

Concours d'entrée 2023

Concours interne

4^{ème} épreuve d'admissibilité

Questions sociales

Durée : 5 heures – coefficient 4

Une épreuve de questions sociales consistant en la rédaction d'une note d'analyse et de propositions à partir d'un dossier.

L'épreuve de questions sociales a pour objet, à partir d'une mise en situation au sein de l'administration, d'apprécier la maîtrise par le candidat des connaissances de base dans cette matière, sa compréhension des enjeux et sa capacité à relier les approches juridique, financière et institutionnelle pour construire une analyse et formuler des recommandations. Il ne s'agit pas d'une note de synthèse et la seule exploitation du dossier fourni ne permet pas de répondre à la question posée.

Cette épreuve n'est pas une épreuve de droit de la sécurité sociale ni de droit du travail mais suppose de disposer d'un socle de connaissances juridiques dans les deux grands domaines des politiques sociales :

- les politiques du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle ;
- les politiques de protection sociale et de solidarité.

Elle doit permettre de mesurer la maîtrise par les candidats des principaux enjeux des politiques sociales (enjeux démographiques et sociétaux, financiers, de gouvernance, européens et enjeux d'efficacité).

Le dossier fourni en appui, qui ne dépasse pas vingt-cinq pages, doit être utilisé par le candidat pour appuyer sa démonstration grâce à l'exploitation de documents de réflexion voire de données chiffrées. Le candidat doit faire preuve de cohérence et de clarté dans ses analyses et formuler des propositions argumentées et opérationnelles.

Sujet

Environ 8 millions de personnes en France sont considérées comme étant en situation d'insécurité alimentaire.

Dans un contexte d'inflation des prix de l'alimentation, les réseaux de distribution d'aide alimentaire sont de plus en plus sollicités. Or, les associations signalent une baisse de la qualité et de la quantité des dons de produits alimentaires qui est susceptible de fragiliser leur action.

Un séminaire gouvernemental est convoqué par les services du Premier ministre au sujet de la lutte contre la précarité alimentaire. Le ministre en charge des Solidarités y participera.

Administrateur/administratrice à la direction générale de la cohésion sociale, vous rédigerez une note pour le ministre dans laquelle vous présenterez le dispositif de l'aide alimentaire, les principaux enjeux de l'accès à une alimentation saine, durable et de qualité pour les personnes en situation d'insécurité alimentaire et vous formulerez des propositions d'amélioration.

Des éléments de langage compléteront votre note.

Liste des sigles :

- AE : Autorisation d'engagement
- AMAP : Association pour le maintien d'une agriculture paysanne
- ANDES : Association nationale de développement des épiceries solidaires
- ANSES : Agence nationale de sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail
- ARS : Agence régionale de santé
- CICC : Commission interministérielle de coordination des contrôles
- CLP : Commissaire à la lutte contre la pauvreté
- COCOLUPA : Comité national de coordination de la lutte contre la précarité alimentaire
- CP : Crédit de paiement
- CRF : Croix-Rouge française
- CSP : Catégorie socioprofessionnelle
- DGCS : Direction générale de la cohésion sociale
- DGFIP : Direction générale des finances publiques
- DIHAL : Délégation interministérielle à l'hébergement et à l'accès au logement
- DIPLP : Délégation interministérielle à la prévention et à la lutte contre la pauvreté
- DLC : Date limite de consommation
- DRAAF : Direction régionale de l'alimentation de l'agriculture et de la forêt
- EPEM : Enquête sur les pratiques environnementales des ménages
- FEAD : Fonds européen d'aide aux plus démunis aujourd'hui FSE+ (Fonds social européen plus)
- FFBA : Fédération française des banques alimentaires
- GMS : Grandes et Moyennes Surfaces

- IDDRI : Institut du développement durable et des relations internationales
- IGAS : Inspection générale des affaires sociales
- INCA : Étude individuelle nationale des consommations alimentaires
- INSEE : Institut national de la statistique et des études économiques
- Loi EGALIM : Loi pour l'équilibre des relations commerciales dans le secteur agricole et alimentaire et une alimentation saine, durable et accessible à tous
- M€ : Million d'euros
- PAC : Politique Agricole Commune
- PACTE : Plan d'action pour la croissance et la transformation des entreprises
- PNA : Programme national pour l'alimentation
- PNNS : Programme national nutrition santé
- PO1 : Programme opérationnel 1
- PO2 : Programme opérationnel 2
- RDC : Restos du Cœur
- SPF : Secours populaire français
- TYFA : Ten Years For Agroecology (projet pour une Europe agroécologique en 2050)

Dossier

N°	Documents joints	Pages
1	Code de l'action sociale et des familles, articles L.116-1, L.266-1 et L. 266-2, www.legifrance.gouv.fr	1
2	« Pratiques alimentaires durables : un autre regard sur et avec les personnes modestes », Institut du développement durable et des relations internationales, février 2022, www.iddri.org (extraits)	2 à 4
3	Rapport d'information du Sénat au nom de la commission des finances sur le financement de l'aide alimentaire, Arnaud Bazin et Eric Bocquet, 10 octobre 2018, www.senat.fr (extraits)	5
4	« Les bénéficiaires de l'aide alimentaire, pour beaucoup parmi les plus pauvres des pauvres », INSEE Références, édition 2022, www.insee.fr (extraits)	6
5	Programme national pour l'alimentation 2019-2023 : territoires en action, septembre 2019, www.agriculture.gouv.fr (extraits)	7 et 8
6	Plan d'action pour la transformation de l'aide alimentaire et la lutte contre la précarité alimentaire, Direction générale de la cohésion sociale, juillet 2021, www.sante.gouv.fr (extraits)	9 à 13
7	Budget général de l'Etat, programme 304, projets annuels de performances, annexe au projet de loi de finances pour 2023, inclusion sociale et protection des personnes, www.budget.gouv.fr (extraits)	14 et 15
8	Evaluation de l'application des dispositions de la loi du 11 février 2016 relative à la lutte contre le gaspillage alimentaire et du décret d'application du 28 décembre 2016, ministère de l'agriculture et de l'alimentation, novembre 2019, www.agriculture.gouv.fr (extraits)	16 à 20
9	La lutte contre la précarité alimentaire, Evolution du soutien public à une politique sociale, agricole et de santé publique, Rapport IGAS, décembre 2019, www.igas.gouv.fr (extraits)	21 à 25

**Document 1 : Code de l'action sociale et des familles, articles L.116-1, L.266-1 et L. 266-2,
www.legifrance.gouv.fr**

Article L116-1

L'action sociale et médico-sociale tend à promouvoir, dans un cadre interministériel, l'autonomie et la protection des personnes, la cohésion sociale, l'exercice de la citoyenneté, à prévenir les exclusions et à en corriger les effets. Elle repose sur une évaluation continue des besoins et des attentes des membres de tous les groupes sociaux, en particulier des personnes handicapées et des personnes âgées, des personnes et des familles vulnérables, en situation de précarité ou de pauvreté, et sur la mise à leur disposition de prestations en espèces ou en nature. Elle est mise en œuvre par l'Etat, les collectivités territoriales et leurs établissements publics, les organismes de sécurité sociale, les associations ainsi que par les institutions sociales et médico-sociales au sens de l'article L. 311-1.

Article L266-1

La lutte contre la précarité alimentaire vise à favoriser l'accès à une alimentation saine, diversifiée, de bonne qualité et en quantité suffisante aux personnes en situation de vulnérabilité économique ou sociale.

Elle s'inscrit dans le respect du principe de dignité des personnes. Elle participe à la reconnaissance et au développement des capacités des personnes à agir pour elles-mêmes et dans leur environnement. L'aide alimentaire contribue à la lutte contre la précarité alimentaire.

La lutte contre la précarité alimentaire comprend la poursuite des objectifs définis à l'article L. 1 du code rural et de la pêche maritime et par les programmes nationaux relatifs à l'alimentation, à la nutrition et à la santé.

La lutte contre la précarité alimentaire mobilise l'Etat et ses établissements publics, les collectivités territoriales, les acteurs économiques, les associations, dans le cadre de leur objet ou projet associatif, ainsi que les centres communaux et intercommunaux d'action sociale, en y associant les personnes concernées.

Article L266-2

L'aide alimentaire a pour objet la fourniture de denrées alimentaires aux personnes en situation de vulnérabilité économique ou sociale, assortie de la proposition d'un accompagnement. Cette aide, qui vise à répondre aux besoins en volume, tout en prenant en compte, dans la mesure du possible, des critères de qualité des denrées alimentaires, est apportée tant par l'Union européenne que par l'Etat ou toute autre personne morale.

Seules des personnes morales de droit public ou des personnes morales de droit privé habilitées par l'autorité administrative peuvent recevoir des contributions publiques destinées à la mise en œuvre de l'aide alimentaire. La durée et les conditions dans lesquelles l'habilitation est accordée, les modalités de contrôle des personnes morales habilitées et les sanctions applicables en cas de manquement aux conditions de l'habilitation sont déterminées par décret en Conseil d'Etat.

Ces conditions doivent notamment permettre de garantir la fourniture de l'aide alimentaire sur une partie suffisante du territoire métropolitain et d'outre-mer et sa distribution auprès de tous les bénéficiaires potentiels, d'assurer la traçabilité physique et comptable des denrées et de respecter de bonnes pratiques d'hygiène relatives au transport, au stockage et à la mise à disposition des denrées.

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

Document 2 : « Pratiques alimentaires durables : un autre regard sur et avec les personnes modestes », Institut du développement durable et des relations internationales, février 2022, www.iddri.org (extraits)

[...]

1. LES PRATIQUES DES PERSONNES MODESTES SONT AUSSI (PEU) DURABLES QUE LES AUTRES

L'enjeu de l'accès à l'alimentation durable pour les plus contraints semble être une forte préoccupation du gouvernement. En témoignent par exemple l'adoption de la loi pour « [...] une alimentation saine, durable et accessible à tous » (dite loi EGALIM) en octobre 2018, ou la présentation du troisième Plan national pour l'alimentation en mars 2019, dont l'un des trois axes thématiques repose sur la justice sociale. Ces dispositifs visent à rendre l'alimentation durable accessible par des mesures d'éducation alimentaire à destination des plus pauvres ou de transformation de la restauration collective publique en lieu premier « de lutte contre les inégalités alimentaires »³. Les publics modestes⁴ constituent dès lors un terrain privilégié de l'action publique en matière alimentaire, qui vise à les sensibiliser au « manger durable » auquel ils auraient des difficultés à se conformer. Est-ce véritablement le cas ? Le cas échéant, pourquoi ?

L'agriculture biologique est l'un des piliers d'une certaine vision de la transition agricole. Le scénario agroécologique TYFA fixe par exemple l'objectif de 100 % des terres cultivées en bio à l'horizon 2050⁵. Pour sa part, le plan Ambition Bio 2022 veut atteindre 15 % de surface agricole utile cultivée en bio d'ici à 2022, et 20 % des achats en restauration collective publique. Cependant, malgré une diffusion à grande vitesse, le bio ne représente toujours que 6 % des achats des ménages⁶. Si l'on peut noter un mouvement de démocratisation de la bio, au sens de la diversification des profils de consommateurs (qui intègrent de plus en plus les CSP^{7,8}), elle demeure une niche du marché alimentaire. Les 20 % plus gros consommateurs, caractérisés par des niveaux de vie et de diplôme élevés^{9,10,11}, concentrent alors la grande majorité des achats (80 %)^{7,8}. Pour autant, les consommateurs à faible position socio-économique ne sont pas absents de ces tendances : selon l'enquête Epem de 2016, 11 % des moins diplômés annoncent acheter régulièrement bio (contre 18 % des plus diplômés)¹². De même, selon l'étude BioNutrinet, un cinquième de ceux qui consomment plus de la moitié de leur alimentation en bio touche moins de 1 200 € par mois¹⁰.

Toutefois, la consommation de bio est limitée par des obstacles économiques (le prix perçu et le prix réel sont plus élevés¹³) et culturels (elle n'est pas ancrée dans les habitudes de consommation). Les enquêtes qualitatives révèlent deux mouvements contradictoires : d'un côté, certains publics modestes ne consomment pas bio, de manière à marquer la spécificité de la norme de leur groupe social¹⁴. De l'autre, les personnes précaires semblent apprécier le partage d'informations, de recettes et de gestes à faire au quotidien concernant la bio lors d'ateliers organisés par leur ville, démontrant un intérêt pour ces produits²⁸. La consommation bio n'est donc pas l'apanage des classes supérieures, mais les velléités des publics modestes en la matière sont limitées par des barrières économiques et culturelles.

Le débat sur la durabilité se focalise ensuite sur la réduction de la consommation des produits carnés. Celle-ci est

indéniablement l'un des leviers d'action les plus performants pour réduire l'empreinte environnementale de l'agriculture, comme différents scénarios de transition le montrent^{5,15,16}. Pour autant, les consommations des personnes modestes font l'objet d'interprétations contradictoires dans le débat public : certains estiment que leur situation financière les empêcherait de consommer assez de viande, tandis que d'autres soulignent qu'ils en mangeraient trop pour être en ligne avec les objectifs de durabilité.

La littérature montre d'abord que les plus contraints ne manquent pas de viande : les 20 % au niveau de vie le plus bas consomment environ 122 g de viande (dont volailles) par jour, quand les 20 % les plus riches en consomment environ 116 g¹⁹. Cet écart très faible (+5 %) montre que le niveau de revenu n'est donc pas un facteur très différenciant de la consommation de viande, qui est plutôt influencée par le niveau d'éducation, même si leurs effets sont cumulatifs^{18,20}. Selon ce critère, les moins diplômés mangent environ 26 % de viande de plus que les plus diplômés¹¹. Néanmoins, rappelons que l'approche la plus pertinente du point de vue des impacts environnementaux est de raisonner en termes de produits animaux. Leur part dans les apports énergétiques montre que les 25 % les plus riches achètent aujourd'hui 4,4 % de protéines animales de plus que la moyenne (-4,1 % pour les 25 % les plus pauvres)²⁴. Considérer l'ensemble des produits animaux permet ainsi de rétablir un fait : aucun groupe, aujourd'hui, n'est aligné avec les objectifs de durabilité. Ainsi, les différences de consommation de protéines d'origine animale entre catégories de revenu ou de diplôme ne sont que peu de chose, comparées à l'ampleur du changement nécessaire, soit une réduction de la consommation de protéines animales de moitié d'ici 2050 en Europe (scénario TYFA)¹. Les efforts à fournir pour changer nos habitudes alimentaires vers plus de durabilité sont donc similaires d'un bout à l'autre du spectre socio-économique.

Rappelons enfin que le cœur des inégalités nutritionnelles concerne davantage les produits frais, fruits, légumes et poissons, que les produits carnés²³. La sous-consommation de fruits et légumes des plus contraints par rapport aux plus aisés est ainsi de -19 %¹⁹, et -23 % si l'on raisonne avec le niveau de diplôme¹¹. Pour les produits de la mer, les différences sont de la même ampleur, avec une sous-consommation comprise entre -23 % et -18 % pour les moins aisés et diplômés respectivement^{11,19}.

1 L'objectif TYFA est une réduction de la quantité de protéines animales ingérées à 29 g/jour contre environ 48 g/jour aujourd'hui pour la France (INCA 3). Il est en ligne avec les repères nutritionnels, puisque la quantité totale de protéines dans TYFA (environ 80 g) est supérieure à la quantité recommandée par l'ANSES (environ 50 g). Le ratio protéines animales/ sur protéines végétales dans les protéines totales est donc proche de 1:2.

2. LA PERSPECTIVE DES PERSONNES MODESTES SUR L'ALIMENTATION DURABLE

La conception de l'alimentation saine et durable qui régit les politiques publiques promeut la baisse de la consommation de produits animaux, et la hausse de la consommation de produits issus de modes de production durable. Or, la vision des publics modestes n'est que partiellement reconnue par cette définition, certes issue des constats scientifiques, mais largement appropriée par les classes supérieures²⁵. Le risque pour ces groupes est double : d'abord, ils souffrent de multiples difficultés d'accès à l'alimentation saine et durable. Ensuite, les instruments d'action publique qui les ciblent sont fondés sur des constats simplificateurs tout en s'inscrivant dans un système de valeurs qui n'est pas le leur. L'échec des messages nutritionnels à l'égard des classes populaires et des plus modestes induit par leur caractère « élitiste »²⁶ en est un exemple frappant²⁷⁻²⁹. Ces politiques peuvent ainsi produire des effets démobilisateurs. Elles exercent enfin une violence symbolique à leur endroit², ce qui peut les rendre dès lors contre-productives et inadaptées.

Comme le reste de la population, les personnes modestes expriment un intérêt pour une alimentation saine, de qualité et durable. Leur représentation du « bien manger » rejoint pour partie les tendances de consommation actuelles et la vision de l'alimentation durable relayée par les médias : produits naturels et éthiques, sains, locaux, biologiques, plus végétariens³⁰⁻³². Mais elles expriment également leur propre vision, caractérisée par de nouvelles pratiques et l'importance des dimensions sociales. De fait, ces groupes valorisent particulièrement la convivialité du repas et le renforcement du lien social. Recevoir ses proches, partager la préparation du repas, déguster des plats « faits maison » ou être solidaire des producteurs sont parmi les valeurs clés de leur vision de l'alimentation de qualité^{25,34,72}. En parallèle, elles expriment une forte méfiance à l'égard des produits de l'agro-industrie et des supermarchés^{28,72}, ce qui reflète à la fois une intériorisation des normes nutritionnelles et la recherche d'une alimentation solidaire et responsable³⁵. Le souhait de revenir à des produits sains et équilibrés, au plus proche de la production naturelle (qualité), se double de l'envie de diversifier son alimentation (variété). Les ménages qui dépendent de l'aide alimentaire mettent eux aussi l'accent sur l'accès à des produits frais, variés et sains³⁶. L'importance de manger des légumes bio est en outre soulignée par les ménages précaires lorsqu'on leur demande de définir un « panier digne et durable »³⁵, de même que par les familles modestes²⁵. Cet exemple des légumes bio est intéressant en ce qu'il met en exergue les attitudes complexes induites par les normes culturelles associées aux aliments. Ainsi, en même temps qu'ils sont valorisés par les familles modestes, les légumes cristallisent des tensions symboliques fortes, notamment liées aux messages nutritionnels (ex. Plan national

2 Exemple concret : ressenti engendré par la recommandation des 5 fruits et légumes par jour pour une famille qui n'a pas le budget suffisant pour le mettre en œuvre

nutrition santé), qui peuvent entraîner des résistances^{35,37}. La consommation bio a pour sa part été érigée en une « frontière symbolique » par les classes supérieures qui en font l'outil d'une différenciation sociale^{25,38}, et associée à la valeur santé, qui parle surtout aux classes supérieures^{8,39}.

L'aspiration à manger sain et responsable n'est donc pas l'apanage des classes supérieures, même si le sens culturel généralement donné à ces pratiques a tendance à exclure les publics modestes. Une étude locale montre que si seulement 12 % des ménages expliquent faire évoluer leurs pratiques alimentaires pour limiter leur impact sur l'environnement, ce chiffre est stable sur le revenu⁴⁰. Mais pour les plus contraints, la « durabilité » vaut autant pour le respect des écosystèmes que pour la sécurité alimentaire⁴¹. Ils construisent alors leur propre référentiel d'actions valorisantes qui participent à la durabilité, tout en répondant parfois à d'autres logiques (économique, pratique, sociale...) ^{25,42,43}. Cette vision met plus volontairement en avant la consommation de produits de saison, l'autoproduction, la réduction du gaspillage et des déchets ou une consommation frugale (notamment de viande^{44,45}) plutôt que la consommation de produits bio ou végétariens par exemple^{14,25,28}. Par conséquent, valoriser ces pratiques permet d'ouvrir l'alimentation durable à de nouveaux publics. Généraliser les pratiques alimentaires responsables au sein de toutes les classes sociales demande donc la représentation d'une alimentation durable plus diverse, à l'image des comportements alimentaires des publics modestes.

3. ENTRE LES ASPIRATIONS ET LES PRATIQUES, DES CONTRAINTES SPÉCIFIQUES

Les personnes modestes, comme le reste de la population, sont en demande d'une alimentation durable et de qualité. Toutefois, il existe un écart (*value-action gap*) entre les attitudes et les pratiques constatées. Ici, la raison de cet écart tient en une série d'obstacles de trois natures : les facteurs économiques (revenu, prix) ; les obstacles culturels et symboliques (connaissances, valeurs, goûts, entourage) ; et les enjeux liés à l'environnement alimentaire, c'est-à-dire la structure de l'offre alimentaire sur le territoire et les circonstances de l'achat, la préparation et la consommation de la nourriture⁴⁶.

Le premier enjeu est celui de l'accessibilité économique des pratiques alimentaires durables. 30 % des individus, ceux aux niveaux de vie les plus faibles, dépensent environ entre 130 € et 160 € pour leur alimentation chaque mois. Cela représente environ 4,25 € par personne pour le premier décile, contre plus de 7 € en moyenne⁵⁵. Ces chiffres travaillés à partir de la statistique publique³ sont cohérents avec une enquête de terrain (Opticourses), qui montre des dépenses à domicile de 3,65 €

3 Les chiffres de l'étude de Rogissart et al. (réf. 55) adaptés de l'enquête Budget des Familles 2017 sont ici convertis en dépenses par personne (et non dépenses par unité de consommation) en utilisant le nombre moyen de personnes par ménage estimé par l'INSEE.

par personne et par jour en moyenne chez les ménages participants⁴⁷. En outre les bénéficiaires de l'aide alimentaire disposent en moyenne de 2,30 € chaque jour pour se nourrir⁷⁵. Pourtant, le coût d'une alimentation équilibrée du strict point de vue nutritionnel est déjà estimé à 3,85 € par jour et par personne au minimum¹⁹.

Pour de nombreux foyers sous le seuil de pauvreté, les préconisations nutritionnelles ne peuvent déjà pas être atteintes⁴⁹. L'impact prix des nouveaux régimes alimentaires plus durables est donc à analyser et surveiller, notamment à moyen terme⁷⁴, et cela fait l'objet d'une littérature de plus en plus riche, mais qui n'a pas encore dégagé de consensus en la matière (voir ^{7,10,50,51,52,33,54,55}).

De plus, le revenu joue sur le taux d'équipement des foyers, ce qui influence la capacité mais aussi le plaisir à cuisiner des produits frais⁶⁰ ainsi qu'à gagner du temps. Il est aussi démontré que les effets indirects de la pauvreté (mauvais sommeil, insécurité de l'habitat, etc.) peuvent favoriser un régime alimentaire de mauvaise qualité⁵⁶ et contraindre les temps dédiés à l'alimentation. Nombre de pratiques durables nécessitent pourtant un surplus de temps, comme cuisiner des produits frais, bruts, jardiner, acheter en direct, etc. Or, en 30 ans, le temps passé à cuisiner a chuté pour toutes les catégories de population⁵⁷, tout en demeurant plus élevé pour les personnes modestes^{58,60}. Faut-il en conclure que leur marge de manœuvre en la matière est plus restreinte ou que ce temps supérieur dédié à cuisiner est un atout ?

Dans l'hypothèse de paniers durables accessibles financièrement, se pose la question de leur accessibilité sur le plan socio-culturel. Les projets d'alimentation durable partent du principe que les classes populaires manquent des compétences nécessaires à la transition et inscrivent leurs changements de pratiques dans des activités collectives comme des potagers collectifs ou ateliers cuisine. Cette idée est au fondement du fonctionnement des épiceries sociales et solidaires³⁷, mais aussi, par exemple, de la stratégie alimentaire de la Mairie de Paris². Or, si l'on note une demande pour certains savoirs (cuisiner avec moins de viande, préparer des légumineuses, manger bio, savoir jardiner^{28,45,61}), les études montrent que les adultes à faibles revenus savent déjà cuisiner des repas sains⁶² et ne présentent pas de manque de connaissances particulier ou de désintérêt à savoir « cuisiner mieux »⁶⁰. Pour autant, les barrières symboliques demeurent fondamentales pour ces publics. Elles se matérialisent par des discours du type « ce n'est pas pour moi », ou « cela ne m'intéresse pas », signes d'une distanciation sociale volontaire ou subie. C'est le cas de la consommation de produits bio, ou du végétarisme : ainsi, 35 % de ceux qui refusent le végétarisme le font parce qu'ils « ne partagent pas les convictions » des végétariens⁴⁵, tandis que 47 % des non-consommateurs de bio n'y voient pas « d'intérêt »⁸. Les dynamiques culturelles ont deux effets inhibiteurs pour les personnes modestes. D'un côté, des « frontières symboliques »⁶³ qui privilégient les discours, attitudes et représentations culturelles d'autres groupes sociaux les empêchent de participer à certains espaces ou pratiques^{34,64,65}. De l'autre côté, ils font montre de distance à l'égard de certaines dimensions de l'alimentation durable⁶⁶ qui les poussent à affirmer leur propre style alimentaire fondé sur un répertoire d'actions alternatif^{14,25,43}. En

[...]

ENCADRÉ. QUI SONT LES 40% ? *

Afin d'élargir le champ de l'analyse de la pauvreté au-delà de l'indicateur de pauvreté monétaire défini par l'Insee, nous utilisons ici la convention définie par la DREES**, selon laquelle les personnes « modestes » sont les 40 % dont le niveau de vie est le plus faible. Ce public est constitué de deux sous-groupes : nous parlons des « personnes modestes » ou des « plus contraints » pour englober la totalité de ce groupe, et des « personnes en situation de pauvreté » lorsqu'elles se trouvent sous le seuil de pauvreté (soit 14,8 % des individus en 2018).

* Source : Lelivère et Remila (2018) (voir infra).

** Direction de la recherche, des études, de l'évaluation et de la statistique, pour la santé et le social, sous la tutelle des ministères des Solidarités et de la Santé ; du Travail, de l'Emploi et de l'Insertion ; de l'Économie, des Finances et de la Relance.

conséquence, valoriser la multiplicité des cadrages possibles au sujet de l'alimentation durable nous semble une priorité.

Le dernier enjeu concerne la nature du paysage alimentaire⁴⁶, réduit ici à l'accessibilité pratique et spatiale. Des études américaines mobilisant la notion de « food desert » montrent que le manque d'offre de qualité à proximité est un frein majeur à la consommation responsable.^{67,68} Si toutefois la validité de ce concept en France reste à établir⁷⁰, une attention à la disponibilité de l'offre alimentaire sur le territoire est nécessaire⁶⁹. Mais la présence physique de lieux d'achats durables n'est qu'un préalable. Outre leur prix, les magasins d'alimentation durable répondent aux codes et aux normes sociales des publics aisés, ce qui décourage la fréquentation des publics modestes⁷¹. Malgré un certain rejet, les moins diplômés fréquentent alors plus systématiquement les grandes surfaces et hard-discount que les autres pour y acheter leurs fruits, légumes et viandes¹¹. Favoriser l'appropriation des lieux d'approvisionnement durable par les personnes modestes demande des aménagements moins marqués socialement (reprenant les codes de la grande distribution par exemple), mais aussi parfois de maintenir un entre-soi protecteur (dans le cas d'ateliers cuisine ou de l'accès à une épicerie durable)^{71,72}. Ainsi, le déclenchement du premier acte d'achat peut être facilité par la présence de bio dans les enseignes de hard-discount, ce qui est généralement suivi de nouveaux achats⁷³. De manière similaire, l'accès à des paniers de fruits et légumes bio à tarif solidaire dans des lieux non marqués socialement permet d'augmenter la consommation régulière de ces produits, mais aussi d'encourager les bénéficiaires à se sentir légitimes à investir des lieux alternatifs comme les AMAP⁶⁴. Des mesures d'accompagnement facilitant le dépassement des frontières symboliques et économiques pourraient ainsi avoir des effets au long terme.

Aide alimentaire : un dispositif vital, un financement menacé ? Un modèle associatif fondé sur le bénévolat à préserver

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

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

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

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

[...] **[Sur la période 2014-2020], la France dispose, parmi les États membres, du troisième budget le plus important (13 % du total), derrière l'Italie et l'Espagne.** Comme d'autres états membres, **elle a décidé de dédier toute son enveloppe à l'aide alimentaire**, à la différence de certains autres pays européens qui ont préféré utiliser cette enveloppe pour financer des actions d'aide matérielle et/ou d'inclusion sociale.

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

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

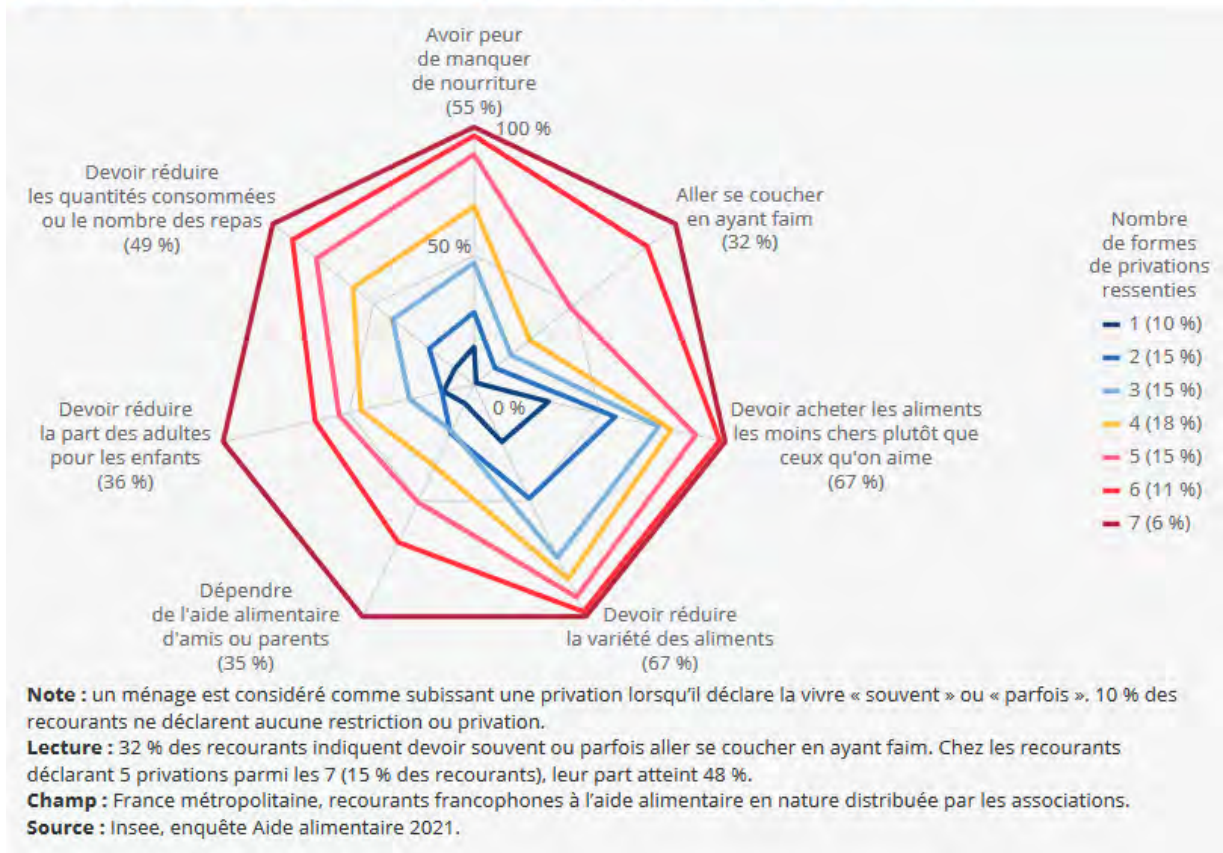
Source : Direction générale de la cohésion sociale (DGCS)

[...]

Document 4 : « Les bénéficiaires de l'aide alimentaire, pour beaucoup parmi les plus pauvres des pauvres », INSEE Références, édition 2022, www.insee.fr (extraits)

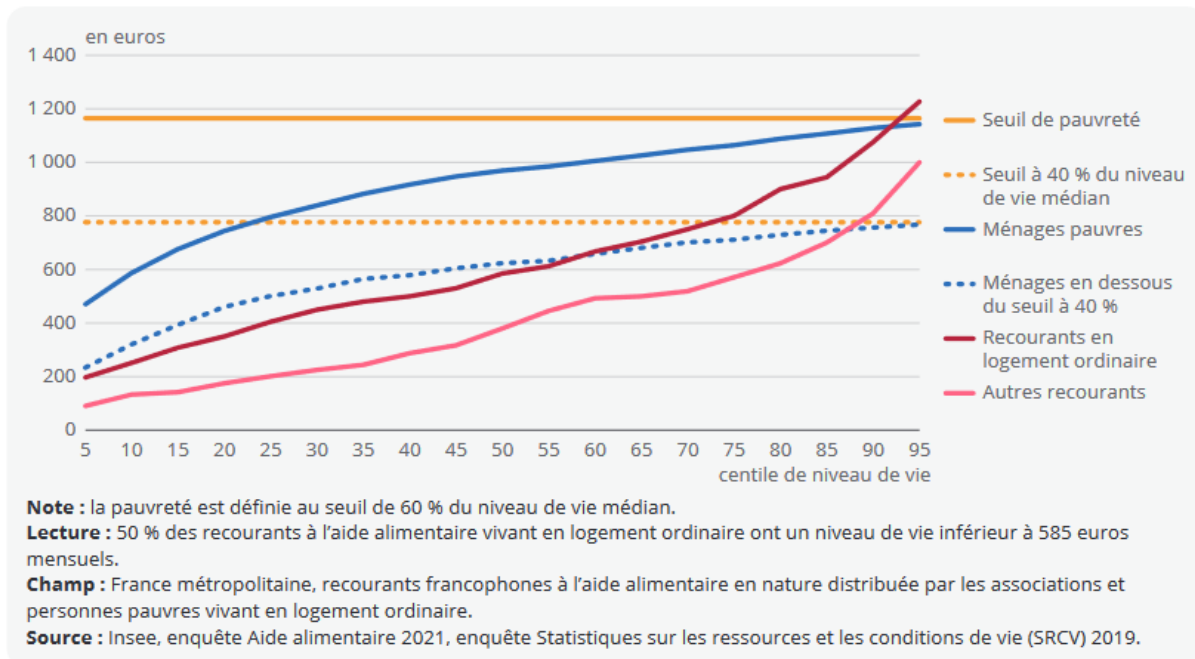
[...]

► 3. Difficultés et privations subies par les recourants à l'aide alimentaire



[...]

► 5. Distribution des niveaux de vie mensuels des recourants à l'aide alimentaire et des ménages pauvres



[...]

[...]

LUTTER CONTRE LA PRÉCARITÉ ALIMENTAIRE POUR UNE ALIMENTATION PLUS SOLIDAIRE

ENJEUX

En 2018, un Français sur 5 n'est pas en mesure de s'offrir une alimentation suffisante, lui permettant de faire trois repas par jour, et 86 % des Français estiment que cette situation de précarité alimentaire est un signe de pauvreté⁽³⁾.

L'alimentation touche à la dignité de la personne. C'est pourquoi le PNA revêt une dimension sociale forte afin que chacun puisse accéder à une alimentation favorable à la santé quelles que soient ses ressources financières et son lieu de vie.

STRATÉGIE D'ACTION

La loi « EGALIM »⁽⁴⁾ a inscrit la lutte contre la précarité alimentaire dans le code de l'action sociale et des familles⁽⁵⁾. Elle favorise l'accès à une alimentation sûre, diversifiée, de bonne qualité et en quantité suffisante aux personnes en situation de vulnérabilité économique ou sociale.

Ces personnes sont souvent conduites à faire des choix alimentaires contraints, de moindre qualité. Le PNA soutient les initiatives locales pour favoriser l'accès des populations les plus modestes à des produits frais, de qualité ou issus de modes de productions plus vertueux, tout en développant les capacités des personnes à agir pour elles-mêmes et dans leur environnement.

La politique de l'alimentation participe à la prévention de la précarité alimentaire. L'obligation faite à la restauration collective de s'approvisionner au moins à 50 % en produits de qualité et durables en 2022⁽⁶⁾ permet d'offrir, par son caractère social, une alimentation de meilleure qualité au plus grand nombre, notamment aux enfants et aux personnes âgées ou dépendantes.

Le Fonds européen d'aide aux plus démunis (FEAD), doté de 3,8 milliards d'euros sur la programmation 2014-2020, est le principal outil de financement de l'aide alimentaire. Dans le cadre des négociations sur

le prochain cadre financier pluriannuel 2021-2027, la France soutient la reconduction de cet instrument européen qui apporte une réelle visibilité à « l'Europe qui protège » et au Socle européen des droits sociaux adoptés en novembre 2017.

S'agissant des inégalités territoriales d'accès à une bonne alimentation, le PNA vise à les réduire, notamment par la couverture de l'ensemble des bassins de production et de consommation par des projets alimentaires territoriaux. Ces initiatives locales, définies au plus près des réalités de terrain, participent à la lutte contre la précarité alimentaire⁽⁷⁾.

ACTIONS PHARES DU PNA

1/ Dès 2019, développer les initiatives territoriales de lutte contre la précarité alimentaire ;

2/ Dès 2019, améliorer la qualité et la diversité des denrées de l'aide alimentaire, portée par le milieu associatif ;

3/ En 2020, mettre à disposition des travailleurs sociaux et des bénévoles des outils pédagogiques numériques et interactifs pour mieux accompagner les personnes en situation de précarité vers une alimentation favorable à leur santé.

ARTICULATION DU PNA AVEC LES AUTRES PLANS

La lutte contre la précarité alimentaire s'inscrit dans les objectifs de développement durable des Nations unies (ODD2 – faim zéro). D'autres programmes sont mobilisés de façon complémentaire pour lutter contre la précarité alimentaire : la stratégie nationale de prévention et de lutte contre la pauvreté qui prévoit l'amélioration de l'accès à l'alimentation pour les enfants et le PNNS qui œuvre à former et informer les acteurs de la lutte contre la précarité alimentaire et les personnes concernées. La France participe également aux travaux européens sur la lutte contre le gaspillage alimentaire dans le cadre de la plate-forme européenne de lutte contre le gaspillage alimentaire « Foodwaste Platform ».

(3) Douzième édition du baromètre Ipsos/Secours populaire français sur la pauvreté en France, 2018.

(4) Article 61 de la loi n° 2018-938 du 30 octobre 2018 pour l'équilibre des relations commerciales dans le secteur agricole et alimentaire et une alimentation saine, durable et accessible à tous.

(5) Article L266-1 et L266-2 du code de l'action sociale et des familles, créés par la loi n°2018-938 du 30 octobre 2018 - article 61.

(6) Article 24 de la loi n° 2018-938 du 30 octobre 2018 pour l'équilibre des relations commerciales dans le secteur agricole et alimentaire et une alimentation saine, durable et accessible à tous.

(7) Code rural et de la pêche maritime - article L111-2-2, modifié par la loi n°2018-938 du 30 octobre 2018 - article 64.

[...]

[...]

Action 5

Dès 2019, développer les initiatives territoriales de lutte contre la précarité alimentaire

Les systèmes alimentaires locaux rassemblent les acteurs économiques, associatifs et institutionnels. Ils permettent d'identifier les besoins et les ressources existantes au niveau d'un territoire pour proposer des solutions adaptées aux personnes en situation de précarité alimentaire.

De multiples initiatives relatives à l'accès à l'alimentation existent sur les territoires, prenant par exemple la forme d'achats groupés, de jardins partagés, de structures de distribution coopératives ou de maintien d'un tissu commercial de proximité proposant une offre alimentaire de qualité.

Pour développer les initiatives territoriales de lutte contre la précarité alimentaire, il est prévu de :

- ✓ identifier les priorités de chaque territoire en s'appuyant sur les comités régionaux de l'alimentation ;
- ✓ soutenir les initiatives incluant la lutte contre la précarité alimentaire dans le cadre des projets alimentaires territoriaux ;
- ✓ mettre en œuvre un outil d'identification et d'essaimage des projets les plus exemplaires et d'échanges de bonnes pratiques qui seraient applicables à d'autres territoires.

Action 6

Dès 2019, améliorer la qualité et la diversité des dons alimentaires

L'aide alimentaire a pour objet la fourniture de denrées alimentaires aux personnes les plus démunies. C'est l'un des éléments du dispositif de réponse à l'urgence sociale et de lutte contre la pauvreté.

Dès lors, il est prévu de favoriser les dons des invendus et des surplus alimentaires aux associations d'aide alimentaire, en agissant plus particulièrement sur l'amélioration de la qualité des dons⁽⁸⁾ et de leur gestion par les associations (logistique, stockage, etc.).

Cette action passe par :

- ✓ l'extension de la loi du 11 février 2016, dite loi « Garot », aux secteurs de la restauration collective et des industries agroalimentaires dans le respect de la sécurité sanitaire et des besoins et attentes des bénéficiaires de l'aide alimentaire ;
- ✓ la promotion du don de produits agricoles de qualité, comme le don de viande.

Action 7

En 2020, mettre à disposition des travailleurs sociaux et des bénévoles des outils pédagogiques numériques et interactifs pour mieux accompagner les personnes en situation de précarité vers une alimentation favorable à leur santé

Il s'agit d'apporter un appui aux intervenants, professionnels ou bénévoles, en contact avec des personnes socialement défavorisées, dans leurs démarches pour promouvoir des environnements favorables à une saine alimentation et à des habitudes de vie actives.

Pour cela, l'agence Santé Publique France élaborera un outil numérique « Alimentation - Activité physique et précarité » dans l'objectif de former des travailleurs sociaux et bénévoles de l'aide alimentaire ou des structures sociales à la nutrition et de promouvoir des actions autour de l'alimentation favorable à la santé, la promotion d'une activité physique et la limitation de la sédentarité auprès des personnes en situation de précarité.

(8) Code de l'environnement - article L541-15-6, modifié par la loi n°2018-938 du 30 octobre 2018 - article 6.

[...]



PLAN D'ACTION POUR LA TRANSFORMATION DE L'AIDE ALIMENTAIRE ET LA LUTTE CONTRE LA PRECARITE ALIMENTAIRE

I. CONTEXTE ET ENJEUX

- Les Etats généraux de l'alimentation ont mis en évidence la nécessité d'appréhender la lutte contre la précarité alimentaire de façon globale, et non sous le seul angle de l'aide alimentaire en tant que dispositif de distribution des denrées.

La loi EGALIM¹ a consacré cette approche, en introduisant au sein du chapitre de la lutte contre la pauvreté et les exclusions du Code de l'action sociale et des familles la définition de la lutte contre la précarité alimentaire :

« La lutte contre la précarité alimentaire vise à favoriser l'accès à une alimentation sûre, diversifiée, de bonne qualité et en quantité suffisante aux personnes en situation de vulnérabilité économique ou sociale.

Elle s'inscrit dans le respect du principe de dignité des personnes. Elle participe à la reconnaissance et au développement des capacités des personnes à agir pour elles-mêmes et dans leur environnement. L'aide alimentaire contribue à la lutte contre la précarité alimentaire. [...]»

- Le rapport « La lutte contre la précarité alimentaire - Evolution du soutien public à une politique sociale, agricole et de santé publique » publié par l'inspection générale des affaires sociales (IGAS) en 2019 souligne également l'importance du niveau territorial de proximité et appelle à la mise en œuvre d'une politique systémique de lutte contre la précarité alimentaire prenant en compte la santé des personnes (équilibre nutritionnel des denrées distribuées, le ressenti gustatif, préférences culturelles), l'agriculture (répartition géographique, le lien avec les producteurs favorisant la justice sociale) et la nécessité d'adaptation de l'offre alimentaire aux besoins des personnes incluant leur participation active.
- Ainsi, la lutte contre la précarité alimentaire doit viser plus largement l'accès à une alimentation favorable à la dignité des personnes et à leur santé : il convient de

¹ Loi 2018-938 promulguée le 30 octobre 2018 pour l'équilibre des relations commerciales dans le secteur agricole et alimentaire et une alimentation saine, durable et accessible à tous

garantir la disponibilité d'une offre alimentaire de qualité (au sein et hors de l'aide alimentaire), des dispositifs favorisant l'autonomie, ainsi que la connaissance de son environnement alimentaire et une meilleure prise en compte des informations nutritionnelles.

- La lutte contre la précarité alimentaire est par ailleurs menée selon une approche interministérielle, qu'il convient de coordonner. L'action du ministère de la solidarité et de la santé étant complétée par des mesures portées par le programme national pour l'alimentation, le programme national nutrition santé ainsi que par la stratégie nationale de prévention et de lutte contre la pauvreté.
- Enfin, depuis 2020, la crise sanitaire a entraîné une aggravation de la précarité et l'apparition de nouveaux profils de personnes ayant recours à une aide alimentaire. Ce sont en particulier les jeunes personnes et les travailleurs pauvres qui composent ce nouveau public, tandis que les situations des personnes déjà en situation de précarité (personnes aux revenus modestes, femmes et sans papiers, personnes hébergées à l'hôtel) ont continué de s'aggraver. Une augmentation très significative des besoins de l'ordre de 20 à 30% a été observée par les associations œuvrant dans ce champ.
- Prenant acte des recommandations de l'IGAS s'inscrivant dans la continuité des Etats généraux de l'alimentation et tenant compte de la situation exceptionnelle induite par la crise sanitaire, le ministre des solidarités et de la santé, avec les ministres chargés respectivement de l'agriculture, de l'alimentation et du logement, a lancé le comité national de coordination de la lutte contre la précarité alimentaire (Cocolupa) le 8 septembre 2020.

Le Cocolupa a pour vocation de coordonner les acteurs et de contribuer à faire évoluer notre modèle français de lutte contre la précarité alimentaire.

Le plan d'action pour la transformation de l'aide alimentaire et la lutte contre la précarité alimentaire vise à mobiliser les acteurs impliqués autour d'actions concrètes identifiées collectivement à mener en tout point du territoire. Si la réponse aux besoins essentiels de se nourrir et de nourrir les siens reste le cœur de l'intervention, le développement des actions permettant davantage d'autonomie et de dignité des personnes, l'amélioration de la qualité nutritionnelle de l'alimentation et le respect de l'environnement s'intègrent pleinement à la démarche.

II. LE PLAN D'ACTION POUR LA TRANSFORMATION DE L'AIDE ALIMENTAIRE ET LA LUTTE CONTRE LA PRECARITE ALIMENTAIRE

[...]



OBJECTIF 2 : Clarifier la gouvernance nationale et territoriale de la politique de lutte contre la précarité alimentaire

Contexte et enjeux

- La lutte contre la précarité alimentaire réunit de multiples acteurs. Le pilotage se décline à tous les niveaux territoriaux et il est nécessaire d'articuler l'action de l'ensemble de ces acteurs et d'en clarifier le rôle pour mener une politique cohérente. Le rapport de l'inspection générale des affaires sociales (IGAS) publié en 2019 « La lutte contre la précarité alimentaire - Evolution du soutien public à une politique sociale, agricole et de santé publique » (...) engageait à mettre en œuvre une politique systémique de la lutte contre la précarité alimentaire.

- Au niveau national, le Cocolupa est un espace transversal de dialogue et d'échanges de bonnes pratiques. Les participants sont retenus du fait de l'expertise qu'ils apportent, tout en étant représentatifs des acteurs de la lutte contre la précarité alimentaire au niveau national, et du fait de leur action et de leur poids d'envergure nationale. Les instances de coordination régionale et départementale pourraient utilement décliner cette représentation au niveau territorial, sur la base des instances existantes.
- Il apparaît également nécessaire de renforcer les coopérations "horizontales" entre acteurs, que les instances de coordination puissent être des lieux d'échanges entre les réseaux et d'identification de synergies, afin d'augmenter la visibilité des projets sur les territoires ainsi que le partage de bonnes pratiques.

Description des actions du groupe de travail associé à cet objectif (plusieurs sous-groupes pourront être constitués)

* Actions de portée nationale

- Au niveau national, il apparaît nécessaire de définir les modalités de cette coordination (acteurs, périmètre des échanges, travaux, financements dédiés) et de spécifier la mise en œuvre de la coordination aux niveaux régional et départemental. Les attentes en terme d'organisation territoriale pourront être formalisées dans ce cadre. La visibilité des financements (publics comme privés) y sera également évoquée et clarifiée.
- Des acteurs associatifs membres du cocolupa ont par ailleurs proposé de tenir des **Assises inter associatives** afin d'explicitier la place des associations dans la politique de lutte contre la pauvreté, leurs contributions respectives et communes au plan d'action, leurs demandes, notamment sur l'articulation des politiques publiques. La tenue de ces assises pourra être organisée dans le cadre de ce groupe de travail et les résultats intégrés aux modalités de gouvernance.

* Actions de portée régionale

- Au niveau régional, il s'agit notamment pour les Directions régionales de l'économie, de l'emploi, du travail et des solidarités (DREETS) d'animer des travaux autour de l'habilitation pour en faire un outil pédagogique d'accompagnement et de partage, en particulier envers les petites associations. Le groupe de travail pourra étudier, en lien avec les services de l'Etat et les acteurs en région, les modalités de mise à disposition d'outils pour les services de l'Etat autour de toutes les dimensions de l'habilitation.
- Il s'agira également d'identifier et de formaliser les modalités de déploiement de stratégies régionales de lutte contre la précarité alimentaire, de clarifier le rôle des comités régionaux de l'alimentation (CRALIM), des groupes de travail alimentation (GT5) de la stratégie pauvreté et des parties prenantes que sont les directions régionales de l'alimentation de l'agriculture et de la forêt (DRAAF), agences régionales de santé (ARS), Centres régionaux des œuvres universitaires et scolaires (CROUS) dans la politique de lutte contre la précarité alimentaire

* Actions de portée départementale

- Au niveau départemental, il apparaît nécessaire d'accompagner le fonctionnement des instances de coordination départementale mises en place à l'issue de l'instruction du 2 Juillet 2020.

- La mobilisation rapide de ces instances en période de crise est essentielle, afin de garantir la coordination d'urgence des dispositifs de lutte contre la précarité alimentaire. Une réflexion pourra être engagée avec les acteurs territoriaux sur les outils d'aide à l'activation et au fonctionnement de ces instances en période de crise.
- Le fonctionnement des instances de coordination départementale doit également perdurer hors situations de crise, et constituer le lieu de développement de stratégies départementales de lutte contre la précarité alimentaire. Cette mission nécessite notamment la mise en œuvre des actions suivantes, que le groupe de travail pourra contribuer à cadrer :
 - Former et outiller les Direction Départementale de l'Emploi, du Travail et des Solidarités (DDETS) dans le but de favoriser le décloisonnement des secteurs de l'aide alimentaire, de l'accompagnement social, et de l'hébergement ; spécifier le rapprochement avec des acteurs de l'accès aux droits tels que les caisses d'allocation familiales (CAF) par exemple ;
 - Spécifier les rapprochements avec les acteurs de l'agriculture, de la distribution, de l'alimentation, de la logistique des circuits courts pour travailler sur une offre alimentaire de qualité, locale accessible dans les cas où c'est possible ;
 - Veiller à l'articulation des porteurs de projets alimentaires territoriaux (PAT) qui comportent une dimension sociale avec les acteurs de la sphère sociale ; favoriser le développement d'un volet justice sociale dans les PAT existants et les PAT en devenir ; et promouvoir les interactions avec les réseaux régionaux de lutte contre le gaspillage et les réseaux régionaux des PAT, en lien avec les actions 5, 29 et 30 du programme national de l'alimentation (PNA).
- Concernant le renforcement de l'articulation avec les collectivités, le groupe de travail, en associant des acteurs locaux et en particulier les collectivités, clarifiera la place et le rôle donné aux politiques communales et plus largement des collectivités dans la lutte contre la précarité alimentaire.

Pilotes et partenaires de l'action

- **Pilote** : Direction générale de la cohésion sociale (DGCS)
- **Acteurs associés** : DREETS, DDETS, DRAAF, ARS, CLP, Direction générale de l'alimentation (DGAL), DIPLP, DIHAL, autres administrations concernées, membres du Cocolupa, personnes concernées, représentants des collectivités, Fondation Carrefour, ANDES, Secours Catholique, Croix-Rouge Française, Union nationale interfédérale des œuvres et organismes privés non lucratifs sanitaires et sociaux (UNIOPSS), Association des Maires de France (AMF), Union des groupements des épiceries sociales et solidaires (UGESS), Fédération Française de Banques Alimentaires (FFBA), Restaurants du cœur (à confirmer), Fondation Carasso.

[...]



OBJECTIF 7: Diversifier les sources d’approvisionnement tout en intégrant les enjeux liés au développement durable

Contexte et enjeux

- Les acteurs associatifs intervenants de l’aide alimentaire constatent une baisse de la qualité et de la quantité des invendus et des dons issus du secteur de la grande distribution, sous l’effet positif de la lutte contre le gaspillage alimentaire. L’anticipation d’une diminution progressive de la dépendance aux denrées issues de la récupération des invendus et la diversification des sources d’approvisionnement deviennent des enjeux cruciaux, qui constituent une opportunité de faire évoluer le modèle.
- Les choix alimentaires jouant un rôle central sur l’environnement, par exemple par la réduction de la consommation de produits très transformés, sur-emballés ou importés par avion, l’évolution des filières d’approvisionnement peut contribuer à favoriser un modèle alimentaire plus durable en ayant recours à des produits de meilleure qualité nutritionnelle, dans la mesure où l’objectif d’approvisionnement des personnes qui en ont besoin pour se nourrir et nourrir leur famille est atteint dans ce cadre.

Description des actions du groupe de travail associé à cet objectif

- En lien avec les actions 6 et 14 du PNA*, visant notamment à améliorer la qualité et la diversité des dons alimentaires et à lutter contre le gaspillage alimentaire, il s’agira d’identifier les impacts négatifs et positifs des objectifs et stratégies de lutte contre le gaspillage alimentaire sur les dispositifs d’aide alimentaire. En lien avec les travaux menés par ailleurs, il s’agira de définir les conditions et les mesures visant à garantir la qualité des produits rejoignant une « filière de dons alimentaires » (éventuellement via le champ législatif / réglementaire définissant les conditions de la défiscalisation des dons alimentaires).
- Un état des lieux pourra être réalisé avec les acteurs de l’aide alimentaire et des filières sur les approvisionnements en denrées alimentaires et sur les questions logistiques associées (action 15 PNNS)** afin de définir les enjeux et la faisabilité (financière notamment) d’une diversification des sources d’approvisionnement tenant compte de critères de durabilité. Les conditions de l’accès à une plus grande diversité de produits en privilégiant les denrées non transformées dans une optique de durabilité environnementale et d’alimentation favorable à la santé, tout en répondant aux besoins premiers des personnes ayant recours à ces dispositifs en quantité et en qualité, seront également à réfléchir dans ce cadre.
- Le groupe de travail mènera par ailleurs une analyse juridique et de faisabilité à l’introduction de critères environnementaux et sociaux dans les achats publics ou dans les achats réalisés via des subventions publiques, et contribuera à définir ces critères, le cas échéant.

Pilotes et partenaires de l’action

- **Pilotes** : Direction générale de l’alimentation (DGAL) et Direction générale de la cohésion sociale (DGCS)
- **Acteurs associés** : membres du Cocolupa, autres administrations concernées, personnes concernées, représentants des donateurs, représentants professionnels (milieu agricole et de la distribution), DGCS, DGAL, Association nationale des épiceries solidaires (ANDES), Fondation Carrefour, Croix-Rouge, Fédération le Panier de la Mer, Fédération Française de Banques Alimentaires (FFBA), Restaurants du cœur (à confirmer), Solaal, SAMU social de Paris.

[...]

* non fournis

** non fourni

Document 7 : Budget général de l'Etat, programme 304, projets annuels de performances, annexe au projet de loi de finances pour 2023, inclusion sociale et protection des personnes, www.budget.gouv.fr (extraits)

[...]

ACTION (0,8 %)

14 – Aide alimentaire

[...]

La politique de lutte contre la précarité alimentaire menée par l'État a pour objet de sécuriser quantitativement et qualitativement l'accès aux denrées des personnes en situation de vulnérabilité économique ou sociale grâce à des dispositifs de distribution de denrées et actions plus préventives.

L'aide alimentaire consiste en la mise à disposition de produits aux personnes les plus démunies gratuitement ou contre une participation symbolique.

Outre les crédits inscrits sur l'action 14 du programme 304, le financement de l'aide alimentaire bénéficie de l'apport des crédits européens. Le FSE+, depuis 2022 (précédemment FEAD), cofinance les marchés d'achat de denrées passés par FranceAgrimer (total de 647 M€ sur 2022-2027 dont 582 M€ de crédits FSE+ et 65 M€ de crédits correspondant, sur la période, aux 10 % de cofinancement national obligatoire imputés sur le P304).

Tenant compte de la situation exceptionnelle induite par la crise sanitaire, le ministre des solidarités et de la santé, avec les ministres chargés respectivement de l'agriculture, de l'alimentation et du logement, a lancé le comité national de coordination de la lutte contre la précarité alimentaire (Cocolupa) à l'automne 2020. Cette instance a pour vocation de faire évoluer notre modèle de lutte contre la précarité alimentaire.

Le plan d'action pour la transformation de l'aide alimentaire et la lutte contre la précarité alimentaire vise ainsi à mobiliser la totalité des acteurs impliqués dans la lutte contre la précarité alimentaire autour d'actions concrètes identifiées collectivement à mener en tout point du territoire. Si la réponse aux besoins essentiels de se nourrir et de nourrir les siens reste le cœur de l'intervention, le développement des actions permettant davantage d'autonomie et de dignité des personnes, l'amélioration de la qualité nutritionnelle de l'alimentation et le respect de l'environnement s'intègrent pleinement à la démarche.

Des moyens nouveaux sont mobilisés en 2023 à hauteur de 60 M€ pour contribuer à la transformation de la lutte contre la précarité alimentaire grâce à la mise en place d'un fonds pour les nouvelles solidarités alimentaires. Ces moyens nouveaux s'inscrivent dans la suite des travaux de la convention citoyenne pour le climat et de la loi Égalim, avec les objectifs suivants :

- **Améliorer la qualité nutritionnelle de l'aide alimentaire** pour les plus précaires (santé et qualité gustative) ;
- **Enclencher une évolution structurelle de l'aide alimentaire** selon les principes de la loi Égalim et de la lutte contre la précarité alimentaire (ancrage territorial en circuit de proximité, émancipation et autonomisation des personnes, dignité, insertion sociale) ;
- **Favoriser une alimentation plus saine écologiquement** en cohérence avec l'impératif de la convention citoyenne.

ÉLÉMENTS DE LA DÉPENSE PAR NATURE

Titre et catégorie	Autorisations d'engagement	Crédits de paiement
Dépenses de fonctionnement	2 900 000	2 900 000
Subventions pour charges de service public	2 900 000	2 900 000
Dépenses d'intervention	114 289 716	114 289 716
Transferts aux ménages	114 289 716	114 289 716
Total	117 189 716	117 189 716

Le montant consacré à l'aide alimentaire en 2023 est de 117,2 M€ en AE et en CP et se décompose de la manière suivante :

- Contribution de la France au titre des programmes FEAD / FSE+ : 21,7 M€

Au titre du programme « soutien européen à l'aide alimentaire » dont la DGCS est l'autorité de gestion, le taux de cofinancement du FSE+ est fixé à 90 % (alors que le FEAD bénéficiait d'un taux de cofinancement européen de 85 % sur 2014-2020) ; les 10 % restant sont financés par le programme 304.

Le financement porte sur les marchés d'achat et de logistique de distribution des denrées conclus par FranceAgrimer ainsi que sur les forfaits « logistique » et « mesures d'accompagnement » dont bénéficient les quatre associations partenaires.

Des dépenses d'assistance technique sont également prévues à hauteur de 5 % du programme.

Pour 2023, l'enveloppe « privation matérielle » est prévue à 110 M€ (dont 11 M€ cofinancés par le programme 304) et l'enveloppe « assistance technique » à 5,1 M€ (dont 513 k€ cofinancés par le programme 304). Le préfinancement des dépenses qui auront vocation à être remboursées par l'Union Européenne sera assuré par l'Agence France Services dans le cadre des prêts octroyés sur le nouveau programme 830 « Prêts à FranceAgriMer au titre des préfinancements de fonds européens » retracé sur le comptes de concours financiers « Prêts et avances à divers services de l'État ou organismes gérant des services publics ».

Par ailleurs, se poursuit en 2023 la compensation de FranceAgrimer des refus d'apurement correspondant aux corrections financières appliquées sur les remboursements reçus de la Commission pour les campagnes FEAD 2019-2021.

- Subvention pour charge de service public à FranceAgrimer : 2,9 M€

Elle s'élèvera comme en 2022 à 2,9 M€ au titre de la compensation de charge de service public en tant qu'organisme intermédiaire dans le système de gestion du FSE+.

- Épiceries sociales : 9,1 M€

Les actions des épiceries sociales sont exclues d'office du dispositif d'approvisionnement des denrées co-financées par le FEAD / FSE+, du fait de l'obligation imposée par le fonds européen de gratuité des denrées. Depuis 2014, les associations nationales têtes de réseau des épiceries sociales et solidaires perçoivent un financement provenant de l'action 14 du programme 304 intitulé « crédits nationaux aux épiceries sociales » (CNES) leur permettant d'acheter des denrées alimentaires. Une dotation de 9,11 M€ est prévue en PLF 2023.

- Aide alimentaire nationale : 4,8 M€

Les crédits nationaux financent les achats de denrées réalisés par les têtes de réseau ou associations locales ne pouvant être fournies par les programmes institutionnels ou les dons. Les crédits permettent également de financer le fonctionnement des associations habilitées qui interviennent dans la collecte, le tri, le stockage, la transformation et la mise à disposition des denrées.

- Aide alimentaire déconcentrée : 18,7 M€

Ces crédits visent d'une part à la mise en œuvre de la distribution de l'aide alimentaire dans les conditions d'hygiène, de sécurité réglementaire et à l'accueil et à l'accompagnement des bénéficiaires (location de locaux, entretien, fluides, matériel...) et d'autre part à l'achat ponctuel de denrées (produits frais notamment).

- Mise en place d'un fonds pour les nouvelles solidarités alimentaires à compter de 2023 : 60 M€

La mise en place d'un fonds pour les nouvelles solidarités alimentaires répond à l'une des recommandations du rapport de l'IGAS 2019 consacré à la lutte contre la précarité alimentaire.

Ainsi, ce fonds, doté de 60 M€, aura pour objectifs d'améliorer la qualité de l'offre d'aide alimentaire, réduire l'impact environnemental du système d'aide alimentaire en cohérence avec les attentes de la convention citoyenne, et permettre l'évolution des dispositifs locaux de lutte contre la précarité alimentaire afin de répondre aux objectifs de la loi Égalim (ancrage territorial en circuit de proximité, émancipation et autonomisation des personnes, dignité, insertion sociale).

[...]

Document 8 : Evaluation de l'application des dispositions de la loi du 11 février 2016 relative à la lutte contre le gaspillage alimentaire et du décret d'application du 28 décembre 2016, ministère de l'agriculture et de l'alimentation, novembre 2019, www.agriculture.gouv.fr (extraits)

► **Contexte et objectif de l'étude**

Trois ans après la publication de la loi du 11/02/2016 relative à la lutte contre le gaspillage alimentaire, visant à donner un cadre réglementaire à la mise en place d'actions prioritaires de lutte contre le gaspillage alimentaire pour les grandes surfaces de plus de 400m², le Ministère de l'agriculture et de l'alimentation a engagé une étude sur l'évaluation de l'application des dispositions de cette loi. L'étude, pour laquelle le cabinet EY a été mandaté, a eu pour but de poursuivre deux principaux objectifs :

1. La réalisation d'un bilan évaluatif de l'application des dispositions prévues par la loi Garot et plus spécifiquement l'alinéa 2 de l'article L541-15-4 du code de l'environnement, complété par le décret d'application n°2016-1962 du 28/09/2016
2. L'apport d'éléments de réflexion et de recommandation en vue de l'extension du champ d'application de la loi Garot aux secteurs de la restauration collective et de l'agroalimentaire prévue par l'article 88 de la loi du 30 octobre 2018 pour l'équilibre des relations commerciales dans le secteur agricole et alimentaire et une alimentation saine et durable, issu des Etats généraux de l'alimentation.

[...]

1. Les dispositions de la loi Garot ont eu un impact positif sur la dynamique du don alimentaire

La relation entre les distributeurs et les associations de l'aide alimentaire existe déjà depuis de nombreuses années. La lutte contre le gaspillage alimentaire est un enjeu pris en compte historiquement dans les stratégies des distributeurs. Dès 2013, la quasi-totalité des enseignes de la grande distribution ont formalisé leur engagement à travers la signature du PACTE national de lutte contre le gaspillage alimentaire avec pour objectif de réduire de 50% le gaspillage alimentaire en France d'ici à 2025. Les enseignes ont depuis poursuivi leurs efforts et renforcé leurs plans d'actions en suivant la hiérarchisation telle que définie dans la loi, à travers la prévention, mais aussi le don des denrées invendues.

[...]

Cet effet positif de la loi Garot est également démontré par une diversification des sources d'approvisionnement de 3 des principales associations de l'aide alimentaires depuis 2016 avec une augmentation significative de la part des denrées récoltées auprès des entreprises (dont les distributeurs).

[...]

Par ailleurs, le déploiement et l'utilisation de la convention type ainsi que l'habilitation des associations a permis d'apporter un cadre juridique aux partenariats et d'ainsi professionnaliser l'activité de don (process de tri et de collecte, organisation logistique, suivi des denrées...).

Néanmoins, des difficultés dans l'organisation et la mise en œuvre des partenariats persistent. 55% des associations interrogées dans le cadre de l'enquête électronique estiment que la mise en œuvre logistique est une limite à l'application des mesures de la loi Garot et 56% des distributeurs répondants éprouvent des difficultés dans leur mise en œuvre organisationnelle (formations des équipes, traçabilité, ...). Les contraintes logistiques restent fortes pour les associations et ne

permettent pas d'optimiser l'efficacité et la fréquence des collectes (manque d'outils logistiques adaptés tels que des camions réfrigérés et manque de bénévoles). D'après l'étude Comerso, 47% des magasins interrogés indiquent ne pas avoir une fréquence de passage quotidienne, signifiant donc que la destruction, la valorisation énergétique ou la valorisation en alimentation animale de marchandises propres à la consommation perdurent dans ces magasins.

Ces difficultés sont par ailleurs particulièrement criantes pour les petites associations locales ainsi que sur les territoires les plus isolés ; peu accessibles pour les associations et nécessitant une spécificité logistique.

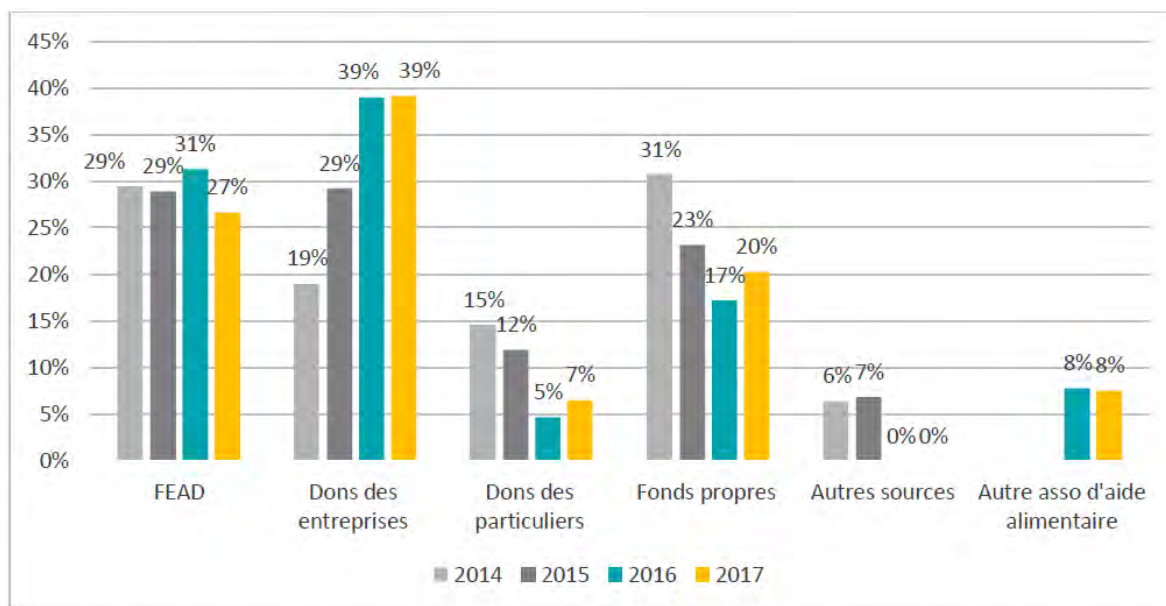


Figure 2 - Répartition des sources de denrées - Restos du Cœur, Croix Rouge Française, Secours Populaire Français

Source : Données DGCS (2018)

[...]

3. Les dispositions de la loi Garot ont eu un effet contrasté sur la quantité et de la qualité des dons

Une quantité de denrées données globalement en progression à l'échelle nationale, mais à nuancer au niveau magasin. La quantité globale de denrées données aux associations est en constante augmentation depuis la mise en application de la loi (Figure 5). Cette augmentation s'explique principalement par la hausse constante du nombre de conventions signées, entraînant une couverture plus importante du nombre de magasins sous convention. Cette hausse est particulièrement plus marquée pour les associations dont la ramasse représente une activité parmi tant d'autres et non l'activité principale (+70% en 2015, +40% en 2016 et +9% en 2017) ; contrairement à la Fédération Française des Banques Alimentaires qui a construit son modèle sur la ramasse de denrées invendues depuis plus de 30 ans (Figure 6).

Néanmoins, la progression d'une année sur l'autre semble ralentir et de façon plus marquée depuis la mise en place de la loi Garot (seulement +9% en 2017, contre +70% en 2015). Ce ralentissement peut s'expliquer par un nombre moins important de nouvelles conventions signées, résultant d'une couverture quasi-totale des magasins sous convention et par une meilleure gestion de la lutte contre le gaspillage alimentaire de la part des magasins via les actions de prévention.

Les actions de prévention (optimisation des commandes et des stocks, recours au stickage de produits à date courte...) étant mises en place en priorité devant le don par les acteurs de la distribution ; les efforts et l'amélioration continue sur les mesures de prévention participent irrémédiablement à faire baisser les quantités distribuées au niveau du magasin.

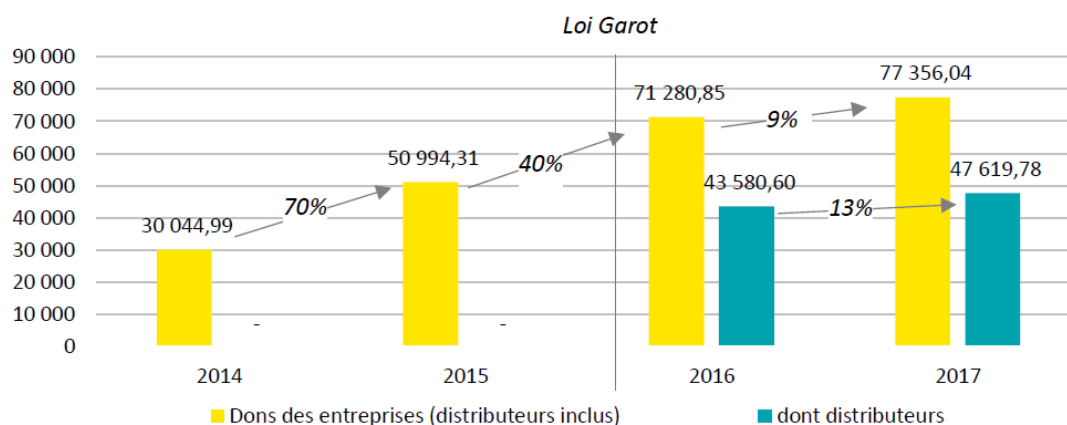


Figure 5 - Evolution de la quantité de don des entreprises redistribués par RDC, SPF et CRF (tonnes)

Source : DGCS (2018) - Avant 2016, les données « dont distributeurs » n'étaient pas dissociées des données « dons des entreprises »

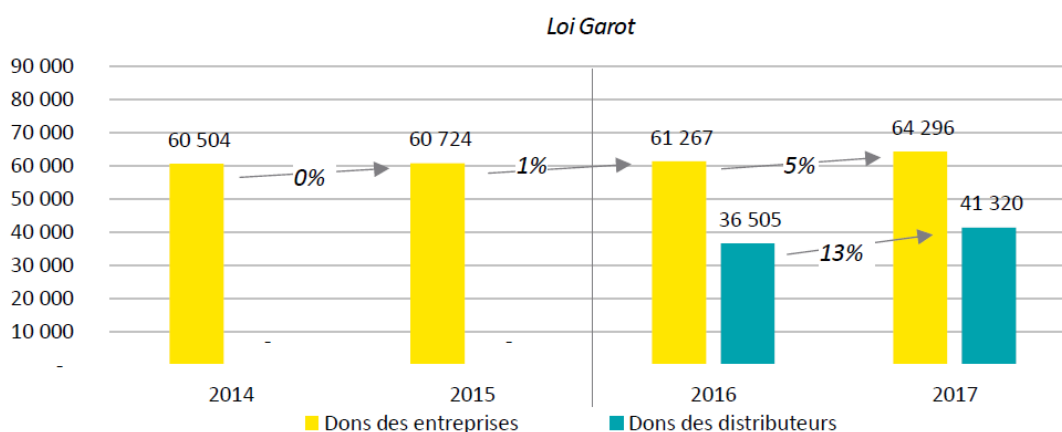


Figure 6 - Evolution de la quantité de don des entreprises fournis par FFBA (en tonnes)

Source : DGCS (2018) - Avant 2016, les données « dont distributeurs » n'étaient pas dissociées des données « dons des entreprises »

Une qualité de denrées données en évolution ces dernières années. Les produits ramassés le sont ainsi à des DLC de plus en plus courte ; parfois non redistribuables par les associations, pouvant entraîner un report des déchets des distributeurs vers les associations et donc les collectivités territoriales. Les associations rencontrées indiquent que la grande majorité des denrées récupérées auprès des magasins ont des dates inférieures à 48h ; contrairement aux exigences apportées par la convention type. Ce phénomène peut être expliqué principalement par les mesures de prévention mises en place par les enseignes de distribution et particulièrement le recours à la vente en promotion des produits à date courte.

[...]

Par ailleurs, la diversité limitée des types de produits ramassés ne répond pas totalement aux besoins nutritionnels des bénéficiaires.

La multitude des profils des bénéficiaires et le manque d'outils pour obtenir des informations objectives ne permettent pas aux associations de pouvoir répondre de façon optimisée aux besoins nutritionnels de leurs bénéficiaires. Malgré ces difficultés, les associations sont très attentives à la qualité nutritionnelle des denrées qu'elles distribuent, dans le respect le plus proche des recommandations du Programme national nutrition santé (PNNS).

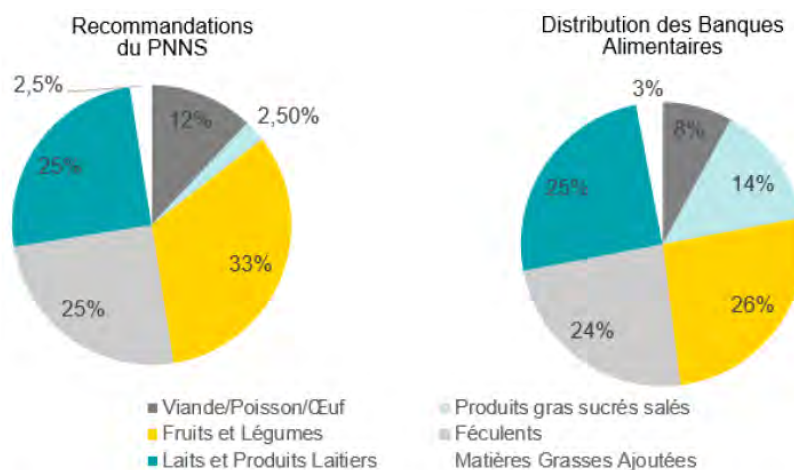


Figure 8 - Répartition des denrées distribuées par rapport aux recommandations du PNNS

Source : EY d'après Fédération Française des Banques Alimentaires (2018)

D'après les éléments récoltés auprès de la Fédération Française des Banques Alimentaires sur la répartition des denrées distribuées par typologie de produits en 2018 (toutes sources confondues, - la GMS représentant 41%), on peut observer une répartition de denrées distribuées ne répondant pas encore complètement aux besoins nutritionnels des bénéficiaires.

Les Banques Alimentaires récupèrent une part importante de produits gras, sucrés et salés et manquent relativement de fruits et légumes et de protéines animales (viande, poisson et œuf) auprès de leurs différentes sources d'approvisionnement. Les associations indiquent par ailleurs récupérer assez peu de produits frais, et plutôt des produits secs et en conserve.

Néanmoins, le décalage entre les denrées distribuées par rapport aux besoins des bénéficiaires reste toutefois à nuancer et tend à se réduire.

Le don alimentaire semble de plus en plus diversifié avec une part de plus en plus importante de produits frais, et de fruits et légumes. En l'espace de 5 ans, la part des fruits et légumes est ainsi passée de 18 % à 26 % du total distribué.

4. Des conditions de mises en œuvre du dispositif plus ou moins pertinentes.

[...]

Les contradictions entre les attentes des associations et les objectifs des distributeurs complexifient les relations. Les distributeurs répondent à un engagement de lutte contre le gaspillage alimentaire et d'optimisation économique ; tandis que les associations ont pour mission de lutter contre la précarité alimentaire (Figure 9). L'émergence de nouvelles solutions de prévention remettent en question l'objectif de la loi Garot sur le don alimentaire : ces solutions ont un impact significatif sur la baisse des quantités et de la qualité des denrées ramassées par les associations.



Figure 9 - Synthèse des objectifs des distributeurs et des associations de l'aide alimentaire depuis la loi Garot

[...]

Transcription des textes ci-dessus pour une meilleure lisibilité :

- L'objectif principal pour les distributeurs est la lutte contre le gaspillage alimentaire ;
- Objectif de rentabilité et d'optimisation fiscale et économique ;
- Une recherche de réduction de la part de denrées non valorisées économiquement, particulièrement sur les produits à forte valeur (viandes, œufs, poissons) ;
- Le don aux associations est l'un des derniers recours de valorisation des invendus avant la filière biodéchets ;

- L'objectif principal pour les associations est la lutte contre la précarité alimentaire ;
- Objectif de maximisation de l'impact social et de la couverture pour répondre aux besoins des bénéficiaires ;
- Une recherche d'augmentation de la part et de la diversité de denrées récupérées ; particulièrement sur les produits à forte valeur nutritionnelle (protéines animales : viandes, œufs, poissons) ;
- La ramasse auprès des distributeurs est l'une des principales sources de denrées alimentaires récupérées par les associations de l'aide alimentaire

SYNTHÈSE

Depuis 10 ans le public de l'aide alimentaire a été presque multiplié par deux et 335 000 tonnes de nourriture lui ont été distribuées en 2018. Face à des besoins croissants, le dispositif français repose largement sur 200 000 bénévoles associatifs. Il est financé par des achats de denrées sur fonds publics (locaux, nationaux ou européens), des dons (des grandes et moyennes surfaces, des autres entreprises et des particuliers) et la fiscalité (avec les réductions d'impôts accordées aux particuliers comme aux entreprises). Dans le contexte de la négociation sur l'avenir des fonds européens, la Ministre des Solidarités et de la Santé et la Secrétaire d'Etat placée auprès d'elle ont demandé à l'IGAS de mener une réflexion prospective sur les politiques de lutte contre la précarité alimentaire dont le cadre a été réprécisé par la loi Egalim. Partant du constat que les principaux mécanismes actuels de soutien public à la lutte contre la précarité alimentaire présentent des dysfonctionnements et ne répondent pas à une stratégie d'ensemble, la mission recommande de développer une politique systémique de lutte contre la précarité alimentaire qui passe notamment par la création d'un fonds national dédié. Dans l'optique des négociations à venir, la mission propose enfin différents scénarios envisageables.

Très soutenu par les associations, le Fonds européen d'aide aux plus démunis (FEAD) concentre des dysfonctionnements importants dans un contexte budgétaire incertain. Les denrées achetées par le FEAD représentent le quart de la nourriture distribuée chaque année et sont gérées par quatre réseaux associatifs habilités : la Croix-Rouge française (CRF), la Fédération française des banques alimentaires (FFBA), les Restaurants du Cœur (RC) et le Secours populaire français (SPF). Avec 27 références et des livraisons dans toute la France pilotées par un établissement public, FranceAgriMer (FAM), sous l'autorité de gestion de la Direction générale de la cohésion sociale (DGCS), le FEAD offre une prévisibilité forte avec un cadre financier pluriannuel garanti par l'Union européenne, ce qui est considéré comme plus sécurisant que les financements de l'Etat soumis aux aléas des discussions budgétaires annuelles.

Mais le dispositif français est marqué par une complexité de gestion unique en Europe et qui contraste avec les programmes comparables de cohésion sociale du Fonds social européen (FSE). Avec 17 000 livraisons annuelles sur 359 sites, le formalisme des exigences communautaires en matière de contrôle du service fait devient une charge particulièrement lourde pour FranceAgriMer. Depuis un audit de la Commission aux conclusions très sévères pour la France en 2016, la DGCS, FAM et les associations ont accompli des progrès importants et reconnus. Malgré cela, les délais de traitement causent d'importants problèmes de trésorerie à FranceAgriMer et les contrôles annuels des autorités nationales de certification (DGFIP) et d'audit (CICC) aboutissent à des « taux de correction » très importants, de plus de 20 % en moyenne, correspondant aux sommes qui ne feront pas l'objet d'un remboursement auprès de l'Union européenne (46 M€ au titre des années 2014-2016). Les motifs de ces corrections ayant fait l'objet de contestations par la DGCS à plusieurs reprises, la mission propose que le Conseil d'Etat puisse être saisi pour avis lorsqu'un point de droit national le justifie.

Les réflexions sur l'évolution du FEAD seront d'autant plus cruciales que celui-ci va être intégré dans un fonds plus large, le FSE+, dont la dotation financière devrait être nettement inférieure à l'ensemble des financements aujourd'hui accordés aux programmes qui y seront regroupés.

Hors cofinancement du FEAD, le soutien budgétaire de l'Etat à l'aide alimentaire représente 27M€ en 2018 répartis entre les achats de denrées pour les épiceries sociales, les subventions aux réseaux associatifs nationaux et les crédits déconcentrés pour aider le fonctionnement des associations et acheter des denrées. Ces efforts relativement importants ne sont toutefois pas coordonnés avec le FEAD. D'autres actions, reliées à la lutte contre la précarité alimentaire, ne sont pas non plus intégrées, du moins pas encore, à une stratégie globale sur le sujet : celles de la stratégie interministérielle de prévention et de lutte contre la pauvreté des enfants (tarification sociale des cantines scolaires, petits déjeuners à l'école, bons d'achats fléchés pour enfants de moins de trois ans), le programme européen « fruits et légumes à l'école » et « lait et produits laitiers à l'école », les appels à projets concernant la justice sociale dans le cadre du programme national de l'alimentation (PNA) et l'objectif « mieux manger en situation de précarité alimentaire » du programme national nutrition santé (PNNS). A tout cela, on peut ajouter les crédits pour les repas des personnes hébergées dans des établissements tels que les centres d'hébergement et de réinsertion sociale (CHRS).

Parmi les collectivités locales, les communes et intercommunalités assument, à travers les centres communaux et intercommunaux d'action sociale (CC(I)AS), un effort important qui peut être estimé, a minima, entre 200 M€ et 260 M€ par an, plus ou moins structurant, selon qu'il prend la forme d'une gestion directe d'épiceries et de restaurants à caractère social, d'aides financières ou en nature aux associations, d'aides en espèces ou de bons alimentaires aux personnes en difficulté.

Les avantages fiscaux accordés aux entreprises et aux particuliers qui donnent aux associations sont, financièrement, le principal vecteur de soutien public à la lutte contre la précarité alimentaire. La mission l'estime à 360 M€ par an, mais son suivi est difficile car il n'est pas encore spécifiquement identifiable dans les bases fiscales et l'Etat est en la matière un payeur aveugle. En dépit de stratégies d'optimisation des ventes, les dons des grandes surfaces sont en croissance du fait des obligations instaurées par la loi Garot qui a posé le principe du conventionnement obligatoire avec des associations d'aide alimentaire pour éviter le gaspillage des denrées invendues. Mais la dépense fiscale qui soutient cet accroissement n'est pas ciblée et les associations soulignent la baisse de qualité des denrées collectées lors de la « ramasse ». Sans présumer du fruit des débats en cours au Parlement, la mission propose de rendre obligatoire l'envoi par les entreprises d'un tableau dématérialisé précisant les numéros de lot et la date de péremption des denrées données.

La création d'un fonds pluriannuel national est nécessaire pour mettre en œuvre une politique systémique de lutte contre la précarité alimentaire.

L'aide alimentaire doit être adaptée aux besoins qualitatifs et quantitatifs. L'imprévisibilité des dons rend difficile atteignable l'équilibre nutritionnel des denrées distribuées. Même s'agissant des produits du FEAD, si l'équilibre entre grandes catégories de nutriments est satisfaisant, les protéines animales sont surreprésentées, de même que les acides gras saturés et les sucres libres. A l'inverse les fibres et certains acides gras essentiels, vitamines et minéraux sont en quantité insuffisante. Si la liste du FEAD peut être ajustée pour corriger les excès, un accroissement des références ne suffirait pas à compenser les carences. Ce sont des dispositifs d'ajustement fins, comme ceux mis en place par les réseaux qui pratiquent des achats, qui peuvent répondre à ces problématiques. Quant à la qualité gustative, celle des produits du FEAD est contestée malgré les tests gustatifs mis en place par FranceAgriMer. La mission préconise donc *a minima* d'utiliser le NutriScore dans le cahier des charges des produits transformés achetés par FranceAgriMer, de donner un poids plus important aux test de goût dans la sélection des offres et de réaliser des enquêtes auprès des bénéficiaires.

L'analyse des besoins doit être affinée en considérant les différents publics de l'aide alimentaire. On peut en distinguer quatre : les personnes sans abri, celles vivant à l'hôtel, celles qui sont hébergées dans une structure collective telles que les CHRS et celles qui ont un logement. Les personnes sans abri ou vivant à l'hôtel, qui ne peuvent pas ou rarement cuisiner, ne peuvent utiliser qu'une partie des denrées du FEAD, qui garantissent encore moins l'équilibre nutritionnel. Les structures collectives dotées d'une cuisine commune n'ont pas l'usage de plats cuisinés. Quant aux personnes qui ont un logement, elles achètent déjà des sources de calories peu chères, dont la présence dans l'aide alimentaire n'a consécutivement pas beaucoup d'utilité. La mission préconise ainsi de limiter les appels d'offres nationaux à un nombre réduit de produits susceptibles de répondre aux besoins de l'ensemble des publics et d'établir cette liste avec des spécialistes de la nutrition des populations en situation de précarité.

A cette diversité des publics, il faut ajouter des disparités territoriales au regard des besoins à couvrir, affectant notamment certains départements présentant des taux de pauvreté élevés. Il serait en conséquence nécessaire d'orienter les crédits déconcentrés pour compenser ces inégalités territoriales.

Il faut enfin remarquer que, même quand l'offre existe sur un territoire, elle est inégalement coordonnée – notamment sur la question, cruciale, de l'ouverture des droits –, en dépit d'initiatives intéressantes portées par certains réseaux ou par les CC(I)AS, en particulier dans les communes de taille relativement importante. La réflexion sur les zones blanches, non couvertes localement par les réseaux associatifs est également déterminante, car l'implantation associative ne répond pas toujours spontanément à la localisation des besoins. La mission recommande un soutien financier à la coordination des acteurs locaux de l'aide alimentaire.

Si la Constitution et les traités internationaux laissent au législateur d'importantes marges d'appréciation, la loi donne à la lutte contre la précarité alimentaire une portée large et des objectifs ambitieux. La loi Egalim fixe un objectif d'accès à une « *alimentation sûre, diversifiée de bonne qualité, en quantité suffisante aux personnes en situation de vulnérabilité économique* ». Elle désigne à cette fin de nombreux acteurs - les personnes publiques, les acteurs économiques et les associations - sans imposer de mode d'organisation ni distinguer de chef de file. Surtout, elle impose plusieurs contraintes à l'aide alimentaire : le respect de la dignité des personnes et notamment leur participation, dans une perspective globale d'inclusion sociale ; la poursuite d'objectifs de la politique agricole et alimentaire, en particulier en matière d'ancrage territorial de la production. Dans ce cadre, le principe de gratuité de l'aide européenne, qui est un sujet de débat, constitue surtout un facteur de cloisonnement des différents types d'aide et un motif supplémentaire de développer un mode de financement national de l'aide alimentaire.

La loi Egalim a notamment formalisé les missions des associations d'aide alimentaire en matière d'accompagnement des personnes accueillies, qui impliquent la formation des bénévoles et une bonne connaissance des acteurs de l'insertion sociale sur le territoire. Les associations vont souvent plus loin et cherchent à faire de l'aide alimentaire un point d'entrée dans les dispositifs de lutte contre l'exclusion, à travers des actions participatives mais aussi des chantiers et entreprises d'insertion qui permettent un retour vers l'emploi en même temps que la valorisation des produits issus de la lutte contre le gaspillage alimentaire. On assiste également au développement d'initiatives variées autour de « tiers lieux » multifonctionnels qui ne sont pas sans rappeler les centres sociaux et constituent de précieux espaces de sociabilité. La mission recommande tout particulièrement de soutenir, notamment au titre de l'ingénierie, des initiatives comme les groupements d'achats ou les épiceries solidaires, qui mélangent publics précaires et non précaires.

La loi Egalim implique également de développer les circuits courts pour l'achat de produits au titre de l'aide alimentaire. Il existe d'ores et déjà de nombreuses initiatives en ce sens impliquant les grands réseaux associatifs nationaux. Le monde agricole lui-même a porté des initiatives comparables et la mission recommande un soutien financier pour les actions participatives coordonnées avec les agriculteurs. A cet égard, les dispositions du code des marchés publics qui permettent des marchés sans publicité ni mise en concurrence préalable jusqu'à 40 000€ dans le cadre d'un récent décret et jusqu'à 80 000€ dans la limite de 20 % d'un appel d'offres national, offrent des souplesses qui doivent être exploitées. La mission recommande également d'accroître, quand des associations d'aide alimentaire y sont associées, le soutien aux projets alimentaires territoriaux (PAT), outil souple et bien adapté à la mise en œuvre d'un « système alimentaire territorial » et particulièrement défendu par les métropoles et grandes agglomérations.

Pour le financement de ces initiatives, la mission préconise la création au niveau national d'un fonds de lutte contre la précarité alimentaire (FLPA). Pour donner aux acteurs associatifs une prévisibilité et des garanties indispensables, la mission recommande d'inscrire le fonds ainsi que ses dotations futures dans la loi, tout en lui allouant des autorisations d'engagements pluriannuelles.

La répartition des financements entre les fonds européens et le FLPA doit permettre de concilier souplesse et efficacité. Les fonds européens étant bien adaptés à des procédures simples, centralisées, peu nombreuses et facilement auditables, la mission recommande que les dépenses qui nécessitent de la souplesse, des adaptations, font appel à des acteurs nombreux et parfois fluctuants et recourent d'autres objectifs de politique publique relèvent de financements nationaux. La coordination et l'ingénierie des acteurs locaux et la logistique d'acheminement des denrées aux sites de livraison des associations devraient ainsi être financées par des crédits nationaux. Pour cela, un dispositif d'entrepôts régionaux et interrégionaux devrait être organisé pour permettre la séparation des marchés d'achat et d'acheminement des denrées. Cette nouvelle organisation, qui doit être aussi l'occasion d'optimiser localement la logistique de l'aide alimentaire, permettra de faciliter les contrôles avant livraison des denrées aux associations. Elle suppose de sécuriser les ressources et la trésorerie de FranceAgriMer qui pourrait étudier la possibilité de passer des marchés triennaux pour simplifier leur gestion. Enfin la mission propose de permettre aux associations qui en ont les moyens juridiques et humains de gérer en direct l'achat de denrées.

Pour éviter de reproduire la précipitation de la mise en place du FEAD, la mission recommande d'utiliser le reliquat du programme FEAD 2014-2020 afin de financer la transition - notamment la montée en charge progressive du FLPA - et de conforter les grands réseaux associatifs dans leur rôle pivot.

Si on raisonne dans un cadre budgétaire global préservé conformément aux engagements ministériels sur le sujet, le dimensionnement des financements nationaux est directement dépendant des arbitrages relatifs aux enveloppes des fonds européens qui seront attribuées à la France pour la période 2021-2027. Or les discussions en cours sur le cadrage budgétaire indiquent une probable baisse significative de ces financements [*occulté en application de l'article L. 311-5 du code des relations entre le public et l'administration (CRPA)*].

Sans préjuger des arbitrages avec les autres dispositifs financés, trois scénarios d'évolution du FEAD sont envisagés par la mission, selon l'équilibre trouvé entre financement national et européen :

- Un premier scénario, « conservateur », préserverait 75 % des financements actuels du FEAD et réserverait pour l'essentiel le FLPA aux financements de la logistique ainsi que de la coordination et de l'ingénierie des acteurs locaux. Le FEAD serait recentré sur un nombre plus limité de denrées mais financerait le développement progressif des achats en circuit court, ce qui ne constitue pas le cadre le plus adapté ;
- Un second scénario, intermédiaire, réduirait le FEAD à environ 40 % de son enveloppe actuelle. Dans ce schéma, le FLPA financerait la logistique, la coordination et l'ingénierie mais prendrait aussi en charge les achats en circuits courts. Il s'agit d'un scénario central, dont les paramètres peuvent être ajustés en fonction de la concertation qui sera menée avec les acteurs du secteur ;
- Enfin, un dernier scénario rebudgétiserait intégralement l'aide alimentaire dans le FLPA, réservant l'ex-FEAD à des marchés de produits d'hygiène. Ce scénario paraît peu crédible à court terme et difficilement acceptable pour les associations. Pour les réflexions de plus long terme, il constitue néanmoins une référence à considérer.

[...]