être transformés puis remis gratuitement aux associations caritatives. Seuls les frais de transformation ou d'emballage sont pris en charge par les associations.

b. Les industries alimentaires, grossistes et distributeurs

Les dons en nature ou en produits des entreprises agroalimentaires, des grossistes ou des distributeurs constituent une part majeure des approvisionnements des associations. Les enseignes du commerce et de la distribution fournissent ainsi 29,5% des produits collectés par les Banques Alimentaires. Viennent ensuite les industries agroalimentaires et les producteurs qui fournissent 18% des produits collectés.

Figure 4 : Origine des denrées collectées par les Banques Alimentaires⁷⁶



La pratique du don alimentaire se noue le plus souvent à l'échelon local, l'initiative se prenant le plus souvent directement entre le directeur du magasin et le représentant local de l'association.

Les dons des acteurs économiques concernent généralement des produits qui ne peuvent pas ou ne peuvent plus être mis sur le marché tout en restant consommables, comme par exemple des produits étiquetés en langue étrangère ou des produits proches de leur date de péremption.

- Pour les **enseignes de la grande distribution**, tout ce qui ne peut être vendu peut être donné (sous réserve d'une qualité sanitaire satisfaisante et que les produits répondent aux obligations réglementaires). Il ne peut cependant pas y avoir, par construction, d'engagement

75 Source : FranceAgriMer.

76 Source : Banques Alimentaires.

sur les volumes. En effet, le don au quotidien résulte « d'erreurs de gestion », notamment lorsqu'il s'agit de produits qui arrivent à proximité de leur date limite de consommation. Certaines enseignes retirent les produits des rayons à J-2 ou J-3 de la DLC, mais la politique commerciale reste propre à chaque directeur de magasin, et d'autres préféreront brader les produits proches de la DLC.

D'un point de vue économique, la grande distribution ne peut s'engager à faire « plus d'erreurs ». La position des enseignes est donc d'améliorer la pratique du don au quotidien (amélioration des contacts avec les associations locales, planning de collecte, etc.), sans engagement d'augmentation de volumes, et de s'impliquer au maximum dans les grandes collectes nationales (convention cadre du 19 avril 1996 entre la Fédération des entreprises du Commerce et de la Distribution (FCD) et la FFBA).

Par ailleurs, de plus en plus d'enseignes font bénéficier les réseaux associatifs de produits au départ de leurs plates-formes d'approvisionnement. Par rapport à la récupération de produits en magasins, ces produits présentent l'avantage d'avoir des DLC plus importantes (7 à 10 jours).

- Pour les **industries alimentaires**, au-delà de la participation de certaines entreprises aux appels d'offre des PEAD et PNAA, le don est souvent une solution pour écouler un surplus lié à un changement de packaging, à un changement de recette, à des invendus, ou à l'occasion d'un changement de gamme ou de l'arrêt de commercialisation d'un produit.

Les industriels de l'agroalimentaire donnent aussi aux associations des produits dits « en fin de stock ou fin de promotion ». Pour ces produits, la DLUO est trop proche pour qu'ils soient distribués par la grande distribution (à ne pas confondre avec la DLC qui est une date de péremption, c'est-à-dire une date au-delà de laquelle le produit ne doit plus être consommé).

Comme pour les distributeurs, les pratiques dépendent de la politique de l'entreprise. Ainsi, certaines entreprises font le choix de vendre les produits qui ne sont pas sortis des entrepôts de l'entreprise pour diverses raisons (surplus de stocks, surplus de promotions) à des « soldeurs », tandis que d'autres feront le choix de privilégier les associations d'aide alimentaire.

L'entreprise peut trouver à la pratique du don alimentaire des avantages humains (l'entreprise et ses salariés s'engagent dans une démarche solidaire, à travers un projet collectif qui peut être fédérateur au sein de la structure), relationnels, d'image ou même financiers.

Cette démarche implique cependant un effort d'organisation interne, pour organiser et expliquer la démarche. Il convient donc d'éviter tout autant une vision angélique, qui consisterait à croire en la générosité spontanée et naturelle de l'acteur économique, et une vision manichéenne, qui considérerait que l'acteur économique réalise ce geste uniquement pour renforcer son image ou pour augmenter ses profits.

Pour améliorer la pratique du don alimentaire, Christine Boutin, ministre du Logement et de la Ville, en charge de la Lutte contre l'Exclusion, annonce, au printemps 2008, sa volonté de mettre en place un partenariat avec l'ensemble des acteurs privés impliqués dans l'aide alimentaire (industriels et distributeurs, mais aussi logisticiens, transporteurs, équipementiers...). A son initiative, les acteurs économiques se réunissent à plusieurs reprises avec les associations d'aide alimentaire.

- **La charte « Partenariat avec le secteur privé pour le développement de l'aide alimentaire »**⁷⁷, a ainsi été signée en mars 2009 à l'initiative de Christine Boutin – alors Ministre du Logement en charge de la lutte contre l'exclusion. Cette charte formalise et structure la dynamique d'aide aux plus démunis, avec pour objectif l'optimisation de la coordination entre tous les acteurs concernés : associations caritatives d'une part, secteur privé d'autre part (entreprises de l'alimentation, distributeurs, logisticiens, équipementiers, etc.).

Au fil des réunions initiées par Christine Boutin, a également émergé la notion de bonnes pratiques du don, ainsi que le besoin de formaliser un document qui les recense, à destination des opérateurs privés.

- **Le guide ANIA-FCD de bonnes pratiques du don alimentaire** a été publié en juillet 2009⁷⁸. Il vise à faire connaître les bonnes initiatives qui existent déjà en matière de don, mais aussi les points qui pourraient être optimisés pour le rendre plus efficace. Son objectif est de donner aux distributeurs et industriels les clés pour une meilleure pratique et une simplification des charges administratives lors des dons alimentaires. Il aborde les questions de sécurité sanitaire, de nutrition et de logistique, les conditions fiscales du don, ainsi que les interlocuteurs à contacter en fonction de la situation dans laquelle se trouve l'entreprise donatrice.

Ces échanges entre les acteurs économiques et les associations ont permis **d'identifier les freins aux dons de produits**, la plupart du temps en raison d'une méconnaissance, par les entreprises, des possibilités de dons et de la manière de procéder, mais aussi de certains freins réglementaires. Parmi les freins identifiés, figurent :

- **La réglementation**, qui prévoit une destruction des « sous-produits animaux appartenant à la catégorie 3 »⁷⁹. Ainsi, du fait de cette réglementation, les produits d'origine animale ou les aliments contenant de tels produits, une fois périmés en grande surface (ou proches de la DLC et retirés des rayons pour des raisons d'image) sont considérés comme des sous-produits animaux appartenant à la catégorie 3 et ne peuvent donc plus être utilisés pour l'alimentation humaine. Leur destruction par les grandes surfaces devient obligatoire notamment pour empêcher le glanage des poubelles des magasins.
- **Le cas des produits qui portent une Date Limite de Consommation**, pour lesquels il faut tenir compte, lors du don, du délai en-deçà duquel le produit ne pourra pas être remis à un bénéficiaire ; en effet, les associations n'ont pas le droit de distribuer un produit dont la DLC est dépassée (on notera que, pour les Dates Limites d'Utilisation Optimale (DLUO), les règles peuvent être plus souples au sein d'une association que les règles en vigueur dans la grande distribution).
- **La conformité d'étiquetage** : par exemple, une boîte de petits pois en conserve étiquetée en langue étrangère peut être donnée à des associations pour être cuisinée, mais pas pour être distribuée individuellement à des personnes démunies. La méconnaissance de cette nuance peut conduire un industriel à détruire des denrées qui auraient pu être données. Pour remédier à cela, la DGAI a publié en novembre 2011 une fiche intitulée « Distribution de denrées alimentaires préemballées présentant des défauts d'étiquetage dans le cadre de l'aide alimentaire »⁸⁰ qui définit les conditions dans lesquelles les opérateurs sont autorisés à donner aux organismes caritatifs des denrées préemballées dont l'étiquetage ne serait pas totalement conforme aux exigences réglementaires.
- **Le besoin d'une meilleure coordination au niveau local** : une des questions soulevées par les industriels et la distribution est la « concurrence » entre les associations sur certains territoires. Les acteurs économiques ne connaissent pas forcément les associations présentes sur leur territoire et peuvent être soumis à des sollicitations nombreuses et déconcertantes. Il apparaîtrait indispensable qu'une coordination locale ait lieu pour faciliter la « ramasse » à ce niveau.

Concernant la coordination au niveau local, on peut citer deux initiatives intéressantes proposées aux opérateurs économiques pour inciter et faciliter le don de produits.

78 Le Guide ANIA-FCD de bonnes pratiques du don alimentaire est disponible via le lien suivant : http://www.fcd.asso.fr/maj/upload/docs_fcd/doc_alimentation/guide%20de%20bonnes%20pratiques%20V%20Juillet%202009.pdf

79 Les sous-produits animaux de catégorie 3 sont définis dans l'article 10 du règlement (CE) n°1069/2009 n°1 069/2009 : « f) les produits d'origine animale ou les aliments contenant de tels produits, qui ne sont plus destinés à la consommation humaine pour des raisons commerciales ou en raison de défauts de fabrication ou d'emballage ou d'autres défauts n'entraînant aucun risque pour la santé humaine ou animale; ».

80 http://alimentation.gouv.fr/IMG/pdf/Dons_Defauts_etiquetage_Comprendre_cle8b8571.pdf .

- L'initiative associative régionale **FONDALIM Bourgogne**, lancée en 2009 dans la région Bourgogne.

Il s'agit d'un fonds de dotation (mécénat), à l'initiative de l'Association régionale des industries alimentaires (ARIA) de Bourgogne, qui en assure l'administration, et de la Banque Alimentaire de Bourgogne qui assure la logistique. Partant du constat que les petites et moyennes entreprises (PME) « alimentaires » de la région ne donnaient (presque) rien aux associations, FONDALIM Bourgogne s'est fixé pour objectif de contribuer à répondre localement aux besoins (de tous ordres) des associations qui distribuent de l'aide alimentaire, en leur fournissant des produits alimentaires (mais pas seulement) élaborés localement par des entreprises et/ou agriculteurs de la région, tout en veillant à ne pas être perçu comme concurrent par les autres associations. Il s'agit donc d'inciter au don (en nature ou en argent) des entreprises qui ne donnent pas, sans modifier les pratiques de celles qui donnent déjà.

Après avoir interrogé plusieurs PME bourguignonnes, FONDALIM Bourgogne a constaté que les deux freins au don étaient, d'une part, le fait que ces petites entreprises considéraient qu'elles n'avaient pas de rebus (en pratique on constate que ceux-ci sont de quelques pourcents, ce qui peut néanmoins représenter des quantités importantes), d'autre part, qu'elles ne voulaient pas avoir à choisir entre les associations. Forts de ces constats, les bénévoles de FONDALIM Bourgogne contactent les entreprises de la région pour les convaincre d'avoir recours au don. Les leviers d'incitation présentés aux entreprises sont un objectif de zéro destruction de produits alimentaires consommables (développement durable, entreprise citoyenne, l'économie du coût de destruction) et l'avoir fiscal.

Deux ans après son lancement, FONDALIM Bourgogne compte 18 entreprises donatrices (denrées, argent, compétences), principalement en Côte d'Or (car c'est le premier territoire qui a été prospecté), représentant 110 tonnes de produits pour une valeur déclarée par les entreprises de 430 000 €.

- La mise en place en novembre 2011 par la DGAI de la **Bourse aux dons**⁸¹, qui a pour objectif de mettre en relation, via un site Internet, les professionnels des filières alimentaires, les associations ou les CCAS et CIAS afin :
 - o d'augmenter la pratique du don de denrées alimentaires, de matériel (tire-palettes, frigos, camions, ordinateurs...), de transport ou de mécénat de compétences ;
 - o de répondre de façon qualitative et quantitative à l'augmentation de la demande des associations caritatives qui distribuent des denrées alimentaires aux personnes les plus démunies ;
 - o de réduire la destruction de denrées alimentaires consommables.

Les donateurs pourront déposer leur offre de don sur ce site internet. Les receveurs pourront répondre à une offre de don pour en bénéficier. La bourse aux dons sera également ouverte aux transporteurs qui pourront proposer de prendre en charge, partiellement ou totalement, une livraison faite à une structure.

En dehors du don de produits alimentaires, les industries alimentaires et la grande distribution sont à l'origine **d'actions de mécénats permettant de soutenir des initiatives diverses et variées** :

- en faveur de la formation ou de l'insertion des bénéficiaires de l'aide alimentaire (ex : soutien financier du Programme Alimentation et Insertion) ;
- permettant aux associations de fonctionner plus efficacement (achat de matériel, financement de projets tels que des ateliers cuisines, la réalisation d'ouvrages de recettes...) ;
- la formation de bénévoles notamment sur l'équilibre alimentaire (organisation d'ateliers...).

Pour encourager ces actions de mécénats, la FFBA a créé, en 2011, un label « Entreprises solidaires des Banques Alimentaires », destiné à remercier les entreprises mécènes et à leur permettre d'afficher leur engagement. En mai 2011, une dizaine d'entreprises, engagées auprès des Banques Alimentaires dans la lutte contre la précarité, se sont vu décerner ce label. Les entreprises

concernées ont notamment permis aux Banques de moderniser leur logistique, d'accroître et renouveler les compétences des équipes, et d'étendre leur communication.

5.5 - Implication du grand public

Le grand public peut être directement impliqué dans l'aide alimentaire, notamment par des dons financiers ou des dons de produits lors des collectes nationales.

a. Dons financiers

Le grand public peut s'impliquer en faisant des dons financiers aux associations.

Le Trésor Public accorde des réductions d'impôt significatives aux contribuables qui donnent de l'argent aux associations. Depuis la réforme fiscale de 2007, les redevables de l'impôt solidaire sur la fortune (ISF) sont également concernés.

Faire un don à une ou plusieurs associations permet d'affecter une partie de son impôt sur le revenu à la cause ou à l'œuvre de son choix.

- Les dons faits à des œuvres ou à des organismes à but non lucratif, d'intérêt général ou reconnus d'utilité publique ouvrent droit à une réduction d'impôt égale à 66% des sommes versées dans l'année. Cette remise ne peut pas dépasser 20% du revenu imposable du donateur. Il est aussi possible d'investir dans un fonds de partage ou un contrat d'assurance-vie dits "solidaires", dont une partie des revenus sera versée, tous les ans, à une association ou à une fondation, dans les mêmes conditions d'abattement que celles décrites ci-dessus.
- Les dons à des organismes d'aide aux personnes en difficulté (associations exerçant dans le domaine de l'aide d'urgence : aide alimentaire, aide au logement, accès aux soins) donnent droit à une réduction d'impôt égale à 75% des sommes offertes. A titre d'exemple, en 2007, cette remise était plafonnée à 488 €. Ce seuil est fixé chaque année. Quand un don dépasse cette limite, la part restante bénéficie d'une réduction de 66%, toujours dans la limite cumulée de 20% du revenu imposable.

Ce dispositif fiscal, dit « loi Coluche », poursuit ainsi deux objectifs : concentrer en priorité les moyens sur l'aide aux plus démunis en encourageant de fait la générosité des Français à l'égard du monde associatif, et reconnaître dans le même temps aux associations leur rôle central dans le dispositif d'aide d'urgence. En effet, ces déductions fiscales accordées représentent un effet levier considérable caractéristique de l'action associative en matière d'aide alimentaire, souligné par la Cour des comptes (cf. chapitre suivant). La dépense fiscale concernant les dons des particuliers a été estimée à 45 millions d'€ en 2008.

Ce dispositif fiscal a été plusieurs fois remis en cause, notamment sur la base d'argumentations invoquant la rigueur budgétaire et le coût supposé pour les finances publiques d'un tel dispositif. Une telle remise en cause ferait peser un risque considérable sur la mobilisation des 5 millions de foyers donateurs, et par conséquent sur les finances et les moyens d'actions de toutes les associations.

b. Dons de produits lors des collectes nationales

Le grand public a également la possibilité de donner des produits alimentaires lors des collectes qui sont organisées à la sortie de grandes surfaces par certaines associations, en début d'hiver ou lorsqu'un manque important de denrées se fait sentir.

La collecte nationale des Banques Alimentaires a, par exemple, lieu tous les ans, lors du dernier week-end de novembre, sur deux jours (vendredi et samedi). D'autres collectes peuvent être organisées au printemps selon les besoins des Banques Alimentaires.

La collecte nationale est annoncée par des campagnes d'affichage, des interventions sur les radios ou les télévisions, des articles dans la presse. Un dépliant remis à l'entrée des magasins participants précise en particulier les produits prioritaires pour lesquels des dons sont attendus.

L'intérêt de cette démarche a été mis en évidence dans le cadre d'une étude réalisée en 2007 dans le réseau des Banques Alimentaires, avec le soutien de la Direction Générale de la Santé⁸². Cette étude a comparé la composition, par grands groupes d'aliments, des différentes sources d'approvisionnement des Banques Alimentaires - PEAD-PNAA, industriels, distributeurs, producteurs, collecte publique - et l'a comparée au panier équilibré type. Les résultats ont mis en évidence des spécificités très nettes selon le type d'approvisionnement. En 2007, les dons provenant des distributeurs et des producteurs comportaient un tiers de fruits et légumes (c'est-à-dire exactement la quantité recommandée au total). La moitié des dons en provenance des industriels étaient des produits laitiers. En revanche, la collecte auprès du grand public contenait deux tiers de féculents, alors qu'il est conseillé de ne pas dépasser 25% de féculents (poids cuits) dans un panier équilibré. Cette étude a ainsi souligné l'importance d'orienter les dons lors des collectes auprès du grand public, ce d'autant plus que ces dons sont a priori les plus simples à modifier.

En 2010, 95 000 bénévoles ont assuré une permanence dans environ 9 000 points de vente et ont collecté 12 710 tonnes de denrées, soit l'équivalent de 25 millions de repas (en augmentation de 10% par rapport à 2009). Avec les autres collectes réalisées en 2010, les quantités récoltées auprès du grand public ont atteint 17 252 tonnes, ce qui représente 13,5% des sources d'approvisionnement des denrées collectées par les Banques Alimentaires.

D'autres associations caritatives organisent également des collectes nationales, comme par exemple les Restos du Cœur chaque année en mars (5 000 tonnes sur l'exercice 2009/2010, soit 6% du volume total des denrées collectées par l'association), ou le Secours populaire français (collectes ponctuelles tout au long de l'année).

Donner lors des collectes nationales permet à de nombreuses personnes de contribuer à l'aide alimentaire facilement, à leur échelle, sans formalités - sans entrer dans le processus de don défiscalisé (notamment, mais pas seulement, pour les personnes qui n'ont pas d'intérêt à la défiscalisation) ou dans l'investissement personnel dans des associations caritatives.

c. Autres implications

L'organisation de manifestations qui mobilisent le grand public joue également un rôle important, tant pour la collecte de ressources que pour la sensibilisation du grand public à la cause des plus démunis.

On peut citer l'exemple du concert des Enfoirés, organisé par les Restos du Cœur. Chaque année, l'événement représente près de 20% des recettes de l'association. Les salles de spectacles sont toujours pleines et l'audience de l'émission est excellente. Dès le lendemain de la diffusion du concert, les CD et DVD des Enfoirés sont disponibles dans tous les points de vente et kiosques. Chaque CD ou DVD vendu permet aux Restos du Cœur d'offrir 18 repas.

Le Secours populaire français organise quant à lui chaque année sa campagne « Don'actions », grande tombola nationale. En achetant des tickets dons, le grand public participe au soutien financier de l'association dans la mise en œuvre de ses missions sociales. Le soutien à l'activité alimentaire du SPF implique également la mise en place d'événements tout au long de l'année (soirées festives, initiatives, braderies...). Enfin, l'association met en place des mailings par lesquels elle sollicite ses donateurs pour soutenir les activités, dont l'aide alimentaire.

5.6 - Le rapport de la Cour des comptes française

A la demande de la Commission des Finances de l'Assemblée Nationale, la Cour des comptes a réalisé une enquête sur « Les circuits et mécanismes financiers concourant à l'aide alimentaire en France », communiquée à la Commission en juillet 2009. La loi organique relative aux lois de finances du 1er août 2001 a en effet introduit la possibilité, pour le Parlement, de passer de telles de commandes à la Cour des comptes, dans le cadre de son article 58-2. Le rapport portant sur l'aide

alimentaire n'a pas fait l'objet d'une publication.

Le dernier rapport de la Cour des comptes sur le sujet de l'aide alimentaire datait de 1995. Celui-ci dressait le constat d'une diversité des sources d'aide et du problème de la valorisation de l'aide alimentaire. Pour cette nouvelle étude, la Cour des comptes a réalisé une évaluation globale des sommes consacrées, en France à l'aide alimentaire. Les dépenses fiscales ont notamment été estimées, ainsi que l'action des collectivités locales et des CCAS et CIAS. Les dons en nature des particuliers ont également été estimés.

Ainsi, l'aide alimentaire représentait, en 2008, près de 560 millions d'€ en France, la moitié provenant de financements publics, l'autre de contributions privés. Cette aide alimentaire permettait de garantir un accès à des denrées gratuites ou à un coût réduit à 2,6 millions de bénéficiaires.

Par ailleurs, la Cour des comptes relève que l'aide alimentaire était caractérisée en 2008 par un pilotage peu directif de l'Etat et un fort investissement associatif. Elle relève également que la répartition des crédits entre les quatre associations historiques repose sur une décision orale du Ministre de l'Agriculture en 1987. Si l'expérience a montré la capacité de ces associations à couvrir plusieurs régions, à assurer la continuité du service et à répondre aux conditions techniques (informatique, logistique, stockage, traçabilité) et financières (coût limité) nécessaires pour bénéficier des crédits publics, ce dispositif devrait être formalisé.

Les constats de la Cour des comptes sur les modalités de passation des marchés et de contrôle par FranceAgriMer sont sévères. Ceci doit toutefois être relativisé par le fait que l'année de réalisation du rapport correspond à l'année de création de FranceAgriMer par fusion des offices agricoles, ce qui explique en grande partie les constats de la Cour des comptes. Depuis lors, un travail important a été conduit au sein de FranceAgriMer.

Enfin, la Cour des comptes pose le constat d'un dynamisme et d'une diversité des associations. Ainsi, en intégrant et en valorisant le travail des bénévoles, il apparaît que l'aide alimentaire représente plus d'un milliard d'euros. Cette aide représente également une porte d'accès à l'insertion (cf. chantiers d'insertion sur les MIN).

Néanmoins, la Cour note que les associations sont peu présentes dans les territoires et départements d'Outre-mer, et que, en dépit des besoins, l'aide alimentaire y est quasi inexistante. Enfin, en métropole, la répartition géographique des associations s'avère inégale.

6. CONTEXTE EUROPEEN ET INTERNATIONAL

Pour apprécier les orientations actuelles de la France en matières d'insécurité alimentaire et d'aide alimentaire, le groupe de travail du CNA a procédé à diverses auditions pour :

- comparer le dispositif français avec ceux mis en œuvre dans d'autres Etats membres ou dans des pays tiers (l'exemple des Etats-Unis a été retenu) ;
- faire le point sur les évolutions en cours concernant le PEAD (rapport de la Cour des comptes européenne, projet de refonte du règlement, arrêt de la Cour de justice de l'Union européenne, moratoire 2012-2013) ;
- comprendre les positions des différents pays européens vis-à-vis du PEAD, notamment celle de l'Allemagne qui y est opposée.

6.1 - Comparaison du dispositif français avec ceux mis en œuvre dans les autres Etats membres

Les éléments recueillis par le CNA ne sont pas suffisamment complets pour pouvoir mener à bien une comparaison pertinente du dispositif français avec celui des autres Etats membres. Si des traits communs peuvent être identifiés pour l'ensemble des Etats participant au PEAD (notamment

l'implication des associations caritatives), les denrées alimentaires peuvent ne provenir que des programmes européen et national, ou encore la variété des produits proposés est plus ou moins développée.

Il est à noter également que les dispositifs d'aide alimentaire dans les pays ne participant pas au PEAD peuvent être différents et qu'il serait intéressant de pouvoir conduire une étude comparative des différents dispositifs européens, voire en y incluant ceux d'autres pays développés, afin d'identifier les forces et faiblesses de chacun et d'envisager des pistes d'améliorations.

6.2 - Rapport de la Cour des comptes européenne sur le PEAD

Le PEAD est le programme central en matière d'aide alimentaire en Europe.

La Cour des comptes européenne a publié un rapport spécial (n°6/2009) portant sur l'évaluation des objectifs, des moyens et des méthodes utilisés dans le cadre du programme en faveur des personnes démunies. Le groupe de travail du CNA a pu procéder à l'audition de ses rapporteurs.

L'audit réalisé par la Cour des comptes européenne n'était pas d'ordre financier, mais portait sur la performance. En 2009, les audits de performance s'appuyaient sur le système des 3 E (économie, efficacité, efficience), l'emploi et l'environnement n'ayant été ajoutés que récemment. Les trois principales questions de l'audit étaient les suivantes :

- « les objectifs sont-ils valables ? »,
- « les moyens mis à disposition de ces objectifs sont-ils à la hauteur ? »,
- « les procédures sont-elles bien appliquées ? ».

Quatre pays, à savoir la France, l'Espagne, l'Italie et la Pologne, ont été audités : ces Etats bénéficiaient, à la date de l'audit, d'environ 72% du budget communautaire. Des visites des administrations, des agences et d'organismes caritatifs ont été effectuées, afin d'analyser les modes de travail et l'application du programme au niveau de chaque échelon, pour la période 2006-2008. Ce rapport s'adressant principalement à la Commission, l'objectif était en premier lieu de mieux appréhender le travail de celle-ci dans l'exécution de ce budget communautaire.

a. Observations sur les objectifs du programme

Les objectifs du PEAD sont doubles (contribution notable au bien-être des citoyens les plus démunis, et stabilisation des marchés agricoles), avec une pondération plus importante de l'aspect social. Cette observation s'appuie notamment sur le fait que, en 2008, les stocks d'intervention étaient à un niveau bas.

Il ressort de l'audit que les liens entre un programme dont l'objectif social est prépondérant, et les dépenses agricoles, sont relativement faibles. Au moment de l'audit, en 2009, les stocks des produits agricoles étaient très bas, phénomène dû à la fois à la crise et à des évolutions de la PAC, avec l'abandon de l'intervention sur certains produits agricoles. Par ailleurs, dans les pays audités, hormis la France, le programme était géré par des administrations qui ne traitent pas des aspects sociaux : il en découlait un défaut de synergies au regard de l'objectif social, avec pour conséquence un déficit en matière d'identification et de satisfaction des besoins des bénéficiaires.

b. Observations sur les moyens et les méthodes utilisés au regard des objectifs

Une définition des personnes les plus démunies est donnée dans le Règlement européen, mais elle reste trop vague pour pouvoir définir avec précision la population cible. Pour des raisons pratiques, la Commission utilise des données statistiques relatives aux personnes en situation de risque de pauvreté (personnes ayant des revenus inférieurs à 60% du revenu moyen de l'Etat), seul point de repère permettant d'évaluer le nombre de bénéficiaires potentiels. Ces derniers représentent 16% de la population des 27 Etats membres (13% pour la France en 2007, soit environ 8 millions de personnes). Cette population cible est en augmentation dans l'ensemble des pays.

Au regard des fonds mis à disposition des Etats membres, l'incidence du PEAD est assez faible : cette aide correspondait, en 2007, à 6 € par bénéficiaire potentiel et par an. Si l'on prend en compte les bénéficiaires réels, l'aide correspondait en moyenne à environ 22 € par personne et par an, soit l'équivalent d'un repas par mois par personne (en prenant pour base la valeur de 2 € par repas). Selon le rapport, les objectifs du programme européen ne sont donc pas remplis.

Ces conclusions sont à nuancer, le ratio aide européenne / bénéficiaire réel ne prenant pas en compte les effets de levier existants en matière d'aide alimentaire grâce en particulier à l'action associative (cf. parties précédentes relatives à l'implication des associations caritatives).

Il est par ailleurs difficile de définir précisément une catégorie pour les bénéficiaires finaux, et donc d'établir des critères d'éligibilité. En effet, certains bénéficiaires ne sont que de passage, certains organismes caritatifs nourrissent les personnes chaque jour, d'autres distribuent des paniers. L'éventail des bénéficiaires et des différents types d'aides rend la définition de critères délicate. Cette définition est néanmoins indispensable afin d'améliorer l'incidence de l'aide alimentaire en ciblant les personnes. Par ailleurs, le Règlement prévoit que les associations caritatives définissent des critères approuvés par les Etats membres.

Ainsi, le rapport souligne qu'aucune règle n'a pu être dégagée quant aux fréquences de distribution, quantités distribuées ou gammes de produits proposés. Une grande variabilité est observée, y compris entre régions d'un même pays. De telles dispersions des systèmes conduisent, selon l'audit, à une inégalité de traitement des bénéficiaires finaux, y compris au sein d'un même pays ou par un même organisme caritatif. Il paraît donc important de mettre en place certaines règles afin d'assurer une égalité de traitement des bénéficiaires.

Les organismes caritatifs jouent un rôle clé, chaque Etat membre désignant ceux qui participent au programme. On peut distinguer trois niveaux d'organismes caritatifs : un premier niveau constitué des organismes centraux désignés par les Etats membres, un deuxième niveau formé par les organismes appartenant aux organismes centraux, et un troisième niveau regroupant les organismes qui distribuent *in fine* les produits. Dans certains pays, toutes les associations participent au programme, alors que, dans d'autres (c'est le cas de la France), elles sont sélectionnées selon des critères variables. Enfin, le nombre d'organismes appartenant au premier niveau est relativement limité, mais la Cour des comptes a constaté une absence de données sur les organismes appartenant à la chaîne de distribution.

Les visites effectuées auprès des associations ont mis en évidence qu'une grande partie (80 à 85%) du personnel des organismes est constituée des bénévoles. Le fonctionnement des organismes est bien organisé, mais la forte proportion de bénévoles induit des difficultés, pour les organismes, à rendre des comptes sur l'utilisation des fonds européens. Par ailleurs, une population de bénéficiaires peu stable et difficile à cibler ajoute des limites dans la réalisation du programme.

c. Observations sur la mise en œuvre du programme

Ces observations figurant dans le rapport s'adressent plus particulièrement à la Commission, avec pour objectif l'amélioration du système.

Selon les règles européennes, des indicateurs de performance doivent être établis, pour assurer notamment une bonne gestion financière du programme. Néanmoins, les objectifs ne sont pas détaillés aux niveaux inférieurs de mise en œuvre. Les Etats membres doivent envoyer chaque année un rapport d'exécution du plan (nombre de bénéficiaires finaux, nombre d'organismes caritatifs, quantités distribuées). Ces informations doivent permettre également d'attribuer les ressources financières en fonction des prévisions. Pour la Cour des comptes européenne, ces informations sont apparues comme peu utilisées par la Commission.

Pour distribuer les ressources financières, la Commission se base sur les demandes des Etats membres, faisant état de leurs besoins (produits et quantités), et établit un plan de distribution. Néanmoins, les demandes présentées sont davantage basées sur ce que l'Etat membre est susceptible d'obtenir que sur les besoins réels. Ainsi, le plan ne refléterait pas les besoins réels des organismes caritatifs.

Les organismes payeurs ont pour mission d'organiser les appels d'offre pour l'acquisition des produits. Le travail de la Cour des comptes sur ce point n'a pas été très approfondi et a porté sur des échantillons d'appels d'offre. Il apparaît que la base légale européenne n'est pas très claire, et des pratiques différentes sont constatées. En particulier, l'accès aux appels d'offre n'est bien souvent pas possible pour des entreprises de tous les Etats membres. Le rapport de la Cour des comptes présente de nombreux exemples de différences de pratiques entre Etats membres et au sein d'un même Etat membre.

Le prix d'achat des produits apparaît plus avantageux quand cet achat se fait directement sur le marché plutôt que lorsque les stocks d'intervention sont mobilisés (troc). Ce biais est inévitable si les produits alimentaires issus des stocks d'intervention constituent la base du programme⁸³.

Il est à noter qu'après l'audit, la Commission a fait des propositions pour réformer ce programme, notamment sous l'angle d'une plus grande variété de denrées alimentaires à distribuer, de priorités plus claires, d'une perspective à long terme afin d'améliorer l'efficacité du programme ou encore d'un renforcement de la surveillance. Des modifications ont été apportées au Règlement annuel de la Commission, sachant qu'une réforme plus profonde est en cours (cf. partie 6.3).

d. Conclusions du rapport de la Cour des comptes européenne

Les sept grandes conclusions du rapport de la Cour des comptes sont les suivantes :

- l'objectif social prédominant reste valable, bien que le lien avec les stocks d'intervention et, par suite, avec les dépenses agricoles, soit ténu ;
- l'intégration du programme aux politiques sociales ainsi que la coordination avec des mesures similaires permettraient d'améliorer l'approche en la matière ;
- l'établissement de priorités et le ciblage des bénéficiaires permettraient d'accroître l'incidence du programme ;
- la variété des produits distribués est limitée du fait que le programme est fondé sur le recours aux produits éligibles aux mesures de stockage public ;
- la distribution prend des formes très variées ;
- les procédures de gestion et de suivi doivent être améliorées ;
- les procédures d'appel d'offres doivent être améliorées et uniformisées.

Enfin, il est noté que l'expérience française a permis aux auditeurs de la Cour des comptes de comprendre de nombreux détails de l'aide alimentaire, en particulier le fait que l'aide alimentaire est avant tout un moyen d'entrer en contact avec les personnes en situation d'exclusion sociale.

La Cour des comptes européenne a pour objectif une utilisation optimale des ressources financières. Suite à cet audit, l'idée est ainsi de fixer des priorités et des critères pour aider les personnes qui ont le plus besoin d'une aide alimentaire, d'autant plus que tous les Etats membres ne sont pas au même niveau, notamment par rapport à la définition unique donnée par la Commission. Enfin, la Cour des comptes ne propose pas d'augmenter le budget consacré à l'aide alimentaire.

6.3 - Vers une évolution du PEAD

a. Le PEAD : un texte en cours de refonte

La réduction durable, depuis plusieurs années, des stocks d'intervention, ainsi que leurs fortes variations, ont conduit, en septembre 2008, la Commission européenne à élaborer une proposition de modification du règlement de l'aide européenne aux plus démunis. Cette proposition avait pour objectif d'adapter le dispositif aux évolutions de la PAC et d'améliorer son efficacité vis-à-vis des personnes les plus démunies.

Dans ce projet, quatre points sont à signaler :

- Le PEAD ne serait plus strictement attaché aux stocks d'intervention, ce qui permettrait d'acheter directement des fruits et légumes, de la viande, etc. : cela représente une avancée notable. Il ne s'agit pas de s'affranchir totalement des stocks d'intervention, mais d'avoir recours plus facilement à des achats sur le marché. Ainsi, les stocks continueront à être troqués contre des denrées alimentaires, mais ces dernières n'auront plus forcément de lien avec la nature du stock. L'inclusion du PEAD dans la PAC reste pour beaucoup de pays, et notamment la France, fondamentale du fait du lien très fort entre agriculture et alimentation et de la nécessité de bénéficier d'un outil de régulation des marchés agricoles.
- La programmation du PEAD serait pluriannuelle (contre des plans annuels jusqu'à présent), ce qui donnerait une visibilité aux Etats membres et aux associations.
- Une préférence européenne serait possible pour les denrées achetées.
- La Commission a proposé un cofinancement à hauteur de 25 % pour les Etats membres, ce pourcentage étant de 15% pour les Etats émergeant au fonds de cohésion.

La participation des Etats membres au programme serait toujours facultative.

Dans le cadre de ces travaux sur la refonte du PEAD, un groupe d'Etats, dont l'Allemagne et la République Tchèque, faisait opposition au maintien de ce programme dans la PAC⁸⁴. L'Allemagne considérait en effet que l'aide aux plus démunis relève de politiques sociales, et donc de la compétence de chaque Etat. Ainsi, en Allemagne, l'aide alimentaire est organisée par les associations caritatives, le plus souvent financées par l'impôt religieux, certaines l'étant par le secteur privé.

La Cour des comptes européenne a de son côté alerté la Commission, dans son rapport d'audit, sur la dichotomie d'un financement via la PAC d'aides à visées sociales.

b. Arrêt de le Cour de justice de l'Union européenne du 13 avril 2011

En décembre 2008, l'Allemagne, soutenue par la Suède, a déposé un recours contre la Commission européenne, tendant à l'annulation du règlement (CE) n°983/2008 de la Commission, du 3 octobre 2008, *relatif à l'adoption du plan portant attribution aux Etats membres de ressources imputables à l'exercice 2009 pour la fourniture de denrées alimentaires provenant des stocks d'intervention au bénéfice des personnes les plus démunies de la Communauté.*

Le 13 avril 2011, la Cour de justice de l'UE a rendu son jugement, en faveur de l'Allemagne, annulant le règlement (CE) n°983/2008, au motif principal que le budget annuel du PEAD doit avant tout être construit en utilisant les stocks d'intervention disponibles. Cela n'était pas le cas pour le programme 2009 du PEAD dans lequel l'enveloppe « stocks d'intervention » représentait seulement 14% de l'enveloppe globale. L'arrêt rendu n'oblige cependant pas les Etats membres à rembourser les sommes perçues au titre du PEAD 2009.

La Commission n'a pas fait appel et a expliqué que la décision de réduire les fonds constituait « une frustration importante » pour l'exécutif européen, mais qu'il y avait « un blocage » de la part de

certaines Etats membres pour faire évoluer la situation. Pour 2012, la Commission a donc réparti initialement une enveloppe de 113,5 millions d'€ entre les 20 Etats membres bénéficiaires, dans le respect des conclusions de l'arrêt.

Cette situation a inquiété fortement les associations caritatives et les Etats membres défenseurs du PEAD, dont la France, craignant que cette décision de la Cour n'ouvre la voie à une disparition du programme européen. Selon plusieurs associations caritatives, la baisse drastique de l'aide aux plus démunis envisagée pour 2012 aurait pu priver au moins 2 millions de Français et près de 10 millions d'Européens de l'aide alimentaire dont ils ont besoin.

c. Position de la France

La France participe depuis son lancement au PEAD. Elle en est en 2011 le 4^{ème} bénéficiaire européen en termes de budget (3^{ème} bénéficiaire en 2009 et 2010).

En avril 2011, les ministres chargés de l'agriculture, Bruno Le Maire, et des affaires européennes, Laurent Wauquiez, ont réaffirmé leur engagement à défendre le programme européen d'aide aux plus démunis. Ils ont ainsi déclaré être pleinement mobilisés pour le maintien du PEAD au-delà de 2013.

Le Gouvernement français soutient le fait que le PEAD soit rattaché à la Politique agricole commune car, même s'il ne représente qu'environ 1% de son budget, l'enjeu est particulièrement important pour les associations caritatives françaises, certaines en tirant jusqu'à 50% de leurs ressources, ainsi que pour les agriculteurs pour qui nourrir les populations est la vocation.

En juin 2011, la Commission a annoncé la baisse drastique de l'allocation au PEAD, ramenée dès 2012 de 500 à 113 millions d'€ suite à cette décision de la justice européenne, le Président Sarkozy a rappelé l'attachement de la France au maintien de ce fonds et s'est dit « choqué » par cette décision, demandant à la Commission européenne d'examiner immédiatement toutes les solutions pour l'avenir.

d. Position de l'Allemagne vis-à-vis du PEAD

L'Allemagne n'est pas opposée à l'approche originelle, consistant à distribuer gratuitement aux personnes démunies de l'Union les produits agricoles excédentaires stockés pour l'intervention. Selon l'Allemagne, cette mesure relevait clairement de la politique agricole, puisqu'elle visait à valoriser les stocks d'intervention, et c'est donc à bon escient qu'elle était financée par le Fonds européen agricole de garantie (FEAGA) et régulée dans le cadre de la PAC.

Néanmoins, l'Allemagne souligne que les perspectives à moyen et long termes du marché agricole mondial laissent prévoir qu'à l'avenir, des stocks d'intervention ne seront plus disponibles, au mieux, que lors d'années exceptionnelles. Ainsi, elle considère que les denrées alimentaires à distribuer aux plus démunis sont achetées au moyen d'enveloppes financières au lieu de provenir des stocks d'intervention : il ne s'agit plus d'une mesure de politique agricole, mais de politique sociale. Or, mises à part quelques exceptions, dont aucune ne s'applique dans ce cas, la politique sociale ne relève pas de la compétence de l'Union, mais des Etats membres. Dès lors, l'Allemagne estime que le principe de subsidiarité doit jouer et que cette politique devrait être menée au niveau national.

C'est pourquoi l'Allemagne s'oppose :

- aux achats de denrées alimentaires sur le marché, qui sont pratiquement devenus la norme dans le cadre de l'aide européenne aux plus démunis,
- au projet de refonte du PEAD proposé par la Commission.

En Allemagne, il n'existe pas de mesures publiques d'aide pour l'accès des plus démunis à des aliments gratuits ou à prix réduit. Ainsi, lorsque des denrées alimentaires sont distribuées aux plus démunis, c'est le seul fait d'organisations caritatives (par exemple de type Restos du Cœur), sans soutien public. L'Allemagne a une approche de l'aide sociale qui diffère de celle d'autres pays membres de l'UE puisque les aides publiques destinées à couvrir les minima sociaux et culturels sont distribuées exclusivement sous forme monétaire. L'allocation de vie comprend une part destinée à l'alimentation et aux boissons. Cette part de l'indemnité doit permettre à ceux qui la reçoivent de

couvrir leurs besoins individuels. L'Allemagne considère que les aides financières directes sont nettement plus efficaces que les distributions de denrées alimentaires, et offrent aux bénéficiaires une plus grande autonomie dans l'emploi de leurs ressources. Il convient toutefois de garder à l'esprit qu'en Allemagne le contexte est très différent de celui de la France puisque les églises bénéficient d'un impôt religieux qu'elles redistribuent sous forme d'aides sociales.

Des prestations recevant des financements publics (par exemple des distributions de denrées alimentaires financées par l'Etat) seraient donc en contradiction avec cette démarche.

e. Position des associations françaises

Les associations françaises (Croix-Rouge française, Fédération française des Banques Alimentaires, Restaurants du Cœur, Secours populaire français), mobilisées depuis le mois d'avril 2011 pour sensibiliser les acteurs publics européens et français au maintien du PEAD, ont signé une plateforme commune de défense du PEAD. Ainsi réunies pour proposer une réforme pérenne et adaptée du PEAD, elles ont coordonné des actions de sensibilisation tant nationales que locales (cf. Annexe XVII).

f. Moratoire 2012 - 2013

Mi-novembre 2011, la France et l'Allemagne sont arrivées à un compromis politique : le budget communautaire de 500 millions d'euros est maintenu pour 2012 et 2013, à condition que l'UE y renonce à partir de 2014. Le 15 février 2012, le Parlement européen a validé définitivement ce compromis, tout en réclamant qu'une solution soit trouvée pour les années suivantes. La Commission européenne, de son côté, a rappelé qu'elle était favorable à une prolongation du programme au-delà de 2013, « *dans le cadre de la politique sociale* ».

6.4 - Comparaison avec les Etats-Unis

a. Le dispositif d'aide alimentaire intérieur américain

L'aide alimentaire a été créée dans les années 30 (New Deal) aux Etats-Unis pour écouler les excédents agricoles vers les personnes les plus démunies. Elle a ensuite évolué, dans les années 50 et 60, vers la lutte contre l'insécurité alimentaire. Plus récemment, l'aide alimentaire est également utilisée pour améliorer la santé de la population grâce à une alimentation plus saine (cf. détails en Annexe XVII).

En 2006, l'aide alimentaire intérieure aux Etats-Unis représentait 54,2 milliards de dollars (aides fédérales) quand celle de l'Union européenne des 27 (aides communautaires et nationales) atteignait les 947 millions de dollars⁸⁵, ce qui représente respectivement, en termes de pourcentage de la valeur de la production agricole, 22% pour les Etats-Unis et 0,3% pour l'Union européenne.

Les programmes d'aide alimentaire américains reposent sur deux volets : le soutien de la consommation alimentaire et l'achat de produits agricoles sur le marché. Ils constituent ainsi à la fois :

- une composante essentielle du « filet de sécurité » social, puisque le programme d'aide alimentaire concerne environ un américain sur quatre⁸⁶ ;
- un soutien indirect et un outil de stabilisation des marchés agricoles ;
- des mesures anticycliques qui stimulent l'activité économique et l'emploi.

85 Taux de change moyen en 2006 : 1 euro = 1,26 dollar - Source : Agri US Analyse d'après OMC.

86 En 2009, plus de 17 millions de ménages (15%), soit 50 millions de personnes, étaient en état d'« insécurité alimentaire » aux Etats-Unis et environ 7 millions de ménages (6%), soit 18 millions de personnes, avaient une « sécurité alimentaire très faible » (taux record, double de celui de 1999).

Le soutien à la consommation alimentaire passe par différents programmes gérés par le Food and Nutrition Service (FNS) qui a pour mission de « fournir aux enfants et aux familles dans le besoin un meilleur accès à la nourriture et un régime alimentaire plus sain à travers les programmes d'aide alimentaire et les efforts d'éducation globale à la nutrition ».

Ces programmes, qui représentaient un budget de 78,8 milliards de dollars pendant l'année fiscale 2009 (soit les deux tiers du budget de l'USDA, le ministère américain de l'agriculture), concernent aussi bien l'insécurité alimentaire (11% des ménages avaient des enfants en situation d'insécurité alimentaire en 2009), que la lutte contre l'obésité (plus des 2/3 des adultes et près de 50% des enfants américains sont en surpoids ou obèses).

Le principal programme qui s'adresse directement aux personnes les plus démunies est l'ex-Food Stamps Program appelé aujourd'hui le **SNAP (Supplemental Nutrition Assistance Program)**.

Celui-ci permet aux bénéficiaires (selon des critères de revenu et de patrimoine) de se procurer gratuitement des denrées alimentaires en payant avec une carte de crédit « banalisée » (les anciens Food stamps) dans environ 194 000 magasins de détail agréés.

Ce système de carte a été mis en place suite à un constat de stigmatisation. Ce dispositif apporte aux bénéficiaires une réelle autonomie puisque tous les produits alimentaires peuvent être achetés, mis à part l'alcool (et les cigarettes). L'accompagnement des bénéficiaires dans leurs choix ne se fait pas au moment de l'acte d'achat, mais au travers des autres programmes d'aide alimentaire consacrés au choix d'une alimentation équilibrée, notamment dans les écoles, auprès des parents, des femmes enceintes.

Le budget alloué au SNAP était de 53,6 milliards de dollars en 2009, soit 68% du budget du FNS. Ce programme a permis de servir en moyenne 33,5 millions de personnes par mois en 2009 avec une aide moyenne de 125 dollars par personne et par mois (allocations dépendantes de la situation de chaque personne).

Les autres actions de « soutien de la consommation alimentaire » du FNS reposent sur des aides versées à des cibles spécifiques, notamment :

- aux **écoles** pour qu'elles servent aux enfants des petits-déjeuners (School Breakfast Program) et déjeuners (National School Lunch Program) gratuits ou à prix réduit ;
- aux **femmes enceintes, aux jeunes mères et aux enfants de moins de 5 ans** pour leur permettre d'obtenir gratuitement certains aliments dans des magasins agréés : il s'agit du WIC (Special Supplemental Nutrition Program for Women, Infants, and Children) ;
- aux **garderies d'enfants et aux centres d'accueil pour adultes** (Child and Adult Care Food Program), pour permettre un remboursement du coût des repas et une aide en nature...

Pour certains programmes du FNS, des **achats de produits agricoles bruts et transformés**, originaires des Etats-Unis, sont également effectués, selon l'état des stocks (surproduction), ce qui permet une stabilisation des marchés. Ces achats représentent toutefois une faible part dans le budget total de l'aide alimentaire américaine puisque sur l'année fiscale 2009, la valeur des produits alimentaires issus des stocks publics ou achetés sur le marché, distribués par le FNS était de 1,8 milliard de dollars (dont environ la moitié destinée aux cantines scolaires)⁸⁷.

Selon une estimation d'« Agri US Analyse » pour l'année fiscale 2009, l'ensemble des programmes d'aide alimentaire américains (financière et en nature) auraient le même effet qu'une subvention augmentant la production agricole américaine d'un montant compris entre 4,7 et 7,8 milliards de dollars (valeur à la ferme), soit l'équivalent de 1,6% à 2,8% de la valeur de la production agricole américaine en 2009. Ainsi l'aide alimentaire américaine permet un soutien de la production agricole américaine tout en stimulant l'activité économique et l'emploi : lorsque les dépenses au titre du SNAP progressent de 1 milliard de dollars, le PIB américain augmente de 1,791 milliard de dollars et au moins 8 900 emplois sont créés⁸⁸. Enfin, l'aide alimentaire réduit l'insécurité alimentaire : la

87 Estimation Agri US Analyse, hors coûts de gestion administratifs. Non comprise l'aide SNAP à Porto Rico.

88 « The Food Assistance National Input-Output Multiplier Model (FANIOM) and Stimulus Effects of SNAP », ERS/USDA, octobre 2010.

participation au SNAP abaisse le niveau d'insécurité alimentaire des ménages de 19%⁸⁹.

b. Principales différences entre les dispositifs américain et européen

L'aide alimentaire est un enjeu majeur des politiques publiques aux Etats-Unis, mais il faut toutefois noter qu'entre les Etats-Unis et l'Europe, les instruments ne sont pas les mêmes.

- Dans l'Union européenne, il s'agit d'une distribution de produits alimentaires issus des stocks publics aux personnes les plus démunies, via des organisations caritatives qui sont au cœur du dispositif de distribution aux bénéficiaires, avec éventuellement des achats complémentaires sur le marché. Le PEAD, d'un budget d'environ 500 millions d'€ en 2012, est volontaire et son application est variable selon les Etats membres.
- Aux Etats-Unis, il s'agit d'un programme fédéral « obligatoire » qui passe essentiellement par des aides directes aux catégories « à risque » de la population (personnes pauvres, femmes enceintes, jeunes enfants...) pour leur permettre de se procurer gratuitement de la nourriture. Les *ex-Food stamps* sont au cœur de l'action publique, pour un total d'environ 60 milliards de dollars.

En termes d'actions, il est ainsi difficile de comparer des programmes aux cibles différentes. Si on ne compare que les actions du programme américain qui s'apparentent à la définition européenne de l'aide alimentaire, la différence majeure est la très grande autonomie du dispositif américain (SNAP ou *ex-Food stamps*) pour lequel il n'est pas question d'imposer une sélection de produits aux bénéficiaires. Ce dispositif pourrait s'apparenter aux épiceries sociales et solidaires, en fort développement ces dernières années en France, mais, contrairement à celles-ci, qui ne sont réservées qu'aux bénéficiaires de l'aide alimentaire, et proposent un choix de produits plus ou moins restreints, le système américain permet l'accès à un magasin « classique » où il n'est pas possible de savoir a priori qu'une personne bénéficie d'aide alimentaire. Ce système s'accorde avec la vision américaine de l'autonomie du sujet.

Concernant le programme WIC destinée aux femmes enceintes, jeunes mères et enfants de moins de 5 ans, celui-ci touche 40% des femmes et combine également des actions portant sur l'alimentation, l'éducation nutritionnelle, les vaccins, les services de base en matière de santé. Ses critères d'accès sont économiques, mais différents de ceux du SNAP. Le WIC est ainsi accessible à des femmes ayant un revenu plus élevé, d'où le pourcentage de 40 %. Certaines actions du programme WIC (éducation nutritionnelle, vaccination, services de base en matière de santé...) sont mises en œuvre, dans le système français, par les services de Protection Maternelle et Infantile (PMI), qui dépendent des départements.

De la même manière, si on constate que, dans le programme américain, l'école tient une place très importante comme lieu d'éducation à l'alimentation, de distribution et de mise en œuvre de l'aide alimentaire, en France, de nombreuses actions y sont également réalisées (tarifs des cantines adaptés selon les ressources des familles, actions d'éducation dans le cadre du PNNS, du PNA, du plan Santé à l'école, décret et arrêté pour rendre obligatoire les recommandations nutritionnelles en restauration scolaire...). Or, ces actions ne sont pas actuellement considérées comme des actions d'aide alimentaire, puisqu'une grande partie du budget des écoles vient des impôts locaux.

La place du don et des associations caritatives est également très différente entre les Etats-Unis et la France. Aux Etats-Unis, les interventions des entreprises et des fondations en faveur des associations sont très fortes, du fait notamment d'un système d'impôts différent.

Les programmes de donations portent principalement sur une aide d'urgence pour des situations particulières, qui a recueilli 567 millions de dollars en 2009, et une aide de 100 millions de dollars pour les réserves indiennes. Ces masses financières restent, en proportion, faibles. L'implication des organisations non gouvernementales (ONG) se fait au travers des fonds des Etats et des actions des collectivités locales.

En-dehors des programmes menés par l'Etat, des ONG interviennent dans le domaine de l'aide alimentaire, mais leur action est, en proportion, très faible. Les pouvoirs publics ne mobilisent pas

directement les réseaux caritatifs dans leurs actions d'aide alimentaire, ce qui conduit à deux réseaux distincts, l'un relevant d'une politique publique, l'autre des réseaux associatifs. En comparaison, en France, il est frappant de constater qu'il n'y a pas de lien entre la mobilisation des organisations caritatives et la délégation que l'on peut considérer, à certains égards, comme étant de service public pour la gestion de ces politiques d'aide alimentaire.

7. REFLEXIONS SUR L'EVOLUTION DU SYSTEME ACTUEL D'AIDE ALIMENTAIRE A COURT ET MOYEN TERMES

L'état des lieux présenté dans les parties précédentes, concernant tant l'insécurité alimentaire en France et en Europe, que les dispositifs actuels de réduction de cette insécurité en France et le contexte européen et international, conduit le CNA à dresser plusieurs constats. Le premier d'entre eux, général, invite à envisager l'évolution du système d'aide alimentaire à court terme, mais également à moyen terme. En effet, les enjeux identifiés appellent une réflexion dépassant des améliorations à court terme, certes nécessaires, mais dont le contexte ne permet pas de se satisfaire.

7.1 - Constats

Sur la base de l'état des lieux réalisé, le groupe de travail missionné par le CNA établit plusieurs constats, concernant les personnes bénéficiaires de l'aide alimentaire, les dispositifs d'aide alimentaire, ainsi que leur pérennité.

Les bénéficiaires de l'aide alimentaire

- Les bénéficiaires de l'aide alimentaire constituent une population hétérogène, au sein de laquelle différents publics peuvent être identifiés, notamment par leur situation face à l'emploi (travailleurs pauvres, personnes sans revenu, retraités, étudiants, etc.), ou encore par leur conditions de vie (personnes en situation irrégulière, personnes sans domicile fixe, habitant en milieu rural, titulaires des minima sociaux, etc.). Les personnes vivant en-dessous du seuil de pauvreté ne sont pas toujours en situation d'insécurité alimentaire, et réciproquement.
- Ces populations bénéficiaires sont actuellement en augmentation et se diversifient, avec des populations installées à long terme dans une situation d'insécurité alimentaire, et des populations en situation d'insécurité alimentaire plus transitoire.
- Les difficultés en matière d'alimentation sont liées à des tensions sur tous les postes du budget familial : logement, télécommunications, déplacements... Le poste « alimentation » est alors souvent utilisé comme poste d'ajustement dans la gestion du budget mensuel, notamment l'alimentation des adultes et des adolescents.
- Les attentes et besoins des personnes en situation d'insécurité alimentaire sont variés, et l'aide alimentaire proposée à ces publics prend différentes formes.
- De nombreuses personnes pouvant prétendre à une aide alimentaire n'y font probablement pas appel, du fait, en particulier, de l'importance des démarches préalables, de la crainte d'une stigmatisation, de la crainte d'une perte d'autonomie dans la maîtrise de leur alimentation, ou encore d'un éloignement géographique des structures pourvoyant de l'aide.
- Si l'on considère que les personnes en situation d'insécurité alimentaire constituent les publics *cibles* des dispositifs d'aide alimentaire, ces publics cibles ne se limitent pas aux *bénéficiaires* actuels de l'aide alimentaire. Les connaissances de ces publics cibles sont limitées (besoins, attentes, situation socio-économique, répartition géographique, etc.), que

ce soit au niveau national ou local.

Les dispositifs d'aide alimentaire

- Une grande diversité d'acteurs est mobilisée, à tous les échelons de mise en œuvre du dispositif (national, régional ou local), que ces acteurs soient publics (Etat et collectivités territoriales), économiques (industries agroalimentaires, distribution, producteurs et inter-professions agricoles) ou associatifs. Cette organisation traduit une vision française collective de l'aide alimentaire, ainsi qu'une forte mobilisation sociétale.
- Les dispositifs de distribution de l'aide alimentaire reposent principalement sur le bénévolat, qui permet en particulier un maillage relativement fin du territoire et assure, au-delà de la seule fourniture de denrées alimentaires, le maintien, voire la re-création, de lien social pour les bénéficiaires. De plus, comme le souligne le rapport de la Cour des Comptes, quant à l'effet levier du modèle associatif, l'intervention directe des pouvoirs publics nécessiterait de mobiliser cinq fois plus de moyens pour un volume d'aide identique. L'engagement bénévole est cependant confronté à des difficultés, dues à l'augmentation des personnes bénéficiaires et à l'étendue grandissante des compétences requises pour assurer le fonctionnement des structures et l'accompagnement de ces personnes.
- Les modalités d'aides alimentaires sont très diverses, allant de la fourniture gratuite de repas aux dispositifs d'espaces d'accueil telles que les épiceries sociales et solidaires qui proposent une large palette de produits contre une participation financière modique. Les démarches innovantes sont nombreuses et restent à valoriser.
- Des quantités importantes de produits alimentaires sont mobilisées, de manière non homogène au cours de l'année, mais l'adéquation des approvisionnements avec les besoins, en particulier nutritionnels, des bénéficiaires et avec les capacités de gestion des différents réseaux est à améliorer.
- La concertation entre les acteurs pourrait être améliorée dans certaines situations, que ce soit entre les différents échelons d'intervention ou entre modalités d'actions, notamment au niveau local.
- La diversité des aides monétaires ou en nature accessibles aux personnes en difficulté au-delà de l'alimentation (logement, emploi, communications, déplacements, etc.) ne facilite pas l'accès aux dispositifs d'aides par une partie des personnes qui en auraient besoin.

Pérennité du dispositif d'aide alimentaire

- Le financement européen du dispositif est remis en question.
- La vision française, collective mais parcellaire, de la conception et de la mise en œuvre de l'aide alimentaire, peut être mise en perspective avec les exemples allemands et américains.

L'état des lieux met ainsi en évidence la grande richesse du système français de l'aide alimentaire, reposant sur la mobilisation d'une multitude d'acteurs. Il convient de souligner que se manifeste ici, à toutes les échelles, une solidarité qu'il apparaît nécessaire de préserver.

Dans la continuité des démarches engagées depuis quelques années, des améliorations des dispositifs existants peuvent être proposées. C'est l'objet de la partie 7.2 qui s'inscrit sur le court terme, avec un horizon à cinq ans. Le système de l'aide alimentaire doit également être interrogé à moyen terme, en intégrant l'ensemble des dimensions entrant en compte, au premier rang desquelles la question du dispositif européen. Tel est l'objet de la partie 7.3. Ces deux parties détaillent les éléments de réflexion développés par le Conseil National de l'Alimentation, qui se traduisent ensuite par des recommandations (partie 8).

7.2 - Améliorer l'aide alimentaire à court terme

Des démarches d'améliorations des dispositifs d'aide alimentaire, notamment associatifs, sont engagées depuis plusieurs années. On peut citer, par exemple, la mise en place d'indicateurs dans le cadre de la Loi de modernisation de l'agriculture et de la pêche de juillet 2010, ou bien la modernisation des systèmes informatiques des associations. De manière complémentaire, le Conseil National de l'Alimentation a identifié plusieurs vecteurs d'évolution à court terme, qui contribueront également à asseoir la pérennité du système à moyen terme.

Pour être le plus pertinent possible dans les propositions d'amélioration, il apparaît nécessaire de mieux connaître, d'une part, les publics cibles (notamment ceux qui, a priori, ne recourent pas, actuellement, à l'aide proposée), et d'autre part, les actions mises en œuvre. Il s'agit d'identifier les besoins et attentes des catégories de personnes nécessitant une aide alimentaire, complétée ou non par des actions d'accompagnement. Il s'agit également de mieux connaître et de mettre en regard de ces besoins et de ces attentes les actions d'aide alimentaire mises en œuvre, en particulier au niveau local en étant vigilant sur la prise en compte du milieu rural. Des études sur ces sujets existent, mais restent par trop parcellaires.

Des marges de manœuvre existent en matière de mobilisation des acteurs économiques de la filière alimentaire. Des initiatives intéressantes se multiplient à l'échelle locale, par exemple en matière de mobilisation des acteurs économiques ou d'amélioration de la concertation entre acteurs locaux. Faire connaître ces initiatives, permettre des échanges entre acteurs, valoriser l'existant et partager les expériences, peut être source d'améliorations des dispositifs actuels. Les acteurs locaux sont en effet confrontés à des difficultés liées à l'augmentation du nombre de personnes à aider, à la complexification des dispositions réglementaires à respecter, etc., et un partage d'expériences ne peut être que positif. Ces expériences peuvent également être européennes ou internationales.

Le niveau de compétences demandé aux bénévoles des associations d'aide alimentaire est de plus en plus élevé, notamment du fait de la complexification des réglementations et de la diversité des situations de précarité. Des solutions, même partielles, pourraient être apportées en favorisant le bénévolat de compétence ou en encourageant les entreprises agroalimentaires à ouvrir certaines actions de formation interne à des bénévoles. Par ailleurs, des compétences en communication sont nécessaires aux bénévoles pour faciliter l'accueil des publics.

7.3 - Pérenniser et améliorer les dispositifs de réduction de l'insécurité alimentaire à moyen terme

Les systèmes de réduction de l'insécurité alimentaire sont actuellement soumis à des pressions diverses, parmi lesquelles on peut notamment rappeler l'augmentation du nombre de personnes bénéficiaires et les incertitudes quant au devenir du dispositif européen. Afin d'assurer la pérennité de l'aide apportée aux personnes en situation d'insécurité alimentaire et la continuité d'un accompagnement permis par cette aide, il apparaît nécessaire, pour le Conseil National de l'Alimentation, de s'interroger sur l'évolution du dispositif à moyen terme, à savoir durant les dix prochaines années.

Pour mener à bien cette réflexion prospective, et sur la base des travaux conduits pendant près d'un an et demi, le Conseil propose trois axes structurants :

1. Quels sont les publics cibles de l'aide alimentaire ?
2. Quels sont les types d'aide à apporter à ces publics ?
3. Quels dispositifs développer ?

a. Quels sont les publics cibles de l'aide alimentaire ?

Repenser les dispositifs de réduction de l'insécurité alimentaire doit se faire en prenant comme point d'entrée le caractère hétérogène des personnes à aider. Ces publics multiples, en augmentation, ayant des attentes et des besoins divers, doivent être connus plus finement afin de pouvoir envisager les réponses les plus adaptées.

Pour ce faire, les connaissances générales sur ces publics doivent être complétées et affinées : tel est l'objet de la première recommandation de cet avis. Elles devront ensuite être mises en regard d'un inventaire des différentes formes d'aide alimentaire afin d'identifier les points forts de l'existant et les points à améliorer. L'aide sera d'autant plus efficiente qu'elle répondra aux besoins et attentes des bénéficiaires.

En effet, les besoins ne sont pas identiques si les personnes sont désinsérées ou si elles sont uniquement et temporairement confrontées à une situation économique difficile.

Ces connaissances sont à construire au niveau national, mais également au niveau local, et en particulier à l'échelle départementale, sous l'égide des Conseils généraux. En effet, du fait de leurs compétences dans le domaine de l'action sociale, ces collectivités ont une connaissance des populations en difficulté. De plus, l'échelle géographique départementale apparaît opportune pour identifier les publics cibles de l'aide alimentaire, leur répartition, et pour mettre en regard les forces mobilisées, publiques, associatives et privées, afin d'identifier les pistes d'améliorations (spatiales, saisonnières, etc.).

b. Quels sont les types d'aide à apporter à ces publics ?

Aux différents besoins identifiés doivent être apportées des réponses adaptées. Il s'agit, d'une part, de répondre aux attentes des populations cibles, en particulier de celles qui ne bénéficient pas actuellement d'une aide spécifique à l'alimentation, et, d'autre part, d'optimiser les efforts consentis par chaque acteur.

Les dispositifs existants sont bien entendu à valoriser, sur la base de leurs atouts et de leur adéquation aux objectifs précisés grâce aux études proposées précédemment. Il est également intéressant de rechercher des expériences d'autres pays, Etats membres de l'Union européenne ou pays tiers.

Au cours de ses travaux, le Conseil National de l'Alimentation a pu identifier deux types de dispositifs possibles non exclusifs :

- une aide alimentaire dématérialisée,
- une aide alimentaire alliant apport de denrées et accompagnement.

Précisons ici qu'une aide dématérialisée pourrait s'envisager de deux manières : soit elle s'inscrit dans une aide sociale plus globale destinée à renforcer le pouvoir d'achat et les revenus, soit elle est spécifiquement dédiée à l'alimentation. Si ces orientations étaient confirmées, l'aide dématérialisée s'adresserait en particulier à des personnes pour lesquelles des mesures d'accompagnement en complément d'une aide alimentaire ne seraient pas indispensables (ex : certains retraités, travailleurs pauvres, étudiants, etc.). On peut faire l'hypothèse que proposer une aide à l'alimentation simple à appréhender et discrète inciterait certaines personnes à demander à en bénéficier, tout en leur permettant d'être pleinement autonomes dans leurs choix alimentaires. Cette proposition s'inspirerait du dispositif de carte bancaire dédiée développé aux Etats-Unis : le bénéficiaire pourrait faire ses achats dans les mêmes magasins que le reste de la population, sans que l'origine des fonds qu'il utilise puisse être identifiée. Cette aide alimentaire serait donc une aide strictement monétaire, dématérialisée et ciblée.

Le Conseil National de l'Alimentation souligne que l'accompagnement et l'accueil des publics en situation difficile est primordial. Néanmoins, ces deux dispositifs peuvent être considérés comme des pistes de réflexion, visant à ouvrir le champ des possibles quant aux modalités de prise en charge de l'aide à destination des personnes en difficulté en vue de leur alimentation.

c. Quels dispositifs développer ?

Cette interrogation concerne tout autant l'organisation en tant que telle des dispositifs d'aide alimentaire, que leur financement, ces deux volets étant bien entendu intimement liés.

Organisation

En matière d'organisation, comme souligné à plusieurs reprises, le système français se caractérise par un fort engagement associatif qui contribue à la dimension sociale associée à l'aide alimentaire, laquelle n'aurait pas la même portée si l'aide ne reposait que sur une intervention des pouvoirs publics. Néanmoins, dans le cadre de la recherche d'une meilleure adéquation des types d'aide avec les publics cibles, il importe d'envisager l'optimisation de chaque intervention, valorisant les savoir-faire et adaptée aux spécificités des territoires. Un système d'aide alimentaire impliquant une multitude d'acteurs ne peut être viable sur le long terme que s'il repose sur des partenariats solides aux différentes échelles. En particulier, il s'agit de renforcer et de conforter les liens entre dispositifs d'aide sociale et dispositifs de fourniture d'aide alimentaire.

Si les relations entre acteurs concernés sont dans l'ensemble opérantes, des améliorations pourraient être apportées aux différentes échelles, notamment au niveau local, correspondant aux collectivités territoriales intervenant directement dans l'aide alimentaire et/ou ayant une compétence en matière d'action sociale. Ainsi, en lien avec les services de l'Etat compétents, des acteurs territoriaux pourraient avoir la légitimité et la connaissance nécessaires à l'initiation et à l'animation de coordinations fructueuses avec les acteurs associatifs et économiques.

A l'échelon intercommunal, il s'agirait avant tout, sur la base de l'identification des publics cibles des territoires concernés, de leurs besoins et attentes, ainsi que des forces en présence, d'apporter une réponse ciblée et diversifiée aux personnes bénéficiaires. Des actions porteuses de cohésion locale, comme par exemple les restaurants sociaux ou les épiceries sociales gérées par des collectifs d'associations sont à encourager.

A l'échelon départemental, il s'agirait d'assurer une meilleure cohérence d'ensemble, dans l'espace et dans le temps, ainsi qu'avec les autres politiques sociales. Cette échelle peut également permettre un travail sur l'approvisionnement et les relations avec les acteurs économiques de l'ensemble de la filière alimentaire.

L'objectif ne serait pas de définir un cadre unique dans lequel chaque acteur, notamment associatif, devrait entrer, mais au contraire de valoriser les savoir-faire de chacun.

Néanmoins, cet objectif ne peut être pleinement développé qu'à la condition d'assurer une pérennité des financements, en particulier nationaux et européens.

Financements

De manière générale, il apparaît indispensable de garantir un financement global des systèmes d'aide alimentaire qui soit à la hauteur des enjeux humains et sociétaux. Il importe notamment que le financement, européen et national, soit adapté à l'évolution du nombre de personnes nécessitant une aide alimentaire.

De même, il a été souligné précédemment que l'une des richesses du dispositif français d'aide alimentaire réside dans la mobilisation large de la société civile et des acteurs économiques. Il importe de la préserver et de l'encourager à moyen terme.

La remise en cause actuelle des fondements juridiques du PEAD doit être l'occasion de mener une réflexion sur l'accès à l'alimentation des européens, réflexion qui s'inscrit pleinement dans la logique de la construction de l'Union européenne. Dans l'esprit du Traité de Rome, l'un des objectifs visés initialement par la Politique agricole commune était de permettre à tous les européens de manger à leur faim. Au sortir de la seconde Guerre mondiale, le premier obstacle à surmonter était un défaut quantitatif de production de matières premières agricoles, et donc de denrées alimentaires. Le début du XXI^{ème} siècle n'est plus marqué par des préoccupations quantitatives, mais par des problèmes

d'accès aux denrées produites. Ce changement de registre peut légitimement amener l'Union européenne à s'interroger sur un repositionnement de l'action publique sous cet éclairage.

Il convient de noter que l'accès de tous à une alimentation quantitativement et qualitativement adaptée se pose aussi dans les pays développés.

A l'échelle de l'Union européenne, il convient de souligner que les préoccupations de sécurité alimentaire et d'approvisionnement alimentaire des européens reprennent de l'acuité avec la hausse des prix des produits alimentaires. La Commission européenne elle-même reconnaît que, dans la conjoncture actuelle difficile, la solidarité doit rester un élément clé de l'engagement social de l'Union. Divers mécanismes et outils peuvent être mobilisés pour traiter des questions d'aide alimentaire. Il pourrait par exemple être envisagé d'intégrer un volet spécifique relatif à l'accès à l'alimentation dans le cadre de la Politique agricole commune, ou d'utiliser le mécanisme des fonds structurels. Les outils juridiques adaptés seraient à concevoir, et le couplage de différentes modalités d'intervention n'est pas à exclure : chaque Etat membre doit pouvoir s'approprier de telles politiques et en adapter la mise en œuvre en fonction de ses contraintes et acquis.

d. Poursuivre cette réflexion dans un cadre plus large

Au regard des enjeux identifiés précédemment, et afin d'assurer la pérennité d'une aide ciblée sur l'alimentation apportée aux personnes en situation d'insécurité alimentaire, il apparaît nécessaire, pour le Conseil National de l'Alimentation, de conduire une réflexion d'ensemble, prospective, prenant en particulier en considération la nécessité de valoriser l'existant, d'optimiser les efforts consentis par chaque acteur, ou encore d'innover dans les formes d'aide, les coordinations, les sources de financement et de denrées et ce dans le cadre plus général de l'ensemble des dispositifs d'aides sociales, nationaux et locaux.

Du fait, notamment, des limites de son champ de compétences, le Conseil national de l'alimentation ne saurait à lui seul conduire cette réflexion et définir un cadre d'évolution des dispositifs de réduction de l'insécurité alimentaire, en France et en Europe, à un horizon d'une quinzaine d'années.

Il importe ainsi que le débat soit poursuivi en association avec d'autres instances compétentes, comme par exemple le Conseil économique, social et environnemental français, voire avec les Conseils économiques, sociaux et environnementaux régionaux et le Comité économique et social européen.

8. RECOMMANDATIONS DU CNA

Attendus

Attendue la mise en question du dispositif actuel d'aide alimentaire français et européen au cours de l'année 2011, et en particulier la fragilité des financements publics constatée (PEAD, taux de défiscalisation des dons, etc.) ;

Attendues les difficultés, avérées ou potentielles, de financement et d'approvisionnement des dispositifs d'aide alimentaire français et européen ;

Attendue l'augmentation notable du nombre de personnes ayant recours à, ou nécessitant, une aide alimentaire au cours des dernières années ;

Attendue la diversité des publics cibles de l'aide alimentaire, que ce soit en matière de caractéristiques socio-économiques, de besoins, d'attentes, de capacité d'utilisation des denrées alimentaires, etc. ;

Attendu que les connaissances concernant les populations en situation d'insécurité alimentaire restent à préciser, que ce soit en raison de facteurs économiques ou d'autres facteurs ;

Attendue la diversité des actions mises en œuvre en matière d'aide alimentaire, ainsi que la diversité des intervenants (acteurs publics, acteurs associatifs, acteurs économiques), aux différentes échelles territoriales ;

Attendu le fait que le système actuel d'aide alimentaire n'apporte pas de réponse complète à tous les publics cibles potentiels ;

Attendu l'intérêt de poursuivre la concertation et d'améliorer les partenariats entre les différents acteurs de l'aide alimentaire ;

Attendue la nécessité d'améliorer l'information des professionnels de la grande distribution et de l'industrie agroalimentaire, sur les possibilités de dons de denrées alimentaires et sur les contreparties, notamment fiscales ;

Attendue la complexification croissante des compétences professionnelles nécessaires aux bénévoles des structures de distribution d'aide alimentaire.

Recommandations

Concernant les publics :

1 – Le Conseil National de l'Alimentation recommande la réalisation d'études à l'échelle nationale visant à améliorer la connaissance des personnes en situation d'insécurité alimentaire, tant sous l'aspect de leurs besoins que de leurs attentes, ainsi que des différentes formes d'aide alimentaire et de leurs impacts, en prenant notamment en considération les spécificités des territoires, urbains comme ruraux.

Le CNA recommande en particulier qu'un programme de recherche soit mis en place sur ces questions.

Concernant les financements :

2 – Le Conseil National de l'Alimentation recommande que les dispositifs d'aide alimentaire bénéficient de cadres pérennes, notamment en terme de financements publics, qu'ils soient

européens, nationaux ou locaux, que ce soit en matière d'approvisionnement en denrées alimentaires, d'aide au fonctionnement, ou de soutien aux dons via la dépense fiscale.

3 – A l'échelle européenne, le Conseil National de l'Alimentation recommande d'envisager de nouveaux dispositifs juridiques, utilisant les mécanismes existants (volet spécifique de la Politique agricole commune, fonds structurels...) ou des modalités d'intervention innovantes, afin que chaque Etat membre puisse décliner le dispositif en fonction de ses contraintes et acquis.

Concernant les modalités d'intervention :

4 – En matière d'organisation locale des dispositifs d'aide alimentaire, le Conseil National de l'Alimentation souligne l'intérêt de promouvoir des démarches réussies, en particulier celles permettant d'assurer une continuité de l'aide. Ces démarches pourraient être identifiées et promues dans le cadre du Programme national pour l'alimentation. Il serait également opportun de mettre en place des forums d'échanges, par exemple en matière de collecte de denrées, d'amélioration de la concertation entre acteurs locaux, de couverture des zones rurales dans le respect de l'autonomie des associations.

5 – Le Conseil National de l'Alimentation recommande que le Guide de bonnes pratiques de l'aide alimentaire, destiné aux professionnels de la grande distribution et de l'industrie agroalimentaire, soit actualisé. Le CNA engage par ailleurs les associations professionnelles à en faire la promotion auprès de leurs adhérents.

6 – Le Conseil National de l'Alimentation recommande que le mécénat et le bénévolat de compétences soient encouragés dans le secteur public et privé, par exemple par la voie d'autorisations d'absence ou de crédits d'heures.

7 – Le Conseil National de l'Alimentation recommande que les entreprises de la chaîne alimentaire ouvrent aux bénévoles des associations d'aide alimentaire certaines actions de formations destinées à leurs salariés et relatives, par exemple, aux questions d'hygiène, de traçabilité, d'équilibre alimentaire ou de logistique.

8 - Le Conseil National de l'Alimentation recommande également que les formations des bénévoles en charge de l'accueil des bénéficiaires soient confortées.

9 – Le Conseil National de l'Alimentation recommande qu'à l'issue des études préconisées dans la première recommandation soit examinée l'opportunité d'évolution des dispositifs d'aide alimentaire et d'aides générales.

Cette évolution pourrait porter en particulier sur une adaptation des démarches, différenciées en fonction des publics cibles, mais également en fonction des moyens humains, matériels et financiers pouvant être mobilisés. Le Conseil recommande ainsi de préserver et de valoriser la mobilisation forte de la société civile et des opérateurs économiques.

10 - Pour ce faire, le Conseil recommande de poursuivre la réflexion avec l'ensemble des parties prenantes, en s'inspirant notamment d'expériences développées dans d'autres pays, afin de construire des dispositifs pérennes et si besoin innovants, tant sur le plan financier qu'organisationnel, aux niveaux national et européen.

Le Conseil propose que le Conseil économique, social et environnemental se saisisse du sujet de l'aide alimentaire afin d'approfondir les réflexions initiées dans le cadre du présent avis, notamment pour traiter de manière conjointe les questions concernant les champs sociaux, économiques et alimentaires.

11 - Le Conseil recommande d'appuyer ces réflexions sur une évaluation fine des différents dispositifs envisagés, notamment en matière économique, mais également sur les aspects sociaux et sociétaux.

9. LISTE DES ANNEXES

<u>ANNEXE I</u> :	COMPOSITION DU GROUPE DE TRAVAIL
<u>ANNEXE II</u> :	MANDAT DU GROUPE DE TRAVAIL
<u>ANNEXE III</u> :	LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES ET RENCONTRÉES
<u>ANNEXE IV</u> :	SUIVI DES RECOMMANDATIONS DES AVIS N°34 ET 59 D U CNA
<u>ANNEXE V</u> :	LA LOI DE MODERNISATION DE L'AGRICULTURE ET DE LA PECHE
<u>ANNEXE VI</u> :	LE PROGRAMME EUROPEEN D'AIDE AUX PLUS DEMUNIS
<u>ANNEXE VII</u> :	LE PROGRAMME ALIMENTATION ET INSERTION
<u>ANNEXE VIII</u> :	LE PROGRAMME NATIONAL POUR L'ALIMENTATION
<u>ANNEXE IX</u> :	LES BANQUES ALIMENTAIRES
<u>ANNEXE X</u> :	LE SECOURS POPULAIRE FRANÇAIS
<u>ANNEXE XI</u> :	LES RESTOS DU CŒUR
<u>ANNEXE XII</u> :	LA CROIX-ROUGE FRANCAISE
<u>ANNEXE XIII</u> :	L'ASSOCIATION NATIONALE DES EPICERIES SOLIDAIRES
<u>ANNEXE XIV</u> :	LA FEDERATION DES PANIERS DE LA MER
<u>ANNEXE XV</u> :	LES JARDINS DE LA MEDITERRANEE
<u>ANNEXE XVI</u> :	PANORAMA DES STRUCTURES D'AIDE ALIMENTAIRE EN LANGUEDOC-ROUSSILLON
<u>ANNEXE XVII</u> :	LE PROGRAMME AMERICAIN D'AIDE ALIMENTAIRE
<u>ANNEXE XVIII</u> :	POSITION DES ASSOCIATIONS SUR L'AVENIR DU PEAD
<u>ANNEXE XIX</u> :	SYNTHESE DU RAPPORT CONJOINT IGAS-CGAAER « PAUVRETE, PRECARITE, SOLIDARITE EN MILIEU RURAL »
<u>ANNEXE XX</u> :	LISTE DES SIGLES ET ABREVIATIONS

ANNEXE I :
COMPOSITION DU GROUPE DE TRAVAIL

Président : Bertrand HERVIEU

Rapporteur : Cécile RAUZY (ANIA)

Secrétariat interministériel du CNA :

Véronique BELLEMAIN
Alain BLOGOWSKI
Sandrine CAYUELA (stagiaire)
Julia GASSIE

Collège des consommateurs et usagers :

ADEIC Jean-Marie CHOULEUR
Familles de France Delphine BORNE ; Christiane MORIN
Familles rurales Résie BRUYERE ; Anne LEGENTIL
INDECOSA-CGT Claude AMSELLE
ORGECO Bernard CHEVALIER

Collège des producteurs agricoles

APCA Frédéric ERNOU
Coop de France Olivier de CARNE
Coordination rurale Odile LETISSIER
FNSEA Sophie METAIS

Collège de la transformation et de l'artisanat :

ANIA : Jean-Loup ALLAIN ; Amaury BESSARD

Collège de la distribution :

CGI Danielle LO STIMOLO
FCD Mathieu PECQUEUR

Représentants des administrations :

DGAL Gaëlle PION
DGCS Marianne STOROGENKO

Invités :

ANDES Guillaume BAPST ; Gauthier HAUCHART
Fédération française des Banques Alimentaires Jean DOUCET
INRA-INSERM Nicole DARMON
UNCCAS Maëla CASTEL ; Pierre OBERTO (CCAS de Villiers le Bel)
Restos du Cœur Pascal DECOOPMAN ; Aurélie FONDARD ; Jean-Christophe LE MINH ; Pierre QUERCY
Secours populaire français Guirec DERRIEN ; Mathieu HUMBERT

ANNEXE II : MANDAT DU GROUPE DE TRAVAIL

Insécurité alimentaire en France et situation de l'aide alimentaire intérieure

Contexte

La constitution du présent groupe de travail fait suite à la remise du rapport du Conseil national de l'alimentation sur la mise en œuvre du programme national pour l'alimentation au Ministre de l'alimentation, de l'agriculture et de la pêche le 17 juin dernier, rapport dans lequel figure notamment la recommandation « *de conduire rapidement une réflexion prospective sur l'insécurité alimentaire et l'avenir de l'aide alimentaire* ». Ce groupe s'inscrit également dans la continuité des réflexions conduites précédemment par le Conseil, en particulier dans ses avis n°14 (17 février 1994), n°34 (22 janvier 2002) et n°59 (7 février 2008).

Des progrès importants en matière de production, notamment grâce à la très forte augmentation des rendements, d'amélioration de la qualité sanitaire des produits alimentaires et de diversité de l'offre ont été réalisés au cours de la seconde moitié du vingtième siècle. Néanmoins, comme l'ont cruellement rappelé les récentes émeutes de la faim dans plusieurs pays en développement, d'importantes disparités en matière d'accessibilité à l'alimentation subsistent, les pays développés n'étant pas non plus épargnés.

Ainsi, selon l'observatoire des inégalités, la France comptait en 2007 environ 8 millions de personnes pauvres⁹⁰, soit 13,4% de la population. Par ailleurs, la récente crise économique et financière a entraîné une augmentation importante du nombre de bénéficiaires de l'aide alimentaire (+12,5% entre 2008 et 2009) et on estime aujourd'hui à 2,6 millions le nombre de personnes y ayant recours de façon passagère, régulière ou permanente. Une évolution du profil des bénéficiaires est également constatée, avec un accroissement marqué des personnes issues de familles monoparentales, des jeunes de moins de 25 ans et des retraités. Mentionnons également que les personnes en insécurité alimentaire ont bien souvent un régime alimentaire au profil nutritionnel déséquilibré, avec une proportion de nutriments plus faible que la moyenne et une densité énergétique plus élevée, sachant que ces situations renvoient à de multiples facteurs (pauvreté, difficultés à stocker, transporter et transformer les aliments, etc.). Enfin, rappelons que toutes les personnes vivant en dessous du seuil de pauvreté ne sont pas en situation d'insécurité alimentaire⁹¹ et qu'une proportion non négligeable de personnes vivant au-dessus de ce seuil y est confrontée.

En France, deux programmes publics permettent de mettre à disposition des plus démunis des denrées alimentaires : le Programme européen d'aide aux plus démunis (PEAD) et le Programme national d'aide alimentaire (PNAA). D'un montant global d'environ 100 millions d'euros, cette aide alimentaire destinée au territoire national, complétée par des dons des particuliers et des entreprises, est distribuée par les associations caritatives (fédération française des banques alimentaires, restos du cœur, croix-rouge française, secours populaire, etc.), associations majoritairement composées de bénévoles.

Au-delà des questions portant sur la mise à disposition des plus démunis de denrées alimentaires, se pose celle, plus générale, de l'insécurité alimentaire, notion dont la FAO a donné lors du Sommet mondial de l'alimentation, en 1996, la définition suivante : « la sécurité alimentaire est assurée quand toutes les personnes, en tout temps, ont économiquement, socialement et physiquement accès à une alimentation suffisante, sûre et nutritive qui satisfait leurs besoins nutritionnels et leurs préférences alimentaires pour leur permettre de mener une vie active et saine ».

Cette notion peut être rapprochée de celle de droit à l'alimentation dont Olivier De Schutter, rapporteur spécial des Nations Unies pour le droit à l'alimentation, donne la définition suivante : « le droit à l'alimentation se traduit par un accès régulier, permanent et non restrictif, soit directement ou au moyen d'achats financiers, à une alimentation quantitativement et qualitativement adéquate et suffisante correspondant aux traditions culturelles du peuple auquel le consommateur appartient, et qui lui procure une vie physique et mentale, individuelle et collective, épanouissante et exempte de peur »⁹².

90 Personnes ayant un niveau de vie inférieur à 60% du niveau de vie médian.

91 Insécurité alimentaire quantitative et/ou qualitative.

92 www.srfood.org.

Les débats internationaux relatifs à l'alimentation encouragent donc les Etats à se pencher sur la situation des personnes vivant sur leur territoire, mais également sur celle des populations des autres Etats, en termes de disponibilité et d'accessibilité des aliments en quantité et en qualité.

Objectifs

Le groupe de travail réalisera, dans un premier temps, un bilan des suites données aux recommandations du Conseil dans ses avis n°34 sur l'exclusion sociale et l'alimentation et n°59 sur les nouveaux facteurs légitimes de régulation du commerce international des denrées.

Dans un second temps, le rapport sera consacré à l'analyse de l'insécurité alimentaire en France :

- ✓ Etat des lieux des personnes dans les différentes catégories d'insécurité alimentaire (nombre, répartition géographique, évolutions récentes, sources d'approvisionnement, etc.),
- ✓ Description et évaluation des dispositifs existants de réduction de l'insécurité alimentaire (critères d'accès à l'aide alimentaire, contexte en matière de législation alimentaire, quantité et qualité des denrées alimentaires fournies, politiques publiques mises en œuvre, fonctionnement du dispositif associatif, etc.),
- ✓ Durabilité du système actuel d'aide alimentaire dans un contexte de réduction des excédents et du gaspillage,
- ✓ Recherche de sources supplémentaires de nourriture et de formes alternatives à l'aide alimentaire destinée au territoire national telle qu'elle existe aujourd'hui,
- ✓ Conditions et circonstances permettant aux bénéficiaires de sortir de l'aide alimentaire,
- ✓ Comparaison avec les dispositifs mis en œuvre dans les autres Etats membres, ou dans des pays tiers (Etats-Unis notamment),
- ✓ Ainsi que tout autre sujet de nature à participer à la réflexion.

Dans un dernier temps, il s'attachera à discuter les orientations de l'Etat en matière d'alimentation et d'insécurité alimentaire, en s'interrogeant tant sur les définitions juridiques et autres, que sur la constitution d'indicateurs. Il examinera en particulier l'articulation entre les normes nationales, communautaires et internationales, ainsi que leurs implications pour les opérateurs de la chaîne alimentaire et la société civile. Il proposera des indicateurs synthétiques, fiables, robustes, simples à utiliser et largement partagés par toutes les parties prenantes, permettant d'une part de définir différents niveaux d'insécurité d'alimentaire, d'en mesurer et d'en suivre l'évolution et, d'autre part, d'attribuer le cas échéant l'aide alimentaire sur la base de critères harmonisés et objectifs.

A l'issue de cette analyse, le groupe établira des recommandations quant aux réponses à apporter, tant au niveau national que communautaire, notamment en matière d'organisation de l'aide alimentaire destinée au territoire national, de conditions et circonstances permettant aux bénéficiaires de sortir de l'aide alimentaire, de contributions que pourraient apporter les producteurs, les industriels et les distributeurs, d'accès à l'alimentation et d'incitations positives ou négatives en faveur des choix alimentaires et de leur qualité des personnes en insécurité alimentaire selon les différentes catégories précédemment définies.

Méthode de travail

Le groupe de travail sera présidé par Monsieur Bertrand HERVIEU, inspecteur général de l'agriculture, Madame Cécile RAUZY, chef de projet Qualité-Nutrition à l'ANIA, en étant le rapporteur.

Le groupe de travail comprendra tous les membres du CNA, ou représentants désignés par eux, qui le souhaitent, ainsi que toute personne dont l'audition ou la contribution effective aux travaux sembleront utiles au président et au rapporteur. Les invitations et ordres du jour des réunions du groupe de travail seront établis par le président du groupe, en relation avec le secrétariat.

Calendrier de travail

Le groupe de travail fera un rapport intermédiaire de ses travaux lors de la séance plénière du CNA du printemps 2011 et présentera un projet d'avis définitif au plus tard à l'automne de la même année.

ANNEXE III :
LISTE DES PERSONNES AUDITIONNEES ET RENCONTREES

- **Gaëlle PION**, Direction générale de l'alimentation, et **Marianne STOROGENKO**, Direction générale de la cohésion sociale, le 13 octobre 2010
- **Guillaume BAPST**, ANDES, **Pascal DECOOPMAN**, Restos du Cœur, **Jean DOUCET**, FFBA, **Clémence MALARET**, ANIA, le 10 novembre 2010
- **Helder FARIA VARGAS** et **Dimitrios PAPAPOULOS**, Cour des comptes européenne, **Hélène MAGNIER**, Cour des comptes française, le 15 décembre 2010
- **Carol KRAMER-LEBLANC**, USDA, **Jean-Christophe DEBAR**, AgriUS Analyse, le 19 janvier 2011
- **Raymond BASTIEN**, FONDALIM Bourgogne, **Jean DELMELLE**, Fédération européenne des Banques Alimentaires, **Jo DELEERS**, Fédération belge des Banques Alimentaires, le 13 avril 2011
- **Pierre OBERTO**, UNCCAS – CCAS de Villiers le Bel, le 15 juin 2011
- **Christine CESAR**, socio-anthropologue, le 6 septembre 2011

Le groupe de travail a pu visiter la Banque alimentaire de la Marne le 15 mars 2011, ainsi que les ateliers d'ANDES sur le MIN de Rungis le 19 mai 2011.

Le président et la rapporteur du groupe de travail, et le secrétariat du CNA, ont également rencontré :

- **France CAILLAVET**, INRA – Unité Alimentation et sciences sociales,
- **René-Paul SAVARY**, Président du Conseil général de la Marne et Président de la Commission Insertion, cohésion sociale, logement, économie sociale et solidaire de l'Assemblée des Départements de France.

ANNEXE IV :
SUIVI DES RECOMMANDATIONS DES AVIS N°34 ET 59 DU CN A

Suivi des recommandations de l'avis n°34 du CNA sur l'exclusion sociale et l'alimentation, avis adopté en séance plénière le 22 janvier 2001.

Les éléments sur la prise en compte de ces recommandations ont été donnés par la Direction générale de l'alimentation, du ministère chargé de l'agriculture et de l'alimentation, et par la Direction générale de la cohésion sociale, du ministère des solidarités et de la cohésion sociale.

Recommandations	Eléments de suivi
<p>Recommandation 1</p> <p>Le Conseil constate que la prévalence de la « sécurité alimentaire », définie au niveau international comme « l'accès physique et économique, à tout moment, par des moyens normaux, à une alimentation suffisante, adéquate du point de vue nutritionnel et sanitaire, et son utilisation efficace » n'est pas évaluée dans la société française. Il estime indispensable pour la définition et l'évaluation des politiques publiques concernées de disposer d'un tel indicateur et de son évolution.</p>	<p>La Loi de modernisation de l'agriculture et de la pêche, de juillet 2010, introduit dans le Code rural et de la pêche maritime l'article L230-6 prévoyant notamment la mise en place d'indicateurs d'activités renseignés par les associations caritatives d'aide alimentaire. Cette disposition fait suite au rapport IGAS-CGAAER de Juillet 2008 relatif à l'évaluation du PEAD et de l'organisation de l'aide alimentaire française, ainsi qu'au rapport d'observation provisoire de la Cour des comptes françaises de Juillet 2009 portant sur les circuits et mécanismes concourant à l'aide alimentaire en France. Le Décret et les arrêtés d'application de la loi sont en cours d'élaboration.</p>
<p>Recommandation 2</p> <p>Le Conseil estime souhaitable que la surveillance épidémiologique des infections alimentaires collectives à déclaration obligatoire intègre des critères d'appartenance aux groupes sociaux professionnels.</p>	
<p>Recommandation 3</p> <p>Le Conseil prend acte de la prévalence des déséquilibres nutritionnels observés dans les populations défavorisées (déficience, carence, obésité). [...] Le Conseil constate par ailleurs que les problèmes nutritionnels de déficiences ou carences, qui sont importants chez les populations défavorisées, tiennent au moins en partie à des difficultés d'accès à l'offre et à des désordres du comportement alimentaire. Le Conseil estime que des mesures générales et ciblées doivent être prévues pour parvenir à rétablir une situation satisfaisante.</p>	<p>Le Programme national d'aide alimentaire (PNAA) a été mis en place en 2004, pour permettre de compléter la gamme des produits du PEAD et équilibrer l'offre en produits proposés aux populations défavorisées, notamment en protéines animales, en fruits et en légumes.</p> <p>En 2004-2005, l'étude « Alimentation et état nutritionnel des bénéficiaires de l'aide alimentaire » (ABENA) a été conduite. La deuxième étude ABENA 2011-2012 est en cours, et a pour objectif d'évaluer l'état nutritionnel de ces publics au regard des efforts entrepris par l'Etat. Cette étude bénéficie d'un cofinancement de la DGCS.</p>
<p>Mesures générales dont les populations défavorisées seraient les bénéficiaires</p> <p>a) L'accès à l'offre</p>	
<p>Recommandation 4</p> <p>Le Conseil considère que, de manière générale, il n'est pas possible d'intervenir</p>	

directement sur la formation des prix des aliments les plus utiles, mais sans doute préférable de retenir une approche ciblée à travers l'aide alimentaire.	
<p>Recommandation 5</p> <p>Le Conseil remarque néanmoins que certaines situations spécifiques doivent être prises en considération. Par exemple,</p> <p>5.1 Pour les populations défavorisées, le prix des laits pour bébés peut devenir prohibitif alors que leur défaut d'utilisation est à l'origine d'excès (par exemple protéiques) ou de carences (par exemple en fer) chez le nourrisson et l'enfant en bas âge. Pour ces populations, le Conseil estime indispensable de rendre les laits pour bébés plus facilement accessibles. Il préconise que tous les moyens existants (distribution gratuite, acheminements ciblés, tarif interministériel de prestations sanitaires, etc.) soient utilisés à cette fin.</p> <p>5.2 L'accès à la cantine scolaire n'est pas toujours bien assuré compte tenu du mode de solvabilisation actuel, notamment dans les collèges et lycées. Le Conseil considère qu'il faut impérativement assurer une possibilité effective d'accès pour tous les enfants à la cantine scolaire, lieu privilégié de restauration. Il suggère donc d'étendre aux collèges et lycées le système de modulation des prix de repas et de modalités de paiement existant pour l'école primaire.</p> <p>[...]</p>	<p>En matière de laits infantiles, aucune mesure particulière n'a été réalisée par la DGAI. Les cantines scolaires relèvent de la prérogative des élus.</p>
b) L'amélioration des stratégies alimentaires	
<p>Recommandation 6</p> <p>[...] Le Conseil considère qu'une connaissance plus approfondie des stratégies alimentaires utilisées, notamment par les populations défavorisées et qu'une évaluation de leurs conséquences en matière de santé publique, permettraient de faire connaître au plus grand nombre les plus efficaces d'entre elles.</p>	<p>Les études ABENA (2004-2005 et 2011-2012 en cours) répondent à cette recommandation.</p> <p>De plus, dans le cadre du Programme alimentation et insertion, un accompagnement des bénéficiaires est proposé dans les lieux de distribution, avec notamment l'intervention de conseillers en économie et en social.</p>

Des mesures ciblées autour d'un système d'aide alimentaire en pleine évolution	
a) Un volet alimentaire à insérer dans le dispositif plus général de la lutte contre l'exclusion	
<p>Recommandation 7</p> <p>Le Conseil estime que l'aide alimentaire est indispensable pour régler le problème du décalage qui existe entre le coût d'une alimentation équilibrée et le budget que les ménages défavorisés peuvent consacrer à l'alimentation. Il considère qu'elle ne fait pas double emploi et n'entre pas en contradiction avec une aide globale avec une aide globale au revenu, même si cette dernière est censée fournir à la personne des ressources globales suffisantes pour vivre.</p>	<p>Les ministères chargés de l'alimentation et de l'agriculture, ainsi que de la lutte contre les exclusions, en réaffirmant leur volonté de pérenniser le PEAD, vont dans le même sens.</p>
<p>Recommandation 8</p> <p>En outre, le Conseil national, à l'appui des exemples qui lui ont été présentés, remarque</p>	<p>Deux axes ont été développés :</p> <p>1) le Programme alimentation et insertion (lancé en 2004) permet, au cours de la</p>

<p>que l'aide alimentaire n'est pas seulement un moyen de lutter contre l'insécurité alimentaire, quantitative et qualitative, mais également un outil de réinsertion qui doit être pleinement reconnu et utilisé. En ce sens, il lui semble souhaitable, dans une approche globale de l'exclusion sociale, de favoriser le rapprochement des acteurs de la lutte contre la pauvreté (CNLE, etc.) des acteurs spécialisés dans l'aide alimentaire et l'alimentation.</p>	<p>mise à disposition des denrées, de tisser des liens, d'organiser des activités avec les bénéficiaires et donc de rompre leur isolement ;</p> <p>2) le développement des chantiers d'insertion (depuis 2008) permet, à partir des denrées invendues, surproduites ou surpêchées, d'une part de former des personnes très éloignées de l'emploi aux métiers de mareyeurs, logisticiens, caristes, etc., d'autre part de fournir des denrées collectées, triées, préparées aux associations distribuant l'aide alimentaire.</p> <p>6 chantiers sont ouverts, 400 personnes ayant été formées avec un taux d'insertion moyen de 75%. Plusieurs milliers de tonnes de fruits et légumes ont été collectés, triés, livrés et distribués. Plusieurs milliers de tonnes de produits de la pêche ont été collectés, travaillés et livrés.</p> <p>A l'avenir, il s'agit de poursuivre le développement de ces chantiers en réalisant en amont des études de faisabilité portant d'une part sur les potentiels en matières premières et d'autre part sur les marchés de l'emploi, afin de permettre aux employés de ces chantiers de trouver des emplois stables.</p>
--	---

b) La mutation vers une aide alimentaire plus personnalisée	
<p>Recommandation 9</p> <p>Le Conseil considère que beaucoup de produits déclassés qui sont soit détruits, soit transformés pour n'être pas consommés en l'état pour des raisons d'apparence, sont en fait d'excellents produits sur le plan nutritionnel qui pourraient être distribués à moindre coût, notamment par le biais des associations caritatives, si les Organisations communes de marché (OCM) le prévoyaient explicitement.</p>	<p>Les textes des OCM ont été revus et permettent maintenant les retraits à destination des organismes caritatifs.</p> <p>La mise en place de la Bourse aux dons (site Internet) fin novembre 2011 doit favoriser les dons entre le monde agroalimentaire et les associations d'aide alimentaire.</p> <p>La mise en place des chantiers d'insertion (cf. précédemment) entre également dans ce cadre.</p>
<p>Recommandation 10</p> <p>Par ailleurs, le Conseil estime que la collecte des surplus demeure une nécessité et peut encore être améliorée, en particulier pour certains fruits et légumes. Le Conseil est néanmoins conscient que la collecte des surplus ne garantit pas la diversité nécessaire à l'équilibre alimentaire, ni la pérennité du dispositif. Il estime souhaitable d'améliorer le fonctionnement de ce dispositif pour qu'il puisse fournir continûment un assortiment diversifié couvrant l'ensemble des besoins des personnes concernées.</p>	<p>La mise en place de la Bourse aux dons fin novembre 2011 doit favoriser les dons entre le monde agroalimentaire et les associations d'aide alimentaire.</p>
<p>Recommandation 11</p> <p>Dans cet esprit, le Conseil estime qu'à l'avenir, les circuits d'aide alimentaire devront donc plus systématiquement acheter des produits, notamment des produits frais, à côté des produits collectés à titre gratuit. Il estime par ailleurs que cette évolution ne pourra s'accomplir qu'avec d'une part, une professionnalisation accrue des personnels mobilisés et une meilleure formation des bénévoles, et d'autre part, une augmentation sensible des ressources financières des organisations d'aide aux personnes défavorisées.</p>	
<p>Recommandation 12</p>	<p>La première partie de la recommandation relève de la compétence des élus.</p>

<p>Le Conseil considère qu'il est indispensable que la réflexion sur les ressources financières, amorcée dans le système associatif, soit engagée entre les grands acteurs concernés. Ces ressources pourraient provenir de la collecte de fonds privés, mais plus vraisemblablement de la mobilisation de financements publics, en particulier des collectivités locales.</p> <p>Compte tenu des déséquilibres nutritionnels constatés dans les populations défavorisées, le Conseil recommande d'accroître l'information des bénéficiaires en matière de nutrition et pour ce faire, il estime utile d'accroître la formation des bénévoles dans ce domaine.</p>	<p>L'un des axes du Programme alimentation et insertion répond à la deuxième partie, axe dans lequel s'insère des cycles de formations des bénévoles et des salariés de l'aide alimentaire, assuré par l'INPES de 2004 à 2007.</p>
<p>Recommandation 13</p> <p>Le Conseil considère qu'il est essentiel d'aller, au-delà de la distribution de colis ou de repas, vers une véritable réhabilitation alimentaire en apportant aux familles concernées des repères utiles et une stimulation de leur capacité d'autonomie (savoirs culinaires, convivialité, repères temporels apportés par les repas, etc.). Pour cela, il estime nécessaire de développer des outils qui ont déjà été expérimentés comme par exemple les épiceries sociales et les ateliers de cuisine, les jardins familiaux, etc.</p> <p>Il est par ailleurs indispensable de mieux utiliser les réseaux disponibles, associatifs ou publics, les Centres communaux d'action sociale (CCAS), les services du Conseil général spécialisés dans les populations fragiles comme celui des travailleuses familiales (TISF) ou celui des conseillères en économie sociale et solidaire. Des coopérations avec les banques alimentaires devraient être recherchées.</p>	<p>La mise en place, en 2003, du Programme alimentation et insertion (PAI) entre dans ce cadre, programme partenarial avec les entreprises agro-alimentaires sous l'égide de l'Etat (DGCS et DGAI).</p> <p>Le PAI a permis la distribution de 400 000 calendriers proposant des recettes élaborées par les usagers de l'aide alimentaire. Outils pédagogiques, ces calendriers mettent également en scène des jeux pour les enfants et des recommandations nutritionnelles. 50 000 affiches ont également été produites, à destination des lieux de distribution, reprenant des conseils nutritionnels sous forme de messages accessibles et très visuels.</p>

<p>Le traitement des problèmes spécifiques</p>	
<p>Recommandation 14</p> <p>Le Conseil prend acte que le cas des « sans domicile fixe » apparaît spécifique et suppose une approche intermédiaire entre l'aide alimentaire et l'aide médicale d'urgence.</p> <p>De la même façon, le Conseil considère que les problèmes des personnes âgées isolées et dépendantes sont très spécifiques et ne peuvent être appréhendés qu'avec le concours des aides à domicile.</p>	<p>En 2004, la Direction générale de la santé a conduit une action de cette nature en direction des personnes sans domicile fixe, qui s'est soldée par un échec, ce public cible refusant cette nourriture « pour pauvres ».</p>

Suivi des recommandations de l'avis n°59 du CNA sur les nouveaux facteurs légitimes de régulation du commerce international des denrées alimentaires, avis adopté en séance plénière le 7 février 2008.

Les éléments sur la prise en compte de ces recommandations ont été donnés par la Direction générale des politiques agricole, agroalimentaire et des territoires, du ministère chargé de l'agriculture et de l'alimentation.

Recommandations 1, 4, 5 et 6

Elargir le champ des exceptions prévues à l'article XX du GATT pour y intégrer de nouveaux facteurs légitimes non-commerciaux

Recommandation 1 - Considérant l'évolution du contexte mondial depuis la signature en 1947 de l'Accord du GATT et constatant que son article XX relatif aux exceptions générales ne rend qu'incomplètement compte de facteurs non-commerciaux qui devraient être considérés comme légitimes, le CNA propose la modification de cet article XX afin d'y inclure, en tant que nouveaux facteurs légitimes à prendre en compte et selon la rédaction figurant en annexe du rapport :

- la protection des droits humains,
- la sécurité des approvisionnements,
- la protection de la biodiversité,
- la protection du climat et des ressources naturelles,
- la préservation de la faune et de la flore,
- la prise en compte du bien-être des animaux.

Faire de l'Union européenne un acteur majeur de la reconnaissance de ces nouveaux facteurs légitimes

Recommandation 4 - Rappelant que seules les Communautés Européennes représentent les Etats membres au sein de l'OMC, le CNA souligne l'importance et la nécessité d'identifier, au sein du Conseil des Ministres, les facteurs légitimes et les valeurs « sociétales » communes à l'Union européenne susceptibles d'être présentés à l'OMC.

L'élaboration de consensus communautaires constituant une étape préalable et nécessaire à toute proposition de nouveaux facteurs légitimes non-commerciaux et à leur discussion dans le cadre multilatéral, le CNA recommande que l'identification et la détermination de ces valeurs sociétales communes soient effectuées de manière rigoureuse, notamment à l'occasion du Bilan de Santé de la PAC, et s'accompagnent de critères et de référentiels de mesure et d'évaluation sur le modèle, par exemple, des listes de critères de mesure et d'évaluation du développement durable.

Recommandation 5 - Considérant que l'Union européenne est un des acteurs majeurs du commerce international de denrées alimentaires, le CNA estime qu'elle devrait être une force de proposition et de promotion de facteurs légitimes non-commerciaux, notamment en s'inspirant des schémas de commerce communautaire avec les pays tiers tels que les Systèmes de Préférence Généralisée.

Le CNA rappelle, à cet égard, que les Accords de Partenariat Economiques, les différents SPG, dont les régimes spéciaux de préférence accordés aux pays les moins avancés (« tout sauf les armes ») instaurent l'obligation de mettre en œuvre les normes internationales du droit du travail et/ou de protection de l'environnement et de développement durable dans les conditions prévues par le règlement CE n°980/2005.

A cette fin, le CNA appuie tout particulièrement la demande des partenaires sociaux européens (organisation des employeurs et des salariés) visant à ce que les Etats membres ratifient les conventions de l'OIT et notamment la Convention 184, sur la protection du travail dans l'agriculture.

Recommandation 6 - Constatant que les opérateurs économiques ne peuvent se prévaloir des règles de l'OMC devant les juridictions communautaires et que, dès lors, ils supportent sans recours possible toutes les conséquences dommageables économiques et commerciales de la non-application ou de la mauvaise application du droit de l'OMC par les autorités communautaires, le CNA recommande que le droit de l'OMC développe des effets directs au sein de l'Union européenne.

Il suggère en conséquence que, sous réserve du respect du droit communautaire, les opérateurs économiques puissent se fonder sur le droit de l'OMC, et demander réparation devant les juridictions communautaires des dommages subis du fait de la non-application ou de la mauvaise application des règles du commerce multilatéral afin :

- d'accroître la légitimité des décisions communautaires ;
- d'accroître la lisibilité et l'acceptabilité du droit commercial multilatéral par les opérateurs économiques.

Eléments de suivi pour les recommandations 1, 4, 5 et 6

Le commerce des denrées alimentaires est soumis aux règles de l'OMC, énoncées dans deux textes fondamentaux : l'accord général sur les tarifs et le commerce (general agreement on tariffs and trade, soit le GATT) et l'accord sur l'agriculture (ASA). ces deux textes comportent des dispositions spécifiques prises par les membres de l'OMC, qui opèrent une baisse généralisée des droits de douane. cependant, des motifs d'exception existent, notamment pour des raisons sanitaires et environnementales, comme le stipule l'article XX du GATT.

Plus précisément, les préoccupations d'environnement ou de développement durable apparaissent dans trois dispositions clés de l'OMC :

- Le préambule de l'accord de Marakech, qui vise un objectif de croissance des échanges « *tout en permettant l'utilisation optimale des ressources mondiales conformément à l'objectif de développement durable, en vue [...] de protéger et préserver l'environnement [...]* » ;
- Les points b) et g) de l'article XX du GATT, qui permettent de déroger au GATT dans certaines hypothèses « *nécessaires à la protection de la santé et de la vie des personnes et des animaux ou à la préservation des végétaux* » ; ou « *se rapportant à la conservation des ressources naturelles épuisables* » ;
- L'accord sur les mesures sanitaires et phytosanitaires (SPS) et l'accord sur les obstacles techniques au commerce (OTC), qui consacrent le droit d'adopter des mesures ou normes ayant un effet sur le commerce afin de « *protéger la santé et la vie des personnes et des animaux ou préserver les végétaux* ».

De la jurisprudence de l'organe d'appel de règlement des différends se dégagent trois tendances fortes qui limitent la portée de ces exceptions à la libéralisation des échanges :

- les membres de l'OMC sont libres d'adopter des mesures de protection de l'environnement, même discriminatoires, à la double condition qu'elles entrent dans le champ des objectifs légitimes posés par les points b) et g) de l'article XX du GATT (critère de nécessité) et qu'elles ne soient pas appliquées de manière arbitraire ou de manière à constituer une restriction déguisée au commerce. Or ce dernier point est souvent difficile à prouver ;
- les mesures SPS destinées à protéger l'environnement doivent être fondées sur une analyse scientifique des risques et la portée du principe de précaution reconnu par l'OMC est limitée ;
- si certaines normes ou directives internationales permettent de bénéficier d'une présomption de compatibilité avec les accords de l'OMC, les accords multilatéraux sur l'environnement ne sont pas reconnus en tant que tels.

Les préoccupations d'ordre éthique, social ou relatives à la durabilité des systèmes de production correspondent effectivement à certaines préoccupations croissantes de la population de plus en plus sensibilisée par le respect des droits de l'homme ou la préservation des biens publics mondiaux (climat, biodiversité). Pour autant, ces préférences autres que celles fondées sur les exceptions prévues dans l'accord SPS ne sont pas ou peu admises à l'OMC. L'actualité regorge d'exemples de contentieux commerciaux liés à

la non-acceptation des facteurs légitimes non-commerciaux, à l'image du contentieux sur le bœuf aux hormones. Ces cas illustrent la difficulté au niveau international de prendre en compte ces préoccupations comme des facteurs légitimes de régulation du commerce.

Par ailleurs, au niveau intra-communautaire, la question de la prise en compte de ces préoccupations n'est pas non plus totalement tranchée, du fait précisément de l'anticipation des risques d'incompatibilité avec le droit de l'OMC.

Recommandations 7 à 13

Interpréter le droit de l'OMC à la lumière du droit international général

Recommandation 7 - Rappelant que le droit de l'OMC s'inscrit dans le droit international général et qu'à ce titre il doit être interprété et appliqué conformément) l'article 31-3 c de la Convention de Vienne sur le droit des Traités du 23 mai 1969, et rappelant qu'aux termes de cette Convention il doit être tenu compte, pour l'interprétation des traités, du contexte et de toute règle de droit international pertinente, le CNA recommande qu'il soit tenu compte de l'article 31-3 c de la dite Convention pour l'interprétation des textes de l'OMC et la délimitation des droits et des obligations de ses Membres pour tous les travaux dans toutes les instances de l'OMC.

Recommandation 8 - Rappelant que les droits onusiens constituent une pièce centrale du droit international général, le CNA recommande que le droit de l'OMC soit interprété à la lumière des autres textes du droit onusien, et principalement :

- de la Déclaration des droits de l'homme du 10 décembre 1948 ;
- du Pacte international relatif aux droits civils et politiques du 16 décembre 1966 ;
- du Pacte relatif aux droits économiques, sociaux et culturels du 16 décembre 1966 proclamant « le droit à la vie » et « à une nourriture saine et suffisante ».

Recommandation 9 - Constatant que les membres des groupes de travail et/ou de l'Organe d'appel interprètent les droits et obligations de l'OMC et de ses Membres en fonction des litiges qui lui sont soumis ce qui ne garantit pas la sécurité juridique des engagements contractés dans le cadre de l'OMC, le CNA suggère que soit négocié et adopté un Mémoire relatif à l'interprétation des accords de l'OMC et à leur articulation avec le droit international général, sur le modèle des autres Mémoires d'interprétation des textes (adoptés lors du cycle de l'Uruguay).

Recommandation 10 - Dans le même ordre d'idées, le CNA propose que le groupe mis en place pour l'adoption du nouveau Mémoire soit consulté dès lors qu'un groupe de travail ou l'organe d'appel de l'ORD se trouvent saisis, à l'occasion d'un différend, d'une question d'interprétation des règles non fixée.

Faire évoluer les règles et procédures régissant le règlement des différends

Recommandation 11 - Constatant qu'aux termes de l'article 3 § 7 du Mémoire d'accord sur les règles et procédures régissant le règlement des différends, il appartient à chaque Membre de déterminer le caractère « utile » de sa plainte sans qu'il soit besoin de démontrer l'existence d'un « intérêt pour agir », le CNA propose la modification dudit Mémoire afin d'y introduire la nécessité de la démonstration d'un intérêt à agir pour qu'un Membre ait le droit de saisir l'Organe de Règlement des Différends et qu'une plainte soit initiée et acceptée par celui-ci.

Recommandation 12 - Constatant que les mesures de rétorsion et sanctions susceptibles d'être prises par un Membre qui a vu ses droits reconnus par l'ORD peuvent porter sur des produits sans rapport avec le litige et ainsi pénaliser des opérateurs économiques ou des marchés sans rapport avec l'objet du différend, Constatant par ailleurs qu'il existe au sein de l'OMC un groupe de travail relatif aux règles et procédures de règlement des différends, le CNA suggère que soit proposé à ce groupe de travail de limiter la suppression des avantages et concessions aux produits de même nature conformément à l'article 22§3 du Mémoire pré cité, ou à défaut au paiement de dédommagements pécuniaires.

Recommandation 13 - Rappelant que seuls les Etats sont sujets de droit du commerce international multilatéral et que les opérateurs économiques ne peuvent se prévaloir des règles de l'OMC ni dans l'ordre international ni dans l'ordre communautaire, le CNA souligne que cette situation ne favorise pas la compréhension et l'acceptation des règles du commerce international par les acteurs économiques et sociaux et suggère de les associer plus étroitement à la préparation des négociations multilatérales.

Eléments de suivi pour les recommandations 7 à 13

En l'état des discussions à l'OMC, la modification de l'article XX du GATT paraît difficilement envisageable à court terme, compte tenu de l'absence de consensus au niveau du conseil européen sur la nécessaire prise en compte des « facteurs légitimes », préalable à toute demande à l'OMC. par ailleurs, la modification de l'article XX du GATT n'a pas été inscrite dans les travaux du cycle de Doha, qui lui-même est actuellement dans une situation délicate, compte tenu des très fortes divergences qui demeurent entre les membres de l'OMC.

En outre, il paraît également difficilement envisageable d'obtenir des amendements sur le fonctionnement de l'organe de règlements des différends (ORD), qui est aujourd'hui le résultat d'un équilibre complexe et subtil de toutes les positions des membres de l'OMC. Surtout, en l'absence de force contraignante donnée aux autres pans du droit international, du fait de l'absence de véritables mécanismes de sanctions liées au non-respect des normes sociales ou environnementales, le droit de l'OMC demeure autonome et reste interprété indépendamment des autres régimes internationaux. Ce point relatif à l'interprétation du droit n'est pas susceptible d'évoluer positivement à brève échéance en raison de l'absence de coordination formalisée entre l'OMC et les autres organisations internationales.

Recommandation 14

Conforter le rôle des opérateurs économiques dans la reconnaissance et la diffusion des facteurs légitimes non-commerciaux

Recommandation 14 - Constatant que les opérateurs économiques, à travers leurs démarches volontaires, participent utilement à la diffusion et à la prise en compte des facteurs légitimes non-commerciaux, le CNA, dans l'attente d'une reconnaissance de ces facteurs légitimes par le droit commercial multilatéral, encourage l'approfondissement de ces démarches sous réserve qu'elles ne constituent pas, conformément à l'article XX des accords du GATT, des restrictions ou discriminations injustifiées au commerce.

Éléments de suivi pour la recommandation 14

Dans un tel contexte marqué par l'impossibilité de faire évoluer le droit commercial international sur ce point, il est difficilement envisageable pour le moment d'amener les opérateurs à intégrer ces facteurs dans leur activité par les voies législatives ou réglementaires. Il existe cependant des démarches d'initiative privée dans ce domaine. On peut citer la politique d'achat d'un certain nombre de distributeurs qui favorise une orientation vers les produits issus du commerce équitable ou les produits à faible empreinte carbone par exemple.

Au total, le cycle des négociations multilatérales de Doha étant bloqué, il apparaît difficile voire impossible de faire évoluer à court terme le droit de l'OMC dans le sens des recommandations du CNA. Cette situation est d'autant plus problématique qu'elle freine les projets réglementaires ou législatifs visant à mieux intégrer certaines préférences collectives dans le champ commercial.

Cet objectif légitime doit pour autant continuer d'être signalé au sein des instances communautaires et multilatérales dans l'idée de le traduire dans les textes dès que la configuration des négociations le permettra.

C'est en ce sens que le Président de la République a porté à plusieurs reprises l'idée d'une question préjudicielle auprès de l'ORD de l'OMC, mécanisme destiné à tenir compte du droit de l'Organisation internationale du travail dans le cadre des contentieux commerciaux.

L'action de la présidences française du G20 agricole a plus récemment permis des progrès, en particulier s'agissant de la garantie des approvisionnements alimentaires. A cet effet, la déclaration finale du G20 agricole prévoit l'engagement à faire disparaître les restrictions aux exportations et les taxes exceptionnelles pour les aliments achetés à des fins humanitaires et non-commerciales par le Programme alimentaire mondial, ce qui est une façon de limiter les marges de manœuvre offertes par le droit de l'OMC au regard des impératifs de sécurité alimentaire.

ANNEXE V :

LA LOI DE MODERNISATION DE L'AGRICULTURE ET DE LA PECHE

L'Article L. 230-6 du Code rural et de la pêche maritime définit pour la première fois en France l'aide alimentaire :

« Art.L. 230-6.-L'aide alimentaire a pour objet la fourniture de denrées alimentaires aux personnes les plus démunies. Cette aide est apportée tant par l'Union européenne que par l'Etat ou toute autre personne morale.

« Les personnes morales de droit privé constituées sous forme d'associations relevant de la loi du 1er juillet 1901 relative au contrat d'association qui œuvrent dans le secteur caritatif peuvent mettre en place un dispositif de stockage privé consistant à acheter des produits alimentaires en période de surproduction agricole pour les entreposer et les redistribuer ensuite aux personnes les plus démunies.

« Seules des personnes morales de droit public ou des personnes morales de droit privé habilitées par l'autorité administrative, pour une durée et selon des conditions et modalités fixées par décret en Conseil d'Etat, peuvent recevoir des contributions publiques destinées à la mise en œuvre de l'aide alimentaire.

« Les conditions fixées par décret en Conseil d'Etat doivent notamment permettre de garantir la fourniture de l'aide alimentaire sur une partie suffisante du territoire et sa distribution auprès de tous les bénéficiaires potentiels, d'assurer la traçabilité physique et comptable des denrées et de respecter de bonnes pratiques d'hygiène relatives au transport, au stockage et à la mise à disposition des denrées.

« Un décret en Conseil d'Etat détermine les modalités de collecte et de transmission à l'autorité administrative, par les personnes morales habilitées en application du troisième alinéa, des données portant sur leur activité, sur les denrées distribuées et, une fois rendues anonymes, sur les bénéficiaires de l'aide alimentaire. La collecte et la transmission de ces données s'effectuent dans le respect de la loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés. » ;

Pris en application de ces dispositions, après avis du Conseil d'Etat, le **décret n°2012-63 du 19 janvier 2012 relatif à l'aide alimentaire** comporte les quatre articles suivants :

Article 1

I. — L'intitulé du livre II du code rural et de la pêche maritime est ainsi rédigé : « Livre II. — Alimentation, santé publique, vétérinaire et protection des végétaux ».

II. - L'intitulé du titre III du livre II du code rural et de la pêche maritime est ainsi rédigé : « Titre III. — Qualité nutritionnelle et sécurité sanitaire des aliments ».

III. - Le chapitre préliminaire du titre III du livre II du code rural et de la pêche maritime est complété par une section 2 ainsi rédigée :

« Section 2

« L'aide alimentaire

« Art. R. 230-9. - L'aide alimentaire, telle que mentionnée à l'article L. 230-6, consiste en la mise à disposition des personnes les plus démunies de denrées alimentaires qui proviennent notamment :

« 1° D'achats au moyen de la cession de stocks d'intervention de l'Union européenne de crédits du Programme européen d'aide aux plus démunis prévu par le règlement (CE) n° 1234/2007 du Conseil du 22 octobre 2007 portant organisation commune des marchés dans le secteur agricole et dispositions spécifiques en ce qui concerne certains produits de ce secteur (règlement "OCM unique") ;

« 2° D'achats réalisés au moyen de crédits du programme national d'aide alimentaire ;

« 3° D'achats réalisés par une personne morale de droit public ou une personne morale de droit privé au moyen d'autres fonds publics ;

« 4° De la collecte, du tri et de la transformation de denrées invendues répondant aux exigences en vigueur en matière d'hygiène des denrées alimentaires, réalisés aux moyens de contributions publiques.

« Art. R. 230-10. - La demande d'habilitation mentionnée à l'article L. 230-6 est adressée soit au ministre chargé de l'alimentation dans les conditions prévues par les dispositions de l'article R. 230-11, soit au préfet de région du

siège de la personne morale dans les conditions prévues par les dispositions de l'article R. 230-15.

« Art. R. 230-11. - Pour être habilitée au niveau national en application de l'article L. 230-6, la personne morale de droit privé doit satisfaire aux conditions suivantes :

« 1° Etre une association, une union ou une fédération d'associations ou une autre personne morale de droit privé dont l'activité est à vocation nationale ;

« 2° Disposer d'une équipe nationale permanente de responsables opérationnels ;

« 3° Disposer d'une organisation permettant sur une partie suffisante du territoire :

« a) Soit la distribution de denrées alimentaires aux personnes les plus démunies ;

« b) Soit la fourniture de denrées alimentaires à d'autres personnes morales de droit public ou à des personnes morales de droit privé habilitées assurant la distribution des denrées aux personnes les plus démunies ;

« 4° Justifier d'au moins trois années d'existence ;

« 5° Avoir mis en place des procédures garantissant que les denrées distribuées ou fournies sont conformes aux exigences en vigueur en matière d'hygiène des denrées alimentaires ;

« 6° Assurer la traçabilité physique et comptable des denrées en son sein, depuis le premier point de livraison ou de collecte, soit jusqu'au lieu de distribution aux personnes les plus démunies, soit jusqu'à la fourniture des denrées à des personnes morales de droit public ou des personnes morales de droit privé habilitées ;

« 7° Avoir mis en place les procédures de collecte et de transmission des données mentionnées au dernier alinéa de l'article L. 230-6.

« Art. R. 230-12. - La demande d'habilitation est adressée au ministre chargé de l'alimentation soixante jours au moins avant la date à laquelle la commission nationale mentionnée à l'article R. 230-13 est appelée à se réunir. Cette date est fixée chaque année par arrêté du ministre chargé de l'alimentation.

« Un arrêté conjoint du ministre chargé de l'alimentation et du ministre chargé de la lutte contre l'exclusion fixe la composition du dossier de demande d'habilitation.

« Art. R. 230-13. - La décision d'habilitation est prise par le ministre chargé de l'alimentation et le ministre chargé de la lutte contre l'exclusion après avis d'une commission nationale composée :

« 1° Du directeur général de l'alimentation ;

« 2° Du directeur général de la cohésion sociale ;

« 3° Du directeur général de la santé ;

« 4° Du directeur général de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes.

« La commission est présidée par le directeur général de l'alimentation et le directeur général de la cohésion sociale.

« Art. R. 230-14. - Le ministre chargé de l'alimentation et le ministre chargé de la lutte contre l'exclusion fixent par arrêté conjoint la liste des personnes morales de droit privé habilitées conformément aux dispositions des articles R. 230-11, R. 230-12 et R. 230-13. Pour une union ou une fédération d'associations, l'habilitation est accordée pour elle-même et pour ceux de ses membres qu'elle a désignés.

« La première habilitation est accordée pour une durée de trois ans. Les habilitations suivantes sont accordées pour une durée de dix ans.

« L'absence de décision expresse à l'issue d'un délai de deux mois à compter de la date à laquelle la commission nationale mentionnée à l'article R. 230-13 est appelée à se réunir vaut décision implicite de rejet de la demande d'habilitation.

« Art. R. 230-15. - Les personnes morales de droit privé n'ayant pas une vocation nationale au sens du 1° de l'article R. 230-11 peuvent être habilitées au niveau régional sous réserve qu'elles satisfassent aux conditions fixées aux 5°, 6° et 7° de l'article R. 230-11 et qu'elles disposent d'une organisation permettant :

« a) Soit la distribution de denrées alimentaires aux personnes les plus démunies ;

« b) Soit la fourniture de denrées alimentaires à d'autres personnes morales de droit public ou des personnes morales de droit privé habilitées assurant la distribution des denrées aux personnes les plus démunies.

« Art. R. 230-16. - La demande d'habilitation est adressée au préfet de région du siège du demandeur soixante jours au moins avant la date fixée chaque année par arrêté du préfet de région.

« Un arrêté conjoint du ministre chargé de l'alimentation et du ministre chargé de la lutte contre l'exclusion fixe la

composition du dossier de demande d'habilitation.

« Art. R. 230-17. - La décision d'habilitation est prise par le préfet de région.

« Art. R. 230-18. - La liste des personnes morales de droit privé habilitées conformément aux dispositions des articles R. 230-15, R. 230-16 et R. 230-17 est fixée par arrêté du préfet de région. La première habilitation est accordée pour une durée de trois ans. Les habilitations suivantes sont accordées pour une durée de dix ans.

« L'absence de décision expresse à l'issue d'un délai de deux mois à compter de la date fixée par l'arrêté mentionné au premier alinéa de l'article R. 230-16 vaut décision implicite de rejet de la demande d'habilitation.

« Art. D. 230-19. - Les personnes morales de droit public ou les personnes morales de droit privé habilitées en application de l'article L. 230-6 peuvent bénéficier des retraits définis par les règlements (CE) n° 10 4/2000 du Conseil du 17 décembre 1999 portant organisation commune des marchés dans le secteur des produits de la pêche et de l'aquaculture et (CE) n° 1234/2007 du Conseil du 22 octobre 2007 portant organisation commune des marchés dans le secteur agricole et dispositions spécifiques en ce qui concerne certains produits de ce secteur (règlement "OCM unique").

« Art. D. 230-20. - Seules des personnes morales de droit public ou des personnes morales de droit privé inscrites sur la liste prévue à l'article R. 230-14 peuvent se porter candidates pour bénéficier des denrées obtenues soit au moyen de la cession de stocks d'intervention de l'Union européenne ou des crédits du Programme européen d'aide aux plus démunis prévu par le règlement (CE) n° 1234/2007 du Conseil du 22 octobre 2007 portant organisation commune des marchés dans le secteur agricole et dispositions spécifiques en ce qui concerne certains produits de ce secteur (règlement "OCM unique"), soit au moyen des crédits du programme national d'aide alimentaire.

« Art. D. 230-21. - L'avis d'appel à candidature est lancé au moins tous les cinq ans, conjointement par le ministre en charge de l'alimentation et le ministre en charge de la lutte contre l'exclusion. Il est publié au Journal officiel de la République française.

« Le deuxième avis d'appel à candidature intervient dans un délai de trois ans après le premier.

« L'appel à candidature est ouvert pour une durée de soixante jours suivant la date de sa publication au Journal officiel de la République française.

« Un arrêté conjoint du ministre chargé de l'alimentation et du ministre chargé de la lutte contre l'exclusion fixe le cahier des charges de l'appel à candidature ainsi que les modalités d'organisation de celui-ci.

« Art. D. 230-22. - Le ministre chargé de l'alimentation et le ministre chargé de la lutte contre l'exclusion arrêtent après avis de la commission nationale mentionnée à l'article R. 230-13 la liste des personnes morales de droit public et des personnes morales de droit privé habilitées retenues pour bénéficier pendant cinq ans des denrées mentionnées à l'article D. 230-20. Ce délai est, à la suite du premier appel à candidature, limité à trois ans.

« L'absence de décision expresse à l'issue d'un délai de quatre mois à compter de la date de publication de l'appel à candidature vaut décision implicite de rejet de la candidature.

« Art. R. 230-23. - Afin d'identifier les besoins quantitatifs et qualitatifs de l'aide alimentaire apportée aux personnes les plus démunies, les personnes morales de droit privé habilitées sont tenues de fournir à l'autorité administrative les données chiffrées portant sur :

« 1° Les denrées distribuées aux personnes les plus démunies ou fournies aux personnes de droit public ou de droit privé assurant la distribution de denrées aux personnes les plus démunies ;

« 2° Les bénéficiaires de l'aide alimentaire ;

« 3° Les personnes morales de droit public ou de droit privé fournies en denrées alimentaires.

« Un arrêté conjoint du ministre chargé de l'alimentation et du ministre chargé de la lutte contre l'exclusion définit ces données chiffrées et fixe les modalités de leur transmission auxdits ministres ou au préfet.

« Art. R. 230-24. - En cas de manquement aux obligations résultant du présent chapitre :

« 1° Les ministres chargés de l'alimentation et de la lutte contre l'exclusion peuvent procéder au retrait de l'habilitation mentionnée à l'article R. 230-13 et modifier la liste des personnes morales habilitées prévue à l'article R. 230-14 ; ils peuvent également modifier la liste des personnes morales mentionnées à l'article D. 230-22 ;

« 2° Le préfet de région peut procéder au retrait de l'habilitation mentionnée à l'article R. 230-17 et modifier la liste des personnes morales habilitées prévue à l'article R. 230-18.

« Dès constatation du ou des manquements, les autorités administratives en charge des contrôles mettent la personne morale de droit privé habilitée en demeure de remédier à ce ou ces manquements. S'il n'a pas été mis fin à ce ou ces manquements dans le délai prévu par la mise en demeure, elles transmettent aux ministres chargés de l'alimentation et de la lutte contre l'exclusion ou au préfet de région la demande de retrait d'habilitation. »

IV. - Le chapitre Ier du titre VII du livre II du code rural et de la pêche maritime est complété par un article ainsi rédigé :

« Art. D. 271-7. - Par dérogation aux dispositions de l'article D. 230-20, les personnes morales de droit public ou les personnes morales de droit privé habilitées par le préfet d'une région d'outre-mer en application des articles R. 230-15, R. 230-16, R. 230-17 et R. 230-18 peuvent se porter candidates pour bénéficier des denrées obtenues soit au moyen de la cession de stocks d'intervention de l'Union européenne ou des crédits du Programme européen d'aide aux plus démunis prévu par le règlement (CE) n° 1234/2007 du Conseil du 22 octobre 2007 portant organisation commune des marchés dans le secteur agricole et dispositions spécifiques en ce qui concerne certains produits de ce secteur (règlement "OCM unique"), soit au moyen des crédits du programme national d'aide alimentaire, sous réserve de satisfaire aux conditions suivantes :

« 1° Avoir son siège social situé dans une région ultrapériphérique pour bénéficier des denrées obtenues au moyen des stocks d'intervention de l'Union européenne ou des crédits du Programme européen d'aide aux plus démunis prévu par le règlement (CE) n° 1234/2007 du Conseil du 22 octobre 2007 susmentionné ;

« 2° Etre une association, une union ou une fédération d'associations ou une autre personne morale de droit privé dont l'activité est à vocation régionale

« 3° Disposer d'une équipe permanente de responsables opérationnels. »

Article 2

Les dispositions des articles R. 230-15, R. 230-16, R. 230-17 et R. 230-18 du code rural et de la pêche maritime sont applicables à compter du 1er janvier 2014.

Article 3

Le chapitre V du titre Ier du livre Ier du code de l'action sociale et des familles est complété par une section 4 ainsi rédigée :

« Section 4

« Aide alimentaire

« Art. R. 115-6. - Les règles relatives à l'aide alimentaire telle que définie à l'article R. 115-5 sont fixées par les dispositions des articles R. 230-9 à R. 230-24 et D. 271-7 du code rural et de la pêche maritime. »

Article 4

La ministre de l'écologie, du développement durable, des transports et du logement, le ministre de l'intérieur, de l'outre-mer, des collectivités territoriales et de l'immigration, le ministre de l'agriculture, de l'alimentation, de la pêche, de la ruralité et de l'aménagement du territoire, la ministre des solidarités et de la cohésion sociale, la ministre auprès du ministre de l'intérieur, de l'outre-mer, des collectivités territoriales et de l'immigration, chargée de l'outre-mer, et le secrétaire d'Etat auprès de la ministre de l'écologie, du développement durable, des transports et du logement, chargé du logement, sont chargés, chacun en ce qui le concerne, de l'exécution du présent décret, qui sera publié au Journal officiel de la République française.

ANNEXE VI : LE PROGRAMME EUROPEEN D'AIDE AUX PLUS DEMUNIS

Aujourd'hui, deux règlements européens constituent les bases réglementaires de l'aide alimentaire en Europe :

- Le Règlement (CE) du Conseil n°1234/2007, du 22 octobre 2007 « portant organisation commune des marchés dans le secteur agricole et dispositions spécifiques en ce qui concerne certains produits de ce secteur », dit « OCM unique », et notamment son article 43, points g) et h), en liaison avec son article 4,
- Le Règlement d'application de cet article : Règlement (UE) de la Commission n°807/2010, du 14 septembre 2010, « portant modalités d'application de la fourniture de denrées alimentaires provenant des stocks d'intervention au bénéfice des personnes les plus démunies de l'Union ».

Chaque année, la Commission publie un règlement annuel financier (exemples : Règlements (CE) n°111/2009 de la Commission, (UE) n°945/2010 de la Commission et (UE) n°499/2011 de la Commission).

Traditionnellement, les agences des Etats membres en charge des produits agricoles sont responsables de la gestion du programme au niveau national (transferts et mise à disposition des produits pour les associations caritatives). Pour la France, il s'agit du Ministère de l'agriculture, de l'alimentation de la pêche, de la ruralité et de l'aménagement du territoire et de FranceAgriMer.

FranceAgriMer a également pour rôle le contrôle de la mise en œuvre du programme, et ce jusqu'à la distribution aux organismes caritatifs en bout de chaîne. Ce contrôle ne concerne pas par contre les bénéficiaires finaux.

Chaque année, les États membres qui souhaitent fournir des denrées alimentaires aux personnes démunies de leur pays doivent en informer la Commission (au plus tard le 1^{er} février précédant la période d'exécution du plan annuel).

Les États membres communiquent alors à la Commission (au plus tard le 31 mai) :

- ✓ les quantités de chaque type de produit (exprimées en tonnes) nécessaires pour exécuter le plan sur leur territoire pour l'exercice considéré ;
- ✓ la forme sous laquelle les produits seront distribués aux bénéficiaires ;
- ✓ les critères d'éligibilité des bénéficiaires ;
- ✓ le cas échéant, le taux des frais que les bénéficiaires peuvent être tenus d'acquitter.

En 2011, 20 pays sur les 27 de l'Union européenne ont participé à ce programme qui représente un **budget de 500 millions d'euros de produits alimentaires** distribués aux plus démunis.

La Commission adopte chaque année, avant le 1^{er} octobre, un plan annuel de distribution de denrées alimentaires au profit des personnes les plus démunies, ventilé par État membre concerné, dénommé « plan ». Pour effectuer la répartition des ressources entre les États membres, la Commission tient compte :

- du nombre de personnes les plus démunies dans les États membres concernés (taux de pauvreté, nombre d'habitants, richesse mesurée au travers du PIB) ;
- de l'exécution et des utilisations opérées lors des exercices précédents.

Le plan détermine en particulier pour chacun des États membres participant à ce programme :

- les quantités de chaque type de produits à retirer des stocks d'intervention de matières premières agricoles (sous forme de quantités de sucre, de beurre, etc.) ;
- et/ou les enveloppes budgétaires en vue de l'achat de produits alimentaires sur le marché de l'Union pour le cas d'indisponibilité, constatée lors de l'adoption du plan, du produit dans les stocks d'intervention. Dans le cadre de cette enveloppe budgétaire, la Commission a souhaité conserver un préfléchage budgétaire par grandes catégories de stocks d'intervention (riz, sucre, lait, céréales).

Chaque Etat membre réalise ensuite un appel d'offre auprès d'industriels de l'agroalimentaire, pour acheter des denrées alimentaires qui seront remises aux associations caritatives qui les distribuent.

La procédure d'appel d'offre commence par un avis d'information publié au Bulletin Officiel des Annonces de Marchés Publics (BOAMP) et au Journal officiel de l'Union européenne (JOUE). Les appels d'offres du PEAD sont communautaires : ainsi tous les industriels de l'agro-alimentaire européens, y compris les PME, peuvent y répondre.

A titre d'exemple, voici ci-dessous les termes d'une partie de l'appel d'offre pour l'exercice 2010 :

Marché n°: ; Lot n°: 93: gâteau de semoule nappage caramel.
Intitulé : En contrepartie de 4432,920 tonnes d'orge stockées en Tchécoslovaquie, fourniture de gâteau de semoule nappage caramel, 125 gr.
Le montant du marché ci-dessous mentionné est indiqué hors frais de transport. Le montant alloué au transport ne peut excéder 4,5% du montant de l'allocation du PEAD 2010 pour la France
V.1) *Date d'attribution du marché* : 10 juin 2010
V.2) *Nombre d'offres reçues* : 1
V.3) *Nom et adresse de l'opérateur économique en faveur duquel une décision d'attribution du marché a été prise* : XXX.
V.4) *Informations sur le montant du marché* : Estimation initiale du montant du marché : *Valeur* : 449 099,13 EUR hors TVA.
V.5) *Le marché est susceptible d'être sous-traité*

Les industriels intéressés par l'appel d'offre disposent d'un délai de 52 jours à partir de la date de publication de l'avis d'information au BOAMP et au JOUE pour constituer un dossier contenant notamment une proposition chiffrée pour le marché *ad hoc*.

Après vérification des dossiers administratifs envoyés par les soumissionnaires, la commission de passation des marchés publics juge et sélectionne les produits proposés par les industriels au regard de 3 critères de sélection :

- de leur qualité nutritionnelle (via une note obtenue à partir de la « fiche nutritionnelle du produit » qui fixe les critères nutritionnels que le produit doit respecter) ;
- de leur qualité organoleptique (via une note obtenue lors d'un test de dégustation selon une procédure tendant à s'approcher le plus possible de la norme AFNOR sur les tests hédoniques) ;
- de la quantité de produit final proposée.

Les sous-missionnaires retenus utilisent alors directement les matières premières issues des stocks d'intervention dans la production des denrées, ou les revendent.

La liste des entreprises qui sous-missionnent est disponible sur le site des marchés publics. Même si de la publicité est faite autour de ces appels d'offre, le panel d'entreprises reste quasiment constant. Le fait que les sous-missionnaires doivent verser une caution de 110% (récupérés aux trois-quarts l'année n+1, le quart restant l'étant en année n+2) peut être un des facteurs explicatifs. Il s'agit d'une obligation réglementaire afin de contrebalancer les risques de non livraison par l'entreprise.

Depuis trois ans, une communication en région est mise en place. Néanmoins, le grand nombre de lieux de distribution des denrées entraîne des difficultés logistiques pour les petites entreprises.

En 2010, 41 références (88 700 tonnes) ont ainsi été achetées pour la France. Le Règlement définissant les bases de fonctionnement du PEAD impose que les denrées achetées contiennent au moins un certain pourcentage d'ingrédient issu du stock d'intervention concerné. Ainsi, il n'est pas possible d'acheter de la viande ou du poisson bruts, mais plutôt de la purée en flocons et du velouté aux légumes contenant de la crème. Le panel de produits achetés par la France est très large par rapport aux demandes des autres Etats membres, mais cette variété permet de répondre aux différents publics bénéficiant de l'aide alimentaire (gratin de poisson, spécialités laitières à longue conservation, etc.), notamment à leurs moyens de cuisiner (du produit auto-chauffant au produit surgelé).

Une fois achetées, les denrées alimentaires sont mises à disposition des plus démunis par l'intermédiaire des quatre associations caritatives désignées par le Gouvernement. Celles-ci doivent ensuite rendre compte annuellement à l'administration du nombre de bénéficiaires de l'aide alimentaire et des volumes distribués.

FranceAgriMer contrôle la bonne gestion et la bonne réalisation des programmes. Le fonctionnement est satisfaisant à l'heure actuelle, avec un processus d'amélioration continue du dispositif.

Le programme a pour contrainte le fait que les associations doivent recevoir toutes les denrées avant le 31 décembre. Plus précisément, le Règlement fixant le budget attribué à chaque Etat membre est voté chaque année vers la mi-octobre. Ensuite, le budget est réparti entre les associations, puis le cahier des charges des appels d'offres est élaboré, tenant compte notamment des besoins exprimés par les associations. Les appels d'offres sont lancés mi-novembre - début décembre, avec une clôture fin mars - début avril de l'année suivante. En comptant le temps d'analyse nécessaire des offres, les livraisons de produits ne peuvent s'échelonner que sur les six derniers mois de l'année. Cela induit des contraintes pour les sous-missionnaires, ainsi que pour les associations (notamment de stockage des denrées).

ANNEXE VII :

LE PROGRAMME ALIMENTATION ET INSERTION

Lors de son lancement en 2003, ce programme reposait sur deux grandes actions :

- ✓ **La réalisation d'une étude destinée à mieux connaître les personnes ayant recours à l'aide alimentaire** et à évaluer les incidences du programme de formation sur leurs habitudes en matière d'alimentation. Cet engagement a conduit à la réalisation de l'étude ABENA qui décrit le comportement alimentaire des personnes ayant recours à l'aide alimentaire, ce qui permet d'analyser de façon approfondie l'articulation entre l'aide alimentaire et les conditions de vie de ces personnes ;
- ✓ **La mise en place d'un programme de sensibilisation sur l'équilibre alimentaire et l'alimentation des bénéficiaires et des bénévoles des associations d'aide alimentaire**, renouvelé chaque année depuis son lancement.

Le PAI est une démarche originale, qui tend à aller vers les personnes en difficulté qui recourent à l'aide alimentaire afin d'une part d'améliorer leur équilibre nutritionnel en diffusant de façon adaptée les préconisations du PNNS et d'éviter les carences et les pathologies liées à une alimentation déséquilibrée, et d'autre part de retisser des liens en favorisant, autour de l'alimentation, toutes les actions créatrices de lien social et d'insertion. Le PAI est soutenu par le secteur public qui coordonne les actions et le met en œuvre localement et par le secteur privé, l'association nationale des industries alimentaires (ANIA), qui mobilise des partenaires et assure la création et la réalisation des outils dont la diffusion est assurée localement tant par les DRJSCS que par les ARS.

Deux types d'outils sont élaborés au sein de ce programme :

- ✓ des calendriers destinés aux usagers de l'aide alimentaire qui portent des recettes et des recommandations nutritionnelles, des jeux pour les enfants ;
- ✓ des affiches destinées aux lieux de distribution dont l'objet consiste à initier au cours de la mise à disposition des denrées un dialogue, des interrogations, une réaction et donc un échange, un lien. A ce jour, 7 affiches différentes ont été réalisées.

Depuis 2003, plus de 2 millions de calendriers et 150 000 affiches ont ainsi déjà été diffusés.

Ce programme connaît un vrai succès tant auprès des bénévoles que des bénéficiaires, si bien qu'aujourd'hui, la volonté de tous est d'en faire une véritable action pérenne. Lors du lancement, en janvier 2011, de sa 7^{ème} édition, l'ensemble des parties prenantes (mécènes privés, associations, DGCS, DGAL, etc.) ainsi que Benoist Apparu, secrétaire d'Etat chargé du logement et en charge également de la lutte contre l'exclusion, ont réaffirmé leur volonté de voir ce programme pérennisé.

En lien avec la production de ces supports, l'INPES entreprend depuis 2006 **des formations locales** afin de soutenir les bénévoles et salariés en charge de la distribution, en se basant sur les outils pédagogiques habituels du PNNS ainsi que sur des outils spécifiquement développés pour la formation des acteurs de l'aide alimentaire, à savoir :

- le Classeur Alimentation Atout Prix de l'INPES ;
- le Guide d'accompagnement du Calendrier "Tous à table", destiné aux bénévoles et aux professionnels des structures d'aide alimentaire du Programme Alimentation et Insertion, 2003.

L'objectif de ces formations destinées aux intervenants des structures d'aide alimentaire est d'améliorer leurs connaissances en matière de nutrition et d'alimentation. Il s'agit également de contribuer au développement d'actions locales de promotion de la santé autour de l'alimentation, favorisant l'insertion sociale des bénéficiaires.

À ce jour, la mise en place du dispositif, toujours en cours de déploiement, est effective dans treize régions métropolitaines françaises et concerne près de 400 intervenants. Dans les sept régions où le dispositif est arrivé à terme, les constats sont identiques : renforcement du maillage local, meilleure compréhension des bénéficiaires par les intervenants, amélioration du service proposé (accueil et accompagnement plus soutenus, adaptation de l'offre alimentaire, etc.) et mise en place de nouvelles actions (ateliers cuisine, repas collectifs, livrets de recettes, ateliers santé ou encore aide à la recherche d'emploi, etc.).

Ces résultats encourageants ont incité plusieurs régions à s'engager durablement dans le dispositif, avec des financements des ARS ou des DRAAF. Courant 2011, une évaluation de processus et de résultat des différentes phases d'extension est confiée à un prestataire extérieur sélectionné par l'INPES.

ANNEXE VIII : LE PROGRAMME NATIONAL POUR L'ALIMENTATION

La mise en œuvre de la politique publique de l'alimentation prévue dans le Titre I de la Loi de modernisation de l'agriculture et de la pêche (LMAP) n°2010-874 du 27 juillet 2010 intervient dans le cadre du programme national pour l'alimentation (PNA), programme interministériel été présenté par le Ministre chargé de l'Alimentation, Bruno Le Maire lors de la séance plénière du CNA du 28 septembre 2010.

Parmi les quatre axes du PNA, le premier concerne directement l'aide alimentaire puisqu'il est intitulé « Faciliter l'accès de tous à une alimentation de qualité ». De nombreuses actions relatives à l'aide alimentaire y sont inscrites dans le chapitre « Mieux manger en situation précaire ».

Parmi ces actions, on peut notamment citer :

- ✓ **Mobiliser davantage de dons et d'inventés pour l'aide alimentaire par la création d'une bourse en ligne pour les dons** réalisés dans le domaine de l'aide alimentaire (dons de denrées alimentaires, de matériel, de transport mais aussi des offres de mécénat de compétence). Cette bourse aux dons consiste en une plateforme électronique accessible via Internet qui permet aux différents utilisateurs de déposer des offres ou des demandes de dons, et d'accéder à différents documents ressources en lien avec les dons alimentaires.
- ✓ **Améliorer l'organisation actuelle de l'aide alimentaire** en habilitant les associations bénéficiant de contributions publiques destinées à la mise en œuvre de l'aide alimentaire et en définissant les conditions et indicateurs à remplir par ces dernières.
- ✓ **Mettre à profit la distribution de l'aide alimentaire pour un accompagnement des usagers, rompre l'isolement, débiter une démarche d'insertion** au travers du programme alimentation et insertion (PAI).
- ✓ **Pérenniser le système d'aide alimentaire**, en lien avec la réforme du PEAD au niveau communautaire.
- ✓ **Assurer une distribution équitable de l'aide alimentaire sur tout le territoire, toute l'année**, en améliorant la connaissance de la mise en œuvre de cette aide grâce notamment à la mise en œuvre d'indicateurs. Ces indicateurs permettront de mieux connaître les publics servis et d'améliorer l'offre. Ils permettront également de mieux appréhender sur le territoire la distribution de cette aide et d'amoinrir les inégalités territoriales.
- ✓ **Lever les freins pesant sur les associations en matière de distribution de denrées alimentaires** par la mise à disposition sur internet (via la bourse aux dons) et sous format papier, d'une documentation pratique et précise à propos des possibilités offertes aux associations concernant la récupération de denrées alimentaires (possibilités offertes par les organisations communes de marchés en matière de retraits caritatifs, avantages fiscaux en cas de don et les formulaires s'y rapportant, souplesses relatives à la réglementation sur l'étiquetage, etc.). La communication pourra se faire soit à destination des associations, soit à destination des professionnels de l'agro-alimentaire.
- ✓ **Favoriser les initiatives alliant lutte contre le gaspillage alimentaire et aide aux personnes démunies**. Il s'agit de développer les ateliers et chantiers d'insertion qui récupèrent les produits bruts inventés, les transforment et les livrent à des associations caritatives. Différents chantiers d'insertion ont déjà été mis en place tant par la Fédération des paniers de la mer que par ANDES.

ANNEXE IX : LES BANQUES ALIMENTAIRES

Structure :

La création en 1984 de la Fédération française des Banques Alimentaires (FFBA) part du constat, de la part des associations caritatives de terrain (ex : Secours catholique, Armée du Salut, Saint Vincent de Paul, etc.) de la nécessité d'avoir une organisation commune afin de récupérer des marchandises auprès des industriels et des distributeurs, sur le modèle des Food Banks aux USA.

La Fédération est une œuvre de bienfaisance, qui a pour objet de coordonner et d'animer le réseau et de le représenter auprès des pouvoirs publics et des partenaires nationaux. Elle regroupe à ce jour 79 banques qui couvrent tout le territoire français.

Les Banques Alimentaires comptent 4 078 bénévoles et 402 salariés dont 50% le sont en emplois aidés.

Les Banques Alimentaires sont regroupées par région, le président régional ayant pour rôle d'animer les échanges entre les structures distributrices et de garantir une égalité de traitement de chacune.

Depuis 2003, les Banques Alimentaires ont développé une politique qualitative, avec trois axes :

- Travailler sur l'équilibre alimentaire : suite à la mise en place du PNNS, du Programme Alimentation et Insertion, ainsi qu'à la parution des résultats de l'étude ABENA montrant les carences nutritives importantes des personnes démunies, une réflexion avec l'équipe de Nicole DARMON a permis d'élaborer un diagramme idéal de distribution à destination des associations. Cette réflexion a amené le réseau à adapter ses politiques d'approvisionnement, notamment pour récupérer plus de produits frais.
- Recréer du lien social.
- Développer les épiceries sociales : cette forme de distribution vise à mieux respecter la dignité des personnes, au regard notamment de la pérennisation de l'aide alimentaire. Mettre une épicerie sociale en place dans une localité implique une mutualisation des actions des différents acteurs locaux, en particulier des associations, afin de proposer un guichet unique pour les bénéficiaires. Les Banques Alimentaires approvisionnent 360 épiceries sociales en France, avec notamment la condition que la contribution demandée aux personnes démunies ne dépasse pas plus de 10% du prix du produit. Cette contribution doit permettre de couvrir les frais de fonctionnement de la structure.

Mode de fonctionnement :

Les 79 Banques Alimentaires récupèrent gratuitement tout au long de l'année des denrées auprès de l'industrie agro-alimentaire et de la distribution ou auprès des particuliers, et bénéficient des denrées des programmes d'aide alimentaire européens et nationaux, puis les redistribuent aux associations et centres sociaux qui eux-mêmes les distribuent aux personnes démunies.

Chaque Banque Alimentaire signe avec la Fédération une charte éthique fondée sur les valeurs de don, de partage, de bénévolat et d'équité.

Cette charte définit les axes d'action des Banques Alimentaires :

- Prospecter et collecter les produits alimentaires, sans en acheter, en privilégiant les denrées qui permettent une alimentation diversifiée, équilibrée et régulière, et en participant à la lutte contre le gaspillage ;
- Transporter, stocker et distribuer les denrées de manière équitable dans le respect de la réglementation, notamment en matière d'hygiène et de sécurité alimentaire. Ceci nécessite des locaux et du matériel adaptés, ainsi que du personnel formé. Dans chaque Banque Alimentaire, un responsable hygiène et sécurité alimentaire veille à la bonne application des règles en la matière ;
- Remettre ces denrées aux associations et CCAS partenaires, dans le cadre d'un engagement formalisé réciproque et durable. Cet engagement vise également à :
 - encourager les partenaires à développer un accompagnement des personnes accueillies,
 - inciter les Banques Alimentaires à réaliser des actions d'appui auprès de leurs partenaires,

- s'investir pour être acteur local de la lutte contre l'exclusion, dans le cadre d'un engagement partagé avec l'ensemble des autres intervenants.

La remise des denrées par les Banques Alimentaires aux partenaires se fait sur la base d'une convention de partenariat, mise en place depuis 2006.

Le réseau Banques Alimentaires compte aujourd'hui 5 011 partenaires se répartissant de la manière suivante :

- 32% appartiennent à des réseaux caritatifs nationaux (Croix-Rouge française, Secours catholique, etc.) ;
- 22% sont des Centres communaux d'action sociale (CCAS) qui gèrent bon nombre d'épiceries sociales (leur adhésion est postérieure à la création du réseau) ;
- 46% sont des associations indépendantes.

Les modalités de distribution des denrées par les partenaires varient :

- 76% des partenaires distribuent des paniers diversifiés et équilibrés, sachant que ce taux était de 90-95% il y a cinq ans ;
- 13% fournissent des repas, des petits déjeuners ou des goûters, destinés aux SDF dans des accueils de jour ;
- 8% des partenaires sont des épiceries sociales, dont une partie est affiliée au réseau d'ANDES ;
- 3% distribuent des collations dans la rue.

A noter que les organismes caritatifs ont une mercuriale associant à chaque produit un prix moyen. Dans le réseau des Banques Alimentaires, le prix moyen d'une trentaine de produits est aujourd'hui de 3,10 €.

Nombre de bénéficiaires :

En 2010, les Banques Alimentaires ont distribué l'équivalent de 185 millions de repas à 740 000 personnes, soit une augmentation de 6% par rapport à 2009. Si une stabilisation a été notée au cours du premier semestre 2010, la demande a de nouveau augmenté au cours de l'été.

Volumes distribués :

En 2010, 92 500 tonnes de marchandises ont été distribuées.

Sources d'approvisionnement :

Parmi les denrées alimentaires collectées par la FFBA :

- 5,5% viennent du PNAA,
- 33% du PEAD,
- 30% de la grande distribution, soit 30 000 tonnes de produits frais, ces valeurs étant en augmentation en 2010,
- 18% des IAA (produits secs et surgelés) et des producteurs (produits frais en surplus),
- 13,5% des particuliers, pour des produits non périssables dont 90% proviennent de la collecte nationale organisée fin novembre.

Lors de la collecte annuelle, environ 12 000 tonnes de produits sont collectées en 2 jours sur l'ensemble du territoire, ce qui nécessite la présence de quelques 100 000 bénévoles. Cette collecte a longtemps représenté le socle de la communication des Banques Alimentaires. Des évolutions sont en cours depuis deux ans.

Ressources financières :

En matière de financement, les Banques Alimentaires n'achètent pas de produits alimentaires. En 2010, le budget total (fédération et banques alimentaires) de 24,1 millions d'euros est apporté à hauteur de :

- 10,3 millions par l'Etat et les collectivités territoriales ;
- 8,2 millions par la participation de solidarité de chaque organisme (association, CCAS et CIAS, etc.) aux frais de fonctionnement de la Banque Alimentaire avec laquelle il est partenaire ;
- 2,1 millions par les contrats aidés ;
- 1,4 millions par les dons de particuliers et d'entreprises mécènes ;

- 2,1 millions de produits divers (produits exceptionnels, produits financiers, frais de transformation refacturés, etc.).

Autres actions proposées :

Recréer du lien social passe notamment par des ateliers cuisine. Si les grandes associations disposent en général des locaux pour les mettre en place, ce n'est pas le cas des petites structures, notamment au niveau local : des cuisinettes mobiles ont donc été créées par un industriel de la région de Tours, respectant les règles sanitaires et entrant dans un grand coffre de voiture. 47 cuisinettes sont actuellement utilisées, avec une animation par des bénévoles. Ces ateliers cuisine, qu'ils se fassent dans des points fixes ou avec les cuisinettes mobiles, nécessitent un encadrement et une animation spécifiques. Les animateurs suivent ainsi une formation de trois jours. En 2010, 8 090 personnes ont participé à ces ateliers cuisine.

Conditions d'accès :

L'accès à l'aide alimentaire se fait sur des critères de ressources et en fonction du nombre de personnes du foyer.

Les bénéficiaires de l'aide alimentaire distribuée par les 5 011 associations partenaires des Banques Alimentaires sont des personnes vivant en situation de précarité, envoyées pour la plupart par les services sociaux (Conseil général, Caisse d'allocation familiale, CCAS, Mission locale, Agence pour l'emploi, caisse primaire d'assurance maladie - CPAM, mutuelle sociale agricole - MSA, etc.). Cette orientation vers l'aide alimentaire par un travailleur social est inscrite dans la convention de partenariat aide alimentaire passée entre l'association et la Banque alimentaire.

Hors aide exceptionnelle accordée sans vérification dans des situations d'urgence, les critères d'attribution utilisés sont les revenus (autour des minima sociaux assortis d'allocations) et le reste à vivre. L'attribution de l'aide alimentaire peut se faire également à partir du quotient familial.

ANNEXE X : LE SECOURS POPULAIRE FRANÇAIS

Structure :

Le Secours populaire français soutient dans l'esprit de la Déclaration Universelle des Droits de l'Homme, au plan matériel, sanitaire, médical, moral et juridique, les personnes et leur famille victimes de l'arbitraire, de l'injustice sociale, des calamités naturelles, de la misère, de la faim, du sous-développement, des conflits armés.

Il rassemble en son sein des personnes de bonne volonté, enfants, jeunes et adultes, de toutes conditions, quelles que soient leurs opinions politiques, philosophiques ou religieuses, en veillant à développer avec elles la solidarité et toutes les qualités humaines qui y sont liées.

Le SPF compte une association nationale, 97 fédérations départementales, 640 comités locaux et 1 256 permanences d'accueil, de solidarité et relais-santé.

Il développe ses actions avec 82 000 bénévoles en France. Il agit en faveur des personnes démunies dans les domaines alimentaires, vestimentaires, pour l'accès aux droits, à la santé, au logement, aux vacances, à la culture, aux loisirs, aux sports.

Mode de fonctionnement :

L'aide alimentaire s'organise autour de distributions de panier-repas et/ou de mises en place de libre-service de la solidarité dans les locaux du SPF, sur les sites universitaires. Cette aide peut également être itinérante à destination des personnes isolées en zones rurales ou des personnes sans abri par le biais des maraudes.

L'aide alimentaire est une réponse qui s'inscrit dans une démarche d'accompagnement global de la personne accueillie pour lui proposer un accès à ses droits, à la santé, au logement, aux vacances, aux loisirs, à la culture, aux sports...

Cette solidarité est proposée dans le respect de la dignité de la personne et le refus de l'assistanat. Dans cette perspective, les personnes accueillies participent symboliquement à la solidarité et peuvent également s'impliquer bénévolement dans les activités du SPF.

La place particulière des personnes accueillies au SPF s'illustre également par le biais de la démarche Le Dire pour Agir par laquelle elles peuvent s'exprimer sur les difficultés qu'elles rencontrent et les espoirs qu'elles portent.

Pour la mise en œuvre de la solidarité, les structures du SPF s'appuient également sur un réseau de partenaires et leurs compétences spécifiques dans leur domaine d'intervention.

Pour améliorer et renforcer la qualité de l'accompagnement des personnes en situation de précarité, les bénévoles du SPF sont formés par l'Institut de formation de l'association.

Aussi, une démarche de réflexion collective sur la qualité de la solidarité accompagne la mise en place des activités de l'association à travers la mise en place au niveau national d'une recherche-action sur les pratiques d'accueil et d'accompagnement des personnes en situation de précarité.

Nombre de bénéficiaires :

En 2010, 1 344 669 personnes ont reçu au moins une fois une aide alimentaire de la part du SPF.

Volumes distribués : 36 192 tonnes.

Sources d'approvisionnement :

Le Secours populaire dispose de plusieurs sources d'approvisionnement :

- Le PEAD et le PNAA permettent la mise à disposition de denrées de base et de produits transformés.

- Les collectes alimentaires auprès des particuliers et des partenariats privés avec les industriels et la grande distribution.
- L'achat groupé de produits grâce aux dons financiers.

Ces différentes sources d'approvisionnement complémentaires permettent d'assurer une diversité des produits proposés nécessaire à l'équilibre alimentaire des personnes aidées.

Ressources financières⁹³ :

- Produits de la générosité du public : 28,75% ;
- Autres fonds privés : 36,07% ;
- Subventions et autres concours publics : 26,50% ;
- Autres produits : 8,68%.

Autres actions proposées par le Secours populaire :

- Le Secours populaire organise, dans plusieurs de ses fédérations et comités, des **ateliers "cuisine"** pour redonner l'envie de cuisiner aux personnes en difficulté dont le budget nécessite inventivité et débrouillardise. L'association mène en partenariat avec la Fondation Louis Bonduelle, l'opération "La Ronde des Légumes" dans le département du Nord qui constitue un véritable programme de sensibilisation, comprenant des ateliers-cuisine, la préparation d'un recueil de recettes, des événements (Festi'santé), des conseils de nutritionnistes, des dégustations... L'idée étant d'apprendre à manger davantage de légumes sans grever son budget, sans bouleverser ses habitudes alimentaires et en se faisant plaisir.
- Dans plusieurs fédérations du Secours populaire, se développent des initiatives pour créer des **jardins solidaires**. Ainsi, à Privas, en Ardèche, des petites parcelles de 25-50 m² ont été confiées à des familles accueillies par le Secours populaire et à un centre d'hébergement pour sans-abris. Une parcelle de 4 000m² sert de jardin collectif. Pour un coût de 10 euros par an, une famille peut manger des légumes frais à tous les repas. Les surplus du jardin collectif agrémentent les distributions alimentaires du Secours populaire.
- Le Secours populaire français récupère également les **invendus en fruits et légumes sur le MIN de Nantes**. Les produits récupérés sont triés et reconditionnés avant d'être distribués aux bénéficiaires de l'aide alimentaire de cette association. En 2008 par exemple, 444 tonnes de produits ont été récupérées auprès des grossistes de ce MIN, parmi lesquelles 250 tonnes ont été valorisées et redistribuées aux bénéficiaires du Secours populaire.

Conditions d'accès au Secours populaire :

Les personnes recevant une aide alimentaire du Secours populaire français sont toutes celles accompagnées par les permanences d'accueil et de solidarité du SPF. Les personnes peuvent également provenir des services sociaux. L'accès à une aide alimentaire se fait sur des critères sociaux (personnes bénéficiant des minimas sociaux et des allocations diverses de chômage, RSA, RMI, AAH, CMU, etc.) et des critères de ressources.

Le Secours populaire n'utilise pas de barème national pour décider de l'octroi d'une aide. Le diagnostic individuel des situations des personnes permet de déterminer la pertinence et la durée de l'aide. L'accompagnement régulier des personnes permettra l'ajustement de l'intensité et des formes de l'aide.

Ainsi, le calcul des ressources permettant d'établir un « reste à vivre » (fréquent dans les pratiques d'autres associations ou services sociaux) ne constitue pas le fondement de la décision de soutien du SPF. Son usage est plus parcimonieux et sert davantage l'accompagnement. Il se situe plutôt comme outil de diagnostic.

Dans certaines situations, des paniers d'urgence peuvent là aussi être distribués, sans inscription préalable ni conditions particulières.

ANNEXE XI : LES RESTOS DU CŒUR

Structure :

Fondés par Coluche en 1985, les Restos du Cœur sont une association loi de 1901, reconnue d'utilité publique, sous le nom officiel de « les Restaurants du Cœur - les Relais du Cœur ». Ils ont 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 l'action contre la pauvreté sous toutes ses formes ».

L'association compte 60 000 bénévoles et 1 458 salariés en contrats aidés.

L'activité de l'association est déployée dans plus de 2 055 centres mais ne s'exerce que sur le territoire métropolitain.

Mode de fonctionnement :

L'aide alimentaire est l'idée de départ de Coluche et l'activité la plus connue des Restos. En matière d'aide alimentaire, la priorité est donc donnée aux plus démunis et à la période de l'année la plus critique : de début décembre à fin mars.

Aujourd'hui, un grand nombre de centres de distribution reste néanmoins ouvert toute l'année pour assurer une continuité de l'aide alimentaire et, surtout, suivre les familles dans leurs démarches de réinsertion : c'est l'inter-campagne.

Au-delà de l'aide alimentaire, les Restos du Cœur ont très vite étendu leurs actions à l'aide à la personne et à l'insertion. Car pour sortir durablement de l'exclusion, un repas ne suffit pas. Il faut aussi résoudre toutes les difficultés (trouver un emploi, avoir un toit...) pour une insertion durable. Les Restos agissent donc auprès des plus démunis dans l'urgence (repas chauds, camions maraudes, hébergement d'urgence) et dans des dispositifs pour favoriser leur réinsertion (résidence sociale, microcrédit, lutte contre l'illettrisme, départ en vacances).

Les bases de l'aide alimentaire aux Restos reposent sur :

- Distribuer des repas équilibrés gratuitement ;
- Permettre et favoriser un libre choix des produits, avec un accompagnement des personnes, notamment sur les aspects nutritionnels ;
- Former les bénévoles en charge de la distribution, notamment à l'inscription puisque les Restos utilisent leur propre barème, mais aussi car ce moment d'échange et d'écoute est un moment important dans la confiance accordée et souvent le premier pas vers l'accompagnement des bénéficiaires dans leur parcours d'insertion ;
- Hygiène et sécurité alimentaire, avec des formations spécifiques, une participation à l'élaboration du GBPH et, depuis deux ans, un contrat de prestation avec un cabinet spécialisé (formation et audits en hygiène et sécurité alimentaire) : depuis dix ans, les Restos s'attachent à professionnaliser certaines tâches et, lorsque les moyens de recrutement spécifique ne sont pas disponibles, des contrats sont passés avec des professionnels ; en 2009, 400 audits ont été conduits en 5 mois ;
- Organisation logistique et traçabilité : les objectifs sont ici d'assurer la traçabilité des produits, de permettre un approvisionnement fluide et continu des centres toute l'année, une organisation centralisée de la logistique permettant d'amortir les différences entre offre et demande au niveau des centres. Les Restos sont informatisés depuis 2002, et dotés d'une structure opérationnelle logistique composée de permanents. Depuis 2002, les Restos sont dans une démarche d'amélioration du S.I permanente. Le Plan de relance 2009 a permis d'accélérer cette amélioration. Néanmoins, l'amélioration et l'évolution du S.I ne peut se concevoir qu'à moyen et long termes.

Aux Restos, plusieurs types d'aide alimentaire coexistent :

- La **distribution de paniers-repas** équilibrés, à cuisiner chez soi. Chaque personne accueillie aux Restos a droit à une certaine quantité de nourriture qui lui permet de préparer quotidiennement un repas complet et équilibré pour tous les membres de son foyer :
 - une viande ou un poisson,

- un légume,
- des pâtes ou du riz,
- un fromage ou un yaourt,
- un fruit, du pain.

Les centres de distribution offrent depuis toujours un libre choix des denrées que les personnes accueillies peuvent emporter. Les bénévoles assurent un accompagnement des personnes, notamment sur les aspects nutritionnels. Pour favoriser un meilleur équilibre nutritionnel des personnes démunies, les Restos ont porté à 50% la proportion potentielle de fruits et légumes dans les denrées distribuées. Par ailleurs, les bénévoles font un gros travail de sensibilisation auprès de ces personnes pour les inciter à choisir des produits frais (affiches thématiques, formations à l'équilibre alimentaire, etc.).

Des produits d'hygiène (savon, dentifrice...) et des produits alimentaires de base s'y ajoutent : le lait, le beurre, l'huile, le sucre, les céréales, la farine, etc. Les personnes accueillies repartent donc des centres de distribution avec des denrées qu'elles ont elles-mêmes choisies dans les différentes catégories d'aliments (protéines, féculents, légumes, laitages, etc.).

2 056 centres Restos assurent la distribution des paniers-repas sur toute la France. Les personnes aidées s'y rendent une ou plusieurs fois par semaine. Ce sont aussi des lieux d'accueil, de rencontre et d'échange, où l'on peut boire un café, passer un moment au chaud, établir des contacts et, ainsi, aller plus loin dans l'insertion.

- Les **repas chauds**, pour ceux qui n'ont pas de toit. Les Restos comptent pour cela 98 camions et points repas chauds.
- Une **aide spécifique pour les bébés**. Il existe actuellement 70 Restos Bébés du Cœur en France.

Nombre de bénéficiaires :

En 2009-2010, 103 millions de repas ont été distribués par l'association à 830 000 personnes accueillies. 30 000 bébés de moins de douze mois ont par ailleurs été aidés dans les Restos Bébés du Cœur.

Volumes distribués :

Les volumes de produits distribués au cours de la campagne 2009/2010 sont les suivants :

- 37 410 tonnes de produits entrant dans la composition d'un repas équilibré (apport protéique, accompagnement, dessert, produit laitier) ;
- 3 828 tonnes d'autres aliments (ex : huile, café, sucre, confiture, farine) ;
- 18 239 tonnes de lait UHT (décompté à part du fait de forts volumes) ;
- 3 179 tonnes de produits non alimentaire, à savoir des produits d'hygiène.

Ces tonnages correspondent aux volumes livrés par l'association nationale aux associations locales, et n'intègrent pas les volumes issus des dons, ramassages et collectes locaux.

Sources d'approvisionnement :

Toutes ces denrées alimentaires proviennent de deux sources (Chiffres Restos du Cœur exercice 2009/2010) :

- 27 800 tonnes de l'Union européenne et de la France (à 23% du PEAD, à 6% du PNAA). L'approvisionnement en denrées de base est privilégié pour le PEAD. Pour le PNAA, les Restos du Cœur concentrent désormais leur demande en steak haché.
- Achats (essentiellement des produits protidiques autres que des steaks hachés) dans le négoce via d'autres ressources (71%).

Enfin, les dons de particuliers ou d'industries agro-alimentaires, les ramassés dans les hypermarchés constituent des stocks complémentaires. Cette source d'approvisionnement comme les partenariats avec les agriculteurs sont de véritables chantiers que les Restos entendent mener dans leur objectif de rationalisation, mais plus largement dans le cadre d'une lutte nationale contre le gaspillage. En volume (19 000 tonnes), cette ramasse constitue un complément de denrées pour près de 20% des approvisionnements des Restos.

La collecte nationale organisée chaque année au mois de mars, permet aux 46 000 bénévoles mobilisés spécialement dans près de 4 500 magasins de récolter l'équivalent de 5,3 millions de repas.

Ressources financières :

Concernant les ressources de l'association, la plus grande partie provient des dons et legs (40% en 2007/2008). Une grande collecte nationale des Restos est organisée début mars dans la plupart des grandes et moyennes surfaces.

En 2009/2010, les Restos comptaient par ailleurs 530 000 donateurs dont les dons et legs ont atteints 65 000 000 d'euros.

S'y ajoutent ensuite les produits des opérations Enfoirés (plus de 20%). Dès le lendemain de la diffusion du concert, les doubles CD et DVD des Enfoirés sont disponibles dans tous les points de vente et kiosques. Pour chaque CD ou DVD vendu, ce sont 18 repas offerts par les Restos du Cœur.

Puis, viennent les subventions des collectivités publiques (20% pour les organismes nationaux et 13% de produits en provenance de l'Union européenne).

Autres actions proposées par les Restos :

Au-delà de l'aide alimentaire, les Restos du Cœur ont très vite étendu leurs actions à l'aide à la personne et à l'insertion. Car pour sortir durablement de l'exclusion, un repas ne suffit pas. Il faut aussi résoudre toutes les difficultés (trouver un emploi, avoir un toit...) pour une insertion durable.

Conditions d'accès aux Restos :

L'aide des Restos s'adresse donc à ceux qui en ont le plus besoin. L'inscription constitue un préalable à l'aide alimentaire aux Restos du Cœur et s'appuie sur l'évaluation des ressources des familles accueillies. Les Restos utilisent leur propre barème, révisé chaque année, pour accepter ou non les personnes. L'accès à l'aide alimentaire se fait en particulier sur des critères de ressources et en fonction du nombre de personnes du foyer. Ces critères étant proches de ceux des autres associations et des notions de « reste à vivre ».

Toute personne poussant, dans l'urgence, la porte des Restos du Cœur, peut recevoir une aide alimentaire immédiate. Ainsi, pour bénéficier d'un repas chaud en centre ou auprès d'un Camion du Cœur, aucun justificatif de ressources n'est demandé.

ANNEXE XII : LA CROIX-ROUGE FRANCAISE

Structure :

La Croix-Rouge française, fondée en 1864, est à la fois une association de 52 000 bénévoles (dont 12 300 en charge de l'aide alimentaire) engagés depuis plus de 140 ans sur de nombreux fronts de la lutte contre les précarités et une entreprise à but non lucratif de services dans les champs sanitaire, social, médico-social et de la formation avec 17 000 salariés dans plus de 550 établissements.

L'action sociale de la Croix-rouge en faveur des plus démunis est l'une des plus importantes avec comme principe de base pour toutes les actions de soutien des personnes en difficulté : passer le plus vite possible de l'assistance à l'autonomie dans un esprit de respect et de maintien de la dignité des personnes.

L'aide alimentaire est une mission traditionnelle et essentielle de la Croix-Rouge.

750 délégations locales de la Croix-rouge sont impliquées dans l'aide alimentaire.

Mode de fonctionnement :

Il s'agit d'une aide d'urgence attribuée gratuitement ou à un prix symbolique. La distribution alimentaire doit être adaptée aux besoins et peut donc prendre différentes formes au sein de la Croix-rouge : paniers, repas chauds, repas partagés, maraudes, sandwiches, soupes...

La Croix-Rouge française comprend 500 structures d'aides alimentaires dont 650 centres de distribution, 132 équipes mobiles/Samu sociaux et 90 épiceries sociales gérées par les bénévoles ou salariés de la Croix-Rouge française.

La Croix-Rouge remet également aux bénéficiaires des Chèques d'accompagnement personnalisés.

Nombre de bénéficiaires :

La Croix-rouge est aujourd'hui le 3ème distributeur d'aide alimentaire avec 500 00094 bénéficiaires aidés et 50 millions de repas servis sur l'année 2009.

Sources d'approvisionnement

- PEAD et PNAA: 30%, en direct pour les 8 départements émergeant à ces programmes et via un partenariat avec les Banques Alimentaires pour près de 600 centres de la Croix-Rouge française
- Achats sur fonds propres : 35%
- Dons des opérateurs économiques et collecte auprès des particuliers : 35%

Ressources financières :

Le financement de la Croix-Rouge se fait pour 82% à partir de fonds privés.

Autres actions proposées par la Croix-Rouge française :

Depuis déjà 8 ans, la Croix-Rouge française et la société Ticket Restaurant invitent, pendant trois mois, 1,2 million de salariés à faire don d'un ou plusieurs Tickets au profit des actions de solidarité de la Croix-Rouge française.

94 Ce nombre prend en compte le partenariat avec les Banques Alimentaires.

L'équivalent monétaire de la valeur faciale figurant sur les tickets envoyés est intégralement reversé à la Croix-Rouge française.

L'opération 2008-2009 a par exemple permis de récolter 161 442 €. Depuis 2003, ce sont 924000 € qui ont été redistribués par Ticket Restaurant® à la Croix-Rouge pour financer les épiceries sociales et fournir des chèques d'accompagnement aux personnes démunies.

Conditions d'accès :

Les critères d'éligibilité des bénéficiaires reçus dans les unités d'aide alimentaire de la Croix-Rouge française sont le reste à vivre, le quotient familial ou le revenu fiscal de référence.

Les personnes peuvent être dirigées vers les unités d'aide alimentaire de la Croix-Rouge française par les divers services sociaux (Conseil général, Caisse d'allocation familiale, CCAS, Mission locale, Agence pour l'emploi, CPAM, MSA et permanences des organisations caritatives).

Dans certaines situations, des paniers d'urgence peuvent être distribués, sans inscription préalable.

ANNEXE XIII :

L'ASSOCIATION NATIONALE DES EPICERIES SOLIDAIRES

Structure :

L'Association nationale des épiceries solidaires (ANDES) est une association créée au début des années 2000, avec historiquement une proximité avec le réseau HLM. Elle est basée sur deux principes, l'un énoncé par Engel, à savoir que plus les ressources sont faibles, plus la part, en proportion, consacrée à l'alimentation est élevée, l'autre énoncé par Marcel Mauss, selon lequel il est important de permettre aux gens d'exprimer les notions de don et de contre-don, afin notamment de les dédouaner du sentiment de redevabilité.

ANDES se place donc dans un schéma différent de celui des quatre grands réseaux associatifs.

Présidée par Jérôme Bonaldi, ANDES dispose d'une quarantaine d'employés au siège et une cinquantaine en insertion.

Mode de fonctionnement :

Les missions de l'association sont :

- Accompagner les projets de création d'épiceries, en lien avec les collectivités locales ;
- Animer le réseau des épiceries solidaires qui compte 195 épiceries adhérentes, avec des fonctionnements très disparates ; les animateurs du réseau sont chargés de faire des formations à l'accueil, à la traçabilité, à la chaîne du froid ;
- Approvisionner ces épiceries en denrées.

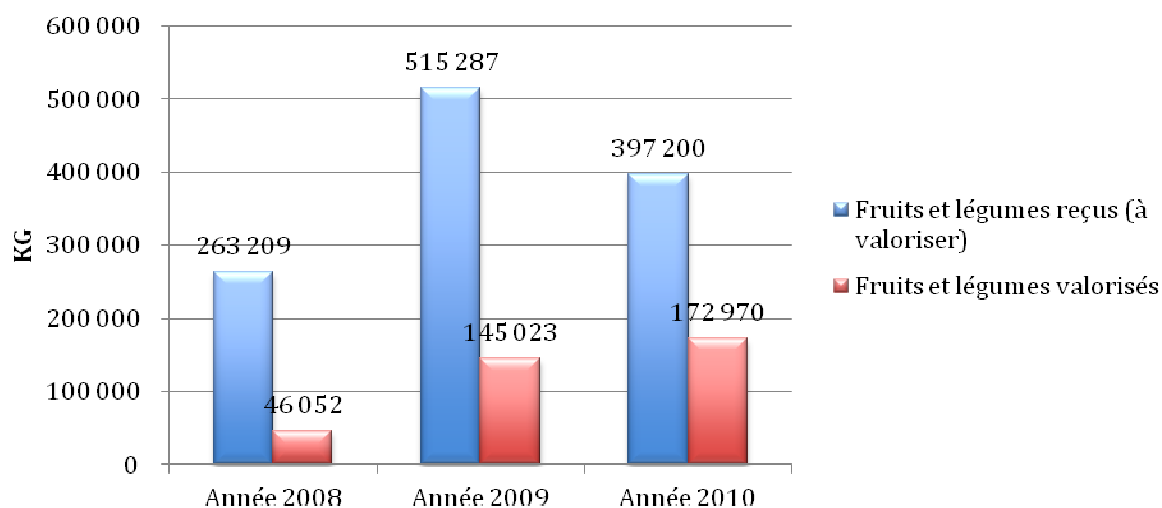
ANDES dispose d'un logiciel permettant la traçabilité des produits, en fonction de leur origine (FFBA, ramasse, bons d'achat) et de leur distribution. Ainsi, il y a une traçabilité matière, et une traçabilité des publics.

Sources d'approvisionnement :

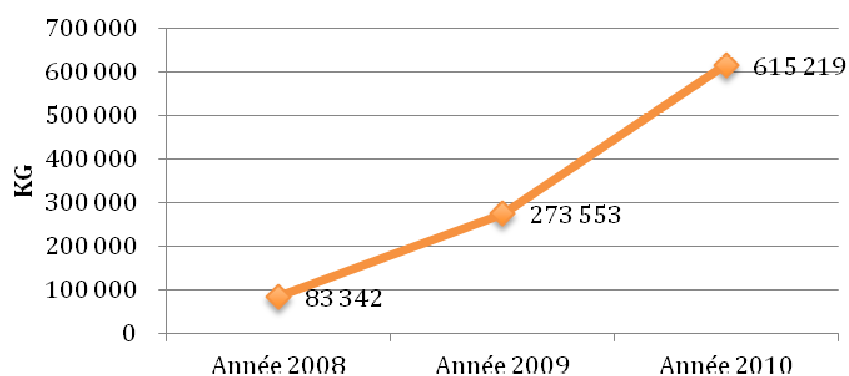
ANDES compte plusieurs sources d'approvisionnement :

- **1,5 millions d'euros de l'Etat.** Cet argent est utilisé via la signature d'accords avec les enseignes de la grande distribution (Auchan, Carrefour, Simply Market) et transformés en cartes cadeaux envoyées aux épiceries solidaires. A titre d'exemple, un effectif de 100 familles équivaut à 15 000 € de chèques cadeaux pour l'épicerie. Ces chèques cadeaux sont utilisés en complémentarité avec les denrées fournies par les Banques Alimentaires et en fonction des besoins. Les liens entre épicerie et enseigne de distribution sont forts, l'épicerie étant souvent un client important. La notion de choix est très importante, les personnes devant se réapproprier leur alimentation par le plaisir : il revient aux animateurs des épiceries de les sensibiliser sur les questions d'équilibre alimentaire.
- **Des chantiers de réinsertion** sont mis en place pour récupérer des fruits et légumes au niveau des Marchés d'intérêt national (MIN) :
 - o En 2007, la direction générale de l'action sociale (ministère en charge des solidarités) et a confié à l'ANDES l'étude de la valorisation possible des fruits et légumes invendus mais encore consommables sur le MIN de Rungis. Cette étude a conduit à la mise en place, au second semestre 2008, du « potager de Marianne ».
 - o Le tri des invendus est réalisé par un chantier d'insertion sur lequel travaillent 14 salariés en insertion et 5 permanents qui trient les fruits et légumes, préparent les commandes et assurent les livraisons.
 - o En 2009, 1 136 tonnes de produits ont été récupérées auprès des grossistes du MIN parmi lesquelles 56 tonnes ont été valorisées et redistribuées aux associations caritatives d'Ile-de-France. En complément des produits récupérés, 357 tonnes ont été achetées puis distribuées aux différentes associations caritatives afin d'offrir en tout 10 fruits et légumes de saison.

Graphique 9 : Quantité de fruits et légumes valorisés par le chantier d'insertion d'ANDES au niveau du MIN de Rungis⁹⁵



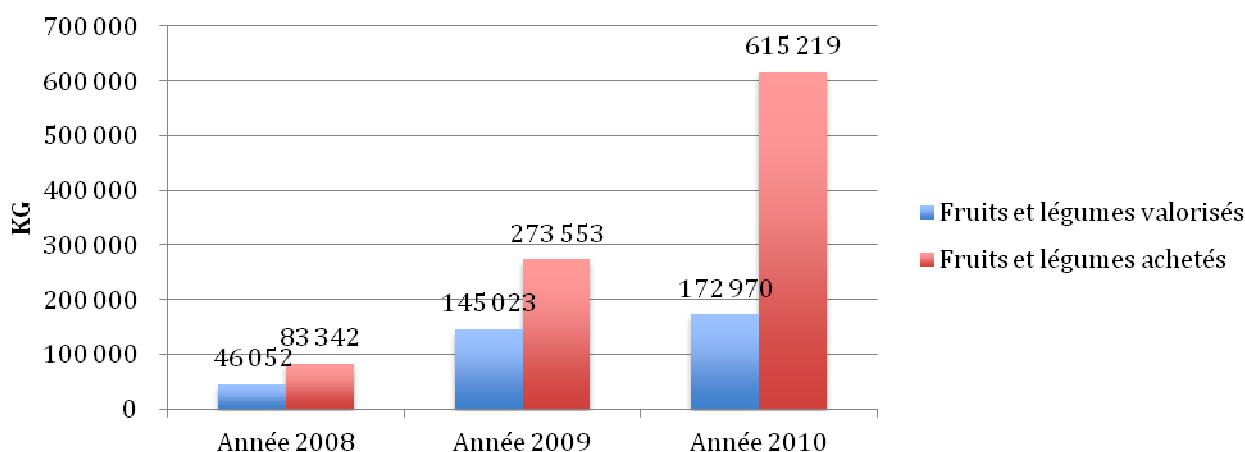
Graphique 10 : Evolution des quantités de fruits et légumes achetés, de 2008 à 2010⁹⁶



95 Source : Rungis.

96 Source : idem note précédente.

Graphique 11 : Comparaison entre les quantités de fruits et légumes valorisés et achetés, entre 2008 et 2010⁹⁷



- Les clients sont les associations caritatives : les produits provenant du tri (1/3) sont facturés 30 centimes par kg, les produits achetés (2/3) sont facturés 50 centimes par kg livré.
- Les produits refusés lors du tri sont transformés en soupes et jus de fruits : la mise en place de cette transformation, sous la signature « Toques parisiennes », est récente, avec une commercialisation dans des circuits classiques. 89% des personnes travaillant dans ces chantiers de réinsertion retournent à l'emploi, par rapport à une moyenne nationale de 29%.
- Les livraisons à partir des lieux de récupération se font dans un rayon de 150 à 200 km, ce qui fait que des poches géographiques ne sont pas couvertes.
- L'expérimentation à Rungis a permis l'ouverture d'autres sites. Les difficultés à trouver des fonds publics, ainsi qu'à réaliser des économies d'échelles, représentent une limite à l'extension du dispositif. Trois autres chantiers d'insertion fonctionnent depuis octobre 2009 à Perpignan (« La Cistella de Marianne »), depuis novembre 2010 à Marseille (« La Banaste de Marianne ») et depuis janvier 2011 à Lille (« Le Jardin d'Marianne »).
- ANDES vient récemment d'**acheter une ferme afin de produire des légumes biologiques** et de les distribuer dans le réseau, ou de les transformer si besoin.
- Enfin, ANDES est agréée par FranceAgriMer comme structure pouvant **récupérer des fruits et légumes retirés par les instances européennes** : le transport et une partie de la transformation sont pris en charge par des fonds européens.

Bénéficiaires :

Les trois populations qui bénéficient le plus des épiceries solidaires sont les familles monoparentales, les jeunes et les seniors.

Ressources financières :

ANDES bénéficie d'un budget de fonctionnement de 4,5 millions d'€.

Autres actions proposées par ANDES :

En partenariat avec FERRERO, un livre « Manuel de cuisine populaire » a été rédigé, présentant non pas des recettes bloquantes pour les personnes, mais six gestes pratiques (ex : « à la soupe »). Des programmes courts (2 minutes) ont été diffusés sur TF1 en janvier 2011, « Fin de frigo ». L'objectif d'ensemble est de redonner aux

personnes l'envie de cuisiner et de se réapproprier leur alimentation, sans faire appel à un niveau de compétences et de savoirs culpabilisant.

Deux actions d'ANDES ont par ailleurs été retenues dans le cadre du plan obésité :

- action vis-à-vis des enfants (collaboration avec l'Education nationale) pour les sensibiliser à l'alimentation (participation à la préparation d'un repas dans une cuisine) ;
- sensibilisation des adultes, par exemple avec la Compagnie des gourmands.

Conditions d'accès :

Les conditions d'accès aux épiceries solidaires sont les mêmes que pour les épiceries sociales : l'accès se fait après constitution d'un dossier par un travailleur social, qui détermine la durée pendant laquelle la personne peut accéder à l'épicerie et la valeur mensuelle d'aide alimentaire dont elle peut bénéficier. Un barème différentiel basé sur le rapport entre ressources et dépenses conditionne la possibilité d'accéder aux épiceries, ce rapport devant être en moyenne de 3 € par jour et par personne.

ANNEXE XIV :

LA FEDERATION DES PANIERS DE LA MER

La Fédération des Paniers de la Mer est une association loi 1901 fondée en 2003.

Elle récupère les invendus de criées du littoral, les transforme (levée des filets de poissons, congélation) grâce à des chantiers d'insertion puis les livre à des associations caritatives, ce qui représente environ 200 tonnes de poissons par an, distribués aux bénéficiaires de l'aide alimentaire.

La Fédération des paniers de la mer a pour vocation de favoriser le développement des associations adhérentes à sa charte nationale et d'accompagner les porteurs de projets de nouveaux sites. Elle contribue aux échanges de savoirs-faire et d'outils en matière d'insertion socio-professionnelle.

Cette fédération réunit des acteurs associatifs locaux de l'aide alimentaire, des organisations de producteurs et professionnels de la marée et les partenaires du service public de l'emploi et de l'action sociale, sur deux objectifs d'utilité économique et sociale :

- lutter contre le gaspillage du poisson invendu pour en faire bénéficier les plus démunis et, ainsi, participer à l'amélioration de l'état sanitaire des bénéficiaires de l'aide alimentaire.
- re-mobiliser, employer et former des personnes en insertion dans le domaine du mareyage, secteur en demande de main d'œuvre sur le plan local, ou dans d'autres secteurs professionnels en lien avec les projets individuels des personnes en insertion et les besoins locaux de l'emploi.

Trois piliers régissent ses actions : production, formation, accompagnement.

- 1) La fonction « production » repose sur une mise en situation de travail d'employé de marée, sous statut salarié (contrat aidé : contrats d'avenir, contrat d'accompagnement vers l'emploi de 26 heures hebdomadaires). Les périodes travaillées sur site alternent avec des stages en entreprises.
- 2) La fonction « formation » des salariés est indispensable pour compléter et valoriser les acquis du travail en chantier et préparer une sortie vers l'emploi : les structures assurent une remise à niveau, préparent l'entrée en formation qualifiante ou peuvent choisir de préparer les salariés à l'examen des certificats d'aptitude professionnelle (CAP) « poissonnier » et « mareyeur », ou au certificat de qualification professionnelle (CQP) « employé de marée ».
- 3) La fonction « accompagnement » se déroule en 3 phases successives (en amont, pendant, et en aval du contrat de travail) afin d'évaluer les compétences sociales et professionnelles des personnes, détecter les principaux freins à l'emploi, construire et valider un projet professionnel, préparer à une sortie positive. Elle est réalisée par un professionnel de l'accompagnement social et pédagogique.

Les Paniers de la Mer, déjà implantés sur 5 zones littorales (Loctudy, Boulogne, Lorient, Saint-Malo et La Rochelle) se développeront d'ici 2012 sur d'autres sites aussi bien dans l'hexagone que dans les DOM (projets d'essaimage sur Nantes/Angers, Cannes et la Guadeloupe), avec l'aide des DRAAF concernées (pôles Offre Alimentaire des Services Régionaux de l'Alimentation). Les DRAAF constituent une courroie de transmission utile pour mettre en relation les acteurs : collectivités territoriales, professionnels, associations caritatives, etc. Elles aident ainsi les Paniers de la Mer à trouver des locaux où s'implanter, des interlocuteurs techniques au niveau des établissements d'enseignement agricole, pour dimensionner les équipements de production, innover sur la préparation et la présentation du poisson, etc. Elles peuvent également participer directement au financement des projets locaux des Paniers de la Mer.

ANNEXE XV : LES JARDINS DE LA MEDITERRANEE

Structure :

IMAGINE 84 est un collectif d'associations ayant pour buts de :

- promouvoir toutes actions s'appliquant aux situations de pauvreté et de précarité et tendant à les prévenir ou à y remédier dans leurs causes et dans leurs effets,
- créer, gérer ou faire gérer tous établissements ou services d'intérêt commun entrant dans le cadre de ces actions, en particulier dans le domaine de l'accueil social et de l'aide alimentaire.

Parmi les actions d'IMAGIME 84, on peut citer :

1. Actions de lutte contre l'exclusion (SIAO/115 de Vaucluse) – référence bénéficiaires du RSA.
2. Création et gestion de 10 boutiques alimentaires et sociales (épiceries sociales) sur le Vaucluse et le Gard.
3. Création et gestion de l'atelier-chantier d'insertion « les jardins de la Méditerranée », suite à la sollicitation du Ministère de la Santé dans le cadre du PNNS.

Imagine 84 emploie 36 salariés (19 pour les jardins – dont 14 en insertion).

L'association dispose, pour ces actions, d'un réseau de 80 bénévoles.

Mode de fonctionnement de l'atelier-chantier d'insertion :

L'atelier-chantier d'insertion s'inscrit à la fois dans l'action humanitaire tendant à apporter aux populations les plus démunies la possibilité de consommer chaque jour des fruits et des légumes, dont le coût n'est pas possible pour eux dans leur approvisionnement journalier.

Sources d'approvisionnement :

30 fournisseurs du Vaucluse et du Nord des Bouches du Rhône donnent les fruits et légumes qu'ils ne peuvent commercialiser (refus des centrales d'achat, problèmes de calibrage, maturité trop avancée, etc.).

Ces produits sont ensuite triés, reconditionnés et livrés, à travers toute la France, dans une quarantaine de départements en partenariat avec des sociétés de transport locales.

Entre le 16 février 2009 et le 31 juillet 2011, **3 000 tonnes de fruits et légumes** ont été reçues, soit une moyenne de 25 tonnes par semaine. Plus de **2 000 tonnes ont été distribuées, soit une moyenne de 17 tonnes par semaine** à travers les associations « têtes de réseaux » (Banques Alimentaires, Croix-Rouge française, Secours populaire français et Restos du Cœur) et l'ANDES.

70% des produits non distribués (900 tonnes à ce jour) pourraient encore faire l'objet d'une transformation. C'est le projet sur lequel l'association souhaite travailler dans l'avenir.

Chantier d'insertion :

Le chantier d'insertion propose à 14 personnes éloignées de l'emploi et/ou bénéficiaires du RSA une formation dans l'agro-alimentaire, la définition d'un projet personnel et l'accompagnement dans l'accomplissement de ce projet vers l'emploi. Depuis l'ouverture, ce sont 34 personnes qui ont été reçues avec une sortie positive de 61%.

Une étude commandée par la DGS à l'INSERM de Marseille a prouvé que les fruits et légumes distribués répondent en qualité et en quantité aux attentes des distributeurs et utilisateurs puisque, après étude, l'ensemble des productions sont utilisées par les bénéficiaires. L'étude Aidafel réalisée par l'INSERM PACA (N. Darmon & H. Gaigi) a été conduite au travers d'entretiens semi-directifs ont été réalisés de novembre 2009 à mai 2010 auprès de 5 Banques Alimentaires en lien avec l'atelier, 11 associations qui dépendent de ces banques et 42 personnes recevant des produits distribués par ces associations.

L'étude Aidafel montre que les personnes utilisent et valorisent les fruits et légumes reçus, et sont sensibilisées à leurs effets sur la santé. L'action des "Jardins de la Méditerranée" favorise la consommation de fruits et légumes frais par des personnes qui n'y auraient pas accès autrement, ou un accès très insuffisant. Les personnes utilisent et valorisent les fruits et légumes reçus, et sont sensibilisées à leurs effets sur la santé. Les fruits et légumes distribués dans le circuit de l'aide alimentaire sont globalement très bien accueillis par les personnes en "bout de chaîne". Elles les préparent et les consomment. Beaucoup les cuisinent et font en sorte de ne pas les gaspiller.

L'étude Aidafel révèle aussi l'intérêt d'actions informelles autour des fruits et légumes au sein des associations. Ainsi, un ensemble de petits conseils culinaires, d'astuces et d'encouragements sont largement diffusés à l'occasion des distributions de colis et favorisent l'appropriation des fruits et légumes. Ces initiatives informelles, qu'elles soient spontanées ou expérimentales, peuvent être réalisées par des salariés comme par des bénévoles. Elles touchent une plus large catégorie de personnes que des actions ciblées et structurées telles que les ateliers cuisine, qui enrôlent plus facilement des personnes déjà sensibilisées et peut-être plus socialisées.

ANNEXE XVI : PANORAMA DES STRUCTURES D'AIDE ALIMENTAIRE EN LANGUEDOC- ROUSSILLON

Cette synthèse a été rédigée par le secrétariat interministériel du CNA. Pour en savoir plus, le rapport complet de l'étude est à télécharger aux adresses suivantes :

<http://ddata.over-blog.com/2/42/32/99/Publications/panorama-aide-alimentaire.pdf>

ou

http://draaf.languedoc-roussillon.agriculture.gouv.fr/IMG/pdf/rapportaidealimentairejuin2011_cle0a1b45.pdf.

A – Le contexte de l'étude

La précarité

Près d'un languedocien sur cinq vit dans un ménage en-dessous du seuil de pauvreté, et la région Languedoc-Roussillon a un taux de chômage élevé. Les populations fragilisées sont les chômeurs de longue durée, les personnes peu qualifiées, les familles monoparentales, les personnes présentant un handicap et les personnes âgées.

La situation particulière des jeunes (16-25 ans)

Cette catégorie de population n'est pas éligible au RSA. D'après un diagnostic régional sur la santé des jeunes, financé en 2009 par le Conseil régional, l'utilisation du score Epices⁹⁸ montre que 15% des étudiants sont en situation de précarité, ce taux étant de 44% pour les apprentis et de 74,5% pour les jeunes en insertion.

Objectif de l'étude

Cette étude a été réalisée en 2010-2011 par l'Observatoire Régional de la Santé (ORS) en partenariat avec l'Instance Régionale d'Education et de Promotion de la Santé (IREPS) et l'Institut National de la Recherche Agronomique (INRA), grâce à un financement de la DRAAF et du Conseil régional dans le cadre du Plan régional de l'alimentation. L'étude a pour objectif « d'améliorer les connaissances sur l'aide alimentaire régionale en proposant une analyse de la répartition territoriale des structures d'aide alimentaire et de leur zone d'actions, rapportée aux indicateurs socio démographiques décrivant la population régionale et en proposant également un axe de réflexion concernant la problématique des jeunes et leur recours à l'aide alimentaire à partir des entretiens menés lors de l'enquête ». Il s'agit donc :

- d'identifier le nombre, la localisation, le type de structures d'aide alimentaire ;
- de caractériser la population des bénéficiaires et de les mettre en relation avec les caractéristiques de la population générale ;
- d'identifier les actions d'accompagnement mises en œuvre auprès de la population bénéficiaire.

Champ de l'étude

L'étude porte sur les associations et institutions distribuant l'aide alimentaire sous forme de colis, de repas chaud, de chèques ou de bons d'achat alimentaire, d'épicerie sociale et solidaire, et situées sur le territoire Languedoc-Roussillon. Il s'agit donc des associations d'aide alimentaire, des CCAS et des missions locales d'insertion. Les Banques Alimentaires ne proposant pas de distribution directe d'aide alimentaire, ce dispositif est considéré comme une source d'approvisionnement pour les autres structures.

Les structures ont été recensées et décrites selon les thématiques suivantes, en adoptant une approche qualitative et quantitative :

- lieu d'implantation et zone couverte,
- mode de distribution et d'approvisionnement,

- modalités d'accès à l'aide alimentaire par les demandeurs,
- profil des bénéficiaires ayant recours au dispositif,
- moyens humains et matériels impliqués,
- partenariats actifs.

B – Le recensement des structures

635 lieux pouvant potentiellement participer à la distribution d'aide alimentaire ont été initialement recensés : des associations et leurs différentes antennes, des institutions (CCAS/CIAS, missions locales d'insertion ou des jeunes – MLI/MLJ), ainsi que certains établissements accueillant des populations en grande précarité (centres d'hébergement et de réinsertion sociale – CHR). Ces structures sont concentrées sur le littoral et la plaine, dans les communes avec un nombre d'habitants important, autour des grands axes de circulation. A l'inverse, cette implantation se fait plus rare dans les zones à faible densité et éloignées des centres urbains.

Des informations ont été collectées pour 256 points de distribution dont :

- les deux tiers appartiennent à des organisations associatives nationales (Secours populaire, Restos du Cœur, Secours catholique, Croix-Rouge française, société Saint-Vincent-de-Paul),
- 18% sont des associations n'appartenant pas à un réseau national,
- 4,6% sont des hébergements sociaux,
- 1 sur 6 est un CCAS,
- 1,2% sont des MLI/MLJ.

C – La couverture géographique

Les secteurs ayant plus de 10 000 habitants comptent au moins une structure d'aide alimentaire. Ainsi, la couverture est relativement bonne dans les territoires où se concentre la population, les structures ayant des difficultés à s'implanter dans des zones faiblement peuplées.

Les zones où les bénéficiaires du RSA sont en nombre important sont couvertes par des structures intervenant dans le champ de l'aide alimentaire. Mais, dans les zones plus isolées, ces personnes se trouvent à distance de ces structures ; le constat est identique pour les bénéficiaires de la couverture maladie universelle complémentaire (CMUC). De même, si les bénéficiaires de l'allocation supplémentaire vieillesse (ASV) sont nombreux dans les zones urbanisées, ils le sont également dans les zones plus rurales et moins densément peuplées, ce qui les éloignent de fait des structures d'aide alimentaire.

Enfin, une structure d'aide alimentaire peut couvrir des territoires administratifs variables, mais généralement plutôt restreints : dans 48% des cas, il s'agit d'une commune, dans 28% des cas d'une inter-communalité (établissement public de coopération intercommunale - EPCI), dans 18% des cas d'un canton, dans 2% des cas d'un département et dans 9,7% des cas d'un quartier.

D – Les structures d'aide alimentaire

Les structures d'aide alimentaire en Languedoc-Roussillon se répartissent selon la typologie suivante :

- associations appartenant aux têtes de réseaux associatifs (Secours populaire, société Saint-Vincent-de-Paul, Croix-Rouge française, Restos du Cœur, Secours catholique),
- organisations autonomes et associations locales qui forment un tissu de structures de taille limitée, mais assurant un certain maillage du territoire ;
- CCAS, CIAS, MLJ ou MLI,
- CHR, foyers de jeunes travailleurs, foyers d'accueil d'urgence, associations indépendantes ayant pour mission de lutter contre la précarité.

On soulignera que les Banques Alimentaires approvisionnent la majorité des structures ayant répondu à l'enquête.

A noter également qu'aucune mission locale ne distribue de l'aide alimentaire, mais elles collaborent avec les associations de distribution d'aide alimentaire pour y adresser des jeunes.

Deux dates charnières interviennent dans l'émergence des structures d'aide alimentaire :

- 1985 : période de grande crise sociale (cf. choc pétrolier de 1979), avec émergence des Restos du Cœur et de la Fédération française des Banques Alimentaires ; plus d'une structure sur deux (55%) a

été créée entre 1985 et 1999, et plus d'un tiers (37%) ont émergé après 2000 ;

- 2003 : émergence des épiceries sociales et solidaires ; leur fort développement est lié à la mise en place de la loi de décentralisation du RMI (cf. mise en œuvre des programmes départementaux d'insertion – PDI) ; une épicerie sociale s'adressant à des personnes bénéficiaires du RMI bénéficie d'une subvention dans le cadre du PDI.

E – Les activités

De manière générale, il n'est pas possible d'avoir d'éléments sur le nombre de bénéficiaires, le comptage de ceux-ci ne pouvant être harmonisé sur un même territoire.

Les repas chauds ou colis sont majoritairement distribués, à 84%. Viennent ensuite les chèques et bons alimentaires (16,4%), et les activités d'épiceries sociales ou solidaires (15%).

Les activités des structures présentent des variations spatiales, en fonction des territoires d'implantation (ex : les structures éloignées des points d'approvisionnement vont privilégier les chèques ou les bons alimentaires), en fonction des moyens matériels, humains et financiers, en fonction du type de structure. Dans ce dernier cas, par exemple, les Restos du Cœur ne font que de la distribution de produits alimentaires (colis ou repas chauds) et représentent 30% des structures ayant cette activité en Languedoc-Roussillon, les épiceries sont majoritairement assurées par le secours populaire (40,6%) et les associations autonomes (34,4%), et les CCAS représentent 42,9% des structures distribuant des chèques ou bons alimentaires.

Epiceries sociales et solidaires

Ces structures représentent 15% des modes de distribution. 29% utilisent le barème FFBA (vente des produits à 10% de leur valeur marchande), mais la tarification des produits est propre à chaque épicerie. Enfin, trois réseaux sont identifiés en Languedoc-Roussillon : Andes, le réseau informel des épiceries sociales (CCAS ou communes), Imagine 84 (co-gestion avec les CCAS - compétences sociales des CCAS, gestion et logistique par Imagine 84).

Chèques ou bons alimentaires

Les chèques et bons alimentaires sont utilisés par 16,4% des structures régionales ayant répondu à l'enquête. 42,9% de ces structures sont des CCAS (chèques libres d'achat ou chèques et bons d'achat alimentaire ciblés sur les produits frais, les laitages, les céréales, la viande, les poissons, les surgelés, les conserves). 23 structures ont précisé la somme attribuée aux chèques et bons alimentaires, à savoir environ 200 000 €.

L'attribution des chèques ou bons est variable en fonction des structures. Elle se fait soit quand l'aide alimentaire ne suffit pas à assurer la diversité des produits, soit quand le besoin est identifié dans un contexte précis. La tendance est néanmoins à une attribution pour une alimentation spécifique en complément des produits déjà distribués (ex : produits pour enfants). A titre exceptionnel, elle peut se faire dans le cas d'une situation d'urgence temporaire et critique. Enfin, l'attribution peut également se faire en appui d'une démarche de soutien social déjà engagée.

Le montant est attribué en fonction de la charge familiale, des revenus du foyer et du reste à vivre, sachant qu'il existe également le chèque d'accompagnement service ou dit chèque d'accompagnement personnalisé.

Distribution de produits alimentaires et de repas

97,3% des structures faisant cette distribution le font à partir d'un point fixe ; 2,1% ont un stand mobile ; 2,7% le font à la demande, à domicile, en accompagnant des familles pour leurs achats en supermarché.

Cette distribution permet de gérer l'urgence, même si la réalité revient plus à une prise en charge plus durable au regard de l'aggravation des situations de précarité. Le contact avec la personne bénéficiaire semble parfois limité pour les bénévoles. Si la convivialité est de mise, un accompagnement social est nécessaire pour aller au-delà de la seule gestion de l'urgence.

Diversification et croisement des modes de distribution

84% des structures pratiquent un seul mode de distribution, et pour 70% d'entre elles, il s'agit de colis ou de repas. Cette distribution d'aide matérielle se fait souvent en réponse à une situation d'urgence (ce qui peut en partie expliquer le manque de diversification). Epiceries sociale ou solidaire, et bons d'achat alimentaire et chèques induisent davantage d'accompagnement social du bénéficiaire et une prise en charge globale de sa précarité.

De plus, le mode de distribution épicerie sociale ou solidaire s'inscrit dans un accompagnement personnalisé et, de par sa vocation, dans un schéma de diversification des modes de distribution. La mise en place de ces

structures implique un investissement financier et une connaissance aiguisée de la « filière » d'aide alimentaire (approvisionnement et organisation) : elles sont donc souvent portées par des associations nationales ou des CCAS.

Périodes d'activité et fréquences d'ouverture

70,6% des structures ont une activité régulière toute l'année. 50,8% des structures acceptent de recevoir des personnes au-delà des heures d'ouverture et à la demande des services sociaux. Seulement 8,7% ont des plages horaires spécifiques pour certains publics (personnes en formation, salariés).

Une structure sur deux est ouverte une fois par semaine, une sur cinq deux fois par semaine. Plus de 9 structures sur 10 sont ouvertes en semaine uniquement, moins d'une sur 10 en fin de semaine uniquement.

Activités en lien avec l'aide alimentaire

Ces activités et les structures les portant sont les suivantes :

- ateliers cuisine et conception de menus : portés à environ 67% par des associations non nationales et des hébergements sociaux, le plus souvent accompagnés par les Banques Alimentaires et leur diététicienne ;
- il en est de même pour les conseils lors des achats et information sur la santé ;
- hygiène et équilibre alimentaire, proposé à 59% par des associations nationales ;
- jardins d'insertion, proposés à 67% par des associations autonomes et des hébergements sociaux.

Le mode de distribution de l'aide alimentaire a une influence sur l'existence d'une activité d'accompagnement. Ainsi, ces activités sont proposées par 84% des épiceries sociales et solidaires, par 59% des structures distribuant des repas ou des colis, et par 36% des structures donnant des chèques ou des bons alimentaires.

Pour les acteurs, ces activités permettent d'apporter un soutien social et un renforcement de l'autonomie, et/ou de renforcer l'estime de soi dans le partage des savoirs et des savoirs faire des bénéficiaires. Il est cependant parfois difficile de faire adhérer une personne en situation de rupture sociale à des ateliers d'accompagnement collectifs.

F – Le public

Si 45% des structures déclarent utiliser un outil informatique de suivi des bénéficiaires, des difficultés de comptage des bénéficiaires et d'harmonisation des méthodes se posent.

Ainsi, l'étude n'a pas permis de comptabiliser le nombre de bénéficiaires de l'aide alimentaire. Pour cette raison, les données de l'enquête concernant une répartition par âge, situation familiale, situation socio-économique ou encore revenus fiscaux n'ont pas pu être exploités.

Moins d'une structure sur deux (45%) est en capacité, selon ses propres critères, de renseigner le nombre de bénéficiaires selon la situation familiale de ceux-ci ; encore moins (41%) selon leur tranche d'âge.

Cependant, l'étude a permis de caractériser la perception, par les intervenants des structures d'aide alimentaire, de l'évolution des profils des bénéficiaires.

Perception de l'évolution des profils de bénéficiaires

Il n'y a pas de profil type des personnes ayant recours à l'aide alimentaire, tout comme il n'y a pas de profil unique de la précarité ou de l'insécurité alimentaire (cf. l'insécurité alimentaire atteint de plus en plus les classes moyennes).

Environ 37% des structures ayant répondu à cette question estiment que, en 2009, la population nouvelle représente moins d'un cinquième des bénéficiaires ; pour 30% des structures, elle représente de deux cinquièmes à la moitié ; pour 10%, elle est supérieure à 60%. Les structures ont également le sentiment que la proportion de travailleurs pauvres augmente dans la population des bénéficiaires sur les cinq dernières années, ainsi que celle des jeunes et des mères isolées. A noter que cette question était ouverte, et les personnes y ayant répondu peuvent avoir des représentations différentes des catégories de bénéficiaires identifiées.

Modalités d'accès à l'aide alimentaire

Pour 69% des personnes, l'orientation vers une structure d'aide alimentaire se fait par bouche à oreille (66% vers les services sociaux, 30% vers des associations non nationales), l'accès étant libre ou sur dossier.

Quand l'accès se fait sur dossier, le mode d'évaluation est spécifique à chaque structure, bien que les grandes lignes soient communes :

- l'accès sur dossier est systématique pour les épiceries : évaluation dans 55% des cas par un bénévole, dans 50% des cas par les services sociaux locaux, dans 31% des cas par un travailleur social de la structure ;
- l'accès sur dossier se fait dans 92,5% pour la distribution de colis et de paniers repas : évaluation par un bénévole dans 73,6% des cas, et par les services sociaux dans 26,4% des cas ;
- l'accès sur dossier se fait dans 90,5% des structures pour l'attribution de chèques et de bons d'achat : évaluation dans 33% des cas par un bénévole, dans 36% des cas par les services sociaux locaux, dans 39,4% des cas par un travailleur social de la structure ;
- l'accès sur dossier se fait dans 65,5% des structures pour la distribution de repas sur place ;
- l'accès libre existe surtout pour la distribution de repas sur place (34,5%), la distribution de chèques et de bons d'achat (9,1%), la distribution de paniers repas (7,5%).

Participation financière ou contrat de projet des bénéficiaires

Une participation financière est demandée dans 33% des cas (hors épiceries) : moins d'1€ dans 16% des cas, de 1 à 2 € dans 39% des cas, 2 à 3 € dans 29% des cas, plus de 3 € dans 16% des cas. Seules 2,8% des structures demandent une participation sous forme de service (ex : aide à la gestion).

Un contrat de projet des bénéficiaires existe dans 15,6% des structures, et il est systématique dans 7,3% d'entre elles. Il consiste en un suivi personnalisé de la situation socio-économique de la personne, c'est un contrat d'engagement qui inscrit la personne dans une démarche de réinsertion sociale.

Limites à l'accès à l'aide alimentaire

Deux tiers des structures estiment que ces limites sont dues au profil des bénéficiaires qui ne correspond pas aux conditions d'accès. Pour 25%, elles sont dues à un manque de personnel salarié ou de bénévoles, et pour 12% à un manque d'équipement.

G – Les moyens

Mode d'approvisionnement et moyens matériels

Les Banques Alimentaires représentent une source d'approvisionnement pour 70,8% des structures, les grandes et moyennes surfaces (collecte ou achat) pour 53,8% d'entre elles. 52% des structures ont un seul mode d'approvisionnement, et, pour les deux tiers, il s'agit des Banques Alimentaires, et pour un quart il s'agit de structures inscrites dans un réseau national approvisionnées directement en produits du PEAD-PNAA.

48% des structures ont un approvisionnement diversifié, et 96,8% d'entre elles s'approvisionnent notamment auprès des Banques Alimentaires. Les autres sources d'approvisionnement sont les commerces de proximité, des échanges de marchandises entre structures, des conventions avec des coopératives agricoles ou des entreprises agricoles locales (CTIFL, Imagine 84, Solidarité paysanne Bouche du Rhône).

La fréquence des approvisionnements est en moyenne de 7 fois par mois, mais présente une grande variabilité (cf. plus du quart des structures a un approvisionnement au mieux toutes les quinze jours, ce qui entraîne des difficultés pour les produits frais).

Moyens humains

87,5% des structures ont recours à des bénévoles, 28,5% emploient des salariés (dont nombreux emplois solidarité). Ces emplois se font pour les deux tiers dans des associations non nationales et des hébergements sociaux, pour un cinquième dans des associations nationales et pour 17,5% des CCAS.

H – Les partenariats

82,9% des structures ont un partenariat financier, 61% ont un partenariat avec une autre structure d'aide alimentaire (cf. Banques Alimentaires), 23% ont un partenariat sur l'accès aux soins, peu de structures ont un partenariat en matière d'accompagnement social.

Les structures expriment le souhait d'une meilleure collaboration avec les dispositifs de lutte contre la précarité, et en particulier de plus d'informations sur l'accompagnement social des personnes adressées par les services sociaux afin d'améliorer et de mieux cibler l'accompagnement des personnes au sein des structures d'aide alimentaire. Pour les personnes rencontrées, le lien social reste le nerf d'un accompagnement efficace et pertinent.

I – L'aide alimentaire et les jeunes

Le diagnostic santé jeunes régional (2008-2009) montre qu'un étudiant sur six est en situation précaire, tout comme un apprenti sur deux et deux jeunes en réinsertion sur trois.

28% des structures accueillent des jeunes de 18-24 ans. Ces structures sont à 40,9% des associations non nationales et des hébergements sociaux, à 36% des associations nationales, à 19,7% des CCAS, et à 3% de MLJ/MLI. 59% de ces structures proposent des activités d'accompagnement. Enfin, dans 70,5% des cas, les jeunes sont orientés par les services sociaux locaux.

J – Les faits marquants de l'étude

Les données de l'enquête, combinées aux informations recueillies via la phase d'entretiens auprès des responsables des structures d'aide alimentaire en région, font ressortir quatre constats principaux de cette étude :

- un besoin de plus de contact et de coordination entre les différents acteurs : ceux-ci mettent eux-même en avant le cloisonnement des réseaux et le peu de contacts développés entre structures de terrain. Le mode d'organisation choisi, basé en partie sur des structures nationales définissant leurs modalités d'action, laisse peu de place au développement des partenariats locaux. Or, nombre de structures souhaiteraient des collaborations plus étroites afin d'être plus efficaces ;
- une utilisation importante des dispositifs liés au PEAD et au PNAA et la nécessité de réfléchir à d'autres modes d'approvisionnement, en particulier dans une région où le niveau de production de denrées alimentaires est important ;
- une question de l'accessibilité des personnes dans les zones plus isolées et des jeunes à l'aide alimentaire qui reste posée ;
- une difficulté actuelle à caractériser la population bénéficiant de l'aide alimentaire, qui sera peut être en partie levée par le futur système d'habilitation des associations.

ANNEXE XVII : LE PROGRAMME AMERICAIN D'AIDE ALIMENTAIRE

L'aide alimentaire a été créée dans les années 30 (New Deal) aux Etats-Unis pour écouler les excédents agricoles vers les personnes les plus démunies. Elle a ensuite évolué, dans les années 50 et 60, vers la lutte contre l'insécurité alimentaire. Plus récemment, l'aide alimentaire est également utilisée pour améliorer la santé de la population grâce à une alimentation plus saine.

Aujourd'hui, cette aide alimentaire repose essentiellement sur des aides directes aux catégories « à risque » de la population (personnes pauvres, femmes enceintes, jeunes enfants...) pour leur permettre de se procurer gratuitement de la nourriture.

Le programme américain d'aide alimentaire comprend deux volets.

a) Un soutien à la consommation alimentaire

Il s'agit de programmes gérés par le Food and Nutrition Service (FNS) dont la mission est de « Fournir aux enfants et aux familles dans le besoin un meilleur accès à la nourriture et un régime alimentaire plus sain à travers les programmes d'aide alimentaire et les efforts d'éducation globale à la nutrition ».

Le FNS absorbe les deux tiers du budget de l'USDA (78,8 milliards de dollars pendant l'année fiscale 2009 (octobre 2008/septembre 2009) et est en forte augmentation depuis la crise :

- 2009 : + 29% par rapport à 2008 ;
- 2010 (e) : + 26% par rapport à 2009 ;
- 2011 : + 5% par rapport à 2010.

Les priorités de l'administration sont :

- de n'avoir plus d'enfants souffrant de la faim d'ici 2015 (objectif du président Obama) ; en effet, en 2009, 11% des ménages avaient des enfants souffrant d'insécurité alimentaire (dont 1% en situation d'« sécurité alimentaire très faible ») ;
- de combattre l'obésité : plus des 2/3 des adultes et près de 50% des enfants américains sont obèses ou en surpoids ; ce taux a doublé chez les adultes et triplé chez les enfants depuis 30 ans, ce qui représente un coût énorme estimé à 10% des dépenses publiques de santé.

Pour cela, différents programmes sont mis en œuvre :

- **Le SNAP (Supplemental Nutrition Assistance Program)** : ex-Food Stamps Program, qui permet aux personnes les plus démunies (selon des critères de revenu et de patrimoine) de se procurer gratuitement des aliments dans des magasins de détail agréés (environ 194 000) à partir de cartes de paiement spécifiques.
Le budget alloué au SNAP était de 53,6 Md \$ (y. c. frais de gestion) en 2009, soit 68% du budget du FNS (68,2 Md \$ en 2010). Ce programme a permis de servir en moyenne 33,5 millions de personnes par mois en 2009 avec une aide moyenne de 125 dollars par personne et par mois.
- **Au niveau des cantines scolaires**, il y a deux programmes : le **School Breakfast Program** (SBP - petit-déjeuner) et le **National School Lunch Program** (NSLP - déjeuner). Dans ce cadre, une aide est versée aux écoles, en monnaie et en nature (produits alimentaires), pour qu'elles servent aux enfants des repas gratuits ou à prix réduit (selon le revenu des ménages), respectant les normes nutritionnelles fédérales.
Le budget alloué à ces programmes était de 12,6 milliards de dollars en 2009, soit 16 % du budget du FNS. Les nombres d'enfants bénéficiaires sont de 11 millions par jour pour le SBP et 31,2 millions pour le NSLP (101 000 écoles).
- **Le WIC (Special Supplemental Nutrition Program for Women, Infants, and Children)** qui permet aux femmes enceintes, aux jeunes mères et aux enfants de moins de 5 ans d'obtenir gratuitement certains aliments dans des magasins agréés (transaction par bon ou par carte). L'accès est déterminé en fonction de conditions de revenu et de situation « à risque sur le plan nutritionnel ».
Les dépenses allouées à ce programme étaient de 6,5 milliards de dollars en 2009, soit 8% du budget du FNS. Il a permis de servir 9,1 millions de personnes par mois (40% des femmes

concernées) avec une aide moyenne de 42 dollars par personne et par mois.

- **Le Child and Adult Care Food Program** consiste en une aide aux garderies d'enfants et aux centres d'accueil pour adultes, selon le niveau de revenu des bénéficiaires (remboursement du coût des repas et aide en nature).
Ce programme représente un budget de 2,5 milliards de dollars en 2009, soit 3% du budget du FNS. Il concerne environ 1,9 milliards de repas servis.
- D'autres mesures sont également mises en place pour diverses cibles, à savoir les personnes âgées, les banques alimentaires, les tribus indiennes :
 - o Fresh Fruit and Vegetable Program : encourage la consommation de fruits et légumes frais à l'école (110 mio \$ pour l'année scolaire 2010/11) ;
 - o Special Milk Program : lait dans les écoles ;
 - o Education à la nutrition, insertion sociale.
- En décembre 2010, le **Healthy, Hunger-Free Kids Act** a été promulgué pour reconduire les programmes de nutrition en faveur des enfants (essentiellement cantines scolaires et WIC) avec deux programmes pilotes :
 - o Incitation pour les écoles à s'approvisionner auprès des petites et moyennes exploitations locales ;
 - o Aides supplémentaires aux cantines scolaires pour l'achat de produits biologiques.

b) Les achats de produits agricoles sur le marché

Ces achats de produits bruts et transformés originaires des Etats-Unis concernent certains programmes du FNS :

- Farm Service Agency (FSA) : produits agricoles bénéficiant de dispositifs d'intervention (céréales, produits laitiers...)
- Agricultural Marketing Service (AMS) : autres produits agricoles (fruits et légumes frais et transformés, viande, œufs...).

Des commandes sont passées dans le cadre du FNS, selon l'état des stocks. Des achats sont également réalisés de manière plus exceptionnelle, en cas de crise de surproduction, ce qui permet une stabilisation des marchés.

Les budgets d'achats étaient de 1,2 milliard de dollars en 2008 (équivalent prix de gros) :

- 948 millions de dollars, avec une priorité aux fruits et légumes, pour l'AMS.
- Environ 460 millions de dollars, dont 70% de produits laitiers, ainsi que des produits céréaliers et matières grasses végétales pour le FSA.

Ces budgets d'achats sont à mettre en perspective par rapport la valeur de la production agricole américaine en 2008 : 322,2 milliards de dollars. Ces achats représentent une faible part dans le budget total de l'aide alimentaire américaine.

Sur l'année fiscale 2009, la valeur des produits alimentaires issus des stocks publics ou achetés sur le marché, distribués par le FNS était de 1,8 Milliard de dollars (dont environ la moitié destinée aux cantines scolaires). A titre de comparaison, les programmes de soutien à la consommation alimentaire ont coûté 69,2 milliards de dollars (dont SNAP : 50,4 milliards de dollars)⁹⁹.

Au-delà de l'aide alimentaire, ces programmes ont permis :

- La publication d'une proposition de réglementation de l'USDA en Janvier 2011 (soumise à avis public pendant 60 jours) afin **de réviser les normes nutritionnelles pour les programmes de cantines scolaires** pour augmenter la consommation de fruits et légumes, pain complet, lait écrémé et réduire les quantités de produits carnés transformés.
- Le **soutien de l'agriculture biologique** par le renforcement des normes fédérales adoptées en 2000 et mises en œuvre en 2002, les *Farm bill* de 2008 (soutien accru au bio : mercuriales, assurance récolte, R&D...), le Programme pilote pour les cantines scolaires...
- **L'initiative « Know Your Farmer, Know Your Food »** (« Connais ton agriculteur, connais ta nourriture »), lancée en septembre 2009, qui vise à rapprocher producteurs et consommateurs pour offrir de nouvelles opportunités aux petites et moyennes exploitations et améliorer la qualité de l'alimentation :
 - Incitation des cantines scolaires à acheter des produits locaux (*Farm to School*),

- Appui à la production locale et à la vente directe, en particulier les marchés de producteurs (6 132 en 2010, soit 3,5 fois plus qu'en 1994),
- Connexion des marchés de producteurs avec les bénéficiaires des programmes SNAP et WIC, pour les inciter à consommer des fruits et légumes,
- Coupons donnés aux personnes âgées pour s'approvisionner en fruits et légumes auprès des marchés de producteurs et de la « community supported agriculture » (12 500 exploitations en 2007).

ANNEXE XVIII : POSITION DES ASSOCIATIONS SUR L'AVENIR DU PEAD¹⁰⁰



Banques Alimentaires

croix-rouge française
Humanité au service de la vie



Paris, le 20 septembre 2011

COMMUNIQUE DE PRESSE

Aide alimentaire européenne : le temps presse !

Réunis aujourd'hui à Bruxelles, les ministres européens de l'agriculture n'ont pas réussi à s'accorder sur l'avenir du Programme européen d'aide aux plus démunis (PEAD) et ont, une nouvelle fois, différé la décision.

Les Banques Alimentaires, la Croix Rouge française, les Restos du Cœur et le Secours populaire français déplorent une décision qui hypothèque l'avenir de millions d'Européens démunis, et constatent que malgré tout le travail d'alerte, d'anticipation et de conviction effectué ces derniers mois, **le Gouvernement français n'est pas parvenu à convaincre ses collègues de la minorité de blocage.**

Que faut-il faire pour être entendu ? Quand la Commission européenne, 85 % des députés européens et 19 Etats membres sont favorables à l'évolution immédiate du règlement pour éviter une crise alimentaire majeure dès 2012 ! Est-il supportable que **6 pays** s'opposent au principe de solidarité (Allemagne, Royaume-Uni, République Tchèque, Suède, Danemark, Pays-Bas)?

Dernière cette décision, se cache la détresse d'enfants et de familles, de personnes âgées, de chômeurs, de travailleurs pauvres, de jeunes... qui ne parviennent pas à se nourrir.

La prochaine réunion des ministres européens aura lieu fin octobre. D'ici là, les associations françaises ne baisseront pas les bras pour sauver les 130 millions de repas distribués en France grâce au PEAD et ainsi éviter une crise alimentaire indigne de l'Europe.

Ce nouveau temps européen doit être mis à profit au plus haut niveau de l'Etat pour effriter et convaincre la minorité de blocage.

Pour éviter la catastrophe annoncée, nous comptons sur l'implication totale du Gouvernement français qui a désormais une obligation de résultat.

Quand la crise frappera l'Europe et la France, nul ne pourra dire qu'il ignorait la gravité de la situation !

Contacts presse

Banques Alimentaires : Laurence Champier / Solène Job 01 49 08 04 70 fba.communication@banquesalimentaire.org
Croix-Rouge française : Christèle Lambert-Côme 01 44 43 12 07 / 06 07 34 99 29 christele.lambert-come@croix-rouge.fr
Restos du Cœur : Maya Paumelle / Agathe Revol 01 53 32 23 14 / 40 communication@restosducoeur.org
Secours populaire français : Karine Vauloup 01 44 78 21 57 / 06 77 04 57 33 karine.vauloup@secourspopulaire.fr

ANNEXE XIX :

SYNTHESE DU RAPPORT CONJOINT IGAS-CGAAER « PAUVRETE, PRECARITE, SOLIDARITE EN MILIEU RURAL »

Par courrier en date du 9 mars 2009, le Ministre de l'Agriculture et de la Pêche, et le Haut Commissaire aux Solidarités actives contre la Pauvreté et Haut Commissaire à la Jeunesse, ont souhaité qu'« une mission soit conduite par le conseil général de l'agriculture et des espaces ruraux et l'inspection générale des affaires sociales pour mettre à disposition du Gouvernement un état complet des connaissances sur les phénomènes de pauvreté en milieu rural notamment :

1. la typologie des habitants du monde rural concernés par la pauvreté ou la précarité, qu'il s'agisse des agriculteurs actifs ou retraités, des salariés permanents ou saisonniers, ou de tous ceux qui vivent en milieu rural sans appartenir aux professions agricoles,
2. la nature des difficultés sociales ou économiques qui sont à leur origine,
3. leurs effets sur l'activité économique et sur le mode de vie de ces habitants,
4. la nature des réponses apportées, notamment en matière d'action sociale et d'insertion par l'activité économique, et l'évaluation de leur efficacité ».

Dans la synthèse de son rapport remis en septembre 2009, la mission dégage des lignes forces autour de cinq thématiques. Cette synthèse est reproduite en grande partie ci-dessous.

- **L'économie et la composition socioprofessionnelle du milieu rural l'exposent au développement de situations de précarité.**

18% de la population française métropolitaine (soit 11 millions de personnes) résident dans l'espace rural. La quasi-totalité des indicateurs montre que ces territoires, comme leurs habitants, se situent en-dessous des moyennes nationales en termes de participation à l'économie nationale, de revenus, de qualification ou d'emploi. En effet, près de 60% des bassins de vie ruraux consacrent l'essentiel de leur activité à la satisfaction des besoins des seules populations locales, « l'économie résidentielle » étant parfois associée au tourisme. Dans un dixième des bassins de vie, l'« économie industrielle », présente de longue date, absorbe la majorité des emplois ; l'activité « agri-alimentaire » n'est dominante que dans moins d'un centième d'entre eux ; les activités de caractère « tertiaire qualifié », majeures en milieu urbain, sont peu représentées dans l'espace rural.

Les personnes âgées sont proportionnellement plus nombreuses en milieu rural (27% de plus de 60 ans) qu'en milieu urbain (21%). Mais ce sont surtout les catégories les moins qualifiées qui sont sur-représentées parmi les actifs en emploi : 32% d'ouvriers et 27% d'employés, contre 7% de cadres et professions intellectuelles, et 7% d'agriculteurs. Dans les dernières années, le milieu rural a subi de plein fouet les réductions d'emploi ayant touché les secteurs de l'industrie et de l'agriculture.

Enfin, la régression démographique, longtemps accompagnée d'un vieillissement de la population, ne se poursuit que sur certains territoires. Dans la dernière décennie, un dynamisme démographique rural significatif est apparu, essentiellement dû aux migrations en provenance du milieu urbain. Néanmoins, ces migrations, principalement composées de ménages d'employés, ouvriers et professions intermédiaires, renforcent le déséquilibre socioprofessionnel rural antérieur.

- **La pauvreté rurale, fréquente, a de multiples visages.**

Le taux de pauvreté monétaire moyen dans l'espace rural est de 13,7% en 2006, contre 11,3% dans l'espace urbain. Les ruraux sont donc, en moyenne, « plus souvent pauvres ». En outre, dans plus d'un tiers des départements de France métropolitaine, le taux de pauvreté dans la population rurale dépasse 19% : quatre départements dans le Nord de la France, tous les départements des régions Provence-Alpes-Côte d'Azur, Languedoc-Roussillon, Midi-Pyrénées, Auvergne et Limousin, avec un débordement large sur Poitou-Charentes, un peu sur l'Aquitaine et le sud de Rhône-Alpes. Les situations ne sont pas identiques selon le degré d'enclavement des territoires ruraux, la densité et la nature de leur tissu économique, le dynamisme de leur démographie.

Pour décrire ces populations en difficulté, plusieurs figures-types caractéristiques des populations concernées par

la pauvreté et la précarité sont présentées :

- première catégorie : agriculteurs dont l'exploitation dégage peu de revenus, personnes victimes de la désindustrialisation, personnes âgées à faible revenu isolées et mal logées, et jeunes sans qualification et parfois en rupture familiale ; ces populations font peu valoir leurs droits ;
- seconde catégorie : néo-ruraux installés à la campagne pour des raisons de coût de logement et confrontés à des difficultés à la fois financières et liées à l'isolement, familles urbaines en situation de pauvreté s'installant en milieu rural, et personnes en « errance » ; pour les publics concernés, le milieu rural a parfois été idéalisé, sans prise en compte suffisante des problèmes de mobilité (coût du transport, ou accès aux transports collectifs), d'organisation de la garde des enfants, de rareté de l'emploi, d'accès à divers services et notamment au logement social.

Pour aider ces populations, des politiques d'une ampleur variée sont mises en œuvre au plan local. Une des difficultés importantes du travail social tient aux attitudes « taiseuses » de personnes ou de familles qui supportent sans se manifester de très mauvaises conditions de vie, se replient sur elles-mêmes, ou se protègent du qu'en dira-t-on.

- **Les territoires ruraux aux profils multiples sont animés par des dynamiques locales variables.**

Une partie des territoires ruraux cumule différents handicaps qui se cristallisent dans le temps. Il est possible de parler de véritables territoires de relégation (cf. Fédération nationale des associations d'accueil et de réinsertion sociale) : une partie de la population est isolée, que cet isolement soit physique ou qu'il relève de blocages à la mobilité d'ordre culturel ou social.

Les réponses apportées au plan local sont variables. Est relevée surtout une absence fréquente de maîtrise d'œuvre sociale, qui permettrait d'engager des actions coordonnées (par exemple repérage des populations fragiles, mise en place de services collectifs à la population, amélioration de l'habitat). Pour porter des projets dans ces domaines, le bon niveau est clairement intercommunal (communautés de communes, pays ou équivalents), au regard de la taille modeste des communes rurales.

La réussite de l'action de tels ensembles est fonction de la présence sur le terrain d'élus ou de décideurs capables de jouer un rôle d'entraînement et de s'appuyer sur des professionnels compétents. Ce peut être localement le fait de l'Etat, sous réserve qu'il ait de façon plus permanente le souci d'inscrire son action dans la durée. La succession et l'interruption des divers dispositifs qu'il génère ou accompagne (interventions de l'Union européenne) ne lui a en effet pas permis de jouer pleinement le rôle qui lui revient en tant que garant de la cohésion sociale sur l'ensemble du territoire national.

Par ailleurs, les interventions des organismes sociaux, comme celles des administrations publiques, sont encore trop cloisonnées.

La mission appelle ainsi à l'implantation ou au renforcement d'une ingénierie locale du développement économique et social en milieu rural, porté par des collectivités publiques regroupées. Les administrations locales de l'Etat doivent prendre toute leur place dans cette orientation comme garant, soutien et conseil des acteurs dans les territoires.

- **Des perspectives se dessinent au plan de l'intervention de l'Etat et de l'engagement d'effets leviers pour les territoires ruraux.**

Divers instruments d'action existent, et les ressources et savoir-faire de l'Etat, des collectivités territoriales et des organismes de protection sociale peuvent être coordonnés au profit de la cohésion sociale dans les territoires ruraux.

Une approche transversale est nécessaire au niveau national : les espaces ruraux souffrent de l'attention limitée portée aux effets sociaux, sur ces territoires, des politiques des transports, du logement, de la santé, de l'emploi. Il est ainsi significatif que les données statistiques sur ces domaines, pourtant existantes, fassent rarement l'objet d'une présentation selon la variable spatiale. Au niveau régional, les directions régionales chargées de la cohésion sociale doivent disposer des outils de veille sociale et fournir, en collaboration avec les autres services déconcentrés, un accompagnement dans la construction d'une ingénierie adaptée à leurs caractéristiques.

Il est clair que, dans le domaine du développement local comme dans les domaines sociaux qui lui sont étroitement associés, seuls des outils partenariaux, formalisés, encourageant les acteurs locaux, peuvent être efficaces. La mission a observé avec intérêt des expériences de ce type, conduites notamment dans le cadre des chartes territoriales de cohésion sociale mises en place en 2005. Dans cette perspective, quelques voies sont à considérer :

- développer une intercommunalité de projet incluant des volets sociaux pour proposer notamment des réponses adaptées aux besoins des publics fragiles ;

- mettre à disposition des territoires ruraux des moyens d'ingénierie ;
- prendre en considération les surcoûts de certains dispositifs en milieu rural ;
- la situation préoccupante des adolescents et des jeunes ruraux sous qualifiés, peu mobiles et confrontés à des difficultés de logement, mérite une attention particulière, qui touche tant l'appareil de formation (général et agricole) que les mesures d'accompagnement vers l'emploi en milieu rural.

- **Le développement du RSA comporte certains risques en milieu rural.**

Les éléments relatifs à cette thématique ne sont pas repris ici.

En conclusion, la mission invite à ce que ses travaux soient prolongés dans un cadre interministériel en vue d'arrêter une stratégie globale d'intervention au profit des populations fragiles en milieu rural, essentiellement sous l'angle de l'accompagnement d'une ingénierie locale de développement. Cela est nécessaire car, quand bien même le poids des ruraux précaires diminue en valeur relative dans la population totale, les situations observées sont suffisamment graves pour appeler la construction d'un cadre cohérent et durable au profit des territoires en difficulté. L'élaboration d'une telle stratégie doit se faire en concertation avec les collectivités territoriales, ainsi que les autres organismes concernés. Elle pourrait prendre la forme d'assises du développement économique et social rural, organisées au niveau régional, avec l'appui des services de l'Etat.

ANNEXE XX : LISTE DES SIGLES ET ABREVIATIONS

AAH	allocation aux adultes handicapés
ABENA	étude sur l'alimentation et l'état nutritionnel des bénéficiaires de l'aide alimentaire
AFNOR	association française de normalisation
AFSSA	agence française de sécurité sanitaire des aliments
AMS	agricultural marketing agency
ANDES	association nationale de développement des épiceries solidaires
ANIA	association nationale des industries alimentaires
ANSES	agence nationale de sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail
ARIA	association régionale des industries alimentaires
ARS	agence régionale de santé
ASA	accord sur l'agriculture
BOAMP	bulletin officiel des annonces de marchés publics
CAP	chèque d'accompagnement personnalisé
CAP	certificat d'aptitude professionnelle
CCAS	centre communal d'action sociale
CDI	contrat à durée indéterminée
CE	commission européenne
CESE	conseil économique, social et environnemental
CGAAER	conseil général de l'alimentation, de l'agriculture et des espaces ruraux
CIAS	centre intercommunal d'action sociale
CMU	couverture maladie universelle
CNA	conseil national de l'alimentation
CNLE	conseil national des politiques de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale
CPAM	caisse primaire d'assurance maladie
CQP	certificat de qualification professionnelle
CRALIM	comité régional de l'alimentation
CRF	Croix-Rouge française
DDCS	direction départementale de la cohésion sociale
DDCSPP	direction départementale de la cohésion sociale et de la protection des populations
DGAI	direction générale de l'alimentation
DGCS	direction générale de la cohésion sociale
DGS	direction générale de la santé
DLC	date limite de consommation
DLUO	date limite d'utilisation optimale
DOM	département d'outre-mer
DRAAF	direction régionale de l'alimentation, de l'agriculture et de la forêt
DREES	direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques des ministères sanitaires et sociaux
DRJSCS	direction régionale de la jeunesse, des sports et de la cohésion sociale
E3A	enquête auprès des associations d'aide alimentaire

EHESS	école des hautes études en sciences sociales
ENNS	étude nationale nutrition santé
FAJ	fond d'aide aux jeunes
FAO	food and agriculture organization
FCD	fédération des entreprises du commerce et de la distribution
FEAGA	fonds européen agricole de garantie
FFAS	Fonds français alimentation santé
FFBA	Fédération française des Banques Alimentaires
FNS	food and nutrition service
FSA	farm service agency
GATT	general agreement on tariffs and trade
GBPH	guide de bonnes pratiques d'hygiène
HCSP	haut conseil de santé publique
HFSSM	household food security survey module
HLM	habitation à loyer modéré
IAA	industries agro-alimentaires
IGAS	inspection générale des affaires sociales
INCA	enquête individuelle sur les consommations alimentaires
INPES	institut national de prévention et d'éducation pour la santé
INSEE	institut national de la statistique et des études économiques
InVS	institut de veille sanitaire
ISF	impôt sur la fortune
JOUE	journal officiel de l'Union européenne
LMAP	loi de modernisation de l'agriculture et de la pêche
MAAPRAT	ministère de l'agriculture, de l'alimentation, de la pêche, de la ruralité et de l'aménagement du territoire
MEDDTL	ministère de l'écologie, du développement durable, des transports et du logement
MIN	marché d'intérêt national
MSA	mutualité sociale agricole
NSLP	national school lunch program
Obepi	enquête épidémiologique nationale sur le surpoids et l'obésité
OCDE	organisation de coopération et de développement économique
OCM	organisation commune de marché
OMC	organisation mondiale du commerce
ONG	organisation non gouvernementale
ONPES	observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion sociale
ONU	organisation des Nations Unies
ORD	organe de règlement des différends
OTC	accord sur les obstacles techniques au commerce
PAC	politique agricole commune
PAI	programme alimentation insertion
PEAD	programme européen d'aide aux plus démunis
PIB	produit intérieur brut
PME	petites et moyennes entreprises
PMI	service de protection maternelle et infantile
PNA	programme national pour l'alimentation
PNAA	programme national d'aide alimentaire
PNNS	programme national nutrition santé
RDC	Restos du Cœur
RSA	revenu de solidarité active
SBP	school breakfast program
SDF	personne sans domicile fixe
SIAO	système intégré d'accueil et d'orientation

SIRS	étude santé, inégalités et ruptures sociales, réalisée en Ile de France
SNAP	supplemental nutrition assistance program
SPF	Secours populaire français
SPS	accord sur les mesures sanitaires et phytosanitaires (OMC)
UE	union européenne
UNCCAS	union nationale des centres communaux et intercommunaux d'action sociale
USA	United States of America
USDA	united states departement of agriculture
USDA FSI	USDA food security index
WIC	special supplemental nutrition program for women, infants and children

