



# OBSERVATIONS DÉFINITIVES

(Article R. 143-11 du code des juridictions financières)

## L'AIDE ALIMENTAIRE FINANCEE PAR L'ÉTAT ET LES FONDS EUROPEENS

Exercices 2019 et suivants

Le présent document, qui a fait l'objet d'une contradiction avec les destinataires concernés,  
a été délibéré par la Cour des comptes, le 16 mai 2025.

## TABLE DES MATIÈRES

<b>TABLE DES MATIÈRES .....</b>	<b>2</b>
<b>SYNTHÈSE.....</b>	<b>5</b>
<b>INTRODUCTION.....</b>	<b>13</b>
<b>1 L'AIDE ALIMENTAIRE, UNE OFFRE MAJORITAIRE ASSOCIATIVE SOUTENUE PAR L'ÉTAT ET LES FONDS EUROPEENS .....</b>	<b>15</b>
1.1 Des associations à l'initiative d'une offre diversifiée .....	15
1.1.1 Une offre évolutive historiquement liée aux excédents agricoles, puis aux invendus des grandes surfaces ; des objectifs progressivement enrichis par la loi.....	15
1.1.2 Une grande diversité d'acteurs .....	17
1.1.3 Une offre de distribution alimentaire reposant sur les réseaux de bénévoles des différentes associations .....	18
1.1.3.1 Une diversité de modes de distribution complémentaires .....	18
1.1.3.2 Un maillage territorial imparfait, résultant de l'initiative spontanée .....	19
1.1.3.3 Le rôle central des bénévoles dans l'aide alimentaire .....	20
1.1.3.4 Des associations contraintes de diversifier leurs approvisionnements .....	22
1.1.4 Un soutien de l'État et des fonds européens croissant qui prend des formes variées, mais demeure minoritaire .....	24
1.2 Une activité qui s'est fortement accrue alors que les bénéficiaires restent mal connus et les modalités de leur accompagnement non définies .....	27
1.2.1 Insécurité alimentaire et mesures de la pauvreté, des indicateurs indirects des besoins.....	27
1.2.2 Des associations qui font face à un surcroît de demande d'aide alimentaire, dont elles définissent elles-mêmes les conditions d'accès .....	30
1.2.2.1 Des associations qui décident des conditions d'accès à l'aide alimentaire qu'elles délivrent .....	30
1.2.2.2 Un nombre accru d'inscriptions mais des profils de bénéficiaires qui ne peuvent être établis précisément au regard des limites du système d'information.....	33
1.2.2.3 Des données d'enquête qui permettent de compléter en partie la connaissance des bénéficiaires .....	35
1.2.2.4 Une augmentation des volumes de denrées distribuées inférieure à celle des inscriptions, et encore davantage à celle des budgets.....	38
1.2.3 Un accompagnement des bénéficiaires dont les modalités et les attendus ne sont pas définis.....	40

2 UNE AMELIORATION DU SUIVI DES CREDITS EUROPEENS, DES CREDITS EUROPEENS ET NATIONAUX À CALIBRER ET À REPARTIR DE MANIERE PLUS OBJECTIVE .....	45
2.1 Une gestion des financements européens qui s'améliore mais qui reste porteuse de risques .....	45
2.1.1 La mise en place d'améliorations de gestion des crédits du Fead/FSE+ .....	46
2.1.1.1 Une organisation renforcée pour assurer une gestion optimisée des crédits du Fead/FSE+ .....	46
2.1.1.2 Des procédures améliorées pour limiter les risques opérationnels .....	48
2.1.2 Malgré l'amélioration des modalités de gestion, des fonds européens porteurs de risques financiers pour le budget de l'État français .....	52
2.1.2.1 Une sous-utilisation des crédits européens qui pèse sur le budget de l'État français .....	52
2.1.2.2 Une contraction de dette portée par Franceagrimer rendue nécessaire notamment par les délais de versement des crédits européens .....	54
2.2 Une plus grande cohérence à trouver pour la répartition des crédits du budget de l'État dans les territoires .....	55
2.2.1 Une forte hausse globale des crédits depuis 2019 .....	55
2.2.2 Des crédits à la fois nationaux et locaux empêchant une vision globale de l'offre au niveau de chaque territoire.....	58
2.2.3 Un rééquilibrage territorial en cours pour les crédits affectés aux régions .....	60
2.3 Des critères de répartition entre acteurs à objectiver davantage .....	62
3 UNE STRATEGIE D'ORIENTATION DE L'AIDE ALIMENTAIRE À POURSUIVRE ET SYSTEMATISER .....	66
3.1 Face aux limites du modèle actuel de l'aide alimentaire, un positionnement de l'État à clarifier .....	66
3.1.1 Une aide alimentaire confrontée à plusieurs enjeux, pour les associations comme pour l'État.....	66
3.1.2 Une incertitude sur le rôle de l'aide alimentaire entretenue par les pouvoirs publics .....	68
3.2 De premières tentatives d'orientation de l'aide alimentaire par l'État.....	69
3.2.1 Le plan d'action de 2021 pour la transformation de l'aide alimentaire et la lutte contre la précarité alimentaire : une mise en œuvre à poursuivre .....	69
3.2.2 Le programme Mieux manger pour tous : des financements complémentaires pour atteindre des objectifs multiples .....	72
3.3 Une action de l'État qui doit permettre d'affecter les crédits à ses priorités et de mieux coordonner l'activité du secteur .....	75
3.3.1 L'exigence d'une meilleure connaissance des acteurs de l'aide alimentaire financés par l'État.....	76
3.3.1.1 Au niveau national, mieux connaître les acteurs et les moyens accordés : une exigence renforcée par la hausse des crédits .....	76
3.3.1.2 Établir localement une vision consolidée des acteurs sur un territoire.....	77

3.3.2 Des modalités d'attribution de crédits aux associations à revoir en profondeur, un contrôle à renforcer.....	78
3.3.2.1 Un processus d'attribution des crédits à aligner sur des priorités.....	78
3.3.2.2 Un contrôle à renforcer.....	79
3.3.2.3 Une procédure d'habilitation qui pose parfois des difficultés .....	81
3.3.3 Un réexamen nécessaire de la politique d'achat centralisé de denrées.....	82
3.3.3.1 Une politique d'achat et de répartition actuelle des denrées de l'aide alimentaire complexe, générant des coûts logistiques .....	82
3.3.3.2 Une évaluation à mener des expérimentations en cours et des expériences étrangères de chèques alimentaires.....	83
<b>LISTE DES ABREVIATIONS .....</b>	<b>87</b>
<b>ANNEXES.....</b>	<b>89</b>
Annexe n° 1. Les principales associations d'aide alimentaire au niveau national	90
Annexe n° 2. Étude de l'application des règles d'éligibilité et du suivi des mesures d'accompagnement au travers de l'étude de dossiers individuels (à partir d'un échantillon de bénéficiaires).....	93
Annexe n° 3. Le rôle et les missions des acteurs intervenant dans la gestion du fonds européen d'aide aux plus démunis (Fead) - programmation européenne 2014-2021 .....	97
Annexe n° 4. Sources de financement des denrées distribuées et dépense fiscale induite.....	100
Annexe n° 5. Aide alimentaire : éléments de comparaison internationale	103
Annexe n° 6. Charte de fonctionnement du Comité national de coordination de lutte contre la précarité alimentaire .....	111
Annexe n° 7. La région Provence-Alpes-Côte d'Azur.....	114
Annexe n° 8. La région des Hauts-de-France .....	116

## Procédures et méthodes

Les rapports de la Cour des comptes sont réalisés par l'une des six chambres thématiques<sup>1</sup> que comprend la Cour ou par une formation associant plusieurs chambres et/ou plusieurs chambres régionales ou territoriales des comptes.

Trois principes fondamentaux gouvernent l'organisation et l'activité de la Cour ainsi que des chambres régionales et territoriales des comptes, donc aussi bien l'exécution de leurs contrôles et enquêtes que l'élaboration des rapports publics : l'indépendance, la contradiction et la collégialité.

L'**indépendance** institutionnelle des juridictions financières et l'indépendance statutaire de leurs membres garantissent que les contrôles effectués et les conclusions tirées le sont en toute liberté d'appréciation.

La **contradiction** implique que toutes les constatations et appréciations faites lors d'un contrôle ou d'une enquête, de même que toutes les observations et recommandations formulées ensuite, sont systématiquement soumises aux responsables des administrations ou organismes concernés ; elles ne peuvent être rendues définitives qu'après prise en compte des réponses reçues et, s'il y a lieu, après audition des responsables concernés.

La **collégialité** intervient pour conclure les principales étapes des procédures de contrôle et de publication. Tout contrôle ou enquête est confié à un ou plusieurs rapporteurs. Le rapport d'instruction, comme les projets ultérieurs d'observations et de recommandations, provisoires et définitives, sont examinés et délibérés de façon collégiale, par une formation comprenant au moins trois magistrats. L'un des magistrats assure le rôle de contre-rapporteur et veille à la qualité des contrôles.

Sauf pour les rapports réalisés à la demande du Parlement ou du Gouvernement, la publication d'un rapport est nécessairement précédée par la communication du projet de texte que la Cour se propose de publier, pour exercice de leur droit de réponse, aux ministres, directeurs d'administration centrale ou chefs de service intéressés (selon les cas) et aux responsables des organismes concernés, ainsi qu'aux autres personnes morales ou physiques directement intéressées. Leurs réponses sont présentées en annexe du rapport publié par la Cour.

\*  
\*\*

Le présent rapport d'observations définitives est issu d'un contrôle/d'une enquête conduit[e] sur le fondement des articles L. 111-3 du code des juridictions financières. Il est rendu public en vertu des dispositions de l'article L. 143-6 du même code.

Le rapport a été préparé par la 5<sup>e</sup> chambre de la Cour des comptes après entretiens avec les services des ministères chargés des affaires sociales et de l'agriculture. Des entretiens et des visites ont été conduits avec les associations notamment Les Restaurants du cœur-les relais du cœur, la Fédération française des banques alimentaires, le Secours populaire français, La Croix-Rouge français, l'association nationale de développement des épiceries solidaires. Des comparaisons internationales ont été réalisées avec l'Allemagne, la Belgique, le Danemark, l'Espagne, l'Italie, les Pays-Bas, le Royaume-Uni, la Suède.

\*  
\*\*

Le projet de rapport d'observations définitives a été préparé, puis délibéré le 16 mai 2025, par la cinquième chambre de la Cour des comptes, présidée par M. Oseredczuk, conseiller-maître et composée de Mmes et/ou MM. Aulin et Pierre conseillers maître et Mme Lacoue-Labarthe, conseillère-maître ainsi que, en tant que rapporteurs, Mme Rohner, conseillère référendaire, Mme Leheuzey conseillère référendaire en service extraordinaire, M Meffre conseiller référendaire en service extraordinaire, assistés de Mme Morin vérificatrice, et, en tant que contre-rapporteur, Mme Mazoyer, conseillère maître. Le Premier président en a approuvé la publication.

\*  
\*\*

---

<sup>1</sup> La Cour comprend aussi une chambre contentieuse, dont les arrêts sont rendus publics.

Les rapports publics de la Cour des comptes sont accessibles en ligne sur le site internet de la Cour et des chambres régionales et territoriales des comptes : [www.ccomptes.fr](http://www.ccomptes.fr).

## SYNTHÈSE

### *L'aide alimentaire, une initiative majoritairement privée que l'État soutient et tente d'orienter*

*L'aide alimentaire consiste, selon le code de l'action sociale et des familles, à « fournir des denrées alimentaires, gratuitement ou contre une participation symbolique, aux personnes en situation de vulnérabilité économique ou sociale, assortie de la proposition d'un accompagnement ». Elle est distribuée par l'intermédiaire de réseaux nationaux tels que les Banques Alimentaires, les Restaurants du cœur, le Secours populaire français, la Croix-Rouge française, l'association nationale de développement des épiceries solidaires, ainsi que par un grand nombre de petites et moyennes structures associatives toutes habilitées par l'État pour ce faire ; ces différents acteurs ont leurs spécificités et des niveaux de maturité variés. Les Restaurants du cœur sont le principal intervenant dans le domaine de la distribution aux personnes ; les Banques Alimentaires et leur fédération assument notamment un rôle intermédiaire de logistique pour de nombreux acteurs. En 2021, l'aide alimentaire bénéficie selon l'Insee à un peu plus de 3 millions de personnes en France, chiffre cependant fragile méthodologiquement (l'Insee retient une fourchette entre 2 et 4 millions) et qui ne rend pas compte de l'intensité très variable du recours à l'aide selon les personnes. Les Banques Alimentaires et les Restaurants du cœur totalisent, en 2023, environ 411 millions d'équivalents repas, soit 109 repas par bénéficiaire.*

*Héritière d'initiatives privées de charité publique, approvisionnée depuis l'après-guerre par les surplus agricoles et les invendus encore consommables, cette aide a désormais de multiples sources de financement. Les fonds européens (69,35 M€ par an en moyenne) répartis par l'État et les crédits propres à celui-ci (115,46 M€ par an en moyenne) financent, de manière substantielle bien que minoritaire, une offre associative de denrées valorisée à 1 milliard d'euros. Ils ne sont pas les principaux contributeurs au regard de ce que représentent les dons en nature et en numéraire (de l'ordre de 540 M€) et les financements des collectivités locales (de l'ordre de 260 M€ par an). Une partie des dons bénéficie certes, par ailleurs, de déductions fiscales à la charge de l'État, mais sans pour autant lui offrir d'effet de levier pour orienter leur usage.*

*Cette position non majoritaire de l'État est cohérente avec le fait que l'histoire des États-providence modernes est précisément marquée par la mise en place de droits à prestations monétaires par les pouvoirs publics (en France, revenu de solidarité active, allocation aux adultes handicapés, aides au logement, prime d'activité représentent près de 50 Md€ annuels), plutôt que de distributions charitables d'initiative privée. Le maintien d'un soutien de l'État à l'aide alimentaire se justifie néanmoins pour de multiples raisons. D'une part, la persistance de situations de grande détresse malgré la mise en place de prestations monétaires, notamment au regard de situations d'urgence ponctuelles, de situations transitoires dans l'attente de l'ouverture de droits ou de situations de non-recours aux droits. D'autre part, les réseaux de distribution assurent, pour des bénéficiaires souvent éloignés des services sociaux, un premier accompagnement vers l'entrée dans un parcours d'insertion.*

*Par ailleurs, le rôle de l'État ne se limite pas à un financement, puisqu'il dispose d'un pouvoir normatif et de régulation au travers des procédures d'habilitation et de contrôle des acteurs, et cherche à jouer un rôle de coordination et d'orientation de l'ensemble de*

*l'écosystème notamment à travers la mise en place du comité de coordination de la lutte contre la précarité alimentaire (Cocolupa) en 2020.*

### ***Des modalités d'action hétérogènes de la part des associations, une connaissance insuffisante des bénéficiaires***

*Conformément à leur relative autonomie financière et à la liberté associative, les associations définissent librement leurs règles d'éligibilité à leur offre, généralement sur la base, non harmonisée entre elles, d'un calcul de « reste à vivre », et déterminent leurs implantations géographiques, la nature de l'offre et de l'accompagnement dispensés aux bénéficiaires. L'aide alimentaire prend ainsi, selon les cas, la forme de distribution de colis, de repas ou d'accès à des denrées à un prix très réduit dans des épiceries sociales. Les associations définissent également de manière autonome la nature de leur soutien et de l'accompagnement des bénéficiaires. Les conditions d'accès à l'aide sont hétérogènes et il est possible pour un bénéficiaire potentiel de s'adresser à plusieurs réseaux ; cette souplesse permet de répondre à une grande variété de situations de nature « interstitielle ».*

*Si les responsables des réseaux de distribution s'accordent pour reconnaître que leur action va au-delà de l'apport d'une ration alimentaire et vise à réinstaller la personne bénéficiaire dans un projet, ce rôle n'est pas entièrement organisé comme tel, ni conçu en complémentarité avec les administrations censées apporter les réponses adaptées en termes d'ouverture des droits, de levée de freins à l'insertion, etc. Bien qu'examiné en tant que critère d'habilitation des associations, cet accompagnement est encore très hétérogène dans les différentes structures.*

*L'aide alimentaire, dans son ensemble, repose sur un engagement important de bénévoles qui assurent l'essentiel des activités nécessaires à la collecte, à la gestion et à la distribution de l'aide dans les associations. Dans ce contexte, la qualité de la formation des bénévoles pour remplir leurs missions reste un enjeu de taille et les associations doivent faire face aux limites du recours au bénévolat pour les fonctions les plus techniques, comme aux mutations des formes d'engagement selon les générations de bénévoles.*

*Entre 2019 et 2023, le nombre d'inscriptions à l'aide alimentaire a augmenté de 21 % au niveau national, et l'offre réelle, à savoir le volume de denrées distribuées par les principaux réseaux de distribution, s'est accrue d'environ 12 %, alors que le budget octroyé par l'État augmentait dans des proportions bien plus considérables (+ 172 %). Les raisons de cette évolution résident dans les crises successives du covid et de l'inflation qui ont fait augmenter le nombre des bénéficiaires avec le coût des denrées et de l'énergie ; et dans la diminution quantitative et qualitative des invendus des grandes et moyennes surfaces donnés aux associations, phénomènes que l'État a souhaité compenser en partie ; enfin dans la volonté de ce dernier d'orienter les achats en faveur de produits plus diversifiés et d'accompagner certains projets.*

*Les bénéficiaires de l'aide alimentaire restent mal connus en l'absence d'études régulières sur les populations concernées et de système d'information fiable, ce qui ne permet pas d'analyser précisément les causes de la progression de leur nombre. Cela rend difficile pour l'État le dimensionnement de son soutien, tout particulièrement en période de crise.*

### ***Une gestion à améliorer des crédits croissants de l'Union européenne et du budget de l'État consacrés à l'aide alimentaire***

*Face à la hausse de la demande de denrées, et à une offre d'inventaires en diminution, les crédits publics ont été augmentés en parallèle d'une forte mobilisation de la générosité du public. Le fonds européen d'aide alimentaire (Fead) et le programme React-UE (500 M€ sur la période 2014-2021), ainsi que l'augmentation des crédits du budget de l'État entre 2019 et 2023 (passant de 58,7 M€ à 159,9 M€), témoignent d'un engagement financier des pouvoirs publics accru. Cette forte hausse des crédits a permis non seulement d'acheter des denrées plus chères, plus diversifiées et en plus grand nombre, d'amortir les coûts de l'énergie pour les associations, et de financer des projets visant à des améliorations de structure de l'aide alimentaire, sans qu'un bilan n'en soit tiré à ce stade. L'État a ainsi accompagné de manière très substantielle, mais de manière trop peu ciblée, une phase d'urgence ; il doit désormais se réinterroger sur le sens et l'ampleur de sa contribution en régime de croisière.*

*Au plan technique, la gestion des financements européens s'est renforcée mais reste, en soi, porteuse de risques pour le budget de l'État du fait des délais liés aux procédures de remboursement des crédits européens. Malgré les efforts déployés, les fonds européens se sont caractérisés par une sous-utilisation des crédits du Fead. À ce jour, la robustesse de l'organisation et des procédures françaises de gestion des crédits du FSE+ reste à confirmer avec la réponse attendue aux demandes de remboursement présentées par la France à la Commission européenne, et la restitution des conclusions d'un audit préventif de la Commission européenne.*

*Désormais, les achats de denrées alimentaires relèvent de plusieurs sources de financement : les fonds européens, les crédits nationaux, les crédits déconcentrés et les crédits du programme Mieux manger pour tous. La multiplicité des circuits de financement conduit à une segmentation accrue de l'approvisionnement et une absence de vision globale de l'offre présente sur un territoire, ainsi qu'à une absence de prévisibilité de l'offre pour le bénéficiaire et de facto une utilisation des crédits non optimisée. Une amélioration de la vision globale sur un territoire donné, permise par des données effectivement partagées et actualisées avec les services déconcentrés de l'État, doit être recherchée. À défaut, une recentralisation de l'ensemble des crédits d'achats de denrées ou, au contraire, une délégation des crédits nationaux d'achats de denrées et de financement de projets locaux aux services déconcentrés sera nécessaire pour assurer un meilleur pilotage financier et opérationnel.*

*Par ailleurs, certaines procédures de répartition des crédits entre les acteurs sont insuffisamment objectivées et devraient se fonder sur des critères stables et prenant en compte les priorités fixées.*

### ***Des efforts de coordination du secteur par l'État à poursuivre pour que les crédits accordés répondent davantage à des priorités resserrées***

*Certains aspects du modèle de distribution de l'aide alimentaire sont actuellement remis en question du fait des évolutions de l'engagement bénévole, de la baisse des volumes et de la qualité des denrées collectées, et de la hausse de la demande à laquelle les structures ne parviennent pas nécessairement à répondre pour des raisons d'organisation interne, quand bien même leurs budgets sont accrus. Les différents réseaux de distribution agissent de manière*

*insuffisamment coordonnée, et répondent avec une offre relativement standardisée à des publics dont la diversité est forte.*

*L'État ne saurait prétendre piloter l'aide alimentaire dans son ensemble en définissant les bénéficiaires, les objectifs à atteindre et les indicateurs de mesure comme s'il en était l'initiateur et ce, d'autant moins que cette aide vise pour partie des populations que les administrations peinent à atteindre. Pour autant, le montant en forte augmentation des crédits qu'il y consacre doit le conduire à mener une réflexion plus approfondie sur les principes et les modalités de son soutien.*

*En premier lieu, en voulant assigner à l'aide alimentaire de multiples objectifs sédimentés, au sein de plans d'actions décidés dans des contextes différents, incluant des considérations sanitaires, environnementales ou agricoles, l'État a compliqué sa propre tâche d'orientation de son action et de ses crédits. Il doit en revenir à quelques principes clairs : son soutien à l'aide alimentaire se justifie d'abord pour remédier à des situations de privation, de manière aussi équitable et efficace que possible sur le territoire ; et pour atteindre des populations éloignées des administrations censées leur apporter une réponse (ouverture de droits, accompagnement vers l'insertion), et les inciter à s'en rapprocher. Compte tenu de son positionnement, ceci a deux conséquences : d'une part, les crédits qu'il octroie doivent refléter, au premier euro, ses priorités ; d'autre part, il doit continuer d'œuvrer pour une meilleure coordination des acteurs. Par ailleurs, l'État pourrait expliciter s'il souhaite aussi accompagner la part des publics de l'aide alimentaire, bénéficiant des prestations monétaires mais malgré tout en situation de pauvreté, qui l'utilisent de facto comme un complément de revenu.*

*L'État doit faire en sorte de se doter des outils permettant de progresser sur ces deux volets en lui donnant une meilleure connaissance, tant de l'offre que de la demande. Les améliorations du système d'information ne doivent pas seulement concerner les bénéficiaires mais aussi la cartographie de l'offre, en particulier des zones blanches. Une connaissance plus fine des grands réseaux associatifs, de leurs capacités réelles à monter en charge, est aussi un prérequis pour octroyer efficacement les crédits, et éviter de financer excessivement des acteurs qui n'en ont pas besoin ou qui ne seront pas en mesure de les utiliser.*

*Dans ce contexte, le Cocolupa (comité consultatif de lutte contre la précarité alimentaire) constitue une instance utile, qui a pu permettre de faire travailler ensemble toutes les parties prenantes de l'aide alimentaire de manière régulière pour faire face aux défis rencontrés. La concertation doit aussi se poursuivre au niveau local avec les collectivités territoriales qui sont des acteurs de terrain importants : il est ainsi recommandé d'intégrer un volet précarité alimentaire, centré sur l'aide alimentaire, dans les stratégies départementales de lutte contre la pauvreté afin d'améliorer la coordination et l'efficacité des financements sans créer de nouvelles instances.*

*La mise en œuvre du programme Mieux manger pour tous, dont la Cour recommande d'interroger dès 2025 la pérennité, témoigne d'une volonté légitime de l'État de lier son soutien au respect de certaines orientations en termes d'alimentation diversifiée, de qualité nutritionnelle et d'exigences environnementales. Mais elle illustre les limites d'une approche complexe, trop prescriptive pour son volet national, trop générale pour son volet local finançant en pratique une multitude de projets et d'expérimentations, et poursuivant des objectifs trop nombreux. Au surplus, elle n'applique le principe d'orientation des crédits en fonction de priorités qu'à l'enveloppe supplémentaire que représente ce programme, sans remettre en question plus largement les modalités de l'ensemble du soutien accordé et ses*

*conditions d'octroi. De manière plus ambitieuse, l'État doit envisager de conventionner plus largement avec les grands réseaux en explicitant les progrès attendus des crédits accordés au premier euro, notamment en termes de maillage territorial, d'articulation avec les services chargés de l'aide et de l'insertion ; il doit aussi renforcer les contrôles assurant le respect de ses orientations.*

*Il doit enfin s'interroger plus fondamentalement sur l'efficacité de ses modes d'action : la commande centralisée de denrées par Franceagrimer et leur répartition dans les réseaux n'a de sens que si les économies d'échelle induites compensent la complexité logistique afférente, ce qui reste à démontrer. Ainsi, plusieurs pays européens (Espagne, Italie notamment) ont renoncé aux achats centralisés de denrées au bénéfice d'un chèque alimentaire, et plusieurs collectivités locales l'expérimentent. Dans ce contexte, l'État doit continuer à expertiser la faisabilité d'une telle option, malgré ses nombreuses limites, quitte, ici encore, à en recentrer les objectifs.*

# RECOMMANDATIONS

Les recommandations ci-après relèvent de la performance de la dépense publique et du pilotage de l'action publique.

**Recommandation n° 1.** (DGCS) : finaliser le cadre de fiabilisation et d'enrichissement des données transmises par les associations à l'État, avant la fin de l'année 2025.

**Recommandation n° 2.** (DGCS) : définir les étapes de l'accompagnement des bénéficiaires par les associations, de l'accueil jusqu'à la mise en relation avec les acteurs publics de l'insertion (2026).

**Recommandation n° 3.** (DGCS) : interroger dès 2025 la pérennité du programme Mieux manger pour tous, au regard des autres leviers dont dispose l'État pour promouvoir la qualité de l'aide alimentaire.

**Recommandation n° 4.** (DGCS) : intégrer un volet précarité alimentaire dans les stratégies départementales de lutte contre la pauvreté, contenant une cartographie de la demande et de l'offre.

**Recommandation n° 5.** (DGCS) : objectiver davantage l'allocation aux associations des crédits européens et du crédit national des épiceries solidaires.

**Recommandation n° 6.** (DGCS) : tirer les enseignements des expérimentations en cours et des expériences étrangères de chèques alimentaires.

## INTRODUCTION

L'aide alimentaire a pour objet « *la fourniture de denrées alimentaires, gratuitement ou contre une participation symbolique, aux personnes en situation de vulnérabilité économique ou sociale, assortie de la proposition d'un accompagnement* »<sup>2</sup>. Son champ comprend d'une part, l'aide alimentaire ponctuelle et inconditionnelle, sous forme de colis d'urgence ou de repas, notamment à destination des publics à la rue, ce qui ne nécessite pas d'inscription, et d'autre part, l'aide alimentaire « régulière » donnant lieu à une inscription et à un accompagnement des bénéficiaires par les structures habilitées.

Héritière d'initiatives privées de charité publique, approvisionnée depuis l'après-guerre par les surplus agricoles et les invendus encore consommables, l'aide alimentaire en France est majoritairement dispensée par les associations, auxquelles l'État, les collectivités territoriales et l'Union européenne accordent un concours financier qui s'inscrit dans le cadre plus global de leurs politiques de lutte contre la pauvreté, mais aussi de préoccupations liées à l'agriculture, l'environnement et la santé. L'ensemble des concours publics (hors effet de la déduction fiscale sur les dons), représente environ 40 % des ressources des associations (hors comptabilisation du bénévolat) ; le solde étant apporté par les dons en nature ou en numéraire des entreprises et des particuliers. Dès lors, les modalités de cette aide sont définies par les associations elles-mêmes, et l'État, qui n'apporte pour sa part qu'environ 15 % de ces ressources, même s'il dispose par ailleurs de compétences normatives au travers de procédures d'habilitation et de contrôle, accompagne, en cherchant à les orienter, des actions dont il n'a pas la maîtrise. Le paysage associatif est divers et ses acteurs ont atteint des niveaux de maturité différents, de sorte que les jugements à caractère général appellent souvent des nuances.

5,6 millions de personnes sont inscrites à l'aide alimentaire en France, chiffre cependant fragile méthodologiquement et qui ne rend pas compte de l'intensité très variable du recours à l'aide. Les banques alimentaires<sup>3</sup> et les Restaurants du cœur<sup>4</sup> totalisent, en 2023, environ 411 millions d'équivalents repas, soit 109 repas par bénéficiaire. En 2021, sur près de 8 000 sites d'associations distribuant de l'aide alimentaire en nature, 75 % pratiquent la distribution de colis (soit conçus pour correspondre à un repas, soit mêlant diverses denrées), 20 % sont des épiceries sociales, et 5 % distribuent des repas consommables sur place<sup>5</sup>. Selon les modalités de distribution et les types de structures qui les assurent, l'aide peut être hebdomadaire, mensuelle ou seulement ponctuelle.

En 2019, le nombre estimé d'inscrits à l'aide alimentaire était de 4,6 millions et le budget consacré par l'État à son soutien à cette offre était de 58,7 M€. En 2020, la crise liée au covid a conduit à l'arrivée de nouveaux publics, puis l'inflation liée à la reprise d'activité et à la crise énergétique consécutive à la guerre en Ukraine, a conduit, quant à elle, à une augmentation rapide des prix des denrées alimentaires. Cette hausse des prix a doublement accru le besoin de financement des acteurs de l'aide alimentaire, en raison de la hausse de la

---

<sup>2</sup> Article L. 266-2 du code de l'action sociale et des familles.

<sup>3</sup> Les banques alimentaires ont fourni 241 millions de repas à 2,45 millions de personnes.

<sup>4</sup> Les restaurants du cœur ont servi 170 millions de repas à 1,3 millions de personnes.

<sup>5</sup> <https://www.insee.fr/fr/statistiques/6535307> (page 76).

demande d'aide alimentaire, et du renchérissement de leurs coûts d'approvisionnement<sup>6</sup>. Ainsi, le nombre estimé d'inscrits à l'aide alimentaire a augmenté de 21 % depuis 2019. Dans le même temps, le volume des denrées distribuées par les principaux réseaux d'aide alimentaire augmentait de 12 %.

Cette forte augmentation s'est accompagnée d'initiatives de l'État pour mieux coordonner et orienter cette aide. La présente enquête vise ainsi à analyser la conception, les outils de suivi et d'animation, ainsi que le financement de l'action de l'État en matière d'aide alimentaire depuis 2019, ainsi que la mobilisation des fonds européens (fonds européen d'aide aux plus démunis -Fead- puis fonds social européen plus -FSE+ depuis 2022). Elle a vocation à éclairer le rôle de l'État dans le dispositif ; elle s'interroge sur les modalités de fixation des montants budgétaires qui lui sont consacrés ainsi que les modalités de contrôle de l'usage qui en est fait. Elle questionne aussi la place de ce dispositif au sein de l'ensemble des actions visant à lutter contre la pauvreté. Les constats et recommandations dressés par la Cour des comptes s'organisent autour de trois axes : une analyse des modalités d'organisation et de fonctionnement de l'aide alimentaire, offre majoritairement associative soutenue par l'État et les fonds européens (I) ; une étude de la gestion des crédits de l'Union européenne et du budget de l'État français qui conclut à la nécessité d'une amélioration (II) ; une interrogation sur les voies et moyens que l'État peut emprunter pour une meilleure définition et prise en compte de ses priorités (III).

---

<sup>6</sup> En effet, pour l'Insee, si l'inflation en France a suivi une courbe relativement stable entre 2010 et 2020, elle a atteint jusqu'à 5,2 % en 2022 avant de s'établir à 4,9 % en 2023. Cette tendance a particulièrement touché le secteur alimentaire, avec une augmentation annuelle des prix à la consommation des produits alimentaires passant de 1,4 % en décembre 2021 à 13,7 % en 2023, après avoir connu une hausse de 14,3 % en 2022.

# **1 L'AIDE ALIMENTAIRE, UNE OFFRE MAJORITAIREMENT ASSOCIATIVE SOUTENUE PAR L'ÉTAT ET LES FONDS EUROPEENS**

L'aide alimentaire en France, relève majoritairement de l'offre associative, et est largement financée par la générosité du public, même si elle est aussi soutenue financièrement par l'Union européenne, l'État et les collectivités locales.

## **1.1 Des associations à l'initiative d'une offre diversifiée**

### **1.1.1 Une offre évolutive historiquement liée aux excédents agricoles, puis aux invendus des grandes surfaces ; des objectifs progressivement enrichis par la loi**

L'aide alimentaire en France s'est structurée au sortir de la Seconde guerre mondiale comme une des composantes de l'offre sociale des associations se créant à cette époque. À partir des années 1980, de nouveaux besoins émergent avec la montée du chômage de masse et l'apparition de la notion de précarité alimentaire<sup>7</sup>. Parallèlement, d'importants excédents de production agricole sont recensés à la suite du développement de la politique agricole commune (Pac), qui intervient sur les marchés et détruit parfois des stocks pour réguler les cours. Dans ce contexte, les Banques Alimentaires sont créées en 1984 et les Restaurants du cœur en 1985, pour fournir des denrées alimentaires aux populations vulnérables, en luttant contre le gaspillage alimentaire et en particulier celui des excédents agricoles.

Le programme européen d'aide aux plus démunis (Pead)<sup>8</sup> a formalisé en 1987 cette politique de mise à disposition des associations des denrées issues de la gestion des excédents des stocks d'intervention de la Pac<sup>9</sup>. À partir du début des années 1990 toutefois, ces surplus sont moins abondants car la production est davantage régulée. La Commission européenne complète alors ces dons par des achats de denrées. Ces achats font l'objet d'un système d'appels d'offres d'achat direct de denrées alimentaires sur les marchés européens confié depuis 2009 s'agissant de la France à l'opérateur Franceagrimer (Fam). Quatre associations sont aujourd'hui bénéficiaires des denrées financées par les fonds européens : les Restaurants du cœur, le

---

<sup>7</sup> La précarité alimentaire se définit comme un accès restreint, inadéquat ou incertain à des produits qualifiés de sains et nutritifs et dont la faim est la conséquence finale mais non systématique. L'aide alimentaire ne constitue donc en conséquence qu'une des manières de contribuer à la lutte contre la précarité alimentaire.

<sup>8</sup> L'évolution du Pead vers l'achat de denrées remet en cause son fonctionnement peu formalisé et ses modalités de contrôles allégées. Il est remplacé en 2014 par le Fead et entre ainsi dans le droit commun des fonds structurels européens.

<sup>9</sup> En raison de la rigueur de l'hiver 1986, la Communauté européenne avait alors pris des mesures ponctuelles visant à recourir aux stocks excédentaires d'intervention des produits agricoles, afin de fournir gratuitement les associations en denrées alimentaires. Ces mesures ont été pérennisées en 1987 à travers la création du Pead, régi par le règlement du Conseil (CE) n°3730/87.

Secours populaire français, la Croix-Rouge française et la Fédération Française des Banques Alimentaires qui les redistribuent ensuite dans leurs réseaux respectifs. Contrairement aux trois autres réseaux, l'activité principale des Banques Alimentaires consiste dans la fourniture de denrées à leurs associations partenaires<sup>10</sup>, les activités de distribution directe, prévues dans leur charte associative depuis 2021, étant encore marginales.

L'offre des associations proposant une aide alimentaire sans contrepartie a progressivement été complétée par celle des épiceries sociales et solidaires qui proposent des denrées moyennant une participation financière des bénéficiaires, dans des espaces aménagés comme des magasins d'alimentation et favorisent la liberté de choix des personnes. Les épiceries sociales sont soit des structures relevant d'un centre intercommunal ou communal d'action sociale (CIAS/CCAS), soit des structures relevant des grandes associations nationales d'aide alimentaire, ou encore des associations indépendantes. Deux associations nationales animent les réseaux : Solidarité alimentaire France - Association nationale de développement des épiceries solidaires (Andès<sup>11</sup>) et, depuis 2021, l'Union des groupements des épiceries sociales et solidaires (Ugess).

Les objectifs de l'aide alimentaire fixés par la loi se sont progressivement enrichis. À l'origine, l'aide alimentaire se définissait uniquement par la fourniture de denrées à des personnes démunies comme le disposait la loi du 27 juillet 2010 de modernisation de l'agriculture et de la pêche (LMAP)<sup>12</sup>.

L'aide alimentaire a ensuite été présentée comme l'un des instruments de la lutte contre le gaspillage alimentaire avec la loi relative à la lutte contre le gaspillage alimentaire du 11 février 2016, dite loi Garot, qui a interdit la destruction des invendus encore consommables et précise le cadre du don de ces invendus aux associations d'aide alimentaire avec une obligation législative de conventionnement entre l'entreprise qui donne (en particulier la grande distribution) et l'association qui reçoit<sup>13</sup>. Si l'aide alimentaire a longtemps été bénéficiaire de ce dispositif, elle l'est beaucoup moins aujourd'hui. En effet, les invendus encore consommables se sont fortement réduits, objectif principal de la loi Garot, avec pour conséquence des approvisionnements d'associations par ce biais moins qualitatifs, plus faibles et plus fluctuants<sup>14</sup>.

La loi pour l'équilibre des relations commerciales dans le secteur agricole et alimentaire et une alimentation saine, durable et accessible à tous, dite Egalim, du 30 octobre 2018, a par ailleurs introduit, dans le code de l'action sociale et des familles, la notion de lutte contre la précarité alimentaire, distincte de l'aide alimentaire car elle vise plus généralement à favoriser

---

<sup>10</sup> Les Banques Alimentaires fournissent notamment la Croix-Rouge française

<sup>11</sup> L'association qui selon les statuts s'appelle Solidarité alimentaire France a gardé la marque Andès lors de sa reprise par le groupe SOS en 2019. Andès est le nom communément utilisé par les acteurs du secteur.

<sup>12</sup> Cette loi a intégré dans le code rural et de la pêche une définition de l'aide alimentaire, sur la base de l'article L. 230-6, qui dispose que « l'aide alimentaire a pour objet la fourniture de denrées alimentaires aux personnes les plus démunies ».

<sup>13</sup> La loi du 11 février 2016 relative à la lutte contre le gaspillage alimentaire, dite loi Garot, avait étendu les objectifs de l'aide alimentaire à la lutte contre le gaspillage alimentaire, en créant l'obligation, pour les magasins alimentaires de plus de 400 m<sup>2</sup>, de proposer une convention de don à des associations pour la reprise de leurs invendus alimentaires encore consommables.

<sup>14</sup> L'étude Ademe d'octobre 2023 « Comprendre les causes des pertes alimentaires au sein des associations de don alimentaire, les mesurer et tester des actions de réduction » établit que 16 % des produits que les associations reçoivent de la grande distribution lors des ramasses doivent être finalement jetés.

l'accès à une alimentation sûre, diversifiée, de bonne qualité et en quantité suffisante aux personnes en situation de vulnérabilité économique ou sociale. L'aide alimentaire devient en parallèle une des composantes de la lutte contre la pauvreté ; elle a pour objet la fourniture de denrées alimentaires, assortie de la proposition d'un accompagnement<sup>15</sup>. Au niveau européen, cette politique est aussi passée du champ de la politique agricole à celui de la politique de cohésion sociale en intégrant le Fonds européen d'aide aux plus démunis (Fead) dans le cadre de la programmation européenne 2014-2021. Ce mouvement s'amplifie avec l'intégration du Fead au FSE+ qui marque une volonté de renforcement des mesures d'accompagnement mises en œuvre par les associations au profit des bénéficiaires.

Enfin, les objectifs de l'aide alimentaire ont encore été élargis récemment aux enjeux de soutien de la filière agricole et des circuits courts avec le lancement en novembre 2022, du programme Mieux manger pour tous (PMMPT).

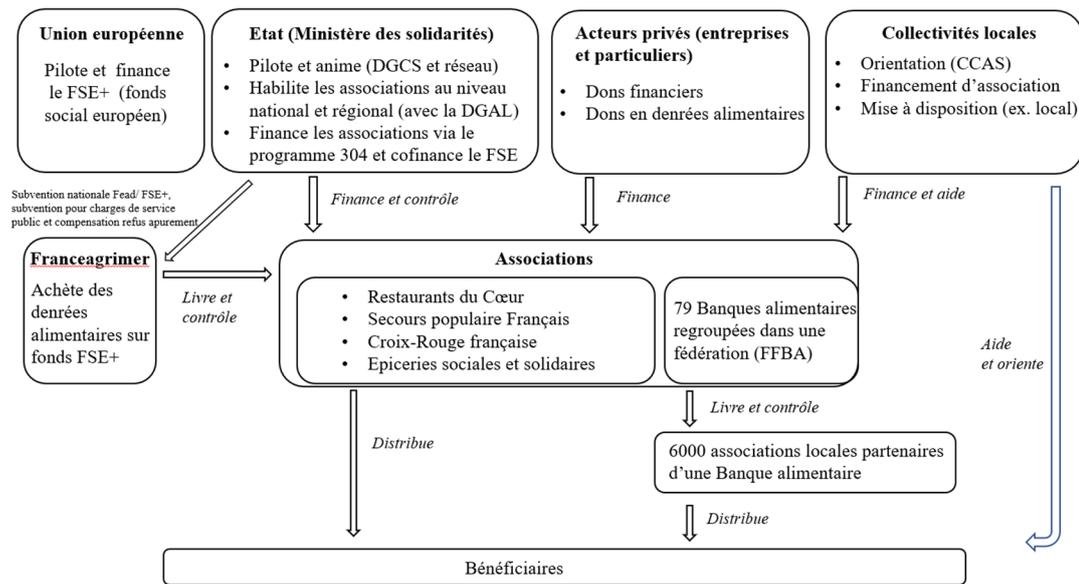
### **1.1.2 Une grande diversité d'acteurs**

L'aide alimentaire mobilise des acteurs privés et publics jouant des rôles complémentaires et interdépendants. L'État finance les associations qu'il habilite via les crédits du programme 304 *Inclusion sociale et protection des personnes* du budget de l'État. Les fonds européens financent des achats de denrées alimentaires et des subventions au fonctionnement des associations via le Fonds social européen plus (FSE+), qui a pris en 2022 la suite du Fonds européen d'aide aux plus démunis (Fead). Les centres intercommunaux et communaux d'action sociale (CIAS/CCAS) peuvent intervenir directement (bons alimentaires, restaurants municipaux...) ou par le biais de subventions à des associations locales. Les associations assurent une part significative de l'organisation matérielle de l'aide alimentaire (gestion des stocks, logistique, distribution, accueil des bénéficiaires, etc.). Les entreprises et personnes physiques interviennent par le biais des dons (dons financiers, mécénat/bénévolat et dons en nature) avec en particulier les grandes et moyennes surfaces de distribution (GMS) qui bénéficient d'une déduction fiscale pour leurs dons aux associations d'aide alimentaire.

---

<sup>15</sup> Art. L. 266-1 et L. 266-2 du CASF.

Schéma n° 1 : les acteurs de l'aide alimentaire



Source : Cour des comptes

### 1.1.3 Une offre de distribution alimentaire reposant sur les réseaux de bénévoles des différentes associations

#### 1.1.3.1 Une diversité de modes de distribution complémentaires

En 2021, sur près de 8 000 sites d'associations distribuant de l'aide alimentaire en nature, 75 % pratiquent la distribution de colis, 20 % sont des épicerie sociale, et 5 % distribuent des repas. Les bénéficiaires s'adressent préférentiellement à un type de distribution plutôt qu'à un autre en fonction de leur situation. Ainsi les personnes seules et les personnes sans logement personnel fréquentent davantage les distributions de repas<sup>16</sup>. La distribution de colis ou paniers alimentaires, s'adresse plutôt aux personnes en mesure de préparer leur repas, voire de cuisiner. Elle consiste soit à remettre directement aux bénéficiaires les produits alimentaires d'une liste préétablie, soit à leur laisser choisir les produits du panier, en libre-service ou dans le respect du cadre visant à assurer l'équilibre nutritionnel du panier.

Les épicerie sociale et solidaires s'adressent aussi à un public ayant un logement. Ce sont des libre-service, qui cherchent à ressembler à des commerces classiques, dans lesquels les personnes bénéficient de denrées qu'elles choisissent contre une faible participation financière, représentant généralement entre 10 et 30 % de la valeur des produits. Pour leurs promoteurs, les épicerie sociale permettraient aux personnes d'être davantage actrices de leur alimentation et de se positionner en tant que consommateurs.

<sup>16</sup> [Insee Références du 22 novembre 2022.](#)

Tableau n° 1 : lieux de distribution des principaux réseaux

Croix-Rouge française	Secours populaire français	Restaurants du cœur	Réseau des Banques Alimentaires	Réseau Andès	Réseau Ugess
588 centres de distribution	1 202 lieux de distribution <i>libre-service de la solidarité</i>	2 333 lieux d'accueil	79 Banques Alimentaires fournissant 6 060 associations, CCAS et épicerie sociales partenaires		
46 dispositifs itinérants « Croix-Rouge Sur Roues »	<i>59 Solidaribus</i>	58 centres itinérants			
74 épicerie sociales	<i>Marchés populaires</i>		1 054 épicerie solidaires	630 épicerie sociales	110 épicerie sociales
4 points alimentation bébé, 30 espaces bébé parents		<i>70 restos bébé et point bébé du cœur</i>			
	49 antennes étudiantes		7 épicerie solidaires pour les étudiants		

Source : Cour des comptes

### 1.1.3.2 Un maillage territorial imparfait, résultant de l'initiative spontanée

2 700 associations sont habilitées à recevoir des concours financiers au titre de l'aide alimentaire, dont 19 au niveau national. Ainsi, depuis 2019, l'État a financé entre 346 et 911 associations par an (cf. *infra*). Pour autant, l'État n'intervient pas directement dans la stratégie de développement et de distribution des associations au plan territorial. La décision de création et d'implantation de nouveaux lieux de distribution relève exclusivement de la volonté des associations et de leur capacité à mobiliser des bénévoles.

Les quatre grands réseaux associatifs sont présents sur le territoire national métropolitain (588 centres de distribution pour la Croix-Rouge française, 1 202 lieux de distribution au Secours populaire français et 2 333 centres des Restaurants du cœur auxquels il faut ajouter le réseau des 79 Banques Alimentaires) autour d'organisations à l'échelle régionale et/ou départementale. Ils cherchent pour certains à compléter leur offre pour répondre aux besoins sur un maximum de territoires, même si aucune règle ne leur impose. La Croix-Rouge française, qui dispose au moins d'une unité d'aide alimentaire par département, a mis en place un *programme mobilité* afin d'identifier les territoires dont le maillage mériterait d'être renforcé et de mettre en œuvre les solutions d'aller-vers ou d'emmener-vers sur ces derniers. La Haute-Garonne, le Cantal et l'Essonne sont identifiés comme territoires d'expérimentation et de modélisation. Le Secours populaire français, en plus de ses 1 300 permanences d'accueil, de solidarité et relais Santé, développe des dispositifs de solidarité mobile (Solidaribus). Les Restaurants du cœur ont également déployé 65 centres itinérants.

Les épiceries sociales<sup>17</sup> appartiennent, pour certaines, aux grandes associations nationales mais sont le plus souvent des associations indépendantes. L'Andès en tant qu'animateur de réseau, se donne comme objectif de favoriser des implantations cohérentes au regard des besoins locaux, grâce à des chargés de développement locaux. Aujourd'hui la couverture du territoire en épiceries sociales et solidaires est assez concentrée sur quelques départements<sup>18</sup>.

Il n'existe cependant pas de cartographie systématique des besoins et de l'offre, au-delà des cartographies réalisées par chaque association et réseau, et il est à ce jour impossible d'objectiver la couverture du territoire, d'identifier les zones blanches d'offre d'aide alimentaire ou d'éviter d'éventuels doublons sur un même territoire. Ce diagnostic, bien identifié par l'État comme par les associations, a donné lieu à un début de réponse, qui sera examiné en partie 3 du présent rapport.

Au plan local, des cartographies ont été élaborées sur certains territoires, financées par l'État et/ou les collectivités locales<sup>19</sup>. La principale à l'échelle nationale, est *Soliguide*<sup>20</sup> portée par l'association *Solinum*, qui recense les dispositifs sociaux dont ceux dédiés à la lutte contre la précarité alimentaire<sup>21</sup>. Mais l'outil est une aide à l'orientation des personnes et non un outil d'organisation de l'offre d'aide alimentaire puisque ce guide ne donne aucune information sur les capacités d'accueil et de distribution.

### 1.1.3.3 Le rôle central des bénévoles dans l'aide alimentaire

Les principales associations constituant les réseaux d'aide alimentaire sont, en termes de ressources humaines, caractérisées par un emploi salarié plutôt limité, et des effectifs bénévoles importants.

**Tableau n° 2 : nombre de salariés et de bénévoles dans les principaux réseaux d'aide alimentaire en 2023**

	La Croix-Rouge française	Les Restaurants du cœur- Les relais du cœur	Le réseau des Banques Alimentaires (FFBA et BA)	Le Secours populaire français	Andès
<b>Nombre de salariés</b>	17 000 salariés (toutes missions confondues)	591 salariés en CDD CDI et	638 salariés	642 salariés	187 salariés, dont 123 salariés en insertion

<sup>17</sup> Hors épiceries sociales créées et gérées par les CCAS/CIAS.

<sup>18</sup> D'après l'Andès cinq départements (59, 62, 13, 76, 33) représentent à eux seuls plus de 28 % du réseau et 11 départements métropolitains ne disposent d'aucune épicerie solidaire adhérente à l'Andès.

<sup>19</sup> Alisol pour la région Grand-Est (<https://alimentation-solidaire.org/>) ou Siilab pour les Hauts de France ([Voir Siilab](#)). Elles s'inscrivent le plus souvent dans une démarche de diagnostic approfondi des besoins, ressources, et de l'offre de chaque territoire, par exemple en Ile de France ([Précarité alimentaire en Ile de France \(credoc.fr\)](#)).

<sup>20</sup> <https://soliguide.fr/fr>

<sup>21</sup> Son déploiement conjugué approche territoriale, avec à date 33 départements couverts grâce à des financements de l'État et/ ou des collectivités (pour la tenue d'un annuaire local exhaustif), et approche nationale, avec un partenariat en particulier avec les Restos du cœur dont l'ensemble des antennes sont recensées dans l'annuaire géolocalisé Soliguide.

	La Croix-Rouge française	Les Restaurants du cœur- Les relais du cœur	Le réseau des Banques Alimentaires (FFBA et BA)	Le Secours populaire français	Andès
		813 salariés en insertion			
<b>Bénévoles</b>	65 000 bénévoles (toutes missions confondues)	73 000 bénévoles réguliers 25 000 occasionnels	7 767 bénévoles (dont 97 à la FFBA) auxquels il faut ajouter les bénévoles des associations partenaires	90 000 (toutes mission confondues)	27 bénévoles (les ambassadeurs départementaux du réseau Andès) 10 500 bénévoles dans les épicerie du réseau

Source : Cour des comptes

Le bénévolat représente une ressource incontournable pour les associations tant pour les missions d'aide alimentaire que d'accompagnement des personnes. Les bénévoles assurent dans des lieux de distribution, la manutention, la gestion des stocks, l'évaluation des besoins, parfois l'achat des denrées, avec des outils de qualité variable selon les réseaux, allant du simple fichier Excel au logiciel de gestion.

En matière de formation des bénévoles, chaque réseau construit son offre mais doit *a minima* dispenser la formation en matière d'hygiène et de traçabilité des denrées, obligation exigée pour l'habilitation des structures. D'autres formations s'imposent de fait, telles que le respect du cadre réglementaire de l'aide alimentaire, les compétences relatives à la gestion de stocks ou à la logistique, l'éthique liée à la possibilité de se servir directement dans les stocks.

Au-delà de ce cadre obligatoire, les différentes associations têtes de réseau ont développé un panel de formation assez diversifié et adapté à la diversité des missions qu'elles confient aux bénévoles, appelant de leur part un investissement personnel conséquent. Or ces exigences en temps et en capacité à se former peuvent être un frein au renouvellement des viviers de bénévoles. Par ailleurs, selon certains acteurs comme la Croix-Rouge française, la stratégie de montée en compétences des bénévoles trouve nécessairement une limite, dans la mesure où le niveau de compétences attendu est celui correspondant à des missions salariées.

En outre, le baromètre Ifop<sup>22</sup> sur le bénévolat de 2023 observe un repli continu du bénévolat chez les 65 ans et plus qui représentent 25 % des bénévoles. Ce pourcentage était de 31 % en 2010. Dans le même temps, il est constaté un engagement croissant des moins de 35 ans (de façon régulière ou occasionnelle). Ces évolutions dans le profil des bénévoles obligent les associations à repenser les formes d'engagement entre les bénévoles réguliers et les bénévoles occasionnels notamment, les jeunes actifs ayant davantage de contraintes horaires que les retraités. Cela suppose aussi pour les associations de faire évoluer leurs modes de recrutement, en développant leur visibilité dans les media et les réseaux sociaux par exemple, et à développer une stratégie de soutien à l'engagement et à la fidélisation de leurs bénévoles.

<sup>22</sup> Les français et le bénévolat en 2023, Ifop.

Dans les fonctions d'administration, pour répondre à une partie de ces exigences de professionnalisation, certaines associations ont recours au mécénat de compétence. Il leur permet de bénéficier de l'expertise et de la compétence de personnes qualifiées mises à disposition par une entreprise, qui en contrepartie en retire un avantage fiscal.

L'aide alimentaire est donc très largement dépendante du bénévolat, dans les fonctions opérationnelles comme de direction, ce qui constitue un facteur de fragilité, malgré l'investissement important des associations dans son encadrement.

#### 1.1.3.4 Des associations contraintes de diversifier leurs approvisionnements

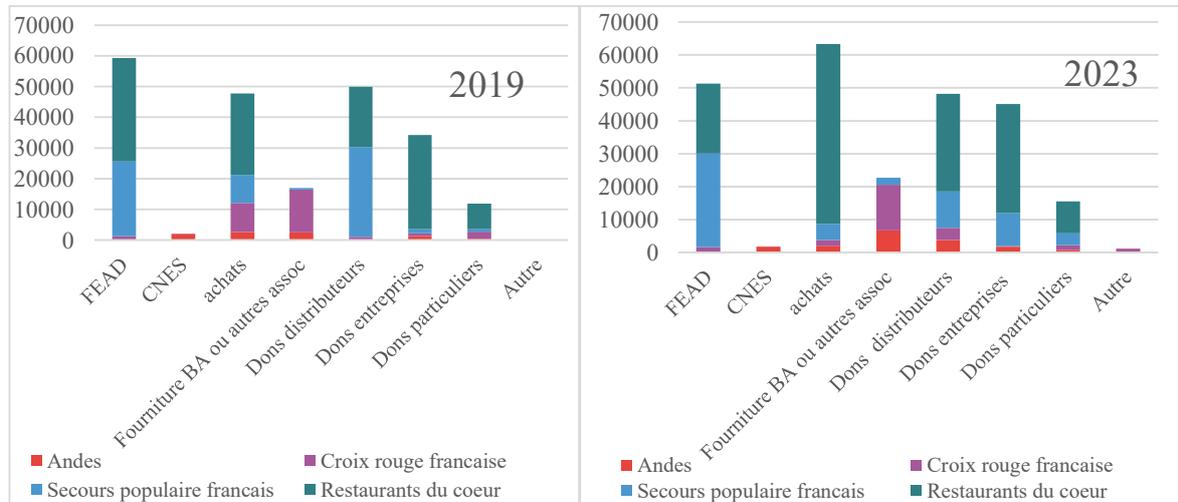
En volume, la part des dons des distributeurs dans les approvisionnements des associations reste stable depuis 2019. Mais les associations ont indiqué, dans le cadre de la présente enquête, une baisse de leur qualité nutritionnelle. Les dons de produits frais ont diminué avec les pratiques de vente en « anti gaspi », au profit de dons de produits ultra transformés ou de sucreries<sup>23</sup>. Or quelles que soient la qualité et la composition nutritionnelle des produits, l'avantage fiscal accordé au donateur est le même.

Ce sont donc les produits frais (laitage, viande, poisson, fruits et légumes), également les plus coûteux en logistique (respect de la chaîne du frais et conditions de conservation), qui sont achetés par les associations qui visent à assurer l'équilibre alimentaire au sein des denrées qu'elles distribuent. Les associations ont également fait part d'une concurrence entre elles pour obtenir les dons des distributeurs et des entreprises.

De fait, la part des achats dans l'approvisionnement des associations d'aide alimentaire a tendance à augmenter. Cette tendance a par ailleurs été encouragée par la hausse des crédits du budget de l'État et notamment de son programme Mieux manger pour tous qui subventionne les achats de produits frais (voir *infra*).

---

<sup>23</sup> Par exemple, les importants volumes de chocolat de Noël et d'œufs de Pâques donnés chaque année aux associations par la grande distribution.

**Graphique n° 1 : sources d'approvisionnement des principaux réseaux d'aide alimentaire en 2019 et 2023 (en tonnes)**

Source : Cour des comptes à partir des données du SI-AA

Les approvisionnements font peser des coûts logistiques sur les structures, qu'il s'agisse des coûts de transport des denrées (achetées ou données), de manutention ou de stockage. De façon schématique, deux types d'organisation existent au sein des associations. Un premier modèle fondé en partie sur le salariat de personnels recrutés selon leurs compétences techniques, avec un recours aux bénévoles pour la distribution (les Restaurants du cœur, La Croix-Rouge française) et un second, qui intègre les bénévoles dans toutes les fonctions, des approvisionnements à la distribution (Secours populaire français, Fédération Française des Banques Alimentaires). Les Restaurants du cœur disposent d'un schéma logistique national professionnalisé avec six entrepôts nationaux et 98 entrepôts départementaux dont la localisation a été optimisée au regard des flux, quand la Fédération Française des Banques Alimentaires et le Secours populaire français disposent de plus de 200 entrepôts chacune, entrepôts qui peuvent changer en cours de campagne.

De fait, la Fédération Française des Banques Alimentaires et le Secours populaire français sont les principaux bénéficiaires de l'évolution récente favorable des conditions d'achat de Franceagrimer (baisse du coût de transport dans le prix proposé par les soumissionnaires, meilleur remplissage des camions, contrôles des palettes fournisseur à réception par le prestataire logistique) quand les Restaurants du cœur profitent principalement des seules économies d'échelle liées à la mutualisation des achats.

La complexité et la technicité de ces chaînes logistiques, propres à chaque association, rendent difficiles pour les services de l'État local, par exemple, de juger de la pertinence d'une demande de subvention d'une association locale pour l'acquisition d'un nouveau camion frigorifique dont l'usage pourrait dans les faits n'être que très marginal<sup>24</sup>.

<sup>24</sup> Exemple cité par les services d'une Ddets lors de la présente enquête.

#### 1.1.4 Un soutien de l'État et des fonds européens croissant qui prend des formes variées, mais demeure minoritaire

Le paysage associatif, tel qu'il existe aujourd'hui est la résultante des modes historiques d'approvisionnement et de financement des associations d'aide alimentaire.

Les denrées distribuées par les associations sont pour une part des denrées achetées sur les crédits des fonds européens (achats centralisés par Franceagrimer) qui sont réservées aux quatre associations partenaires du programme Fead/FSE+ que sont les Restaurants du cœur, la FFBA, La Croix-Rouge française, le Secours populaire français et qui les redistribuent à leur réseau. C'est donc au titre de leur éligibilité aux fonds européens que les quatre associations nationales sont identifiées comme têtes de réseau<sup>25</sup> pour la distribution de ces denrées allouées gratuitement, et bénéficient également à ce titre d'une contribution au financement de leur circuits logistique (« forfait logistique »). Ces fonds représentent 554,8 M€ sur l'ensemble de la programmation 2014-2021, soit 69,35 M€ par an en moyenne.

L'État subventionne par ailleurs les associations et les achats de denrées avec les crédits de l'action 14 *aide alimentaire* du programme 304 *Inclusion sociale et protection des personnes*. Ce soutien représente en moyenne 115,46 M€ par an entre 2019 et 2022, montant en forte progression sur cinq ans (+ 172 %), avec notamment le programme Mieux manger pour tous (60 M€) en 2023.

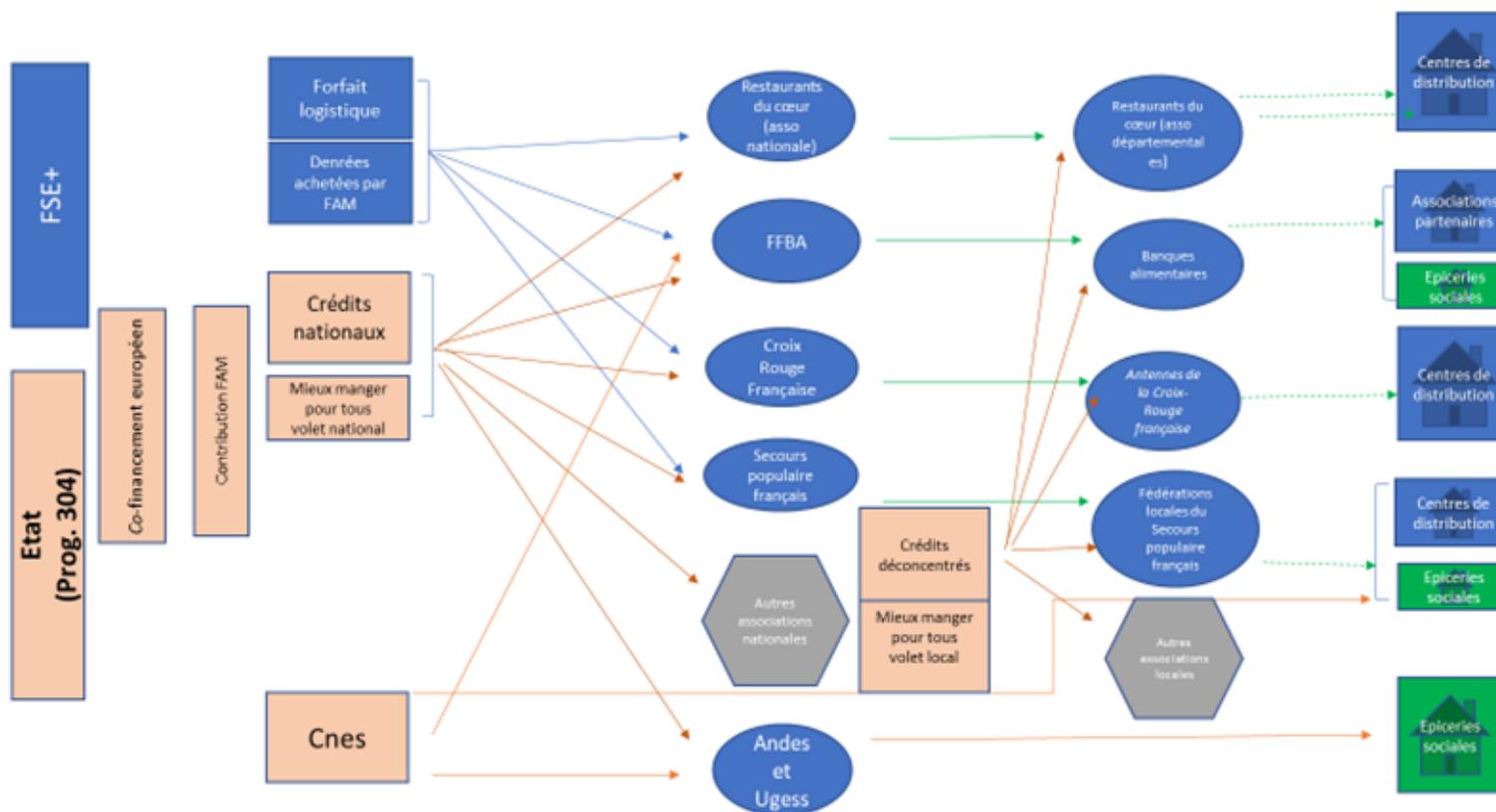
L'État subventionne aussi sur ce programme budgétaire les épiceries sociales et solidaires qui sont des dispositifs faisant appel à une participation financière du bénéficiaire. Ils ne peuvent donc pas émarginer sur les crédits Fead/FSE+, en vertu du principe de gratuité des denrées distribuées prévu dans les lignes directrices de l'Union européenne. Aussi, depuis 2014, l'État les soutient-il à travers une enveloppe spécifique dédiée à l'approvisionnement en denrées, le crédit national aux épiceries sociales (Cnes), qui représentait 9,4 M€ en 2023. La délégation de crédits du Cnes est à 90 % effectuée en faveur du réseau des Banques Alimentaires (585 épiceries sociales) et de l'Andès (531 épiceries) et depuis 2021 également à l'Union des groupements des épiceries sociales et solidaires (Ugess), second réseau d'animation d'épiceries sociales

Suite à la rédaction d'une charte des épiceries sociales et solidaires en 2020, les crédits délégués aux associations têtes de réseau ont été réservés à l'approvisionnement des épiceries sociales signataires de celle-ci. Ce dispositif a été encadré par des conventions d'animation de la charte définissant le rôle des réseaux nationaux (associatifs et UNCCAS) et de la direction générale de la cohésion sociale (DGCS), ainsi que des conventions d'attribution des crédits. Ces conventions prévoient que les crédits doivent être utilisés pour l'achat des denrées, et dans des proportions limitées, pour d'autres postes de dépenses tels que les effectifs affectés au pilotage et au suivi des marchés, à l'animation du réseau notamment, et depuis 2020, aux produits de première nécessité non alimentaires.

---

<sup>25</sup> Arrêté du 3 décembre 2021 relatif à la liste des personnes morales retenues pour bénéficier des denrées obtenues des crédits du Fonds social européen plus (FSE+) en faveur de la lutte contre la privation matérielle prévu par le règlement (UE) 2021/1057 du Parlement européen et du Conseil du 24 juin 2021 instituant le Fonds social européen plus (FSE+)

Schéma n° 2 : les financements de l'État et les fonds européens pour l'aide alimentaire en 2023



Source : Cour des comptes

Les denrées distribuées sont aussi constituées des dons de producteurs, de distributeurs communément appelés *la ramasse*, représentant 168 254 tonnes de denrées en 2023, évalués à 352 M€ par an, et donnant lieu à un avantage fiscal estimé à 200 M€ au bénéfice de ces entreprises (annexe n° 4). S'y ajoutent les dons en nature des particuliers (24 774 tonnes).

Enfin, les denrées distribuées sont aussi issues d'achats sur ressources propres de l'association, qui peuvent en partie être issues de la générosité du public. La générosité du public représente en effet une part importante des ressources financières des associations d'aide alimentaire. Elle représente 9 % des ressources de la Croix-Rouge française, 20 % des ressources de la Fédération Française des Banques Alimentaires, 42 % des ressources du Secours populaire français et 62 % des ressources des Restaurants du cœur en 2023 (annexe n° 2).

**Tableau n° 3 : sources de financement de l'aide alimentaire**

<i>Source de financement de l'aide alimentaire</i>	<i>Montant annuel</i>
<i>Fonds européens (1)</i>	<i>69 M€</i>
<i>Budget de l'État programme 304 (2)</i>	<i>115 M€</i>
<i>Dons (en nature ou donnant lieu à des achats de denrées) (3)</i>	<i>540 M€</i>
<i>Dépenses fiscales estimée sur les dons (3)</i>	<i>317 M€</i>
<i>CCAS et CIAS (4)</i>	<i>Entre 200 et 260 M€</i>
<i>Valorisation du bénévolat (5)</i>	<i>500 M€</i>

(1) Moyenne annuelle FEAD+REACT 2014-2021

(2) Moyenne annuelle 2019-2023

(3) Estimation 2022 cf supra

(4) Estimation Igas 2020

(5) Estimation Sénat 2018 à partir des données transmises par les quatre associations nationales (le réseau des Banques Alimentaires et les 5 400 structures partenaires, les Restaurants du cœur, le Secours populaire français et la Croix-Rouge française)

Source : Cour des comptes

Ainsi, le budget de l'État et les fonds européens représentent en moyenne 184 M€ par an. La dépense fiscale attachée aux dons, estimée à 317 M€, est importante mais n'offre pas d'effet de levier à l'État pour orienter son usage. Au regard de ce que représentent les dons (540 M€), le bénévolat (estimée à 500 M€), et la contribution des collectivités locales (entre 200 et 260 M€), l'État n'est donc pas le principal contributeur de cette aide alimentaire, du moins en ce qui concerne les financements lui donnant véritablement voix au chapitre.

## 1.2 Une activité qui s'est fortement accrue alors que les bénéficiaires restent mal connus et les modalités de leur accompagnement non définies

### 1.2.1 Insécurité alimentaire et mesures de la pauvreté, des indicateurs indirects des besoins

Dimensionner le soutien de l'État supposerait de pouvoir objectiver les besoins et même de définir des conditions d'accès de manière rigoureuse (voir *infra*). Or, si plusieurs indices accréditent l'idée d'une hausse du nombre de personnes susceptibles de recourir à une telle aide, les besoins en aide alimentaire et leur évolution ne peuvent être évalués qu'indirectement, par l'intermédiaire d'autres concepts tels que ceux d'insécurité alimentaire ou de grande pauvreté monétaire.

L'insécurité alimentaire se caractérise par opposition à la sécurité alimentaire définie en 1986 par la Banque mondiale comme « *l'accès pour tous et en tout temps à une alimentation suffisante pour une vie active et en bonne santé* ». En France, le Conseil national de l'alimentation (CNA) définissait en 2012 l'insécurité alimentaire comme « *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* ».

L'insécurité alimentaire est approchée à partir de questions permettant de repérer les individus dans cette situation. Peu d'études existent et les dernières ont été réalisées à partir de données recueillies il y a plus de dix ans pour les études individuelles nationales des consommations alimentaires (INCA) de l'Agence nationale de sécurité sanitaire de l'alimentation, et cinq ans pour les enquêtes statistiques sur les ressources et les conditions de vie (SRCV) de l'Insee. De plus, ces études excluent les ménages vivant dans des habitations mobiles, résidant en collectivité ou sans domicile fixe (étudiants, population dans des centres d'hébergement...), pourtant potentiellement très concernées.

Selon l'étude individuelle nationale des consommations alimentaires 3 (INCA3) publiée en juin 2017<sup>26</sup>, 11 % à 13 % des ménages (soit environ 7,7 millions de personnes) vivant en France métropolitaine se perçoivent en situation d'insécurité alimentaire<sup>27</sup>.

---

<sup>26</sup> L'étude INCA3 a été réalisée entre février 2014 et septembre 2015, à partir d'un échantillon représentatif de l'ensemble des individus résidant en France métropolitaine (hors Corse) et vivant dans un ménage ordinaire (donc hors les ménages vivant dans des habitations mobiles ou résidant en collectivité). Dernières données disponibles, cette étude n'a pas été renouvelée.

<sup>27</sup> L'indicateur est construit à partir d'une question sur la situation d'insécurité alimentaire perçue par l'individu interrogé : « Parmi les quatre situations suivantes, quelle est celle qui correspond le mieux à la situation actuelle de votre foyer ? : 1. Il vous arrive souvent de ne pas avoir assez à manger (insécurité alimentaire sur le plan quantitatif) ; 2. Il vous arrive parfois de ne pas avoir assez à manger (insécurité alimentaire sur le plan quantitatif) ; 3. Vous avez assez à manger, mais pas toujours les aliments que vous souhaiteriez (insécurité alimentaire sur le plan qualitatif) ; 4. Vous pouvez manger tous les aliments que vous souhaitez » (sécurité alimentaire).

Le lien entre ces personnes en insécurité alimentaire et les bénéficiaires de l'aide alimentaire n'est pas automatique. L'aide alimentaire n'est en effet pas pensée comme un droit mais comme une possibilité ; les bénéficiaires de l'aide alimentaire sont d'abord les personnes qui se sont rapprochées des réseaux de distribution.

Les personnes en insécurité alimentaire n'y ont pas toutes nécessairement recours. Le non recours à l'aide alimentaire est estimé élevé<sup>28</sup> : selon le Credoc, il toucherait une personne sur deux déclarant n'avoir pas toujours assez à manger (16 % de la population), les deux principaux freins déclarés à la fréquentation de l'aide alimentaire seraient la gêne ou la honte, et le fait de ne pas avoir droit à l'aide alimentaire (35 % chacun). Une personne sur cinq déclare aussi ne pas y avoir recours faute de savoir où la trouver.

### **Insécurité alimentaire et pauvreté monétaire**

Une étude réalisée par l'Observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion sociale à partir des données de l'étude INCA2<sup>29</sup> a permis d'identifier les raisons (manque de temps, d'argent, difficultés de mobilité, ...) pour lesquelles les répondants se situaient en insécurité alimentaire<sup>30</sup>.

Les raisons financières étaient souvent le facteur déterminant de l'insécurité alimentaire. Elles étaient citées par 12 % des adultes vivant dans un foyer en situation d'insécurité alimentaire, groupe qui ne recouvre pas complètement les personnes en situation de pauvreté monétaire (en 2007, le taux de pauvreté à 60 % en France métropolitaine était de 13,4 %, le taux de pauvreté à 40 % était de 2,8 %<sup>31</sup>). Ainsi :

- seules 21 % des personnes vivant dans un foyer ayant un revenu inférieur au seuil de pauvreté se déclaraient en situation d'insécurité alimentaire pour raisons financières,
- près d'une personne sur dix vivant dans un foyer ayant un revenu supérieur à ce seuil se déclarait également en situation d'insécurité alimentaire (8 % des répondants).

Ces dernières étaient plus jeunes que les autres et en majorité des femmes : « Malgré un revenu supérieur en moyenne au seuil de pauvreté, elles semblent devoir plus souvent faire face seule à des dépenses hors alimentation élevées, notamment pour le logement, mais aussi pour le tabac, et à des contraintes importantes en termes d'accès aux soins et à l'alimentation ».

En 2012, le CNA recommandait, dans son avis n° 72 « Aide alimentaire et accès à l'alimentation des populations démunies en France » de « mieux identifier les personnes en situation d'insécurité alimentaire afin d'adapter les aides proposées à leurs attentes et à leurs besoins ».

---

<sup>28</sup> [La débrouille des personnes qui ne mangent pas toujours à leur faim \(credoc.fr\)](https://www.credoc.fr/la-debrouille-des-personnes-qui-ne-mangent-pas-toujours-a-leur-faim).

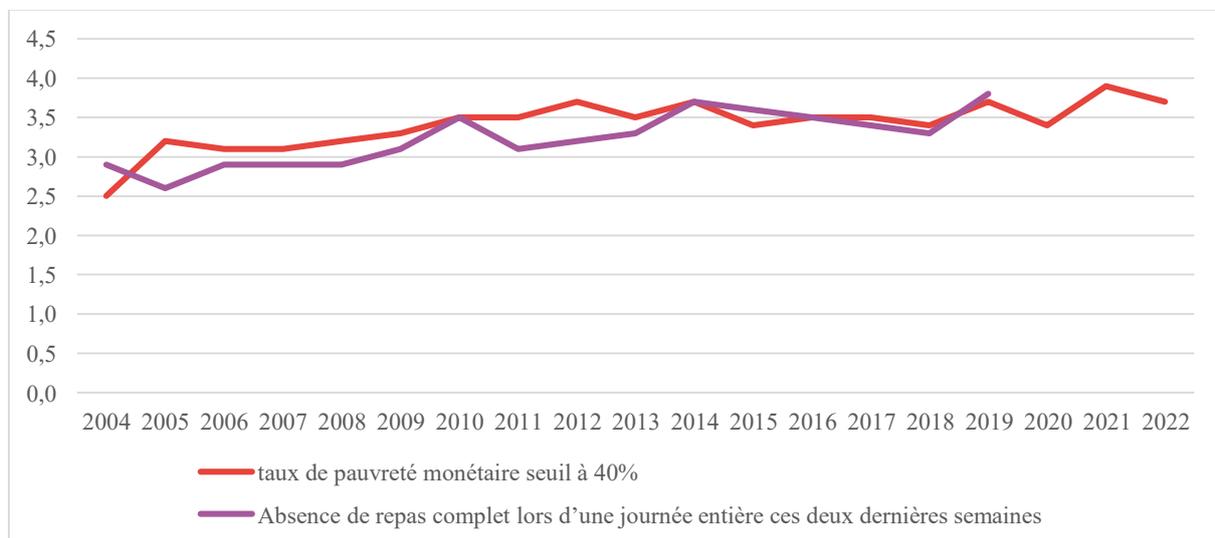
<sup>29</sup> N. Darmon, A. Bocquier, F. Vieux, F. Caillavet, L'insécurité alimentaire pour raisons financières en France, Les travaux de l'Observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion sociale (ONPES), 2009-2010.

<sup>30</sup> Souvent ou parfois ne pas avoir assez à manger ou avoir assez à manger mais pas toujours les aliments souhaités pour une question d'argent.

<sup>31</sup> Source : Insee. Le taux de pauvreté est fixé à 60 % du niveau de vie médian (soit un revenu disponible de 1 216 euros par mois pour une personne vivant seule en 2022). La grande pauvreté est définie au seuil de 40 %.

L'Insee a mesuré, de 2004 à 2019, un indicateur de pauvreté en conditions de vie des ménages<sup>32</sup> à partir de 27 items dont l'un porte sur l'absence de repas complet lors d'une journée entière les deux dernières semaines précédant l'enquête. En 2019, le taux de ménages déclarant une privation de repas s'élève à 3,8 % (2,9 % en 2014). Les situations les plus à risque sont les familles monoparentales (8,5 % en 2019, 7,3 % en 2004), les personnes au chômage (21,6 % en 2019, 14,2 % en 2004), vivant dans une agglomération entre 20 000 et 200 000 habitants (4,9 % en 2019) ou âgées de 45 à 59 ans (4,7 %). Le profil de ces ménages est proche de celui rencontré dans les études INCA, sans se recouper complètement, notamment en ce qui concerne l'âge (4 %, chiffre proche de la moyenne, des moins de 30 ans se déclarent en privation de repas). Sur la période, l'item « absence de repas lors d'une journée entière ces deux dernières semaines » pouvait être rapproché du taux de pauvreté monétaire défini comme un revenu inférieur à 40 % du niveau de vie médian : ce niveau de revenu est donc la marque de situations de difficultés avérées à se nourrir.

**Graphique n° 2 : taux de personnes déclarant une privation de repas et taux de pauvreté monétaire à 40 %**



Source : Insee. Enquête SRCV 2004-2019 et taux de pauvreté selon le seuil de pauvreté

Le baromètre de la pauvreté et de la précarité, réalisé chaque année depuis 2007 par Ipsos pour le Secours populaire français<sup>33</sup> indique qu'en 2024, près d'un tiers des personnes interrogées dit avoir rencontré des difficultés financières pour se procurer une alimentation saine permettant de faire trois repas par jour (+ cinq points par rapport à 2019).

<sup>32</sup> Sources : Insee. Enquêtes statistiques sur les ressources et les conditions de vie. L'indicateur de pauvreté en conditions de vie des ménages mesure la part de la population incapable de couvrir les dépenses liées à au moins huit éléments de la vie courante sur 27 considérés comme souhaitables, voire nécessaires, pour avoir un niveau de vie acceptable.

<sup>33</sup> « Baromètre de la pauvreté et de la précarité ». En 2024, l'enquête a été réalisée auprès de 996 personnes constituant un échantillon représentatif de la population française âgée de 16 ans et plus.

### Principaux résultats du baromètre de la pauvreté depuis 2019<sup>35</sup>

Rencontrez-vous des difficultés financières pour vous procurer une alimentation saine vous permettant de faire trois repas par jour ?

Part des personnes ayant répondu « oui, beaucoup » et « oui, un peu » à la question :

2019 : 25 % – 2020 : 23 % – 2021 : 30 % – 2022 : 29 % – 2023 : 32 % – 2024 : 30 %.

Part des personnes ayant répondu « oui » et dont le revenu mensuel net du foyer est inférieur à 1 200 € : 61 % en 2024 (59 % en 2019),

Part des personnes ayant répondu « oui » et habitant dans une métropole moyenne et dans une aire rurale : 36 % en 2024 (31 % en banlieue, 29 % en périurbain, 23 % en grande métropole),

Part des personnes déclarant, en 2024, faire appel « à des associations qui [les] aident pour pouvoir [se] nourrir depuis ces deux dernières années » ?

Régulièrement : 3 % - Parfois : 6 % – Rarement : 8 % – Jamais : 83 %

Taux de pauvreté et précarité alimentaire, et *a fortiori* besoins en matière d'aide alimentaire, ne se recoupent pas entièrement, ne serait-ce que parce qu'à revenus équivalents, des famille modestes peuvent connaître des situations différentes au regard de la réalité de leurs charges. Certaines associations tentent d'en tenir compte en définissant une éligibilité sur la base du calcul d'un « reste à charge », en partie déclaratif.

Si le nombre de recourants à l'aide est estimé à un peu plus de 3 millions de personnes par l'Insee (voir *infra*), ce chiffre est nettement inférieur au nombre de personnes pauvres au seuil de 60 % du revenu médian (9,1 millions de personnes selon l'Insee, du même ordre de grandeur que les personnes déclarant ne pas avoir toujours assez à manger), mais supérieur au nombre de personnes en grande pauvreté (revenus inférieurs au seuil de 40 % du revenu médian, 2,35 millions de personnes, du même ordre de grandeur que le nombre de personnes déclarant ne pas avoir mangé de repas complet pendant au moins une journée lors des deux dernières semaines).

De manière évidente, parmi les bénéficiaires de l'aide alimentaire, certains le sont à titre ponctuel, d'autre de manière récurrente ; mais les données manquent pour effectuer le départ entre différents profils de recours.

## 1.2.2 Des associations qui font face à un surcroît de demande d'aide alimentaire, dont elles définissent elles-mêmes les conditions d'accès

### 1.2.2.1 Des associations qui décident des conditions d'accès à l'aide alimentaire qu'elles délivrent

L'aide alimentaire financée par l'État et les fonds européens comprend d'une part l'aide alimentaire ponctuelle et inconditionnelle, sous forme de colis d'urgence ou de repas, notamment à destination des publics à la rue, qui ne nécessite pas d'inscription. En 2012, l'Insee estimait à 143 000 le nombre de personnes privées de domicile (personnes sans abri, en habitation de fortune, en hébergement collectif, à l'hôtel, en centre d'accueil de demandeurs

d'asile ou hébergés dans un logement associatif). Ce chiffre s'élèverait aujourd'hui à plus de 330 000 selon certains observateurs associatifs<sup>34</sup>, étant entendu que pour certaines d'entre elles telles que les personnes hébergées en centre, les besoins alimentaires sont en principe déjà couverts par leur mode de prise en charge.

Ce champ comprend aussi l'aide alimentaire « régulière » sous la forme de distribution de colis ou de panier de denrées, qui doit donner lieu à une inscription auprès de l'association et ouvre droit à un accompagnement du bénéficiaire. La procédure d'habilitation (nationale comme régionale), nécessaire à une personne morale de droit privé qui souhaite obtenir des financements publics en numéraire ou en nature au titre de l'aide alimentaire, impose à l'association de décrire les modalités d'inscription des personnes et les critères d'accès pris en compte. Toutefois, ni cadre pré déterminé, ni référentiel n'existent pour ce faire.

Les règles d'éligibilité à l'aide alimentaire sont donc différentes selon les associations. Les Restaurants du cœur définissent chaque année un barème national qui s'impose à l'ensemble de ses centres de distribution. Ce barème détermine, selon la composition familiale, le montant de ressources<sup>35</sup> disponibles après déduction des charges<sup>36</sup>, à ne pas dépasser pour être éligible à l'aide alimentaire. Les pièces justificatives apportées par les personnes permettent aux bénévoles de renseigner la situation des personnes à l'inscription. Néanmoins, si les demandeurs ne peuvent pas fournir les documents au regard de leur situation (personnes sans logement fixe ou en situation irrégulière par exemple), l'inscription se fait sur une base déclarative. Si les ressources disponibles dépassent le barème, les personnes ne peuvent bénéficier de l'aide alimentaire<sup>37</sup>, avec toutefois la possibilité d'obtenir un colis de dépannage. À titre exceptionnel, une famille hors barème, dans la limite de 10 % de dépassement de celui-ci, pourra voir son dossier étudié par l'équipe du centre et, en cas de décision positive, obtenir une dotation dite minorée.

La Croix-Rouge française a défini une formule nationale pour calculer le *reste pour vivre* mais laisse à l'échelon local la responsabilité de définir le niveau ouvrant droit à l'aide alimentaire, afin de tenir compte, selon l'association, de la disparité des réalités économiques et sociales à l'échelon d'un territoire.

Au Secours populaire français, sont éligibles les bénéficiaires des minima sociaux, les personnes identifiées par les services sociaux comme ayant besoin d'un soutien, les personnes dont la situation « exceptionnellement dramatique » engendre un endettement caractérisé, et les personnes dont les « ressources disponibles pour vivre » calculées à partir du recueil des charges et ressources de leur foyer, sont situées au-dessous d'un ratio défini localement. Ce ratio est considéré comme un outil de diagnostic sans être le critère déterminant de décision.

---

<sup>34</sup> [L'état du mal logement en France en 2024](#), Fondation Abbé Pierre.

<sup>35</sup> Sont prises en compte l'ensemble des sommes entrant dans les ressources régulières des familles, qu'il s'agisse de ressources reçues par le foyer ou de ressources perçues à titre individuel par les membres du foyer : les salaires, les pensions alimentaires, les aides sociales dont les aides au logement, et le RSA. Ne sont pas prises en compte les aides de nature exceptionnelle ou ponctuelles (ex : l'allocation de rentrée scolaire).

<sup>36</sup> Sont pris en compte dans les charges les frais liés au logement : le montant du loyer hors charges, de la mensualité du remboursement du prêt d'accession à la propriété ou le droit de place (caravane) ; le montant mensuel des charges locatives ou de copropriété ; les charges d'énergie et de fluides ; les pensions alimentaires versées ; en cas d'endettement sont pris en considération les demandeurs dont les ressources restantes, avant déduction des mensualités du remboursement de la dette, ne dépassent pas le double du barème.

<sup>37</sup> Représente entre 5 % et 8 % des demandes d'inscription selon les années.

Certaines associations se positionnant en animation de réseau, comme la FFBA, se sont dotées de principes guidant mais non contraignants. Ainsi dans les associations et centres communaux d'action sociale (CCAS) partenaires des Banques Alimentaires, le principe est que les personnes sont orientées par les travailleurs sociaux, et en cas de présentation spontanée des personnes, les partenaires procèdent au diagnostic de leur situation socio-économique selon des critères (pauvreté monétaire ou pauvreté en conditions de vie) et prévoient une évaluation motivée de la situation individuelle du bénéficiaire pour déterminer la fréquence, la durée et la quantité de produits distribués. Les règles doivent être écrites et formalisées dans les conventions de partenariats que celles-ci signent avec les Banques Alimentaires.

Les épiceries sociales du réseau de l'Andès sont invitées à définir des « critères, notamment financiers » d'éligibilité des personnes mais l'Andès ne fournit pas de grilles indicatives à ses adhérents. Dans 90 % des épiceries solidaires de ce réseau, le critère du *reste à vivre* est privilégié, mais chaque épicerie définit les ressources et les charges à prendre en compte dans le calcul. D'autres épiceries utilisent d'autres critères tels que le quotient familial, le seuil de pauvreté, ou le montant des bourses étudiantes par exemple. Enfin, les associations indépendantes de tous réseaux, définissent leurs propres règles.

Ainsi, même dans les associations ayant en commun d'utiliser la notion de *reste à vivre*, la formule de calcul n'est pas homogène, les ressources et les charges prises en compte n'étant pas identiques. De la même façon, les règles de détermination du nombre de part dans le ménage peuvent être différentes (un enfant mineur pouvant selon les associations compter pour un demi part ou une part par exemple).

Dans ces conditions, au regard de la diversité des critères d'éligibilité dans les associations, aucun comparatif des populations accueillies dans les différentes associations ne peut être fait.

Certaines organisations fonctionnent en partie sur orientation des travailleurs sociaux (Secours populaire français, Croix-Rouge française), généralement du centre communal (intercommunal) d'action sociale (CC(I)AS), alors que d'autres internalisent totalement l'examen de la situation des personnes (aux Restaurants du cœur, seule l'instruction par le binôme de bénévoles dits inscripteurs-orienteurs fait foi).

Par ailleurs, aucune règle générale n'est fixée sur la durée d'accès à l'aide alimentaire ou sur la sortie des personnes du dispositif. Aux Restaurants du cœur, l'inscription est à renouveler pour chaque campagne : en novembre pour la campagne d'hiver et en avril pour la campagne d'été. À la Croix-Rouge française, la durée de l'aide est attribuée pour un an maximum, renouvelable, afin de réévaluer la situation. L'Andès, quant à elle, invite les épiceries sociales de son réseau à inscrire les bénéficiaires pour « une durée déterminée ». Ainsi chaque association est maîtresse des critères d'inscription des bénéficiaires, et de la durée de leur validité.

Le recours simultané par un même bénéficiaire à plusieurs associations est, selon les bénévoles, courant, voire même encouragé, les dotations alimentaires d'une seule association ne permettant pas, le cas échéant, de couvrir l'ensemble des besoins du bénéficiaire. Actuellement aux Restaurants du cœur, la distribution est hebdomadaire et la dotation

alimentaire contient l'équivalent de sept repas<sup>38</sup>. La Croix-Rouge française se donne comme règle que le panier type couvre 50 % des besoins nutritionnels et une fréquence de passage recommandée de deux fois par mois. Dans d'autres associations, la distribution est seulement mensuelle et le contenu du panier variable selon les stocks de denrées disponibles<sup>39</sup>.

Si une convergence des critères paraît souhaitable, ainsi qu'une meilleure connaissance du recours simultané d'un bénéficiaire à plusieurs réseaux, il ne paraît guère envisageable de normer entièrement l'accès à l'aide alimentaire, eu égard au caractère souvent transitoire et « interstitiel » de leur situation. Des procédures analogues à celles qui commandent l'accès aux prestations monétaires, s'appuyant sur la vérification précise de conditions de revenus sur une période de référence passée, seraient inappropriées pour répondre à des situations d'urgence. La notion de « reste à vivre » serait d'un usage délicat pour ouvrir des droits à prestation sous l'égide de l'État, car elle considère que les dépenses comme données, sans aucune liberté des personnes pour ajuster leur niveau.

En tout état de cause, aucun outil ne permet d'effectuer un décompte des recours simultanés, les systèmes d'information étant propres à chaque association. En outre, l'aide alimentaire n'est pas délivrée toute l'année. Par exemple aux Restaurants du cœur, les distributions s'interrompent pendant les trois semaines de la période d'inscription qui précède chaque campagne. Certaines associations sont quant à elles contraintes de fermer pendant l'été, période où les bénévoles sont moins disponibles.

#### 1.2.2.2 Un nombre accru d'inscriptions mais des profils de bénéficiaires qui ne peuvent être établis précisément au regard des limites du système d'information

Alors que la lutte contre la pauvreté mobilise des montants très importants, il importe pour l'État, afin de calibrer son soutien, de bien comprendre quels sont les profils de bénéficiaires d'une aide qui doit en principe revêtir un caractère résiduel par rapport à des moyens d'intervention sous forme de prestations monétaires.

Le système d'information de l'aide alimentaire (SI-AA) est la collecte des données déclarées par les associations au travers d'une enquête annuelle menée par la DGCS à laquelle l'ensemble des associations habilitées doivent répondre (article R. 266-2 du code de l'action sociale et des familles). Unique système d'information national, le SI-AA ne permet pas, aujourd'hui, un décompte précis des personnes bénéficiaires d'une aide alimentaire dans l'année et ce, du fait de plusieurs limites. La première est que son champ est restreint aux associations habilitées, et exclut donc celles qui ne le sont pas ainsi que l'aide alimentaire apportée par les CC(I)AS. La deuxième tient au fait que si pour une aide alimentaire « régulière » dans les locaux d'une association une inscription est nécessaire, elle ne l'est pas pour les repas dans le cadre de maraudes ou de distribution de repas aux personnes à la rue (camions par exemple). Ces dernières étant inconditionnelles, seul le nombre de contacts c'est-

---

<sup>38</sup> Avant 2023, les distributions hebdomadaires aux Restaurants du cœur permettaient au bénéficiaire de récupérer l'équivalent de neuf repas pour les personnes seules et six pour les familles. Face à l'augmentation du nombre de personnes sollicitant l'aide alimentaire, le conseil d'administration de l'association nationale du 5 juillet 2023 a décidé de plusieurs mesures dont la réduction à sept repas hebdomadaires pour une personne seule et à quatre repas par semaine et par personne (au lieu de six repas) pour les familles.

<sup>39</sup> Les rapporteurs ont assisté sur un site à une distribution qui se limitait ce jour-là, à des sardines, du lait et de la farine.

à-dire de personnes servies à chaque distribution, leur genre et leur minorité ou majorité seront déclarés. La troisième limite tient au fait qu'il est impossible à ce stade de ne pas compter plusieurs fois un même bénéficiaire inscrit dans plusieurs associations. Le SI-AA permet donc un décompte du nombre d'inscriptions mais pas du nombre de personnes bénéficiant d'une ou plusieurs distributions alimentaires. Enfin, l'outil est souvent renseigné par des bénévoles, qui ne sont pas toujours formés à cette mission et qui peuvent considérer qu'elle est secondaire au regard de celle qui a motivé leur engagement ; en outre il n'existe pas de système de blocage en cas d'erreur manifeste de saisie.

Comme on le verra *infra*, des travaux sont engagés pour élaborer une solution informatique permettant de simplifier les opérations de recueil de l'information, de sécuriser le transfert de données et de fiabiliser la production des données de synthèse sur l'aide alimentaire. Ce cahier des charges devrait conduire à la création d'un nouvel outil utilisable par les acteurs de l'aide alimentaire.

Or, il ne doit pas avoir pour vocation de seulement fiabiliser l'information actuelle remontée à la DGCS sur les distributions de denrées et les profils bénéficiaires ; mais il doit permettre de caractériser beaucoup mieux les usages de l'aide selon les profils, de manière à donner à l'État les moyens de définir ses priorités pour ce qui concerne les crédits qu'il octroie et les crédits européens qu'il répartit. Il ne s'agit pas seulement de connaître la répartition des bénéficiaires selon différentes catégories, mais l'intensité du recours à l'aide dans chacune de celles-ci, et de mieux comprendre la nature du revenu des bénéficiaires, en particulier au regard des aides auxquelles ils ont droit.

En outre, une partie des décisions d'attribution des aides est prise par des services déconcentrés, alors même que le SI-AA est peu utilisé, voire peu adapté pour l'extraction de données locales, et que les grandes associations nationales disposent de l'information par département pour ce qui concerne leurs bénéficiaires : il conviendra donc de s'assurer que ce système est aussi adéquat pour orienter l'action au niveau des départements et des régions.

**Tableau n° 4 : nombre d'inscriptions dans les associations d'aide alimentaire**

	2019	2020	2021	2022	2023	2019/2023
<b>Total national</b>	<b>4 619 003</b>	<b>5 341 002</b>	<b>4 758 304</b>	<b>5 277 247</b>	<b>5 567 868</b>	<b>21%</b>
<i>dont Andès</i>	<i>170 047</i>	<i>203 106</i>	<i>175 275</i>	<i>213 872</i>	<i>237 161</i>	<b>39%</b>
<i>dont Croix-Rouge française</i>	<i>384 356</i>	<i>427 037</i>	<i>370 623</i>	<i>451 553</i>	<i>434 855</i>	<b>13%</b>
<i>dont Secours populaire français (1)</i>	<i>1 821 600</i>	<i>2 046 000</i>	<i>1 172 407</i>	<i>1 294 641</i>	<i>1 259 383</i>	<b>-31%</b>
<i>dont Restaurants du cœur</i>	<i>868 150</i>	<i>1 258 890</i>	<i>1 212 563</i>	<i>1 348 728</i>	<i>1 453 978</i>	<b>67%</b>

(1) A compter de 2021, le Secours populaire français a exclu du décompte les aides dites d'urgence, les maraudes suite à l'application de l'arrêté du 28 août 2019 qui stipule que "Les données relatives à l'activité d'aide alimentaire apportée lors des maraudes ou lors d'une situation exceptionnelle (catastrophe, panier d'urgence) sont exclues du champ du présent arrêté."

Sources : Cour des comptes à partir des déclarations SI-AA <sup>40</sup>

Les données du SI-AA permettent seulement d'observer une augmentation générale des inscriptions dans les associations d'aide alimentaire, de 21 % depuis 2019, qui atteignent 5,6 millions en 2023. Les années 2020 et 2021 qui correspondent à la crise covid marquent le début d'une tendance à la hausse de la fréquentation des dispositifs d'aide alimentaire, alors même que les distributions et leur suivi ont été largement modifiées et perturbées pour les associations à cette période. En outre, les observations par classe d'âge ou par genre, sont limitées avec le SI-AA, seules les associations habilitées au niveau national déclarant ce type de données.

### 1.2.2.3 Des données d'enquête qui permettent de compléter en partie la connaissance des bénéficiaires

Une enquête ponctuelle de l'Insee estime en 2021 qu'en corrigeant des doubles comptes estimés par l'enquête Aide alimentaire, selon laquelle environ 30 % des recourants se sont adressés à au moins deux associations d'aide alimentaire au cours de l'année, on aboutit à environ 3,9 millions de bénéficiaires. Selon d'autres sources, elle évalue le nombre de bénéficiaires de l'aide à 3,4 millions, pour conclure finalement, compte tenu des incertitudes résiduelles, à un chiffre entre 2 et 4 millions sur une année en France métropolitaine<sup>41</sup>.

#### **Les bénéficiaires de l'aide alimentaire selon l'Insee<sup>79</sup>**

Parmi les personnes qui se sont rendues, fin 2021, sur au moins un des sites d'aide alimentaire<sup>42</sup> :

- 70 % ont fréquenté un centre distribuant des colis,
- 29 % une épicerie sociale
- et 12 % ont fréquenté un centre de distribution de repas<sup>43</sup>.

Les recourants<sup>44</sup> à l'aide alimentaire sont relativement jeunes : 52 % ont entre 25 et 49 ans et 10 % seulement ont 65 ans ou plus, avec un âge moyen de 44 ans.

Leur profil varie en fonction du mode de distribution avec, par exemple, une surreprésentation des hommes pour la distribution des repas.

Les recourants aux colis et aux épiceries sociales, qui viennent chercher des denrées pour l'ensemble de leur ménage sont :

<sup>40</sup> Les personnes inscrites sont les personnes qui ont bénéficié de l'aide au moins une fois dans l'année. Les données extraites du SI-AA ne permettent pas d'isoler le périmètre du réseau des Banques Alimentaires et de la FFBA (sur la FFBA voir encadré dans le paragraphe 3.3.1.1).

<sup>41</sup> [La crise sanitaire a accentué la précarité des bénéficiaires de l'aide alimentaire - Insee Première n°1907.](#)

<sup>42</sup> [Enquête « Aide alimentaire », réalisée par l'Insee du 15 novembre au 10 décembre 2021.](#)

<sup>43</sup> Le total dépasse les 100 % du fait des cas de multi-recours à deux ou trois types de distribution.

<sup>44</sup> L'Insee distingue les recourants qui sont les personnes qui se sont rendues, sur au moins un site d'aide alimentaire, des bénéficiaires qui sont toutes les personnes, y compris les enfants, composant les ménages des recourants.

- majoritairement des femmes (72 %), dont près de 40 % élèvent seules un ou plusieurs enfants. Par rapport à l'ensemble de la population, les familles monoparentales sont plus nombreuses (29 % des ménages recourants).
- des ménages dont le nombre moyen d'enfants de moins de 18 ans est significativement plus élevé que dans l'ensemble de la population (pour les familles monoparentales : 1,6 enfant contre 0,9 ; pour les couples avec enfants : 2,1 contre 1,4).

**Tableau n° 5 : caractéristiques des recourants à l'aide alimentaire selon le type de distribution en 2021**

<i>En %</i>	Colis, épicerie, hors site étudiants (1)	Repas (2)	Sites étudiants	Ensemble
<i>Femme</i>	72	23	46	64
<i>Homme</i>	25	77	54	36
<i>Personne seule</i>	34	72	83	42
<i>Famille monoparentale</i>	29	5	0	24
<i>Couple sans enfant</i>	5	4	7	5
<i>Couple avec enfants</i>	26	6	0	22
<i>Ménage complexe</i>	6	13	10	7
<i>Immigré</i>	39	60	78	44
<i>Non immigré</i>	61	40	22	56
<b><i>Ensemble</i></b>	<b>81</b>	<b>12</b>	<b>7</b>	<b>100</b>

(1) À l'exclusion de tout autre type de distribution.

(2) À l'exclusion des sites étudiants.

Lecture : 36 % des recourants à une des trois formes de distribution d'aide alimentaire fin 2021 sont des hommes.

Champ : recourant francophones à l'aide alimentaire en nature distribuée par les associations en France métropolitaine.

Source : Insee, enquête Aide alimentaire 2021.

Le recours à l'aide alimentaire est souvent récent ; à l'automne 2021, plus de la moitié des recourants bénéficiaient d'aide alimentaire depuis moins de 2 ans. Un quart seulement des personnes ayant eu recours pour la première fois après début mars 2020 considère que la crise les a fait basculer dans l'aide alimentaire, soit environ 10 % des recourants. Les publics immigrés représentent près de la moitié des bénéficiaires, ce qui n'est pas surprenant compte tenu de leur situation souvent précaire et des limites à l'ouverture des droits aux prestations monétaires qui les concernent selon leur situation administrative.

Les bénéficiaires de l'aide alimentaire sont en situation de précarité (94 % sont sous le seuil de pauvreté et près de la moitié vivent de minima sociaux), mais ne sont pas dans des situations identiques face au logement (près de la moitié habite dans un logement social), ni à l'emploi (17 % ont un emploi, et deux tiers d'entre eux sont en contrat à durée indéterminée)<sup>45</sup>, faisant de la question du reste à vivre, au-delà du niveau de ressources, un élément pris en

<sup>45</sup> [FFBA Étude des Profils « Qui sont les personnes accueillies à l'aide alimentaire ? ».](#)

considération par la majorité des associations dans leurs critères d'éligibilité à l'aide alimentaire. Ainsi, l'observatoire des Restaurants du cœur<sup>46</sup>, dans le cadre de l'étude sur les personnes accueillies à l'aide alimentaire, suit annuellement à titre d'indicateur, le taux de familles déclarant un reste à vivre nul, c'est-à-dire qui n'ont aucune ressource déclarée pour vivre une fois les charges et l'endettement réglés, qui s'élève à 35 % (sur les 575 421 familles accueillies sur l'exercice 2023-2024).

L'évaluation finale du programme opérationnel du Fonds européen d'aide aux plus démunis (Fead) pour la France en décembre 2022<sup>47</sup> établit aussi que le public de l'aide alimentaire se caractérise par un fort déséquilibre entre le niveau des ressources et les charges courantes. L'enquête présente ainsi quatre profils-types : les *captifs* pour lesquels l'aide alimentaire est une composante principale ou exclusive de l'alimentation du fait des ressources structurellement faibles et d'un cumul de difficultés ; les *nouveaux fortement dépendants* pour lesquels une dépendance forte à l'aide alimentaire fait suite à une diminution brutale des ressources ; les *habitués gestionnaires* qui ont des ressources stables mais peu élevées, pour lesquels l'aide alimentaire est un levier de gestion indirecte de leur budget ; les *passagers* ou les *intermittents* pour lesquels l'aide alimentaire est une aide ponctuelle du fait d'une instabilité des ressources. Malheureusement, l'enquête ne fait pas d'estimation de la répartition des bénéficiaires selon les catégories.

L'évaluation conclut que malgré les effets positifs de l'aide apportée, persiste une insécurité alimentaire pour certains usagers, en particulier les plus dépendants de cette aide pour s'alimenter.

Afin d'être en mesure d'allouer sur des critères objectifs plus explicites ses subventions aux associations, de même que pour s'assurer de l'articulation de cette action avec les autres leviers de lutte contre la pauvreté, il est important pour l'État d'être en mesure de mieux caractériser les bénéficiaires de l'aide alimentaire (profils, besoins, quantités distribuées...), et de disposer de données plus solides de la part des associations. Il lui revient de définir le cadre permettant une saisie fiable et homogène des informations à recueillir par l'ensemble des associations habilitées, tout en gardant à l'esprit qu'elles sont animées essentiellement par des bénévoles. Il appartiendra aux associations de faire évoluer, conformément aux conditions de leur habilitation<sup>48</sup> et dans la perspective de leur renouvellement, les outils et les pratiques avec le cadre qui sera défini.

Au surplus, les données dont il dispose ne permettent pas à l'État de dimensionner son soutien en cas de crise, comme l'illustre l'exemple des années récentes. Confronté à des signaux d'un accroissement du recours à l'aide alimentaire, l'État a dû octroyer des financements supplémentaires sans grande visibilité sur l'ampleur des besoins. Le calibrage de l'aide est d'autant plus difficile que, dans une certaine mesure, l'offre en matière d'aide alimentaire peut elle-même susciter la demande.

---

<sup>46</sup> [Étude sur les personnes accueillies à l'aide alimentaire 2023-2024.](#)

<sup>47</sup> Enquête structurée sur les bénéficiaires finaux du Fonds européen d'aide aux plus démunis, réalisée par le cabinet FORS. Elle porte sur les profils des bénéficiaires et sur les effets de l'aide sur les ménages concernés ; elle ne cible que les réseaux des quatre associations bénéficiaires des denrées sur fonds européens, mais ceux-ci opèrent une part importante des dispositifs de lutte contre la précarité alimentaire en France.

<sup>48</sup> Afin d'identifier les besoins quantitatifs et qualitatifs de l'aide alimentaire, les personnes morales de droit privé habilitées sont tenues de fournir à l'autorité administrative les données chiffrées de leur activité. (art. R. 266-10 CASF).

Enfin, une partie des publics bénéficiant des prestations monétaires mais malgré tout en situation de pauvreté, l'utilisent de facto comme un complément de revenu. L'État pourrait expliciter s'il souhaite aussi accompagner cette part des publics de l'aide alimentaire, ce qui est la position de la DGCS.

**Recommandation n° 1.** (DGCS) : finaliser le cadre de fiabilisation et d'enrichissement des données transmises par les associations à l'État, avant la fin de l'année 2025.

#### 1.2.2.4 Une augmentation des volumes de denrées distribuées inférieure à celle des inscriptions, et encore davantage à celle des budgets

Entre 2019 et 2023 le volume de denrées distribuées par quatre des réseaux de distribution alimentaire (Restaurants du cœur, Secours populaire français, Croix Rouge française, Andès) a augmenté de 12 % au total, alors que dans le même temps le nombre d'inscription de bénéficiaires à l'aide alimentaire au niveau national, tous types de structures confondues, a augmenté de 21 %. Plus précisément les volumes ont augmenté de 6 % entre 2019 et 2020, puis légèrement reculé en 2021 et de nouveau augmenté de 4 % en 2022 et de 6 % en 2023.

**Tableau n° 6 : volumes de denrées distribuées par les principaux réseaux d'aide alimentaire**

<i>En tonnes</i>	2019	2020	2021	2022	2023	Évolution 2019/2023
<i>Restaurants du cœur</i>	118 632	118 576	117 744	132 227	148 290	25 %
<i>Secours populaire français</i>	65 331	66 796	61 566	56 066	59 966	-8 %
<i>La Croix-Rouge française</i>	28 904	37 678	33 277	31 238	23 813	-18 %
<i>Épiceries sociales du réseau Andès</i>	9 151	11 769	13 607	15 889	16 871	84 %
<i>Total</i>	222 017	234 819	226 194	235 419	248 940	12 %

Source : données du SI-AA<sup>49</sup>

Rapporté au nombre d'inscrits à l'aide alimentaire, les volumes de denrées distribuées correspondent à 5 à 7 kilos de denrées par personne, par distribution, celles-ci étant le plus souvent hebdomadaires, bimestrielles, voire mensuelles.

<sup>49</sup> Les données extraites du SI-AA ne permettent pas d'isoler le périmètre du réseau des Banques Alimentaires et de la FFBA (sur la FFBA voir encadré dans le paragraphe 3.3.1.1).

**Tableau n° 7 : nombre de distribution par personne sur l'année et dotation moyenne par distribution dans les principaux réseaux d'aide alimentaire**

	2019		2023	
	nombre moyen de distribution par inscrit sur l'année (1)	dotation moyenne par distribution en kg (2)	nombre moyen de distribution par inscrit sur l'année (1)	dotation moyenne par distribution en kg (2)
<i>Restaurants du cœur</i>	24	6	19	5
<i>Secours populaire français</i>	8	5	9	5
<i>La Croix-Rouge française</i>	7	11	7	7
<i>Épiceries sociales du réseau Andès</i>	13	4	15	5

(1) nombre de distributions individuelles rapporté au nombre d'inscrits.

(2) volume distribué divisé par le nombre d'inscrits.

Source : Cour des comptes à partir des données du SI-AA<sup>50</sup>.

Les données recueillies dans le cadre du SI-AA ne donnent aucune information sur ce que les denrées distribuées recouvrent en termes d'apports nutritionnels, car l'aide n'est normée ni en quantité, ni en qualité nutritionnelle alors même qu'une exigence de qualité alimentaire est censée être prise en compte dans la procédure d'habilitation. Il appartient aux associations de déclarer dans le SI-AA les volumes distribués par catégorie de denrées (fruits et légumes, viande, œuf, poisson, fruits de mer, féculents, sucres, produits laitiers, plats cuisinés, et autres produits gras, salés, sucrés...). Or les produits issus des collectes en nature et de la *ramasse* donnent souvent des lots de produits composés de plusieurs dizaines de référence. Il peut alors être tentant pour le bénévole d'enregistrer correctement la source des produits (dons de distributeurs, collectes, etc.), mais de ne pas respecter le détail des catégories nutritionnelles. Par ailleurs et en l'absence de référentiel commun à l'ensemble des associations, les bénévoles sont parfois amenés à se demander comment catégoriser certains produits (une compote doit-elle être classée dans les *fruits et légumes* ou dans *autres produits gras, sucré, salé* ?).

Certaines associations, comme les Restaurants du cœur utilisent comme unité de décompte le nombre de repas distribués (170 millions en 2022-2023) car ils se sont donnés une définition de ce que compose un repas (à savoir une portion de protide, un accompagnement, un dessert et un produit laitier). La Croix-Rouge française en se donnant pour règle de couvrir 50 % des besoins alimentaires de la personne, dans le respect des recommandations nutritionnelles, fournit un cadre commun à ses unités de distribution. Mais dans d'autres associations, la composition des colis dépend en premier lieu des denrées collectées ou en stock et se limiter à quelques produits épars.

Par ailleurs les volumes distribués peuvent masquer des cas d'inadéquation des denrées aux besoins. Lors des visites au sein de différentes distributions, il a été cité le cas de la purée en flocon, prévue au catalogue des denrées Fead/FSE+ dont les bénéficiaires ne veulent plus,

<sup>50</sup> Les données extraites du SI-AA ne permettent pas d'isoler le périmètre du réseau des Banques Alimentaires et de la FFBA (sur la FFBA voir encadré dans le paragraphe 3.3.1.1).

soit par goût soit à défaut de lait pour la préparer. Il a également été rapporté le cas d'un don important d'un producteur de chou Kale, qui après distribution aux personnes, ont été massivement retrouvés dans les poubelles des rues alentour, les bénéficiaires ne sachant pas comment cuisiner ce légume.

### 1.2.3 Un accompagnement des bénéficiaires dont les modalités et les attendus ne sont pas définis

La réforme de l'habilitation en 2019 issue de la loi Egalim a consacré la notion de précarité alimentaire et a rendu obligatoire « un accompagnement, qui comporte au moins des actions d'écoute, d'information ou d'orientation » dans les structures de l'aide alimentaire. L'article R. 266-2 du CASF implique également la formation des bénévoles au contact des personnes accueillies. De fait, les associations insistent souvent, à juste titre, sur la dimension d'accompagnement de leur travail, allant jusqu'à considérer que la fourniture de denrées est un prétexte pour initier une prise en charge globale de la personne et la remettre sur les rails d'un projet personnel. Dans un contexte où les administrations peinent à « aller-vers » les personnes les plus en difficulté, cette dimension de leur action a tout ce sens. Elle est cependant rarement mise en avant par les associations, dont la communication insiste sur l'offre de denrées à des publics particulièrement démunis, y compris avec une présentation parfois caricaturale des données statistiques<sup>51</sup>.

La procédure d'habilitation oblige les associations à démontrer qu'elles mettent en place des actions mais sans les définir en amont. Ce sont les dispositifs de formation des bénévoles, les guides pratiques, les procédures formalisées de premier accueil notamment qui permettent d'attester de leur capacité à exercer ces missions d'accompagnement.

Les objectifs visés par l'accompagnement des associations sont divers et largement dépendants des ambitions que se fixent les structures d'aide alimentaire. De façon schématique, l'accompagnement est de deux types. D'une part l'accompagnement à la nutrition avec des ateliers cuisine notamment. D'autre part l'accompagnement vers l'insertion avec l'alphabétisation, l'aide au recours aux droits, l'aide à la recherche d'emploi, jusqu'au chantier d'insertion. Elles peuvent aussi consister en des actions de prévention en santé (par exemple le programme de prévention santé « bons gestes et bonne assiette » des Banques Alimentaires).

Les parcours sont plus ou moins formalisés. Il existe un *parcours d'accueil recommandé* à La Croix-Rouge française. Aux Restaurants du cœur la *distribution accompagnée* constitue le premier contact vers un accompagnement individualisé. Les épiceries sociales du réseau Andès sont incitées à construire des *parcours personnalisés* lorsque la charte nationale des épiceries sociales et solidaires les invite à organiser un temps d'accueil personnalisé et *a minima* deux entretiens individuels dans le cadre du parcours à l'épicerie. Plusieurs associations proposent une offre spécifique pour certains publics tels que les familles avec des enfants en bas âge avec une offre spéciale pour les bébés (Restaurants du cœur, La Croix-Rouge française).

En 2021, à l'occasion du passage du Fead au FSE+, instituant un forfait financé par les fonds européens visant à soutenir les mesures d'accompagnement, la DGCS a réalisé une

---

<sup>51</sup> Cf les slogans récents de la FFBA « un Français sur dix n'a rien à becqueter » ou des Restaurants du cœur « menu du jour pour des millions de Français : rien » entretenant une confusion entre le nombre de recourants, et le nombre de personnes en pénurie quotidienne de nourriture.

synthèse des pratiques existantes dans les associations. Ce référentiel des pratiques qui identifie de façon non exhaustive les mesures d'accompagnement, selon le programme opérationnel du FSE+, confirme que la notion d'accompagnement embrasse un champ très large, de la simple action d'accueil et d'écoute, aux ateliers et à l'aide personnalisée.

Lorsque 40 % des bénéficiaires de l'aide alimentaire déclarent, en enquête, avoir bénéficié d'une mesure d'accompagnement, l'autorité de gestion (la DGCS) et les organisations partenaires considèrent que 99,3 % des bénéficiaires en ont bénéficié. En effet la définition d'une mesure d'accompagnement n'est pas la même pour les bénéficiaires, qui considèrent l'orientation, les conseils, les ateliers, comme des mesures, alors que l'autorité de gestion et les organisations partenaires considèrent que l'accueil et la socialisation lors des cafés, sont déjà des mesures d'accompagnement<sup>52</sup>.

**Tableau n° 8 : les actions pouvant relever de l'accompagnement au sens du FSE+**

Type de mesure	Type de sous mesure	Contenu non exhaustif de la mesure	Preuve de la mesure
<i>Fonction de premier niveau « guichet unique »</i>	Écoute, Accueil, Orientation	Rendez-vous individuels sur demande ; Accueil lors des distributions, écoute active et dialogue avec les bénéficiaires, ligne d'écoute téléphonique ; Maintien du lien social lors de la distribution. Animations diverses sur le temps de distribution ; Espaces de convivialité, de confidentialité, café, permanence accueil/écoute Orientation vers les services publics ou professionnels externe à l'association	Précisions sur les mesures d'accompagnement mises en place dans le rapport d'activité fourni à la DGCS annuellement ;
<i>Fonction de second niveau « porte d'entrée » vers une offre globale d'insertion</i>	Ateliers	Ateliers de cuisine ; estime de soi (coiffure, habillement, sport), beauté, permanence coiffeurs, esthéticienne, relooking avant entretien professionnel, ateliers de remise en forme, activité physique, randonnée ; apprentissage de la langue, ateliers lecture ; insertion, accompagnement socio professionnel promotion et éducation la santé, sensibilisation à l'écologie ateliers hygiène et sécurité des aliments, vestiaires (vêtements proposés à titre gratuit)	Présentation, lors des visites sur place, des mesures mise en place dans la structure. Tout élément matériel peut également être présenté (photo prise lors d'ateliers affiches...)
	Aide personnalisée	Temps consacré à un bénéficiaire avec l'intervention de professionnels (juristes, médecins...) par thématique ;	

<sup>52</sup> Etude contribuant à l'évaluation finale du programme opérationnel du Fonds européen d'aide aux plus démunis (Fead) en décembre 2022

Type de mesure	Type de sous mesure	Contenu non exhaustif de la mesure	Preuve de la mesure
		santé, droit, logement, gestion du budget, insertion professionnelle, soutien à la recherche d'emploi ; démarches administratives ; inclusion numérique, constructions de projets, de sorties culturelles et de vacances	
	Inclusion dans la vie associative	Orientation du bénéficiaire vers la possibilité, sur la base du volontariat, de devenir bénévole ou d'être orienté vers des chantiers d'insertion	
<i>Nota : toute activité onéreuse (participation du bénéficiaire) est à exclure, le principe de gratuité de la mesure d'accompagnement prévaut.</i>			

Source : programme national FSE+ Soutien européen à l'aide alimentaire 2022-2027

L'accompagnement sous toutes ses formes vise à lever les freins maintenant les personnes en situation de vulnérabilité.

Il ne s'agit pas d'un accompagnement social tel qu'un travailleur social serait susceptible de le mener. Il s'appuie sur de la ressource bénévole et n'est donc pas un accompagnement professionnel. Certaines associations comme les Restaurants du cœur travaillent à la complémentarité de leur action avec les services publics (Cnam, Cnaf, Pôle emploi) au travers de conventions cadre à décliner localement. Celles-ci prévoient la désignation de référents, la formation des intervenants et l'information réciproque.

La durée et la fréquence de l'accompagnement, tout comme les modalités de sortie du dispositif, dépendent de chaque association. Le suivi des actions engagées lors de cet accompagnement est généralement embryonnaire ou inexistant. Aucune preuve des résultats atteints à ce titre n'est produite par les associations ni demandée par la DGCS.

Selon une étude sur l'utilité sociale de l'aide alimentaire comme porte d'entrée vers un accompagnement généraliste au Secours populaire français<sup>53</sup>, l'aide alimentaire apparaît comme un premier levier pour permettre aux personnes d'accéder à un panel d'activités et d'actions déployées par les structures locales, et donner accès à un accompagnement complémentaire des services sociaux. Si de nombreuses personnes accueillies sont d'ores et déjà « repérées » par les services sociaux et ne sont donc pas « invisibles », le fait d'être inscrit dans un suivi social institutionnel ne signifie pas que ces personnes sont systématiquement accompagnées, les liens entretenus avec les services sociaux étant parfois très distendus. Néanmoins, afin que l'accompagnement assuré par les associations permette d'aboutir à une amélioration de la situation des bénéficiaires, l'assurance d'une orientation vers l'accompagnement que proposent, au-delà des associations, les acteurs publics de l'insertion, mérite d'être vérifiée. Afin de mesurer les effets de l'accompagnement des associations, des études ponctuelles, à partir d'échantillonnages, permettraient de qualifier les trajectoires de bénéficiaires qu'elles prennent en charge. Surtout, il conviendrait de clarifier l'objectif de ce

<sup>53</sup> Étude de l'utilité sociale de l'aide alimentaire comme porte d'entrée vers un accompagnement généraliste, rapport final d'évaluation externe de la convention pluriannuelle d'objectifs 2016-2018 entre la direction générale de la cohésion sociale et le Secours populaire français, janvier 2019.

premier accompagnement, qui doit viser à permettre à la personne de solliciter, le cas échéant, les services sociaux capables d'apporter des réponses effectives aux besoins, en termes d'insertion ou d'accès aux droits.

**Recommandation n° 2.** (DGCS) : définir les étapes de l'accompagnement des bénéficiaires par les associations, de l'accueil jusqu'à la mise en relation avec les acteurs publics de l'insertion (2026).

---

### **CONCLUSION INTERMÉDIAIRE**

---

*L'offre d'aide alimentaire est majoritairement définie et organisée par les associations qui définissent le champ de leurs bénéficiaires, généralement sur la base non harmonisée d'un calcul de « reste à vivre ». Ce sont ces associations qui définissent également la nature de leur soutien et de l'accompagnement des bénéficiaires de manière autonome. Cet accompagnement est par nature très hétérogène dans les différentes structures. D'une manière générale, l'aide alimentaire repose sur un engagement important de bénévoles qui assurent l'essentiel des activités nécessaires à la collecte, à la gestion et à la distribution de l'aide au sein des associations.*

*Les financements en augmentation des fonds européens et de l'État contribuent à soutenir l'offre associative, mais de manière minoritaire, au regard de ce que représentent les dons en nature et en numéraire et les financements des collectivités locales. La dépense fiscale attachée aux dons (estimée à 317 M€), bien qu'importante, n'offre pas d'effet de levier à l'État pour orienter son usage. L'État voit ainsi son influence limitée à l'incitation et l'orientation.*

*Entre 2019 et 2023, le nombre d'inscriptions à l'aide alimentaire a augmenté de 21 % au niveau national, et l'offre réelle, à savoir le volume de denrées distribuées par les principaux réseaux de distribution, s'est accrue d'environ 12 %, alors que le budget octroyé par l'État augmentait dans des proportions bien plus considérables (+ 172 %). Les raisons de cette évolution résident dans les crises successives du covid et de l'inflation qui ont fait augmenter le nombre des bénéficiaires ainsi que le coût des denrées et de l'énergie ; et dans la diminution quantitative et qualitative des invendus des grandes et moyennes surfaces donnés aux associations, phénomènes que l'État a souhaité compenser en partie ; enfin dans la volonté de ce dernier d'orienter les achats en faveur de produits plus diversifiés.*

*Les conditions d'accès à l'aide sont hétérogènes selon les associations et il est possible pour les personnes de s'adresser à plusieurs réseaux ; cette souplesse permet de répondre à une grande variété de situations de nature « interstitielle » mais ne facilite pas l'identification des besoins et des usages.*

*Plus généralement, les bénéficiaires de l'aide alimentaire restent mal connus et la diversification des profils des bénéficiaires, difficile à documenter en l'absence d'un système d'information fiable, ce qui ne permet pas d'analyser plus précisément les causes de la progression de leur nombre, et rend difficile le calibrage du soutien de l'État.*

*Si les réseaux de distribution s'accordent pour reconnaître que leur action va au-delà de l'apport d'une ration alimentaire, mais vise en réalité à réinstaller la personne bénéficiaire dans un projet lui permettant de surmonter plus largement ses difficultés, ce rôle n'est pas entièrement assumé et structuré comme tel, ni conçu en complémentarité avec les*

*administrations censées apporter ensuite les réponses adaptées en termes d'ouverture des droits, de levée de freins à l'insertion.*

## **2 UNE AMELIORATION DU SUIVI DES CREDITS EUROPEENS, DES CREDITS EUROPEENS ET NATIONAUX À CALIBRER ET À REPARTIR DE MANIERE PLUS OBJECTIVE**

Si les financements publics qui proviennent à la fois de l'Union européenne et du budget de l'État ne sont pas majoritaires, ils sont en hausse depuis 2019. Ces crédits, qui se caractérisent par des circuits financiers parallèles (voir graphique n° 1), ne permettent pas de disposer d'une vision globale de l'offre d'aide alimentaire sur un territoire donné. Les outils de connaissance (système d'informations et cartographie), d'orientation (appels à projets), de coordination (instances) et de contrôle des crédits dont l'État dispose aujourd'hui sont trop lacunaires pour surmonter cette difficulté. Or cette vision globale est notamment indispensable à l'État afin que ses crédits interviennent effectivement et utilement en complémentarité de ceux des autres financeurs.

### **2.1 Une gestion des financements européens qui s'améliore mais qui reste porteuse de risques**

Le financement européen de l'aide alimentaire, préalablement piloté dans le cadre de la politique agricole commune, s'inscrit depuis 2014 dans le cadre de la politique de cohésion sociale. Ce transfert s'est traduit par la mise en place, de 2014 à 2021, d'un Fonds européen d'aide aux plus démunis (Fead), lequel a été intégré, à compter de 2022, dans le programme Soutien européen à l'aide alimentaire du FSE+<sup>54</sup>(SEAA FSE+). Cette intégration manifeste la volonté de l'Union européenne de renforcer le volet cohésion sociale de la lutte contre la précarité alimentaire en finançant notamment, au-delà des denrées et de leur acheminement<sup>55</sup>, des mesures d'accompagnement mises en œuvre par les associations au profit des bénéficiaires de l'aide alimentaire.

Ces évolutions ont des incidences sur les règles et l'exigence de gestion des crédits européens, qui comportent des risques à la fois opérationnels et financiers<sup>56</sup>.

---

<sup>54</sup> Le FSE+ résulte de la fusion du Fonds social européen (FSE), de l'Initiative pour l'emploi des jeunes (IEJ), du Fonds européen d'aide aux plus démunis (Fead) et du programme de l'Union pour l'emploi et l'innovation sociale (EaSI).

<sup>55</sup> Les dépenses des crédits du Fead sont de deux types : l'achat de denrées à destination des associations bénéficiaires et les forfaits payés aux associations pour financer la logistique (transport et stockage) des denrées réceptionnées.

<sup>56</sup> Les observations définitives de la Cour des comptes d'octobre 2023 sur « [La performance dans la programmation et la gestion des fonds européens dans le champ social \(exercices 2014-2022\)](#) », dressent une analyse globale des limites et risques rencontrés dans le cadre général de la gestion des fonds européens dans le champ social.

## 2.1.1 La mise en place d'améliorations de gestion des crédits du Fead/FSE+

### 2.1.1.1 Une organisation renforcée pour assurer une gestion optimisée des crédits du Fead/FSE+

En 2014, la transition du Pead au Fead a été difficile en termes de gestion pour la France. Tout d'abord, car le pilote national (autorité de gestion) avait changé, la direction générale de l'alimentation (DGAL) du ministère de l'agriculture ayant cédé la place à la direction générale de la cohésion sociale (DGCS) du ministère chargé des solidarités. Ensuite, car le Fead, contrairement au Pead, était un fonds structurel dont le respect du formalisme était une condition nécessaire de sa mise en œuvre<sup>57</sup>. En 2016, un audit de la Commission européenne avait d'ailleurs amené à la suspension provisoire des paiements du Fead à la France<sup>58</sup>. L'ensemble des acteurs avait par la suite mis en place des actions correctrices : la DGCS est montée en compétence sur la gestion des fonds européens et a revu la gouvernance du dispositif ; Franceagrimer (Fam) a fait évoluer son organisation, ses procédures et les cahiers des charges de ses marchés publics ; les associations ont renforcé le suivi logistique des denrées reçues. Les rapports annuels d'audit de la Commission interministérielle de coordination des contrôles (CICC) devenue en 2024 l'Autorité nationale d'Audit des Fonds européens (Anafe)<sup>59</sup>, concluent à un fonctionnement correct du système de gestion et de contrôle du programme Fead sur la période de contrôle de la présente enquête de la Cour des comptes.

#### **Organisation administrative nationale de la gestion du Fead**

Le programme du Fead 2014-2021 a été mis en œuvre sous l'égide d'un descriptif des systèmes de gestion et de contrôle (DSGC) mis en place par la direction générale de la cohésion sociale (DGCS) autorité de gestion d'une part, et le pôle national de certification des fonds européens qui relève de la direction générale des finances publiques (Dgfp) autorité de certification d'autre part.

Franceagrimer (Fam), organisme intermédiaire du programme, est chargé de la passation de marchés pour 27 produits livrés<sup>60</sup> toute l'année dans 359 sites. Les marchés sont

<sup>57</sup> Afin de répondre aux exigences européennes, la France a ainsi dû produire, dès 2014, deux documents : le programme opérationnel (PO) et le descriptif des systèmes de gestion et de contrôle (DSGC) et mettre en place une procédure de certification des dépenses.

<sup>58</sup> Les irrégularités suivantes avaient notamment été recensées dans le cadre de cet audit : un défaut de supervision de la DGCS, autorité de gestion sur Fam organisme intermédiaire, une absence de transparence dans la procédure de passation des marchés publics, des insuffisances empêchant de garantir la légalité et la régularité des dépenses déclarées à la Commission, une absence de formalisation écrite des procédures, un défaut de procédure de contrôle interne et de prévention des risques.

<sup>59</sup> Le décret du 20 novembre 2023 a transformé la Commission interministérielle de coordination des contrôles – autorité d'audit pour les fonds européens en France (CICC) en Autorité nationale d'Audit pour les Fonds européens (Anafe). Le décret a notamment pour objet de modifier la composition des membres du comité d'audit afin de veiller au respect du principe de séparation fonctionnelle exigé par les normes internationales d'audit. La commission est désormais composée d'agents de l'État et de personnalités qualifiées détenant tous une compétence en matière d'audit ou une expertise des fonds européens, et qui ne participent pas en même temps à la gestion des fonds, ni ne réalisent de travaux d'audit sur ces fonds.

<sup>60</sup> En ce qui concerne le nombre de références de produits, il résulte d'un compromis entre la charge administrative, le risque financier et les besoins exprimés par les associations, lesquelles se positionnent en faveur

allotis et incluent fourniture de denrées et acheminement logistique de ces denrées. Fam veille à leur bonne exécution et réalise le contrôle de service fait en vue des appels de fonds.

La mise en œuvre du programme auprès des bénéficiaires est assurée par quatre associations partenaires : la Croix-Rouge française, les Restaurants du cœur, la Fédération Française des Banques Alimentaires et le Secours populaire français<sup>61</sup>.

L'autorité d'audit qu'est la Commission interministérielle de coordination des contrôles (CICC)/Autorité nationale d'audit des fonds européens (Anafe) est chargée de présenter une stratégie d'audit à la Commission européenne en début de programmation ; réaliser des audits pour s'assurer du bon fonctionnement du système de gestion et de contrôle du programme opérationnel ; procéder tous les ans à des contrôles d'opérations sur la base d'un échantillon statistique répondant aux normes d'audit internationales ; donner un avis sur les comptes annuels produits par les autorités de gestion et de certification.

L'annexe n° 3 retrace les rôles et missions de chaque acteur intervenant dans la gestion du Fead.

La dernière campagne du Fead a été initiée en 2021 mais l'activité de gestion s'est poursuivie jusqu'en 2024 et la clôture de l'exercice comptable ne devrait pas intervenir avant février 2026.

La transition entre la programmation du Fead 2014-2021 et celle du Soutien européen à l'aide alimentaire du FSE+ (SEAA FSE+) 2022-2027 a fait l'objet d'une vigilance particulière par la France. En amont de la programmation du FSE+, les associations ont été désignées par arrêté interministériel du 3 décembre 2021 relatif à la liste des personnes morales retenues pour bénéficier des denrées obtenues dans le cadre des crédits du Fonds social européen plus (FSE+) en faveur de la lutte contre la privation matérielle. Des outils ont été envisagés comme l'élaboration par la DGCS d'un guide de procédures complétant le descriptif des systèmes de gestion et de contrôle.

Des moyens humains supplémentaires ont par ailleurs été mis en place. Au sein de Fam, environ 30 ETPT sont consacrés à la gestion du FSE+, pour la passation des marchés, la vérification des factures des fournisseurs et des résultats de contrôles, l'ordonnancement, le paiement et la certification des dépenses auprès de la Commission européenne. L'activité n'en connaît pas moins de fortes tensions à certaines périodes notamment après la publication des appels d'offres (analyse des offres et envoi des notifications aux soumissionnaires ; paiement des factures fournisseurs), conduisant régulièrement Fam à solliciter des effectifs complémentaires. L'évolution à la hausse de la subvention pour charges de service public versée par la DGCS à Fam provient notamment de la concomitance d'une fin de programmation

---

d'une variété accrue des produits livrés. Or, par-delà les contraintes liées aux critères de remboursement par l'Union européenne, Fam constate qu'un marché public est beaucoup plus performant sur un produit de base et standardisé, dont la recette est stable, acheté par camions complets, qu'un produit d'épicerie à composantes multiples, dont la recette peut évoluer chaque jour en fonction de la disponibilité des matières premières, acheté à la palette en conditionnement individuel.

<sup>61</sup> Les obligations pour les associations distribuant des denrées Fead/FSE+ peuvent se regrouper en trois sous-ensembles : concernant le public visé par le Fead/FSE+, définir l'éligibilité des personnes démunies et la mise en place de mesures d'accompagnement ; s'agissant des modalités de distribution, les modalités d'information, de communication et de publicité sur le fonctionnement du fonds européen, la mise en œuvre de la gratuité de l'aide alimentaire, les conditions de stockage et garantie de la sécurité sanitaire ; pour ce qui est du suivi comptable du fonds, la tenue d'une comptabilité matière, les modes de remontée des données chiffrées, les moyens de conservation des documents, audits et contrôle.

Fead renforcée afin de répondre aux effets de la crise sanitaire, et de la préparation des éléments relatifs à la nouvelle programmation FSE+ et notamment la séparation des marchés entre les achats de denrées et de la logistique. À la DGCS, 6 ETPT assurent la coordination et la supervision des activités liées à la gestion financière et opérationnelle des fonds européens.

### **Évolutions de gestion des crédits entre les programmations Fead 2014-2021 et FSE+ 2022-2027**

Les évolutions de gestion sont les suivantes : l'autorité de certification dans le cadre du Fead, la Dgfp, est remplacée par la direction générale de l'emploi et de la formation professionnelle (DGEFP) du ministère chargé de l'emploi dans le cadre du FSE+ ; le forfait « logistique » versé aux associations passe de 5 % du montant des denrées alimentaires achetées à 7 % et un forfait de 7 % est créé pour financer des mesures d'accompagnement des bénéficiaires ; les marchés d'achat de denrées passés par Franceagrimer sont cofinancés à hauteur de 90 % par des crédits européens (contre 85 % pour le Fead) ; les demandes de remboursement des fonds européens par les associations n'existent plus à partir de la campagne FSE+2022, les forfaits présentés étant automatiquement calculés à partir des demandes transmises par Fam pour les dépenses d'achat de denrées ; un plan d'évaluation du programme est à produire<sup>62</sup>.

#### 2.1.1.2 Des procédures améliorées pour limiter les risques opérationnels

##### 2.1.1.2.1 Des difficultés rencontrées dans l'application des procédures ayant des conséquences sur les délais et le niveau de demande de remboursement des crédits européens

Les modalités de gestion recouvrent notamment un examen des pièces justificatives des livraisons et la justification de la traçabilité comptable et physique des denrées, ainsi que l'application de pénalités financières en cas d'irrégularités, impliquant la responsabilité de tous les acteurs du programme, la DGCS, Franceagrimer ainsi que les associations bénéficiaires.

À la suite des audits d'opérations réalisées, des corrections financières (par opération) ou forfaitaires (par campagne) peuvent être appliquées et déduites de l'appel de fonds en cours ou lors du suivant. S'agissant du contrôle des services faits « achat de denrées », la DGCS a élaboré avec l'appui de l'autorité de certification et de l'autorité d'audit, et avec l'autorisation de la Commission européenne, une méthode d'extrapolation d'un taux d'erreur pour chaque campagne Fead. Cette méthode de traitement permet d'identifier, à partir d'une série représentative de contrôles de service fait étudiés exhaustivement, un taux global forfaitaire à extrapoler ensuite sur les contrôles de service fait de chaque campagne restant encore à transmettre à la Commission européenne. Cette méthode a été appliquée à partir de la campagne 2016 suite à l'abandon de la méthode d'échantillonnage initiale, en raison de sa

---

<sup>62</sup> Le plan d'évaluation proposée par la DGCS vise à répondre à quatre questions : en quoi le programme permet-il de lutter contre la pauvreté (étude des profils des bénéficiaires finaux ; comment l'aide alimentaire FSE+ s'articule avec l'aide alimentaire nationale (volumes et complémentarité des produits)) ? ; la répartition géographique de l'aide alimentaire FSE+ permet-elle une couverture territoriale complète ? ; quelles sont les causes des sous-réalisations et des taux d'erreur imputés à tous niveaux de contrôle (Fam acheteur, Fam bénéficiaire, DGCS supervision, fonction comptable, Anafe, Commission européenne) ?

complexité et son efficacité limitée dans le traitement des dossiers, et a ensuite été appliquée pour le traitement des contrôles de service fait des campagnes 2017 à 2021.

Le taux de correction global comprend, entre autres, deux taux de corrections forfaitaires fixés par l'Anafe : un taux forfaitaire de 5 % suite aux déficiences constatées dans la procédure des marchés (cette irrégularité sanctionne essentiellement l'absence de date de fin des marchés constatée dans les cahiers des charges établis en 2020 et 2021), le problème a été corrigé pour les marchés 2022 ; un taux forfaitaire de 2 % suite aux déficiences constatées dans la transmission des calendriers opérationnels de livraison des denrées par les associations bénéficiaires (non-respect des délais de transmission mentionnés dans le CCAP, liste incomplète, ...).

Concernant les forfaits annuels, une correction forfaitaire de 2 % a été appliquée pour 2019 et 5 % pour 2020 et 2021, liée soit aux anomalies constatées sur les dépenses d'achat de denrées qui constituent l'assiette de calcul des forfaits, soit au respect des dates mentionnées dans les conventions de forfaits et d'achats de denrées.

S'agissant de la procédure d'achats de Fam, les principales contraintes identifiées sont la prévention des aléas ayant une incidence sur les achats de denrées<sup>63</sup> ; le recueil d'informations fiables sur la disponibilité des produits selon les références choisies ; la pérennisation d'une équipe technique compétente notamment sur les volets qualité et logistique et le maintien d'un effectif suffisant et formé aux procédures nationales (traitement des factures, procédure contradictoire, ...) et européennes (demande de remboursement, rigueur dans l'exécution des tâches, prise en compte des retours d'expérience des audits) ; l'optimisation des processus tenant compte des exigences des auditeurs de la Commission et de la capacité à retracer les opérations conduites ; les délais de procédure de mise en concurrence contraints en raison du temps nécessaire aux arbitrages sur les quantités et la nature des lots de denrées alimentaires, lesquels relèvent des associations et de la DGCS ; l'élaboration des documents de la consultation, la remise des offres, leur analyse et le choix des titulaires qui s'inscrivent dans un calendrier serré dans la mesure où la notification des marchés doit être cohérente avec la saisonnalité et les cycles de production des matières premières agricoles, animales et végétales ; les exigences des instances de contrôle ; la prise en compte des clauses sociales et environnementales parfois difficile lorsqu'il s'agit de maximiser les quantités afin de répondre aux besoins croissants des associations.

S'agissant de l'établissement des contrôles de service fait, les principales difficultés remontées par Fam se situent dans les délais d'attente de validation des procédures de contrôle par les différentes autorités, ces délais s'opposant régulièrement aux délais incompressibles de gestion d'opérations prévus par la réglementation européenne (paiement des factures par le service acheteur et date limite d'envoi des appels de fonds à la Commission européenne). Ainsi, les échanges entre l'autorité de gestion, l'autorité de certification et l'autorité d'audit liés aux déficiences dans la rédaction des marchés de la campagne de 2020, ont débuté en décembre 2021 et ont conduit à la décision d'un taux de correction de 5 % à appliquer à l'ensemble de la campagne en septembre 2022. Les premiers contrôles de service fait sur la campagne 2020 n'ont ainsi débuté qu'en novembre 2022 après la validation de la procédure de contrôles par la Commission européenne. Suite aux différents décalages de calendrier, Fam n'a eu dès lors

---

<sup>63</sup> Crise sanitaire humaine ou animale, guerre, événements climatiques, impacts des aléas comme l'inflation, la disponibilité des containers, le détournement du trafic maritime ou l'allongement des délais de livraison.

qu'un seul jour pour transmettre ses contrôles de service fait à l'autorité de certification. Concernant les contrôles de conformité de la Dgfiip, ainsi que les audits et contrôles de la CICC/Anafe, les principales difficultés rencontrées résultent de désaccords pouvant exister entre Franceagrimer et ces autorités, notamment sur certains constats ou corrections appliqués lors des audits d'opérations ou de contrôles de certification parfois jugés excessifs (comme les corrections sur les lieux de livraison ou les calendriers validés) ou le périmètre des anomalies couvertes par le taux d'erreur global défini en début de campagne par les autorités (comme les livraisons hors délai pour la campagne 2020).

Ces difficultés ralentissent le rythme de présentation et de contrôle des dépenses à déclarer à la Commission européenne et interrogent sur le taux d'auto-apurement qui peut paraître relativement important par rapport à la nature des anomalies relevées.

#### 2.1.1.2.2 La mise en place de nouvelles procédures pour faire face aux risques opérationnels

Les leçons tirées de la période 2014-2021 du Fead ont conduit à l'expérimentation d'une part de marchés pluriannuels et non plus annuels, et d'autre part de la séparation progressive des marchés d'achats de denrées de ceux de leur acheminement. En effet, les tensions importantes observées sur les marchés agricoles, en particulier depuis le déclenchement de la guerre en Ukraine, ont provoqué plusieurs marchés infructueux et/ou résiliés c'est-à-dire des marchés n'ayant fait l'objet d'aucune offre ou ayant fait l'objet de demandes de résiliation pour force majeure par les fournisseurs sélectionnés finalement dans l'incapacité d'honorer leurs livraisons. Dès lors, des solutions ont été recherchées et expérimentées pour limiter ces risques opérationnels. Par ailleurs, la mise en place de ces nouvelles procédures pouvait potentiellement générer moins d'irrégularités administratives.

A titre expérimental, cinq marchés pluriannuels, couvrant les campagnes 2022 à 2024, ont ainsi été passés entre décembre 2021 et mars 2022 sur trois légumes (petits pois-carottes, haricots verts et flageolets), le lait et le sucre. Le bilan de cette initiative s'avère mitigé. Ont été constatés le maintien d'une présence majoritaire parmi les soumissionnaires des « négociants-assembleurs » ; une quasi absence de concurrence sur le lait et le sucre ; des mécanismes d'indexation des prix qui ne suffisent pas à répondre au contexte actuel de multiplication des crises<sup>64</sup> et des achats garantis en valeur et non pas en volume qui ne permettent pas de prévoir les moyens de productions nécessaires. De manière générale, Fam constate une retenue des industriels pour des engagements à long terme dans un contexte économique incertain. Ceci étant, la durabilité de la relation pouvoir adjudicateur-titulaire génère une meilleure fluidité des relations administratives et techniques : la facturation respecte les normes d'où un faible taux de rejet et des paiements réguliers, les incidents techniques initiaux ont été vite réglés (palettisation, étiquetage) et ne se reproduisent plus, la conformité des produits à réception est stable, les calendriers de livraison sont globalement respectés.

Au total, au regard du manque d'intérêt témoigné par les fournisseurs, Fam n'envisage pas d'élargir la liste des produits achetés dans le cadre de contrats pluriannuels. Par ailleurs, si

---

<sup>64</sup> Invasion de l'Ukraine, aléas climatiques, arbitrages des cultivateurs en faveur des oléagineux ou des céréales au détriment des légumes de plein champ, forte demande des utilisations non alimentaires sur le sucre dont les cours sont partiellement corrélés à ceux de l'énergie, forte inflation sur les prix alimentaires – quasi doublement du prix moyen d'achat au kilo depuis la crise sanitaire de la covid.

le maintien de marchés pluriannuels paraît nécessaire pour les légumes et le lait, un abandon a été décidé pour le sucre en 2024.

La seconde expérimentation, débutée en juin 2022, a été déployée pour limiter les marchés infructueux dans un environnement dans lequel peu de soumissionnaires sont en capacité de répondre à la fois sur la fourniture de denrées et sur leur acheminement dans les entrepôts des associations<sup>65</sup>. Elle visait à séparer les marchés publics pluriannuels d'achat de denrées citées plus haut, de ceux des prestations de logistique-transport. Cette expérimentation a permis une amélioration de la qualité de service envers les associations en diminuant notamment le nombre des interlocuteurs et a produit des résultats jugés positifs par l'ensemble des acteurs<sup>66</sup>. Dès lors, cette dissociation de l'achat de denrées et de la prestation de logistique-transports a été étendue, à compter d'avril 2023, aux marchés annuels d'achats de produits secs et ambiants. Cette dissociation n'est toutefois pas envisagée pour les marchés des produits surgelés et frais en livraison directe dans les entrepôts des associations, car un marché en valeur ne permet pas de prévoir les volumes livrés avec un risque financier lié en cas de location d'un entrepôt frigorifique national mal dimensionné et/ou la réservation d'un nombre de camions frigorifiques inadapté. Une réflexion est en cours afin de trouver la périodicité optimale de passation des marchés (articulation avec les pratiques industrielles et les habitudes commerciales) et d'améliorer le sourcing (augmentation du nombre d'offres d'industriels).

Malgré le renforcement de l'organisation et des procédures spécifiquement pensées pour le FSE+, il est à noter qu'à ce jour la robustesse de l'organisation et des procédures françaises de gestion des crédits du FSE+ reste à confirmer d'une part avec la réponse attendue aux demandes de remboursement présentées en 2025 par la France à la Commission européenne<sup>67</sup> et d'autre part, avec la restitution à venir des conclusions d'un audit préventif de la Commission européenne sur le système de gestion et de contrôle du FSE+. Dès lors, la mise en place des procédures et des outils de contrôles correspondants reste à parachever<sup>68</sup>.

#### 2.1.1.2.3 Des incidents et des contentieux qui pèsent sur le niveau de risques (opérationnels, sanitaires, d'image, financiers) en dépit des actions déployées

Depuis 2019, la procédure d'achat de denrées a connu des incidents et des contentieux notables. Le contentieux le plus significatif remonte à 2018, concernant une fraude sur les steaks hachés qui continue de faire l'objet d'une instruction par la Cour européenne. En 2018-2019, les quatre associations partenaires du Fead devaient recevoir plus de 1 400 tonnes de steaks hachés de bœuf surgelés de l'attributaire d'un appel d'offres lancé par Franceagrimer. À partir du 6 février 2019, les associations ont alerté les administrations compétentes de la présence d'éléments étrangers dans la viande. Après confirmation par les services sanitaires de l'État de

---

<sup>65</sup> Pour la campagne précédente (Fead 2021), 90 lots ont été proposés, 12 n'ont reçu aucune offre, 9 ont reçu une seule offre et 11 lots ont reçu de 5 à 7 offres.

<sup>66</sup> Le bilan de cette expérimentation est satisfaisant car cette disjonction a permis une augmentation de l'attractivité des marchés Fam (simplification du processus pour les fournisseurs) ; des délais de paiement réduits pour les fournisseurs ; une professionnalisation de la réception des produits et des contrôles qualité ; une diminution du nombre d'erreurs sur les bons de livraison ; une diminution du nombre de livraisons et de factures ; un meilleur service rendu aux associations bénéficiaires pour la prise de rendez-vous et la livraison.

<sup>67</sup> En 2024, aucune demande de remboursement de la campagne FSE+ 2022 n'avait encore été formulée.

<sup>68</sup> Ainsi par exemple, la question se pose des modalités de contrôle de la réalisation des missions d'accompagnement des bénéficiaires par les associations partenaires.

l'absence de risques sanitaires, les associations ont néanmoins, par leur propre analyse, confirmé la présence d'un problème de composition du steak haché. En conséquence, elles ont décidé de stopper la distribution de steaks hachés entre le 8 et le 12 avril 2019. Les prélèvements réalisés *a posteriori* par les enquêteurs de la direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (DGCCRF) ont finalement conclu que tous les échantillons n'étaient conformes ni à la réglementation européenne, ni au cahier des charges. Ce contentieux perdure et fait l'objet d'une instruction par la Cour européenne. L'objectif des travaux de la Commission européenne est de comprendre les dysfonctionnements afin de prévenir la récurrence de tels incidents à l'avenir.

En septembre 2019, ce sont 360 tonnes d'escalopes de poulet surgelées qui présentaient une teneur en eau supérieure aux normes européennes. Cette irrégularité avait été détectée suite à un contrôle diligenté par Fam et la DGCCRF.

Dans le domaine des alertes sanitaires, Franceagrimer s'inscrit dans une démarche d'adaptation permanente mais le risque sanitaire perdure *de facto*, notamment du fait de la longueur de la chaîne logistique. Concernant les contrôles réalisés par Fam, trois évolutions peuvent être relevées : prélèvements en début d'exécution de marché sur les produits frais et surgelés, dans la mesure du possible ; prélèvements d'échantillons par son prestataire logistique dès réception des livraisons des fournisseurs pour les produits secs ; responsabilisation des intermédiaires auxquels Franceagrimer impose la réalisation d'autocontrôles sur les denrées avant livraison, outre les autocontrôles des fabricants. Ainsi, dans le cadre des marchés, est recherchée la responsabilisation des acteurs, fabricants comme intermédiaires, vis-à-vis desquels sont exigées des analyses de risques et plans d'autocontrôles. Pour les produits soumis à agrément sanitaire, le plan de contrôle est imposé dans le cahier des charges ; pour les intermédiaires, les analyses sont obligatoirement réalisées dans des laboratoires indépendants.

S'agissant d'autres incidents, certaines problématiques telles que des retards de livraison ou des non-livraisons suite à une rupture d'approvisionnement des denrées ont également eu lieu. Ces incidents ont été résolus auprès du Médiateur de la République.

### **2.1.2 Malgré l'amélioration des modalités de gestion, des fonds européens porteurs de risques financiers pour le budget de l'État français**

Deux principales difficultés budgétaires sont rencontrées avec l'exécution des crédits européens : leur sous-utilisation d'une part et les délais de leur versement d'autre part. Ces deux difficultés entraînent une compensation par le budget de l'État français avec pour conséquence la hausse de la dépense publique pour la France et un risque budgétaire.

#### **2.1.2.1 Une sous-utilisation des crédits européens qui pèse sur le budget de l'État français**

Dans le cadre de la programmation 2014-2021 du Fead, les marchés d'achat de denrées passés par Franceagrimer sont cofinancés à hauteur de 85 % par des crédits européens, le budget français apportant les 15 % restants. La part des crédits européens s'est élevée à un total de 499,9 M€ sur la période 2014-2020, étendue pour une dernière campagne Fead en 2021 avec un supplément de crédits de 104 M€ via l'initiative d'urgence React-UE lancée par la

Commission européenne en réponse à la crise sanitaire<sup>69</sup>. Les crédits issus de React-UE devaient couvrir 100 % du montant des achats de denrées.

Un dernier marché ayant été conclu au printemps 2021 par Fam sur les crédits Fead, le FSE+ n'a été mobilisé qu'à compter de 2022. Pour la programmation 2022-2027 du FSE+, l'enveloppe programmée des crédits européens dédiés à l'aide alimentaire s'élève à 582 M€, en hausse par rapport au programme Fead dont les montants programmés s'élevaient à 499,3 M€.

**Tableau n° 9 : montant des crédits européens du programme Fead/React-UE programmés et versés à la France**

<i>En M€</i>	
<b>Programmation totale Fead et React (prolongée jusque 2021) dont :</b>	<b>603,3</b>
<i>Financement UE Fead</i>	499,3
<i>Financement UE React</i>	104
<b>Total des remboursements Fead-React reçus ou à venir au 31 décembre 2024 dont :</b>	<b>554,8</b>
<i>Remboursements reçus par la France</i>	539,6
<i>Remboursements en attente (10 % du montant des appels de fonds de novembre 2023, de mai 2024 et d'août 2024, qui seront versés à la clôture)</i>	15,2

*Source : direction générale de la cohésion sociale*

Au total, 92 % des crédits du programme Fead/React devaient être versés à la France au moment de la clôture du Fead en 2026. Manqueraient alors *a minima* 48,5 M€ de moindres recettes pour la France alors que la dépense a été réalisée. Ce montant résulte des corrections appliquées sur les dépenses déclarées sur le programme Fead, au niveau des contrôles des services faits puis au niveau des contrôles d'audit et de certification menés au niveau national, corrections qui s'appliquent avant l'établissement des demandes de remboursement adressées à la Commission européenne.

À compter de 2024, afin d'améliorer le taux de consommation annuel des fonds européens réservés à la France, une « sur programmation » du niveau des crédits engagés chaque année par Fam est mise en place à hauteur du taux de correction historique estimé à 17 %. Avant cette date, les crédits européens n'étaient pas entièrement utilisés du fait d'une part, des marchés infructueux ou annulés et d'autre part, des corrections appliquées sur les dépenses déclarées par Fam. Afin d'améliorer la consommation des crédits européens, l'État français a décidé de passer des marchés à hauteur de 117 % de l'enveloppe financière européenne prévisionnelle, avec un ajustement en fin de programme, si besoin.

<sup>69</sup> React-EU est un programme dont l'objectif est de remédier aux dommages sociaux et économiques causés par la pandémie de covid et de préparer une reprise écologique, numérique et résiliente de l'économie.

### 2.1.2.2 Une contraction de dette portée par Franceagrimer rendue nécessaire notamment par les délais de versement des crédits européens

Depuis 2018, sur instruction interministérielle, le dispositif d'aide aux plus démunis fait l'objet d'une gestion spécifique au sein de la trésorerie propre de Franceagrimer. L'enjeu réside dans la capacité de Fam à assurer le paiement des dépenses d'achat de denrées aux fournisseurs et des forfaits « logistique » aux associations partenaires (soit 7 % du montant des denrées reçues). Compte tenu notamment des modalités d'exécution des marchés et de remboursement des appels de fonds opérés auprès de l'UE, le décalage de trésorerie est *a minima* d'environ deux ans entre les premiers paiements aux fournisseurs et les premiers remboursements de la Commission européenne. Un tel décalage a été constaté également entre les derniers paiements intervenus en 2022 et les derniers remboursements qui devraient intervenir en 2025.

Dans ce cadre, la sécurisation des ressources est essentielle et la contrepartie du budget national ne suffit pas. Dès lors, Fam a été autorisé, en l'absence de ressources disponibles, à recourir au concours de ligne de trésorerie auprès de l'Agence France Trésor (AFT) dans le cadre d'une gestion étanche de la trésorerie consacrée au dispositif d'aide aux démunis. Ce recours a été mobilisé, dans le cadre du Fead, en 2017 à hauteur de 65 M€, en 2018 à hauteur de 80 M€ et en 2021 à hauteur 90 M€ au titre du React-UE. Ce recours régulier à l'AFT et le délai important de remboursement des emprunts (plus de quatre ans<sup>70</sup>) s'expliquent par le niveau insuffisant des remboursements obtenus de la part de l'UE dans le cadre de la déclaration des dépenses, qui n'ont pas permis de financer les achats de denrées à hauteur des besoins et d'assurer le remboursement rapide des emprunts tel qu'attendu initialement par l'AFT. Dès lors, le recours à la ligne AFT a été mobilisé en tant que de besoin.

Compte tenu du décalage entre les dates de paiement des marchés et celles du financement européen correspondant, Fam n'a pas été en mesure de rembourser les emprunts Fead aux échéances prévues. En effet la ligne de trésorerie Fead 2017 a été remboursée en totalité au cours de l'exercice 2022 et la ligne de trésorerie 2018 en 2024. S'agissant de la ligne de trésorerie accordée au titre du React, elle aurait dû être remboursée au cours de l'été 2024 dès la réception du remboursement attendu par l'UE au titre des dernières dépenses présentées dans le cadre du programme Fead/React.

Au titre de la programmation financière réalisée au début de l'exercice 2022 pour la période 2022-2027, est prévu un recours à la ligne de trésorerie auprès de l'AFT à hauteur de 250 M€ (60 M€ en 2022, 100 M€ en 2023, 60 M€ en 2024 et 30 M€ en 2025) et les remboursements sont attendus jusqu'en 2030. En effet, le recours à l'AFT a été nécessaire dès 2022 et va se poursuivre jusqu'en 2025. Les premiers remboursements étant attendus pour 2025, disposer d'une trésorerie spécifique afin de financer les campagnes d'achats 2022 à 2024 a été rendu nécessaire. Compte tenu de l'expérience précédente au titre du financement Fead, Fam a allongé les durées de remboursement afin de tenir compte du délai de remboursement

---

<sup>70</sup> Fam a disposé de deux lignes d'emprunt contractées auprès de France Trésor, la première de 65 M€ contractée le 6 juillet 2017 et qui devait initialement être remboursée au plus tard le 31 décembre 2019 et la seconde de 80 M€ contractée en juin 2018 qui devait être remboursée au plus tard le 31 décembre 2021. Par ailleurs et dans le cadre de l'enveloppe complémentaire de 132 M€ au titre du programme React mis en œuvre pour les exercices 2020 et 2021, Fam a bénéficié d'une ligne de trésorerie complémentaire de 121 M€ (104 M€ mobilisables en 2021 et 17 M€ mobilisables en 2022) et dont la date limite de remboursement était prévue au 27 décembre 2024.

effectif de la part de l'UE. En revanche, le maintien de la possibilité d'opérer des remboursements anticipés permettra d'optimiser le coût financier de l'emprunt le cas échéant.

## 2.2 Une plus grande cohérence à trouver pour la répartition des crédits du budget de l'État dans les territoires

### 2.2.1 Une forte hausse globale des crédits depuis 2019

Les crédits du budget de l'État consacrés à l'aide alimentaire ont connu une forte hausse depuis 2019 passant de 58,7 M€ en 2019 à 159,9 M€ en 2023, soit une hausse de 172 % des crédits. Les crédits d'aide alimentaire du budget de l'État financent la contribution de la France au programme européen d'aide alimentaire et sont également dépensés sous forme de subventions versées aux têtes de réseau associatives nationales afin de prendre en charge une partie de leurs coûts de fonctionnement au titre de l'aide alimentaire (logistique, formation des bénévoles, etc.) et l'achat de denrées, aux épiceries sociales qui ne sont pas éligibles aux fonds européens<sup>71</sup> et à la mise en œuvre de l'aide alimentaire dans les territoires.

**Tableau n° 10 : évolution du total des crédits du programme 304 du budget de l'État consacrés à l'aide alimentaire**

En M€	2019	2020	2021	2022	2023	2019 - 2023
<b>Total général</b>	<b>58,7</b>	<b>170</b>	<b>79,4</b>	<b>109,3</b>	<b>159,9</b>	<b>172 %</b>

Source : SI Chorus

Sur la période 2019-2023, le niveau exceptionnellement élevé des crédits de 2020 (170 M€) résulte d'abord des subventions octroyées dans le cadre de la crise sanitaire. Deux plans exceptionnels d'un montant global de 94 M€ (en avril 2020 un premier plan de soutien d'un montant de 39 M€ et en juillet 2020 un deuxième plan de soutien d'un montant de 55 M€) ont ainsi été déployés. Le premier plan a permis la compensation des surcoûts engendrés par la crise pour les associations d'aide alimentaire, ainsi que l'achat de chèques alimentaires d'urgence à hauteur de 8,8 M€ pour pallier l'urgence de la situation de territoires en tension, principalement en direction des habitants des quartiers prioritaires de la politique de la ville de 18 départements. Le deuxième plan a financé des actions menées sur les territoires pour maintenir l'accès aux biens essentiels des publics précaires (alimentation, hygiène) dans le contexte de crise.

Si 2020 représente une année de très haut niveau de crédits d'aide alimentaire (170 M€), les années suivantes se sont caractérisées par une tendance encore à la hausse des crédits pour atteindre en 2023 un niveau presque similaire à celui de 2020 (159,9 M€). La hausse globale

<sup>71</sup> L'une des conditions d'octroi des fonds européens est la gratuité de la denrée distribuée. Les épiceries sociales demandant une participation à l'achat de la denrée, ne sont ainsi pas éligibles aux fonds européens.

des crédits d'aide alimentaire sur la période 2019-2023, réalisée dans une large mesure par l'intermédiaire d'ouverture de crédits dits « exceptionnels » ou « de renforts », est corollaire d'une hausse des besoins de financement du fait d'un double effet prix et volume : effets persistants de la crise sanitaire en 2021 sur la hausse de la file active des bénéficiaires de l'aide alimentaire, hausse accentuée en 2022 et 2023 liée à l'effet de l'inflation sur les produits alimentaires et énergétiques.

Si le montant des crédits ouverts en loi de finances initiale (LFI) 2021 a été maintenu à niveau équivalent à la LFI 2020, ils se sont avérés insuffisants pour faire face aux demandes d'aide alimentaire tels qu'exprimés par les acteurs dans les territoires<sup>72</sup>. Des crédits supplémentaires ont alors été votés à hauteur de 12 M€ lors de la loi de finances rectificative du 1<sup>er</sup> décembre 2021.

En 2022, face à la hausse des demandeurs d'aide alimentaire inscrits dans les centres de distribution<sup>73</sup>, deux enveloppes exceptionnelles de chacune 40 M€ ont été ouvertes durant l'année<sup>74</sup>. Ces crédits exceptionnels ouverts en loi de finances rectificative pour 2022 n'ayant pu être dépensés en totalité au regard des délais, ils ont été reportés sur l'exercice 2023 (à hauteur de 36,5 M€).

La hausse des crédits d'aide alimentaire pour 2023 s'explique également par la mise en place du programme Mieux manger pour tous (PMMPT) pour un montant de plus du tiers des crédits totaux de l'exercice.

En 2024, 144,5 M€ ont été votés dès la loi de finances initiale, incluant 10 M€ de hausse sur le volet local du PMMPT. Ces crédits, certes en retrait par rapport à 2023 (- 17,4 M€), ont été mis à disposition des services dès le début de l'année, leur permettant une gestion des dépenses plus construite. Par ailleurs, les dépenses d'aide alimentaire se sont finalement établies en 2024 à 188 M€, ce taux d'exécution de 130 % par rapport à la loi de finances initiale s'explique notamment par des reports de crédits 2023 à hauteur de 40 M€<sup>75</sup>. En 2025, 149 M€ ont été votés lors de la loi de finances initiale, en hausse par rapport aux crédits votés dans la loi de finances initiale de 2024. Le montant des crédits inscrits en loi de finances initiale 2025

---

<sup>72</sup> La Drees a publié début février 2022 les résultats d'une enquête *ad hoc* auprès des responsables des centres de distribution sur les conséquences de la crise sanitaire sur leur activité (Drees, Études et Résultats, février 2022, n° 1218, Aide alimentaire : une fréquentation accrue des centres de distribution dans les grandes villes les plus exposées à la pauvreté début 2021). Cette enquête a montré, au printemps 2021, une hausse forte ou modérée de la fréquentation dans respectivement 21 % et 36 % des centres de distribution d'aide alimentaire par rapport à la situation précédant la crise sanitaire, tandis que 40 % des centres estimaient leur fréquentation stable ou en diminution (3 % ne se prononçant pas). Selon cette enquête, la hausse est plus prononcée pour certains types de publics : personnes seules (15 % des centres déclarent une « forte augmentation » de la part de cette catégorie), familles monoparentales (13,5 % des centres) et personnes précaires (13,5 % des centres). Elle souligne également des disparités territoriales : Ile-de-France, Provence-Alpes-Côte d'Azur et les départements d'Outre-mer déclarent de fortes augmentations de la fréquentation des centres de distribution. Enfin, elle constate un effet croisé entre densité de population et contexte économique : ce sont surtout les grandes villes pauvres où une plus forte augmentation a été observée.

<sup>73</sup> En 2022, la part de la France au Fead a atteint un pic de crédits de 41,7 M€ qui s'explique par le fait que la France a compensé les lots infructueux des marchés passés par Fam, par une hausse des crédits du budget de l'État français versés aux associations pour acheter les denrées non obtenues.

<sup>74</sup> Loi de finances rectificative du 16 août 2022, loi de finances rectificative du 2 décembre 2022.

<sup>75</sup> Ces 40 M€ correspondent à des crédits ouverts en loi de fin de gestion 2023 destinés à renforcer le soutien financier aux associations d'aide alimentaire.

au titre du PMMPT s'élève à 80 M€, soit +10 M€ pour ce programme par rapport à la loi de finances initiale pour 2024.

Ainsi, d'une façon générale, les organismes ont vu croître leur niveau de subventions : en 2020, du fait de l'attribution de subventions pour l'achat de denrées par la DGCS et par les directions régionales de l'économie, de l'emploi, du travail et des solidarités (Dreets) et directions départementales de l'emploi, du travail et des solidarités (Ddets) ; en 2023, sous l'effet de la mise en œuvre du PMMPT et du versement de crédits exceptionnels en fin d'année.

Le réseau des Banques Alimentaires est ainsi passé de 7,7 M€ de subventions en 2019 à 31 M€ en 2023<sup>76</sup>, les Restaurants du cœur de 1 M€ à 26 M€<sup>77</sup>, la Croix-Rouge française de 2,5 M€ à 12,7 M€, le Secours populaire français de 0,7 M€ à 12,9 M€<sup>78</sup>, l'Andès de 5,8 M€ à 9,4 M€, entre autres.

**Tableau n° 11 : principales entités bénéficiant de crédits d'aide alimentaire du budget de l'État (1)**

<i>En millions d'euros</i>	2019	2020	2021	2022	2023	<i>Dont PMMPT</i>	<i>Évolution 2019-2023</i>
Franceagrimer	29,5	44,5	29,8	25,4	24,3		-18 %
Réseau des Banques Alimentaires	7,7	24,1	13,9	24,6	31	12,7	+302 %
Les Restaurants du cœur	1	19,5	3,6	12,9	26	13,5	+2 378 %
Le Secours populaire français	0,7	12,4	4,6	10,6	13	6,8	+1 819 %
La Croix-Rouge française	2,5	17,8	6	9,5	12,7	4,6	+405 %
Solidarité alimentaire France (Andès)	5,8	7,9	5,8	6,6	9,4	2,9	+61 %
La vie active	3,5	3,3	2,9	2,4	1,9		-46 %
Le Secours catholique Caritas France	0,2	6	0,6	0,8	2,3	1	+1 151 %
Edenred France		8,8 <sup>79</sup>					
Association Aurore	0,9	3	0,9	0,7	1		+15 %
Total des dix premières entités (2)	51,8	147,3	68,1	93,5	121,6	41,5	+135 %
Part des dix premières entités	88 %	87 %	86 %	86 %	76 %	41 %	-12 points
<b>Total général</b>	<b>58,7</b>	<b>170</b>	<b>79,4</b>	<b>109,3</b>	<b>159,9</b>	<b>58,7</b>	<b>+173 %</b>

<sup>76</sup> Des crédits ont été versés au réseau des Banques Alimentaires à titre de compensation des marchés infructueux lancés sur fonds européens en 2022 (10,9 M€) et du programme Mieux manger pour tous en 2023 (12,7 M€). La même année, les Banques Alimentaires ont également reçu près de 20 M€ pour l'achat de denrées (contre 7 M€ en 2020).

<sup>77</sup> Les Restaurants du cœur, ont notamment perçus des subventions nationales en 2020 (4,9 M€) et 2023 (3,2 M€), de crédits compensant les marchés infructueux lancés sur fonds européens en 2022 (10,4 M€) et des financements de projets sélectionnés dans le cadre du programme Mieux manger pour tous en 2023 (12,5 M€).

<sup>78</sup> Le Secours populaire français a notamment perçu des crédits au titre des marchés infructueux lancés sur fonds européens en 2022 (7,7 M€) et du programme Mieux manger pour tous en 2023 (6,8 M€).

<sup>79</sup> Chèques d'urgence distribués pendant la crise sanitaire.

(1) *Entités : les entités affiliées à des têtes de réseau ont été regroupées (ex. Banques Alimentaires au sein du réseau des Banques Alimentaires, Les Restaurants du cœur...).*

(2) *Total des crédits d'aide alimentaire reçus de 2019 à 2023.*

*Périmètre : programme budgétaire 304 – action 14 – aide alimentaire.*

*Source : SI-Chorus – requête pilotage de la gestion.*

## 2.2.2 Des crédits à la fois nationaux et locaux empêchant une vision globale de l'offre au niveau de chaque territoire

Le programme 304 du budget de l'État finance la part nationale des crédits des fonds européens qui servent principalement à acheter des denrées ainsi qu'à participer au fonctionnement des associations partenaires et à l'accompagnement des bénéficiaires. Le programme 304 inclut également des crédits nationaux, déconcentrés et le programme Mieux manger pour tous, qui financent notamment, chacun à leur niveau, de l'achat de denrées.

**Tableau n° 12 : ventilation des crédits du programme 304 du budget de l'État consacrés à l'aide alimentaire**

<i>En millions d'euros</i>	2019	2020	2021	2022	2023	2019 - 2023
<b>Crédits relatifs à la contribution de la France aux fonds européens :</b>						
<i>Subvention nationale Fead/ FSE+</i>	13,6	22,4	11,4	41,7	10,4	- 23 %
<i>Subvention pour charges de service public versée à Fam</i>	2,1	3,3	2,7	2,9	3,1	47 %
<i>Compensation refus apurement</i>	13,8	25	16,1	9,3	10,8	- 22 %
<b>Crédits nationaux :</b>						
<i>Subventions nationales</i>	4,5	41	15,2	6,4	8,4	88 %
<i>Épiceries sociales</i>	8,3	8,5	9	10,2	9,5	14 %
<b>Crédits déconcentrés :</b>						
<i>Fonctionnement de structures</i>	11,4	31,1	14,4	21,4	28,7	151 %
<i>Denrées</i>	4,9	38,7	10,6	17,4	30,2	519 %
<b>Crédits du programme Mieux manger pour tous :</b>						
<i>Programme Mieux manger pour tous</i>					58,7	
<b>Total général</b>	<b>58,7</b>	<b>170</b>	<b>79,4</b>	<b>109,3</b>	<b>159,9</b>	<b>172 %</b>

*Source : SI Chorus*

S'agissant des crédits nationaux c'est-à-dire ceux dont le pilote est la direction générale de la cohésion sociale, ils ont augmenté de 88 % sur la période 2019-2023, passant de 4,5 M€ en 2019 à 8,4 M€ en 2023. Ils financent d'une part les épiceries sociales pour l'achat de denrées et d'autre part, sous forme de subventions nationales, les têtes de réseau associatives nationales pour une partie de leur fonctionnement et de l'animation de leur réseau, et à la marge de l'achat de denrées. Cette ligne nationale a également pour objet de financer d'autres types d'actions : des projets sur la qualité de l'alimentation<sup>80</sup> et la contribution au financement de projets retenus dans le cadre de l'appel à projet annuel du programme national pour l'alimentation (PNA) du ministère chargé de l'agriculture<sup>81</sup>.

Les crédits déconcentrés de l'aide alimentaire du budget de l'État pilotés par les directions départementales de l'emploi, du travail et des solidarités (Ddets) représentent pour leur part plus du tiers des crédits de l'aide alimentaire du budget de l'État en 2023 et ont fortement augmenté depuis 2019 notamment sous l'effet de l'inflation du coût des denrées et de l'énergie que l'État a décidé de prendre en partie à sa charge. L'achat des denrées enregistre une hausse de 519 % sur la période 2019-2023. En 2023, les crédits déconcentrés dédiés à l'achat de denrées sont légèrement plus élevés que ceux fléchés vers le fonctionnement des associations, marquant l'importance de la hausse du poids des achats de denrées dans les crédits du budget de l'État affectés à l'aide alimentaire. Les crédits consacrés au fonctionnement des structures<sup>82</sup> ont également augmenté pour permettre de gérer un volume de denrées accru.

Au total, plusieurs lignes budgétaires différentes financent les mêmes postes de dépenses sans qu'il n'y ait une articulation entre celles-ci. Ainsi, les achats de denrées alimentaires se retrouvent dans plusieurs circuits de financements : les crédits des fonds européens, les crédits nationaux, les crédits déconcentrés et les crédits du programme Mieux manger pour tous. L'achat de denrées destinées à être distribuées par les associations habilitées, l'est soit au titre du marché centralisé cofinancé par le fonds européen, soit au titre des crédits nationaux aux épiceries sociales et aux projets d'approvisionnement spécifiques (fruits et légumes, produits de la mer), soit au niveau déconcentré. Il en est de même pour le fonctionnement des structures qui perçoivent des crédits par différents canaux de financements.

Les conséquences négatives de ces multiples circuits de financements et d'absence de vision globale sur un territoire sont multiples :

- les services déconcentrés de l'État, au moment de répartir les crédits locaux, n'ont pas de vision sur les denrées achetées par Franceagrimer, distribuées aux quatre associations partenaires qui elles-mêmes les acheminent dans toute la France. Si la DGCS leur diffuse des informations sur les volumes distribués par les grands réseaux financés au national (FSE+, Cnes, PMMPT), celles-ci ne sont pas suffisamment fines pour constituer une véritable aide à la décision ;
- certaines associations, ne sont pas en capacité de prévoir leur approvisionnement : par exemple une association qui a distribué à ses bénéficiaires en octobre 2024 trois denrées dans un colis financé par les fonds européens (une boîte de sardine, un

---

<sup>80</sup> Fruits et légumes, produits locaux si possible en agriculture biologique, denrées petite enfance ou les circuits courts, jardins partagés, ...

<sup>81</sup> 200 000 € chaque année sur la période.

<sup>82</sup> Mise en œuvre du stockage, du transport et de la distribution de l'aide alimentaire, dans les conditions d'hygiène et de sécurité réglementaires, ainsi que l'accueil et l'accompagnement des bénéficiaires (location de locaux, entretien, fluides, matériel, ...).

litre de lait, un kilogramme de farine) a pu compléter ce faible colis grâce aux achats de fruits et légumes réalisés avec les crédits nationaux du programme Mieux manger pour tous. S'il est recherché une complémentarité entre les achats FSE tournés vers des produits de base et en conserve, et les achats du programme MMPT tournés vers des achats de fruits et légumes sous label de qualité, ces deux distributions n'ont pas été véritablement coordonnées sur le terrain ;

- la hausse des crédits observés sur la période n'a pas été l'objet d'une recherche d'optimisation des financements, qui devrait être associée à une plus grande visibilité sur l'offre en place.

Une amélioration de la vision globale territoriale permise par des données effectivement partagées et actualisées avec les services déconcentrés de l'État, doit être recherchée. A défaut, une recentralisation de l'ensemble des crédits d'achats de denrées ou au contraire une délégation des crédits nationaux d'achats de denrées et de financement de projets locaux aux services déconcentrés sera nécessaire pour assurer un meilleur pilotage financier et opérationnel. Par ailleurs, motivée par l'urgence liée à une situation exceptionnelle, la forte hausse de la contribution de l'État et ses modalités, portées de manière indistincte sur l'achat de denrées et le fonctionnement associé, et de manière minoritaire sur des projets innovants, doivent être réexaminés en régime de croisière.

### 2.2.3 Un rééquilibrage territorial en cours pour les crédits affectés aux régions

Les crédits déconcentrés, gérés par les Dreets, représentent un peu plus du tiers des crédits d'État consacrés à l'aide alimentaire (59 M€ sur 159,9 M€ en 2023). La période 2019-2023 se caractérise par un rééquilibrage des crédits affectés aux régions en fonction du taux de pauvreté de la population concernée. L'Île-de-France est surreprésentée du fait de la concentration de la majorité des hébergements des plus démunis à l'hôtel (74 % des nuitées d'hôtel) sans prise en charge de leurs repas. La région Hauts-de-France quant à elle est surreprésentée car elle bénéficie d'un financement dédié d'aide alimentaire pour les personnes migrantes sur Calais. D'autres régions étaient pour leur part sous-représentée en 2019 comme Occitanie et dans une moindre mesure Auvergne-Rhône-Alpes et Nouvelle-Aquitaine.

**Tableau n° 13 : évolution de la répartition par région des crédits déconcentrés de l'aide alimentaire du budget de l'État**

Région	Taux de pauvreté <sup>1</sup> (en %)	Population sous le seuil de pauvreté (en million)	% / France métropolitaine	Part des crédits consommés en 2019(2)	Part des crédits consommés en 2023 (2)
Île-de-France	16,1	2,0	20 %	26 %	23 %
Hauts-de-France	18,0	1,1	11 %	32 %	13 %
Auvergne-Rhône-Alpes	13,3	1,1	11 %	7 %	11 %
Provence-Alpes-Côte d'Azur	17,4	0,9	9 %	7 %	10 %
Grand Est	15,1	0,8	8 %	7 %	9 %
Occitanie	17,5	1,1	11 %	4 %	8 %

Région	Taux de pauvreté <sup>1</sup> (en %)	Population sous le seuil de pauvreté (en million)	% / France métropolitaine	Part des crédits consommés en 2019(2)	Part des crédits consommés en 2023 (2)
Nouvelle-Aquitaine	13,8	0,9	9 %	4 %	7 %
Normandie	13,7	0,5	5 %	3 %	5 %
Pays de la Loire	11,0	0,4	4 %	2 %	4 %
Bretagne	11,1	0,4	4 %	2 %	4 %
Bourgogne-Franche-Comté	13,4	0,4	4 %	2 %	3 %
Centre-Val-de-Loire	13,5	0,4	4 %	2 %	3 %
Corse	18,1	0,1	1 %	1 %	1 %
<b>France métropolitaine</b>	<b>15,3</b>	<b>10,1</b>	<b>100 %</b>	<b>100 %</b>	<b>100 %</b>

<sup>1</sup> Le taux de pauvreté est calculé sur la base du nombre total de personnes dont le niveau de vie est inférieur à 60 % du niveau de vie médian de la France métropolitaine.

<sup>2</sup> Périmètre : crédits consommés du programme 304 – action 14 aide alimentaire hors crédits nationaux et hors crédits outre-mer, soit 14,5 M€ en 2019 et 66,43 M€ en 2023.

Sources : Cour des comptes d'après SI-Chorus, Insee [estimation de la population](#) et [niveau de vie et pauvreté en région](#).

La répartition des crédits déconcentrés de l'aide alimentaire est fondée historiquement sur le critère de la part dans chaque région du nombre total de personnes vivant sous le seuil de pauvreté (à 60 %), sur les remontées des besoins des territoires (situations d'urgence ou demandes d'intervention formulées par les services déconcentrés de l'État), ainsi que sur l'allocation de crédits dédiés qui ont entraîné un éloignement de l'application du seul critère du taux de pauvreté des régions.

Les crédits abondés depuis 2020 ont été ventilés soit en fonction du critère de taux de pauvreté, soit comme en 2020 suite à l'estimation du surcoût de dépenses exceptionnelles engagées par les associations ou en tenant compte de situations d'urgence alimentaire.

La DGCS a amorcé un rebasage pour la répartition des crédits 2024 avec l'objectif de mieux refléter les besoins des territoires. Ce travail s'est appuyé sur les critères suivants : la part de pauvreté<sup>83</sup>, critère historique de ventilation qui se voit appliquer une pondération forte de 60 % pour soutenir les régions accueillant le plus d'individus précaires ; le taux de pauvreté régional<sup>84</sup> (seuil à 60 %), calculé par l'Insee, second critère introduit avec une pondération de 25 % ; la part des nuitées d'hôtel pour prendre en compte le soutien particulier aux régions qui concentrent un nombre élevé de nuitées d'hôtel car le public accueilli au sein de ce dispositif doit bénéficier de distributions fréquentes et souvent aux modalités spécifiques. Ce dernier critère est appliqué avec une pondération faible de 15 % car la seule région Ile-de-France concentre 74 % des nuitées d'hôtel.

<sup>83</sup> La part est calculée en faisant le rapport entre la population d'individus pauvres (sous le seuil de pauvreté fixé par convention à 60 % du niveau de vie médian de la population) d'un territoire donné (ici une région), sur la population d'individus pauvres au national. Son utilisation permet donc de proportionner le soutien financier aux Dreets au nombre de personnes pauvres de la région.

<sup>84</sup> Taux régionaux de pauvreté (Insee – 2021) : [Structure et distribution des revenus, inégalité des niveaux de vie en 2021 – Principaux résultats sur les revenus et la pauvreté des ménages en 2021 | Insee](#)

Selon la DGCS, le travail sur les critères et les indicateurs afférents doit se poursuivre afin de permettre d'intégrer d'autres indicateurs et d'objectiver le soutien à la lutte contre la précarité alimentaire que chaque région met en place. Il pourrait s'agir du nombre d'associations présentes sur le territoire, du contexte de zones blanches qui justifierait l'allocation de plus de crédits, de la répartition des montants de financement alloué aux structures (entre frais de fonctionnement et d'investissement). Il est envisagé que ce travail soit accompagné d'une prise en compte des seuils de pauvreté (40 %, 50 % ou 60 %) de certains départements, pour lesquels des enveloppes bonifiées pourraient être proposées afin de soutenir les territoires les plus précaires.

### 2.3 Des critères de répartition entre acteurs à objectiver davantage

S'agissant de la répartition des crédits nationaux, le cas des fonds du crédit national des épicerie solidaires (Cnes) soulève des interrogations, malgré son montant limité, de l'ordre de quelques millions d'euros. Ses crédits financent entre 10 et 15 % des approvisionnements des épicerie solidaires, avec des critères de répartition qui peinent à se stabiliser.

#### **L'évolution des critères de répartition du crédit national des épicerie solidaires (Cnes), une doctrine en formation**

Le Cnes finance plusieurs grands réseaux (principalement la FFBA et l'Andès), qui à leur tour accompagnent des initiatives associatives locales.

Les critères de répartition du Cnes ont évolué quasiment tous les deux ans depuis sa création en fonction des demandes des associations.

En 2014, première année de mise en place du Cnes, la répartition des crédits avait été opérée sur la base des demandes des réseaux ainsi que sur les informations d'activité qu'elles avaient pu transmettre en l'absence de système d'information. L'arbitrage avait conduit à attribuer des montants similaires aux deux réseaux principaux.

À partir de 2015, la clé utilisée pour répartir les crédits était basée sur le volume de denrées distribuées hors collectes privées, le nombre d'épicerie approvisionnées, le nombre de personnes inscrites et les enveloppes budgétaires obtenues la première année.

Les modalités de calcul ont été modifiées en 2017 pour mieux refléter le fait que la FFBA avait une activité globale plus importante que l'Andès (plus de 20 000 tonnes fournies par l'un, contre 12 000 tonnes distribuées par l'autre) : la pondération de la prise en compte du volume hors collecte a été accrue pour atteindre 60 %, celle du nombre de personnes inscrites fixée à 20 % et le nombre d'épicerie sociales à 20 % également.

Or, la FFBA ayant à nouveau contesté cette clé de répartition, de nouveaux ajustements ont été opérés à compter de 2019. Un engagement a été pris auprès de la FFBA, sans en fixer le niveau au regard des contraintes budgétaires, de travailler à une convergence de l'indicateur de montant Cnes accordé par bénéficiaire, à horizon 2022. Ainsi, dès qu'une enveloppe supplémentaire abondait le Cnes, elle était attribuée prioritairement à la FFBA.

En 2024, des crédits complémentaires ont été obtenus donnant l'occasion de procéder à une nouvelle affectation des crédits sur la base de critères rénovés<sup>85</sup> et permettant de mieux appréhender les besoins de chaque réseau.

Pour l'avenir, cet exercice de rééquilibrage conduit la DGCS à réfléchir à d'autres critères, notamment ceux visant à favoriser une implantation d'épiceries sociales dans les zones blanches identifiées.

Cet exercice doit se poursuivre avec les réseaux, les modalités d'organisation du dispositif des épiceries sociales étant hétérogènes, au sein du comité de concertation du Cnes qui constitue le cadre privilégié d'expertise et d'échanges dans ce domaine<sup>86</sup>. Il convient en tous les cas d'aboutir rapidement après plusieurs années de tâtonnements.

Une difficulté supplémentaire réside dans le mécanisme visant à éviter le double financement d'une même épicerie par deux des grands réseaux financés par le Cnes. En effet, il est laissé sous la responsabilité des réseaux percevant le Cnes, lesquels sont censés échanger entre eux avant versement des crédits. Si la DGCS souhaite exiger, à compter de 2025, que les réseaux vérifient *a priori* l'absence de double financement en croisant les listes d'épiceries sociales financées par chacun d'entre eux, il n'en reste pas moins que ce contrôle continuerait de relever des seules associations, ce qui ne semble pas assez robuste<sup>87</sup>.

La question des critères de répartition des moyens se pose aussi pour les crédits et denrées européens.

La clé de répartition des financements du Fead entre les associations<sup>88</sup> bénéficiaires s'effectuait historiquement chaque année sur la base de trois critères principaux : le volume des denrées distribuées par l'association bénéficiaire à hauteur de 55 % ; le nombre de personnes inscrites au sein de l'association bénéficiaire à hauteur de 35 % ; le nombre de personnes aidées (nombre de distributions individuelles) au sein de l'association bénéficiaire à hauteur de 10 %. Depuis 2020, la clé de répartition des financements du Fead entre les associations bénéficiaires

---

<sup>85</sup> Quatre critères ont été utilisés pour attribuer ces crédits complémentaires avec des pondérations allant de 1 à 2,5 : critère 1 (pondération de 1) : poids relatif de chacun des trois réseaux dans l'enveloppe Mieux manger pour tous totale qui leur est allouée. Ce critère est utilisé pour traduire, dans l'allocation des crédits Cnes, l'apport hors Cnes aux épiceries par ce nouveau financement ; critère 2 (pondération de 1) : poids relatif de chaque réseau dans le total des produits achetés avec le Cnes. La pondération est faible car le volume d'achat réalisé est fortement corrélé avec le montant de l'enveloppe Cnes reçu. La FFBA et l'Andès sont donc avantagés par ce critère qui garantit finalement à ces deux réseaux de conserver un montant historique de leur subvention Cnes ; critère 3 (pondération de 2) : rapport entre le volume annuel de denrées (Cnes et autres) que chaque réseau déclare fournir à ses épiceries adhérentes, et le volume annuel de denrées qu'ils distribuent au total. Il permet de focaliser le soutien du Cnes sur les réseaux spécialisés d'épiceries sociales et solidaires ; critère 4 (pondération de 2,5) : poids relatif de chaque réseau dans le total des bénéficiaires inscrits dans les épiceries sociales recevant du Cnes.

<sup>86</sup> La DGCS prévoit de relancer les travaux de cette instance en 2025, suite à une interruption de quatre années résultant à la fois du contexte de crise sanitaire, de la diversité des projets à conduire et des effectifs réduits jusqu'à une période récente sur ce sujet. D'autres sujets y seront abordés, dont la fiscalité des épiceries en cas de modèles mixtes, l'accompagnement des personnes concernées, le nombre de chartes signées, l'implantation des épiceries sur le territoire, le lien avec les CCAS.

<sup>87</sup> Certes, une vérification peut être réalisée *a posteriori* par la DGCS. La DGCS demande par ailleurs, lors du bilan d'exécution des conventions à chaque réseau, la transmission de la liste des épiceries sociales qui ont reçu des denrées Cnes (que ce soit par le biais du marché FFBA ou avec les enveloppes allouées pour acheter directement les denrées).

<sup>88</sup> Ces clés de répartition des financements se traduisent *in fine*, pour les associations, par des volumes de denrées alimentaires reçues.

était figée sur trois ans et se basait sur les données du système d'information de l'aide alimentaire (SI-AA) de 2019.

Compte tenu de l'effet fortement déstabilisateur sur la répartition entre associations résultant des conséquences d'un nouveau mode de comptabilisation des bénéficiaires dans le SI-AA en 2021 (baisse théorique d'environ 30 % de l'enveloppe du Secours populaire français), une répartition consensuelle entre les quatre associations bénéficiaires a été actée, reposant sur une décroissance modérée de la part affectée au Secours populaire français. Cette décision transitoire est accompagnée d'un engagement à mener un travail collaboratif entre la DGCS et les associations pour établir des critères de répartition plus pertinents et fiabiliser les données produites dans le SI-AA, dont sont extraits les indicateurs fondant la répartition. Ces travaux sont programmés dans le cadre d'un groupe de travail du comité national de coordination de lutte contre la précarité alimentaire (Cocolupa) dédié aux données de l'aide alimentaire, qui doit produire le cahier des charges d'un SI-AA rénové, adossé à un réexamen des définitions et des conditions de leur respect par les associations. La nouvelle clé de répartition pour les campagnes SEAA FSE+ 2025-2027 est la suivante : 34 % pour FFBA ; 2 % pour la Croix-Rouge française ; 31 % pour le Secours populaire français et 33 % pour les Restaurants du cœur.

Si l'on peut comprendre le souhait de ne pas déstabiliser brutalement un acteur du fait d'un changement de méthode, la mise en œuvre d'une objectivation de la répartition des moyens entre associations doit désormais être rapidement menée à bien.

### CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

*Face à la hausse de la demande de denrées induite en grande partie par la crise sanitaire et l'inflation, et à une offre quantitative et qualitative en diminution notamment des invendus des grandes et moyennes surfaces, les crédits publics ont été renforcés, aux côtés de la générosité du public qui s'est aussi mobilisée. Le fonds européen d'aide alimentaire (Fead) et le programme React-UE (500 M€ sur la période 2014-2021), ainsi que l'augmentation de 172 % des crédits du budget de l'État entre 2019 et 2023 (passant de 58,7 M€ à 159,9 M€), témoignent d'un engagement financier accru. Cette forte hausse des crédits a permis à la fois d'acheter des denrées plus chères, plus diversifiées et en plus grand nombre, d'amortir les coûts de l'énergie pour les associations, et de financer des projets visant à des améliorations de structure de l'aide alimentaire, sans qu'un bilan n'en soit tiré à ce stade. L'État a ainsi accompagné de manière très substantielle, mais indistincte, une phase d'urgence ; il doit désormais se réinterroger sur le sens et l'ampleur de sa contribution en régime de croisière.*

*S'agissant de la gestion des financements européens, celle-ci s'est renforcée mais reste, en soi, porteuse de risques pour le budget de l'État du fait des délais liés aux procédures de remboursement des crédits européens. Malgré les efforts déployés, les fonds européens se sont caractérisés par une sous-utilisation des crédits du Fead. À ce jour, la robustesse de l'organisation et des procédures françaises de gestion des crédits du FSE+ reste à confirmer d'une part avec la réponse attendue aux demandes de remboursement présentées par la France à la Commission européenne et d'autre part, avec la restitution à venir des conclusions d'un audit préventif de la Commission européenne.*

*Les achats de denrées alimentaires se retrouvent dans plusieurs circuits de financements : les crédits des fonds européens, les crédits nationaux, les crédits déconcentrés et les crédits du programme Mieux manger pour tous. La conséquence de ces multiples circuits*

*est l'absence de vision globale sur un territoire de l'offre présente, ainsi qu'une absence de prévisibilité de l'offre pour le bénéficiaire et de facto une utilisation des crédits non optimisée. Une amélioration de la vision globale dans un territoire, permise par des données effectivement partagées et actualisées avec les services déconcentrés de l'État doit être recherchée. À défaut, une recentralisation de l'ensemble des crédits d'achats de denrées ou au contraire une délégation complète des crédits aux services déconcentrés sera nécessaire pour assurer un meilleur pilotage financier et opérationnel.*

*Par ailleurs, certaines procédures de répartition des crédits entre les acteurs sont insuffisamment objectivées ; par exemple, la répartition des financements aux épiceries solidaires peut également être conçue pour susciter un maillage territorial correspondant davantage aux besoins.*

### **3 UNE STRATEGIE D'ORIENTATION DE L'AIDE ALIMENTAIRE À POURSUIVRE ET SYSTEMATISER**

#### **3.1 Face aux limites du modèle actuel de l'aide alimentaire, un positionnement de l'État à clarifier**

##### **3.1.1 Une aide alimentaire confrontée à plusieurs enjeux, pour les associations comme pour l'État**

L'aide alimentaire est confrontée aujourd'hui à plusieurs limites. Tout d'abord, une hausse de la demande résultant des effets combinés de la crise sanitaire et de l'inflation, celle-ci renchérisant les coûts supportés pour l'achat des denrées, mais dont il est difficile d'apprécier si elle est transitoire ou durable. Ensuite, la baisse des dons des grandes et moyennes surfaces, en quantité et en qualité, en raison des politiques de lutte contre le gaspillage alimentaire, réduit les volumes disponibles gratuitement pour les associations. Dans une certaine mesure, cette impasse financière a été résolue par le renforcement des financements publics, avec un quasi-triplement des crédits nationaux entre 2019 et 2023 et le recours aux fonds d'urgence React-UE, ainsi que par un appel toujours plus pressant aux donateurs.

Mais par ailleurs, l'aide alimentaire demeure fondée sur l'initiative privée, et est tributaire de l'implantation spontanée des acteurs. Dans ce contexte, des zones blanches persistent où des ménages potentiellement éligibles sont éloignés de tout point de distribution. Dans certains réseaux qui ne distribuent pas des repas mais des denrées, l'absence de prévisibilité sur les volumes et la composition des produits distribués limite la capacité des bénéficiaires à organiser leur alimentation et à compléter l'aide reçue en fonction de leurs besoins. De plus, les réseaux ne conçoivent pas leur action en complémentarité ; les bénéficiaires peuvent ainsi cumuler le recours aux différents réseaux, en cumulant aussi des démarches chronophages et sans que l'on puisse établir si cette conjonction constitue une réponse adaptée à leurs besoins. Encore faut-il qu'ils soient éligibles aux distributions des différents réseaux qui sont fondées sur des critères non harmonisés.

Ainsi, dès avant la double crise du covid et de l'inflation, en 2019, un rapport de l'Agence nouvelle des solidarités actives concluait que « les actions d'aide alimentaire sont peu coordonnées, que ce soit au niveau national ou local, ce qui amène des difficultés de différents ordres, notamment de grandes inégalités territoriales (les territoires avec le plus de personnes précaires ne sont pas les mieux couverts), un accès difficile à l'aide alimentaire du fait d'une offre peu lisible et fragmentée, un service de qualité très inégale selon les associations et les territoires, avec des postures différentes dans la distribution et des produits distribués ne répondant pas toujours aux besoins des personnes concernées en quantité et qualité »<sup>89</sup>. Ce rapport faisait le bilan de huit expériences de coordination, autour de CCAS.

---

<sup>89</sup> [Projet Alim'Activ Agir contre la précarité alimentaire par la coordination territoriale Pratiques inspirantes et préconisations, Agence nouvelle des solidarités actives, 2019.](#)

Le faible niveau de connaissance des bénéficiaires et de leurs besoins conduit les réseaux à proposer pour la plupart une offre standardisée<sup>90</sup>, sans pouvoir l'adapter véritablement au profil des demandeurs. Si des profils sont bien identifiés, avec une grande variété, entre des publics en urgence, et d'autres pour qui l'aide alimentaire est un moyen de dégager une marge de manœuvre budgétaire pour d'autres dépenses dans un contexte très contraint, aucune conséquence n'en est tirée en termes d'offre.

En outre, les associations d'aide alimentaire doivent adapter leur modèle face à l'évolution du bénévolat sur lequel elles reposent, avec une diminution de la part des bénévoles retraités et une augmentation de celle des jeunes actifs aux contraintes horaires plus fortes. L'appel au mécénat de compétences permet dans une certaine mesure de répondre aux exigences de professionnalisation, mais avec une faible prévisibilité et pérennité.

Du point de vue de la qualité de service que rendent les associations, il serait donc souhaitable de parvenir à une convergence des critères d'éligibilité, une meilleure couverture du territoire, et une offre plus adaptée aux besoins de chacun, facilitée par une coordination entre les réseaux. Une professionnalisation accrue de certains réseaux serait pour cela nécessaire.

Le rôle de l'État, pour parvenir à ces objectifs, doit tenir compte de son positionnement particulier au sein du champ de l'aide alimentaire. Celle-ci repose historiquement et durablement sur une mobilisation associative et privée, complétée seulement par un soutien logistique et financier, important mais minoritaire, de l'État. Celui-ci n'est d'ailleurs pas nécessairement en mesure de définir les modes d'action adaptés aux populations concernées, qui se situent souvent dans les interstices des catégories administratives qu'il utilise lorsqu'il s'agit d'ouverture de droits. Au surplus, en cherchant à réguler strictement l'accès à l'aide alimentaire et son contenu, l'État risquerait de décourager l'initiative privée qui en assure aujourd'hui l'essentiel du financement, par l'entremise des dons et du bénévolat. L'État n'est enfin pas en position de fixer aux acteurs, au regard de sa participation financière, des objectifs et indicateurs encadrant l'ensemble de leur activité. En d'autres termes, l'État ne peut se placer ni dans la position du concepteur de l'aide alimentaire, ni dans celle de pilote de celle-ci dans son ensemble.

Pour autant, dans la place qui est la sienne, l'État a un rôle à jouer d'orientation et de contrôle de la qualité du système qu'il doit exercer pleinement ; ce rôle est d'autant plus légitime qu'il consacre des crédits publics plus importants à l'aide alimentaire ces dernières années.

En premier lieu, l'État est fondé à attribuer des moyens financiers pour l'achat de denrées, non pas en tant que contribution indifférenciée et inconditionnelle, mais afin de soutenir les priorités qui sont les siennes. Sur la partie du financement qu'il apporte, il peut donc fixer, dans une certaine mesure, des objectifs clairs, s'assurer du suivi de la mise en œuvre des actions financées et de leurs résultats.

En second lieu, il doit faire levier sur ces financements pour inciter plus globalement le secteur à rationaliser et coordonner son offre. Ce rôle peut se rapprocher d'un rôle d'ensemblier entre les acteurs de l'aide alimentaire et de promotion d'une meilleure articulation entre l'aide alimentaire et les dispositifs d'accompagnement social, ou entre l'aide alimentaire et la santé.

---

<sup>90</sup> Selon les associations, le choix des denrées par les bénéficiaires est possible ou non. Certains réseaux développent par ailleurs une offre spécifique pour les familles ayant un bébé ou de très jeunes enfants.

Ce rôle de coordination ne saurait être impulsé de manière généralisée et univoque, mais en complémentarité avec les collectivités territoriales, investies en matière d'action sociale sur leur territoire.

Pour ce faire, l'État doit disposer d'une bonne connaissance des réseaux et des territoires et mobiliser l'ensemble des outils qui sont les siens.

### 3.1.2 Une incertitude sur le rôle de l'aide alimentaire entretenue par les pouvoirs publics

Le rôle exact de l'aide alimentaire au sein des politiques sociales menées par l'État demeure ambigu, ce qui se reflète par la diversité de ses publics. Aide d'urgence face à des situations temporaires, par exemple d'absence d'accès aux droits sociaux, elle est aussi, de fait, un instrument de réponse à des situations de grande pauvreté pérennes, alors même que cette aide ne mobilise, dans son ensemble, qu'environ 2 % des montants accordés par ailleurs par les pouvoirs publics pour soutenir le revenu des ménages modestes sous forme de prestations monétaires. Comme indiqué ci-dessus l'État pourrait expliciter s'il souhaite aussi accompagner cette part des publics de l'aide alimentaire. L'aide alimentaire est enfin un outil d'« aller-vers » et de passerelle vers l'insertion.

Paradoxalement, alors que l'État n'est pas en position d'en maîtriser le contenu ni les modalités, la loi tend à élargir toujours davantage les objectifs de l'aide alimentaire et l'inclut dans un grand nombre de plans et de travaux.

La Constitution<sup>91</sup> et les traités internationaux<sup>92</sup> laissent au législateur d'importantes marges d'appréciation en ne précisant ni les missions, ni les acteurs de l'aide alimentaire. Le premier objectif assigné à l'aide alimentaire dans une loi a été la fourniture de denrées aux personnes démunies dans la loi du 27 juillet 2010 de modernisation de l'agriculture et de la pêche (LMAP).

Compte tenu de la lecture combinée de l'ensemble des mesures de la loi pour l'équilibre des relations commerciales dans le secteur agricole et alimentaire et une alimentation saine, durable et accessible à tous, du 30 octobre 2018 dite Egalim et de certaines de ses déclinaisons, sont recensés au-delà de la seule fourniture de denrées à des personnes démunies, six objectifs qui peuvent, totalement ou partiellement, être assignés par l'État à l'aide alimentaire : répondre aux enjeux nutritionnels des personnes bénéficiaires, développer les capacités des personnes à agir pour elles-mêmes et dans leur environnement, accompagner socialement les personnes vulnérables<sup>93</sup>, participer à la lutte contre le gaspillage alimentaire<sup>94</sup>, réduire l'impact

---

<sup>91</sup> La seule entrée concernant l'alimentation pourrait être observée dans le bloc de constitutionnalité et en particulier dans les articles 10 et 11 du Préambule de la Constitution du 27 octobre 1946 « 10. La Nation assure à l'individu et à la famille les conditions nécessaires à leur développement ». « 11. Elle garantit à tous, notamment à l'enfant, à la mère et aux vieux travailleurs, la protection de la santé, la sécurité matérielle, le repos et les loisirs. »

<sup>92</sup> La lutte contre la précarité alimentaire s'inscrit dans les objectifs de développement durable des Nations unies (ODD2 – « faim zéro »).

<sup>93</sup> Articles L. 266-1 L. 266-2 de la loi Egalim.

<sup>94</sup> Loi n° 2016-138 du 11 février 2016 relative à la lutte contre le gaspillage alimentaire, dite loi Garot.

environnemental du système d'aide alimentaire<sup>95</sup> et enfin soutenir les filières agricoles, en circuits courts ou en labels « bio » et de qualité<sup>96</sup>. Or, l'atteinte de ces objectifs dépend plus largement de plusieurs politiques publiques (santé, alimentation, agriculture, écologie), et il est difficile d'attribuer autant d'objectifs à une action, que par ailleurs l'État n'est pas en situation de piloter entièrement.

L'aide alimentaire est ensuite inscrite dans une superposition de plans, empêchant l'établissement, du point de vue de l'État, d'un cadre d'action cohérent et opérationnel.

Elle a fait ainsi l'objet de mesures dans le Pacte des solidarités (2023-2027, programme Mieux manger pour tous, voir *infra*), dans le Programme national pour l'alimentation (2019-2023) au titre du développement des initiatives territoriales de lutte contre la précarité alimentaire et de l'amélioration de la qualité et de la diversité des denrées de l'aide alimentaire, dans le Pacte national de lutte contre le gaspillage alimentaire (2017-2020) au titre de la promotion du don alimentaire et du soutien aux dispositifs de collecte des dons alimentaires. Dans tous les cas, ces plans ne fixent ni attentes précises, ni objectifs, ni indicateurs pour ce qui concerne l'aide alimentaire.

Sans surprise, dans ce contexte, les objectifs de performance du programme budgétaire 304 *Inclusion sociale et protection des personnes* qui porte les crédits de l'aide alimentaire dans la mission Solidarité, insertion et égalité des chances du budget de l'État ne donnent pas davantage d'indications.

Au demeurant, les plans précités n'ont pas de valeur ajoutée en termes de bilan s'agissant de l'aide alimentaire : le bilan<sup>97</sup> en 2024 du Programme national pour l'alimentation a renvoyé vers des groupes de travail du comité national de coordination de la lutte contre la précarité alimentaire (Cocolupa). Le bilan du Pacte national de lutte contre le gaspillage alimentaire 2017-2020<sup>98</sup>, centré quant à lui sur les dons, dresse le constat d'un « *cadre législatif et réglementaire complexe* » avec une « *difficulté à suivre l'ensemble des évolutions législatives et réglementaires* » et souligne la nécessité d'apporter plus de lisibilité dans les règles et obligations pour les différents acteurs.

## 3.2 De premières tentatives d'orientation de l'aide alimentaire par l'État

### 3.2.1 Le plan d'action de 2021 pour la transformation de l'aide alimentaire et la lutte contre la précarité alimentaire : une mise en œuvre à poursuivre

La crise sanitaire ayant révélé les limites d'organisation de l'aide alimentaire et la situation de précarité alimentaire de certaines populations, le ministère chargé des affaires sociales a créé en septembre 2020 le Comité national de coordination de la lutte contre la précarité alimentaire (Cocolupa). Il rassemble les divers types d'acteurs de la lutte contre la précarité alimentaire : associations de solidarité, collectivités territoriales, administrations et

<sup>95</sup> <https://solidarites.gouv.fr/programme-mieux-manger-pour-tous>.

<sup>96</sup> Articles L. 266-1 L. 266-2 de la loi Egalim

<sup>97</sup> <https://agriculture.gouv.fr/telecharger/145920>

<sup>98</sup> <https://agriculture.gouv.fr/telecharger/85663>

institutions, fondations privées, organismes de la recherche publique, etc. Le Cocolupa pilote et suit les travaux qui sont menés au sein de groupes de travail. Ces travaux ont différentes finalités : éclairer la décision publique, outiller les acteurs de terrain mais aussi produire de l'expertise et des analyses partagées entre parties prenantes.

Il convient de noter que cette enceinte se donnait une mission plus vaste que la simple coordination de l'aide alimentaire qui ne représente que l'un des outils de lutte contre la précarité alimentaire, laquelle inclue de plus vastes enjeux.

Il s'agissait en effet de :

- « garantir la réponse à court terme aux situations d'urgence : répondre aux besoins essentiels de se nourrir et de nourrir les siens ;
- prévenir la précarité alimentaire en tenant compte des réalités de chaque public ;
- activer les différents leviers : juridique, financier, de partage de l'information, de capitalisation des savoirs et mutualisation des connaissances ;
- garantir une gouvernance partagée avec les acteurs, interministérielle et territorialisée ;
- intégrer la dignité, l'autonomie des personnes, la qualité nutritionnelle de l'alimentation et les enjeux de durabilité du système, à tous les niveaux de lutte contre la précarité alimentaire. »

En termes de méthode, l'ambition était de « créer un espace de dialogue durable entre les acteurs de la lutte contre la précarité alimentaire » et de « structurer durablement la coordination des acteurs de la lutte contre la précarité, en tenant compte de l'autonomie des personnes, de l'environnement et de la qualité de l'alimentation ».

La dimension participative de l'exercice était assumée puisqu'il était indiqué que les actions ne seraient pas nécessairement toutes pilotées par la DGCS et que les actions opérationnelles et concrètes pourraient être menées par les acteurs de la lutte contre la précarité alimentaire eux-mêmes au sein de groupes de travail. Il s'agissait bien de suivre l'article L. 266- 1 du code de l'action sociale et des familles selon lequel : « la lutte contre la précarité alimentaire [doit] mobiliser l'État 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 ». Cette méthode de travail a été saluée par plusieurs associations.

Le premier cycle de travail du Cocolupa a consisté dans l'élaboration d'un « plan d'action pour la transformation de l'aide alimentaire et la lutte contre la précarité alimentaire », finalisé en juillet 2021 par le ministère chargé des affaires sociales et identifiant plusieurs axes de travail.

Le choix d'inclure l'aide alimentaire dans le champ, plus vaste, de la précarité alimentaire, présentait l'intérêt de replacer la première dans un contexte global, mais au risque de la diluer dans une multitude de problématiques sanitaires et sociales, et de chercher à répondre avec un instrument assez limité (la distribution de denrées dans des situations d'urgence) à des enjeux en réalité très divers.

Le plan identifiait ainsi quatre axes stratégiques :

- i) améliorer le pilotage et articuler les politiques publiques, avec deux objectifs :

- mieux caractériser la précarité alimentaire : cet axe était en réalité fortement centré sur l'aide alimentaire, avec l'idée de collecter davantage de données sur celle-ci et ses bénéficiaires. Il était prévu de recenser les études existantes et celles à réaliser, d'améliorer le repérage cartographique des dispositifs et l'identification des zones blanches, d'étudier les contours d'un outil numérique commun.
- clarifier la gouvernance nationale et territoriale de la lutte contre la précarité alimentaire.

ii) capitaliser les connaissances, avec des objectifs consistant à essaimer les bonnes pratiques d'une part, rapprocher les acteurs des chaînes de production/transport/distribution d'autre part.

iii) placer les personnes concernées au cœur des politiques et réduire les inégalités sociales et de santé, objectif ambitieux excédant très largement le périmètre de l'aide alimentaire.

iv) consolider et accompagner les évolutions du dispositif national d'aide alimentaire en tenant compte des enjeux de durabilité, en diversifiant les sources d'approvisionnement et en promouvant l'autonomie et l'accompagnement des personnes.

Chaque axe prévoyait un certain nombre d'objectifs et de livrables avec des échéances en 2022, soit une durée de 12 à 18 mois pour réaliser l'action. La démarche reposait sur la production d'analyses, d'états des lieux et d'outils à destination des acteurs.

En revanche, l'efficacité de l'aide alimentaire n'a pas été identifiée en tant que tel : le plan avançait très prudemment dans ce domaine en se fixant seulement comme perspective un progrès dans la cartographie de l'offre (d'ailleurs modeste), sans traiter la question d'une forme de rationalisation.

En 2023, selon l'évaluation effectuée<sup>99</sup>, seuls 37 % des objectifs détaillés (14/38) et 44 % des livrables (15/34) avaient été réalisés. Les axes les plus structurants comme l'axe 1 sur la caractérisation du parcours des personnes en situation de précarité alimentaire ou l'axe 2 sur la clarification de la gouvernance nationale et territoriale, ont fait l'objet d'un taux de réalisation respectivement évalué à 14 % et 33 % pour les objectifs et 50 % et 40 % pour les livrables.

Dans le détail, la réalisation d'un diagnostic de la précarité alimentaire à l'échelle locale, accompagné d'un tableau récapitulatif des indicateurs a été considérée comme achevée, mais doit faire l'objet d'un suivi et d'une diffusion adéquate. Le recensement des études sur le non-recours, en revanche, restait en cours, comme la refonte du Système d'Information de l'Aide Alimentaire (SI-AA). S'agissant de la gouvernance, plusieurs livrables ont été finalisés comme la charte de fonctionnement du Cocolupa (*cf.* annexe) ainsi qu'un document cadre d'animation régionale et départementale de la politique, accompagné d'un schéma institutionnel. La production d'un document descriptif de la gouvernance nationale, régionale et départementale est un livrable opérationnel, bien que son périmètre soit parfois incomplet selon l'évaluation réalisée. Surtout, la cartographie interactive de l'aide alimentaire reste à finaliser.

L'évaluation de la mise en œuvre du plan d'action de 2021 met ainsi en évidence une forme de réussite de la méthode, avec des avancées partielles. Si certaines actions ont été menées à bien, notamment en matière de diagnostic et de gouvernance, les résultats sont en-

---

<sup>99</sup> Blondel, Bérénice, 2023, Bilan et perspectives du Cocolupa : une évaluation du premier cycle de l'instance. Institut Agro Montpellier.

deçà des attentes sur des outils pourtant très structurants en matière de pilotage de l'aide alimentaire que sont la cartographie de l'offre et le système d'information. Aussi, la coordination des acteurs au niveau local et le pilotage financier de l'aide alimentaire restaient des enjeux majeurs. Il s'agissait donc pour l'État de poursuivre et renforcer son action afin d'assurer la pleine effectivité du plan et garantir une transformation réelle du dispositif d'aide alimentaire, en veillant à améliorer la connaissance des actions au niveau local, leur suivi et l'efficacité des moyens mobilisés.

Le Cocolupa est entré dans un deuxième cycle de travail avec quatre nouveaux groupes de travail consacrés à des problématiques spécifiques, dont certaines s'inscrivent dans le droit fil du premier cycle de travaux.

- « Coopérations et mutualisations entre les acteurs » pour livrer un état des lieux des formes de la coopération dans la lutte contre la précarité alimentaire en capitalisant sur les expériences existantes et en identifiant leurs conditions de réussites ;
- « Mobilisation des données » dans l'objectif de sécuriser les données remontées par les associations habilitées à l'aide alimentaire pour en améliorer la fiabilité ;
- « Renforcement du pouvoir d'agir » pour étudier l'impact de l'accompagnement sur l'émancipation des personnes concernées et penser leur intégration dans la gouvernance des projets de lutte contre la précarité alimentaire ;
- « Suivi de l'évaluation du programme Mieux manger pour tous » dont les actions sont déployées jusqu'en 2027.

Le contenu des groupes de travail a été adopté en assemblée plénière fin juin 2024. Des fiches de cadrage fixant les objectifs et les travaux de ces quatre groupes sont présentés dans un nouveau document qui ne porte plus le titre de « plan de transformation » ou de « plan de lutte », mais plus modestement, celui de « feuille de route du deuxième cycle de travail du Cocolupa ». Selon la DGCS, cette deuxième feuille de route a été construite avec moins de groupes de travail et moins de livrables mais des objectifs plus précis pour réduire la quantité de travail et en améliorer la qualité. Il est encore trop tôt pour en tirer un bilan.

Si cette méthode participative permet bien de mobiliser les différents acteurs, elle ne permet, en conséquence, que des transformations lentes. Le Cocolupa constitue donc une initiative bienvenue, dans laquelle l'État joue la fonction d'ensemblier et de coordonnateur qui doit être la sienne ; néanmoins, il s'avère davantage un cadre d'échanges qu'une structure capable de faire évoluer, à elle seule et rapidement, l'écosystème de l'aide alimentaire dans un sens lui permettant de corriger ses défauts.

Aussi, l'État a-t-il utilisé, pour promouvoir ses objectifs, une autre voie, consistant à associer des financements complémentaires à des exigences nouvelles.

### **3.2.2 Le programme Mieux manger pour tous : des financements complémentaires pour atteindre des objectifs multiples**

#### **Le programme Mieux manger pour tous (PMMPT)**

Ce programme créé en 2023 se donnait quatre objectifs : améliorer la qualité nutritionnelle et gustative de l'approvisionnement en denrées de l'aide alimentaire, réduire l'impact

environnemental du système d'aide alimentaire, permettre le renforcement et l'évolution des dispositifs locaux de lutte contre la précarité alimentaire, et soutenir la participation et l'accompagnement des personnes en situation de précarité alimentaire dans l'évolution des pratiques alimentaires. Il s'inscrivait ainsi dans le droit fil du plan d'action de 2021, mais aussi de la loi Egalim et d'une conception de l'aide alimentaire comme une composante de la lutte contre la précarité alimentaire. Inscrit dans le Pacte des solidarités 2023-2027 et doté d'un montant de 60 millions d'euros en 2023, il a vocation à croître pendant la durée du Pacte pour atteindre 100 millions d'euros en 2027. Il explique une grande partie de la forte croissance des crédits budgétaires sur la période.

Les 60 M€ de ce programme en 2023 ont été répartis en deux enveloppes. La première, de 40 M€, a été ouverte aux associations habilitées pour l'aide alimentaire au niveau national<sup>100</sup> pour l'achat de fruits, légumes, légumineuses et produits sous labels de qualité, afin de favoriser l'accès des personnes en situation de précarité alimentaire à des denrées plus saines et plus durables ; des conventions sur trois ans (2023 - 2025) ont été signées avec les associations habilitées.

La seconde est une enveloppe dite locale, de 20 M€, mise en œuvre en 2023 par les services déconcentrés au niveau régional sous le régime de l'appel à projet et répondant à quatre axes.

1. Le développement de coopérations entre acteurs « producteurs-associations-collectivité » permettant aux plus modestes l'accès à une alimentation saine et durable ;
2. La participation aux projets alimentaires territoriaux (PAT)<sup>101</sup>;
3. Le soutien aux expérimentations, qu'il s'agisse de nouveaux modes de distribution (chèques alimentaires durables, bons d'achats, cartes de prépaiement), ou d'économie sociale et solidaire (paniers, jardins, groupements d'achats solidaires etc. ;
4. L'amélioration de la couverture des zones blanches ou insuffisamment couvertes de l'aide alimentaire.

En 2023 ce sont près de 480 projets qui sont soutenus au niveau local pour un, deux ou trois ans.

En 2024, la sélection des projets entrant dans le cadre du volet local du PMMPT s'effectue en fonction des régions sur la base d'un appel à projets et/ou sur la base de subventions directes sans appel à projets.

Les priorités pour la distribution des crédits reproduisent ainsi la grande variété d'objectifs assignés par l'État à l'aide alimentaire. Or, la poursuite de plusieurs objectifs très différents avec un même instrument est rarement efficace.

---

<sup>100</sup> Restaurants du cœur, Fédération Française des Banques Alimentaires, Secours populaire français, Croix-Rouge française, Andès, St Vincent de Paul, Secours catholique, Revivre, Fédération d'entraide protestante, Armée du salut, Union des groupements des épiceries sociales et solidaires (Ugess), Cocagne, Ordre de malte, Agence de développement et de secours adventiste, Cité caritas, Paniers de la mer, Vrac et le Refuge.

<sup>101</sup> Les projets alimentaires territoriaux (PAT) ont l'ambition de fédérer les différents acteurs d'un territoire autour de la question de l'alimentation, contribuant ainsi à la prise en compte des dimensions sociales, environnementales, économiques et de santé de ce territoire. Portés le plus souvent par des collectivités territoriales, ils s'appuient sur un diagnostic partagé de l'agriculture et de l'alimentation sur le territoire. Le déploiement des PAT s'est accéléré à partir de 2021, notamment sous l'impulsion donnée par le plan France relance.

La prise en compte de l'équilibre alimentaire et des enjeux environnementaux par les réseaux de distribution est légitime mais on peut toutefois s'interroger sur la prééminence, pour l'État, de ces objectifs et des modalités assez prescriptives qu'il a retenus pour y parvenir.

Si cette approche est cohérente avec la loi Egalim, elle semble, avec le recul, avoir fait peser sur l'aide alimentaire, qui ne constitue, pour la plupart de ses publics, qu'un apport très partiel dans leur alimentation, une responsabilité disproportionnée en lui assignant la mission d'équilibrer l'alimentation des bénéficiaires. À titre d'illustration, les Restaurants du cœur ont distribué environ 170 millions de repas à 1,3 million de bénéficiaires, soit 130 repas par bénéficiaire ; cet apport ne représente en moyenne que 12 % des repas des bénéficiaires sur une année.

Flécher spécifiquement un financement sur un objectif de qualité nutritionnel semble également partir du postulat discutable selon lequel les associations distributrices ne sont pas spontanément en mesure de proposer une alimentation équilibrée, et que seule une aide supplémentaire, prescrite par l'État, est de nature à le permettre. Il convient de rappeler que l'habilitation comme association agréée pour la distribution de l'aide alimentaire, impose justement à la structure habilitée de rechercher une offre alimentaire de qualité et favorable à la santé des personnes<sup>102</sup>, sans nécessité d'un financement additionnel. L'État pourrait alors beaucoup plus directement orienter ses nouveaux financements vers d'autres priorités de transformation du système, telle que la couverture des zones blanches ou la meilleure connaissance des bénéficiaires et de leur recours à l'aide.

De plus, l'État et les associations pourraient œuvrer pour que les crédits européens prennent davantage en considération les critères d'équilibre de l'alimentation, en diversifiant et augmentant le nombre de référence de produits et en introduisant des objectifs de qualité plus contraignants dans le cahier des charges plutôt qu'en le faisant porter par une enveloppe nationale supplémentaire spécifique.

S'agissant du volet local du programme, les services déconcentrés et les réseaux associatifs rencontrés considèrent qu'il a permis l'émergence de nouvelles dynamiques et de nouveaux outils mais il a, selon eux, aussi accentué la dispersion des initiatives locales et l'ajout de contraintes supplémentaires pour les services chargés de l'instruction des demandes, ponctuellement surchargés et confrontés dès lors à une difficulté à sélectionner les meilleurs projets. L'articulation du volet local avec le reste des financements était difficile faute de partage d'informations (voir *infra*). Par ailleurs, l'analyse d'un échantillon de dossiers dans cinq régions révèle que seules 15 % des actions retenues sont directement ciblées sur la résorption des « zones blanches » de l'aide alimentaire, qui constituait pourtant l'axe le plus tangible d'évolution du système, les autres axes, marquant un moindre parti pris de l'État en se limitant à accompagner des expérimentations, des PAT ou des tentatives de coordination.

**Tableau n° 14 : proportion de projets locaux PMMT luttant contre les zones blanches**

	Projets financés	Projets luttant contre les zones blanches	Proportion
<i>Île de France</i>	34	5	15 %

<sup>102</sup> Articles L 266-1 et R. 266-2 4° du CASF.

	Projets financés	Projets luttant contre les zones blanches	Proportion
<i>Auvergne-Rhône-Alpes</i>	45	7	16 %
<i>Bourgogne-Franche-Comté</i>	23	2	9 %
<i>Bretagne</i>	30	6	20 %
<i>Centre-Val de Loire</i>	36	4	11 %
<b>Total</b>	<b>168</b>	<b>24</b>	<b>14 %</b>

Source : Cour des comptes

La mise en œuvre du programme Mieux manger pour tous illustre ainsi une tentative de l'État d'utiliser ses crédits afin d'orienter les acteurs vers une transformation du système d'aide alimentaire, correspondant au diagnostic et aux priorités identifiées, louable dans son principe. L'État cherche ici à intégrer l'aide alimentaire dans ses objectifs de lutte contre la précarité alimentaire, au prix d'un nouveau financement direct des associations. Toutefois, cette orientation n'est pas totalement aboutie, tant en raison de la multiplicité de ses objectifs, que de la complexité de ses modalités. Le recours à des appels à projets locaux chronophages, cumulé à des commandes nationales de produits répartis ensuite dans les réseaux, est discutable au regard d'une démarche alternative qui consisterait à renforcer les exigences de qualité nutritionnelle de l'offre des associations lors du financement et de l'habilitation des associations, dont le respect serait contrôlé *a posteriori* sur la base d'éléments de compte-rendu prédéterminés.

Le lancement récent d'une évaluation du programme début 2025 qui doit aboutir en 2027 est à saluer. Toutefois, sa durée et son périmètre limité à une partie seulement des projets empêchera d'apprécier son efficacité globale. En conséquence, la Cour recommande de ne pas attendre 2027 pour questionner la pérennité de ce programme notamment au regard des autres leviers dont dispose l'État pour améliorer la qualité de l'aide alimentaire.

**Recommandation n° 3.** (DGCS) : interroger dès 2025 la pérennité du programme Mieux manger pour tous, au regard des autres leviers dont dispose l'État pour promouvoir la qualité de l'aide alimentaire.

### 3.3 Une action de l'État qui doit permettre d'affecter les crédits à ses priorités et de mieux coordonner l'activité du secteur

L'État, venant simplement au soutien des initiatives privées qui structurent l'aide alimentaire, n'est pas en situation d'en fixer précisément les objectifs attendus ; il pourrait à tout le moins conditionner davantage ses financements au respect de certaines orientations clairement exprimées.

Cela suppose néanmoins un préalable indispensable : qu'il n'assigne pas, pour ce qui le concerne, trop de priorités superposées à des crédits par ailleurs limités. Comme

évoqué précédemment, les enjeux environnementaux comme ceux de qualité alimentaire seraient à prendre en compte dans le processus d'habilitation des acteurs, et non comme contrepartie de crédits additionnels.

Ensuite, l'État doit faire en sorte de mieux connaître les acteurs et les publics – quitte à orienter une partie de ses crédits dans ce sens – de manière à mieux répartir son aide et à mieux contrôler son emploi.

### **3.3.1 L'exigence d'une meilleure connaissance des acteurs de l'aide alimentaire financés par l'État**

#### **3.3.1.1 Au niveau national, mieux connaître les acteurs et les moyens accordés : une exigence renforcée par la hausse des crédits**

La forte hausse des subventions a pu se heurter à des difficultés internes pour les associations. Ainsi, la FFBA n'a pas réussi à déployer des processus de gestion interne, en matière de finances ou d'achats, à la hauteur des subventions reçues. En conséquence, son taux de consommation des subventions et autres concours publics est resté faible entre 2021 et 2023 alors même que la demande d'aide alimentaire augmentait fortement. En témoigne le montant des fonds dédiés composés de subventions publiques dans les comptes de résultat de l'association FFBA (financements publics fléchés mais non encore dépensés) qui a été multiplié par cinq entre 2021 (4,2 M€) et 2023 (23,8 M€)<sup>103</sup>.

#### **Le réseau des Banques Alimentaires**

La première Banque Alimentaire a été créée en 1984 par un responsable du Secours Catholique à Paris et un collectif d'associations caritatives (Armée du Salut, Emmaüs, ...). Ce nouvel acteur associatif consacré, à l'origine, à l'organisation de la logistique de l'aide alimentaire, a une double mission : lutter contre le gaspillage des denrées alimentaires en collectant les invendus de la grande distribution et les dons d'industriels et d'agriculteurs ; lutter contre la précarité alimentaire en distribuant à titre gracieux le produit de ses collectes à ses partenaires habilités à fournir des denrées alimentaires aux personnes les plus démunies, les associations et centres communaux/intercommunaux d'action sociale.

Avec 111 implantations en métropole et dans trois départements d'Outre-mer (Guadeloupe, Martinique et La Réunion), 618 salariés et près de 8 000 bénévoles, le réseau des Banques Alimentaires est un des principaux réseaux nationaux d'aide alimentaire.

En 2023, les 79 Banques Alimentaires, réunies au sein d'une fédération, la Fédération Française des Banques Alimentaires (FFBA), ont collecté et acheté 120 000 tonnes de produits alimentaires et non-alimentaires, soit un équivalent de 241 millions de repas, auprès de l'industrie agro-alimentaire, des agriculteurs, de la grande distribution et du grand public, avec le soutien de l'État et de l'Union européenne. Elles déclarent accompagner ainsi 2,45 millions de personnes.

<sup>103</sup> La Fédération française des banques alimentaires, Cour des comptes, 2025.

Elles fournissent également d'autres associations, comme le réseau Andès et la Croix-Rouge française<sup>104</sup>.

Au-delà d'assurer un rôle intermédiaire de logistique auprès des 6 060 associations et CC(I)AS partenaires, les Banques Alimentaires développent une distribution d'aide alimentaire directe (camions itinérants ou épiceries solidaires pour les étudiants). Elles mettent également en œuvre des actions d'accompagnement des personnes accueillies comme le programme Bons gestes & bonne assiette et animent des ateliers et chantiers d'insertion.

Pour d'autres associations, comme les Restaurants du cœur, la Cour a eu l'occasion de s'interroger sur la capacité de l'État à apprécier objectivement leurs demandes de financement<sup>105</sup>. Les Restaurants du cœur ont ainsi interpellé les pouvoirs publics et lancé un appel à soutien largement médiatisé en septembre 2023. Malgré les incertitudes, les Restaurants du cœur auraient pu mobiliser de façon plus significative leurs réserves de précaution pour absorber une partie des aléas économiques (inflation dans la période récente) et sociaux (augmentation forte de la demande d'aide alimentaire).

Il appartient en conséquence à l'État de veiller à calibrer les subventions aux associations notamment à l'aune de leur capacité à dépenser effectivement les crédits dans l'année ainsi qu'à leur situation financière. Ces constats illustrent combien l'État est tributaire de la plus ou moins grande solidité, fiabilité et maturité des associations chargées de la mise en œuvre de l'aide alimentaire, y compris pour les objectifs qu'il leur assigne. Cette situation impose à l'État de mieux connaître les véritables besoins et capacités de ces réseaux pour pouvoir s'appuyer sur eux en connaissance de cause.

### 3.3.1.2 Établir localement une vision consolidée des acteurs sur un territoire

Au-delà de la meilleure connaissance des grands réseaux, l'efficacité de l'aide alimentaire passe par la connaissance de la situation circonscrite de chaque territoire.

Les travaux encouragés par le Cocolupa visant à cartographier, dans chaque territoire, les implantations des acteurs et leur capacité d'intervention, n'ont pas totalement abouti, ce qui ne permet pas de progresser véritablement dans la couverture des zones blanches sur la base d'un diagnostic partagé, alors que ceci doit être une priorité de l'État. Le département du Nord initie actuellement cette démarche, notamment afin de mieux identifier l'offre d'aide alimentaire sur son territoire.

Afin d'améliorer la coordination et de renforcer la cohérence des actions sans multiplier les instances de concertation, il est recommandé d'intégrer un volet précarité alimentaire (centré sur l'aide alimentaire dans un premier temps) au sein des stratégies départementales de lutte contre la pauvreté<sup>106</sup>. Ceci permettrait de dresser une cartographie systématique des dispositifs

<sup>104</sup> Les Restaurants du cœur et le Secours populaire français ne s'approvisionnent pas auprès des Banques Alimentaires.

<sup>105</sup> Les Restaurants du cœur, les relais du cœur, Cour des comptes, 2025.

<sup>106</sup> Les stratégies départementales de lutte contre la pauvreté, instaurées dans le cadre de la stratégie nationale de prévention et de lutte contre la pauvreté de 2018, visent à coordonner les dispositifs d'insertion sociale

en place, d'orienter les financements de manière plus efficiente et d'assurer une meilleure couverture territoriale de l'aide alimentaire sans recréer une nouvelle comitologie<sup>107</sup>.

**Recommandation n° 4. (DGCS) :** intégrer un volet précarité alimentaire dans les stratégies départementales de lutte contre la pauvreté, contenant une cartographie de la demande et de l'offre.

### **3.3.2 Des modalités d'attribution de crédits aux associations à revoir en profondeur, un contrôle à renforcer**

#### 3.3.2.1 Un processus d'attribution des crédits à aligner sur des priorités

Le caractère insuffisamment objectif de certaines procédures d'octroi de crédits a déjà été souligné.

Plus fondamentalement, l'État doit revoir le processus d'attribution de ses crédits aux associations pour garantir une allocation optimisée de ses ressources en fonction des priorités qu'il a défini en matière d'aide alimentaire. Le fait de répartir les crédits européens au prorata de données d'activité doit être réinterrogé : ici encore, l'État qui a la main sur la clé de répartition peut choisir d'orienter les crédits en fonction de ses priorités et de l'alignement avec celles-ci des projets portés par chaque réseau. À l'heure actuelle, il se borne essentiellement à accompagner leurs décisions sans chercher à les orienter.

De même, une bonne partie des crédits déconcentrés est affecté à l'achat de denrées. Le solde, ainsi qu'une partie des crédits nationaux, est affecté soit au fonctionnement général des structures, soit à un grand nombre de projets qui s'inscrivent dans des objectifs diversifiés. Ces modalités d'action ne permettent pas à l'État d'imprimer des orientations, sauf à les lier à des financements supplémentaires.

Ainsi, les crédits nationaux et déconcentrés pourraient s'inscrire plus résolument dans le cadre de priorités resserrées, qui pourraient être principalement l'amélioration de la couverture territoriale et l'articulation entre le travail de remobilisation des personnes effectué par les associations et celui des services sociaux qui sont à même de les prendre en charge pour l'ouverture de leurs droits et leur meilleure insertion.

En définitive, sur la base d'une meilleure connaissance des acteurs et des bénéficiaires, l'État doit envisager de changer la logique de l'accompagnement octroyé aux associations tant par les crédits nationaux qu'europeens, en généralisant l'approche déployée au travers du

---

et économique selon les besoins locaux. Pilotées par les services déconcentrés de l'État en lien avec les acteurs territoriaux, elles définissent des priorités d'action et de financement.

<sup>107</sup> Les travaux issus du Cocolupa ont produit à cette fin un référentiel de diagnostic de la précarité alimentaire à l'échelle locale ayant vocation à aider les acteurs locaux à mieux connaître les caractéristiques de la précarité alimentaire sur leur territoire. Il présente chaque étape d'un diagnostic de la phase de cadrage jusqu'à la production des livrables, en proposant des ressources utiles ainsi que trois études de cas.

programme Mieux manger pour tous, non pas dans ses modalités, mais dans sa capacité à orienter les crédits dont il dispose vers ses propres priorités.

À tout le moins, il doit veiller à objectiver dès à présent la répartition selon des critères objectifs et stables de ses subventions.

**Recommandation n° 5. (DGCS) :** objectiver davantage l'allocation aux associations des crédits européens et du crédit national des épiceries solidaires.

### 3.3.2.2 Un contrôle à renforcer

En premier lieu, les services déconcentrés de l'État, en particulier les directions régionales et départementales chargées de l'action sociale, doivent dès à présent renforcer leur rôle de contrôle sur l'exécution des crédits qu'ils délèguent aux associations et qui ont vocation à porter une orientation particulière, plutôt qu'à financer indistinctement une activité. L'emploi des crédits du programme Mieux manger pour tous aurait eu vocation à donner lieu à un compte-rendu précis, si le choix n'avait pas été fait de privilégier une action très qualitative de soutien à des projets très variés ne s'insérant pas aisément dans une grille d'évaluation fondée sur des indicateurs susceptibles de refléter des priorités.

Si l'État fait en sorte d'orienter une partie plus importante des crédits dont il dispose, il devra veiller à ce que des indicateurs et des objectifs soient fixés pour l'usage de sa partie de financement, afin de pouvoir en contrôler la bonne réalisation.

En second lieu, et plus généralement, l'État doit tenir ses objectifs en matière de contrôle des entités habilitées à recevoir des concours financiers.

Le contrôle de l'aide alimentaire a été intégré, depuis la loi Egalim, dans les orientations nationales d'inspection contrôle (Onic) qui fixent, par dispositif contrôlé, les objectifs et effets attendus des résultats de l'inspection, le cadre juridique et la méthode préconisée. Des objectifs quantitatifs de contrôle ont alors été fixés avec un minimum de contrôle de 4 % des structures habilitées, que celles-ci soient habilitées au niveau régional ou national, ce taux pouvant néanmoins être adapté en fonction de la taille des régions. En 2021, 2 700 associations sont habilitées à recevoir des concours financiers au titre de l'aide alimentaire, dont 19 au niveau national qui comptent elles-mêmes environ 4 500 sites. 7 000 structures d'aide alimentaire peuvent donc faire l'objet de contrôle, ce qui représente un objectif annuel minimal de contrôle de 280 structures. La DGCS fournit la liste des structures habilitées nationalement afin que les Drets, en lien avec les Ddets, puissent construire quantitativement et qualitativement leur programme d'inspection-contrôle. Comme dans la plupart des inspections contrôle, une analyse de risques est réalisée au sein de l'Onic en priorisant les contrôles sur les associations nouvellement habilitées et le non-respect identifié des conditions de l'habilitation ou les signalements. Un plan de contrôle des associations habilitées est mis en place chaque année par les Drets pour les antennes locales des grands réseaux habilités nationalement et les associations régionales.

Face à l'objectif minimal de 4 % de structures contrôlées par an, seules 87 structures avaient été contrôlées en 2023, soit 30 % de l'objectif minimal. Pour 2024, la cible de 158 contrôles a été fixée, soit la moitié de cet objectif minimal (équivalant à 280 structures à

contrôler). Les modalités de contrôle et de sanction du respect des obligations résultant de l'habilitation sont précisées par le niveau réglementaire.

Les suites à donner aux contrôles pour les habilitations nationales (compétence de l'État central pour décider des suites) relèvent de la DGCS, tandis que les suites des contrôles dans le cadre des habilitations régionales relèvent des Dreetts (compétence du Préfet de région). Le cadre de contrôle a récemment évolué, en intégrant les enjeux d'accompagnement issu de la loi Egalim, ce qui doit être salué.

**Tableau n° 15 : nombre de contrôles prévus et réalisés en 2023 par région**

<i>Régions</i>	Objectifs 2023	Réalisé 2023	Taux de réalisation	Objectifs 2024
<i>Auvergne-Rhône-Alpes</i>	22	13	59 %	23
<i>Bourgogne-Franche-Comté</i>	9	8	89 %	9
<i>Bretagne</i>	16	16	100 %	22
<i>Centre-Val-de-Loire</i>	0	6		6
<i>Grand-Est</i>	10	8	80 %	NC
<i>Hauts-de-France</i>	5	4	80 %	10
<i>DRIHL (IDF)</i>	29	10	34 %	28
<i>Normandie</i>	2	2	100 %	NC
<i>Nouvelle-Aquitaine</i>	0	0		0
<i>Occitanie</i>	25	6	24 %	29
<i>Pays de la Loire</i>	14	NC		14
<i>Provence-Alpes-Côte d'Azur</i>	5	NC		0
<i>Guyane</i>	4	1	25 %	NC
<i>Réunion</i>	10	13	130 %	17
<b>Total</b>	<b>151</b>	<b>87</b>	<b>55 %</b>	<b>158</b>

Source : DGCS - orientations nationales d'inspection contrôle (Onic)

### 3.3.2.3 Une procédure d'habilitation qui pose parfois des difficultés

La procédure d'habilitation<sup>108</sup>, outil majeur de l'État pour connaître et évaluer les associations, est en principe le moment d'exercice d'une première forme de contrôle. En effet, l'habilitation constitue, au titre de l'article L. 266-2 du CASF, un acte par lequel l'État reconnaît qu'une personne morale de droit privé remplit les conditions requises pour recevoir des contributions publiques, en nature ou financières, pour mettre en œuvre l'aide alimentaire.

Cette procédure ne se confond pas avec celle visant à sélectionner des associations pouvant recevoir des denrées financées par les fonds européens, mais elle lui est liée, puisque l'appel à candidatures pour bénéficier de ces fonds est limité aux associations habilitées au niveau national<sup>109</sup>. La procédure d'habilitation, qui peut être nationale ou régionale, résulte d'une étude de dossier. 2 700 associations sont habilitées à recevoir des concours financiers au titre de l'aide alimentaire, dont 19 au niveau national.

Un décret précise les conditions à remplir pour qu'une personne morale de droit privé soit habilitée au niveau national : être une association, une union ou une fédération d'associations ou « une autre personne morale de droit privé dont l'activité est à vocation nationale » (soit une définition très large) ; disposer d'une équipe nationale permanente de responsables opérationnels et de moyens suffisants, permettant soit la distribution directe d'aide alimentaire, soit la fourniture de denrées alimentaires aux organismes habilités (cas de la Banque Alimentaire) ; proposer un accompagnement comportant au moins des actions d'écoute, d'information ou d'orientation (pour la distribution directe) ; mettre en place des actions répondant à l'objectif d'une alimentation sûre, diversifiée, de bonne qualité et en quantité suffisante ; instaurer des procédures relatives au respect des normes en vigueur en matière d'hygiène et de sécurité des denrées alimentaires (analyse des risques, plans de formation...) ; assurer à chaque étape la traçabilité physique et comptable des denrées alimentaires ; mettre en place les procédures prévues de collecte et de transmission des données statistiques ; s'engager à se soumettre aux contrôles prévus.

La principale difficulté exprimée par les services déconcentrés sur l'habilitation concerne le cas de certaines associations à ancrage régional, habilitées par la Drets compétente, mais actives dans une autre région sans pour autant avoir une dimension nationale. Dans ce cas,

---

<sup>108</sup> La procédure d'habilitation a été instaurée par la loi du 27 juillet 2010 de modernisation de l'agriculture et de la pêche. Au titre des dispositions du décret du 4 juillet 2019, l'habilitation est délivrée sur dossier, au niveau national, pour une activité d'aide alimentaire couvrant neuf départements ou plus sur au moins deux régions. Elle est délivrée à une vingtaine d'associations pour une durée de cinq ans (ou un à trois ans pour une première habilitation) lors d'une campagne nationale annuelle organisée par la DGCS qui recueille l'avis d'une commission composée de la DGCS, de la DGAL, de la Direction générale de la Santé (DGS) et de la Direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (DGCCRF). Pour une activité qui n'a pas de vocation nationale, l'habilitation peut être délivrée au niveau régional par le préfet de région (Drets ou Drihl en Île-de-France). L'habilitation peut être suspendue pour une durée de six mois maximums, puis retirée en cas d'absence de réponse aux injonctions de l'État.

<sup>109</sup> Au titre des articles D. 266-7 et D. 266-8 du CASF, les ministres chargés de l'action sociale et de l'alimentation lancent tous les cinq ans un avis d'appel à candidatures pour bénéficier des denrées obtenues au moyen des crédits prévus par le FSE+. Seules des personnes morales de droit public ou des personnes morales de droit privé habilitées au niveau national peuvent se porter candidates à cet appel à candidatures dont le cahier des charges est fixé par arrêté.

la Dreets de l'autre région n'a pas de visibilité sur le contrôle et l'habilitation opérée dans la région initiale.

Consciente de ces limites, la DGCS a annoncé le lancement d'un groupe de travail sur l'habilitation au niveau régional pour appuyer les Dreets en matière de procédure d'octroi et d'échange d'informations. Ce chantier est jugé prioritaire par plusieurs acteurs clés de l'aide alimentaire et en particulier par les Restaurants du cœur.

Par ailleurs, le choix a été fait de laisser candidater en 2023 au volet local du programme MMPT des associations qui, au niveau local, pouvaient ne pas être habilitées<sup>110</sup>, ouvrant ainsi une brèche dans le système.

### **3.3.3 Un réexamen nécessaire de la politique d'achat centralisé de denrées**

#### **3.3.3.1 Une politique d'achat et de répartition actuelle des denrées de l'aide alimentaire complexe, générant des coûts logistiques**

L'organisation de l'aide alimentaire repose actuellement pour l'essentiel sur une politique d'achat et de répartition des denrées centralisée par Franceagrimer, qui permet de réduire les coûts grâce à l'effet de volume, mais, en contrepartie, peut engendrer des coûts logistiques supplémentaires dans la mesure où les fournisseurs retenus ne sont pas nécessairement proches des points de distribution et où ce réseau logistique peut se superposer partiellement à celui des acteurs, dont certains gèrent leur logistique propre. Ainsi les Banques Alimentaires et leur fédération jouent un rôle intermédiaire entre les fournisseurs de denrées et les associations bénéficiaires, avec un enjeu de stockage et de transport. On peut néanmoins considérer que, dans une certaine mesure, l'achat par Franceagrimer permet aussi de mutualiser certains éléments de la filière logistique entre les réseaux, puisque les fournisseurs sélectionnés desservent plusieurs réseaux de distribution, et peuvent ainsi optimiser certains coûts de transport et de stockage.

Ces enjeux logistiques sont exacerbés dans le cas de produits frais ; ainsi, le programme Mieux manger pour tous nécessite des infrastructures adaptées que de nombreuses antennes locales ne possèdent pas. La gestion de la chaîne d'approvisionnement est d'autant plus complexe que les associations doivent composer avec des dons alimentaires aux volumes et qualités variables.

Il serait utile de s'assurer que la centralisation des achats auprès de Franceagrimer, et le recours à des plans centralisés, demeure une forme d'organisation efficiente au regard des coûts logistiques, économiques comme environnementaux, qu'elle occasionne. Le Cocolupa pourrait être un lieu de discussion sur ce sujet.

En tout état de cause, la très forte croissance du budget consacré impose à l'État une réflexion sur les modalités de l'aide apportée. D'autres pays ont à cet égard renoncé à donner à

---

<sup>110</sup> <https://www.prefectures-regions.gouv.fr/centre-val-de-loire/irecontenu/telechargement/117252/874142/file/MMPT%202024%20-%20Cahier%20des%20charges.pdf>

l'aide financée par les fonds européens, voire nationaux, la forme d'achats centralisés de denrées. La principale alternative est celle du chèque alimentaire.

### 3.3.3.2 Une évaluation à mener des expérimentations en cours et des expériences étrangères de chèques alimentaires

Plusieurs pays européens ont développé des alternatives, notamment sous la forme de chèques alimentaires, permettant aux bénéficiaires d'acheter directement leurs produits dans les commerces de leur choix.

#### **Le chèque alimentaire**

Le concept de chèque alimentaire a été adopté par plusieurs collectivités locales depuis la fin des années 1990, principalement sous forme de chèques emploi service universel (Cesu) et de chèques d'accompagnement personnalisé (CAP). La DGCS a déjà eu recours à cet outil lors de la crise sanitaire en 2020 avec la distribution de cartes prépayées pour un montant de 8,8 M€. Ces chèques d'urgence ont été envoyés aux préfetures qui les ont elles-mêmes distribués aux associations d'aide alimentaire pour que ces dernières se procurent directement des denrées dans les grandes surfaces (la ramasse étant perturbée par la crise sanitaire) ou les donnent aux bénéficiaires.

Ce dispositif de chèque alimentaire a également été développé dans plusieurs pays européens sous différentes formes : au Royaume-Uni avec le programme « Healthy Start »<sup>111</sup> et en Italie, la carte pré créditée « Dedicata a Te » de 500 € est destinée aux familles les plus vulnérables pour faciliter l'achat de biens essentiels, notamment des produits alimentaires. En Espagne, le programme « Básico » de 2024 distribue des « cartes-monnaie » échangeables contre des produits de première nécessité en remplaçant les distributions alimentaires traditionnelles, considérant que ceci assure une plus grande dignité et flexibilité dans leurs achats aux bénéficiaires. L'Espagne a récemment fait de cet outil l'instrument exclusif de sa part de financement FSE+ (voir annexe n° 5).

La Convention Citoyenne pour le Climat en 2020 a développé une proposition de « chèque alimentaire durable ». L'objectif était de permettre aux ménages les plus modestes d'acheter des produits de meilleure qualité, tout en soutenant l'agriculture locale et durable. Le chèque devait prendre la forme d'une carte de paiement utilisable permettant d'acheter des produits frais, locaux et de saison. Le déploiement de ce chèque alimentaire durable au niveau national présentait toutefois un coût important au regard de ses objectifs ambitieux, de forts enjeux opérationnels, en particulier en matière de système d'information pour gérer les cartes de paiement et les enjeux d'éligibilité/suivi. Il complexifiait également le système socio-fiscal par rapport à la maquette actuelle des prestations sociales (prestation non monétaire supplémentaire). Pour ces raisons, l'État a annoncé l'abandon du projet en janvier 2024.

Parallèlement, plusieurs expérimentations de chèque alimentaire centré sur la seule question alimentaire, sans considération au soutien des filières agricoles, ont été mises en place par des

<sup>111</sup> Distribution de bons alimentaires pour les femmes enceintes et familles avec de jeunes enfants.

collectivités territoriales dans le cadre du programme MMPT, comme le projet « Vit'alim » en Seine-Saint-Denis. D'autres expérimentations sont en cours et doivent être prochainement évaluées.

Le chèque alimentaire présente en principe plusieurs avantages : il offre une plus grande liberté d'achat, réduit, dans certains cas, les risques de stigmatisation et peut contribuer, s'il est fléché sur certains produits, à une alimentation plus diversifiée et plus adaptée aux besoins. Toutefois, sa mise en œuvre nécessiterait une définition rigoureuse des critères d'attribution, des objectifs poursuivis et de son articulation avec les dispositifs de prestations sociales existants ; qui soulève à ce stade encore beaucoup d'interrogations.

Ce mode de diffusion présente néanmoins des difficultés qui sont d'autant plus nombreuses que se cumulent les objectifs attendus du chèque, comme l'a montré la réflexion sur le projet de chèque français durable, limitant les produits pouvant être achetés aux denrées fraîches, locales, de saison.

La diffusion de chèques alimentaires induit tout d'abord un financement partiel par la subvention publique des marges commerciales des grandes et moyennes surfaces où ceux-ci seraient dépensés. Par ailleurs, le niveau important de contrainte sur les bénéficiaires ne peut garantir l'acceptabilité du dispositif par tous les ménages et le risque de revente des titres d'achat serait vraisemblablement élevé.

L'exemple de l'Italie montre que l'acceptation du chèque alimentaire est forte lorsqu'il complète les aides sociales existantes sans s'y substituer, ce qui souligne la sensibilité budgétaire du dispositif.

Envisager de remplacer les crédits que l'État octroie aujourd'hui à l'aide alimentaire, après une forte augmentation, soit de l'ordre de 160 M€ en 2023, ainsi que les 70 M€ annuels de fonds européens, par des chèques alimentaires mais en conservant le nombre de bénéficiaires tel qu'il est actuellement estimé (de l'ordre de 4,5 millions), équivaldrait à environ cinq euros par mois et par bénéficiaire. Cette somme serait probablement jugée dérisoire. Un tel mécanisme coexisterait et par ailleurs avec l'action des réseaux traditionnels de l'aide alimentaire, qui poursuivraient leur activité de distribution, le cas échéant réduite par la réorientation des crédits de l'État.

Dès lors, à coût constant, la France serait astreinte à cibler davantage les bénéficiaires pour leur accorder à chacun une aide plus substantielle. En Espagne, la substitution de chèques alimentaires à une distribution de denrées s'est ainsi accompagnée d'un recentrage de l'aide de l'État sur les familles uniquement, ce qui, selon les associations, soulève de grandes difficultés pour les personnes seules, parfois dans des situations très dégradées ; en outre, le seuil d'éligibilité a été fixé à 40 % du revenu médian.

Par ailleurs, la question des zones blanches ne serait vraisemblablement pas traitée par les chèques alimentaires. S'il s'agit de pouvoir répondre à des situations « interstitielles », dans lesquelles les ménages ne bénéficient pas de leurs droits à prestation pour différentes raisons, la distribution ne pourrait se fonder sur des critères trop rigides, sauf à risquer de manquer sa cible en partie (*cf.* exemple espagnol). Pour pouvoir atteindre des personnes souvent non recourantes des administrations, l'option pourrait aussi être de confier la distribution de ces chèques aux associations ; dès lors, les bénéficiaires potentiels se situant dans les zones blanches ne seraient pas atteints.

Par ailleurs, la gestion des chèques alimentaires implique des coûts de mise en œuvre. Contrairement aux distributions de denrées qui reposent sur des réseaux associatifs largement

bénévoles, le chèque alimentaire nécessite une infrastructure numérique et administrative propre. Cela comprend la conception d'une carte prépayée ou d'un dispositif numérique sécurisé, l'établissement de partenariats avec les enseignes de distribution, ainsi que la mise en place d'un contrôle des transactions pour s'assurer que les fonds sont utilisés conformément aux objectifs fixés. En Espagne, le coût de gestion des cartes alimentaires a été évalué à environ 7 % du montant total distribué, notamment en raison des frais liés à l'intermédiation bancaire et à la logistique de distribution.

Dans cette perspective, la Cour recommande de poursuivre la réflexion sur le chèque alimentaire comme une modalité de distribution du soutien de l'État, sans nécessairement l'assortir de conditions supplémentaires tenant à la nature des produits.

**Recommandation n° 6.** (DGCS) : tirer les enseignements des expérimentations en cours et des expériences étrangères de chèques alimentaires.

---

### **CONCLUSION INTERMÉDIAIRE**

---

*Certains aspects du modèle de distribution de l'aide alimentaire sont actuellement remis en question avec l'évolution de l'engagement bénévole, une baisse des denrées collectées, une hausse de la demande dont la pérennité est incertaine, mais à laquelle les structures ne parviennent pas nécessairement à répondre pour des raisons d'organisation interne, quand bien même leurs budgets sont accrus. L'appel renouvelé à la générosité du public, et des crédits budgétaires fortement augmentés, ont dans l'ensemble permis de répondre dans l'urgence à une demande en hausse, mais qui demeure mal connue. Les différents réseaux de distribution agissent de manière insuffisamment coordonnée, et répondent avec une offre relativement standardisée à des publics dont la diversité est forte, apportant aussi bien une réponse indispensable à des situations d'urgence transitoires, qu'une forme de complément budgétaire dans des situations de grande pauvreté pérennes.*

*L'État accompagne en l'espèce, des initiatives privées, et ne saurait prétendre à piloter l'aide alimentaire dans son ensemble en définissant les bénéficiaires, les objectifs à atteindre et les indicateurs induits. L'État gagnerait d'ailleurs à mieux distinguer les objectifs de lutte contre la précarité alimentaire qui sont les siens, et l'aide alimentaire qui n'en constitue que l'un des outils et dont il n'assure pas directement la mise en œuvre.*

*Pour autant, le montant des crédits consacrés et leur forte hausse imposent à l'État de mener une réflexion plus approfondie sur les principes et les modalités de son soutien.*

*En voulant assigner à l'aide alimentaire, qu'il ne maîtrise pas, de multiples objectifs sédimentés, au sein de plans d'action placés dans des contextes différents, incluant des considérations sanitaires, environnementales ou agricoles, l'État a compliqué sa propre tâche d'orientation de son action et de ses crédits. L'État doit en revenir à quelques principes clairs : son soutien à l'aide alimentaire se justifie d'abord pour remédier à des situations de privation, de manière aussi équitable et efficace que possible sur le territoire ; et pour atteindre des populations éloignées des administrations censées leur apporter une réponse (ouverture de droits, accompagnement vers l'insertion), et les inciter à s'en rapprocher.*

*En termes d'action, l'État s'il n'est pas le financeur principal de l'aide, doit assigner aux crédits qu'il octroie, au premier euro, les priorités qu'il recherche. Par ailleurs, il doit continuer d'œuvrer pour une meilleure coordination des acteurs.*

*Dans tous les cas, l'État doit se doter des outils permettant de progresser vers une meilleure connaissance, tant de l'offre que de la demande. Les améliorations du système d'information, non seulement pour mieux connaître les bénéficiaires, mais aussi pour cartographier l'offre, et en particulier les zones blanches, sont des préalables à une meilleure orientation de son action. Une plus grande connaissance des grands réseaux est aussi un prérequis pour octroyer efficacement les crédits, et éviter de financer excessivement des acteurs qui n'en ont pas besoin ou qui ne seront pas en mesure de les mobiliser.*

*Dans ce contexte, le Cocolupa constitue une instance utile, qui a pu permettre de faire travailler ensemble toutes les parties prenantes de l'aide alimentaire. La concertation doit aussi se poursuivre au niveau local avec les collectivités territoriales qui sont des acteurs importants de terrain : il est ainsi recommandé d'intégrer un volet précarité alimentaire, centré sur l'aide alimentaire, aux stratégies départementales de lutte contre la pauvreté afin d'améliorer la coordination et l'efficacité des financements sans créer de nouvelles instances.*

*La mise en œuvre du programme Mieux manger pour tous, dont la Cour recommande d'interroger dès 2025 la pertinence notamment au regard des autres leviers d'amélioration de la qualité alimentaire dont dispose l'État, témoigne d'une volonté légitime de lier les financements au respect de certaines orientations. Mais elle illustre les limites d'une approche trop complexe, trop prescriptive pour son volet national, trop générale pour son volet local, finançant en pratique une multitude de projets et d'expérimentations, et poursuivant des objectifs trop nombreux.*

*De manière plus ambitieuse, l'État doit envisager de conventionner plus largement avec les grands réseaux en explicitant les progrès attendus des crédits accordés au premier euro, en termes de maillage territorial, d'articulation avec les services chargés de l'aide sociale et de l'insertion, etc. ; et renforcer les contrôles assurant le respect de ses orientations.*

*Il doit enfin s'interroger plus fondamentalement sur l'efficacité de ses modes d'action : la commande centralisée de denrées par Franceagrimer et leur répartition dans les réseaux n'a de sens que si les économies d'échelle induites compensent la complexité logistique afférente, ce qu'il conviendrait de vérifier. Ainsi, plusieurs pays européens (Espagne, Italie notamment) ont renoncé aux achats centralisés de denrées au bénéfice d'un chèque alimentaire, et plusieurs collectivités locales l'expérimentent. Dans ce contexte, l'État doit continuer à expertiser la faisabilité d'une telle option, malgré ses nombreuses limites, quitte, ici encore, à en recentrer les objectifs.*

## LISTE DES ABREVIATIONS

ADEME	Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie
AFT	Agence France Trésor
ANAFE	Autorité nationale d'audit pour les fonds européens
ANDÈS	Association nationale de développement des épiceries solidaires
BA	Banque Alimentaire
CASF	Code d'action sociale et des familles
CCAS	Centre communal d'action sociale
CHRS	Centre d'hébergement et de réinsertion sociale
CIAS	Centre intercommunal d'action sociale
CNA	Conseil national de l'alimentation
CNES	Crédit national aux épiceries sociales
CNLE	Conseil national des politiques de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale
COCOLUPA	Comité national de coordination de la lutte contre la précarité alimentaire
CSF	Contrôles de service fait
DDETS	Direction départementale de l'emploi, du travail et des solidarités
DGAL	Direction générale de l'alimentation
DGCCRF	Direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes
DGCS	Direction générale de la cohésion sociale
DGEFP	Direction générale de l'emploi et de la formation professionnelle
DGFIP	Direction générale des finances publiques
DGS	Direction générale de la santé
DILP	Délégation interministérielle à la prévention et à la lutte contre la pauvreté
DREETS	Direction régionale de l'économie, de l'emploi, du travail et des solidarités
DSGC	Descriptif des systèmes de gestion et de contrôle
FAM	Franceagrimer
FEAD	Fonds européen d'aide aux plus démunis
FFBA	Fédération Française des Banques Alimentaires
FSE+	Fonds social européen +

LMAP	Loi du 27 juillet 2010 de modernisation de l'agriculture et de la pêche
ONIC	Orientations nationales d'inspection contrôle
ONPES	Observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion sociale
PAC	Politique agricole commune
PAT	Projet alimentaire territorial
PEAD	Programme européen d'aide aux plus démunis
PMMPT	Programme mieux manger pour tous
REACT-UE	Soutien à la reprise en faveur de la cohésion et des territoires de l'Europe
SAF	Solidarité Alimentaire France
SI-AA	Système d'information de l'aide alimentaire
SEAA	Soutien européen à l'aide alimentaire
SGAR	Secrétaire général pour les affaires régionales
UGESS	Union des groupements des épiceries sociales et solidaires

## ANNEXES

Annexe n° 1.	Les principales associations d'aide alimentaire au niveau national .....	90
Annexe n° 2.	Étude de l'application des règles d'éligibilité et du suivi des mesures d'accompagnement au travers de l'étude de dossiers individuels (à partir d'un échantillon de bénéficiaires).....	93
Annexe n° 3.	Le rôle et les missions des acteurs intervenant dans la gestion du fonds européen d'aide aux plus démunis (Fead) - programmation européenne 2014-2021 .....	97
Annexe n° 4.	Sources de financement des denrées distribuées et dépense fiscale induite .....	100
Annexe n° 5.	Aide alimentaire : éléments de comparaison internationale.....	103
Annexe n° 6.	Charte de fonctionnement du Comité national de coordination de lutte contre la précarité alimentaire .....	111
Annexe n° 7.	La région Provence-Alpes-Côte d'Azur.....	114
Annexe n° 8.	La région des Hauts-de-France.....	116

**Annexe n° 1. Les principales associations d'aide alimentaire au niveau national**

2023	La Croix-Rouge française	Les Restaurants du cœur- Les relais du cœur	Le réseau des Banques Alimentaires (FFBA et BA)	Le Secours populaire français	Andès (Solidarité alimentaire FranceAndès)
<b>Statut</b>	Association reconnue d'utilité publique	Association reconnue d'utilité publique	Association reconnue d'utilité publique	Association reconnue d'utilité publique	Association d'intérêt général
<b>Date de création</b>	1864	1985	1984	1945	2020 (reprise de la marque Andès créée en 2000)
<b>Objet</b>	Prévenir et apaiser toutes les souffrances humaines. Elle a vocation à participer, par une activité continue, à tous les efforts de protection et d'action sociales, de prévention, d'éducation et de protection sanitaires.	Aider et apporter une assistance bénévole aux personnes démunies, notamment dans le domaine alimentaire par l'accès à des repas gratuits, et par leur participation à leur insertion sociale et économique et ainsi qu'à tout action contre la pauvreté sous toutes ses formes.	Apporter une aide alimentaire aux personnes les plus démunies en partenariat avec des associations et organismes sociaux.	Soutenir matériellement, moralement et juridiquement les victimes de l'arbitraire, de l'injustice sociale, des calamités naturelles, de la misère ainsi que leur famille.	Innover pour l'insertion durable autour d'une alimentation de qualité pour tous. A pour objet de soutenir et d'accompagner notamment les épiceries solidaires qui participent à la satisfaction des besoins essentiels des personnes en difficultés sociales et marquent une solidarité active qui préserve la dignité de la personne et permet l'affirmation d'une réelle citoyenneté.
<b>Nombre de salariés</b>	17 000 salariés	591 salariés en CDD CDI et 813 salariés en insertion	638 salariés (dont 28 à la FFBA)	642 salariés	187 salariés, dont 123 salariés en insertion
<b>Bénévoles</b>	65 000 bénévoles	75 000 bénévoles réguliers	7 767 bénévoles	90 000 (dans tout le réseau)	27 bénévoles (les ambassadeurs)

L'AIDE ALIMENTAIRE FINANCEE PAR L'ÉTAT ET LES FONDS EUROPEENS

2023	La Croix-Rouge française	Les Restaurants du cœur- Les relais du cœur	Le réseau des Banques Alimentaires (FFBA et BA)	Le Secours populaire français	Andès (Solidarité alimentaire FranceAndès)
		30 000 occasionnels	(dont 97 à la FFBA)		départementaux du réseau Andès) 10 500 bénévoles dans les épiceries du réseau
<b>Réseau</b>	Une association nationale 1 000 unités locales 600 établissements	Une association nationale 112 associations départementales	Une fédération 79 Banques Alimentaires (qui fournissent 6 060 associations et CCAS)	Une association nationale 96 fédérations départementales 2 fédérations professionnelles 655 comités locaux 12 conseils de région	L'association Andès est membre du groupe SOS 5 chantiers d'insertion Réseau des 600 épiceries sociales, portées par des associations ou portées par des CCAS
<b>Nombre de bénéficiaires de l'aide alimentaire (SI-AA 2023)</b>	434 855	1 453 978		1 259 383	237 161
<b>Produit d'exploitation (comptes certifiés 2023)</b>	1,67 Md€	156 M€	FFBA 46,6 M€ (Comptes combinés FFBA et BA 2022 non certifiés 87 M€)	168,7 M€	15,6 M€ (Comptes 2022)
<b>Concours public et subvention d'exploitation (comptes certifiés 2023)</b>	1 Md€	77 M€ (Comptes combinés certifiés exercice 2023-2024)	FFBA 22,5 M€ (Comptes combinés FFBA et BA 2022 non certifiés 47,9 M€)	38,2 M€	9,8 M€ (Comptes 2022)
<b>Part concours publics dans</b>	63 %	26 %	FFBA : 48,3 %	22,6 %	63 %

L'AIDE ALIMENTAIRE FINANCEE PAR L'ÉTAT ET LES FONDS EUROPEENS

2023	La Croix-Rouge française	Les Restaurants du cœur- Les relais du cœur	Le réseau des Banques Alimentaires (FFBA et BA)	Le Secours populaire français	Andès (Solidarité alimentaire FranceAndès)
<i>les produits d'exploitation</i>					
<b><i>Produit de la générosité publique (Comptes certifiés 2023)</i></b>	145,6 M€	187 M€ (comptes combinés certifiés exercice 2023-2024)	FFBA 9,3 M€ (comptes combinés 2022 non certifiés 10,5 M€)	31,4 M€	114 845 € (comptes 2022)
<i>Part de la GP dans les produits d'exploitation</i>	9 %	62 %	20 %	18,6 %	1 %

Source : Cour des comptes et associations

## Annexe n° 2. Étude de l'application des règles d'éligibilité et du suivi des mesures d'accompagnement au travers de l'étude de dossiers individuels (à partir d'un échantillon de bénéficiaires)

L'examen de 200 de dossiers de bénéficiaires des Restaurants du cœur et du Secours populaire français avait pour objectif de constater les informations réellement recensées par les bénévoles chargés d'accueillir et d'accompagner les demandeurs de l'aide alimentaire.

Plusieurs centres de distribution gérés par chacune des deux associations ont été sélectionnés, de manière aléatoire. Les informations recueillies sur les bénéficiaires ont été anonymisées.

Chacune des deux associations nationales possède son propre logiciel de gestion qui est utilisé par l'ensemble de leur réseau respectif. Il sert en premier lieu à gérer les inscriptions à l'aide alimentaire, conformément aux exigences de l'article L. 266-2 et R. 266-1 du code de l'action sociale et des familles qui impose aux associations habilitées de mettre en place les procédures de collecte et de transmission des données statistiques relatives à l'aide alimentaire.

Les principales observations à l'étude de ces dossiers :

- L'un des logiciels oblige le remplissage des cases relatives aux ressources de la famille, afin de vérifier son éligibilité au barème ou son rejet (*Ulysse* pour les Restaurants du cœur), alors que l'autre n'en fait pas une mention obligatoire (*Pop Accueil* pour le Secours populaire français), ce qui est représentatif des règles d'éligibilité différenciées selon ces deux réseaux ;
- Dans les dossiers des bénéficiaires des deux associations, les mentions relatives à l'orientation par un travailleur social et le recueil des besoins d'accompagnement est souvent très lacunaire, ne permettant pas de suivi des personnes au-delà du suivi des distributions alimentaires dont ils ont bénéficié.

### Centre de distribution de l'association Restaurants du cœur (100 dossiers de foyers inscrits en novembre 2024)

Genre de la personne inscrite	Nombre de foyer (en %)
M.	49 %
Mme	51 %
<b>Total</b>	<b>100 %</b>

Nombre de personnes inscrites dans le foyer	Nombre de foyer (en %)
0	5 %
1	21 %
2	20 %
3	21 %
4	4 %
5	10 %
6	12 %
7	7 %
8	0 %

L'AIDE ALIMENTAIRE FINANCEE PAR L'ÉTAT ET LES FONDS EUROPEENS

9	0 %
10	0 %
11	0 %
<b>Total</b>	<b>100 %</b>

Situation Professionnelle	Nombre de foyers (en %)
Autre	46 %
Alternant	0 %
Contrat Court	1 %
Contrat à durée indéterminé	1 %
Demandeur d'emploi	16 %
Étudiant	15 %
Inactif	13 %
Indépendant	3 %
Retraite ou pré retraite	3 %
Travailleur handicapé	2 %
<b>Total</b>	<b>100 %</b>

Logement	Nombre de foyers (en %)
En logement inadéquat	4 %
En logement précaire	
Inconnu	4 %
Logement parc privé	43 %
Logement parc social	43 %
Propriétaire	6 %
Sans abri	
Sans Logement personnel	
Non renseigné	
<b>Total</b>	<b>100 %</b>

Ressources mensuelles	Nombre de foyers (en %)
Ressources et charges = 0	5 %
Ressources 0 et charges $\leq$ 0	
Ressources $\leq$ 0 et charges = 0	15 %
Ressources $\leq$ 0 et charges $\leq$ 0	60 %
<b>Total</b>	<b>100 %</b>

Statut Demande	Nombre de foyers (en %)
Accepté	95 %
Accepté Provisoire	
Passage en équipe	
Acceptés BB seuls	
Hors Distribution Alimentaire	
Refusé	5 %
Non renseigné	

<b>Total</b>	<b>100 %</b>
--------------	--------------

	OUI	NON	NON RENSEIGNE	Total
La famille a-t-elle des besoins dans l'accès aux droits/prestations sociales ?	2 %	98 %		100 %
La famille a-t-elle besoin d'une aide dans le domaine du logement ?	8 %	92 %		100 %
La famille a-t-elle des besoins sur le plan financier ?		100 %		100 %
La famille a-t-elle des besoins de savoir de base ?		87 %	13 %	100 %
La famille a-t-elle des besoins d'activités cult/sport/loisir ?		87 %	13 %	100 %
La famille a-t-elle des besoins de puériculture ?		88 %	12 %	100 %
La famille a-t-elle des besoins Informatique/Internet ?	2 %	85 %	13 %	100 %
La famille a-t-elle besoin d'une aide dans le domaine de l'accès à la justice ?	2 %	85 %	13 %	100 %
La famille a-t-elle des besoins de micro-crédit ?		87 %	13 %	100 %
La famille a-t-elle des souhaits de départ en vacances ?	22 %	68 %	10 %	100 %
Y a-t-il d'autres besoins identifiés ?	5 %	82 %	13 %	100 %

**Centre de distribution du Secours populaire français  
(100 dossiers de foyers inscrits en novembre 2024)**

Situation familiale	Nombre de foyers (en %)
Couple avec enfants	55 %
Couple sans enfant	8 %
Famille monoparentale	24 %
Personne seule	13 %
<b>Total</b>	<b>100 %</b>

Orientation	Nombre de foyers (en %)
Venue spontanée	60 %
Bouche à oreille	0 %
Services sociaux	15 %
Service social	
Autre association	
Autre	
<b>Total renseigné</b>	<b>75 %</b>
<b>Non renseigné</b>	<b>25 %</b>

Situation professionnelle	Nombre de foyers (en %)
Salarié(e)	9 %
dont temps plein	
dont temps partiel	1 %
Demandeur d'emploi	29 %
dont indemnisé(e)	

L'AIDE ALIMENTAIRE FINANCEE PAR L'ÉTAT ET LES FONDS EUROPEENS

dont non indemnisé(e)	1 %
Retraité(e)	9 %
Métier	non renseigné
Saisonnier	non renseigné
Suivi local	non renseigné
Auto-entrepreneur	non renseigné
Autre	20 %
Autre (Précisez) :	Cotorep, mère au foyer, invalide...
<b>Total renseigné</b>	<b>67 %</b>
<b>Non renseigné</b>	<b>33 %</b>

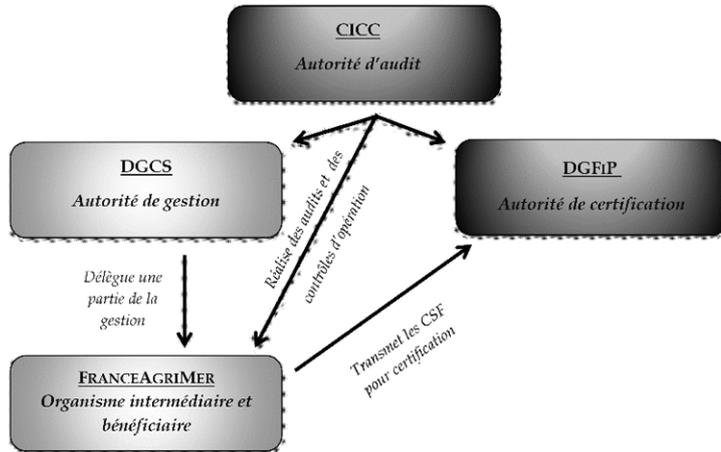
<b>Logement</b>	<b>Nombre de foyers (en %)</b>
Propriétaire	6 %
Locataire	92 %
Hôtel	
A la rue	
Foyer ou CHRS	
Caravane	
Hébergé	
Squat	
Voiture	
CADA	
Urgence	
Crous	
Autre	
<b>Total renseigné</b>	<b>98 %</b>
<b>Non renseigné</b>	<b>2 %</b>

Source : Cour des comptes

### Annexe n° 3. Le rôle et les missions des acteurs intervenant dans la gestion du fonds européen d'aide aux plus démunis (Fead) - programmation européenne 2014-2021

Les nouvelles obligations relevant de la gestion du Fead se sont traduites, sur le plan institutionnel, par la désignation d'autorités françaises de gestion, d'audit et de certification.

Graphique n° 3 : L'architecture institutionnelle nationale du Fead



Source : Rapport d'information du Sénat « Aide alimentaire : un dispositif vital, un financement menacé ? Un modèle associatif fondé sur le bénévolat à préserver », octobre 2018

#### La DGCS, nouvelle autorité de gestion succédant à la DGAL

La DGCS, en tant qu'autorité de gestion, pilote la mise en œuvre du fonds. Elle définit, formalise et actualise en tant que de besoin les procédures relatives à la mise en œuvre du programme opérationnel et s'assure de leur bonne application dans la durée.

Sur le plan opérationnel, la DGCS lance les travaux préparatoires à la passation des appels d'offres, met en place les conventionnements, participe à la sélection des associations bénéficiaires du fonds, au choix des denrées, supervise l'exécution et le contrôle des campagnes d'achat de denrées et, le cas échéant, intervient pour répondre aux difficultés, imprévus ou arbitrages éventuels. Elle collabore avec la DGAL, qui exerce encore plusieurs missions dans le cadre du Fead. La DGAL participe ainsi aux procédures d'habilitation et à l'appel à candidatures pour sélectionner les associations bénéficiaires du Fead. Elle co-pilote le processus de choix des denrées achetées, corédige les fiches nutritionnelles de chaque produit qui sont ensuite jointes aux appels d'offres et gère les crises sanitaires. Le ministère chargé de l'agriculture et de l'alimentation est également le ministère de tutelle de Franceagrimer, établissement public à caractère administratif rattaché au ministère de l'Agriculture, à qui la DGCS a délégué une partie de la gestion du fonds et que celle-ci supervise.

Sur le plan budgétaire, la DGCS assure le suivi de la maquette financière, crée les outils et met en place les circuits nécessaires à la certification des dépenses à intégrer dans un appel de fonds.

La DGCS organise la gouvernance et la comitologie avec les différentes parties prenantes du programme, assure la veille juridique en lien avec la Commission européenne, supervise les réponses aux audits, met en place le système de contrôle interne et de gestion des risques, ainsi que le système d'évaluation et de suivi du programme.

### **Franceagrimer, organisme bénéficiaire et intermédiaire**

Franceagrimer est d'une part organisme bénéficiaire en tant qu'acheteur, et d'autre part organisme intermédiaire en tant que gestionnaire. Franceagrimer a été désigné organisme intermédiaire et organisme bénéficiaire en lieu et place des associations pour limiter les risques financiers ; les associations étant considérées comme bénéficiaires uniquement pour le forfait des dépenses de transport et de stockage à hauteur de 5 % des denrées distribuées.

En tant qu'organisme intermédiaire, Franceagrimer est chargé de la passation des marchés publics d'achat de denrées pour le compte des associations d'aide alimentaire sélectionnées en tant qu'organisations partenaires du Fead. Il assure le suivi de l'exécution du marché, le contrôle des fournisseurs sélectionnés (contrôles documentaires et physiques dans les usines de fabrication et sur prélèvements en entrepôts), ainsi que le paiement des fournisseurs sur attestation de service fait. Il réalise les contrôles sur place auprès des associations d'aide alimentaire pour s'assurer du respect des règles de gestion et de distribution des denrées Fead aux bénéficiaires finaux. Il réalise les contrôles de service fait (CSF) européens, outils de certification des dépenses nécessaires à toute demande de remboursement auprès de la Commission européenne.

### **La Direction générale des finances publiques (DGFIP), autorité de certification**

La DGFIP, par le biais du Pôle national de certification des fonds européens (PNCFE), est autorité de certification. Le pôle veille au respect des conditions posées par les règlements européens et les instructions nationales pour garantir la fiabilité des données déclarées à la Commission européenne dans les demandes de paiement et dans les comptes annuels.

Ce pôle exerce un contrôle de conformité exhaustif sur les certificats de service fait (CSF) transmis par Franceagrimer afin de s'assurer de la fiabilité des données transcrites dans le système informatique. Afin de garantir l'éligibilité et la réalité des dépenses déclarées, le pôle met en œuvre, sur la base d'un échantillon de CSF sélectionnés, des contrôles approfondis sur le risque et des contrôles qualité certification. Ces contrôles sont effectués sur pièces et portent principalement sur l'éligibilité des projets cofinancés ; l'éligibilité des dépenses au regard de la réglementation européenne et nationale et notamment de la conformité des dépenses au projet initial, leur paiement effectif ainsi que l'exactitude des calculs de liquidation ; la vérification des co-financements et l'élimination des surfinancements.

Une fois ces contrôles effectués, cette autorité de certification réalise et transmet à la Commission européenne les demandes de remboursement et des comptes annuels retraçant notamment le montant des dépenses éligibles déclarées et des corrections financières appliquées au cours de l'exercice comptable écoulé.

### **La Commission interministérielle de coordination des contrôles (CICC), autorité d'audit (devenue Anafe en 2024)**

La Commission interministérielle de coordination des contrôles (CICC) a été désignée autorité d'audit, à l'instar du même rôle pour les autres fonds structurels européens. Au titre de la gestion du Fead, la CICC doit présenter en début de programmation à la Commission européenne une stratégie d'audit ; réaliser des audits pour s'assurer du bon fonctionnement du système de gestion et de contrôle du programme opérationnel ; procéder, tous les ans, à des contrôles d'opérations, sur la base d'un échantillon statistique répondant aux normes d'audit internationales ; donner un avis sur les comptes annuels produits par les autorités de gestion et de certification.

La CICC transmet chaque année à la Commission européenne, un rapport annuel de contrôle et un avis sur les résultats des contrôles et des audits réalisés au cours de la précédente période de 12 mois prenant fin au 30 juin de l'année concernée. Elle présente également à la Commission européenne une déclaration de clôture et un rapport final de contrôle.

#### Annexe n° 4. Sources de financement des denrées distribuées et dépense fiscale induite

La présente annexe reprend la méthodologie utilisée par l'Igas en 2020<sup>112</sup> pour réaliser des estimations de la valeur des dons et de la dépense fiscale induite en 2022.

<i>Source des denrées distribuées et fournies par les associations habilitées (en tonnes)</i>		
	<b>2018 (1)</b>	<b>2022 (2)</b>
<i>FEAD</i>	73 105	89 781
<i>CNES</i>	6 457	5 336
<i>Dons des distributeurs</i>	104 511	91 436
<i>Dons des autres entreprises</i>	68 265	76 818
<i>Dons des particuliers</i>	25 214	24 774
<b><i>Sous-total</i></b>	<b>197 990</b>	<b>193 028</b>
<i>Achats</i>	51 215	42 464
<i>Source non précisée</i>	6 695	2012
<b><i>Total (3)</i></b>	<b>335 462</b>	<b>359 343</b>

(1) SI-AA 2018, rapport Igas 2019 ; (2) SI-AA 2022 ; (3) non comprises les denrées achetées ou collectées par des organismes non habilités

Source : Cour des comptes

<i>Estimation de la valeur des dons et de la dépense fiscale</i>		
<i>Hypothèses retenues</i>	<b>2018</b>	<b>2022</b>
<i>Valeur moyenne des dons par tonne</i>	3 230 € (Source FFBA d'après Igas)	1 884 € (Source Restos du cœur, Cour des comptes)

<sup>112</sup> Mission Igas « La lutte contre la précarité alimentaire - évolution du soutien public à une politique sociale, agricole et de santé publique » 2020. F. Le Morvan et T. Wanecq.

<i>Estimation de la valeur des dons et de la dépense fiscale</i>		
<i>Valeur moyenne des achats par tonne</i>	<i>1 500 € (Source Restos du cœur, d'après Igas)</i>	<i>3 338 € (Source Restos du cœur, Cour des comptes)</i>
<b><i>Valorisation des dons des distributeurs (en M€) (1)</i></b>	405	207
<b><i>Valorisation des dons des autres entreprises (en M€)</i></b>	102	145
<i>Reduction d'impôt pour les entreprises (taux 60 %) (en M€)</i>	304	211
<b><i>Valorisation des dons des particuliers (en M€) (2)</i></b>	81	47
<b><i>Coûts des achats sur fonds privés (en M€)</i></b>	77	142
<i>Réduction d'IS et d'IR (75 %) (en M€)</i>	56	106
<i>Total des réductions d'impôts (en M€)</i>	361	317
<b><i>Valeur brute des dons (en M€)</i></b>	<b>666</b>	<b>540</b>
<b><i>Valeur nette des dons (en M€)</i></b>	<b>237</b>	<b>223</b>

(1) y inclus la prise en compte des rebus, au taux de 20 % des denrées collectées (source FFBA selon Igas) ; (2) hypothèses de répartition de dons en espèce : particuliers à 90 %. On néglige les dons réalisés par les personnes non imposables.

Source : Cour des comptes

<i>Source de financement de l'aide alimentaire</i>	<i>Montant annuel</i>
<i>Fonds européens (1)</i>	69 M€
<i>Budget de l'État (2)</i>	115 M€
<i>Dons (en nature ou donnant lieu à des achats de denrées) (3)</i>	540 M€
<i>Dépenses fiscales estimée sur les dons (3)</i>	317 M€
<i>CCAS et CIAS (4)</i>	Entre 200 et 260 M€
<i>Valorisation du bénévolat (5)</i>	500 M€

(1) Moyenne annuelle FEAD+ACT 2014-2021

(2) Moyenne annuelle 2019-2023

(3) Estimation 2022 cf. supra

(4) Estimation Igas 2020

*(5) Estimation Senat 2018 à partir des données transmises par les quatre associations nationales (le réseau des Banques Alimentaires et les 5 400 structures partenaires, les Restaurants du cœur, le Secours populaire français et la Croix-Rouge française*

*Source : Cour des comptes*

**Annexe n° 5. Aide alimentaire : éléments de comparaison internationale**

<i>Pays</i>	Système d'aide alimentaire
<i>Allemagne</i>	<p>L'aide alimentaire en Allemagne n'est pas encadré par une législation spécifique. L'aide est principalement assurée par des associations, telles que les Banques Alimentaires (Tafel), qui collectent des denrées destinées à être jetées, les trient et les redistribuent à travers 2 000 points de distribution ou des épiceries solidaires. L'État n'intervient que ponctuellement via des projets locaux ou par les Länder.</p> <p>L'aide alimentaire est considérée comme couverte par l'aide sociale de base Hartz IV. Toutefois, les associations dénoncent l'insuffisance des aides pour garantir une bonne alimentation.</p> <p>Le lien entre l'État et les associations est limité.</p>
<i>Belgique</i>	<p>En Belgique, l'aide alimentaire repose principalement sur la fourniture de denrées alimentaires financée en partie par le FSE+</p> <p>Les distributions d'aide alimentaire en Belgique sont réalisées par :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Les CPAS (Centres Publics d'Action Sociale)</li> <li>- Les organisations caritatives et ONG</li> </ul> <p>Les formes de distribution incluent :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Colis ou denrées : sous forme de « shopping » ou de colis imposés, bien que cette dernière méthode soit de plus en plus rare.</li> <li>- Repas chauds</li> <li>- Denrées via les épiceries solidaires</li> </ul> <p>Les organisations belges sont intégrées à la gouvernance du système d'aide alimentaire par le biais de leurs représentants. Le processus de consultation avec les partenaires est une caractéristique clé du FSE+ en Belgique.</p> <p>Les acteurs et partenaires se réunissent tous les trimestres (Fédération Belge des Banques Alimentaires, La Croix-Rouge, La Fédération des Services Sociaux (FDSS), le Réseau belge de Lutte contre la Pauvreté (BAPN), les associations des villes et communes, etc.)</p>
<i>Danemark</i>	<p>Au Danemark, l'insécurité alimentaire est peu répandue et reçoit peu d'attention en raison du faible taux de pauvreté. De plus, ce sont les communes qui ont la charge de l'action sociale et de la lutte contre l'exclusion, ce qui explique également l'absence d'une politique d'aide alimentaire au niveau national.</p> <p>L'aide alimentaire repose principalement sur des associations, sans politique nationale structurée.</p> <p>La Banque Alimentaire (FødevareBanken) et les associations font de la distribution de denrées et de repas.</p>
<i>Espagne</i>	<p>En Espagne, la lutte contre la précarité alimentaire fait partie des stratégies plus larges de lutte contre la pauvreté et des politiques familiales, incluant les cantines scolaires.</p> <p>La lutte contre la précarité alimentaire suit deux circuits principaux, tous deux soutenus par le secteur associatif :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Le circuit des produits : il comprend les produits du fonds Fead et ceux des collectes de la Banque Alimentaire.</li> <li>- Le circuit des cartes monétaires : développées surtout par la Croix-Rouge, ces cartes fonctionnent comme des chèques alimentaires. Ce sont des cartes d'une valeur mensuelle allant</li> </ul>

<i>Pays</i>	Système d'aide alimentaire
	<p>de 130 à 220 € (en fonction de la taille du foyer) qui permettent aux familles d'acheter directement les produits de leur choix dans des supermarchés partenaires de la CRE.</p> <p>La Croix-Rouge espagnole et la Fédération Espagnole des Banques Alimentaires (FESBAL) jouent un rôle central, avec un réseau associatif local dense. S'y ajoute des centres de distribution alimentaire liés à des paroisses.</p> <p>Les communautés autonomes et les municipalités ont la compétence de définir leurs priorités sociales, en complément des aides Fead. Elles peuvent accorder des subventions supplémentaires à la Croix-Rouge et à FESBAL.</p>
<i>Italie</i>	<p>Le système italien d'aide alimentaire s'appuie sur des distributions de denrées et de repas opérées par des organismes caritatifs. Ces distributions sont en partie financées par l'État italien via un programme planifié de distribution alimentaire dont l'élaboration annuelle est tirée de l'article 58 du décret-loi n°83 du 22 juin 2012.</p> <p>L'Union Européenne finance également des distributions de produits alimentaire par le biais du Fonds social européen+ (règlement UE n°2021/1057).</p> <p>Dans le cas de ces deux fonds, l'Agence des décaissements agricoles (AGEA) est l'organisme intermédiaire dans l'atteinte de l'objectif de lutte contre la privation matérielle et alimentaire. C'est elle qui opère et lance les appels d'offres auprès d'entreprises de l'industrie agroalimentaire pour l'acquisition de denrées alimentaires. Elle opère selon des critères de recherche de moindre coût et en favorisant les fournisseurs UE lorsque les conditions d'achat sont équivalentes. Les produits alimentaires, achetés par l'AGEA aux entreprises ayant remporté l'appel d'offres, sont ensuite redistribués aux organisations partenaires (organismes caritatifs à but non lucratif) qui sont opérationnels sur l'ensemble du territoire italien.</p> <p>L'aide alimentaire est distribuée de façon gratuite par le biais de cinq canaux de distribution : les colis alimentaires, les épiceries solidaires, la livraison à domicile, les services de cantine et les unités de rue. La Banque Alimentaire italienne (Banco alimentare) récupère des denrées alimentaires qu'elle stocke et livre ensuite aux organismes partenaires territoriaux opérationnels dans tout le pays.</p> <p>En supplément de ces fonds, il existe également un dispositif d'aide destiné aux familles les plus vulnérables pour faciliter l'achat de biens essentiels, notamment des produits alimentaires, via une carte créditée par l'État à hauteur de 500 euros (carte Dedicata a Te). Cette mesure introduite en 2023 met à disposition 1 330 000 cartes pour les personnes éligibles</p> <p>Le plan d'aide alimentaire élaboré par l'État italien intègre directement la participation des associations caritatives dans la distribution des denrées alimentaires. Le programme de distribution identifie les différents organismes caritatifs bénéficiaires et chargés de stocker et distribuer les produits alimentaires achetés par l'AGEA. Il précise également les moyens de mise en œuvre de l'aide alimentaire.</p> <p>Dans le cadre du FSE+, l'achat des denrées alimentaires est effectué de manière centralisée par l'AGEA par le biais d'appels d'offres publics auprès d'entreprises agro-alimentaires. L'AGEA opère également l'attribution des produits achetés aux organisations partenaires (organismes caritatifs), sur la base des besoins qu'elles déterminent en fonction du nombre de destinataires finaux et des capacités d'entrepôts dont elles disposent.</p> <p>Les entreprises adjudicatrices (qui remportent les appels d'offres de l'AGEA) livrent ensuite les denrées alimentaires aux entrepôts d'organisations partenaires dites « chefs de file » qui à leur tour vont distribuer l'aide alimentaire soit directement soit par le biais d'organisations territoriales partenaires affiliées.</p>
<i>Pays-Bas</i>	<p>Aux Pays-Bas, l'aide alimentaire est principalement assurée par des ONG sous forme de distribution de nourriture et de repas. Les grandes ONG reçoivent des subventions gouvernementales.</p>

<i>Pays</i>	<b>Système d'aide alimentaire</b>
	<p>Les Banques Alimentaires fournissent des colis alimentaires.</p> <p>La Croix-Rouge distribue des bons d'achat aux personnes ne pouvant pas se rendre aux Banques Alimentaires, comme les sans-abri et les migrants sans papiers.</p> <p>L'Armée du Salut offre des repas chauds, et SUNN fournit une aide financière pour la nourriture. Les organisations locales complètent ces efforts.</p>
<i>Royaume-Uni</i>	<p>Au Royaume-Uni, l'aide alimentaire repose principalement sur des associations caritatives et des initiatives locales. Elle est organisée de manière décentralisée.</p> <p>L'aide prend trois formes principales :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Distribution de denrées brutes par les 1669 Banques Alimentaires affiliées au Trussell Trust, les 1 172 Banques Alimentaires indépendantes regroupées par l'Independent Food Aid Network, et les Banques Alimentaires autonomes dans les écoles.</li> <li>- Distribution de repas chauds et soupes populaires.</li> <li>- Vente de denrées à prix réduits dans les épiceries sociales (« Community shops »)</li> </ul> <p>Les associations disposent d'une grande autonomie vis-à-vis du gouvernement, qui ne contribue pas à leur financement.</p> <p>Il existe un dispositif de chèque alimentaire au niveau national, mis en place dans le cadre du Healthy Start.</p>
<i>Suède</i>	<p>La Suède verse une "allocation de subsistance" (försörjningsstöd), destinée à couvrir les besoins essentiels en fonction des dépenses contraintes du demandeur. Mais il n'y a pas d'aide alimentaire directement dispensée par les pouvoirs publics sous forme de chèques ou de bons alimentaires.</p> <p>En parallèle, les organisations de bienfaisance, telles que Stadsmission, fournissent des repas chauds, des paniers-repas, et gèrent des Banques Alimentaires.</p> <p>Depuis 2022, en réponse, à l'aggravation de la pauvreté alimentaire (matfattigdom) le gouvernement a intensifié la surveillance des prix pour éviter des hausses excessives, tout en promouvant des politiques favorisant l'emploi et la réduction de l'impôt sur le revenu pour les travailleurs à faibles et moyens revenus.</p>

<i>Pays</i>	<b>Financement</b>	
	<b>Financement national</b>	<b>Fonds européens (Fead/FSE+)</b>
<i>Allemagne</i>	<p>L'État finance les Banques Alimentaires de manière ponctuelle ou indirecte.</p> <p>(Seul 4 % du financement des Banques Alimentaires est assuré par des subventions de l'État, contre 90 % de dons).</p>	<p>L'aide alimentaire n'est pas financée par les fonds européens en Allemagne (l'Allemagne met en œuvre des plans d'opération de type II, soit des programmes qui ne comprennent pas d'aide alimentaire mais des mesures plus larges d'insertion sociale pour des populations ciblées à l'avance).</p>
<i>Belgique</i>	<p>L'État finance :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- La part nationale du co-financement pour les fonds européens,</li> </ul>	<p>Le FSE+ finance :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- L'achat de denrées via des marchés publics (84 % du budget) ;</li> </ul>

Pays	Financement	
	Financement national	Fonds européens (Fead/FSE+)
	<ul style="list-style-type: none"> <li>- de l'achat direct de denrées,</li> <li>- de l'aide matérielle,</li> <li>- des subventions aux partenaires logistiques,</li> <li>-des subventions aux CPAS pour l'aide alimentaire urgente.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Un forfait logistique pour les frais administratifs liés au transport et au stockage des denrées (7 % de la valeur des marchandises livrées) ;</li> <li>- Un forfait logistique pour les mesures d'accompagnement (7 % de la valeur des marchandises livrées) ;</li> <li>- Une assistance technique de l'État pour la mise en œuvre du fonds européen.</li> </ul>
<i>Danemark</i>	<p>L'État finance des subventions aux associations. Mais la majorité des ressources des associations provient des entreprises privées.</p>	<p><i>Le Danemark adopte une position critique à l'égard du programme européen d'aide alimentaire et décide de ne pas y recourir.</i></p>
<i>Espagne</i>	<p>L'État finance :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- À l'époque du Fead, le co-financement ;</li> <li>- Des subventions aux associations notamment la CRE.</li> </ul>	<p>À partir de 2024, le système de cartes monétaires est inclus dans le FSE+, avec un financement total de 110 millions d'euros par an de la part de l'Union européenne.</p> <p>Pour la période 2021-2027, le FSE+ consacrera 619,3 M€ aux cartes monétaires (dont 556 millions directement fournis par l'UE, avec un co-financement de 10 % par les communautés).</p> <p>Comme les fonds européens ne financeront désormais que les cartes monétaires à la fin de la réforme, la FESBAL ne recevra plus de financement européen. Pourtant, ces fonds représentaient 28 % du budget des Banques Alimentaires.</p>
<i>Italie</i>	<p>Le fonds national pour le financement de la distribution de denrées depuis 2012 fonctionne grâce à la planification des denrées alimentaires financées auprès des associations caritatives chargées de les distribuer. Il a été mis en œuvre par le Ministère de l'Agriculture, de la souveraineté et de la Forêt et le Ministère du Travail et des Politiques sociales.</p> <p>Pour l'année 2024, 54,9 millions d'euros ont été mis à disposition pour l'achat des différents produits planifiés. Pour chaque type de produit, un montant spécifique est alloué par l'AGEA. L'AGEA assure le déroulement des procédures d'appel d'offres pour l'acquisition des produits par les associations caritatives chargées ensuite de les distribuer. Le remboursement des dépenses couvrant les coûts des services logistiques et administratifs pris en charge par les organisations caritatives est recevable dans la limite de 5 % des coûts d'achat des denrées alimentaires, et dans la</p>	<p>Il finance lieu l'achat de denrées alimentaires par l'AGEA pour qu'elle les redistribue ensuite aux organismes caritatifs chargés de la distribution alimentaire. C'est également le Fead qui a financé des initiatives plus locales comme la mise en place entre 2018 et 2022 par la commune de Brescia d'un système d'e-vouchers pour les plus démunis.</p> <p>Le Fead finance en majorité la lutte contre la pauvreté alimentaire par l'achat de denrées alimentaires mais également l'assistance technique fournie par l'AGEA et le soutien contre la déprivation matérielle des sans domicile fixe et autres individus fragiles.</p>

<i>Pays</i>	Financement	
	Financement national	Fonds européens (Fead/FSE+)
	<p>limite d'une valeur de 75 000 euros par attribution individuelle de fourniture de denrées alimentaires.</p> <p>Le programme « Inclusion et réduction de la pauvreté », qui depuis octobre 2022 poursuit l'action du fonds européen d'aide aux plus démunis (Fead), ce dernier étant désormais intégré directement au Fonds Social Européen + (FSE+). L'AGEA est l'organisme intermédiaire dans le cadre de l'axe 3 du règlement FSE+ relatif à la « Lutte contre la privation matérielle – Soutien aux personnes les plus démunies ». L'AGEA se charge dans ce contexte de l'action de lutte contre la pauvreté alimentaire financée par le FSE. L'achat et la distribution alimentaire sont pris en charge par l'Agence des décaissements agricoles (AGEA), avec laquelle le Ministère du Travail et des politiques sociales a signé une convention spécifique. La carte Dedicata a Te, créditée par l'État à hauteur de 500 € et à destination des ménages les plus en difficulté, afin de les aider dans l'achat de biens essentiels. Depuis l'introduction de la mesure en 2023, les ressources allouées ont atteint 1,2 Md€. </p>	
<i>Pays-Bas</i>	L'État octroie des subventions directes à des associations comme les Banques Alimentaires et la Croix-Rouge.	L'association néerlandaise des Banques Alimentaires bénéficie actuellement d'une subvention cofinancée par le ministère néerlandais des Affaires sociales et de l'Emploi ainsi que par un financement européen (FSE+).
<i>Royaume-Uni</i>	<p>Free School Meals : Des repas scolaires gratuits pour les enfants de familles défavorisées, financés par le gouvernement et administrés localement.</p> <p>Holiday Activities and Food : Programmes de repas gratuits pendant les vacances, financés depuis 2018, sauf en Irlande du Nord.</p> <p>Healthy Start Scheme : Distribution de bons alimentaires pour les femmes enceintes et familles avec de jeunes enfants.</p> <p>Household Support Fund et Cost of Living Payment : Fonds pour aider les ménages à faire face à la crise du coût de la vie, incluant l'aide alimentaire.</p>	Sans objet
<i>Suède</i>	L'État finance des associations caritatives.	

<i>Pays</i>		
	<b>Bénéficiaires</b>	<b>Accompagnement</b>
<i>Allemagne</i>	<p>En 2022, environ 2 millions de bénéficiaires (contre 1,5 millions en 2014) des Banques Alimentaires.</p> <p>Les profils les plus courants sont les demandeurs d'emploi, les retraités, les familles monoparentales, les migrants et les travailleurs précaires. Environ la moitié sont des adultes.</p>	<p>Aucune obligation d'accompagnement social des bénéficiaires de l'aide alimentaire.</p> <p>Cependant, des mesures d'accompagnement peuvent être mises en place par les associations.</p>
<i>Belgique</i>	<p>En 2019 170 000 bénéficiaires (92 225 en 2000) selon la Fédération Belge des Banques Alimentaires</p> <p>Le profil des bénéficiaires en 2018 :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 49 % d'hommes et 51 % de femmes,</li> <li>- 59 % ont entre 30 et 50 ans,</li> <li>- 45 % de personnes isolées et des petits ménages.</li> <li>- taux d'emploi faible (2 %),</li> <li>- 42 % reçoivent un revenu d'intégration.</li> </ul>	<p>Dans le cadre du FSE + l'accompagnement est obligatoire. Les mesures d'accompagnement font partie du fonds. La Belgique a donc mis en place un système de couples pour les mesures d'accompagnement (organisation de coordination mise en place pour soutenir et encadrer les mesures d'accompagnement).</p>
<i>Danemark</i>	<p>D'après les principales études, plus de 5 % des ménages souffriraient d'insécurité alimentaire.</p> <p>Les bénéficiaires sont principalement des personnes socialement défavorisées (enfants, femmes et hommes en situation de crise, sans-abri, toxicomanes, personnes souffrant de maladies physiques ou mentales, etc.)</p>	<p>Il n'existe aucune obligation d'accompagnement social des bénéficiaires de l'aide alimentaire au Danemark.</p>
<i>Espagne</i>	<p>Environ 13,3 % des ménages souffriraient d'insécurité alimentaire, contre 11,9 % avant la crise sanitaire (enquête de la Fondation Daniel et Nina Carasso).</p> <p>À la suite de la réforme de 2024, seules les familles avec des enfants mineurs à charge et dont les revenus sont inférieurs à 40 % du revenu médian seront éligibles pour les cartes monétaires. D'après le ministère des Droits Sociaux, environ 70 000 familles seraient concernées.</p>	<p>Le système d'aide alimentaire en Espagne ne garantit pas systématiquement un accompagnement social.</p>
<i>Italie</i>	<p>Les interventions engagées dans le cadre des fonds européen (FSE+) et italien pour la lutte contre la pauvreté alimentaire s'adressent principalement aux personnes en situation de pauvreté absolue et de privation matérielle sévère. Cette aide est adressée en priorité aux personnes en situation de détresse psychologique ou sociale grave et aux familles comprenant des mineurs ou des personnes handicapées. Dans le cas des fonds européens, les bénéficiaires sont définis comme des personnes en situation de précarité recevant</p>	<p>En général, les travailleurs sociaux interviennent en premier lieu au sein du comité d'évaluation des demandes d'aide financière impliquant le versement de bons alimentaires.</p> <p>En outre, selon les régions, le versement de bons alimentaires peut être subordonné à l'adhésion du bénéficiaire (individuel ou en tant que famille) à un projet d'activation sociale personnalisé visant à l'autonomie (incluant par exemple quelques heures de travail bénévole, la participation à un cours</p>

<i>Pays</i>		
	<p>une aide au titre de l'article 4 du règlement UE n°1057/2021.</p> <p>La carte d'aide à l'achat de biens essentiels (Dedicata a Te) s'adresse aux ménages d'au moins trois personnes, résidents en Italie, avec un revenu annuel net équivalent (ISEE) de moins de 15 000 euros et ne bénéficiant pas d'autres aides d'inclusion sociale ou de lutte contre la pauvreté. Ce sont les communes qui informent les bénéficiaires de leur éligibilité.</p>	<p>de formation pour les bénévoles ou la participation à des cours d'économie domestique visant à mieux gérer le revenu disponible). Le gestionnaire de projet est le travailleur social qui est en charge de l'unité individuelle/familiale et qui, avec d'autres opérateurs éventuellement impliqués, a pour tâche de suivre la situation générale, y compris en ce qui concerne l'utilisation des bons alimentaires, de vérifier l'état d'avancement du projet et le respect des engagements pris par la personne/famille, d'évaluer l'efficacité de l'intervention et, si nécessaire, de revoir les interventions sur la base des contrôles effectués.</p>
<i>Pays-Bas</i>	<p>Les Banques Alimentaires offrent leur aide aux citoyens ayant une adresse enregistrée et aux migrants en situation régulière vivant dans la pauvreté, évaluée en fonction du budget restant après déduction des frais de subsistance.</p> <p>La Croix-Rouge cible ceux qui ne sont pas éligibles pour l'aide des Banques Alimentaires et offre des cartes d'épicerie sans évaluation formelle des revenus.</p> <p>SUNN fournit une aide financière ponctuelle à ceux qui ne reçoivent pas d'aide ailleurs, sur demande de travailleurs sociaux.</p>	<p>L'aide alimentaire ne nécessite pas toujours l'intervention directe d'un travailleur social.</p>
<i>Royaume-Uni</i>	<p>7,2 millions de personnes en 2022/2023.</p> <p>Les bénéficiaires sont les sans-domicile, logés dans des logements sociaux, des hommes seuls, ou des parents isolés.</p>	<p>L'accès à un accompagnement social pour les bénéficiaires n'est pas systématique, principalement en raison de la faible implication des autorités dans cette distribution.</p>
<i>Suède</i>	<p>En 2020, 4 % de la population suédoise vivait dans la pauvreté sociale et matérielle (selon les définitions européennes).</p> <p>En 2021, 14,2 % des Suédois étaient en situation de pauvreté relative, avec des revenus inférieurs à 60 % de la médiane nationale.</p> <p>Les bénéficiaires de l'allocation de subsistance, principalement des mères monoparentales, sont les plus affectés.</p> <p>En 2024, 20 % des parents isolés signalent des difficultés alimentaires.</p>	<p>L'aide alimentaire ne nécessite pas obligatoirement l'intervention d'un travailleur social. Celui-ci peut intervenir au niveau communal pour aider les bénéficiaires de l'allocation de subsistance à gérer leur budget. En revanche, les distributions de colis, ainsi que la gestion logistique des repas et des épiceries solidaires, sont principalement assurées par des bénévoles et des employés des organisations concernées.</p>

<i>Pays</i>	Prise en considération des enjeux de qualité nutritionnelle
<i>Allemagne</i>	Il n'existe pas de législation spécifique concernant les denrées distribuées dans le cadre de l'aide alimentaire en Allemagne, mais depuis 2008, les ministères fédéraux allemands de l'Agriculture et de la Santé ont mis en place un plan d'action commun appelé IN FORM visant à promouvoir une alimentation saine et une activité physique régulière, en particulier pour les ménages en situation de précarité alimentaire.
<i>Belgique</i>	En Belgique, via le FSE+, seuls des produits à longue durée de conservation sont distribués. La sélection des produits alimentaires est élaborée en concertation avec divers partenaires, experts et organisations, notamment la Croix-Rouge et les Banques Alimentaires. L'AG organise des consultations régulières pour ajuster cette liste, en tenant compte des avis sur l'alimentation saine, la durabilité et la lutte contre la stigmatisation. Des efforts sont faits pour éviter le gaspillage et pour proposer des emballages similaires à ceux des supermarchés. La durabilité, le commerce équitable et la qualité des produits sont également des priorités dans les appels d'offres
<i>Danemark</i>	L'accès à des denrées de qualité n'est pas la priorité principale. L'objectif majeur est davantage de lutter contre le gaspillage alimentaire. Les associations ont cependant la possibilité de mettre en place des mesures pour améliorer la qualité nutritionnelle de leurs paniers.
<i>Espagne</i>	Il n'y a pas de concentration sur la qualité nutritionnelle des produits, mais des initiatives sont mises en place pour sensibiliser les ménages aux enjeux d'une alimentation saine.
<i>Italie</i>	Dans le cadre du fonds national, l'accès à des produits de qualité est planifié par l'État. Le ministère du travail et des politiques sociales italien produit chaque année un programme de distribution des denrées alimentaires aux plus démunis sur lequel figure la typologie des produits distribués. Chacun de ces produits sont issus, selon le document officiel, de matières premières agricoles provenant d'Italie. Les produits planifiés et financés par le programme national de distribution des denrées alimentaires sont variés : viande en boîte, briques de lait UHT, confiture de fruit, biscottes, riz, pulpe de tomate, pecorino et provolone DOP, charcuterie, pâtes pour enfants. Les produits frais ne sont pas toujours favorisés pour des questions de praticité. Les produits prévus par le dispositif de la carte Dedicata a Te comprennent entre autres des produits frais et à dénomination protégée. Le consommateur est libre d'acheter les produits qu'il souhaite à condition qu'ils soient inscrits dans la liste des produits éligibles par le dispositif.
<i>Pays-Bas</i>	La Croix-Rouge distribue des cartes d'épicerie permettant l'achat de produits frais et sains, après avoir évalué les préoccupations du bénéficiaire concernant la nourriture. Les Banques Alimentaires incluent également des produits frais et non transformés dans leurs colis Alimentaires. De plus, des programmes et des partenariats avec des entreprises et des fermes locales aident à garantir un approvisionnement en aliments nutritifs.
<i>Royaume-Uni</i>	La question de l'équilibre nutritionnel des repas est désormais une priorité majeure pour les Banques Alimentaires. Toutefois, en l'absence d'une intervention publique, il reste difficile de garantir un suivi rigoureux de la qualité nutritionnelle des repas offerts.
<i>Suède</i>	Un projet de réglementation sur le gaspillage alimentaire pourrait aggraver la pauvreté alimentaire en Suède en permettant aux supermarchés de vendre à prix réduit des produits proches de leur date d'expiration, plutôt que de les donner aux organisations caritatives.

## **Annexe n° 6. Charte de fonctionnement du Comité national de coordination de lutte contre la précarité alimentaire**

I - De l'organisation générale du Comité national de Coordination de la Lutte contre la Précarité Alimentaire (Cocolupa)

### *ARTICLE 1 : Objet*

La présente Charte de Fonctionnement a pour objet de fixer l'organisation et le fonctionnement du Cocolupa, réuni pour la première fois le 8 septembre 2020 et initié par le ministre des Solidarités et de la Santé, en lien avec le ministre de l'Agriculture et de l'Alimentation et le ministre du Logement.

### *ARTICLE 2 : Missions*

Ce comité est :

- Un lieu d'échange et de concertation des parties prenantes publiques et privées ;
- Un lieu d'action, de co-construction et de suivi de la politique interministérielle de lutte contre la précarité alimentaire ;
- Un lieu d'information et d'observation afin de comprendre le phénomène de précarité alimentaire et de connaître les dispositifs mis en œuvre sur les territoires ;
- Un lieu de coordination et de partage de l'action et des acteurs.

Le Comité a pour vocation de coordonner les acteurs dans le respect de leur indépendance. Il vise à échanger sur les initiatives menées par les différents acteurs concernés, y compris par la précarité, et en tout point du territoire, à partager la connaissance et les bonnes pratiques, à identifier les actions dont l'empreinte sociale mérite une attention particulière pour permettre un éventuel essaimage, à définir des stratégies d'évolution de la politique de lutte contre la précarité alimentaire et optimiser les interventions des différents acteurs dans un objectif cible d'améliorer la réponse aux besoins des personnes concernées.

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 assurant le respect de la dignité des personnes, la mobilisation de l'ensemble des parties prenantes de la lutte contre la précarité alimentaire, en associant les premiers concernés, l'amélioration de la qualité nutritionnelle de l'alimentation et le respect de l'environnement s'intègrent pleinement à la démarche.

### *ARTICLE 3 : Composition et validation des orientations*

Le Cocolupa est présidé par la direction générale de la cohésion sociale (DGCS).

Le Comité comprend les acteurs concernés suivants :

1° les associations de solidarité et les fondations privées (Action contre la Faim, Andès, Secours Catholique Caritas - France, ATD Quart Monde, Association Aurore, Fondation Daniel et Nina Carasso, Croix-Rouge française, Dons solidaires, Emmaüs Défi, FAS, Fédération de l'Entraide Protestante, Fédération nationale Le Panier de la mer, FFBA, FNSAT, Fondation de l'Armée du Salut, Imagine 84, les Petits Frères des Pauvres, Les Restaurants du Cœur, Ordre de malte, Réseau Coclupa, ReVIVRE dans le monde, Romeurope, Samusocial de Paris, Secours populaire français, Société de Saint-Vincent-de-Paul, Solaal, UGESS, UNIOPSS, VRAC, Fondation Abbé Pierre) ;

- 2° les collectivités locales (ADF, AMF, ANDASS, UNCCAS, France Urbaine) ;
- 3° les organismes du secteur privé lucratif (FCD) ;
- 4° les organismes de protection sociale (CCMSA) ;
- 5° les administrations et institutions (DGAL, DGCL, DGCS, DGS, DGE, DIHAL, DIPLP, DGESIP, CNOUS, DGESCO, Insee, DREES, représentants des services déconcentrés) ;
- 6° les organismes de la recherche publique (Chaire UNESCO Alimentations du monde) ;
- 7° des représentants des personnes concernées.

L'introduction de nouveaux membres au sein du Cocolupa se fait sur demande formalisée par écrit (mail ou courrier) à sa présidente et approbation par la majorité absolue de ses membres lors de la séance suivant la demande.

## II- Du fonctionnement du Comité

### ARTICLE 4 : Dispositions générales

Le calendrier de chacune des réunions du Comité est fixé suffisamment en amont pour permettre aux membres d'organiser leur présence.

Le comité se réunit *a minima* trois fois par an.

Le Comité, aux fins de ses missions, entretient tous échanges utiles avec les différentes structures impliquées dans la lutte contre la précarité alimentaire (soient-elles sociales, institutionnelles, académiques, etc.) telles que le Conseil National de l'Alimentation (CNA) et le Conseil National de Lutte contre l'Exclusion (CNLE), etc., et les convient le cas échéant lors de ses réunions.

### ARTICLE 5 : Réunions et organisation des travaux du Cocolupa

Le Cocolupa est le lieu de pilotage et de suivi des travaux du Plan d'action.

Il est chargé de la consolidation des propositions des groupes de travail, et de la priorisation des mesures à financer le cas échéant. Les pilotes des groupes de travail initiés dans le cadre du déroulement de ce Plan d'action présentent l'avancement de leurs travaux au Cocolupa et soumettent certaines problématiques pour avis des membres du Cocolupa, le cas échéant et lorsque la situation le nécessite.

Dans le cadre du Plan d'action, les groupes de travail produisent des livrables. Ceux-ci sont soumis au processus d'approbation du Cocolupa. Il est composé de quatre étapes, dont l'ordre doit être respecté :

- 1° construction des livrables en groupe de travail ;
- 2° mise à disposition sur un espace partagé ;
- 3° information et envoi au Cocolupa plénier ;
- 4° diffusion interne et externe, une fois les livrables validés par le Cocolupa.

En sus du Plan d'action qui va structurer les travaux du Cocolupa pendant deux ans, le Comité fait des focus et favorise des échanges sur d'autres enjeux essentiels de la précarité

alimentaire ainsi que sur des enjeux d'actualité, tant au niveau national, européen qu'international.

Des exemples de dispositifs ainsi que des outils de coopération innovants entre les acteurs y sont présentés.

En fonction des sujets et des problématiques adressés, des membres experts et/ou personnes qualifiées peuvent être sollicités autant que de besoin et/ou être conviés à participer aux réunions du Comité.

*ARTICLE 6 : Publicité des travaux et communication*

Les membres du bureau « Accès aux droits, insertion et économie sociale et solidaire » de la DGCS veillent à la diffusion des travaux du Comité après validation par ce dernier.

La communication au nom du Comité autour des sujets traités par celui-ci est effectuée par sa Présidente. Il en découle que la Présidente du Comité assure la représentation de l'instance notamment auprès de la presse.

Les membres du Comité peuvent communiquer les productions pendant les périodes d'élaboration des rapports ou des avis du comité, dans la perspective de recueillir les contributions nécessaires à la production des livrables inscrits dans le Plan d'action du Cocolupa.

La DGCS ainsi que les membres du Cocolupa s'engagent à ne pas communiquer sur les initiatives portées par les organismes représentés au sein de l'instance sans les informer au préalable.

III- Des dispositions finales

*ARTICLE 7 : Pilotage du Comité*

La coordination générale du Comité est dévolue à la sous-direction « Inclusion sociale, insertion et lutte contre la pauvreté », à travers son Bureau de l'« accès aux droits, insertion, Economie sociale et solidaire », dit « le Bureau ».

Le Bureau propose la Charte de Fonctionnement, adoptée par le Comité.

Par ailleurs, le Bureau invite les membres du Comité aux différentes réunions. Il est en charge de la mise en place des réunions et de la rédaction des comptes rendus.

L'ensemble des documents nécessaires aux travaux du Cocolupa est communiqué par le Bureau, par voie dématérialisée. Un espace partagé est ouvert en tant que de besoin.

*ARTICLE 8 : Approbation et modification de la Charte de Fonctionnement*

Approuvées par l'ensemble des membres du Cocolupa, les dispositions de la présente Charte sont en vigueur pour toute la période de fonctionnement du Comité.

Toute modification de la Charte fait l'objet d'une présentation au sein du Cocolupa, en vue de son adoption par les membres.

**Annexe n° 7. La région Provence-Alpes-Côte d'Azur**

## 1. Indicateurs économiques de la région Provence-Alpes-Côte d'Azur et du département des Bouches-du-Rhône

	Provence-Alpes-Côte d'Azur	France métropolitaine	Positionnement
<i>Taux de pauvreté seuil 60 %</i>	17,4 %	14,4 %	4 <sup>ème</sup> /13
<i>Revenu disponible brut par habitant</i>	22 267	22 358	12 <sup>ème</sup> /13
<i>Allocations familiales – Nb de bénéficiaires</i>	344 363	4 574 425	5 <sup>ème</sup> /13
<i>Aide person. au logement – Nb de bénéficiaires</i>	185 947	2 674 447	7 <sup>ème</sup> /13
<i>Revenu de solidarité active –Nb d'allocataires</i>	159 237	1 726 500	5 <sup>ème</sup> /13
<i>Prime d'activité – Nombre d'allocataires</i>	382 390	4 458 650	6 <sup>ème</sup> /13

	Bouches-du-Rhône	Positionnement / départements métropolitains
<i>Taux de pauvreté seuil 60 %</i>	18,5 %	12 <sup>ème</sup> /95
<i>Taux de pauvreté seuil 60 % des familles monoparentales</i>	33,4 %	15 <sup>ème</sup> /95
<i>Taux de pauvreté seuil 60 % Ménages dont le référent fiscal a moins de 30 ans</i>	27 %	14 <sup>ème</sup> /95
<i>Allocations familiales – Nb de bénéficiaires</i>	151 089	2 <sup>ème</sup> /95
<i>Aide person. au logement – Nb de bénéficiaires</i>	91 546	4 <sup>ème</sup> /95
<i>Revenu de solidarité active –Nb d'allocataires</i>	77 906	4 <sup>ème</sup> /95
<i>Prime d'activité – Nombre d'allocataires</i>	158 491	2 <sup>ème</sup> /95

Sources : Fichier Localisé Social et Fiscal (FiLoSoFi) - Année 2021 -Distribution des revenus disponibles par unité de consommation et composition du revenu disponible – Ensemble, Insee - Formation du revenu disponible brut (RDB) des ménages en 2020 (en millions d'euros), Insee – Prestations et aides sociales au 31 décembre 2021.

2. Principales actions mises en place dans la région Provence-Alpes-Côte d'Azur<sup>113</sup>

- Au niveau régional,
  - un comité régional de lutte contre la précarité alimentaire (Corelupa) afin de coordonner les têtes de réseau,
  - une communauté de plus de 450 personnes animée par la Dreets, avec l'appui d'une intervenante financée dans le cadre du programme MMPT,
  - extension de l'outil de l'offre Soliguide dans les différents départements de la région, sur crédits du commissariat à la lutte contre la pauvreté,
- Au niveau départemental :
  - un comité de coordination départemental annuel de lutte contre la précarité alimentaire dans les Alpes-de-Haute-Provence. L'Agence nouvelle des solidarités actives (Ansa) a été missionnée pour réaliser un diagnostic de la précarité alimentaire sur le territoire (offre existante, identification des publics, besoins et difficultés des structures et du territoire) afin de créer un socle commun de connaissances et dégager des pistes d'actions

<sup>113</sup> Source : Dreets Provence-Alpes-Côte d'Azur

opérationnelles portées par l'ensemble des acteurs pour les trois prochaines années.

- un comité départemental de lutte contre la précarité alimentaire a été créé dans le Var et a réalisé un diagnostic départemental sur la précarité alimentaire. Des coordinations à l'échelle infra-départementale, avec les intercommunalités, ont été constituées au sein des PAT pour que les besoins soient identifiés au plus près des bénéficiaires et les réponses soient adaptées au territoire.

### 3. Les principales difficultés rencontrées pour mener ces actions

- le manque de connaissance, tant sur les besoins que sur l'offre, au niveau régional comme au niveau départemental,
- la multiplicité des acteurs intervenant dans le domaine de l'aide alimentaire et la difficulté à financer le pilotage et l'animation de ces acteurs,
- l'absence d'informations sur les denrées reçues par les têtes de réseau dans le cadre des financements de la DGCS et des fonds européens.

### 4. Les crédits d'État consommés pour le financement de l'aide alimentaire – centre financier Dreets Provence-Alpes-Côte d'Azur

<i>Consommation en € du programme 304 – action 14</i>	2019	2020	2021	2022	2023
<i>Aide alimentaire - crédit</i>	999 156	5 765 574	1 598 000	2 291 540	5 029 241
<i>dont épiceries sociales</i>					140 000
<i>dont Fct struct.</i>	715 219	2 664 723	940 059	1 147 000	1 785 044
<i>dont denrées</i>	283 937	3 100 851	657 941	1 144 540	3 104 197
<i>Prog MMPT</i>					1 636 304
<b>Total</b>	<b>999 156</b>	<b>5 765 574</b>	<b>1 598 000</b>	<b>2 291 540</b>	<b>6 665 545</b>

Source : SI-Chorus

## Annexe n° 8. La région des Hauts-de-France

### 1. Indicateurs économiques de la région Hauts-de-France et du département du Nord

	Hauts-de-France	France métropolitaine	Positionnement
<i>Taux de pauvreté seuil 60 %</i>	18 %	14,4 %	2 <sup>ème</sup> /13
<i>Revenu disponible brut par habitant</i>	19 509	22 358	13 <sup>ème</sup> /13
<i>Allocations familiales – Nb de bénéficiaires</i>	449 623	4 574 425	3 <sup>ème</sup> /13
<i>Aide person. au logement – Nb de bénéficiaires</i>	328 638	2 674 447	2 <sup>ème</sup> /13
<i>Revenu de solidarité active –Nb d'allocataires</i>	213 056	1 726 500	2 <sup>ème</sup> /13
<i>Prime d'activité – Nombre d'allocataires</i>	469 331	4 458 650	4 <sup>ème</sup> /13

	Nord	Positionnement / départements métropolitains
<i>Taux de pauvreté seuil 60 %</i>	19,5 %	7 <sup>ème</sup> /95
<i>Taux de pauvreté seuil 60 % des familles monoparentales</i>	38,2 %	2 <sup>ème</sup> /95
<i>Taux de pauvreté seuil 60 % Ménages dont le référent fiscal a moins de 30 ans</i>	30,3 %	6 <sup>ème</sup> /95
<i>Allocations familiales – Nb de bénéficiaires</i>	199 745	1 <sup>er</sup> /95
<i>Aide person. au logement – Nb de bénéficiaires</i>	158 217	1 <sup>er</sup> /95
<i>Revenu de solidarité active –Nb d'allocataires</i>	103 670	1 <sup>er</sup> /95
<i>Prime d'activité – Nombre d'allocataires</i>	207 740	1 <sup>er</sup> /95

Sources : Fichier Localisé Social et Fiscal (FiLoSoFi) - Année 2021 -Distribution des revenus disponibles par unité de consommation et composition du revenu disponible – Ensemble, Insee - Formation du revenu disponible brut (RDB) des ménages en 2020 (en millions d'euros), Insee – Prestations et aides sociales au 31 décembre 2021.

### 2. Les principales actions mises en place dans la région Hauts-de-France<sup>114</sup>

#### - au niveau régional

- une instance régionale de pilotage des solidarités alimentaires (Irpisa), animée par la Dreets et réunissant les institutions régionales (Ddets, Draaf, ARS, Ademe, commissaire à la lutte contre la pauvreté) et les acteurs associatifs (têtes de réseaux, Service social du travail social Nord de France (SSTRN), Union régionale interfédérale des organismes privés sanitaires et sociaux (Uriopss)...),
- un comité de liaison alimentation et territoires regroupant la Dreets, la Draaf, l'ARS et l'Ademe) pour trouver des zones de convergence, améliorer l'attribution des financements, etc. et renforcer l'articulation entre les institutions touchant à l'alimentation,
- la territorialisation des dispositifs avec le renforcement de la coordination des acteurs de terrain et de l'articulation collectivités/acteurs associatifs,
- la mutualisation des équipements lourds (travaux en cours sur l'optimisation des flottes de véhicules et des flux logistiques),

<sup>114</sup> Source : Dreets Hauts-de-France.

- le financement de la formation des bénévoles associatifs et de l'outillage des structures (ingénierie de projet, connaissance des écosystèmes d'acteurs / production de réseaux locaux, réorientation vers des dispositifs sociaux, etc.).
- au niveau départemental
  - des enquêtes de remontée des besoins des associations en 2022 et 2023,
  - à la suite d'un groupe de travail portant sur le renforcement de l'approvisionnement des structures de l'aide alimentaire en fruits et légumes, un projet coporté par les associations Solaal et Andès, financé par le programme Mieux manger pour tous, a été retenu afin de structurer un réseau d'acteurs en faveur de la récupération, du conditionnement, de la transformation de produits invendus issus de l'agriculture locale,
  - afin d'harmoniser la récolte des principales données d'activités d'aide alimentaire, un groupe de travail avec les têtes de réseaux associatives, le conseil départemental et des collectivités ou leur groupement a été lancé en 2025.

### 3. Les difficultés rencontrées pour mener ces actions

- L'absence d'outils statistiques à disposition des services de l'État qui permettraient de disposer d'informations sur les volumes distribués aux bénéficiaires et sur les besoins non couverts,
- l'absence d'une cartographie qui intègre tous les modes distribution (association, CCAS, distribution itinérante...) [objectif : mise en place en 2025],
- les difficultés à décloisonner le travail des têtes de réseaux entre elles,
- l'implication de certaines collectivités territoriales dans le domaine de la solidarité alimentaire. Le peu d'ambitions sur la mise en place d'une offre publique et locale de l'alimentation (cf. volet justice sociale des projets alimentaires territoriaux sur lequel la mobilisation ou non des élus se fait lourdement sentir),
- l'inadaptation de l'outil réglementaire d'habilitation régionale à recevoir des fonds publics pour planifier l'offre et la rendre visible de manière exhaustive sur le territoire,
- l'absence de visibilité sur ce que les associations du territoire reçoivent comme financements nationaux / issus des fonds européens et sur les abandons de recettes consenties par l'État au titre de la défiscalisation des dons des particuliers, des entreprises agro-alimentaires ou de la grande distribution,
- l'absence de stabilité sur les enveloppes déléguées depuis la crise sanitaire, avec des variations importantes d'une année sur l'autre.

### 4. Les crédits d'État consommés pour le financement de l'aide alimentaire – centre financier Dreets des Hauts-de-France

<i>Consommation en € du programme 304 – action 14</i>	2019	2020	2021	2022	2023
Aide alimentaire	4 686 782	8 921 605	4 247 797	5 218 698	6 698 080
<i>dont marché migrants Calais</i>	<i>2 171 246</i>	<i>3 600 000</i>	<i>3 600 000</i>	<i>3 600 000</i>	<i>3 600 000</i>
Prog MMPT					1 674 568
<b>Total</b>	<b>4 686 782</b>	<b>8 921 605</b>	<b>4 247 797</b>	<b>5 218 698</b>	<b>8 372 647</b>

Source : SI-Chorus