

Le système de choix des denrées français et la mise en œuvre du FEAD dans les pays européens



Rapport final

Septembre 2017

Étude financée par le programme 215 du ministère de l'Agriculture et de l'Alimentation (MAA). Ce rapport n'engage que ses auteurs et ne constitue pas nécessairement le point de vue du MAA.

Contacts

Florence Brunet :

Responsable d'étude

01 48 24 79 05

florence.brunet@fors-rs.com

Ariane Alberghini :

Chargée d'études

01 48 24 79 02

ariane.alberghini@fors-rs.com

Clémence Petit :

Chargée d'études

01 48 24 79 03

clemence.petit@fors-rs.com

Justine Lehrmann :

Chargée d'études

01 48 24 79 14

justine.lehrmann@fors-rs.com

Sommaire

Introduction	6
A. Contexte et objectifs	6
B. Méthodologie et déroulement de l'étude	7
1. Phase 1 – Analyse du schéma décisionnel français	8
2. Phase 2 – Analyse comparée des processus mis en œuvre dans 5 pays européens bénéficiant du FEAD et du système d'aide alimentaire d'un pays hors FEAD	11
3. Phase 3 – Travail inter-partenarial sur les préconisations et pistes d'action	12
C. Plan du rapport	12
Partie 1 – Analyse du système français de choix des denrées dans le cadre du FEAD	14
I. L'aide alimentaire en France et le FEAD	15
A. Du PEAD au FEAD : origines et évolutions du dispositif d'aide alimentaire soutenu par l'Union européenne	15
1. Fonctionnement du PEAD	15
2. Transition et mise en œuvre du FEAD.....	16
B. Une organisation qui a peu évolué avec la mise en œuvre du FEAD	17
1. Le système d'acteurs du FEAD en France.....	17
2. Les instances de gouvernance du dispositif	20
C. L'évolution de la liste des denrées fournies par le PEAD puis le FEAD	20
D. De l'élaboration de la liste de références à la livraison des produits	23
1. L'élaboration de la liste de produits FEAD	23
2. La commande et l'achat des produits	23
3. La rédaction et le suivi de l'appel d'offres.....	24
4. Le suivi des marchés et des livraisons	25
E. Un processus complexe, aux multiples aléas	26
II. Les déterminants du choix des produits du FEAD	29
A. Un ensemble d'objectifs et de contraintes communs aux associations qui orientent les choix des produits du FEAD	29
1. Répondre à des besoins diversifiés, hétérogènes et difficiles à appréhender	29
2. Un enjeu : s'adapter en continu aux fluctuations de la demande et assurer la diversité des denrées dans le temps	32
B. Les niveaux de contraintes et aléas relatifs aux différentes sources d'approvisionnement des réseaux associatifs	33
1. Les collectes et les dons : une fonction essentielle mais une source d'approvisionnement incertaine, fluctuante et inégale selon les territoires.....	34
2. Les produits du FEAD : une source d'approvisionnement relativement stable	37
3. Les achats directs : une source d'approvisionnement précieuse, mais dont bénéficient inégalement les associations	39
C. La liste du FEAD : une diversité de denrées permettant de pallier l'hétérogénéité et les carences des systèmes d'approvisionnements locaux	40
D. Un choix qui s'inscrit dans un cadre partagé par les pouvoirs publics	43
1. Le principe « d'équilibre nutritionnel » : des produits représentant différentes familles d'aliments	43
2. Le souci partagé d'un « juste équilibre » du nombre de références.....	44

Partie 2 - Analyse comparée du système de choix des denrées dans le cadre du FEAD dans 5 pays européens et d'un système d'aide alimentaire hors FEAD	46
I. La mise en œuvre du FEAD dans les états membres de l'UE	47
A. Synthèse des systèmes européens de mise en œuvre du FEAD	47
B. Données de cadrage sur les 6 pays européens enquêtés	48
II. Les denrées choisies au titre du FEAD dans les pays enquêtés	50
A. Le nombre de denrées choisies dans chaque pays.....	50
B. La nature des denrées sélectionnées dans les différents pays	51
C. Les évolutions des listes avec le passage du PEAD au FEAD	52
III. Les facteurs qui orientent le choix des denrées du FEAD	53
A. Les représentations sur les besoins et les attentes des bénéficiaires	53
1. Des besoins appréhendés à travers l'expérience de terrain des associations	53
2. Des représentations quant aux attentes et aux pratiques alimentaires des bénéficiaires.....	54
B. Le choix de denrées adaptées aux capacités logistiques des organismes partenaires	56
C. Optimiser l'impact quantitatif du FEAD ou favoriser la diversité alimentaire : des stratégies différenciées entre pays européens	57
1. Une stratégie visant à optimiser l'enveloppe du FEAD (Italie, Finlande, Espagne)	57
2. Une stratégie orientée vers la recherche de la diversité alimentaire <i>via</i> le FEAD (Belgique)	59
IV. Du choix des denrées à leur distribution : organisation et processus ...	61
A. Le processus de choix des denrées.....	61
1. Des modalités diverses d'implication des associations dans l'élaboration de la liste des denrées	61
2. Un consensus global autour du choix des denrées	63
B. Le processus administratif de passation des marchés	65
1. Un nombre de lots réduits dans l'ensemble des pays enquêtés	65
2. La volonté de favoriser la mise en concurrence.....	67
C. Les contrôles effectués sur les denrées	69
1. Des normes précises définies dans les cahiers des charges.....	69
2. Les modalités de contrôles et les tests réalisés sur les denrées	71
D. La livraison des denrées.....	72
E. Les critères de sélection des bénéficiaires de l'aide alimentaire du FEAD	74
V. La place du FEAD dans les systèmes d'approvisionnements et l'aide alimentaire hors FEAD (le cas allemand).....	77
A. L'articulation du FEAD et des autres sources d'approvisionnements.....	77
B. L'aide alimentaire en Allemagne : un système organisé autour de la ramasse, de la collecte et des dons	79
1. Une aide alimentaire corolaire de la lutte contre le gaspillage alimentaire	79
2. Les acteurs de l'aide alimentaire en Allemagne : le réseau des « Tafeln » et les associations locales	80
3. Une aide alimentaire fondée sur la ramasse et structurée localement.....	83
4. Les avantages et inconvénients du système allemand, selon les acteurs rencontrés	86
Partie 3 - Axes de réflexion et pistes de travail	87
I. Enseignements transversaux de l'étude comparée	88
A. Des stratégies différenciées, ancrées dans des contextes nationaux et des histoires spécifiques.....	88
B. Une réflexion sur l'évolution du dispositif français orientée sur deux axes	89

II. Préconisations et pistes d’actions	91
A. Axe de travail n°1 : améliorer l’efficacité du programme d’un point de vue opérationnel	91
1. Constats	91
2. Pistes d’actions	92
B. Axe de travail n°2 : définir et étayer une stratégie française de choix des denrées dans le cadre du FEAD	94
1. Constats	94
2. Pistes d’actions	95
Annexe 1 – Données relatives à la mise en œuvre du FEAD dans les pays de l’Union Européenne	98
Annexe 2 – Monographies des pays enquêtés (FEAD)	105
Belgique	106
République Tchèque	113
Finlande.....	119
Italie	124
Espagne.....	132
Annexe 3 – Liste des acteurs interrogés	138

Introduction

A. Contexte et objectifs

Le FEAD (*Fund for European Aid to the most Deprived*) est un fonds européen créé pour apporter une assistance matérielle aux personnes les plus démunies, mis en place par le Règlement (UE) n°223/2014 du 11 Mars 2014 et doté de 3,8 Md€ (en euros 2011) pour la période 2014-2020. Il a remplacé le PEAD (*Programme for European Aid for the most Deprived*), connu aussi comme programme MDP (*Most Deprived People*), créé en 1987 dans le cadre de la Politique Agricole Commune (PAC), mais devenu inadapté aux niveaux de stocks alimentaires disponibles. Né d'une politique volontariste de l'Union d'affirmer la dimension sociale du programme, ce nouveau Fonds a été mis en place dans le cadre de la stratégie Europe 2020 ayant pour objectif de réduire d'au moins 20 millions le nombre de personnes menacées de pauvreté et d'exclusion sociale. Comme plusieurs autres pays européens, la France a choisi de dédier la totalité de son enveloppe FEAD à la lutte contre la privation alimentaire. Pour la période 2014-2020, la France dispose de 587,4 M€ : 499,3 M € de crédits communautaires, devant être complétés à hauteur de 15% par des crédits nationaux, soit 88,1 M € de co-financements nationaux.

Ces fonds sont utilisés pour l'achat de denrées distribuées aux ménages accueillis par les associations d'aide alimentaire. Les denrées alimentaires sont achetées pour le compte de 4 grandes associations têtes de réseau, partenaires historiques de l'Etat dans la mise en œuvre de l'aide alimentaire depuis la création du PEAD, et désignées en qualité d'organisations partenaires (OP) dans la mise en œuvre du programme : la Croix-Rouge Française, les Restaurants du Cœur et le Secours Populaire Français, et la Fédération française des Banques Alimentaires (FFBA). Cette dernière ayant une activité de fournisseuse, elle approvisionne le maillage associatif français habilité par les services de l'Etat en denrées achetées avec le FEAD.

En France, le choix des denrées achetées au titre du marché FEAD N+1 s'effectue de façon concertée à l'occasion d'une réunion annuelle entre la Direction Générale de la Cohésion Sociale, autorité de gestion du FEAD, l'organisme intermédiaire, les représentants des 4 organisations partenaires, et la Direction générale de l'Alimentation du Ministère de l'Agriculture. Comme la France, chaque pays européen ayant fait le choix d'octroyer une partie de l'enveloppe à l'aide alimentaire définit une « liste » de denrées, avec des stratégies différenciées jouant notamment sur le type de produits commandés (élaborés ou non), leur nombre et leur diversité.

Partant du constat que le choix des denrées commandées par la France au titre du FEAD s'effectue aujourd'hui davantage sur des bases « empiriques » que sur des critères objectifs et partagés par l'ensemble des parties prenantes (pouvoirs publics et réseaux associatifs), le Ministère chargé de l'agriculture (Direction Générale de l'Alimentation) a souhaité engager une étude afin de clarifier les modalités actuelles du processus de choix des denrées, de faire partager ses points forts et ses limites et de produire, via une analyse comparée avec les systèmes mis en œuvre dans d'autres pays européens, des pistes d'évolution visant à garantir l'efficacité de la politique publique d'aide alimentaire et l'adéquation du dispositif aux besoins des bénéficiaires finaux.

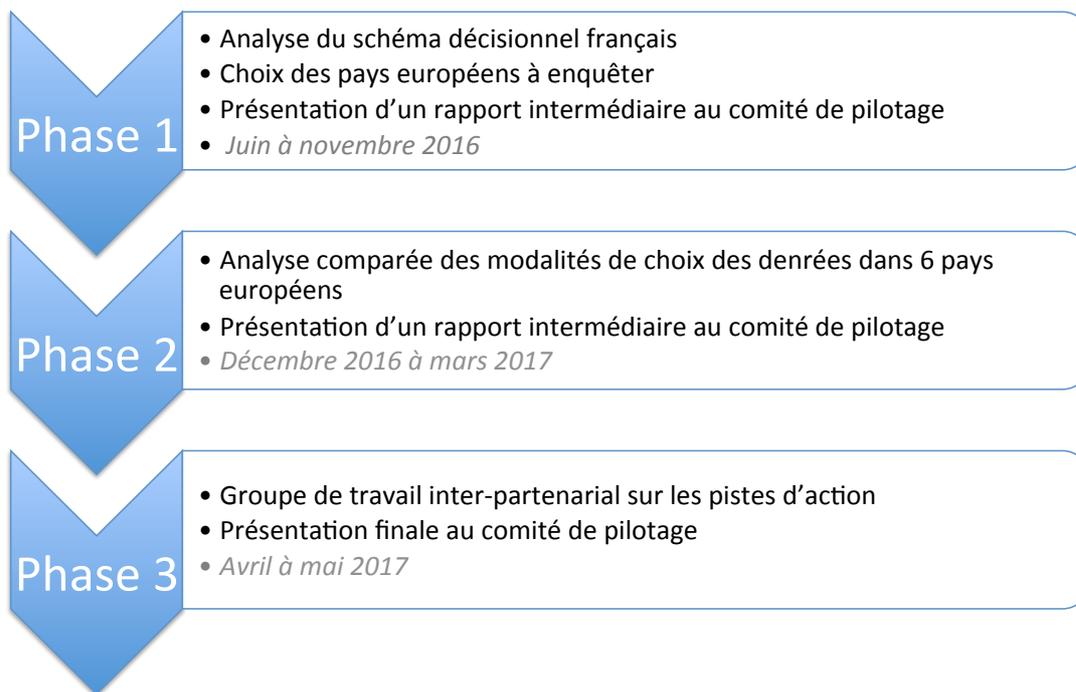
L'étude engagée visait ainsi à « *faire évoluer le dispositif français et (à) atteindre une meilleure efficacité de la politique publique de l'aide alimentaire*¹ ». Cette étude portait sur trois objectifs complémentaires :

- **Produire une analyse du schéma décisionnel français en matière de choix des denrées**, en analysant son fonctionnement et son adéquation avec les besoins associatifs et en identifiant les points forts et les marges d'amélioration ;
- **Alimenter la réflexion sur les points forts et les limites du système français de choix des denrées par une analyse comparée avec les systèmes prévalant dans d'autres pays européens**. L'objectif était d'analyser, dans plusieurs pays européens ayant recours au FEAD ou à des politiques nationales d'achats de denrées pour l'aide alimentaire, les procédures et pratiques en vigueur en matière d'expression des besoins et de choix des denrées ;
- **Formuler, à partir des analyses produites, des pistes d'amélioration du système français** répondant à la fois aux besoins des associations en termes d'approvisionnements et aux impératifs d'ordre logistique et de compétitivité des appels d'offre.

B. Méthodologie et déroulement de l'étude

L'étude a été réalisée sous la conduite d'un **comité de pilotage interpartenarial** associant des représentants de la Direction Générale de l'Alimentation et du Centre d'études et de prospective pour le ministère chargé de l'agriculture et de l'alimentation, de la Direction Générale de la Cohésion Sociale, de FranceAgriMer, ainsi que des représentants du Secours Populaire Français, de la Croix Rouge Française, des Restaurants du Cœur et de la Fédération Française des Banques Alimentaires. Elle s'est déroulée en 3 phases, présentées de façon synthétique ci-après et détaillées dans les paragraphes qui suivent.

¹ cf. Cahier des charges de la mission.



1. Phase 1 – Analyse du schéma décisionnel français

La phase 1 s'est fondée à la fois sur un travail d'analyse documentaire et sur une série d'entretiens auprès des partenaires institutionnels et associatifs du programme. **L'analyse documentaire et statistique** a permis d'éclairer la transition du PEAD au FEAD en Europe et en France, et l'architecture institutionnelle du programme en France. Ce travail documentaire a également permis de comprendre les modalités de fonctionnement du FEAD dans les 26 autres pays européens qui émarginent au programme. Les documents relatifs aux pays européens ont été traduits grâce à l'outil mis à disposition par la Commission : *European Commission Machine Translation service (MT@EC)*.

Ce travail a été complété par des **entretiens qualitatifs réalisés auprès des principaux acteurs du programme en France**.

Les **représentants des services de l'Etat** (DGAL, DGCS et FranceAgriMer) ont ainsi été interrogés sur les thématiques suivantes :

- Les évolutions de l'aide alimentaire et la mise en œuvre du FEAD ;
- Les modalités de définition de la liste des denrées avec les partenaires associatifs ;
- La connaissance des besoins et les outils d'évaluation du dispositif ;
- Le fonctionnement des marchés publics d'achat de denrées pour l'aide alimentaire ;
- Les failles et limites identifiées dans le système actuel ;
- La connaissance des dispositifs existants dans les autres pays européens.

Des entretiens ont également été réalisés auprès des **représentants des associations chefs de file partenaires** : Secours Populaire, Croix-Rouge, Fédération Française des Banques Alimentaires et Restaurants du Cœur. Lors de ces entretiens ont été abordées plusieurs dimensions relatives à la mise en œuvre du FEAD et, plus largement, à la connaissance des besoins des bénéficiaires de l'aide

alimentaire et au fonctionnement des systèmes d'approvisionnements en denrées. Les entretiens ont porté plus spécifiquement sur les thématiques suivantes :

- les différentes sources d'approvisionnement de l'association, leurs caractéristiques, leur part et leur évolution ces dernières années, ainsi que le rôle du FEAD au sein de ce système d'approvisionnement ;
- les aléas éventuellement rencontrés en matière d'approvisionnements et leurs conséquences ;
- la connaissance de la « demande » et des besoins des bénéficiaires, leur rôle dans le choix des denrées commandées au titre du FEAD ;
- les processus de concertation autour de l'élaboration de la liste des denrées ;
- l'organisation déployée en matière d'acheminement des denrées vers les structures de distribution, les contraintes matérielles et logistiques et les difficultés rencontrées ;
- les pistes et réflexions concernant une amélioration des modalités de choix des denrées dans le cadre du FEAD.

Il était également prévu de réaliser **quelques entretiens auprès de structures locales de distribution de l'aide alimentaire** afin d'analyser plus concrètement la façon dont se déclinent, sur le terrain, les problématiques d'approvisionnement des structures, ainsi que le lien avec la demande locale et les besoins des bénéficiaires. Toutefois, ces entretiens n'avaient pas vocation à décrire de façon exhaustive la diversité des modes d'approvisionnements locaux et des besoins des publics (le panel limité n'étant pas représentatif de la multiplicité des organismes et des contextes locaux). Ainsi, des responsables d'antennes locales de plusieurs réseaux ont été rencontrés : la Banque Alimentaire du Loiret, les fédérations départementales du Secours Populaire du Rhône et de l'Essonne, la Croix-Rouge du Tarn-et-Garonne et l'unité locale Croix-Rouge de Cinq-Mars-la-Pile (37). Ont également été interrogés les responsables de deux associations partenaires de la Banque Alimentaire du Loiret : la délégation d'Orléans de la Fédération Entraide Protestante, et l'antenne d'Orléans de la Société Saint Vincent de Paul. Enfin, deux associations d'aide alimentaire n'émargeant pas au FEAD ont été interrogées : Revivre dans le Monde et Imagine 84.

Ainsi, au total, 16 entretiens ont été réalisés pour analyser le système français (cf. liste des acteurs interrogés en annexe).

Pour compléter l'analyse documentaire des systèmes européens, il était initialement prévu de réaliser un entretien avec des représentants de la Commission européenne en charge du dossier FEAD (DG emploi, affaires sociales et inclusion). Nos interlocuteurs à la Commission n'étant pas en mesure d'apporter des informations complémentaires détaillées sur les processus en vigueur dans les autres pays européens, nous avons contacté **les membres du réseau européen des Banques Alimentaires (FEBA)**. Nous avons ainsi effectué 4 entretiens via Skype avec les représentants des Banques Alimentaires portugaise, espagnole, italienne et tchèque. De plus, des représentants d'associations impliquées dans l'aide alimentaire en Allemagne, Autriche, Belgique, Danemark, Grèce et Royaume-Uni ont répondu par mail à nos questions.

Au terme de cette phase a été produit et présenté au comité de pilotage de l'étude un **rapport intermédiaire comprenant l'analyse du schéma décisionnel français** et proposant une **pré-sélection de 11 pays européens**. Conformément au cahier des charges de la mission, cette liste comprenait à la fois des pays ayant fait le choix d'orienter le FEAD vers l'aide alimentaire (8) et des pays ayant fait le choix de ne pas consacrer l'enveloppe du FEAD à l'aide alimentaire (3). Cette

présélection a été réalisée en croisant plusieurs critères : pour les pays du premier type, il s'agissait de proposer des Etats dont l'enveloppe FEAD est comparable au budget français, mais aussi quelques « petits » pays, et des stratégies d'achat diversifiées en termes de nombre de références (de 10 à 41). Par ailleurs, pour tous les pays, le choix du cabinet a été orienté par la facilité établie ou supposée à nouer des contacts pour la phase d'enquête *in situ*.

Pré-sélection de pays européens ayant fait le choix de dédier tout ou partie de leur budget FEAD à l'aide alimentaire

Pays	Zone géographique ²	Budget FEAD	Nombre de produits commandés	Type d'organisations partenaires	Procédure d'achat
Italie	Europe méridionale	788 M€	13	Associations	Marché public
Espagne	Europe méridionale	662 M€	15	Associations	Marché public
Belgique	Europe occidentale	88 M€	15	Collectivités et associations	Marché public
République Tchèque	Europe orientale	27 M€	41	Associations	Marché public
Finlande	Europe septentrionale	26 M€	10	Associations	Marché public
Pologne	Europe orientale	556 M€	ND	Collectivités et associations	Marché public
Irlande	Europe septentrionale	26 M€	ND	Associations	ND
Grèce	Europe méridionale	330 M€	11	Collectivités et associations	Marché public et subvention

Pré-sélection de pays n'ayant pas fait le choix d'orienter le FEAD vers l'aide alimentaire

Pays	Zone géographique	Orientation du fonds	Système national d'aide alimentaire
Allemagne	Europe occidentale	Accompagnement	Récupération des surplus alimentaires par des associations caritatives – pas d'intervention de l'Etat
Danemark	Europe septentrionale	Accompagnement	Récupération des surplus alimentaires par des associations caritatives – pas d'intervention de l'Etat
Autriche	Europe occidentale	Aide matérielle	Récupération des surplus alimentaires par des associations caritatives – pas d'intervention de l'Etat

² Découpage effectué selon les régions géographiques de l'ONU : <http://unstats.un.org/unsd/methods/m49/m49regnf.htm#europe>

Sur la base de cette pré-sélection, le comité de pilotage de l'étude a constitué **un panel de 6 pays européens** devant faire l'objet d'une enquête lors de la phase suivante, avec l'objectif de composer un échantillon varié du point de vue des zones géographiques représentées, du nombre de denrées commandées au titre du FEAD et des budgets alloués.

Au sein des pays utilisant l'enveloppe du FEAD pour l'aide alimentaire, 5 pays ont été sélectionnés : la Belgique, la République Tchèque, l'Italie, l'Espagne, et la Finlande. Dans le panel final, l'Allemagne a été retenue comme pays « hors FEAD ».

2. Phase 2 – Analyse comparée des processus mis en œuvre dans 5 pays européens bénéficiant du FEAD et du système d'aide alimentaire d'un pays hors FEAD

La deuxième phase de l'étude a été consacrée à la réalisation de l'enquête au sein des 6 pays européens sélectionnés et à la rédaction d'un rapport d'analyse comparée.

Dans les 5 pays dédiant le FEAD à l'aide alimentaire (uniquement ou en partie), **2 à 3 jours de terrain** ont été réalisés dans les capitales respectives. Des entretiens ont été menés avec :

- Les autorités de gestion;
- L'organisme intermédiaire, si présent (Espagne, Italie) ;
- Les associations têtes de réseau partenaires du programme.

En Italie, le cabinet a également pu participer à la réunion annuelle de présentation des résultats du FEAD à la Commission européenne.

L'objectif des entretiens menés dans ces 5 pays européens était de comprendre la gouvernance du FEAD, les stratégies et procédures de choix des denrées ainsi que les procédures d'achat. Afin d'obtenir des informations homogènes et de pouvoir réaliser l'analyse comparée avec le système français, les thématiques abordées lors des rencontres avec les représentants institutionnels et des organismes partenaires ont porté sur les mêmes dimensions que lors des entretiens réalisés en France.

En Allemagne, la réalisation de l'enquête a été adaptée de façon à recueillir des informations sur les modalités de mise en œuvre de l'aide alimentaire en dehors du FEAD. Des entretiens ont été réalisés à Berlin et Oranienburg (commune située à 30 km au nord de Berlin) avec :

- Le Ministère de l'Emploi et des Affaires Sociales (autorité de gestion du FEAD pour les mesures d'accompagnement)
- La Fédération nationale Die Tafeln (réseau intervenant dans la mise en œuvre de l'aide alimentaire en Allemagne)
- Une association locale distributrice membre du réseau Die Tafeln à Oranienburg
- Une paroisse locale distribuant l'aide alimentaire à Berlin (dans le quartier Pankow)

A l'issue de la phase d'enquête dans les pays européens, un **second rapport intermédiaire** a été rédigé et présenté au comité de pilotage de l'étude. Il comprenait une analyse transversale des processus et des déterminants du choix des denrées dans les 5 pays sélectionnés, ainsi qu'une partie spécifiquement consacrée aux modalités de mise en œuvre de l'aide alimentaire en Allemagne, en

dehors du FEAD). Les 5 pays européens émergeant au FEAD pour l'aide alimentaire ont également fait l'objet d'une présentation monographique détaillée, présentée en annexe du rapport.

3. Phase 3 – Travail inter-partenarial sur les préconisations et pistes d'action

A partir des conclusions de l'étude comparée, et afin de travailler de façon inter-partenariale sur les pistes d'actions en matière d'évolution du dispositif français, les membres du comité de pilotage ont été réunis lors d'un groupe de travail qui s'est tenu le 19 avril 2017. Les membres du comité de pilotage ont été amenés à échanger et à approfondir les pistes d'action proposées par le cabinet.

Les éléments de réflexion issus de ce groupe de travail ont été intégrés au présent document, rapport final de la mission.

C. Plan du rapport

Le présent document, rapport final de la mission, comprend l'ensemble des éléments de réflexion produits aux différentes étapes de l'étude.

Une **première partie** est consacrée à l'analyse du schéma décisionnel français en matière de choix des denrées au titre du FEAD. Elle propose en premier lieu un historique du fonctionnement de l'aide alimentaire en France depuis le système du PEAD, et une analyse de la transition au FEAD instauré en 2014. Toutes les étapes du système de choix, commandes et suivi des marchés sont ensuite décrites. Une analyse du processus de choix des denrées en France s'ensuit, avec un focus sur les tenants et les aboutissants des demandes de chaque acteur et de leurs contraintes propres.

Une **deuxième partie** est consacrée à l'analyse comparée des systèmes existant dans les autres pays européens sélectionnés. Après des éléments de cadrage généraux sur la mise en œuvre du FEAD dans chacun des pays sélectionnés et une description des types de denrées commandées par chaque pays, elle propose une analyse transversale des politiques nationales d'achats de denrées pour l'aide alimentaire, ainsi que des procédures et pratiques en vigueur en matière d'expression des besoins et de choix des denrées. Un chapitre est également dédié à la description du système d'approvisionnement des structures d'aide alimentaire en Allemagne, fondé uniquement sur les ramasses et les dons.

Enfin, la **troisième partie** du rapport est consacrée aux pistes d'actions envisageables à l'issue de l'étude afin d'améliorer l'efficacité de la politique d'aide alimentaire dans le cadre du FEAD, en veillant à son adéquation vis-à-vis des besoins des ménages et des capacités des réseaux associatifs. Les pistes d'actions proposées se déclinent sur deux axes, l'un portant sur la stratégie globale, l'autre sur la mise en œuvre opérationnelle du programme. Elles reprennent les éléments de réflexion, propositions et approfondissements formulés par les partenaires du comité de pilotage lors du groupe de travail du 19 avril.

En **annexe du rapport** sont présentés un tableau récapitulatif des données clés relatives au FEAD pour l'ensemble des pays européens, des fiches monographiques détaillées des 5 pays enquêtés

émargeant au FEAD pour l'aide alimentaire, ainsi que la liste des acteurs rencontrés lors de l'étude, en France et à l'étranger.

Partie 1 – Analyse du système français de choix des denrées dans le cadre du FEAD

I. L'aide alimentaire en France et le FEAD

A. Du PEAD au FEAD : origines et évolutions du dispositif d'aide alimentaire soutenu par l'Union européenne

1. Fonctionnement du PEAD³

Le Programme Européen d'Aide aux plus démunis (PEAD) fut créé dans l'urgence en 1987, suite à un hiver exceptionnellement froid. Le Conseil européen des chefs d'Etat adopta ainsi des règles visant la mise à disposition de matières premières excédentaires issues de la Politique Agricole Commune (PAC) et placées en stocks d'intervention publique⁴, aux différents Etats membres de l'Union Européenne. Ces matières premières agricoles – souvent non consommables en l'état – étaient ensuite échangées contre des produits alimentaires consommables. En France, cela était effectué via des appels d'offres passés par FranceAgriMer. Ces produits étaient ensuite confiés aux 4 associations d'aide alimentaire agréées (les Restos du Cœur, la Fédération Française des Banques Alimentaires, le Secours Populaire Français et la Croix-Rouge Française).

Le PEAD conjugait donc un objectif social et un objectif de stabilisation des marchés des produits agricoles⁵. Ainsi, pour maintenir le lien entre l'aide alimentaire et les dépenses agricoles, les produits distribués dérivait des produits agricoles éligibles pour le stockage d'intervention. Par exemple pour les « céréales » issues du stock d'intervention, les produits distribués pouvaient être de la farine, mais aussi des pâtes, des biscuits, etc. De fait, la gamme de produits pouvant être distribuée était contrainte par les stocks d'intervention.

En 1995, le PEAD fut modifié pour permettre les achats sur le marché si les produits étaient temporairement indisponibles dans les stocks d'intervention afin de garantir *in fine* la continuité de l'approvisionnement et de la distribution. La base du programme restait l'écoulement des stocks excédentaires, mais la possibilité d'effectuer des achats permettait de pallier l'insuffisance ponctuelle de certains produits.

Au cours des années 2000, en raison des réformes successives de la PAC et de la raréfaction des surplus agricoles et donc des stocks d'intervention, le système d'achat direct par les Etats membres, par le biais d'enveloppes financières de l'UE, s'est développé à tel point qu'il a pris le pas sur le modèle initial de troc. Ainsi en 2008, 85% des produits distribués à l'échelle européenne avaient été achetés, contre 18% en 2006⁶. L'audit du PEAD réalisé en 2009 s'interroge effectivement : « il convient de réfléchir à l'opportunité de continuer à financer cette mesure par des dépenses au titre de la PAC ».

³ <http://www.opnalim.org/les-outils/textes-juridiques/pead-programme-europeen-daide-alimentaire-aux-plus-demunis/> (consulté le 06/10/2016)

⁴ Les stocks d'intervention publique sont composés de produits agricoles achetés pour stabiliser les marchés et assurer un niveau de prix suffisant aux agriculteurs européens.

⁵ L'aide alimentaire de l'Union européenne en faveur des personnes démunies : une évaluation des objectifs ainsi que des moyens et des méthodes utilisés, rapport spécial n°6, Cour des comptes européenne, 2009

⁶ Ibid

L'évolution du PEAD se caractérise donc par des liens de plus en plus ténus avec la politique agricole européenne et un objectif social qui reste prédominant. C'est ainsi qu'en 2008, l'Allemagne dépose un recours contre la Commission Européenne, contestant le budget prévisionnel du PEAD pour 2009, au motif qu'il n'était pas basé sur les stocks d'intervention disponibles comme le système le prévoyait à l'origine. 89% de ce budget, en effet, (l'équivalent de 496 M€) était destiné à l'achat de denrées, ce qui ne pouvait plus être considéré comme de l'achat de produits « temporairement indisponibles » dans les stocks d'intervention. Dans sa décision de septembre 2011⁷, la Cour de justice de l'Union européenne confirme l'invalidité du budget, sans néanmoins que cette décision ait des effets rétroactifs pour les associations ayant déjà reçu les denrées. Un accord de 2011 entre l'Allemagne et la France, opposée à l'arrêt du PEAD, permet la continuation du programme pour les années 2012 et 2013, à la condition qu'il soit abandonné à partir de 2014.

En 2012, en lien avec la Stratégie Europe 2020 (publiée en 2010) qui ambitionne de réduire de 20 millions le nombre d'Européens à risque de pauvreté ou d'exclusion sociale, la Commission propose, dans le cadre financier 2014-2020, de réserver 2,5 milliards d'euros à la continuation du programme. Une proposition de règlement est ainsi soumise au Parlement européen en octobre 2012. Le parcours législatif de cette proposition s'achève le 11 mars 2014 avec l'adoption du règlement n°223/2014 instaurant le FEAD. Le règlement est adopté à une large majorité par le Parlement européen, qui, à travers l'amendement 75, élève même le montant du programme à 3,4 milliards (en prix 2011).

2. Transition et mise en œuvre du FEAD

Avec la mise en place du FEAD (Fonds Européen d'Aide aux plus Démunis), l'aide alimentaire sort de la PAC pour intégrer le champ des politiques de cohésion sociale. Ainsi, le FEAD est un fonds dont les objectifs sont complémentaires du Fonds Social Européen, dédié à l'aide alimentaire et matérielle pour les indigents, doté de 3,8 Md€ (en prix courants 2014) pour la période 2014-2020. La dotation attribuée à chaque Etat membre dans le cadre du FEAD est retirée de leur enveloppe au titre des fonds structurels⁸. De plus, chaque Etat membre co-finance au minimum 15% du montant qui lui est attribué. Cependant, le règlement stipule que, quelle que soit la contribution nationale, le montant alloué à chaque Etat membre ne pourra être inférieur à 3,5 millions d'€ pour la période, afin que des mesures suffisamment significatives puissent être mises en œuvre. Au delà de ces seuils minimaux, des critères démographiques et de taux de pauvreté ont déterminé la distribution du fonds.

Le FEAD constitue une innovation par rapport au PEAD en cela qu'il est désormais une politique sociale à part entière de l'Union. Ce changement de portage se répercute aussi dans la gouvernance nationale du Fonds, la gestion du programme passant souvent du Ministère chargé de l'agriculture à un Ministère social. De plus, l'action de l'Europe est étendue : elle ne se limite plus désormais à la seule aide alimentaire, car les fonds peuvent servir aussi au financement de biens matériels de base et de mesures d'accompagnement destinées à favoriser la réinsertion sociale des plus démunis.

L'Italie dispose du plus gros budget, qui représente 17,5% de l'enveloppe totale. La France se place en 3^{ème} position après l'Espagne, avec une enveloppe de 499,3 M€ et 13% du total (en prix 2014). La France a décidé de dédier toute son enveloppe à l'aide alimentaire, comme sept autres Etats membres

⁷ http://ec.europa.eu/dgs/legal_service/arrets/08t576_en.pdf, consulté le 7/10/2016

⁸ règlement UE n° 223/2014 du 11 mars 2014 relatif au Fonds européen d'aide aux plus démunis, considérant n°12

(Royaume-Uni, Espagne, Slovénie, Bulgarie, Estonie, Finlande). L'Etat complète cette enveloppe par une contribution de 88,1 millions d'euros pour toute la période (17,6% de la dotation UE). En 2016, ce co-financement s'élève à 12 M€, ce à quoi il faut rajouter les crédits alloués au CNES (8 M€), les financements attribués aux associations têtes de réseau, aux services de l'Etat déconcentrés et à FranceAgriMer. Globalement, en 2016, l'Etat français a donc dédié 34,6 M€ à l'aide alimentaire, en plus des financements européens⁹. Ces crédits sont gérés par le BOP 304. Le CNES a été créé suite à la mise en place du FEAD et est destiné à compenser, pour les épiceries sociales et solidaires, la perte des approvisionnements de l'Union européenne, dans la mesure où l'obligation de gratuité des denrées établie par le FEAD est incompatible avec le fonctionnement des épiceries sociales et solidaires (dont les usagers doivent contribuer financièrement à l'achat des produits).

Le FEAD s'articule avec d'autres dispositifs nationaux. Tout d'abord, le Programme national pour l'alimentation (PNA), instauré par la loi de modernisation de l'agriculture et de la pêche de 2010, et piloté par la DGAL, dont l'un des axes est « mieux manger en situation précaire ». Plusieurs actions de cet axe concernent l'organisation de l'aide alimentaire. Cet objectif était repris par le Programme national nutrition santé (PNNS) 2011-2015. Ce plan visait l'amélioration de l'état de santé des Français en agissant sur son déterminant majeur qui est la nutrition (entendue comme alimentation et activité physique). Un nouveau PNNS a été lancé fin 2016. Enfin, le Plan Alimentation et Insertion (PAI), lancé en 2003, vise à « améliorer l'équilibre alimentaire des personnes en situation de précarité et créer du lien social »¹⁰. Le PAI se concrétisait par la publication d'affiches et de plaquettes donnant des conseils nutritionnels qui sont distribuées aux personnes recourant à l'aide alimentaire, dans 6000 associations partenaires du programme. Des calendriers annuels conçus avec des recettes créées par les associations étaient également distribués via celles-ci. Le PAI, néanmoins, n'a pas été reconduit en 2017.

B. Une organisation qui a peu évolué avec la mise en œuvre du FEAD

1. Le système d'acteurs du FEAD en France

En France, **l'autorité de gestion du FEAD est la Direction Générale de la Cohésion Sociale (DGCS)** du Ministère chargé des affaires sociales et de la santé, co-pilote de la politique d'aide alimentaire. Son rôle est tout d'abord de s'assurer que toutes les opérations respectent les obligations communautaires et que l'ensemble des systèmes de gestion et de contrôle restent conformes au DSGC (Description des systèmes de gestion et de contrôle). 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. Elle assure la mission de supervision de l'organisme intermédiaire dans ses tâches déléguées, d'une part pour passer et suivre l'exécution des appels d'offre, et d'autre part pour réaliser les contrôles de service fait (CSF) communautaires nécessaires à toute demande de remboursement.

⁹ Source : BOP 304, PLF 2016.

https://www.performance-publique.budget.gouv.fr/sites/performance_publique/files/farandole/ressources/2016/pap/pdf/DBGPGMPGM304.pdf

¹⁰ <http://agriculture.gouv.fr/lancement-de-la-nouvelle-edition-du-programme-alimentation-et-insertion>, consulté le 7/10/2016

Sur le plan opérationnel, la DGCS pilote la mise en œuvre du FEAD, lance les travaux préparatoires à la passation des appels d'offres, met en place les conventionnements, 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. 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. S'agissant des tâches propres à la gestion d'un fonds communautaire, 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.

L'organisation de l'aide alimentaire est co-pilotée par la **Direction Générale de l'Alimentation (DGAL)** du Ministère chargé de l'agriculture, qui était anciennement chargé de la gestion du PEAD. Outre sa participation aux réunions de pilotage du programme, la DGAL a plusieurs missions : elle participe aux procédures d'habilitation et d'appel à candidatures pour sélectionner les associations bénéficiaires du FEAD; elle co-pilote le processus de choix des denrées achetées, elle rédige les fiches nutritionnelles de chaque produit qui sont ensuite jointes aux appels d'offre ; elle participe aux tests organoleptiques pour les produits élaborés ; et enfin elle gère les crises sanitaires. Il s'agit aussi du Ministère de tutelle de FranceAgriMer, l'organisme intermédiaire.

FranceAgriMer, au statut d'établissement public, est en charge de la rédaction, la passation et la notification des marchés publics, dans l'organisation des tests organoleptiques de pré-sélection. 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. En qualité d'organisme intermédiaire, FAM est en charge de la réalisation des contrôles de service fait (CSF) communautaires, outils de certification des dépenses à demander en remboursement. Il est également en charge, sous la supervision de l'AG, de la conduite des contrôles sur place auprès des organisations partenaires réalisés pour s'assurer du respect des règles de gestion et de distribution des denrées FEAD aux bénéficiaires finaux.

Le **Pôle national de certification des fonds européens (PNCFE)** est l'autorité de certification du programme. Il exerce une fonction de certification de premier niveau en certifiant la légalité et la régularité des dépenses demandées en remboursement auprès de la Commission européenne. Il est également chargé d'agréer et de contrôler les travaux de l'AG.

La **Commission interministérielle de coordination des contrôles (CICC)** est une commission indépendante, qui agit en qualité d'autorité d'audit nationale pour les fonds européens en France. Elle a pour principales missions : la désignation des autorités de gestion et de certification du programme opérationnel, la réalisation d'audits réguliers pour s'assurer du bon fonctionnement des systèmes de gestion et de contrôle, la conduite annuelle de contrôles d'opération et l'approbation des comptes annuels.

Les denrées FEAD sont achetées pour le compte des associations, dites **organisations partenaires (OP)**. Celles-ci, en France, se répartissent sur deux niveaux d'intervention : **les associations**

nationales, OP têtes de réseau, qui reçoivent directement les denrées du FEAD, les stockent dans leurs entrepôts nationaux ou départementaux et livrent les antennes locales de leur **réseau, pour distribution aux bénéficiaires finaux ; les associations indépendantes, approvisionnées par les Banques Alimentaires**, qui distribuent les denrées directement aux bénéficiaires.

De plus, les organisations partenaires peuvent être soit des personnes morales de droit privé (associations), soit des personnes morales de droit public (centres communaux et intercommunaux d'action sociale). Pour bénéficier de l'aide publique (européenne ou nationale), les premières doivent se soumettre à une procédure d'habilitation et à la mise en place d'indicateurs d'activités permettant de disposer de données portant sur les activités de ces structures, sur les denrées distribuées et sur les bénéficiaires.

La sélection des OP bénéficiaires du FEAD s'opère en trois étapes :

- **Un système d'habilitation** pour les personnes morales de droit privé qui souhaitent recevoir des contributions publiques destinées à la mise en œuvre de l'aide alimentaire. Concrètement, l'habilitation des associations s'opère à deux niveaux : au niveau ministériel pour les structures nationales, et au niveau régional via les services déconcentrés de l'Etat en région (DRAAF / DRJSCS¹¹) pour les structures locales dont l'activité n'a pas vocation nationale.
- **Un appel à candidature** pour un agrément spécifique à bénéficier directement des denrées alimentaires du FEAD et/ou du CNES, ouvert exclusivement aux personnes morales de droit privé habilitées au niveau national ou, pour les départements et régions d'outre-mer par le Préfet de région, et aux personnes morales de droit public. Quatre têtes de réseau associatives ont été désignées par l'Etat en 1987, lors du lancement du PEAD : la Croix-Rouge Française, la Fédération Française des Banques Alimentaires (FFBA)¹², les Restaurants du Cœur et le Secours Populaire Français. Seules ces 4 associations ont candidaté, et été retenues, aux appels à candidature passés pour bénéficier du programme FEAD.
- **Une demande d'émargement annuelle** à recevoir des denrées FEAD chaque année, qui se déroule de la manière suivante : chaque année, l'autorité de gestion adresse un courrier aux associations retenues dans le cadre de l'appel à candidature et donc susceptibles d'émarger au marché FEAD N+1. En réponse à ce courrier, l'association formaliser son souhait à être bénéficiaire du marché d'achat de denrées N+1 et ainsi devenir une organisation partenaire au sens communautaire.

Outre les réseaux associatifs, l'aide alimentaire se trouve aussi localement mise en œuvre par les municipalités via les **centres communaux et intercommunaux d'action sociale (CCAS et CIAS)**. On en compte près de 2600 répartis sur l'ensemble du territoire¹³. Chaque commune est libre de décider des formes d'aide alimentaire qu'elle souhaite mettre en place et des conditions d'octroi de

¹¹ DRAAF : Direction Régionale de l'Alimentation, de l'Agriculture et de la Forêt ; DRJSCS : Direction Régionale de la Jeunesse, des Sports et de la Cohésion Sociale.

¹² La FFBA fournit les denrées aux Banques Alimentaires du réseau, souvent départementales. Celles-ci ont alors pour fonction de partager et distribuer les denrées entre l'ensemble des structures locales (associations et organismes sociaux de proximité) qui sont membres du réseau.

¹³ Enquête réalisée en 2011 par l'UNCCAS (Union Nationale des Centres Communaux d'Action Sociale).

cette offre. En tant que structures de droit public (y compris les épiceries sociales ou solidaires relevant d'un CCAS/CIAS), elles ne sont pas soumises au dispositif d'habilitation.

2. Les instances de gouvernance du dispositif

Quatre comités structurent la gouvernance et le pilotage du FEAD :

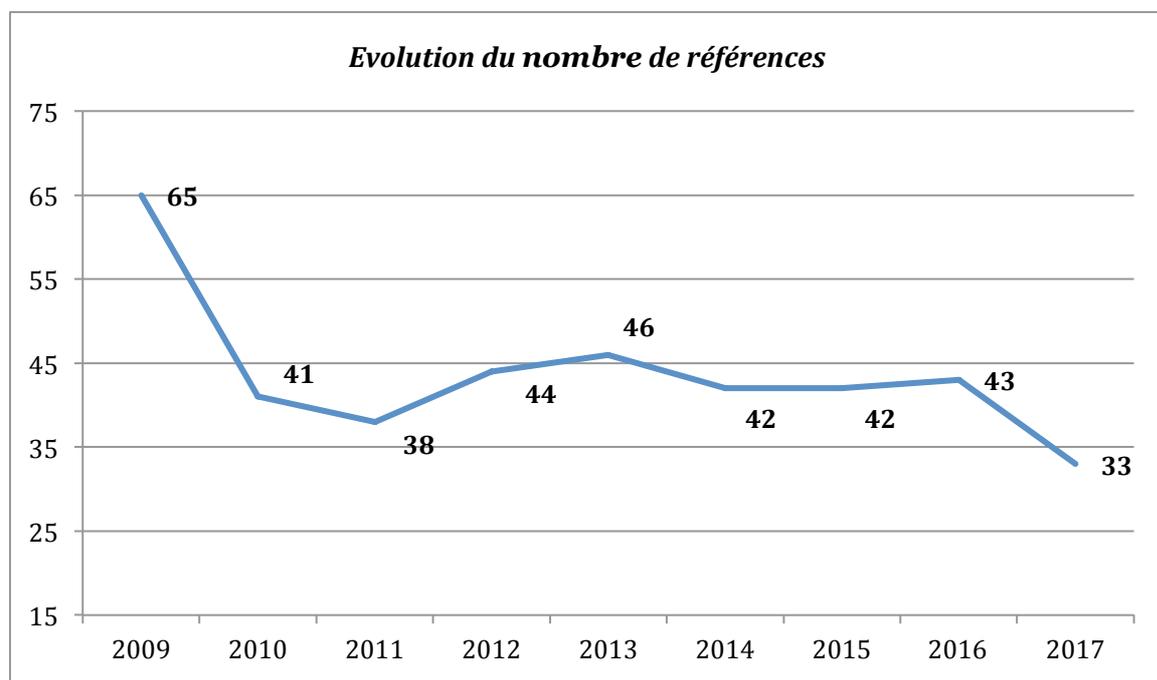
- Le **Comité stratégique** réunit les Directeurs généraux de la DGCS et de FranceAgriMer, et en tant que de besoin le PNCFE, à raison d'au moins une fois par trimestre. Il assure le suivi du programme opérationnel et oriente les décisions stratégiques.
- Le **Comité technique** réunit les équipes techniques de la DGCS, FranceAgriMer, et en tant que de besoin le PNCFE, pour assurer le suivi opérationnel du programme et l'organisation des campagnes.
- Le **Comité de programmation** réunit la DGCS, la DGAL et la Direction du budget : il rend un avis et engage la programmation des opérations communautaires et des crédits correspondants, et assure le suivi de la maquette financière.
- La DGCS organise (2 à 3 fois par an) un **Comité de concertation** qui rassemble la DGAL, FranceAgriMer et les associations qui émergent au FEAD. Ce comité de concertation a pour objectif d'apporter aux associations les informations nécessaires sur l'actualité du FEAD (règlements, etc.) et l'ensemble des dimensions liées à la mise en œuvre du programme (stockage et logistique, retours des bons de livraison, etc.). L'ordre du jour de ce comité de concertation, instance de dialogue entre administration et organismes partenaires, est fixé conjointement avec les associations.

Au démarrage d'une campagne FEAD, une **réunion « Choix des denrées »** a lieu chaque année afin d'établir avec les associations la liste des denrées fournies au titre du FEAD pour la campagne FEAD suivante. La liste fixée à l'issue de cette réunion représente la validation, par les services de l'Etat, d'une liste co-élaborée au préalable entre associations (cf partie D).

C. L'évolution de la liste des denrées fournies par le PEAD puis le FEAD

Dans le cadre du PEAD, le système d'achat de denrées reposait donc déjà sur l'établissement d'une liste commune définie à partir des demandes exprimées par les associations d'aide alimentaire partenaires. L'ensemble des produits achetés depuis l'origine du programme compose **un catalogue global de 114 produits alimentaires**.

L'examen du nombre de références déterminées chaque année montre, depuis 2010, une relative stabilité. Ce sont ainsi environ **une quarantaine de produits qui sont généralement commandés tous les ans depuis 6 ans**¹⁴.



Par ailleurs, l'examen du contenu des listes indique également peu de changements quant à la nature des produits proposés, les variations se faisant à la marge (parfum d'une confiture, d'une crème dessert...). Certains produits, présents en 2010, disparaissent toutefois des listes (les boissons et produits pour bébés, par exemple), alors que la viande et le poisson, ainsi que les fruits, font leur apparition à partir de 2013.

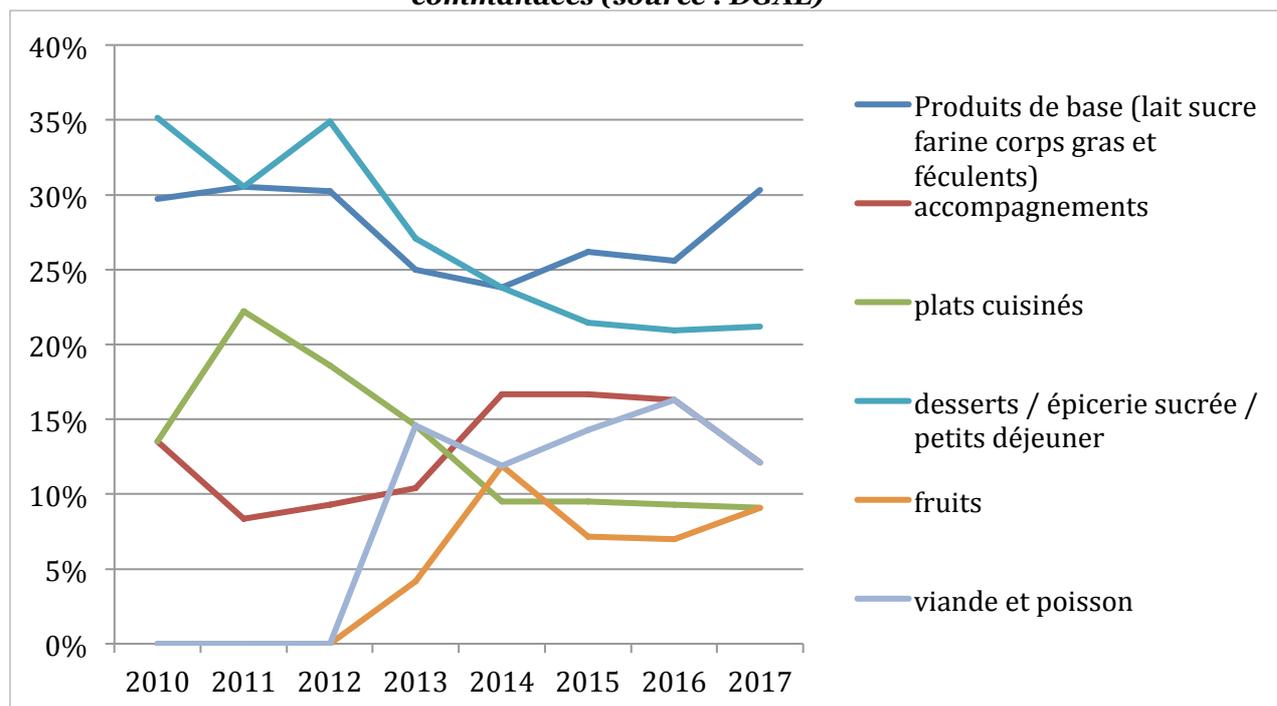
On remarque certaines évolutions quant à la **proportion relative des grandes « familles » de produits dans la liste** (en nombre de références) au fil des ans :

- **Les produits « de base »** (farine, lait, pâtes, riz, sucre, corps gras...) **représentent depuis 2010 entre 25 et 30% des références de la liste**, soit un élément central, leur part relative ayant augmenté dans la liste pour 2017 ;
- **Les familles de produits se sont diversifiées avec l'apparition des familles « viandes/poissons » et « fruits »**, absents des premières listes, qui prennent d'emblée une place importante dans les listes dès 2013 ;
- A l'inverse, **la proportion de « plats cuisinés »**, très présents dans les listes 2011/2012, **a significativement diminué** (passant de 22% en 2011 à 9% des références en 2017), **de même que la part de la famille « desserts/épicerie sucré et produits du petit déjeuner »** (qui représentait 35% des références 2012 et n'en représente plus que 21% en 2017).

¹⁴ Source : DGAL. NB : données antérieures à 2009 non communiquées.

La liste des denrées a donc connu une diversification des grandes familles de produits, s'accompagnant d'un ré-équilibre du poids respectif des différentes familles (les « produits de base » confirmant toutefois leur rôle central) et d'une diminution du nombre de références par famille. La tendance est également à la diminution des produits élaborés au bénéfice des denrées moins transformées. **Il semble donc que la liste confirme, au fil des ans, son rôle de « panier de base » pour les bénéficiaires**, destiné à couvrir l'ensemble des familles de produits, mais avec une moindre diversité de produits par famille.

Parts relatives des « grandes familles » de produits dans les listes de denrées commandées (source : DGAL)



D. De l'élaboration de la liste de références à la livraison des produits

1. L'élaboration de la liste de produits FEAD

Pour chaque programme annuel, une réunion « Choix des denrées » réunit les associations, la DGAL, la DGCS et FranceAgriMer au cours du premier semestre N-1, afin de s'accorder sur le choix des produits au sein de chaque famille de produits à livrer pendant l'année N. Cette rencontre est toutefois précédée d'une étape de concertation préalable entre réseaux associatifs, afin que ces derniers proposent une liste commune lors de la réunion avec les administrations. En vue de cette concertation et à titre de base de réflexion, la DGAL et la DGCS transmettent aux associations un memorandum des listes des produits commandés les deux années précédentes.

Au cours de la réunion « Choix des denrées » est fixée une échéance dans le temps à l'issue de laquelle la liste des denrées devient définitive et ne peut plus faire l'objet de modifications (entre 2 et 4 semaines après la réunion). Une fois la liste validée, la DGAL rédige pour chaque produit une fiche technique détaillée qui précise les formats (taille, poids) et la composition nutritionnelle des denrées. A compter du FEAD 2018, la rédaction des fiches techniques se fera en coordination avec FranceAgriMer (cf les préconisations page 91 du présent rapport).

Pour élaborer les fiches des denrées déjà commandées les années précédentes, la DGAL utilise le catalogue des 114 produits commandés depuis l'origine du programme. Pour les nouveaux produits demandés par les associations (ex. raviolis enrichis au soja, poulet en boîte...) la DGAL et FranceAgriMer analysent les marchés et notamment le nombre de fournisseurs en mesure de répondre à la commande. Un nombre potentiellement trop limité de candidats constitue un frein susceptible de remettre en question le choix du produit par la DGAL. Une fois ces produits nouveaux validés, la DGAL réalise les fiches techniques correspondantes avec l'aide de l'Observatoire de la qualité de l'alimentation et à partir des produits similaires existant dans le commerce.

2. La commande et l'achat des produits

Au printemps, la remontée par les associations des données chiffrées relatives à la distribution de l'année précédente permet à la DGCS d'établir une « clé de répartition » qui définit le montant budgétaire annuel alloué à chaque réseau au titre du FEAD.

Une fois la liste arrêtée, et une fois établi le « droit de tirage » de chaque association sur le budget FEAD annuel, la liste est transmise par les têtes de réseaux à leurs antennes locales ou départementales. Les quatre réseaux nationaux déterminent alors leur propre clé de répartition de leurs enveloppes FEAD en fonction des caractéristiques du territoire de chacune de leurs antennes locales. En se basant sur leur droit de tirage respectif sur le budget global de l'association, les antennes font ensuite remonter leurs besoins au siège national, à l'automne de N-1. Les têtes de réseau font ensuite, à leur tour, remonter à FranceAgriMer la liste des produits qu'elles souhaitent recevoir, exprimés en quantités monétaires. Elles font également remonter leur calendrier de livraison souhaité

pour chaque produit ainsi que les lieux de livraison. Ces informations seront insérées dans les appels d'offres passés par FranceAgriMer.

3. La rédaction et le suivi de l'appel d'offres

Lorsque FranceAgriMer est en possession des expressions de besoins des associations comportant les lieux et calendriers de livraison relatifs à chaque produit, ainsi que de la fiche technique nutritionnelle rédigée par la DGAL, un mois de travail lui est nécessaire pour rédiger l'appel d'offres. Dans l'idéal, le **cahier des charges est rédigé en septembre-octobre de N-1 par deux agents** de la cellule Aide aux Plus Démunis. L'appel d'offres comprend différents lots, chaque lot représentant un produit pour une association et un montant. Par exemple, si l'emmental est commandé par les 4 têtes de réseau, 4 lots sont publiés. L'appel d'offres relatif au marché FEAD 2016 comprend ainsi 141 lots. Revu par le service juridique, et validé par l'autorité de gestion, le marché est, dans l'idéal, publié début décembre par le service Marchés de FranceAgriMer.

Après publication de l'appel d'offres, les fournisseurs ont 40 jours réglementaires pour poser leurs questions et formuler leurs propositions. Après clôture de l'appel d'offres, FranceAgriMer dispose de 4 mois réglementaires pour notifier une réponse. Cependant, l'organisme intermédiaire essaye de **ne pas dépasser 2 mois pour notifier le marché** car les fournisseurs, au moment où ils s'engagent à fournir une quantité donnée, se basent sur le prix du marché du produit à l'instant où l'offre est soumise. Si entre temps le prix de marché du produit augmente, les soumissionnaires sont contraints de réduire leur marge afin de fournir la quantité pour laquelle ils se sont engagés, ni le prix payé au fournisseur ni la quantité commandée ne pouvant faire l'objet d'une révision. Ainsi, dans l'idéal, la réponse est notifiée au premier trimestre de l'année N.

Chacun des lots est susceptible de recevoir plusieurs offres. Pour 141 lots, **700 offres ont été reçues pour le FEAD 2016**. L'offre comprend une fiche technique où les qualités gustatives et nutritionnelles du produit sont expliquées. Un **test gustatif** est organisé pour tous les produits élaborés pendant la période d'analyse des offres. Le test est effectué par 15 personnes des institutions et des partenaires (FranceAgriMer, DGCS, DGAL, OP têtes de réseau), à l'aveugle. Chaque offre doit être testée, ce qui signifie, pour une référence, en moyenne 6 produits à goûter. Chaque « dégustation » représente une journée de travail et permet de tester 4 références. Ainsi, pour une vingtaine de références à tester chaque année, les tests gustatifs signifient une semaine à une semaine et demi de travail pour les institutions et associations.

Une vingtaine de répondants différents se positionnent sur les lots. Ce nombre n'a pas sensiblement changé depuis la mise en place du FEAD, seuls deux à trois nouveaux concurrents s'étant positionnés au cours des trois dernières années. Le nombre de lots auquel les candidats répondent est très varié : certains se positionnent sur un seul lot, d'autres sur tous les lots. Pour le programme 2016, seuls 2 répondants sont fabricants, les autres étant négociants. Tous les répondants, en outre, sont des entreprises françaises, mais seuls un tiers des produits sont fabriqués en France (ex : pruneaux, tarte aux poireaux, emmental, lasagnes...).

Après le choix des fournisseurs, chaque soumissionnaire non retenu doit recevoir, par courrier, un refus motivé par FranceAgriMer.

4. Le suivi des marchés et des livraisons

Une fois les fournisseurs sélectionnés, **FranceAgriMer effectue des contrôles de fabrication** sur place, dans les usines de fabrication des produits FEAD. Les contrôles sont effectués sur les fournisseurs et/ou fabricants présentant un risque élevé ; les facteurs de risque étant la taille du marché (lots importants), la complexité du produit et l'expérience acquise avec le fournisseur lors de précédents marchés. Les évaluations sont effectuées par FranceAgriMer, et les sites de production de produits ayant été évalués comme risqués sont vérifiés par des contrôleurs de l'organisme. Cependant, seuls les fournisseurs situés en France peuvent être contrôlés directement par l'organisme; pour ceux qui sont situés à l'étranger, FranceAgriMer missionne les pouvoirs publics locaux ou demande aux fournisseurs d'envoyer un échantillon qui fera ensuite l'objet de contrôles (procédure préférée car plus simple).

Les répondants choisissent eux-mêmes à quel moment seront produites les denrées (tout produire au début, échelonner la production...), du moment que leur Date Limite de Consommation/Date de Durabilité Minimale à la date de livraison respecte le cahier des charges. Les DLC/DDM sont en général de 2 mois à 3 ans ; ce qui permet aux associations de conserver des stocks de produits pendant les quelques mois de transition jusqu'au démarrage du programme suivant.

Dans l'idéal, suite à une notification du marché en début de l'année N, les **livraisons commencent en avril de N** et s'échelonnent selon les souhaits des associations, en général jusqu'à la date de clôture du marché, établie au 15 février de N+1.

Une fois les produits livrés aux associations, **le suivi administratif de la réception des produits leur est confié**. 5% de l'enveloppe FEAD, soit 3,9 M€ pour les 4 associations, leur est attribuée à cet effet. Ce suivi implique l'enregistrement des entrées de produits (livraisons par les fournisseurs) et des sorties (livraisons aux associations partenaires/aux antennes locales). Les associations sont également en charge de certifier la réception des produits et d'envoyer, au fur et à mesure ou en une seule fois, le dossier nécessaire à FranceAgriMer au paiement des fournisseurs (comprenant le document de validation de la réception des produits et la facture du fournisseur). Ainsi, si l'association envoie un dossier pour une livraison de 10 tonnes, le fournisseur sera payé pour cette quantité. Si l'association envoie le dossier en une fois, pour toute la quantité prévue au marché, le fournisseur sera payé pour tout le marché.

Après avoir payé les factures des fournisseurs sur attestation de service fait, le service gestionnaire de FranceAgriMer réalise un **Contrôle de service fait** (CSF) au sens communautaire pour chaque lot, qui doit être validé par le Pôle national de certification des fonds européens (PNCFE), afin de donner lieu au remboursement des sommes engagées par la Commission européenne.

Enfin, en cours de marché, les associations réalisent des **tests gustatifs**, qui permettent de vérifier qu'il n'y ait pas de grosses disparités entre la notation en amont du marché et celle du terrain.

« En 2014 et 2016, on a testé tous les produits du FEAD. Des fiches sont transmises aux comités, qui nous les renvoient, et on fait suivre au national. Il nous semble normal que les

personnes qui proposent les produits FEAD les goûtent, pour pouvoir les conseiller aux personnes (ndlr : dans les libres services). Dans l'ensemble, on a une bonne satisfaction. »
(Réseau national)

En revanche, aucun ajustement en cours de marché n'est possible. Or, FranceAgriMer déclare ne **pas** avoir eu **d'alerte sur des produits mauvais jusqu'à présent**. C'est plutôt l'inverse : le produit avait reçu une note moyenne avant le marché et les tests du terrain le notent positivement.

« Il y a eu une époque où les produits, notamment les conserves, étaient mal fabriqués et des fournisseurs ont été écartés. Mais ça s'est amélioré : les produits sont meilleurs et les fournisseurs ont élargi leur gamme. » (Réseau national)

E. Un processus complexe, aux multiples aléas

Le calendrier de la procédure qui vient d'être décrite relève plus d'un calendrier cible collectivement souhaité que de la réalité. En effet, un processus qui implique un grand nombre d'intervenants et s'étale sur plusieurs mois comporte mécaniquement un grand nombre d'aléas qui finissent par en retarder les différentes étapes. De plus, par « effet boule de neige », les retards pris par les différents acteurs de la chaîne s'accumulent et s'amplifient. Ainsi, par exemple, FranceAgriMer évalue qu'un jour de retard en début de chaîne débouche sur quatre jours de retard dans la publication de l'appel d'offres.

Tout d'abord, la nécessité de contenir le marché dans des délais raisonnables et malgré les retards accumulés implique des contraintes de temps importantes pour les différents acteurs à chaque étape. Pour le programme 2017, par exemple, les associations n'ont reçu le montant de leur enveloppe annuelle que fin septembre 2016. Pour que les réseaux nationaux puissent envoyer tous les éléments à FranceAgriMer à temps (le délais établi était fin octobre), les antennes locales n'ont eu bien souvent qu'une seule semaine pour faire remonter leurs commandes, en fonction du droit de tirage qui leur a été attribué. A cet égard, l'un des quatre réseaux nationaux prévoit à l'avance de devoir relancer plusieurs fois les antennes locales pour obtenir d'elles un retour rapide, et assume d'être contrainte à son tour à prendre du retard dans l'envoi des éléments à FranceAgriMer.

« Le planning de livraison n'est pas facile à construire car on n'a qu'un mois après la notification des crédits pour construire une clef de répartition entre fédérations, les interroger sur la répartition de leur budget par produits et le calendrier de livraison souhaité, et établir ensuite une fiche par produit au niveau national. » (Réseau national)

Les livraisons sont cependant les plus impactées par ces retards successifs. Aux retards dans la réception par FranceAgriMer de tous les éléments nécessaires à la rédaction des appels d'offres, s'ajoutent les contraintes internes de l'organisme. Les appels d'offres du FEAD, en effet, ne sont pas publiés par la cellule « Aide aux plus démunis », qui s'occupe du programme, mais par le service des marchés, qui a en charge la publication de tous les marchés passés par FranceAgriMer. Si ce service n'est pas disponible lorsque les marchés FEAD sont prêts à être publiés, la publication sera encore retardée de quelques jours. Or, la période pendant laquelle les soumissionnaires peuvent répondre est

incompressible règlementairement (40 jours) et la période d'analyse des réponses peut difficilement être réduite à moins de deux mois (cf étapes décrites en D.3). Cela a impliqué, au fil du temps, un décalage progressif de la date de notification du marché.

A partir du marché 2015, le retard pris dans le lancement du marché a conduit l'autorité de gestion à reporter la date limite des dernières livraisons au 15 février de N+1 (qui était précédemment établie au 31 décembre de N), afin d'étaler la période des livraisons aux associations. Cependant, la date de clôture au 15 février de N+1 est encore parfois trop rapprochée pour permettre un échelonnement des livraisons sur une période d'à peu près un an. Les livraisons sont alors « tassées » sur une période plus courte.

Repousser cette date limite des livraisons nécessiterait la publication d'un avenant pour chaque lot, ce qui représente un travail considérable pour FranceAgriMer et n'est donc envisagé qu'en cas de retard très important dans la publication. Or, le maintien de cette date limite et donc la concentration des livraisons en une période plus réduite entraîne des problèmes de gestion, de stockage et de distribution (écoulement des stocks trop importants, notamment quand la DDM est proche) pour les associations. Les associations ne sont pas toujours en mesure, en effet, de stocker de grandes quantités, et se voient contraintes à louer des espaces de stockage extérieurs. De plus, la réception d'une grande quantité de produits à DLC rapprochée les oblige à les écouler rapidement auprès des bénéficiaires sans forcément qu'il y ait une demande correspondante de leur part, ce qui n'est pas toujours bien vécu par les associations.

« On reçoit les produits entre juin et décembre, théoriquement. Mais, en réalité, on ne les reçoit qu'à partir de septembre. Après, il nous faut gérer pour avoir de quoi distribuer jusqu'en juillet. Mais certains produits manquent dès le mois de mars. (...) Par exemple, le lait, on a été en rupture pendant 4 mois entre juin et octobre, puis on a reçu toutes les livraisons en novembre / décembre, soit 150 à 200 000 litres en un mois ! » (Réseau national)

« Il y a des retards et du coup plusieurs livraisons sont concentrées sur quelques mois. Ça veut dire qu'on doit payer des espaces de stockage supplémentaires alors que nous continuons à livrer aux associations partenaires en échelonnant, on ne leur livre pas tout d'un coup... » (Réseau national)

II. Les déterminants du choix des produits du FEAD

A. Un ensemble d'objectifs et de contraintes communs aux associations qui orientent les choix des produits du FEAD

1. Répondre à des besoins diversifiés, hétérogènes et difficiles à appréhender

Le premier principe mis en avant par les réseaux concernant le choix des denrées du FEAD réside dans la nécessité de s'adapter au mieux aux besoins des bénéficiaires finaux tout en leur permettant de s'alimenter « comme tout le monde », c'est-à-dire avec des produits diversifiés et de qualité.

« La base, c'est de se demander : que mange un individu ? Le consommateur ne consomme pas toute l'année les 30 mêmes produits. Mais notre but, c'est d'essayer de faire en sorte que les gens aient des repas équilibrés, et qu'ils puissent manger comme tout le monde. » (Réseau national)

Le principe d'équilibre nutritionnel, porté par les institutions dans le cadre du choix des denrées du FEAD, est donc globalement soutenu et défendu par les organisations partenaires. Ces dernières soulignent toutefois l'écart existant entre le panier type du FEAD et ce qui est finalement consommé par le bénéficiaire final. L'idée selon laquelle le bénéficiaire qui ne disposerait que des denrées du FEAD puisse avoir une alimentation équilibrée est en effet très théorique, dans la mesure où les denrées distribuées via l'aide alimentaire ne suffisent pas à l'alimentation des bénéficiaires mais doivent être complétées et où, dans les faits, « *personne ne consomme que les 30 mêmes produits pendant un an* » (association). Pour les associations, si la notion d'équilibre alimentaire est centrale, elle s'exprime donc moins dans le cadre des denrées du FEAD que sur un plan global, dans le cadre de leurs différentes sources d'approvisionnement, et sur un plan individuel, dans les capacités des ménages à compléter les denrées de l'aide alimentaire.

« On essaie d'avoir des produits de toutes les catégories nutritionnelles et de les conseiller pendant les libres service, mais c'est compliqué car le FEAD ce sont de grosses quantités. Des produits FEAD à ce qui est consommé, on est loin... » (Réseau national)

Pour les associations, la question de l'équilibre nutritionnel croise celle des profils des publics, de leurs besoins, et de leurs préférences et pratiques alimentaires. Mais dans les faits, **les besoins précis des bénéficiaires sont difficilement lisibles, en raison même de leur diversité, de leur caractère fluctuant, mais aussi des capacités limitées des réseaux pour les sonder et les objectiver.**

La connaissance des besoins s'appuie en premier lieu sur les informations que font remonter aux associations nationales leurs centres de distribution locaux :

« Dans la réflexion, on travaille sur les besoins, on essaie d'être en contact avec notre réseau, d'avoir la meilleure connaissance de ce qui se passe dans nos centres » (Réseau national)

Plus rarement et ponctuellement, elles s'appuient sur des enquêtes ou sondages menés directement auprès de leurs bénéficiaires au sein de leurs réseaux respectifs. Ces sondages représentent toutefois des effectifs généralement limités de bénéficiaires, et ne peuvent être reconduits chaque année.

Au Secours Populaire, l'association nationale échange chaque année avec une dizaine de fédérations départementales en amont de la réunion Choix des denrées, afin d'identifier les produits à retirer ou ajouter à la liste pour la campagne du FEAD de l'année suivante (produits restant en stock, produits manquants pour répondre aux besoins des personnes accompagnées). A cette occasion, il est proposé aux fédérations de sonder leurs bénéficiaires sur leurs habitudes alimentaires, leurs attentes et besoins. Celles-ci conduisent des enquêtes ponctuellement, sur des petits échantillons, en raison de leurs moyens limités et de la difficulté ensuite de répondre aux besoins exprimés.

En 2016, pour la première fois, en amont de la réunion inter-associative sur le choix des denrées, la Croix-Rouge a organisé une étude en ligne pour connaître les besoins des bénéficiaires de 7 délégations départementales (les départements français pour lesquels les denrées FEAD sont directement livrées aux entrepôts de la Croix-Rouge). L'étude a mis en évidence les produits les plus importants pour les bénéficiaires (pâtes, café, huile, steak haché, poisson blanc) et au contraire, ceux les moins plébiscités (cassoulet, compotes, lentilles). Les répondants avaient également la possibilité de proposer des produits qu'ils aimeraient bien voir proposer (légumes en conserve, farine et produits petit déjeuner).

A la FFBA, les « besoins des bénéficiaires » ont été, quant à eux, sondés grâce à une enquête réalisée pour la FFBA par Ipsos en 2014 auprès de 743 bénéficiaires d'associations partenaires. Selon cette enquête, les bénéficiaires, lorsqu'ils ont le choix, prennent d'abord des féculents et des protéines (viandes, poissons, œufs). De plus, la cherté des produits est le premier critère de choix, suivi de la facilité de conservation.

Ces enquêtes soulignent des tendances (besoins de produits protéinés, de produits de base, et à l'inverse, de produits « chers », etc.) Mais au-delà des conditions dans lesquelles les enquêtes sont réalisées, leurs résultats peuvent difficilement être agrégés et surtout, **montrent davantage la multiplicité et la diversité des besoins des bénéficiaires qu'ils ne permettent réellement d'avoir une vision précise des produits à privilégier.**

En effet, la demande des bénéficiaires est globalement difficile à appréhender en raison de l'hétérogénéité des publics qui recourent à l'aide alimentaire. Cette hétérogénéité s'exprime à différents niveaux :

- **Dans les profils des ménages, tant en termes de composition familiale, d'âge, que de conditions de vie.** Les études disponibles¹⁵ montrent qu'il n'existe pas réellement de profil « type » pour les personnes bénéficiant de l'aide alimentaire, tant au niveau du contexte

¹⁵ « Alimentation et état nutritionnel des bénéficiaires de l'aide alimentaire ». Etude Abena 2011-2012 et évolutions depuis 2004-2005. Mars 2013.

de vie que de l'âge (bébé, enfant, adolescent, étudiant, adulte, personne âgée...). La figure du bénéficiaire peut ainsi aller de l'étudiant sans ressources au ménage sans-papiers en passant par l'allocataire de minima social, les études montrant plus globalement un élargissement des publics accueillis en lien avec l'évolution des formes de pauvreté¹⁶. Les conditions de vie diffèrent en fonction des profils : les bénéficiaires peuvent être logés, à la rue ou hébergés ; ils disposeront donc de capacités variables à préparer les aliments et, partant, de besoins différenciés en denrées (denrées brutes pour les uns, plats cuisinés pour les autres).

- **Dans le degré de dépendance des ménages à l'aide alimentaire** : l'enquête Abena 2005 distingue ainsi plusieurs profils types de ménages, qui vont de la dépendance « exclusive » à l'aide alimentaire (ménages sans papiers par exemple) aux profils de ménages pour lesquels l'aide alimentaire constitue un soutien, un complément permettant de réaliser des économies, en passant par les ménages pour lesquels l'aide alimentaire représente une « assistance », pour lesquels l'aide alimentaire constitue la composante prépondérante de l'alimentation¹⁷. En fonction de leur degré de dépendance et de leurs capacités à s'approvisionner par ailleurs, les besoins des publics en matière de denrées distribuées seront différents, la question de l'équilibre nutritionnel et de la diversité des denrées proposées étant un enjeu d'autant plus fort pour les personnes exclusivement dépendantes de l'aide alimentaire.
- **Dans les habitudes culturelles qui sous-tendent les pratiques alimentaires** : ces pratiques varient en fonction de la composition des ménages (personnes isolées, familles, etc.) mais aussi en fonction de pratiques culturelles ou religieuses qui influent d'une part, sur la capacité des ménages à s'alimenter avec les denrées proposées (certaines étant difficilement appropriables par des ménages migrants, par exemple), mais aussi sur la demande ou, au contraire, le rejet de certaines denrées. Ainsi, certaines associations soulignent la désaffection croissante d'une partie des ménages accueillis à l'égard des produits carnés.

L'exemple de deux associations locales fournies par une Banque Alimentaire départementale montre la diversité des publics accueillis, qui se répercute sur les pratiques alimentaires et, in fine, sur les besoins en matière de denrées. Une association locale accueille ainsi uniquement des familles étrangères, sans papiers, non éligibles au RSA. La moitié des bénéficiaires proviennent de pays d'Afrique, l'autre moitié de l'Est européen ou des pays du Caucase ; certains sont hébergés en CADA, d'autres chez des amis, en hôtel ou au CIO. Une partie des bénéficiaires, d'origine africaine, ont des demandes très spécifiques concernant les produits consommés :

« Les bénéficiaires africains demandent beaucoup de produits de base : huile, riz, oignons, lait UHT. C'est lié aux habitudes alimentaires des Africains. Ils n'aiment pas trop la viande rouge, ni les légumes frais. Par contre, les bénéficiaires originaires de l'Est ne formulent pas beaucoup de demandes. » (Association locale)

¹⁶ « Etude nationale sur le profil des bénéficiaires de l'aide alimentaire auprès des CCAS et partenaires – Rapport d'analyses du volet quantitatif 'Bénéficiaires' », IPSOS / FFBA, 31 octobre 2012. « Baromètre de l'action sociale locale 2014 – l'évolution de la précarité telle qu'elle est perçue par les CCAS ». Unccas. Octobre 2014.

¹⁷ C. César, « Etude Abena 2004-2005. Comportements alimentaires et situation de pauvreté. Aspects socio-anthropologiques de l'alimentation des personnes recourant à l'aide alimentaire en France », Institut de veille sanitaire / Université de Paris-13 / Conservatoire national des arts et métiers, 2007.

En contrepoint, une autre association locale, également fournie par la Banque Alimentaire départementale, accueille un public beaucoup plus diversifié : chômeurs, retraités, familles et femmes seules avec enfants... Selon la responsable de la structure, ces publics n'émettent cependant pas de demandes spécifiques concernant les denrées distribuées.

De manière globale, les structures locales interrogées indiquent en effet que **la demande des publics est rarement explicite et exprimée**. Ce phénomène, également observé dans le cadre d'une étude précédente¹⁸, semble lié au fait que les personnes accueillies, ayant intégré leur statut de bénéficiaires d'une aide gratuite, s'estiment peu légitimes à émettre des remarques et des demandes précises concernant les denrées distribuées, allant parfois jusqu'à accepter des denrées qu'ils ne consommeront pas. Leurs besoins s'expriment donc « à la marge », de manière diffuse (« *on s'est aperçu qu'ils jetaient* », confie une structure locale) et sont plus ou moins bien captés et identifiés par les bénévoles des centres de distribution.

2. Un enjeu : s'adapter en continu aux fluctuations de la demande et assurer la diversité des denrées dans le temps

Dans ce contexte, l'appréciation précise des denrées susceptibles de correspondre aux besoins des bénéficiaires est une démarche compliquée. A l'exception des « valeurs sûres » que sont les produits de base, toute denrée est susceptible de correspondre aux besoins de certains publics et non à d'autres. Certains produits présentent à cet égard une plus grande complexité, par exemple les plats cuisinés. Pour les associations, ce sont des produits plus « risqués » que les produits non élaborés, ceux qui sont le plus susceptibles de ne « pas marcher » auprès des publics ; or, ce sont néanmoins des produits nécessaires car tous les ménages ne sont pas en mesure de préparer des repas. **La demande concernant ce type de produits peut donc s'avérer fluctuante, occasionnant pour les réseaux des tâtonnements et des réajustements en continu :**

« Sur les produits non transformés, on a moins de risques... mais pourtant, il nous faut des plats cuisinés, il y a un besoin car beaucoup de personnes accueillies sont des personnes seules. Une année, nous avons décidé de ne plus faire de plats cuisinés, mais l'année suivante, on en a remis car tout le monde nous en réclamait. » (Réseau national)

Pour pallier à ces difficultés, certaines associations comme les Restos du Cœur ont la possibilité de « tester » des produits par le biais de leurs opérations d'achats. Une quantité limitée d'un produit peut ainsi être commandée, puis évaluée.

Mais si la question du type de denrées est importante, l'enjeu lié à la « prédominance » de certains produits dans les centres de distribution est également un point essentiel pour les associations. En effet, toute surreprésentation d'un certain type de denrée (en raison d'un afflux massif lié à un don spécifique, par exemple, ou d'une livraison resserrée) peut se traduire par un phénomène de rejet de la part des bénéficiaires.

¹⁸ DGCS, « Etude sur les modalités de distribution de l'aide alimentaire et l'accompagnement aux personnes proposé dans ce cadre », Fors-Recherche sociale, novembre 2016.

« Les produits qui marchent mal, ce sont soit les produits trop sophistiqués, que les bénéficiaires ne connaissent pas ; soit certains fruits et légumes, par exemple quand il y a de grandes quantités de choux-fleurs de retrait, difficiles à écouler ; soit des produits dont le conditionnement est inadapté (par exemple les betteraves cuites conditionnées dans des emballages de 4kg : impossibles à écouler). C'est pourquoi on doit parfois refuser certains dons. » (Antenne locale)

« Si on a trop de quantité sur un produit, à un moment, il y a un rejet. Alors on l'arrête, et l'année d'après, on nous le réclame. Chaque produit a son seuil, on ne peut jamais savoir... Tout produit est susceptible de plaire, mais quand il y en a trop... » (Réseau national)

L'objectif des associations est donc double : il s'agit non seulement de pouvoir proposer une diversité de denrées susceptibles de répondre à la plus large palette des besoins, mais aussi que **cette diversité de produits soit assurée de façon homogène et lissée dans le temps, afin d'éviter les phénomènes de « saturation »** des centres de distribution avec un type de denrée spécifique à un moment donné.

B. Les niveaux de contraintes et aléas relatifs aux différentes sources d'approvisionnement des réseaux associatifs

Les 4 têtes de réseau s'approvisionnent auprès de différentes sources : les produits achetés au titre du FEAD, les produits ramassés auprès des enseignes de la grande distribution, les produits collectés auprès des industriels et producteurs implantés sur le territoire (donnant lieu ou non à la signature d'une convention), les produits collectés auprès des particuliers, et les produits achetés.

Au sein de ces différentes sources d'approvisionnement, la part du FEAD est très variable : ainsi, les denrées du FEAD représentent en moyenne entre 20% et 25% des denrées proposées par les Banques Alimentaires, les Restos du Cœur et la Croix-Rouge, et jusqu'à 45% des denrées distribuées par le Secours Populaire¹⁹.

L'articulation et le poids des différentes sources d'approvisionnement des réseaux impactent directement le choix des denrées commandées au titre du FEAD. En effet, si les denrées du FEAD ne représentent qu'un élément du panier final du consommateur, cet élément occupera une place plus ou moins prépondérante en fonction des capacités des ménages à s'approvisionner par ailleurs (cf. chapitre précédent), mais aussi des capacités des associations à compléter ces denrées par d'autres sources.

Or, ces différentes sources d'approvisionnement sont inégalement mobilisables par les réseaux, mais surtout, ne présentent pas les mêmes caractéristiques. Outre leurs poids différenciés en fonction des associations, elles s'avèrent ainsi plus ou moins aléatoires, « anticipables » et donc maîtrisables dans le cadre de l'approvisionnement des centres de distribution.

¹⁹ Source : rapports d'activité des réseaux et entretiens avec les responsables des réseaux

1. Les collectes et les dons : une fonction essentielle mais une source d'approvisionnement incertaine, fluctuante et inégale selon les territoires

Les opérations de collecte et les dons des agriculteurs et des industriels permettent aux associations d'augmenter le volume de denrées distribuées, mais elles permettent également de diversifier leur gamme de denrées par des produits frais, des fruits et légumes, et des produits spécifiques à certains publics (ex. produits bébés).

« Sur les ramasses et les collectes, on cible plutôt les produits frais qu'on ne peut pas gérer à notre niveau, car ils ne se conservent pas. » (Antenne locale)

Notons que pour l'ensemble des réseaux, les opérations de collecte et de ramasse s'organisent à la fois au niveau national, départemental et local.

Ainsi, le réseau des Restos du Cœur conjugue-t-il des opérations de collecte nationale, départementales et des opérations de ramasse organisées au niveau des centres locaux. De même, les structures distributrices locales du Secours populaire (fédérations, comités et antennes) se fournissent à la fois par le biais de collectes qu'ils réalisent sur leur territoire²⁰ (collecte auprès des particuliers, ramasse dans les supermarchés, partenariats avec des producteurs locaux) et, pour les comités et antennes, auprès de la fédération départementale qui met à leur disposition les produits achetés grâce au FEAD et d'autres denrées obtenues dans le cadre de collectes et partenariats noués à l'échelon départemental.

Ces sources d'approvisionnement sont essentielles, aussi les réseaux s'efforcent-ils de les développer. Cependant, la capacité de chaque association à développer les dons et collectes s'avère variable en fonction de plusieurs facteurs propres aux associations :

- **La reconnaissance de l'association dans le champ de l'aide alimentaire et son réseau** : l'image d'une association joue, dans un contexte relativement « concurrentiel », sur sa capacité à développer un réseau de partenariat, certaines associations étant particulièrement bien identifiées dans le champ de l'aide alimentaire.
- **La capacité de chaque réseau à stocker les denrées recueillies** : pour la Croix-Rouge, par exemple, la diversification des sources d'approvisionnement est limitée par le manque de capacités de stockage de la plateforme logistique nationale (du moins, jusqu'en septembre 2016, date à laquelle la Croix-Rouge a ouvert son propre entrepôt situé à Pantin). Les Banques Alimentaires peuvent compter sur leurs 102 entrepôts départementaux. Les Restos du Cœur disposent, quant à eux, de 18 entrepôts nationaux et de 109 entrepôts départementaux.
- **Les moyens humains et matériels disponibles pour collecter, transporter et trier les denrées** : au Secours Populaire, par exemple, l'aide alimentaire ne représente qu'une partie de l'activité et les moyens alloués à la prospection dépendent des moyens humains et du budget de chaque entité (fédération, comité, antenne). De même, les moyens logistiques

²⁰ A noter qu'au Secours Populaire, la collecte est « territorialisée » : en théorie, chaque comité collecte uniquement dans son périmètre d'intervention, tandis que la fédération collecte sur les territoires non couverts par un comité.

(transport et stockage) sont très variables entre les territoires et les structures, avec un impact significatif sur leur capacité à collecter et à constituer des stocks. A l'inverse, dans leur dossier de candidature au FEAD, les Restos du Cœur indiquent quant à eux que « *le professionnalisme et le maillage de la chaîne logistique permettent de récupérer des volumes importants et de les redistribuer* ».

Compte tenu de ces facteurs, les capacités des réseaux à augmenter la part des dons et denrées collectées est variable. Leur part dans les denrées distribuées est donc très différente entre associations, comme l'indique le tableau suivant²¹.

	Restos du Cœur	FFBA	Secours populaire	Croix-Rouge Française
Part des denrées issues de dons et collectes	34%	76%	NC	14%

La Fédération Française des Banques Alimentaires dispose de partenariats privilégiés avec les industries agroalimentaires et la grande distribution, ce qui lui permet de bénéficier d'une part importante de dons (62% de ses approvisionnements). La plupart des partenariats sont cependant établis au niveau local, quelques-uns au niveau national (ex. Pomona, Bigard, Intermarché...).

Les Restos du Cœur se sont aussi engagés ces dernières années dans une stratégie de diversification des sources d'approvisionnement qui a permis d'augmenter la part des dons en nature dans le système d'approvisionnement, par le développement des dons agricoles (essentiellement pour le lait et les œufs), les opérations de ramasse et la collecte annuelle.

Cependant, quels que soient les efforts réalisés pour diversifier les sources d'approvisionnement, celles-ci demeurent aléatoires et incertaines : combien de denrées seront collectées par ce biais ? Quelles denrées ? Et quelle qualité des produits ?

« *On n'est jamais sûrs des lendemains, il faut rester vigilants.* » (Réseau national)

« *La ramasse, c'est du don, donc c'est difficile à prévoir et à gérer, quand il s'agit de denrées en nature.* » (Réseau national)

« *On a des conventions nationales, qui sont ensuite mises en œuvre au niveau local où les bénévoles négocient avec les enseignes, c'est donc plus ou moins réguliers. Et puis on a des dons qui sont plus ponctuels, on ne peut pas vraiment prévoir, ce sont plutôt les industriels ou les partenaires qui nous sollicitent.* » (Réseau national)

Il est en effet difficile de prévoir quelles denrées seront ramassées ou données, même si les réseaux s'efforcent d'orienter le choix des produits collectés en formulant des demandes plus précises et en « travaillant » les opérations de ramasses : « *dans les ramasses, on essaie d'augmenter le nombre de magasins partenaires et de travailler avec les magasins pour qu'ils entendent nos besoins. La ramasse est réfléchie, travaillée avec plusieurs services.* » (Réseau national). Pour orienter les dons vers les familles de produits qui lui font le plus défaut, la FFBA établit un « camembert » des denrées

²¹ Source : rapports d'activité des réseaux et entretiens avec les responsables des réseaux

distribuées en fonction de leur famille (féculents, fruits et légumes...) et le compare avec le « camembert idéal » établi par les pouvoirs publics.

La masse et le type de denrées ramassées demeurent au final peu prévisibles car elles varient en fonction de multiples facteurs. Par exemple, un événement spécifique peut contribuer à augmenter ponctuellement le volume de denrées recueillies (l'anniversaire de l'association par exemple). De même, les dons des agriculteurs se développent (grâce aux exonérations fiscales), mais la quantité et les types de produits donnés sont difficiles à anticiper (l'embargo sur la Russie aurait suscité un afflux de dons de fruits et légumes en 2016).

En revanche, si les conventions de partenariat sont de plus en plus fréquentes avec l'industrie agro-alimentaire, l'engagement des industriels reste « de principe » et, à moins qu'il ne s'agisse d'un mécénat (mécènes qui s'engagent soit en quantité, soit en valeur), les dons demeurent très aléatoires. En outre, les marchandises recueillies via les opérations de ramasses /dons varient en fonction des pratiques de vente de la grande distribution, qui évoluent parfois dans le sens d'une restriction des dons aux associations :

« Il y a des choses qui étaient jetées auparavant et qui ne le sont plus, par exemple les fruits et légumes moches. » (Réseau national)

« La nouvelle loi a eu un effet pervers pour nous en milieu rural, les supermarchés ont un rayon où ils cassent les prix et ne nous donnent plus rien. » (Antenne locale)

Par ailleurs, **la capacité d'un centre local à générer et collecter des dons est très différente d'un centre à l'autre, car elle dépend du nombre d'enseignes présentes sur un territoire, certains sites étant moins bien pourvus sur ce plan.** Certains réseaux associatifs peuvent engager les moyens nécessaires à une « redistribution » des dons entre différents centres. C'est le cas de la FFBA, qui peut réguler les carences du réseau : si une Banque Alimentaire reçoit un produit en grande quantité, elle transmet l'information à la FFBA qui se charge de le proposer aux autres Banques Alimentaires. Cependant, de telles opérations nécessitent des moyens de transport, ne peuvent s'effectuer que dans un périmètre limité, et requièrent une forte réactivité pour certains produits dont les DDM sont très resserrées.

Enfin, **le type et la qualité des denrées obtenues par le biais des dons sont peu maîtrisés.** Par exemple, de grandes quantités d'un seul type de fruit et/ou légume peuvent être obtenues lors d'une opération de retrait, ce qui génère ensuite le phénomène de « saturation » des centres de distribution évoqué dans le chapitre précédent. Pour d'autres produits, comme la viande, les dons demeurent à l'inverse peu importants et concernent des produits à DLC très courte, nécessitant une distribution très rapide et qui sont parfois de mauvaise qualité.

« Actuellement, 35 000 T de produits des antennes locales proviennent des GMS, avec des DLC de 24 à 48h. Les GMS ne donnent pas beaucoup de protéines, car c'est ce qu'il y a de plus cher ; les industriels préfèrent les brader plutôt que les donner. Du coup les antennes locales ont beaucoup de produits en DLC courte et de mauvaise qualité. » (Antenne locale)

2. Les produits du FEAD : une source d'approvisionnement relativement stable

Le FEAD est largement reconnu par les associations d'aide alimentaire comme une source plus stable que les dons et collectes, et donc plus fiable et plus maniable pour établir des prévisions. Le FEAD sert ainsi « d'outil de régulation » pour compenser l'instabilité des autres sources et constituer une base certaine de distribution.

« Le FEAD, c'est un socle de base : on sait que ces produits, on les tiendra. Les produits sont calibrés, on connaît les conditionnements, les DLC sont longues. Et on nous propose un choix, alors qu'au niveau de la ramasse (qui représente 50 % des produits), on est spectateur : on ne peut pas les orienter, et ça peut donc être redondant avec le FEAD. » (Antenne locale)

« Le FEAD est un outil fantastique de régulation d'année en année. » (Réseau national)

Or, le FEAD comporte lui aussi ses aléas, liés principalement au fait que les quantités reçues peuvent ne pas correspondre aux estimations des associations, à cause de la variation des prix entre le moment où sont faites les commandes et le moment où les soumissionnaires répondent à l'appel d'offres.

En effet, pour avoir une idée du tonnage qu'elles peuvent atteindre avec leur dotation, **les associations se fondent sur un prix estimé à un instant T**. Ces estimations sont réalisées en interne, en fonction des prix de l'année précédente et des fluctuations de l'année écoulée.

L'estimation de la quantité de denrées susceptible d'être obtenue est un exercice aléatoire dont l'impact est loin d'être négligeable. Si le prix est sous-estimé, les associations recevront une quantité moindre de produits, et inversement. Ces sur- ou sous-estimations engendrent des difficultés de gestion et de stockage pour les associations et influent sur leur capacité à établir une stratégie d'approvisionnement permettant de répondre aux besoins des personnes et/ou d'assurer la composition d'un panier alimentaire équilibré. Si les associations savent précisément quels produits leur seront fournis au titre du FEAD, une part d'incertitude demeure quant à la quantité finalement reçue pour chacun de ces produits :

« Les fédérations font leur choix, en fonction de leur budget, dans la liste établie avec la DGCS et la DGAL, et sur laquelle nous indiquons un prix. Mais les prix fixés par les attributaires des marchés déterminent la quantité reçue, alors que le marché est passé presque six mois après que les fédérations ont effectué leur précommande. En conséquence, sur les protéines, nous avons souvent moins que prévu. C'est le cas aussi quand le cours des fruits et légumes s'est mal porté pendant l'été, soit après que nous avons fait notre choix. Le cours du lait est également très variable. A l'inverse, en 2011, nous avons reçu 8 fois plus de lasagnes que ce que nous avons demandé. Cela engendre souvent des difficultés de gestion, stockage et distribution pour nous. » (Réseau national)

« Le tonnage est le résultat du prix au kg que l'appel d'offres aura réussi à négocier. Nous estimons les prix mais parfois, nous sommes au-dessus (du prix de marché, ndlr), du coup nos antennes locales ne commandent pas la quantité qu'elles pourraient avoir avec leur dotation... (...)» (Réseau national)

Pour certains produits, les risques liés aux variations de prix semblent plus importants que d'autres, comme le lait, par exemple. **Et tous les réseaux ne sont pas dotés des mêmes ressources pour anticiper les variations de prix et gérer les difficultés qui en découlent**: si les Restos du Cœur bénéficient d'une expertise liée à l'existence en leur sein d'un pôle d'achats bien structuré, d'autres sont plus démunis. Une demande importante émanait des associations pour être plus fortement accompagnées par FranceAgriMer sur cette question, c'est pourquoi l'organisme intermédiaire a institué en 2016 une réunion d'information réunissant les 4 têtes de réseau pour les informer des principales tendances des marchés des denrées figurant sur la liste 2017.

« Les associations X et Y ont des acheteurs, donc une connaissance du marché que nous n'avons pas. FranceAgriMer nous aide un peu. Cependant, il nous indique uniquement des grandes plages de prix, sur la base des années passées. Et nous avons peu d'infos des fournisseurs sur le marché. » (Réseau national)

« Nous connaissons, donc nous faisons aussi nos choix sur la liste par rapport aux prix des produits. Nous regardons l'évolution des prix sur chaque produit. Nous faisons le calcul et nous sommes sûrs de ne pas être trop déconnectés. Mais d'autres associations n'ont pas cette expertise des prix et naviguent un peu à vue. Quand on fait de l'achat, on a toujours des incertitudes. On sait les produits où les mouvements peuvent être à la hausse ou à la baisse. Il y a des produits risqués, par exemple, si on met trop de budget sur le lait et que les prix baissent, on se retrouve avec des quantités monstrueuses. Si les prix baissent sur des conserves de poisson on en aura plus, mais ça engendrera moins de difficultés. Avoir trop de volume sur des conserves suscite moins de problèmes, car on peut les garder trois ans. Les surgelés au contraire sont assez courts niveau dates. » (Réseau national)

« Le fait d'allouer non pas un volume, mais un budget, c'est compliqué : le calcul est complexe pour nous et très approximatif. Le lait par exemple, c'est une surprise chaque année. Nous aurions besoin d'un soutien, d'un accompagnement de FranceAgriMer, c'est leur expertise puisqu'ils sont issus de la filière agricole. » (Réseau national)

Cependant, selon les capacités de stockage de l'association et ses autres sources d'approvisionnement, le fait de recevoir des quantités imprévues est plus ou moins problématique pour les réseaux interrogés. Si le Secours Populaire Français déplore les coûts importants de stockage qu'un afflux imprévu de produits peut engendrer, l'association s'est organisée à l'échelle nationale et départementale pour gérer ces situations : elle a progressivement développé un système de rétrocession entre fédérations proches géographiquement, afin de limiter les frais de transports. La Croix-Rouge, en revanche, indique que le fait de recevoir plus de quantités que prévu signifie aussi, in fine, de devoir les écouler auprès des bénéficiaires.

« Nous avons toujours en dessous de ce que l'on souhaiterait avoir, au global. Donc si c'est trop, c'est pas grave : c'est une bonne surprise ! C'est à nous de trouver des solutions, même si elles coûtent cher. En ce moment, par exemple, on a 3 000 palettes dans des locaux extérieurs, ce qui nous coûte 25 000 euros par mois. » (Antenne locale)

« Il y a de grosses variations entre la demande exprimée et les produits reçus, ou bien tout arrive sur une période très courte. Dans ces cas, nous gérons très tôt la rétrocession entre

fédérations, au profit de celles qui font plus d'aide alimentaire ou qui ont eu moins. » (Réseau national)

« Nous avons eu 1,5 fois ce que nous avions estimé. Donc nous allons devoir les écouler, ça veut dire qu'on va devoir premièrement gérer le stockage, les écouler avant la DLC et donc dans la chaîne on va « forcer » les bénéficiaires à en prendre. » (Réseau national)

3. Les achats directs : une source d'approvisionnement précieuse, mais dont bénéficient inégalement les associations

Enfin, la dernière source d'approvisionnement des associations réside dans l'achat direct de denrées. Cette source d'approvisionnement est particulièrement précieuse, car elle est celle sur laquelle les réseaux ont la plus grande marge de manœuvre, tant dans le choix des denrées que dans leur volume.

Néanmoins, elle est très inégalement mise en œuvre puisque, hormis aux Restos du Cœur, elle est résiduelle, voire totalement absente des systèmes d'approvisionnement des autres réseaux. Ainsi, la Croix-Rouge Française n'a pas de politique d'achat au niveau national : ses deux seules sources d'approvisionnement sont les denrées du FEAD et les dons des industriels ou des partenaires, même si les comités locaux peuvent, ponctuellement et selon leurs ressources, faire des achats en cas de besoins. Les Banques Alimentaires, de par leurs statuts, ne peuvent, quant à elles, pas acheter de denrées. Au Secours Populaire Français, les achats représentent une part minimale des approvisionnements et sont plutôt conçus comme un appoint lorsque viennent à manquer les denrées du FEAD.

	Restos du Cœur	FFBA	Secours populaire	Croix-Rouge Française
Part des denrées issues des achats²²	43%	0%	3-4%	0%

Les Restos du Cœur se distinguent donc par une importante capacité d'achats, pour laquelle l'association s'est progressivement structurée, se dotant d'un pôle dédié, d'une expertise en négoce et d'un véritable catalogue de produits. Cela permet à l'association de diversifier considérablement sa gamme de produits et de proposer à ses centres de distribution locaux un catalogue global de 250 à 300 références, au sein duquel les associations commandent ce dont elles ont besoin, en fonction de leurs besoins.

Les achats s'orientent en priorité vers les protéines et les produits frais, dans la mesure où ces produits peuvent difficilement être obtenus via le FEAD. Ils concernent donc les fruits et légumes, les laitages et yaourts ainsi que les œufs.

²² Source : rapports d'activité des réseaux et entretiens avec les responsables des réseaux

C. La liste du FEAD : une diversité de denrées permettant de pallier l'hétérogénéité et les carences des systèmes d'approvisionnements locaux

Les différentes sources d'approvisionnement des associations sont marquées par une forme d'incertitude et d'imprévisibilité. Par ailleurs, elles sont localement très hétérogènes d'un centre de distribution à l'autre, dans la mesure où les associations sont (à l'exception des Restos du Cœur) très décentralisées et où les capacités des centres à activer différents leviers d'approvisionnements dépendent des configurations locales.

Si la part du FEAD dans les approvisionnements diffère entre les 4 têtes de réseau, elle varie tout aussi fortement entre les centres de distribution d'un même réseau.

Au Secours Populaire, la part du FEAD dans les approvisionnements des centres locaux peut varier de 20 à 80% selon les territoires. Gérées de façon décentralisée au niveau des fédérations départementales, les denrées du FEAD permettent en effet de **compenser les déséquilibres existants entre les comités locaux et les antennes**, et de rééquilibrer le nombre et le type de produits proposés dans chaque centre au regard des besoins et du nombre de bénéficiaires accueillis.

« Nous avons des comités dans des villes où il y a plein de grandes surfaces, et qui récupèrent donc plein de dons, et d'autres qui n'ont qu'une supérette. Donc nous essayons de rééquilibrer lorsque nous distribuons les produits du FEAD et de la collecte, en favorisant les structures qui ont plus de difficulté à collecter localement. » (Antenne locale)

Des variations similaires s'observent au sein des unités locales du réseau de la Croix-Rouge. Dans le Tarn-et-Garonne, par exemple, la diversification des sources d'approvisionnement se fait à l'échelle des unités locales, l'entrepôt départemental stockant uniquement les denrées FEAD. Les compléments provenant d'autres sources sont donc très variables d'une unité locale à l'autre, pouvant aller de 25% à 30% à parfois 0% (et donc 100% de denrées FEAD, éventuellement complétées par des achats auprès de la Banque Alimentaire du département voisin tous les 15 jours pour les produits frais et les légumes).

« Nous sommes dans une petite ville en milieu rural, il n'y a qu'un supermarché à proximité et il refuse la ramasse. Parfois, on va également à la Banque Alimentaire dans le département voisin, où l'on achète des denrées sur nos fonds propres, surtout des fruits et légumes et du frais (yaourt, etc.). Le FEAD c'est 90% de la distribution, heureusement qu'on a ça » (Antenne locale)

De façon transversale, l'exemple de la Banque Alimentaire du Loiret présenté ci-dessous montre comment s'articulent les différentes sources d'approvisionnement au niveau local, et de quelle façon certaines denrées de la liste du FEAD s'inscrivent dans ce système local, en complémentarité des autres sources disponibles.

Exemple du système d'approvisionnement de la Banque Alimentaire du Loiret

La BA45 dispose d'un « droit de tirage » de 300 000 € sur la part du FEAD attribuée à la FFBA. **Dans la liste du FEAD, elle a commandé 36 produits sur 43.** Les produits non commandés sont les suivants : lait concentré nature ; sucre en morceaux ; chocolat noir ; galettes type palet breton ; sardines à l'huile ; compote de pomme/bananes ; café moulu. Pour ces produits, la Banque Alimentaire dispose en effet de fournisseurs locaux assez réguliers.

Un grand nombre de plateformes logistiques de l'agro-alimentaire sont implantées dans la région. La Banque Alimentaire jouit donc de possibilités de dons décuplées. **Le FEAD ne représente donc que 18%** de ses approvisionnements.

La ramasse dans les GMS est aussi importante. En 2015, celle-ci a augmenté de 21% par rapport à 2014 pour s'établir à 39% des approvisionnements de la BA45.

Les dons de l'industrie représentent 19% des approvisionnements. Ils ont fortement diminué en 2015, c'est pourquoi la Banque Alimentaire dispose d'un poste de prospecteur (occupé par un bénévole) afin de détecter de nouveaux marchés en amont pour diversifier les sources d'approvisionnement.

La Banque Alimentaire du Loiret souhaiterait travailler avec des producteurs locaux. La difficulté est néanmoins que ceux-ci se débarrassent souvent de très gros volumes, à écouler très vite.

La collecte représente 10% des approvisionnements et les produits de retrait 6% (ceux-ci étaient en 2015 essentiellement des pommes, des choux-fleurs, des endives...).

Au final, selon la responsable de la Banque Alimentaire du Loiret : *« Quand on met tout bout à bout, on arrive à quelque chose qui tient à peu près la route. Mais il faut faire avec les aléas. »*

A l'échelle d'une région²³, l'exemple des commandes faites au FEAD par 7 Banques Alimentaires départementales est aussi éclairant. On constate en effet qu'il existe des différences importantes entre les familles de produits commandées par les Banques Alimentaires de cette région, ce qui peut s'expliquer par des sources complémentaires différentes pour chacune d'entre elles.

²³ La FFBA n'a pas souhaité que cette région puisse être identifiée dans le rapport.

	% Matières grasses	% Féculeux	% Produits laitiers	% Sucré/salé	% Fruits/Légumes	% Viande/poissons/œufs (VPO)	% Café	total par BA (kg)
BA 1	5,79%	24,12%	34,39%	6,85%	7,72%	19,68%	1,45%	103 648
BA 2	2,40%	10,30%	69,75%	3,01%	8,13%	5,79%	0,61%	415 948
BA 3	5,26%	9,31%	39,92%	11,10%	19,49%	14,92%	0,00%	63 839
BA 4	2,42%	6,84%	59,78%	6,69%	12,08%	11,50%	0,68%	73 023
BA 5	3,58%	18,71%	58,92%	5,97%	5,89%	5,33%	1,59%	125 600
BA 6	7,61%	6,05%	74,03%	2,46%	4,48%	5,37%	0,00%	223 296
BA 7	3,40%	8,30%	66,47%	4,90%	6,99%	8,73%	1,21%	206 100
Total région	4,10%	10,97%	63,66%	4,52%	7,83%	8,18%	0,74%	1 211 454

La diversité des denrées disponibles par le FEAD permet donc les ajustements locaux. Au Secours Populaire, les différentes stratégies d'approvisionnement mises en œuvre par les fédérations départementales conduisent l'association nationale à se positionner en faveur d'une liste la plus large possible en termes de références. L'objectif est de donner accès aux fédérations à une gamme de produits diversifiée leur permettant de construire une stratégie adaptée à leurs besoins et leurs moyens : la liste du FEAD doit « *permettre à toutes les fédérations de faire leur choix en fonction de leur budget et de manière à répondre à leurs besoins respectifs.* »

En ce sens, la liste annuelle des denrées du FEAD représente, en quelque sorte, la somme et la synthèse à la fois des besoins locaux au sein des réseaux, mais aussi des besoins propres à chaque association. C'est la raison pour laquelle les associations ne commandent pas toutes le même nombre de produits dans la liste proposée. Pour la campagne 2015, par exemple, aucune association n'a commandé les 42 produits figurant aux marchés (bien qu'au global, tous les 42 produits aient été commandés par l'une ou l'autre association).

« Dans la liste, il faut faire rentrer le tronc commun de toutes les structures et le souhait de chaque structure, sachant qu'aucune des associations ne prend l'intégralité des produits. »
(Réseau national)

	Campagne 2015 (42 produits)	Campagne 2016 (43 produits)
Croix-Rouge	26	20
FFBA	38	43
Restos du Cœur	26	30
Secours Populaire	41	39

Source : DGAL

Quelles que soient leurs capacités à diversifier leurs sources d'approvisionnements et leur organisation, les associations attribuent aux denrées du FEAD le rôle d'un « **socle** » pérenne en fonction duquel s'articuleront par la suite les stratégies visant à compléter ces denrées :

« Les denrées FEAD ne sont pas vraiment articulées aux autres sources d'approvisionnement : c'est plutôt notre base qui est complétée localement selon les

possibilités et bientôt, grâce à notre entrepôt, nous pourrions aussi le faire nationalement. »
(Réseau national)

« En ce qui concerne le développement des dons, ramasse et collectes, nous pouvons influencer là-dessus mais nous subissons pas mal, nous n'avons pas vraiment le choix. Pour nos achats, nous avons le maximum de choix, donc c'est le volant qui nous permet de faire de l'ajustement. Et puis il y a le FEAD, qui nous laisse un peu de choix. Donc nous voyons ce que le FEAD peut nous donner, et une fois que nous avons vu que les dons pouvaient nous donner par ailleurs, nous construisons nos achats à côté pour compléter. » (Réseau national)

D. Un choix qui s'inscrit dans un cadre partagé par les pouvoirs publics

La composition de la liste des denrées fournies au titre du FEAD est certes le résultat d'un arbitrage réalisé par l'Etat et les associations partenaires, mais elle est également encadrée par un certain nombre de principes, tacites ou explicites, posés par les pilotes institutionnels du dispositif.

1. Le principe « d'équilibre nutritionnel » : des produits représentant différentes familles d'aliments

Ces principes renvoient en premier lieu à l'**impératif d'équilibre nutritionnel** et, *in fine*, au rôle des denrées fournies par le FEAD dans le cadre de l'alimentation des bénéficiaires de l'aide alimentaire. Ce principe n'est pas dénué d'ambiguïtés dans la mesure où, s'il est admis que la liste des produits FEAD n'a pas vocation à répondre à l'ensemble des besoins alimentaires des plus démunis ni de répondre à lui seul l'objectif d'équilibre nutritionnel, il est pourtant jugé nécessaire qu'elle incarne, « en théorie », un panier idéal relativement équilibré. A ce titre, **la liste des denrées choisies par les associations doit donc couvrir les différentes familles de produits alimentaires** (viandes et poissons, fruits, épicerie sucrée, etc.).

Le classement des différentes denrées par « grandes familles » de produits semble avoir caractérisé dès l'origine les listes du FEAD. Comme l'a souligné l'examen des listes de denrées commandées ces dernières années (cf. partie précédente), la liste a cependant confirmé au fil des ans son rôle de panier de base équilibré : aux listes plus « hétérogènes » du début des années 2010 se sont donc progressivement substituées des listes « optimisées », en quelque sorte, pour répondre à cet objectif d'équilibre nutritionnel.

Le choix des denrées s'est progressivement inscrit dans le cadre de ces grandes familles d'aliments, la pratique consistant ainsi à modifier chaque année une ou deux références par famille, cette pratique étant d'ailleurs renforcée par le fait de repartir, chaque année, de la liste émise l'année précédente. Cela explique sans doute en partie la faible variation des produits d'une année sur l'autre et leur adaptation « à la marge » afin d'éviter la monotonie alimentaire. Par exemple, entre 2015 et 2016, dans la famille « fruits » qui comprend trois références, la compote de pomme est remplacée par une compote pomme-banane, les oreillons de pêches par des poires au sirop, tandis que

sont conservés les ananas. Dans la famille épicerie sucrée, le chocolat au lait est remplacé par du chocolat noir et les biscuits fourrés par des palets bretons. Etc.

Les règles portant sur le nombre de références par familles se sont par ailleurs précisées. Dans le cadre de l'élaboration de la liste des denrées pour 2017, il a été proposé aux associations une répartition « a priori » du nombre de références par familles de produits, les associations ayant la possibilité d'amender cette répartition sous réserve qu'elle n'invalide pas le principe d'équilibre global du panier.

2. Le souci partagé d'un « juste équilibre » du nombre de références

Un nombre de références ni trop important ni trop limité est également un enjeu majeur à la fois pour des associations et les administrations. Ainsi, un nombre important de denrées différentes constitue une difficulté car :

- il démultiplie les réponses aux appels d'offres et **augmente considérablement le temps et les moyens dédiés à la passation des marchés, à l'analyse des offres²⁴, au suivi de l'exécution du marché et, en miroir, à la réalisation des contrôles de service fait (CSF) à réaliser pour les demandes de remboursement communautaires.** Or, les moyens humains de FranceAgriMer étant limités, l'augmentation du nombre d'offres a un impact négatif sur le calendrier et la mise en œuvre du dispositif dans sa globalité ;

- se traduisant par **davantage de « petits lots »**, il augmente le risque que ces lots ne soient pas pourvus (exemple d'un lot de farine pour la Guyane à 12 000 euros HT non pourvu en 2016), il est économiquement moins avantageux car il ne permet pas d'obtenir les prix les plus intéressants, et interroge également sur l'efficacité du marché si le coût du transport, en particulier vers les DOM-TOM, s'avère supérieur au coût total de la marchandise transportée ;

« Plus on laisse de choix, plus on prend le risque de voir se constituer de petits lots, et plus le risque est grand qu'ils ne soient pas pourvus. » (Réseau national)

- **il alourdit le suivi du marché**, de la certification des dépenses (qui permet d'obtenir le remboursement de l'UE), à la fois pour les associations et les pouvoirs publics. D'autant que le passage du PEAD au FEAD a rehaussé les exigences de *reporting*, pour la DGCS comme pour les associations (par exemple, avec le PEAD, la certification des dépenses n'était pas nécessaire pour chaque lot) ;

« Chaque dossier de paiement, quel que soit le volume, est lourd à traiter car il faut réunir l'ensemble des bons de livraisons papiers, les certifier manuellement un par un, traiter chaque kg d'écart. Plus il y a de dossiers à traiter, plus c'est lourd. La tendance est donc de réduire le nombre d'articles, quand c'est possible. » (Réseau national)

Mais à l'inverse, **un nombre de denrées trop restreint ne va pas sans soulever également certaines difficultés :**

²⁴ FAM estime ainsi à 13000 euros le « temps agent » nécessaire par lot.

- Se traduisant par des lots plus importants, un nombre limité de denrées permet certes d'obtenir des prix et donc des volumes plus intéressants mais au-delà d'un certain seuil, **une taille trop importante des lots limite le nombre de soumissionnaires susceptibles de répondre aux appels d'offre et donc la mise en concurrence des fournisseurs**, voire fait encourir le risque de lots non pourvus (aucun fournisseur n'étant en mesure de se positionner sur des marchés trop importants).
- Elle ne permettrait pas de composer **une base minimale répondant aux besoins des publics, relayés par les structures distributives locales :**

« Si nous n'avions plus que 4 produits dans la liste, ce serait impossible pour nous de répondre aux besoins des publics » (Réseau national)

« Nous avons toujours défendu une liste large, pour avoir un éventail maximal de choix et permettre aux fédérations cet ajustement, et parce qu'il ne s'agit pas uniquement de ne pas mourir de faim (répondre à un besoin vital) mais d'assurer un certain équilibre alimentaire. » (Réseau national)

- Elle se **traduirait par des quantités trop importantes de certains produits**, difficiles à écouler ensuite :

« Si la liste était réduite à 10 produits, nous aurions de gros volumes sur peu de références et nous serions en difficulté. Si nous avons trop de volume, le produit devient trop important dans la gamme, il y a un afflux dans le réseau et il ne faut pas que l'on dépasse un certain seuil. En accompagnement, on pourrait se dire « on ne va prendre que des pâtes », mais on en aurait des milliers de tonnes et les gens ne mangeront que des pâtes. » (Réseau national)

Ainsi, la question de la volumétrie et du nombre de lots, indirectement liée au nombre de références, représentent un enjeu important tant en termes de marchés publics qu'en termes de suivi du programme : *« il ne faut pas avoir de trop grosses, ni de trop petites quantités »* (administration). Cependant, **de même que la multiplicité des facteurs en jeu rend difficile la définition d'un seuil financier en deçà duquel un lot encoure le risque de ne pas être pourvu, le nombre « idéal » de références de la liste permettant d'optimiser la gestion des marchés publics n'est pas précisément établi.** Il faudrait en effet, pour cela, réaliser une analyse des marchés relativement complexe et détaillée, portant sur divers types de denrées.

Au final, **la question du « juste équilibre » du nombre de références représente un enjeu aussi bien pour les associations que pour les administrations publiques.** L'objectif partagé par toutes les associations et par les pouvoirs publics est donc que la liste comporte une diversité suffisante de produits afin de répondre à la diversité des besoins, même s'il ne s'agit pas d'en démultiplier les références. En effet, le souci d'optimiser l'efficacité économique du dispositif, mais aussi les difficultés qui pourraient résulter d'un nombre trop large ou, au contraire, trop restreint de références dans la liste du FEAD semble partagé avec les autorités administratrices du FEAD.

Partie 2 - Analyse comparée du système de choix des denrées dans le cadre du FEAD dans 5 pays européens et d'un système d'aide alimentaire hors FEAD

I. La mise en œuvre du FEAD dans les états membres de l'UE

A. Synthèse des systèmes européens de mise en œuvre du FEAD

Une analyse transversale des modalités de mise en œuvre du FEAD dans les Etats membres de l'Union européenne permet de dégager plusieurs éléments. On constate en premier lieu qu'à peu d'exceptions près, ce sont des ministères sociaux qui font office d'autorité de gestion, ce qui indique que le changement d'orientation du PEAD au FEAD au sein des postes de dépenses européens s'est traduit également au niveau national. De plus, un peu moins de la moitié des pays a désigné un organisme intermédiaire.

Le choix d'orientation du fonds, quant à lui, est souvent révélateur de la stratégie nationale en matière d'aide alimentaire. En effet, les sept pays qui étaient opposés à l'instauration du FEAD lors des débats préalables ont majoritairement choisi de ne financer que des mesures d'accompagnement ou du soutien matériel – à l'exception du Royaume-Uni, qui néanmoins ne finance qu'un programme à budget limité dans les écoles, et de la République Tchèque. Ainsi, dans ces pays, l'Etat n'intervient pas - ou de manière marginale – dans l'organisation et le financement de l'aide alimentaire, qui est du ressort uniquement associatif.

Les autres pays ont majoritairement choisi d'affecter le fonds à la fois à l'aide alimentaire et à l'aide matérielle. Seuls sept pays ont fait le choix, comme la France, d'affecter le FEAD uniquement à l'aide alimentaire.

Le tableau ci-dessous résume quel(s) type(s) d'action(s) les états membres ont choisi de financer avec le FEAD :

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

Les budgets FEAD sont très disparates²⁵ : la plus grosse enveloppe (en comptant la contribution nationale) est de 788,9 M€ (en Italie) tandis que les plus petites sont de 4,6 M€ (Royaume-Uni, Pays-Bas, Danemark, Chypre, Malte, Luxembourg). Les pays qui destinent le FEAD en partie ou exclusivement à l'aide alimentaire disposent en général d'un budget plus important que ceux qui ne l'affectent qu'à l'aide matérielle ou à l'accompagnement, mais les différences en termes absolus s'expliquent principalement par les disparités en termes de démographie et de taux de pauvreté.

En ce qui concerne les Etats membres qui destinent, en partie ou exclusivement, le FEAD à l'aide alimentaire, les organisations partenaires des autorités de gestion sont, le plus souvent, des associations, mais dans plusieurs pays des collectivités aussi peuvent être partenaires du programme en collaboration avec une association, ou, plus rarement, seules. **La procédure d'achat des denrées est, cependant, centralisée dans la plupart des pays et passe par des marchés publics.** Quant au nombre de produits acquis avec le FEAD, il est compris, dans les pays où cette information était disponible, **entre 10 et 20 produits**. Les seules exceptions sont la République Tchèque, qui envisage de fournir un colis de 41 denrées, et la Slovaquie, qui n'en distribue que 5.

L'organisation de l'achat des denrées et de leur distribution n'est donc pas, dans la plupart des pays, radicalement différente qu'en France, or l'on constate que la France est le seul pays jusqu'à présent (la République Tchèque n'ayant pas encore commencé sa campagne d'achats, cf fiche pays) qui acquiert plus de 30 produits avec le FEAD.

B. Données de cadrage sur les 6 pays européens enquêtés

Six pays européens ont été sélectionnés dans le cadre de la mission, afin de faire l'objet d'une analyse comparée : l'Italie, l'Espagne, la Belgique, la Finlande et la République Tchèque, parmi les pays destinant tout ou partie de leur enveloppe à l'aide alimentaire ; et l'Allemagne pour illustrer une modalité de fonctionnement de l'aide alimentaire hors FEAD.

L'Espagne et l'Italie sont des pays dont l'enveloppe budgétaire globale du FEAD est comparable à la France, l'Italie disposant du budget FEAD le plus important en Europe. L'Espagne a fait le choix d'affecter le fonds à l'aide alimentaire exclusivement, alors que l'Italie a choisi de le répartir entre aide alimentaire et aide matérielle. L'Italie, la France et l'Espagne disposent, pour l'aide alimentaire, d'un budget annuel compris entre 70 et 100 millions d'euros. Le nombre de bénéficiaires apparaît très inégal entre ces pays : bien supérieur en France (4,8 millions), il comprend cependant l'ensemble des bénéficiaires de l'aide alimentaire, alors que l'Espagne et l'Italie comptabilisent uniquement les bénéficiaires du FEAD.

La Belgique, pays « intermédiaire », dispose d'une enveloppe globale FEAD de 73,8 millions d'euros. Le budget annuel dédié à l'aide alimentaire est d'environ 12 millions d'euros.

La Finlande et la République Tchèque disposent d'un budget global FEAD nettement moins élevé (de l'ordre de 22 à 23 millions d'euros). La République Tchèque a fait le choix de répartir son enveloppe entre l'aide alimentaire et l'aide matérielle : son budget annuel consacré à l'aide alimentaire

²⁵ Cf. tableau récapitulatif des données clés par pays, en annexe du rapport.

est donc moins élevé (1 million d'euros) qu'en Finlande, pays dans lequel le FEAD est entièrement consacré à l'aide alimentaire (3 millions d'euros).

L'Allemagne, pays « tiers » dans le cadre de notre échantillon, a fait le choix de ne pas financer l'aide alimentaire *via* le FEAD. L'enveloppe du FEAD (92,8 millions d'euros) est entièrement affectée au financement de mesures d'accompagnement.

Le tableau ci-dessous²⁶ synthétise, pour chacun des pays européens sélectionnés et pour la France, les principales données concernant la mise en œuvre du FEAD.

Pays	Financements européens totaux	Co-financements nationaux totaux	Budget total FEAD	Affectation de l'aide	Budget annuel total dédié à l'aide alimentaire	Nb estimé de bénéficiaires de l'aide alimentaire
Italie	670,6 M€	118,3 M€	788,9 M€	Aide alimentaire et matérielle	71,5 M€ par an	2,8 millions (bénéficiaires du FEAD)
Espagne	563,4 M€	99,4 M€	662,8 M€	Aide alimentaire	89 M€ à 100 M€ par an	1,6 millions (bénéficiaires du FEAD)
France	499,3 M€	88 M€	587,4 M€	Aide alimentaire	79 M€ à 88 M€ par an	4,8 millions (source : DGCS 2017)
Belgique	73,8 M€	14,4 M€	88,2 M€	Aide alimentaire	12 M€ à 13 M€ par an	300 000 à 400 000 (selon les calculs)
Rép. Tchèque	23,3 M€	4,1 M€	27,4 M€	Aide alimentaire et matérielle	1M€ par an environ	50 000 environ
Finlande	22,5 M€	4 M€	26,5 M€	Aide alimentaire	3 M€ à 4 M€ par an	NC
Allemagne	78,9 M€	13,9 M€	92,8 M€	Mesures d'accompagnement	/	/

²⁶ Source : Programmes opérationnels et Rapports d'activités annuels du FEAD.

II. Les denrées choisies au titre du FEAD dans les pays enquêtés

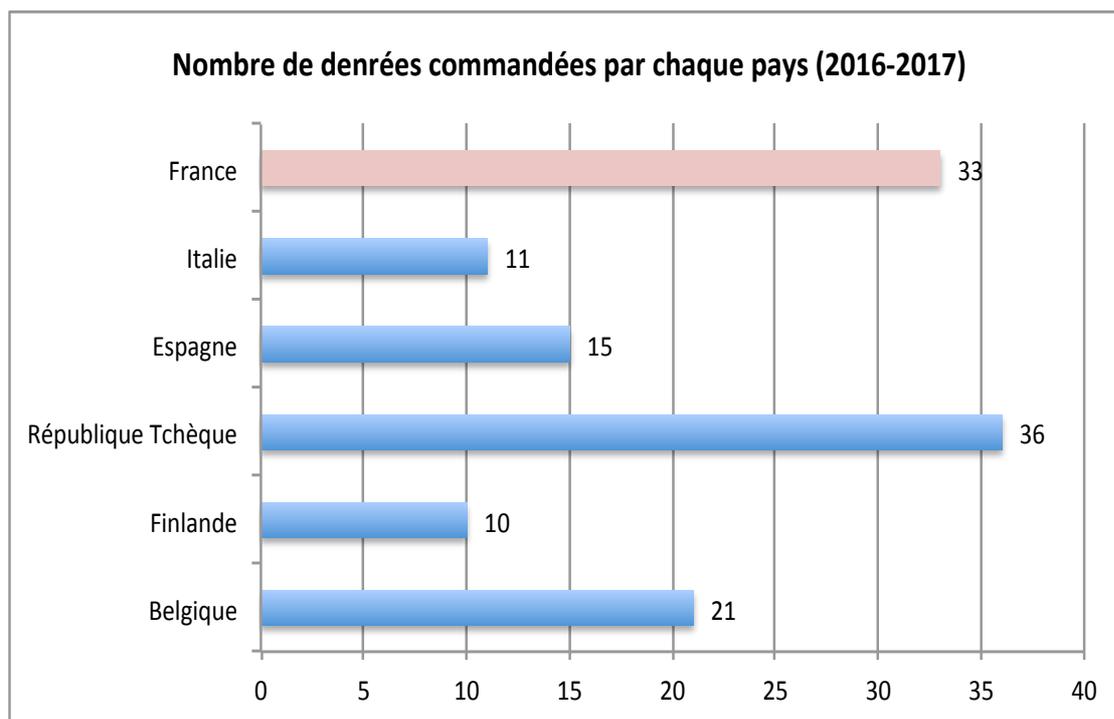
A l'issue de la première phase de l'étude, une pré-sélection de 9 pays a été proposée au comité de pilotage par le cabinet : 6 pays destinant le FEAD au moins en partie à l'aide alimentaire, comme en France (Espagne, Italie, République Tchèque, Finlande, Grèce, Belgique), et 3 pays ayant décidé d'orienter le FEAD vers de l'aide matérielle et/ou des mesures d'accompagnement (Allemagne, Danemark, Autriche). Ce choix a été motivé par plusieurs facteurs : pour les pays du premier type, il s'agissait de proposer des Etats dont l'enveloppe FEAD est comparable au budget français, mais aussi quelques « petits » pays, et des stratégies d'achat diversifiées en termes de nombre de références (de 10 à 41). Par ailleurs, pour tous les pays, le choix du cabinet a été orienté par la facilité établie ou supposée à nouer des contacts pour la phase d'enquête *in situ*, afin de pouvoir la réaliser dans les délais impartis.

Parmi ces 9 pays, le comité de pilotage a retenu les 6 pays faisant l'objet de l'analyse qui suit : l'Italie, l'Espagne, la Belgique, la Finlande et la République Tchèque, parmi les pays destinant tout ou partie de leur enveloppe à l'aide alimentaire ; et l'Allemagne pour illustrer une modalité de fonctionnement de l'aide alimentaire hors FEAD.

A. Le nombre de denrées choisies dans chaque pays

Le schéma ci-dessous présente, pour chacun des pays de notre échantillon, le nombre de denrées commandées *via* le FEAD en 2016 et, à titre de comparaison, le nombre de produits de la liste française (en 2017).

Dans la plupart des pays de notre panel (Italie, Espagne, Finlande et Belgique), la liste de denrées commandées au titre du FEAD comprend **entre 10 et 21 références**. Seule la République Tchèque se distingue, avec une liste comprenant 36 produits, soit un nombre relativement comparable à la liste française.



B. La nature des denrées sélectionnées dans les différents pays

L'examen du contenu des listes de denrées des pays européens enquêtés met en relief plusieurs tendances.

- **Des différences entre pays dans les familles de produits distribués**

Il faut, en premier lieu, ressortir certaines différences entre pays quant aux familles de produits distribués. Ainsi, les listes comprenant moins de 15 références (Finlande, Espagne et Italie) sont davantage centrées sur les féculents (farines, pâtes, riz), les produits laitiers et les fruits et légumes. Ces pays n'ont donc pas fait le choix de répartir les références de leurs listes respectives sur une large gamme de familles d'aliments. La liste italienne de 2016 comprend, par exemple, 4 références de féculents (légumes secs, pâtes alimentaires, riz et farine), pour 11 produits. La Finlande a également fait le choix d'une liste « resserrée » autour de plusieurs types de féculents (2 types de farine, pâtes, flocons d'avoine, chips de seigle, muesli) dont plusieurs denrées spécifiques au « régime finlandais ».

Les pays dont la liste comprend plus de 15 produits (Belgique, France et République Tchèque) ont, à l'inverse, fait le choix de la diversité des familles d'aliments représentées. Ainsi, la liste belge comprend, outre les féculents, les produits laitiers et les fruits et légumes, d'autres denrées animales et des produits sucrés / de confiserie (confiture, chocolat, biscuits).

- **Les types de produits proposés : des spécificités propres à la liste française**

Concernant le type de produits sélectionnés, l'examen des listes met en exergue une tendance commune à l'ensemble des pays enquêtés : **la primauté accordée aux produits bruts et/ou peu**

transformés (farine, lait, huile... mais aussi des conserves de légumes et de fruits, par exemple), et la rareté, voire l'absence de plats cuisinés. Ainsi, aucun plat cuisiné ne figure dans les listes italienne et espagnole (à l'exception des pots pour bébés dans cette dernière).

Par ailleurs, à la différence de la France, les listes des pays enquêtés ne contiennent **aucun produit surgelé et très peu de produits frais**, et ce, indépendamment du nombre de références de la liste. Seules les listes belge et italienne comportent des références de fromages, par exemple. Les produits frais sont en revanche totalement absents des 36 denrées présentes dans la liste de la République Tchèque, de même qu'en Espagne et en Finlande.

La France est donc le seul pays de notre panel à inclure, dans sa liste, des produits surgelés et deux sortes de produits frais (beurre, fromage). Elle est également le seul pays à proposer des références de viandes et poissons non transformés (escalopes de volaille, filets de poisson, steaks hachés). Dans les autres pays enquêtés, **les protéines animales sont relativement rares et sont exclusivement représentées par des produits en conserve** (thon, sardines, bœuf en conserve, etc.), y compris en Belgique et en République Tchèque. La liste tchèque comprend, par exemple, du bœuf et du porc en conserve, du thon et des sardines en boîte.

C. Les évolutions des listes avec le passage du PEAD au FEAD

Concernant l'évolution des listes de produits lors du passage du PEAD au FEAD, plusieurs cas de figure se dessinent parmi les pays enquêtés.

On note ainsi **peu d'évolutions majeures dans 3 pays enquêtés**. La Finlande a repris intégralement les denrées distribuées dans le cadre du PEAD. L'Italie et l'Espagne ont également repris la liste du PEAD de 2013, y opérant toutefois quelques modifications à la marge (ajout de 3 produits et suppression de 2 en Espagne).

L'évolution est plus nette en Belgique. Après avoir repris, en 2014, la liste des denrées distribuées l'année précédente dans le cadre du PEAD, la Belgique a progressivement étendu la liste de 14 à 21 produits, en élargissant en 2015 et 2016 le nombre de références par familles et en travaillant, à cette occasion, à une amélioration de la qualité des produits distribués tant du point de vue du contenant que du contenu (avec une attention portée aux emballages, à la variété gustative des produits et aux conditions de production, mais aussi à leur intérêt nutritionnel, leur indice glycémique, leur teneur en eau et en sucre ou encore la présence de conservateurs).

Cas particulier, la **République Tchèque a totalement modifié le contenu et l'étendue de la liste du PEAD** (passage de 4 à 22, puis à 36 produits). Cette évolution s'inscrit dans un contexte spécifique, puisque la République Tchèque achetait très peu de produits *via* le PEAD, n'ayant pas mis en place de politique d'aide alimentaire très structurée avant le FEAD.

III. Les facteurs qui orientent le choix des denrées du FEAD

A. Les représentations sur les besoins et les attentes des bénéficiaires

1. Des besoins appréhendés à travers l'expérience de terrain des associations

Dans les pays européens enquêtés, à l'instar de la France, **il existe peu (ou pas) d'étude formalisée sur les demandes et besoins des bénéficiaires de l'aide alimentaire**. Le choix des produits est donc avant tout guidé par l'expérience de terrain des associations, et se fonde sur les remontées de ces associations distributrices concernant les demandes des bénéficiaires, les produits qui « fonctionnent » et ceux qui rencontrent moins de succès.

Les têtes de réseau tchèques, belges, espagnoles et italiennes sondent ainsi régulièrement leurs associations de terrain pour recueillir leurs besoins et remarques sur les denrées les plus adéquates.

« Il n'y a pas d'enquête formalisée. Mais vous inquiétez pas que les entités locales nous le disent, les musulmans nous le disent...on se rend compte de ces choses dans la pratique quotidienne. » (OP, Espagne)

« Les associations savent à la louche ce qui est le plus pris ou refusé, mais ce sont les bénéficiaires qui devraient donner leur avis. » (OP, Belgique)

En Espagne, les retours des associations distributrices ont incité à opérer quelques modifications dans la liste de denrées. Pour le programme 2016, les haricots secs ont été retirés de la liste suite à une demande répétée des associations, car ils impliquaient un temps de cuisson trop important pour des ménages en situation d'insécurité énergétique. En 2017, les lentilles vont être retirées car les centres de stockage n'arrivent pas à les écouler.

« On fait une enquête tout au long du programme avec nos banques pour savoir si le panier leur convient, au printemps de chaque année. Les réponses ont été que les légumes secs ne convenaient pas, il fallait des légumes déjà cuits, et une plus grande variété de pots pour bébés. » (OP, Espagne)

En Belgique, s'il n'existe pas d'enquête large auprès des bénéficiaires de l'aide alimentaire, la Fédération des services sociaux belge a réalisé en 2010 une étude exploratoire auprès des épiceries sociales²⁷ (37 épiceries sociales enquêtées par questionnaire); cette étude apporte toutefois peu d'éléments précis quant aux besoins des bénéficiaires, aucun n'ayant été directement interrogé. La composition de la liste belge prend néanmoins en compte les retours de terrain concernant les

²⁷ « Etat des lieux sur les épiceries sociales et création d'un Réseau des épiceries sociales en Wallonie et à Bruxelles », CREDAL Conseil et Fédérations des services sociaux, 2010.

produits appréciés ou non. Ces retours sont recueillis lors de réunions du Groupe de réflexion FEAD, réunissant le Ministère de l'action sociale belge (autorité de gestion), des experts du vécu²⁸ et des associations. Ils ont donné lieu au remplacement de certaines denrées de la liste (par exemple les lentilles peu appréciées ont été remplacées par des pois chiches, l'huile d'arachide par de l'huile d'olive...) ou à l'ajout d'autres denrées. L'équipe de contrôleurs du Ministère relaie également les éléments qu'ils recueillent au sujet de l'appréciation des produits par les bénéficiaires à l'occasion de leurs visites aux organisations partenaires.

« Pour demander des modifications de la liste, on part des retours des associations. Par exemple, les potages contenant des bouillons de viande sont systématiquement refusés dans les grandes villes par les communautés musulmanes. » (OP, Belgique)

« Le café est une forte demande du terrain. On va l'introduire cette année. » (Autorité de gestion, Belgique)

Dans l'ensemble des pays enquêtés, le choix des denrées s'opère donc en partie sur les retours de terrain des associations locales. Ces dernières portent une vision « impressionniste » des besoins qui, comme en France, se heurte à l'hétérogénéité des bénéficiaires de l'aide alimentaire et au caractère singulier de leurs attentes, en lien avec leurs capacités d'approvisionnement propres et leurs niveaux de dépendance variables à l'égard de l'aide alimentaire.

2. Des représentations quant aux attentes et aux pratiques alimentaires des bénéficiaires

En l'absence de recensement précis et objectivé des besoins des publics, le choix des denrées s'opère également en partie sur un socle de représentations et de présupposés quant aux attentes et aux pratiques alimentaires des bénéficiaires de l'aide.

En France, le choix des denrées fait référence à la promotion de la diversité et de l'équilibre alimentaire, en lien avec des objectifs nationaux de santé publique portés par les institutions dans le cadre du PNNS. Dans plusieurs pays enquêtés, notamment l'Espagne, l'Italie et la Finlande, le choix des denrées s'opère sur des représentations qui valorisent davantage une **logique de « survie »** et qui soulignent la nécessité d'offrir aux bénéficiaires des aliments ayant un impact énergétique important.

« C'est aussi plus simple pour les bénéficiaires (de recevoir des produits de base, ndlr). Au final, il vaut mieux survivre mais ne pas avoir de régime équilibré... » (OP, Italie)

« Vous savez, l'objectif, ici, c'est de remplir l'estomac. » (OP, République Tchèque)

Cette référence à la « survie », qui s'appuie sur des représentations quant aux régimes alimentaires des personnes en situation de pauvreté, se trouve renforcée par les retours des associations locales concernant les denrées les plus fréquemment demandées. En Espagne et en République Tchèque,

²⁸ Il s'agit de personnes en situation de précarité (ou ayant connu une situation de précarité).

autorités et associations entendent ainsi répondre aux souhaits des bénéficiaires qui, selon elles, ne sont pas particulièrement demandeurs de produits frais et de fruits et légumes.

« On distribue très peu de produits frais. Mais ce n'est pas un gros problème pour les usagers : leurs habitudes alimentaires ne sont pas saines. Ils ne sont pas très fans de fruits et légumes. » (OP, République Tchèque)

« Les bénéficiaires, de toute façon, n'aiment pas les légumes. Ils ne savent pas les cuisiner. » (OP, Espagne)

Dans ces pays (Italie, Espagne et Finlande notamment), le choix des denrées s'oriente donc naturellement vers **des aliments qui « tiennent au corps »**, d'où la présence importante des féculents choisis pour leurs qualités énergétiques. A la différence de la France, les acteurs rencontrés dans les pays étrangers ne visent pas à satisfaire des standards d'équilibre alimentaire à travers les denrées du FEAD. **Ils jugent en effet la notion d'équilibre alimentaire peu opérante voire déplacée dans le cadre du FEAD** : d'une part, parce qu'elle irait à l'encontre des demandes recueillies sur le terrain et que l'aide alimentaire n'est pas investie d'une visée « éducative » ou prescriptrice en matière d'alimentation ; et d'autre part, parce que cette notion passe au second plan face aux difficultés qui caractérisent les ménages les plus précaires.

En Italie, en Espagne et en Finlande, le choix des denrées est également sous-tendu par **des considérations relatives aux qualités nutritionnelles des aliments ou à leur conformité avec un régime alimentaire « local »**. En Italie et en Espagne, les autorités et les associations indiquent avoir souhaité distribuer des produits « de base dans le régime méditerranéen » : coulis de tomates, pâtes, et fromages en Italie, huile d'olive, légumes secs et thon en boîte en Espagne, par exemple. Si la priorité est accordée aux féculents en Finlande, ces féculents sont choisis de façon à respecter les habitudes alimentaires finlandaises (porridge de flocons d'avoine, muesli, soupe de pois chiches...). Par ailleurs, en accord avec les recommandations nationales finlandaises en matière d'équilibre alimentaire, les produits sont strictement sélectionnés pour leur faible teneur en sucre et en sel.

Dans notre panel, cependant, **la Belgique s'écarte de ce schéma et se rapproche davantage du « modèle » français**. En effet, l'élargissement de la liste de 14 à 21 produits y a été précisément guidé par la recherche de l'équilibre et de la variété alimentaire. Dans son rapport 2015, l'autorité de gestion précise que la liste des denrées du FEAD a été repensée dans le but « *d'améliorer la qualité nutritionnelle des produits distribués, d'en augmenter l'appréciation de la part des bénéficiaires tout en s'inscrivant dans le cadre d'une alimentation saine et durable* ». A la différence des autres pays européens enquêtés, la diversification de l'offre alimentaire est également un enjeu fortement porté par les associations partenaires.

« La diversité des produits offerts est importante, et pas que la quantité, pour pouvoir respecter la pyramide alimentaire. (...) Pour les colis, on cherche à diversifier ce qu'on offre dans le temps. » (OP Belgique)

B. Le choix de denrées adaptées aux capacités logistiques des organismes partenaires

Dans l'ensemble des pays enquêtés, les denrées du FEAD sont également choisies de façon à s'adapter aux contraintes logistiques des associations partenaires et de leurs antennes locales. Cet impératif explique **le choix de produits alimentaires faciles à transporter, à conserver, et aisément « manipulables » par des bénévoles peu formés.**

Partant du constat que leurs associations locales, de taille restreinte et disposant de moyens humains et matériels limités, ne seraient pas en mesure de gérer les contraintes réglementaires imposées par la manipulation de produits frais et/ou surgelés, les pays enquêtés ont fait le choix d'écarter ces produits des listes du FEAD. La priorité est accordée aux produits secs et aux conserves, qui demandent peu de précautions en matière de règles d'hygiène et facilitent ainsi le travail des bénévoles.

« Il n'y a jamais eu de problèmes par rapport aux livraisons, aussi parce que ce ne sont pas des produits frais ni périssables. Les associations affiliées ne peuvent pas se charger de ce type de produits, la chaîne du froid serait rompue. » (OP, Espagne)

« Nous avons choisi des produits avec de grandes durées de consommation et faciles à transporter et à stocker. L'hygiène et les règles de manutention des denrées sont importantes, mais là, les bénévoles n'ont pas forcément besoin d'être formés. » (Autorité de gestion, Finlande)

« Il manque de produits frais et d'huile, mais finalement nous avons tellement peu de capacités de stockage que ces produits (la liste actuelle, ndlr) sont pratiques. » (OP, Finlande)

Même en République Tchèque, où la liste de produits est conséquente (36 produits distribués), il n'y figure aucun produit frais. Les associations tchèques ont choisi des produits faciles à conserver et à transporter. L'absence de produits frais n'a pas été un problème relevé par les associations interrogées, plus à même de gérer des stocks de produits à longue conservation.

C. Optimiser l'impact quantitatif du FEAD ou favoriser la diversité alimentaire : des stratégies différenciées entre pays européens

1. Une stratégie visant à optimiser l'enveloppe du FEAD (Italie, Finlande, Espagne)

En Finlande, en Italie et en Espagne, les autorités et associations interrogées s'accordent sur le fait que **le FEAD n'a pas vocation à couvrir tous les besoins qualitatifs, et a fortiori quantitatifs, des ménages.**

« Nous n'essayons pas de couvrir tous les besoins alimentaires. Nos produits ne suffisent pas à l'équilibre alimentaire, c'est une base. » (Autorité de gestion, Finlande)

« Le préalable c'est que le programme ne peut pas couvrir les besoins alimentaires de tous (les bénéficiaires). C'est une aide en plus : c'est ça notre philosophie. Sinon ce n'est pas viable. » (Organisme intermédiaire, Espagne)

« Le FEAD c'est une aide alimentaire en plus. Ça ne peut pas être 100% (de l'alimentation d'une personne, ndlr). Ça, c'est très clair pour nous. » (OP, Espagne)

« Aucun bénéficiaire ne dépend à 100% du FEAD, ce serait impossible. » (OP, Italie)

Ce constat les amène d'ailleurs à relativiser les enjeux liés à l'équilibre alimentaire, dans la mesure où cet équilibre ne peut, par définition, être atteint par le biais du FEAD uniquement.

Dès lors, les stratégies mises en œuvre à travers les produits commandés dans ces trois pays visent à **obtenir la quantité maximale de denrées, et ce, afin d'optimiser l'impact du FEAD dans l'alimentation des bénéficiaires.**

Ainsi, le FEAD se voit assigner des objectifs quantitatifs. En Espagne, par exemple, l'objectif affiché est de distribuer approximativement et *a minima* 1kg par personne de chaque produit, à chaque distribution. Avec 15 produits et 3 distributions par an, cela équivaut à 45 kg de produits alimentaires FEAD par bénéficiaire et par an. Comme le rappelle toutefois une association espagnole, cela est loin de pouvoir combler la ration alimentaire journalière nécessaire à une personne.

L'objectif d'optimisation de la quantité de denrées obtenues et de l'impact sur les publics se décline par le biais :

- **D'une limitation du nombre de références présentes dans la liste afin d'obtenir des prix plus avantageux et des lots plus importants.** Cela se traduit, par exemple, par l'établissement d'un nombre maximal de références (15 en Espagne et 10 en Finlande).

Cette réflexion est particulièrement importante en Finlande, où le budget est plus limité et où l'objectif poursuivi par les autorités est de pouvoir obtenir une quantité suffisante de chaque produit afin de pouvoir les distribuer à travers le pays, dans tous les points de distribution.

« Nous avons un budget de 3,5 millions d'€ pour la nourriture TTC (hors logistique) : sur 10 produits, ça va, mais pour plus, nous n'aurions pas assez de quantité pour les 400 lieux de distribution. Donc si on augmente le nombre de denrées, on diminue la quantité. Donc ce serait problématique. » (Autorité de gestion, Finlande)

- **D'un choix orienté vers des produits « de base », peu coûteux.** Ainsi, les pays enquêtés choisissent en priorité des denrées « de première nécessité », avec l'idée que ces denrées auront par ailleurs l'avantage de convenir au plus grand nombre, indépendamment des pratiques et habitudes alimentaires spécifiques des publics. En cohérence avec les représentations évoquées précédemment quant aux produits souhaités par les bénéficiaires (qui « tiennent au corps »), les listes comprennent donc du lait, différentes sortes de féculents, des fruits et légumes en conserve, mais peu de plats cuisinés.

« Ce que nous voulons, c'est distribuer des grandes quantités de produits de base, que tout le monde sait cuisiner. » (OP, Italie)

« Au final, nous avons décidé de ne pas acheter des produits plus chers car sinon, la quantité par personne aurait été très basse. La variété, nous la cherchons via d'autres sources. » (OP, Italie)

« Les OP savent ce qu'elles peuvent distribuer, ce qui marche bien. Ce qui les intéresse, c'est d'avoir des produits de base en plus grande quantité. » (Organisme intermédiaire, Espagne)

« C'est un panier de base donc le problème des demandes particulières de chaque territoire ne se pose pas. Et puis les Banques complètent localement avec leurs sources locales. » (OP, Espagne)

- **Eventuellement, d'un ciblage des bénéficiaires afin d'avoir un impact important du dispositif pour les ménages les plus en difficulté.** En Italie par exemple, les autorités estiment qu'une faible quantité de produits répartie sur un nombre important de bénéficiaires se traduirait par un « saupoudrage » qui nuirait à l'efficacité du dispositif. Ce pays a donc défini un seuil d'accès très bas pour bénéficier du FEAD, afin de focaliser l'aide sur la frange des ménages les plus en difficulté (cf partie IV.E). Malgré ce ciblage des bénéficiaires, les acteurs italiens rencontrés affirment que l'impact du FEAD, en termes quantitatifs, demeure encore largement insuffisant au regard des besoins de publics en situation de grande précarité.

« La quantité par personne (« pro capite ») est très limitée. Surtout car les bénéficiaires sont extrêmement démunis. » (OP, Italie)

« Nos entités locales ont demandé à plusieurs reprises de ne pas mettre ce seuil d'accès aussi bas. Mais il est vrai aussi que plus tu élargis ta cible...après tu donnes à chacun 1kg de pâtes chaque année !? » (OP, Italie)

2. Une stratégie orientée vers la recherche de la diversité alimentaire *via* le FEAD (Belgique)

La stratégie semble cependant différente en Belgique. En Belgique, le Ministère de l'action sociale belge, nouvelle autorité de gestion, a profité du passage au FEAD pour réorienter progressivement le programme afin de **privilégier la qualité et la diversité des denrées distribuées**, à l'image des principes qui régissent les politiques d'aide alimentaire et la sélection des denrées achetées au titre du FEAD en France. Cette redéfinition des objectifs du programme a débouché sur un élargissement de la liste des produits commandés par la Belgique (14 produits en 2014, 15 produits en 2015, 21 produits en 2016) et sur un travail réalisé afin d'améliorer la qualité des denrées, démarche à laquelle sont associés des experts scientifiques en nutrition et santé publique.

Dès lors, la liste de produits constituée par l'autorité de gestion belge et proposée aux associations participant au Groupe de réflexion FEAD est fondée sur la recherche d'**un équilibre entre la qualité et le prix**, et non pas sur la volonté de maximiser les quantités distribuées, **la quantité ne constituant pas un objectif en Belgique**. Par exemple, la Belgique a fait le choix de l'agriculture biologique et/ou équitable pour un certain nombre de produits, notamment des produits « de base » (ex : huile d'olive bio, spaghettis bio, chocolat noir bio et équitable...), lorsque l'impact sur le prix est maîtrisé (la farine bio n'a ainsi pas été retenue, conduisant à un triplement du prix).

« Notre objectif est de trouver le bon équilibre entre un produit de qualité et un prix intéressant. » (Autorité de gestion, Belgique)

Cette réflexion portée par l'Autorité de gestion autour de la qualité et de la diversité des produits est soutenue par les réseaux associatifs belges, qui ont par exemple souhaité maintenir l'huile d'olive biologique dans la liste en dépit de son coût élevé et des plus faibles quantités obtenues. L'une des organisations partenaires rencontrées souhaite la poursuite de l'élargissement de la liste de produits, de manière à diversifier encore davantage l'offre alimentaire proposée aux bénéficiaires et améliorer l'équilibre nutritionnel des colis distribués, interrogeant notamment la possibilité d'introduire dans la liste des produits frais.

« Les associations sont contentes des efforts que l'on fait pour diversifier les produits, et accroître la part des produits bio et équitables. » (Autorité de gestion, Belgique)

« En tant que logisticien, je dirais qu'il y a trop de références, mais ça fait plus de choix pour le démuné. » (OP, Belgique)

« La liste de 13 produits du PEAD était inadaptée au terrain : c'était un nombre insuffisant, et des produits complémentaires étaient livrés à des moments différents. (...) 21 produits c'est mieux. Mais pour nous, plus il y en aura demain, et mieux ça sera, car l'un des objectifs à atteindre c'est la variété des produits. » (OP, Belgique)

« Ils ont supprimé les plats. Par exemple, ils ont gardé la semoule, et pas le couscous. C'est bien d'éviter les produits trop préparés, d'avoir plus de produits de base... mais qu'est-ce qu'on fait avec si on n'a pas de produits frais ? » (OP, Belgique)

L'autorité de gestion belge estime cependant que la relative faiblesse du budget belge pour le FEAD rend la perspective d'un nouvel élargissement peu envisageable.

« On ne pourrait jamais proposer 40 produits avec notre budget. » (Autorité de gestion, Belgique)

IV. Du choix des denrées à leur distribution : organisation et processus

A. Le processus de choix des denrées

1. Des modalités diverses d'implication des associations dans l'élaboration de la liste des denrées

La liste finale des denrées choisies au titre du FEAD se construit par un ensemble d'aller-retour entre les organisations partenaires et l'autorité de gestion. Selon les pays, le processus de concertation peut prendre différentes formes.

Dans certains pays de notre panel, les échanges entre pouvoirs publics et associations concernant les denrées de la liste sont encadrés par un nombre maximal de références à ne pas dépasser, établi par les autorités. C'est le cas en Finlande (10 produits maximum) et en Espagne (15 produits). Ainsi, le choix d'introduire des produits dans la liste se traduit automatiquement par le retrait du même nombre de références.

- **Une liste élaborée par les associations**, avec une intervention marginale des autorités dans le choix des produits (Italie, Espagne, République Tchèque)

En Espagne, en Italie et en République Tchèque, les autorités se fondent très largement sur l'avis des organismes partenaires pour établir la liste des denrées, en les associant étroitement aux comités partenariaux (Italie, Espagne) ou en leur soumettant un questionnaire (République Tchèque).

« La définition des colis est effectuée à travers l'identification des besoins alimentaires fournie à AGEA par les organisations territoriales « chef de file ». » (Présentation annuelle des résultats à la CE, 15/12/2016 - PPT de présentation de l'autorité de gestion, Italie)

« Pour nous, ce qui compte le plus, c'est l'opinion des organismes partenaires. » (Organisme intermédiaire, Espagne)

En Italie et en Espagne, la liste de l'année suivante est discutée et éventuellement amendée lors des comités partenariaux, qui ont lieu environ 4 fois par an dans les deux pays. En Italie, les têtes de réseau s'accordent ainsi sur un panel d'une douzaine de produits de base, en fonction du retour de leurs associations partenaires de distribution. Lors des réunions partenariales, les pouvoirs publics formulent des recommandations d'ordre technique relatives au prix des marchés, au moment opportun pour émettre l'appel d'offres, ou encore à la composition d'un produit. Ainsi, *« la présence du Ministère des politiques agricoles, alimentaires et forestières (dans les instances de coordination, ndlr) est pertinente parce qu'il valide le panier de biens du point de vue de la sauvegarde des valeurs nutritives, et parce qu'ils ont la connaissance des marchés. » (Autorité de gestion, Italie).*

En République Tchèque, où l'on ne peut parler de « continuité » avec le PEAD, un questionnaire a été diffusé aux réseaux associatifs nationaux en 2015, afin de connaître leurs souhaits en matière de choix des denrées pour le programme FEAD. 30 fédérations ont été interrogées. L'autorité de gestion a ensuite compilé une liste avec toutes les réponses, et n'a sélectionné que les denrées demandées par l'ensemble des réseaux. Très peu de produits en ont été exclus (par exemple le pain, pour des raisons logistiques). Ainsi, en ce qui concerne les produits alimentaires, la plupart des demandes communes des associations ont été prises en compte et 22 produits ont été retenus.

« Ils (l'autorité de gestion, ndlr) ont fait leur propre liste, sur la base de nos demandes. » (OP, République Tchèque)

Pour la deuxième phase du programme, la liste tchèque a été élargie en prenant pour base la liste précédente (tous les produits ont été conservés) et en y ajoutant des produits supplémentaires, suite à une nouvelle consultation des associations, informelle cette fois. Celles-ci ont notamment fait remonter le besoin en produits pour bébés, lait et thé.

- **Une liste élaborée par les autorités après consultations d'experts, puis discutée avec les associations**

En Belgique, la liste de denrées est conçue par les autorités publiques lors d'un processus comprenant plusieurs étapes (fondé notamment sur des consultations d'experts), avant d'être proposée aux associations et « retravaillée » avec ces dernières. En effet, après avoir reconduit en 2014 la liste de produits établie par le BIRB²⁹ en 2013, avec seulement quelques adaptations marginales, l'autorité de gestion belge a souhaité faire évoluer cette liste à partir de l'année 2015. Pour ce faire, elle a mis en place un nouveau dispositif de concertation impliquant différents acteurs, qu'elle a conservé les années suivantes. Dans ce cadre, elle réunit et consulte tour à tour :

- Des experts en nutrition, santé publique et développement durable, invités à formuler des recommandations et remarques sur la liste ;
- Des « experts du vécu » de la pauvreté et de l'exclusion sociale ;
- Les représentants de la « Concertation Aide Alimentaire » mise en place et animée par la Fédération des Services Sociaux³⁰, auteure d'une étude dénonçant la qualité des produits alimentaires distribués précédemment dans le cadre du PEAD ;
- Et enfin, les principaux acteurs de l'aide alimentaire en Belgique, réunis au sein d'un « groupe de réflexion FEAD », appelés à amender et valider la liste finale.

Les têtes de réseaux associatifs sont cependant mitigées par rapport à ce processus de concertation, certaines estimant que seules les associations les plus importantes sont réellement « écoutées ».

²⁹ Bureau d'Intervention et de Restitution Belge, ancienne autorité de gestion du PEAD.

³⁰ La Concertation Aide Alimentaire regroupe et soutient les associations bruxelloises d'aide alimentaire (distribution de colis, restaurant social, épicerie sociale) qui s'inscrivent dans une démarche collective visant à améliorer la qualité de l'aide alimentaire à tous niveaux, à travers un travail d'échanges de bonnes pratiques, des formations, une mutualisation des opportunités au niveau des offres de produits et l'élaboration d'une charte éthique et déontologique visant à encadrer le travail des intervenants de l'aide alimentaire.

« Cette année, nous avons réussi à faire changer deux produits. Je ne dirais pas que c'est de la concertation. La marge de manœuvre est mince, lorsque la liste est annoncée. » (OP, Belgique)

- **Une liste élaborée par les autorités, sur la base des produits déjà distribués par le PEAD**

En Finlande, la liste des produits du FEAD s'inscrit dans la continuité de la dernière année du programme PEAD, les 10 produits actuels étant ceux distribués en 2013. La possibilité d'une évolution de la liste n'a été introduite que récemment. Ainsi, les formulaires que doivent remplir les organisations partenaires lors de la commande des denrées permettent, grâce à une ligne supplémentaire, d'indiquer un ou plusieurs « souhaits » concernant les denrées qu'elles aimeraient voir ajouter. Cette ligne permet aux associations de faire remonter les besoins des bénéficiaires et d'en informer l'organisme intermédiaire.

« Si plusieurs organismes partenaires souhaitent le même produit, c'est un signal pour nous. » (Autorité de gestion, Finlande)

Il n'existe pas en Finlande d'instance partenariale formalisée entre associations et autorités sur la question du choix des denrées. Une modification potentielle de la liste de denrées actuelle pourra éventuellement faire l'objet d'une discussion partenariale, lors d'une des réunions entre l'organisme intermédiaire et les organisations partenaires. Mais l'autorité de gestion précise d'emblée les limites qui seront posées à la négociation :

- ne pas dépasser les 10 produits ;
- ne pas acheter des produits sucrés ou salés, en accord avec les politiques alimentaires nationales ;
- éviter l'achat de denrées jugées « non nécessaires » comme le café.

2. Un consensus global autour du choix des denrées

Il apparaît que le choix des denrées de la liste fait globalement consensus dans l'ensemble des pays enquêtés et ce, en raison d'un accord de fond entre autorités de gestion et organismes partenaires, et entre organismes partenaires entre eux, sur les objectifs visés à travers le FEAD.

Ainsi, en Espagne, Italie et Finlande, **les objectifs qui orientent le choix des produits (produits de base / simplicité logistique / quantité maximale) sont partagés par l'ensemble des partenaires du dispositif.**

Même en Finlande, où le processus de concertation paraît le moins développé, les associations sont satisfaites des produits qui ont été choisis, même si certaines typologies leur font défaut.

« Il manque de produits frais et d'huile, mais finalement, nous avons tellement peu de capacités de stockage que ces produits sont pratiques. » (OP, Finlande)

« Nous avons choisi de fonder le nouveau programme sur l'ancien, car le retour des organisations partenaires était positif sur les produits. Ils n'avaient pas besoin de grands changements. » (Autorité de gestion, Finlande)

En Italie, où elles disposent d'une marge de manœuvre plus importante, les associations parviennent facilement à un accord – malgré la présence de 7 associations têtes de réseau. La seule association nationale qui pourrait avoir des besoins différents, la « Comunità di Sant'Egidio », est un organisme qui travaille surtout auprès de bénéficiaires sans-abri et pour laquelle beaucoup de produits sont donc inadaptés. Cependant, les associations expliquent qu'en échange d'un choix de produit consensuel auprès des 6 autres, elles essaient de compenser en aidant la Comunità di Sant'Egidio lorsqu'elles reçoivent, via d'autres canaux, des denrées qui pourraient lui être plus utiles.

« On se met facilement d'accord entre nous 7, car à la fois les besoins remontés par les gens et nos problématiques sont globalement les mêmes. » (OP, Italie)

« Par exemple, la Comunità Sant'Egidio demandait du thon mais on l'a pas inséré dans la liste, donc quand nous on en a (via d'autres sources d'approvisionnement, ndlr) on lui en donne, on leur donne un coup de main. » (OP, Italie)

La satisfaction des organismes partenaires rencontrés est également liée au fait que **le passage du PEAD au FEAD s'est accompagné d'une plus forte implication des organismes partenaires dans le processus**. Ce changement d'approche s'est traduit par la création d'espaces de concertation qui n'existaient pas auparavant, qui sont jugés très positivement par les partenaires.

« Avant, avec le PEAD, on était de simples usagers. Désormais, il y a un groupe de travail. Le Ministère de l'Agriculture ne nous donne que des conseils techniques, sur les prix des différents types de produits, ou sur les moments les plus adéquats pour publier les marchés.... » (OP, Italie)

« Nous n'avons eu pendant des années que 4 à 6 produits, avec le BIRB, à la période de la gestion des excédents agricoles. En 2012-2013, on était à une dizaine. Mais quand le programme a été transféré au social, on s'est mis autour de la table et la liste a évolué. C'est le résultat d'une consultation. A l'époque, nous n'avions que deux contacts par an avec le BIRB, et c'était seulement des réunions d'information. Maintenant, on a des réunions tous les deux mois, sur tous les aspects du FEAD. » (OP, Belgique)

« Nous sommes très reconnaissants qu'ils prennent en compte nos demandes. On est satisfaits du processus. On a toujours la possibilité de donner notre avis, ils nous écoutent toujours. » (OP, Espagne)

C'est en Belgique que les négociations autour de la liste des denrées soulèvent le plus de divergences entre organismes partenaires et entre organismes et pouvoirs publics. Si un consensus prévaut entre partenaires autour de la diversité des produits commandés dans le cadre du FEAD, cet objectif de diversité, qui se décline à travers un panel plus large de produits différents (et non de quelques denrées de base), semble laisser davantage de place aux désaccords entre partenaires.

En effet, certains produits ne correspondent pas aux besoins et aux capacités d'approvisionnement de tous les réseaux associatifs. Lors des dernières réunions du groupe de réflexion FEAD, un organisme partenaire a ainsi demandé la suppression des produits de confiserie (gâteaux, céréales et chocolat) au profit de produits contenant de la viande et du poisson. Cependant, d'autres associations s'y opposent, n'étant pas en mesure de se procurer ces produits par d'autres circuits. De son côté, l'autorité de gestion belge souligne le refus quasiment systématique que les bénéficiaires ont opposé aux produits carnés proposés grâce au FEAD les dernières années.

B. Le processus administratif de passation des marchés

Dans l'ensemble des pays émergeant au FEAD, les acteurs du programme (autorité de gestion, organisme intermédiaire, organisations partenaires) sont tenus de respecter un certain nombre de règles relatives aux normes des marchés publics européens (allotissement, respect de la concurrence, etc.) et aux contraintes du FEAD en tant que fonds structurel européen (contrôles de la qualité des denrées, traçabilité, etc.).

Pour autant, ces contraintes semblent peu peser sur le choix du nombre et de la nature des produits achetés au titre du FEAD. Les modalités d'allotissement et les procédures de contrôle sont plutôt optimisées de façon à minimiser autant que possible les contraintes associées au FEAD.

1. Un nombre de lots réduits dans l'ensemble des pays enquêtés

La passation des marchés et leur allotissement sont envisagés de différentes façons selon les pays. Au sein des 5 pays du panel destinant le FEAD à l'aide alimentaire, trois manières de procéder ont été observées, chaque pays s'efforçant de concilier simplicité et respect du principe de concurrence.

- **Un allotissement qui correspond au nombre de produits de la liste** (Espagne, Finlande, Belgique)

La Finlande, la Belgique et l'Espagne publient un appel d'offre unique, chaque produit constituant un lot (10 lots en Finlande, 15 lots en Espagne, 21 lots en Belgique).

« On a un appel d'offre avec 10 lots, un par produit. Les décisions sont rendues produit par produit : donc il y a 10 décisions. Si le soumissionnaire répond à plusieurs produits, ça ne change pas la procédure, on lui rend autant de décisions que de produits. Mais par contre, si l'entreprise obtient deux produits, il n'y a qu'un contrat de signé avec elle. Ainsi, les soumissionnaires ne peuvent pas faire d'offres groupées et négocier les prix si on leur accorde plusieurs produits. » (Autorité de gestion, Finlande)

L'Espagne, avec des lots dont la valeur est comprise entre 1 M€ et 18 M €, est le pays où ceux-ci sont les plus importants, si l'on fait exception des deux lots de petits pots pour bébés, d'une valeur de 350 000 € chacun. En 2015, 57 entreprises ont participé à la consultation, toutes des entreprises

productrices et espagnoles pour la plupart (seule une entreprise était portugaise). En moyenne, 4 offres sont reçues pour chaque lot.

Produits figurant au marché FEAD 2017 espagnol (en cours)	Valeur du lot HT
Riz blanc	3,9 M €
Pois chiches cuits au naturel	2,8 M €
Lait entier UHT	18,2 M €
Huile d'olive	17,8 M €
Thon en conserve	15,4 M €
Pâtes type spaghettis	2,9 M €
Coulis de tomates	3,7 M €
Crème de légumes déshydratée	1,4 M €
Biscuits	4,9 M €
haricots verts en boîte	4,5 M €
Conserves de fruits sans sucres ajoutés	5,4 M €
Cacao soluble	2,5 M €
Petits pots pour bébés aux fruits	350 000 €
Petits pots pour bébés au poulet	350 000 €
Céréales pour enfants	1 M €
Lait en poudre pour nourrisson	2,1 M €

En Belgique, le budget étant beaucoup plus réduit, les lots de chaque produit sont mécaniquement beaucoup plus petits, avec le plus gros lot d'une valeur de 2 M €.

Produits figurant au marché FEAD 2017 belge (en cours)	Valeur du lot HT
Lait demi-écrémé UHT	2 M €
Maquereaux à l'huile d'olive	1 M €
Salade de riz au thon issu de la pêche durable	820 188 €
Farine de blé	350 000 €
Café moulu 100% arabica issu du commerce équitable	750 000 €
Pâtes: spaghetti biologiques	500 000 €
Pâtes: Coquillettes	500 000 €
Riz	600 000 €
Tomates pelées concassées en cubes	400 000 €
Haricots verts entiers très fins	450 000 €
Macédoine de légumes	350 000 €
Haricots blancs	270 000 €
Mousseline de pommes	200 000 €
Fromage fondu à tartiner	300 000 €
Confiture aux 4 fruits rouges	450 000 €
Huile d'olive	1,2 M €

Galettes de maïs sans OGM	380 000 €
Chocolat noir issu du commerce équitable	350 000 €
Pétales de blé aux copeaux de chocolat	400 000 €
Fruits secs	380 000 €

- **Un marché par produit, et un allotissement territorialisé (Italie)**

En Italie, l'achat des denrées se fait par deux campagnes d'appels d'offre émis par AGEA, l'organisme intermédiaire, la première pour 38 M€ de produits et la deuxième pour 35 M€ environ. Pour chaque produit, un appel d'offre est émis chaque année, alloti régionalement en 2 à 6 lots en fonction du montant du marché. Chaque campagne n'achète donc pas les mêmes produits, même si pour les produits achetés en gros tonnages il peut y avoir jusqu'à deux marchés émis par an. Les produits commandés en gros tonnages (comme le lait, les pâtes...) sont allotis en 4 à 6 lots, un pour chaque macro-région (par exemple Nord, Centre, Sud, Iles). Ceux qui sont commandés en moindre quantité ne sont allotis que pour deux ou trois macro-régions (par exemple Centre-nord, Centre-sud). Les 13 appels d'offre émis en 2015 (pour des livraisons au 2^{ème} semestre 2015 et au 1^{er} semestre 2016) sont ainsi composés de 42 lots au total.

Les prix à l'unité pour les lots régionaux sont en général très semblables, sauf pour les produits où les unités de production sont concentrées dans une région particulière : pour le riz par exemple, les industriels de la filière étant tous situés au Nord de la péninsule, les lots du Nord et du Centre obtiennent des offres légèrement plus avantageuses que ceux du Sud, pour lesquels des coûts de transports plus élevés sont pris en compte. Mais il s'agit d'une problématique mineure qui ne concerne que très peu de produits. De nombreux produits livrés en Italie, de plus, sont fournis par des entreprises étrangères (par exemple le lait – français ; l'huile végétale – hongroise ; la confiture – espagnole).

- **L'option « un marché, un lot » pour l'ensemble des produits alimentaires (République Tchèque)**

En République Tchèque, lors du 2^{ème} projet (cf fiche détaillée en annexe), la partie alimentaire du marché était regroupée en un lot, d'un montant total de 1,79 M€. Le soumissionnaire devait donc répondre pour la totalité du panier alimentaire et n'avait pas la possibilité de faire des offres par produits.

En effet, au regard de la faible valeur du marché et du nombre élevé de produits (36), un éventuel allotissement par produit aurait créé des lots de valeur extrêmement faible, présentant peu d'intérêt pour les entreprises.

2. La volonté de favoriser la mise en concurrence

Les pays enquêtés sont attentifs aux conditions de mise en concurrence des soumissionnaires, mais mènent des réflexions différentes.

En Italie, les lots régionaux sont déterminés de façon à ce que chaque macro-région soit composée du même nombre de bénéficiaires ; en conséquence, chaque lot porte approximativement sur le même tonnage. En général, un montant minimum de 1 M€ est fixé pour chaque lot, de manière à conjuguer la nécessité de permettre à des entreprises moins importantes de proposer une offre et d'obtenir des offres intéressantes en termes de prix. L'organisme intermédiaire AGEA, chargé de la passation des marchés, indique que la concurrence est plutôt en hausse ces dernières années, en raison de la crise économique notamment. Pour chaque lot, l'organisme reçoit ainsi 5 ou 6 offres, mais en réalité, les mêmes entreprises répondent fréquemment à l'ensemble des lots (régionaux) pour un même produit.

« Si les lots sont trop petits, il n'y a pas d'économie d'échelle. Si les lots sont trop gros, il n'y a pas de concurrence... donc au final, nous visons des lots de 1 ou 2 M €. » (Organisme intermédiaire, Italie)

En Espagne, les entreprises ont la possibilité de répondre à une partie seulement du lot, à condition qu'elle représente au moins un tiers de la valeur globale. Il s'agit d'une possibilité qui a été introduite lors des dernières années du PEAD suite au constat des difficultés, pour certaines entreprises moyennes, à livrer des grandes quantités de produits sur tout le territoire national. Il s'agit d'une possibilité qui est donnée uniquement dans le cadre des marchés publics du FEAD, et qui n'est pas prévue explicitement par les textes qui réglementent l'achat public en Espagne. La loi espagnole indique néanmoins que l'acheteur public tentera de favoriser la mise en concurrence et la participation des petites entreprises en adaptant son marché.

Ainsi, les lots 2015 de pois chiche et de haricots ont chacun été pourvus par 3 soumissionnaires différents. En 2016, les lots de lentilles et de lait ont été pourvus par plusieurs entreprises (2 et 3 respectivement). Malgré cela, les autorités espagnoles expliquent que seules les entreprises de grande taille peuvent se positionner sur les lots FEAD, en raison des contraintes liées à la livraison des denrées (cf. § suivants). Aussi nuancent-elles le rôle de ce facteur dans la mise en concurrence des entreprises.

« Il y a quand même une pression importante sur les entreprises par rapport à la concentration de la livraison en 15 jours. Donc ce ne sont que des grandes entreprises qui répondent, qui peuvent supporter ces contraintes logistiques. Mais c'est très bien passé jusqu'à présent. » (Organisme intermédiaire, Espagne)

En République Tchèque, lors de la première phase du programme (2015-2016), l'autorité de gestion n'a reçu que deux offres pour le lot unique des produits alimentaires. Interpelée sur la difficulté des soumissionnaires à pouvoir s'engager sur la composition et la livraison d'un colis prédéfini (lors du premier projet, le soumissionnaire devait livrer les colis déjà composés, à savoir des cartons contenant les quantités de chaque denrée attribuées à chaque ménage), la République Tchèque a retiré de son appel d'offres pour la deuxième campagne d'achats la contrainte de livrer aux organisations partenaires des colis pré-composés pour permettre à davantage d'entreprises de soumettre une offre, sans pour autant constater un impact significatif sur le nombre de soumissionnaires (passés de 1 à 3).

Enfin, la Finlande n'évoque pas de problématique de concurrence, ou d'incapacité de certains soumissionnaires à pouvoir se positionner sur certains lots par rapport à la quantité de produit

demandée. L'autorité de gestion indique plutôt que ce sont les plus petits lots pour lesquels le moins d'offres sont proposées.

C. Les contrôles effectués sur les denrées

Diverses procédures sont mises en place par les autorités de gestion des pays enquêtés afin de **garantir la qualité des denrées achetées et leur adéquation aux attentes** des acteurs du programme (autorité de gestion, organisations partenaires).

1. Des normes précises définies dans les cahiers des charges

En premier lieu, une vigilance particulière est apportée à **l'élaboration des appels d'offres**, qui doivent **définir précisément les caractéristiques du produit souhaité**, à travers une description précise de sa composition et de ses caractéristiques physiques-chimiques et organoleptiques.

Certains pays, comme la Belgique, ont par ailleurs fait le choix de se référer, dans leurs cahiers des charges, à des **normes internationales préétablies** (UE ou « codex alimentarius ») afin d'obtenir en amont des garanties sur la composition et les caractéristiques des produits commandés.

A titre d'exemple, page suivante, la fiche correspondante au lot de mousseline de pommes du marché belge (2016).

Lot 14: Mousseline de pomme

Dénomination du produit: « mousseline de pomme ».

Récepteur: bocaux en verre entre 360 g et 400 g

Composition de base du produit :

La dénomination «mousseline de pomme» désigne le produit réduit en purée ou haché:

- a) préparé à partir de pommes lavées et propres, conformes aux caractéristiques du fruit de *Malus domestica* Borkhausen, qui peuvent avoir été pelées et sont saines après parage;
- b) conditionné sans eau ou avec de l'eau en quantité suffisante pour assurer une consistance appropriée et avec d'autres ingrédients autorisés tels que ceux décrits à la section 3.1.2 du codex stan et dans l'AR du 14 janvier 2002 relatif à la qualité des eaux destinées à la consommation humaine qui sont conditionnées ou qui sont utilisées dans les établissements alimentaires pour la fabrication et/ou la mise dans le commerce de denrées alimentaires.
- c) soumis, avant ou après conditionnement dans un récipient hermétiquement clos, à un traitement thermique approprié destiné à en empêcher la détérioration.

La mousseline de pomme pourra être sucrée - sans édulcorant nutritif; au minimum 9% d'extrait sec soluble total (9,0° Brix - tolérance 1° y compris incertitude de mesure).

La mousseline de pommes ne devra pas contenir de sirop de fructose ni de sirop de glucose-fructose. Sont autorisés : sucre (saccharose), sucre de canne.
La mousseline de pomme devra être préparée avec 90 gr de fruits pour 100 grammes.

La mousseline de pomme doit présenter une saveur, une odeur et une couleur normales et posséder la texture caractéristique du produit.

La teneur maximale en patuline doit respecter la quantité fixée dans le règlement 1881/2006.

Couleur: le produit devrait présenter une couleur normale qui ne soit pas excessivement terne, grise, rose, verte ou jaune. La mousseline de pomme en conserve contenant des ingrédients ou des additifs autorisés devrait être considérée comme présentant une couleur caractéristique lorsque les diverses substances utilisées n'ont pas provoqué une coloration anormale. L'utilisation des additifs devra respecter le règlement (CE) n° 1333/2008 du Parlement européen et du Conseil du 16 décembre 2008 sur les additifs alimentaires.

Saveur: La mousseline de pomme en bocal devrait présenter une saveur et une odeur normales exemptes de toute saveur ou odeur étrangères au produit; la mousseline de pomme en bocal préparée avec des ingrédients spéciaux devrait présenter la saveur caractéristique communiquée par la mousseline de pomme et les autres substances employées.

Consistance: Après avoir été agité dans le récipient qui le contient, puis vidé sur une surface plane et sèche, le produit devrait présenter une consistance pouvant être modérément épaisse mais non excessivement ferme, ou pouvant être assez légère de sorte que le produit s'égalise de lui-même et telle qu'au bout de deux minutes il puisse se produire une séparation modérée mais non excessive du liquide libre.

Remplissage du récipient : Le récipient devrait être bien rempli de mousseline de pomme et le produit ne devrait pas occuper moins de 90 % de la capacité en eau du récipient. La capacité en eau du récipient correspond au volume d'eau distillée, à 20°C, que contient le récipient clos une fois entièrement rempli.

Date de durabilité minimale: au moins 18 mois à partir de la date de livraison.

L'Espagne est le seul pays du panel où les cahiers des charges des marchés ne comprennent pas de fiches techniques détaillant la composition requise des denrées, mais se réfèrent toutefois aux **normes nationales et communautaires en vigueur** pour la composition de produits standardisés. Par ailleurs, chaque produit doit avoir déjà été commercialisé pendant au moins 6 mois sur le marché espagnol.

A titre d'exemple, le lot de lait UHT du marché 2016 indiquait ainsi :

« Les produits doivent répondre aux paramètres établis dans la réglementation suivante et les modifications ultérieures :

- *Règlement (CE) n ° 1881/2006 du 19 Décembre 2006, dans lequel sont fixées les teneurs maximales de certains contaminants dans les produits alimentaires ;*
- *Règlement (CE) n ° 2073/2005 du 15 Novembre 2005, relatif aux critères microbiologiques applicables aux denrées alimentaires ;*
- *Arrêté du 11 Février 1987, par laquelle la règle générale en matière de qualité du lait UHT est modifiée. »*

En République Tchèque, les cahiers des charges des produits sont rédigés dans l'objectif d'obtenir des produits de qualité. Les associations et les pouvoirs publics s'accordent sur le fait que les produits distribués sont de moyenne gamme, bien meilleurs que les produits premier prix de la grande distribution. Cela est également le cas en Espagne et en Italie, où par exemple les autorités signalent que la quantité de protéines requise dans la composition des pâtes a augmenté d'année en année pour en améliorer l'apport nutritionnel.

En Italie, les caractéristiques chimiques, physiques et organoleptiques désirées pour le produit sont détaillées dans l'appel d'offre. Le cahier des charges précise également que l'entreprise doit prouver **sa capacité technique à réaliser la production et présenter des attestations de la qualité de sa chaîne de production.**

La définition précise de la composition des produits dans les cahiers des charges permet ainsi à l'Italie, à la République Tchèque et à la Belgique de **sélectionner leur prestataire sur le seul critère du prix.**

2. Les modalités de contrôles et les tests réalisés sur les denrées

La Finlande est le seul pays du panel où des tests gustatifs de présélection peuvent être organisés pour guider le choix final. L'autorité de gestion demande en effet aux soumissionnaires d'accompagner leur offre d'un échantillon du produit proposé. Pour autant, selon l'autorité de gestion, ce test ne constitue pas un critère de choix objectif. Il permet néanmoins de se rendre compte de la diversité possible pour un même produit : par exemple, lors du test, les participants ont noté que la soupe de pois chiche proposée par un soumissionnaire estonien ne correspondait absolument pas, visuellement en termes de couleur et de consistance, à celle habituellement consommée en Finlande.

La conformité du produit reçu au cahier des charges est, la plupart du temps, vérifiée après l'attribution du marché, sur les seules entreprises attributaires. En Italie, une fois les marchés attribués, l'organisme intermédiaire prélève des échantillons de chaque produit pour vérifier leur conformité au cahier des charges, et effectue des visites de contrôle sur les sites de production.

En Espagne, les contrôles sont effectués par le réseau d'inspecteurs de l'organisme intermédiaire, un dans chaque province (52 en tout). Chaque année, **un échantillon de chaque produit** est prélevé dans un entrepôt (le choix de l'entrepôt où le prélèvement aura lieu est fait de manière aléatoire, de manière à ce que chaque année le produit soit prélevé dans un entrepôt différent). Des analyses de laboratoire sont ensuite effectuées pour vérifier que le produit est conforme aux critères techniques énoncés dans l'appel d'offre.

En Belgique, **l'intégralité des lots produits** (chaque lot étant constitué de la production journalière pour chaque produit) **est contrôlée par un agent de l'autorité de gestion** qui se rend dans les usines ou dans les entrepôts des adjudicateurs en Belgique pour vérifier les emballages, comptabiliser les quantités et prélever des échantillons pour chaque lot produit. Suite à ce contrôle, les entreprises se voient envoyer un rapport de l'autorité de gestion les autorisant à livrer les produits testés dans un délai d'un mois. Dans la pratique, une autorisation « sous réserve » leur est généralement donnée pour commencer à distribuer les produits immédiatement, avec l'obligation de récupérer et de remplacer les produits défectueux.

La Finlande, en revanche, n'organise **pas de contrôle systématique des produits reçus**.

« C'est prévu dans l'appel d'offre, mais nous n'en réalisons pas. S'il y a des plaintes localement, nous indiquons aux associations de contacter directement le producteur (il y a le n° sur l'emballage) en nous mettant en copie. Ensuite nous essayons de rectifier sur le prochain marché public. » (Autorité de gestion, Finlande)

D. La livraison des denrées

Les pays enquêtés organisent différemment leurs processus de livraison et le maillage territorial de celles-ci. En général, on retrouve un système à deux niveaux : des points de livraison « intermédiaire » où les fournisseurs livrent les denrées, et les points de distribution directe aux bénéficiaires, plus nombreux.

A noter qu'en Belgique et en Italie, une partie des points de livraison « intermédiaires » font également office de points de distribution directe. En Belgique, les entreprises livrent les produits à 274 points de livraison (en 2015) dont 263 CPAS (équivalents des CCAS) du territoire, qui les redistribuent directement aux bénéficiaires. Les 11 entrepôts restants, qui reçoivent 70% des quantités, font tête à un réseau de 497 associations distributrices. Il y a donc 760 lieux de distribution finale du FEAD en Belgique.

En Italie, parmi les 219 points de livraison, nombreux sont les centres de distribution (souvent des antennes locales des réseaux nationaux) qui livrent à leur tour un réseau capillaire de plus petites associations locales. En tout, ces dernières sont au nombre de 11 554. Comme en Belgique, 70% des quantités sont livrées à une minorité d'entrepôts (28 sur 219).

L'Espagne, quant à elle, dispose d'un réseau de 111 points de distribution « intermédiaires », à raison de deux par province³¹ et un dans chaque île (Baléares, Canaries). Il s'agit de 56 Banques Alimentaires et 55 entrepôts de la Croix-Rouge. Ces derniers étant loués par l'association, qui ne dispose pas d'équipements propres à l'année, les autorités et les têtes de réseau ont convenu d'un échelonnement des livraisons en 3 phases seulement (en mai, en septembre et en février), un tiers de la quantité étant livré à chaque fois, et sur une plage de 15 jours. Cela permet ainsi à la Croix-Rouge de ne devoir louer ses entrepôts que pendant ces périodes prédéfinies. Les deux associations pilotent un réseau de 6 120 associations locales distributrices.

La République Tchèque prévoit, pour le deuxième projet du programme, pour la première phase du programme (qui court de octobre 2016 à septembre 2018), que le fournisseur livre les denrées à une cinquantaine d'entrepôts intermédiaires répartis sur le territoire. Les lieux de distribution finaux répertoriés lors du premier projet étaient au nombre de 70 – pour le 2^{ème} projet, ce chiffre n'a pas été transmis.

Enfin, la Finlande fait figure d'exception, avec un seul point de livraison « intermédiaire », ce qui s'explique par le soutien logistique que l'Etat a décidé d'apporter aux 300 associations distributrices habilitées à recevoir le FEAD (cf ci-dessous).

Pays	Nombre de points de livraison	Nombre de points de distribution
Belgique	264	760
Italie	219	11 554
Espagne	111	6 120
Rep. Tchèque*	50	70
Finlande	1	300

** NB : les points de livraisons tchèques correspondent à ceux du deuxième projet, les points de distribution sont encore ceux du premier (qui est arrivé à échéance en avril 2017), car ce chiffre n'a pas été transmis pour le 2^{ème} projet.*

Pour faire face aux contraintes des organisations partenaires en matière d'approvisionnement et de stockage, certains pays ont fait le choix de faire appel à **des prestataires pour une partie ou toute l'organisation logistique**. En Espagne, l'organisation des livraisons est prise en charge par un

³¹ Le territoire espagnol est subdivisé en 50 provinces, 2 villes autonomes et 17 communautés autonomes regroupant une ou plusieurs provinces

prestataire de l'organisme intermédiaire, pour éviter que chaque centre de stockage ne doive s'organiser avec chaque entreprise attributaire. Le prestataire recueille les disponibilités des centres de stockage et organise le calendrier de livraisons pour les entreprises attributaires. Les entreprises sont rémunérées suite à chaque phase de distribution.

En Finlande, **un appel d'offre spécifique – d'une durée de deux ans – est passé pour la logistique** comprenant l'espace de stockage puis la livraison biannuelle des denrées jusqu'aux lieux de distribution des OP, afin de minimiser les contraintes pesant sur les associations. En outre, il est spécifié dans cet appel d'offres que les soumissionnaires doivent prendre en compte le fait que les associations partenaires ne sont pas des professionnels de la logistique et s'adapter en conséquence. L'entreprise chargée de la logistique prépare donc les commandes de chaque lieu de distribution, en fonction des quantités commandées. Un seuil minimal est fixé à 1 tonne par livraison.

D'autres pays s'orientent vers **une réduction du nombre de points de livraison**, afin d'optimiser l'utilisation des enveloppes dédiées à l'achat de denrées alimentaires dans le cadre du FEAD.

En Italie, en augmentant les seuils d'habilitation pour devenir « organisation territoriale chef de file » c'est-à-dire le nombre minimum de bénéficiaires que celles-ci doivent atteindre (cf partie « système d'acteurs du FEAD »), les autorités ont récemment procédé à une rationalisation du maillage territorial, celle-ci se traduisant par une réduction marginale du nombre de points de livraison. Le nombre de points de livraison s'établit actuellement à 219 sur l'ensemble du territoire.

En Belgique, l'autorité de gestion a mis en place un groupe de réflexion dédié aux questions de logistique (transport, livraisons) associant les partenaires du programme et les principaux supermarchés de Belgique, avec le projet de diminuer significativement le nombre de points de livraison pour les prochaines campagnes (à partir de 2018). Il est envisagé de mobiliser l'enveloppe financière prévue dans le règlement du FEAD pour l'assistance technique, à laquelle la Belgique n'avait pas eu recours jusqu'alors, pour financer la gestion et la redistribution des denrées aux organisations partenaires, à partir d'un nombre réduit d'entrepôts.

E. Les critères de sélection des bénéficiaires de l'aide alimentaire du FEAD

Les modalités d'identification et de sélection des bénéficiaires des produits du FEAD apparaissent très variables au sein de notre panel de pays, certains ayant défini des critères socioéconomiques précis donnant lieu à des opérations de contrôle et de reporting régulières (Espagne, Italie) quand d'autres confient aux organisations partenaires le soin de sélectionner les bénéficiaires (République Tchèque) voire, comme en Finlande, ne limitent pas l'accès aux denrées du FEAD.

En effet, en **Finlande**, toute personne qui se présente à une distribution organisée par une association partenaire du programme peut bénéficier des denrées du FEAD. En conséquence, l'autorité de gestion finlandaise n'est pas en mesure de connaître précisément les quantités distribuées selon le profil socioéconomique des bénéficiaires. Afin de rendre compte du nombre de personnes bénéficiaires du

programme et de leurs caractéristiques socio-économique, la Finlande procède à des estimations. Une réflexion est en cours pour demander éventuellement les informations requises lors de certaines distributions afin de pouvoir conduire des estimations plus précises.

« Tout ceux qui se présentent reçoivent un sac. C'est interdit de demander des justificatifs. Ce n'est pas toujours facile de venir, surtout en hiver, puis de rester dans la queue, dans le froid. » (OP Finlande)

En **République Tchèque**, afin d'éviter la stigmatisation, et pour s'adapter aux publics très précaires (sans-abri...), les autorités n'imposent pas aux associations de tenir un registre des bénéficiaires du FEAD, alors que cela était le cas avec le PEAD. Les associations ont fait savoir à l'autorité de gestion que cela n'était pas souhaitable et le ministère a mis de côté cette exigence. Désormais, les associations doivent veiller à ce que la personne soit réellement dans le besoin, mais les travailleurs sociaux ont toute latitude pour évaluer cela comme ils l'entendent.

« Nos organisations partenaires ont l'expérience de travail auprès de ces gens. On ne veut pas leur dire ce qu'elles doivent faire. » (Autorité de gestion, République Tchèque)

Sans enregistrement systématique des bénéficiaires du FEAD, les données transmises par les autorités tchèques à la Commission européenne se basent sur des sondages. Les associations sondent la composition de leurs bénéficiaires deux fois par an, pendant deux semaines « de référence ». Les autorités supposent que la composition de ce public reste stable au moins pendant 6 mois, et peuvent donc extrapoler la composition annuelle du public bénéficiaire, en connaissant le nombre total de bénéficiaires par association (qui leur est transmis lors de la procédure d'affiliation au FEAD).

En **Belgique**, le règlement du FEAD stipule que « toute personne qui vit sous le seuil de pauvreté »³² (défini par la Direction générale Statistique) peut bénéficier du programme. Les CPAS, qui distribuent eux-mêmes des produits du FEAD, sont désignés comme les garants de l'identification des bénéficiaires. Les organisations partenaires sont en effet tenues de signer une convention de partenariat pour la mise en œuvre du programme avec le(s) CPAS de la/des commune(s) sur le territoire desquelles elles interviennent. Ces conventions doivent notamment préciser le mécanisme élaboré par chaque CPAS et organisation partenaire agréée pour vérifier que les bénéficiaires satisfont effectivement aux conditions. Trois types de partenariat sont possibles : le CPAS délivre une attestation permettant de bénéficier des denrées FEAD distribuées par une organisation partenaire donnée ; le CPAS valide la liste des bénéficiaires établie par l'organisation partenaire ; le CPAS reconnaît à l'organisation partenaire agréée la capacité de vérifier l'éligibilité des bénéficiaires.

Le programme opérationnel **espagnol** cible les personnes en situation de pauvreté économique et les personnes sans-abri et autres personnes en situation de précarité. Ainsi, les bénéficiaires du FEAD dans les associations de distribution de colis doivent avoir été préalablement sélectionnés sur ces bases par les services sociaux ou les organisations partenaires elles-mêmes, même s'il n'existe pas de seuil quantitatif (revenu par unité de consommation, reste à vivre...) formellement défini. Pour bénéficier du FEAD, les bénéficiaires doivent disposer d'un « rapport social » rédigé par les services sociaux ou par une antenne des deux organisations tête de réseau. Des contrôles sont effectués sur les

³² Soit : pour une personne isolée, 13 023€ net par an, et pour une famille composée de 2 adultes et 2 enfants, 27 348€ net par an.

associations chaque année (à la fois par les têtes de réseau et par l'agence de contrôle de l'organisme intermédiaire) pour vérifier qu'elles ont bien recueilli une fiche pour chaque bénéficiaire. Les associations ne peuvent donc pas distribuer de « colis d'urgence » comprenant des produits FEAD (elles peuvent dépanner les bénéficiaires sans « rapport social » uniquement avec des produits non issus du FEAD). Cette règle ne s'applique pas aux associations qui distribuent des repas préparés.

En **Italie**, les bénéficiaires de colis sont rigoureusement sélectionnés par les associations locales de distribution qui renseignent, pour chacun d'entre eux, un « fascicule » devant prouver leur « état de nécessité ». Trois procédures sont possibles pour prouver l'état de nécessité d'un potentiel bénéficiaire et créer son fascicule : les bénéficiaires doivent soit avoir un indicateur ISEE inférieur à 3 000 €, ce qui limite l'accès aux denrées FEAD aux ménages en grande précarité ; soit disposer d'un document des services sociaux communaux qui atteste leur condition de fragilité sociale et la nécessité de bénéficier d'une aide alimentaire ; soit disposer d'une attestation de « condition d'indigence », valable 1 an, qui peut leur être délivrée par l'association distributrice (organisation partenaire territoriale) suite à une visite à domicile. Une de ces trois procédures de sélection est nécessaire et suffisante pour accéder à l'aide alimentaire. Ces exigences ne s'appliquent pas aux bénéficiaires des associations distribuant des repas préparés.

V. La place du FEAD dans les systèmes d'approvisionnements et l'aide alimentaire hors FEAD (le cas allemand)

A. L'articulation du FEAD et des autres sources d'approvisionnements

Dans la plupart des pays enquêtés, **l'articulation entre le FEAD et les autres sources d'approvisionnement (ramasses, collectes, achats) n'apparaît pas comme un facteur structurant dans le choix des denrées.** En d'autres termes, les denrées du FEAD ne sont pas choisies en fonction de ce qu'apportent (ou non) les autres sources d'approvisionnement des associations. Guidé par l'objectif d'obtenir des quantités importantes de produits de base, le FEAD représente un socle qui se cumule avec d'autres sources d'approvisionnement, ces dernières fournissant des produits qui peuvent être complémentaires avec les denrées du FEAD (au sens de l'équilibre alimentaire), mais sans que cette complémentarité ne soit spécifiquement recherchée.

En dehors des informations recueillies auprès des Banques Alimentaires (présentes en Espagne, Italie, République Tchèque et Belgique), peu de données précises et homogènes ont pu être recueillies lors de l'enquête sur les sources d'approvisionnement des organismes partenaires en dehors du FEAD. **La structuration des réseaux de ramasse et des collectes et le poids des sources d'approvisionnement hors FEAD semblent cependant variables en fonction des pays et des organismes partenaires.**

A l'image des Banques Alimentaires françaises, les Banques Alimentaires espagnoles disposent d'une diversité de sources d'approvisionnement, les produits du FEAD ne représentant que 26,7% de leurs denrées. La Croix-Rouge espagnole, en revanche, ne dispose pas d'autres sources d'approvisionnement en denrées (sauf initiatives locales). Les bénéficiaires reçus dans ses comités locaux ont toutefois la possibilité de compléter l'aide du FEAD par la délivrance de bons d'achats sous la forme de cartes magnétiques rechargeables en fonction des besoins des ménages³³.

En Italie, le poids des sources d'approvisionnement hors FEAD semble *a priori* moins conséquent, bien qu'il reste difficile à évaluer précisément en raison de l'absence de recueil systématisé des données locales. De manière générale, le FEAD représente la majorité des approvisionnements des têtes de réseau, à l'exception de l'association Sempre insieme per la Pace (pour laquelle le FEAD représente 25% à 30% de ses approvisionnements). Il s'échelonne de 50% pour les Banques Alimentaires en moyenne à 75% pour la Comunità di Sant'Egidio, en passant par 63% (incluant le fonds national) pour le Banco delle Opere di Carità. La Croix-Rouge et Caritas n'ont pas de remontées quant aux autres sources d'approvisionnement de leurs comités locaux, et ne peuvent donc en déduire le poids du FEAD.

³³ Il s'agit d'un partenariat engagé en 2012 au niveau national avec l'enseigne Carrefour.

En Finlande, il n'existe pas de politique de collecte ou de ramasse organisée nationalement ou structurée par une association. Ces activités peuvent être réalisées localement, mais les pouvoirs publics ou les têtes de réseau n'ont pas de visibilité sur le volume ou la nature des denrées collectées par ce biais. Pour autant, la ramasse tend à se développer et est facilitée par l'évolution de la loi finlandaise qui favorise le don de denrées alimentaires en limitant la responsabilité du donateur en cas d'incident sanitaire.

Quel que soit le poids des autres sources d'approvisionnement, le FEAD est conçu comme un système autonome et non comme le segment d'une offre alimentaire plus large. Ainsi, en Espagne, les organismes partenaires qualifient le FEAD de « *système étanche* » ; cela se traduit d'ailleurs concrètement par des modalités de distribution distinctes pour les denrées FEAD et hors FEAD et par la signature, par les bénéficiaires espagnols, d'un « acte de distribution » spécifique lors de la remise des denrées du FEAD.

Enfin, dans le contexte spécifique de la **République Tchèque**, où l'aide alimentaire ne relève pas d'une politique ancienne et structurée au plan national, les informations recueillies auprès des acteurs locaux laissent entrevoir certaines difficultés d'articulation entre le FEAD et les autres sources d'approvisionnement, voire une forme de « concurrence » entre filières d'approvisionnement, en lien avec les capacités de stockage limitées des associations locales.

En République Tchèque, toutes les Banques Alimentaires tchèques n'ont pas souhaité être habilitées à recevoir les denrées du FEAD, en raison de leurs capacités de stockage parfois limitées et des risques encourus de « perdre » leurs partenariats locaux avec les enseignes de distribution si elles n'étaient plus en mesure d'accepter les dons.

*« Les OP craignaient de perdre leurs partenariats avec les supermarchés si elles s'affiliaient au FEAD. En effet si le FEAD remplissait leurs entrepôts, elles n'auraient plus pu accepter de donations, et du coup à la longue les supermarchés auraient arrêté le partenariat. »
(Autorité de gestion, République Tchèque)*

Par ailleurs, pour les associations distributrices tchèques, le FEAD représente un « confort » par rapport à autres sources d'approvisionnement, d'une part en raison du large panel de denrées proposées et d'autre part, parce que ces denrées non périssables sont faciles à stocker et à conserver. Les Banques Alimentaires tchèques indiquent ainsi avoir davantage de mal à écouler leurs produits issus de ramasses depuis que les associations reçoivent les produits du FEAD.

« Depuis que le FEAD a commencé, on ne prend plus beaucoup de produits à la Banque alimentaire. On est entièrement satisfaits du programme européen. On essaye juste de leur donner un coup de main (à la BA, ndlr) quand ils ont besoin de se débarrasser de produits proches de leur date d'expiration...! » (OP adhérent des BA, République Tchèque)

C'est pourquoi, pour accompagner la montée en puissance du FEAD et faire en sorte que davantage d'associations soient volontaires pour le recevoir et le distribuer, les pouvoirs publics tchèques ont mis en place un fonds spécial du Ministère de l'Agriculture destiné à subventionner l'outillage logistique des associations de l'aide alimentaire (entrepôts, stockage en froid positif et négatif, transport).

B. L'aide alimentaire en Allemagne : un système organisé autour de la ramasse, de la collecte et des dons

1. Une aide alimentaire corolaire de la lutte contre le gaspillage alimentaire

En Allemagne, les pouvoirs publics ont fait le choix de ne pas conduire de politique d'aide alimentaire coordonnée et déclinée sur le territoire. Ce parti pris était déjà en vigueur lors du PEAD, ce dernier étant utilisé quasi-exclusivement à destination d'un programme visant la distribution de fruits dans les écoles du pays et non la distribution de denrées à un public précaire.

Pour les institutions et les associations interrogées lors de l'enquête, ce choix est motivé par plusieurs facteurs.

Tout d'abord, le montant des aides sociales attribuées aux bénéficiaires (allocations chômage et minima sociaux) est supposé prendre en compte des besoins primaires et donc subvenir aux besoins alimentaires. Pour les pouvoirs publics, la mise en place d'une politique d'aide alimentaire contreviendrait au **principe de ne pas créer de « doublon » dans les politiques publiques.**

En second lieu, le FEAD, en tant que Fonds structurel européen, est perçu comme chronophage et très coûteux à mettre en place pour les pouvoirs publics et les associations, du fait des impératifs de reporting qu'il est nécessaire d'assurer auprès de la commission européenne. Pour les acteurs interrogés, **l'affectation de ce fonds à l'aide alimentaire serait donc contre-productive, en raison des coûts de gestion élevés** que cela induirait et au regard des ressources limitées dont disposent les associations locales et de leur déficit d'outillage.

« Avec le FEAD, si on pense que ce sont les associations qui doivent gérer les stocks pour la distribution, ça demande de l'équipement, un outillage, des lieux de stockage, des coûts de transport : c'est un supplément très important à l'aide accordée et finalement, des coûts de gestion énormes supportés par des fonds publics. Ensuite viennent aussi les contraintes pour les associations sur la traçabilité, les choses qui doivent être mise en place pour le contrôle y compris sur l'attribution de l'aide : à qui on donne, qui y a droit et qui n'y a pas droit. Avec le PEAD, toute la population pouvait en bénéficier finalement, il n'y avait pas les critères actuels. » (Ministère de l'emploi et des affaires sociales, Allemagne)

Enfin, les pouvoirs publics comme les associations interrogés estiment que l'achat de denrées pour l'aide alimentaire par des fonds publics n'est pas pertinent **dans un contexte où les surplus alimentaires non consommés sont importants.**

« C'est important de dire que le FEAD n'a pas de sens dans notre système actuel. Le coût du gâchis alimentaire est aussi important. » (Ministère de l'emploi et des affaires sociales, Allemagne)

« C'est exclu d'acheter des denrées de base pour les distribuer. On collecte déjà tellement. » (Responsable de la Tafeln d'Oranienburg)

En Allemagne, l'aide alimentaire est donc étroitement associée à l'enjeu de la lutte contre le gaspillage alimentaire. Elle résulte de **la possibilité de mettre en place, localement, des opérations de ramasse et de collecte ou de percevoir des dons**, seules sources d'approvisionnement en l'absence politiques d'achats ou de fonds publics dédiés à l'aide alimentaire.

2. Les acteurs de l'aide alimentaire en Allemagne : le réseau des « Tafeln » et les associations locales

En Allemagne, les distributions de denrées existent mais se développent à partir d'initiatives locales et ne sont pas recensées par les têtes de réseaux ou les pouvoirs publics.

Les réseaux associatifs tels que la Croix-Rouge ou Caritas ne mènent pas d'activité d'aide alimentaire formalisée sur l'ensemble du territoire. Les distributions (sous forme de denrées ou de repas chauds) sont donc laissées à l'initiative des associations ou des paroisses locales qui s'organisent en fonction des ressources disponibles et procèdent à la ramasse de denrées auprès des supermarchés, des boulangers, des plateformes logistiques, etc.

Seule une association, « Die Tafeln », spécialisée dans la ramasse des surplus de la grande distribution, porte au plan national la question de l'aide alimentaire. Créée à Berlin en 1993, cette association s'est progressivement structurée au cours des années 1990 et fonctionne essentiellement grâce à des dons en nature ou financiers de la part de sponsors et d'acteurs privés. En 2015, la valorisation totale des dons s'élève à 4,48M € (à part égale entre dons financiers ou en nature). Le réseau Tafeln compte aujourd'hui :

- une fédération tête de réseau
- 12 organisations régionales
- 925 associations locales

En 2015, la Tafeln déclare 1,5 millions de personnes ayant bénéficié régulièrement des distributions et parmi elles, 220 000 migrants venus principalement de Syrie, d'Afghanistan, d'Iran et de Somalie.

Les associations qui bénéficient de « l'appellation » Tafeln peuvent avoir deux statuts :

- Celui de membre affilié (60% du réseau) lorsqu'il s'agit d'une antenne d'un réseau associatif national (unité Croix-Rouge, Caritas...)
- Celui de membre de plein droit (30%) lorsqu'il s'agit d'associations locales gérées uniquement par la Tafeln.

Les acteurs de l'aide alimentaire sont donc pluriels : antennes d'associations « têtes de réseau » telle que la Croix-Rouge ou Caritas, indépendantes ou affiliées à la Tafeln, petites associations locales, paroisses, etc. L'organisation est toujours locale, en fonction des ressources propres de la structure et de son territoire ; seuls les adhérents Tafeln sont coordonnés au sein d'un réseau national.

Le rôle de la fédération nationale « die Tafeln »

▪ Organiser le réseau des Tafeln et encadrer la création de nouvelles associations locales

L'association « tête de réseau » encadre la création de nouvelle Tafeln avec comme premier impératif qu'il ne doit pas y avoir de concurrence directe entre deux entités locales. Actuellement, la création de nouvelles Tafeln est limitée, la norme étant d'avoir *a minima* un rayon de 30km entre deux organisations. L'enjeu est d'avoir assez de supermarchés dans le périmètre pour permettre une ramasse régulière et de faire en sorte que les donateurs puissent identifier un interlocuteur clair et unique. Ensuite, lorsqu'une association postule, la fédération observe l'ancrage local du groupe/de l'association constitué (partenaires, liens existants avec les supermarchés, etc.). Localement, beaucoup de Tafeln sont de petites associations, qui disposent de très peu d'espace de stockage. La fédération ne leur impose pas de normes en termes de public cible, de fréquence ou de modalités de distribution, etc.

▪ Gérer les dons les plus importants

A l'échelle nationale, la fédération cherche de nouveaux donateurs et s'applique à développer des partenariats avec des acteurs économiques. Elle réceptionne les dons en nature les plus importants, qu'elle répartit ensuite entre les fédérations régionales grâce à une plateforme logistique en ligne. Si le don annoncé est de quelques palettes seulement, il revient d'emblée à la Tafeln la plus proche du donateur. Si le don est plus important, le national prend le relais.

Chaque Région dispose d'un chargé de logistique à l'interface de la fédération nationale et des associations locales et ventile localement les dons nationaux. Ainsi en 2015, la Tafeln a pu bénéficier notamment de dons de corn-flakes (693 palettes de Kellogg) ou de produits cosmétiques et d'entretiens (120 palettes). D'autres produits ont également été redistribués : pizza surgelées, café, etc.

▪ Faciliter le partenariat avec certaines chaînes de grande distribution

La fédération « tête de réseau » s'emploie à formaliser des partenariats nationaux avec les chaînes de distribution, pour faciliter l'opération de ramasse des associations locales. Les conventions partenariales fixent les conditions du don et formalisent l'engagement de la chaîne. Cela permet ensuite de communiquer, aux associations locales, une liste de magasins où la ramasse peut être engagée. Si le partenariat est formalisé à l'échelle nationale, il n'est pas décliné au local entre les supermarchés et les Tafeln du territoire.

Ce dialogue permanent avec les enseignes répond aussi à l'impératif de sensibiliser à l'intérêt du travail de la Tafeln et de s'assurer de la régularité et de la qualité des dons. En effet, le principal écueil identifié au local comme au national porte sur la qualité des denrées. Il arrive parfois que les supermarchés donnent des denrées en mauvais état et évitent ainsi de s'acquitter de la taxe Biomüll (assimilée à la taxe sur les ordures ménagères sur les déchets recyclables). Le phénomène est toutefois limité et localement, ces dons sont généralement refusés.

▪ Rechercher des sponsors et des mécènes

Actuellement, la Tafeln dispose de plusieurs sponsors qui la soutiennent soit financièrement, soit au travers de dons « en nature » (dons de denrées, prêts de matériel logistique tels que des véhicules, etc.). La recherche de sponsor et de donateurs s'effectue à trois niveaux : celui des producteurs et de l'industrie agroalimentaire, du commerce de gros et des supermarchés. Les principaux sponsors de la Tafeln sont le groupe Metro, Lidl, Mercedes-Benz, et Rewe. La Tafeln bénéficie également d'une mosaïque de donateurs et sponsors, principalement des chaînes de grande et moyenne distribution.

▪ **Animer le réseau national et former les bénévoles**

Les salariés du bureau national peuvent répondre aux questions des acteurs régionaux et locaux des Tafeln. Par ailleurs, tous les deux ans, la fédération nationale consulte les Tafeln locales au travers d'un questionnaire sur les manques éventuels et sur les caractéristiques des bénéficiaires.

La Tafeln a récemment créé une entité dédiée à la formation des acteurs de collecte et de distribution (bénévoles, services civiques, etc.), la Tafeln-Akademie. Les formations portent sur les aspects logistiques ou de manutention des denrées comme les règles de la sécurité au travail, les règles d'hygiène, sur la conduite pour les conducteurs mais aussi sur les relations avec les bénéficiaires, ou encore le *fundraising* (s'adresser à la presse, les responsabilités d'un président d'association, etc.)

▪ **Porter le sujet de l'aide alimentaire et dialoguer avec les pouvoirs publics**

En tant que principale association portant à la fois les objectifs de réduction du gaspillage alimentaire et de distribution de denrées aux personnes en situation de précarité, la Tafeln est reçue par les pouvoirs publics environ 2 fois par an. Les membres de la fédération rencontrent régulièrement le Ministère de la Famille (qui a en charge la gestion des services civiques), ainsi que le Ministère du Travail et des Affaires Sociales (sur des questions plus spécifiquement liées à la prise en charge des migrants ou réfugiés) et le Ministère de l'Agriculture.

Lors de l'enquête en Allemagne, deux associations distributrices ont pu être interrogées :

- **L'église franciscaine de Pankow (distribution de repas).** L'association fonctionne comme un accueil de jour et propose une soupe populaire, ouverte du mardi au dimanche, des douches, un vestiaire et une laverie. L'aide est inconditionnelle, le public de la soupe populaire se composant essentiellement de personnes sans logement, à la rue ou en situation d'hébergement, majoritairement des hommes. La soupe populaire accueille chaque jour près de 400 personnes.
L'équipe de la soupe populaire comprend 5 salariés (1 responsable, 2 cuisinières, 1 travailleur social, 1 comptable) et environ 70 bénévoles présents 1 à 5 jours par semaine.
La paroisse de Pankow³⁴ ne reçoit pas de fonds publics. Elle finance son fonctionnement à partir des dons reçus de manière spontanée ou lors d'événements organisés spécifiquement au moment de Noël par exemple.
- **La Tafeln d'Oranienburg (distribution de denrées).** La Tafeln d'Oranienburg a été créée par l'association « Horizon » en 1999. Cette association s'occupe principalement des chômeurs de longue durée et propose différents services : accompagnement social, aide à la recherche d'emploi, formations, aide aux devoirs pour les enfants, etc.
A chaque distribution alimentaire, 60 à 100 ménages sont accueillis (environ 380 par semaine). Pour bénéficier de la distribution, les personnes doivent justifier de leurs ressources. Le référentiel de la fédération est de 800 € / personne, mais le seuil choisi par la Tafeln d'Oranienburg se situe à 900 € / personne et pour les familles, 900 € puis 25% en plus par personne au foyer. Chaque ménage peut venir une fois par semaine et l'aide accordée n'est pas limitée dans le temps (mais le justificatif doit être renouvelé chaque année).
La Tafeln compte une vingtaine de personnes dont quatre « emplois aidés » (20h / semaine), deux salariés et une quinzaine de bénévoles.

³⁴ Eglise franciscaine située au nord de Berlin. La paroisse est animée par une communauté de moines qui vivent sur place.

3. Une aide alimentaire fondée sur la ramasse et structurée localement

En l'absence de fonds publics et d'achats de denrées, les acteurs de l'aide alimentaire fondent leur action sur la ramasse de denrées auprès des supermarchés (grande ou moyenne surface), entrepôts et grossistes, commerçants (boulangers notamment) de leur territoire.

La ramasse est pensée par les acteurs comme un outil cohérent, qui permet de redistribuer au plus démunis les denrées autrement détruites et gaspillées, qui acquièrent alors un « rôle social ». Les acteurs rencontrés expliquent qu'une fois le processus de ramasse organisé et consolidé, les denrées collectées permettent largement de répondre aux besoins des bénéficiaires.

« La ramasse est suffisante, le manque est très rare, plutôt au moment de Noël. Il y a tellement de denrées produites... » (Tafeln d'Oranienburg)

« On nous donne tellement, il y a tellement de surplus produits. Avec les autres associations, on se répartit les petits commerces, donc, en réalité, la concurrence n'est pas très forte. » (Responsable de la soupe populaire Pankow)

Pour les associations rencontrées, la mise en place d'une aide alimentaire fondée uniquement sur la ramasse requiert cependant **des moyens humains et un outillage spécifique**, ainsi que le développement de compétences particulières de la part des structures distributrices. Elle s'opère selon **un schéma d'organisation structuré autour de plusieurs points importants**.

- **Démarcher et convaincre les gérants afin de structurer un réseau partenarial local**

Les associations distributrices enquêtées s'emploient en premier lieu à développer un réseau partenarial avec les commerçants ou gérants de supermarchés, l'objectif étant de convaincre les potentiels donateurs sur le territoire.

Cette opération est facilitée par le dispositif de la « taxe Biomüll » appliquée aux déchets biodégradables, qui permet aux supermarchés de se voir exonérer d'une partie de cette taxe lorsqu'ils donnent leurs surplus. La plupart du temps, les partenariats avec les donateurs locaux ne sont pas formalisés par écrit. Seule la Tafeln mène, à l'échelle nationale, une politique de partenariats avec les groupes de distribution (Lidl, Edeka, Rewe) ce qui facilite alors les partenariats pour les Tafeln locales, comme celle d'Oranienburg.

« Convaincre les supermarchés ou les commerçants de la ramasse, c'est plus facile aujourd'hui qu'au départ, notamment parce que la fédération passe des accords avec les consortiums. Et puis ils économisent le coût de la destruction des denrées. » (Tafeln Oranienburg)

Pour les associations qui n'adhèrent pas au réseau Tafeln, comme la paroisse de Pankow, l'établissement de liens avec les enseignes locales requière un démarchage soutenu et continu, afin de pallier aux changements de personnels susceptibles de fragiliser les partenariats établis.

« C'est un travail quotidien. On a des lieux prédéfinis, mais quand ils ferment ou changent de gérant, on y va, on se présente, on explique ce qu'on fait et ce dont on a besoin. Et là, le gérant donne son accord ou non. » (Responsable de la soupe populaire)

Ce démarchage n'est pas exempt de difficultés, certains gérants pouvant se montrer réticents en raison des responsabilités associées aux normes à respecter en matière d'hygiène et de sécurité alimentaire.

« Ce n'est pas forcément évident, les supermarchés n'ont pas le droit de donner sans garantir par exemple le respect de la chaîne du froid. Ils ne veulent pas prendre la responsabilité d'un éventuel problème sanitaire, mais la plupart participe quand même. » (Responsable de la soupe populaire)

Une fois structuré le réseau partenarial, les acteurs soulignent l'importance de faire vivre ce réseau et de maintenir des liens interpersonnels à l'échelle locale entre associations et gérants de supermarchés ou commerçants. En effet, sans obligation légale de faire don des denrées, l'entretien et la qualité du lien établi avec la structure distributrice sont essentiels.

« On a un planning et on ramasse auprès de 4 lieux chaque jour dans un rayon maximal de 12km. En réalité, on pourrait en faire moins, mais c'est important de maintenir un lien. On ramasse même beaucoup trop ... » (Responsable de la soupe populaire)

« Maintenant, c'est un peu plus cadré grâce aux partenariats nationaux, même si le contact personnel est toujours très important. » (Tafeln d'Oranienburg)

- **S'organiser en interne pour mettre en place un planning de ramasse régulier établi avec les « donateurs »**

Pour les associations rencontrées, le second prérequis est de mettre en place un système de ramasse efficient, « professionnel », qui rassure les donateurs de denrées. Pour cela, les deux associations ont développé une organisation et une logistique adaptées.

La soupe populaire de Pankow et la Tafeln d'Oranienburg ont ainsi établi un emploi du temps précis pour l'équipe composée de bénévoles et / ou salariés de leur organisation, afin d'assurer le bon déroulement des ramasses et de répartir les rôles. Si les bénévoles jouent un rôle clef dans chacune de ces associations, le fonctionnement de l'équipe est sécurisé par les emplois aidés et les éventuels effectifs salariés.

« Il y a un planning avec les personnes qui participent à la Tafeln, leur emploi du temps, les vacances. La charge est partagée. Mais trouver des personnes motivées et disponibles pas évidents. Le travail de tous les jours de la Tafeln est organisé par le salarié. » (Tafeln d'Oranienburg)

Le planning établit les jours de ramasse, soit 5 fois par semaine pour la Tafeln d'Oranienburg et 6 fois/semaine pour la soupe populaire de Pankow. Ce planning est partagé avec les gérants des lieux de collecte, qui peuvent alors préparer les denrées avant l'arrivée de l'équipe de ramasse. En moyenne, 4 à 6 lieux de collectes sont « visités » lors de chaque ramasse.

Selon les associations rencontrées, les produits collectés sont principalement des fruits et légumes, du pain, des produits d'entretien et d'hygiène ; viennent ensuite les produits frais (type yaourt, etc.) ainsi que la viande et le poisson. L'imprévisibilité des dons est intégrée comme une donnée de base avec laquelle il faut composer, qu'il s'agisse de la distribution de denrées brutes ou qu'elles soient ensuite cuisinées.

- **Lier ramasse et distribution**

Pour minimiser les espaces de stockage, qui engendrent des coûts fixes importants, la distribution a lieu directement après le recueil des denrées. En raison de capacités de stockage limitées, l'objectif des associations est de limiter les surplus de denrées en fin de distribution.

« On essaie de fonctionner avec le moins de frais possibles. Car le stock, c'est un loyer, des frais d'électricité, etc. On distribue dans la foulée de la ramasse. Les denrées sont mises dans des grandes caisses par « thème » et distribuées. » (Tafeln d'Oranienburg)

Dans les zones plus rurales, les structures distributrices du territoire peuvent également « délocaliser » le lieu de distribution dans une commune où il n'y a pas de structure d'aide alimentaire. Cette méthode est notamment mise en place par la Tafeln d'Oranienburg qui dispose de ses propres véhicules. Une fois la ramasse effectuée, elle se rend directement sur le lieu « délocalisé » de la distribution, qui se situe dans un rayon de 30km de « l'association mère ».

Les denrées recueillies par la paroisse de Pankow sont immédiatement cuisinées par la cuisinière de l'association et son équipe afin de préparer le repas qui sera servi aux bénéficiaires le lendemain midi. Les menus sont exclusivement composés avec les denrées recueillies, et varient donc en fonction des arrivages.

« On distribue des repas chauds, souvent une soupe et des salades. Des choses pratiques à préparer et qui peuvent se manger facilement. On vit uniquement de dons, on ne sait pas ce qu'on va recevoir. On doit improviser chaque jour pour le menu du lendemain : une fois on a eu près de 400 œufs ! » (Responsable de la soupe populaire de Pankow)

Avec l'expérience, les quantités préparées sont ajustées au nombre de bénéficiaires. Les produits frais sont préparés directement et les produits à longue durée de conservation (pâtes, riz, conserves...) sont en partie stockés dans les réserves de l'association.

4. Les avantages et inconvénients du système allemand, selon les acteurs rencontrés

Avantages	Inconvénients
<ul style="list-style-type: none">• Cohérence du système qui lie surplus et redistribution et s'inscrit dans une action globale de lutte contre le gaspillage.• L'indépendance des organisations en l'absence de réglementation imposée par les pouvoirs publics qui apportent peu de concours financier (en matière de public cible, d'organisation, etc.)• La quantité et la qualité des denrées collectées permettent de proposer des produits frais : fruits et légumes, pains, yaourt, etc.• La maîtrise des coûts de fonctionnement : la distribution étant organisée dans la foulée de la collecte, le coût du stockage est minimisé.	<ul style="list-style-type: none">• L'imprévisibilité : qui peut complexifier le travail (collecte des données, estimation des quantités par rapport aux bénéficiaires, etc.) qui nécessite un temps de « rodage » des équipes.• L'organisation du processus de ramasse : nécessite des moyens humains, des véhicules adaptés, un emploi du temps des bénévoles, un planning partagé avec les lieux de ramasse, etc.• La difficulté à collecter certains produits : les plus problématiques en matière de sécurité alimentaire (viande, poisson, etc.) et les moins périssables (farine, sucre, etc.)

Partie 3 - Axes de réflexion et pistes de travail

I. Enseignements transversaux de l'étude comparée

A. Des stratégies différenciées, ancrées dans des contextes nationaux et des histoires spécifiques

L'analyse comparée des systèmes de choix des denrées mis en œuvre dans les pays européens enquêtés met en lumière des objectifs et des stratégies différenciés. Deux groupes de pays peuvent ainsi, à grands traits, être distingués.

L'Espagne et l'Italie sont emblématiques d'une stratégie visant à optimiser l'impact quantitatif du FEAD auprès des bénéficiaires, en proposant à ces derniers des produits de base, nourrissants et en grande quantité. L'efficacité du programme est donc l'objectif recherché, avec l'idée d'obtenir un « effet levier » significatif sur l'alimentation des bénéficiaires via le FEAD.

La Belgique et la France portent, dans le choix des denrées du FEAD, l'objectif d'une diversité alimentaire, avec l'idée de proposer aux ménages bénéficiaires une alimentation variée. Ces objectifs conduisent à choisir un panel plus large de denrées appartenant à différentes familles d'aliments, dans le cadre d'un « panier FEAD » supposé répondre à l'objectif d'équilibre alimentaire. Cet objectif a du sens, si l'on s'en réfère aux résultats de l'enquête ABENA 2011-2012³⁵ sur les bénéficiaires de l'aide alimentaire, qui souligne des fréquences de consommation très éloignées des recommandations nutritionnelles pour certains groupes d'aliments (fruits, légumes et produits laitiers notamment). Cependant, l'enquête ABENA fait également état d'une insuffisance quantitative de l'alimentation des bénéficiaires de l'aide alimentaire³⁶.

Ces stratégies sont ancrées dans des contextes nationaux et des histoires spécifiques. Elles reflètent ainsi différentes conceptions de ce que doivent être le rôle et le niveau d'intervention des pouvoirs publics dans l'alimentation des ménages, qu'il s'agisse de subvenir aux besoins alimentaires des plus défavorisés ou qu'il s'agisse de favoriser, voire de garantir une diversité ou un équilibre alimentaire. La prise en compte de l'alimentation comme enjeu de santé publique et la structuration de l'aide alimentaire comme politique nationale devant faire l'objet d'une intervention publique sont ainsi variables entre les pays enquêtés. A cet égard, la Finlande et la République Tchèque se distinguent dans notre panel. Il s'agit en effet de pays au sein desquels la notion de politique publique de l'aide alimentaire semble relativement récente et au sein desquels les réseaux associatifs sont en cours de structuration.

Dans l'ensemble des pays, ces stratégies renvoient également à des « présupposés » concernant les attentes des bénéficiaires. Elles ne reposent pas sur la réponse à une demande objectivée mais plutôt sur un ensemble de représentations ou de « normes » quant aux pratiques alimentaires des ménages précaires et à leurs besoins.

³⁵ « Alimentation et état nutritionnel des bénéficiaires de l'aide alimentaire : résultats de l'étude Abena 2011-2012 et évolutions depuis 2004-2005 », InVS

³⁶ 31,9% des bénéficiaires interrogés déclarent appartenir à un foyer où il n'y a pas eu, souvent ou parfois, suffisamment à manger au cours des 12 derniers mois.

Ces stratégies différentes ne peuvent être évaluées à l'aune de leur impact auprès des bénéficiaires, car cet impact, dans l'ensemble des pays, est difficile à analyser. Les bénéficiaires ont en effet des profils très hétérogènes et des capacités d'approvisionnements variables, qui les rendent plus ou moins « sensibles » aux choix réalisés dans l'un ou l'autre des pays³⁷.

Il est donc difficile de juger des effets des choix italien et espagnol sur les bénéficiaires, tant au niveau de l'impact quantitatif du FEAD sur leur alimentation qu'au niveau des conséquences de ces choix sur la diversité de leur alimentation. De même, il n'est guère possible d'analyser dans quelle mesure la délivrance de denrées variées via le FEAD permet effectivement aux bénéficiaires français et belges d'avoir une alimentation variée et équilibrée. Cet impact aurait, en théorie, davantage de chance d'être atteint si l'aide alimentaire du FEAD était dédiée à une cible bien délimitée, celle des ménages dépendant fortement ou exclusivement du FEAD pour se nourrir. Ce ciblage, que certains pays européens se sont efforcés d'adopter en restreignant drastiquement les conditions d'accès à l'aide alimentaire, reste toutefois bien théorique car les quantités délivrées par le FEAD demeurent, quelles que soient les stratégies mises en œuvre, insuffisantes à pourvoir à l'ensemble des besoins alimentaires d'une personne.

Les différentes stratégies influent en revanche sur la façon dont le Fonds est mis en œuvre dans les différents pays. En Italie ou en Espagne, la logique consiste à adapter les produits choisis aux conditions spécifiques de gestion d'un Fonds structurel européen et aux ressources des associations locales. Pour minimiser les contraintes logistiques et pour simplifier au maximum la mise en œuvre du FEAD, ces pays choisissent non seulement un nombre restreint de denrées, mais proposent également des produits peu élaborés et faciles à conserver.

En France et en Belgique, la logique qui semble prévaloir est celle qui consiste à adapter la mise en œuvre du FEAD aux objectifs de la politique d'aide alimentaire nationale et à la structuration du réseau d'acteurs en présence. Le choix de denrées qualitatives imposent des contraintes logistiques spécifiques (les surgelés, par exemple, particularité de la liste française). Il en résulte également des coûts de gestion élevés, une complexité particulière dans la mise en œuvre du FEAD et un effort d'adaptation important, tant au niveau des services de l'Etat qu'au niveau des associations locales.

B. Une réflexion sur l'évolution du dispositif français orientée sur deux axes

L'analyse comparée des systèmes français et en vigueur dans d'autres pays européens a pour objectif d'alimenter une réflexion sur les pistes d'évolution du système français, en décalant le regard porté sur le dispositif français de choix des denrées et en s'inspirant des initiatives intéressantes et bonnes pratiques repérées dans les pays étrangers.

En premier lieu, l'analyse comparée montre que des pistes d'action peuvent être envisagées afin **d'améliorer l'efficacité du programme d'un point de vue opérationnel**, de façon à limiter

³⁷ A noter cependant qu'une enquête à mi-parcours est prévue par le règlement du FEAD. Celle-ci permettra d'apporter des informations concernant l'impact du FEAD sur les bénéficiaires de l'aide alimentaire. Cf. <http://ext-jur.franceagrimer.fr/Juridique/reg2016-594-enquete-prg-fead.pdf>

les coûts de gestion et à optimiser l'utilisation des fonds alloués. Si les choix ou les pratiques observés dans les autres pays européens n'ont pas vocation à être « importés » en France, ils peuvent néanmoins représenter une source d'inspiration, notamment en ce qui concerne les processus de passation des marchés et les aspects logistiques relatifs à la mise en œuvre du programme.

En deuxième lieu, **l'analyse comparée invite également à réinterroger la stratégie française et surtout à la clarifier et à l'étayer afin de consolider le pilotage du programme**, de garantir à la fois sa bonne adéquation aux besoins des bénéficiaires finaux et le respect du cadre établi par la Commission européenne. Là encore, l'objectif n'est pas de changer de cap et d'adopter une stratégie qui ne s'accorderait ni à l'histoire de l'aide alimentaire en France et aux politiques de santé publique, ni au réseau d'acteurs en présence, mais plutôt de réévaluer, à l'aune d'éléments de connaissance partagés, de quelle façon les objectifs de diversité, de quantité et de qualité des denrées distribuées dans le cadre de l'aide alimentaire peuvent être combinés de façon optimale au regard des besoins et des attentes des ménages bénéficiaires.

II. Préconisations et pistes d'actions

A l'issue de l'étude, le comité de pilotage s'est réuni lors d'un groupe de travail afin de définir des pistes d'actions visant à faire évoluer le système français et à garantir l'efficacité de la politique publique d'aide alimentaire. Plusieurs pistes d'actions, portant sur les deux axes opérationnels et stratégiques évoqués précédemment, ont été proposées aux participants du groupe.

Ces pistes ont été débattues collectivement et les réflexions et propositions issues de ce groupe sont venues alimenter la définition des actions à mener.

A. Axe de travail n°1 : améliorer l'efficacité du programme d'un point de vue opérationnel

1. Constats

Au regard des dispositifs existant dans d'autres pays européens, le système français se caractérise par sa complexité, laquelle est à l'origine de nombreux aléas (cf. partie 1). Combinés aux obligations et contraintes propres au FEAD, les choix opérés par la France en matière de mise en œuvre du programme (passation des marchés, processus de livraisons et de contrôle) impliquent des coûts de gestion importants, des enjeux sanitaires, juridiques et au niveau de l'approvisionnement ainsi qu'un risque élevé d'inéligibilité des dépenses en cas de non-respect des règles de la commande publique et d'une inapplication stricte des termes du cahier des charges de l'appel d'offre dans le contrôle de l'exécution du marché.

Il s'agit donc de trouver un point d'équilibre entre les contraintes administratives propres au FEAD et la volonté des associations de garantir une diversité de produits (pour répondre aux besoins nutritionnels des bénéficiaires) tout en maximisant les quantités reçues, de façon à optimiser l'enveloppe financière allouée et à limiter les sanctions financières prononcées par la Commission européenne à l'encontre de la France.

La simplification du processus de passation des marchés, à la fois en termes d'allotissement et de fiches techniques apparaît dès lors comme une priorité partagée par les acteurs du programme. Ceci, dans le double objectif de réduire la charge administrative découlant des 132 lots actuels et de pouvoir plus facilement contrôler la conformité des produits livrés aux cahiers des charges.

Il convient de remarquer qu'un certain nombre d'actions parmi celles énoncées ci-dessous ont déjà été engagées par FranceAgriMer.

1. La professionnalisation des fiches techniques des produits, afin de faciliter les contrôles

Comme pour tout fonds européen, le contrôle des achats effectués par l'organisme intermédiaire constitue l'une des principales exigences de la Commission européenne dans le cadre du FEAD. La Commission ne se limite pas à vérifier l'effectivité de ces contrôles, mais également que les critères requis dans les cahiers des charges des produits sont contrôlables. Or, jusqu'à présent, les fiches techniques des produits sont réalisées par la DGAL, spécialiste de la nutrition. Elles comportent uniquement des critères nutritionnels (% de protéines, de lipides, etc.), qui sont cependant très compliqués à contrôler du fait de la variabilité des processus de production industrielle ainsi que de l'incertitude des méthodes analytiques (marge d'erreur parfois importante). Ces procédures ne répondent pas à l'exigence de la Commission européenne mais sont également facilement contestables par un fournisseur en cas de refus d'un lot pour non conformité au cahier des charges. Enfin, le cahier des charges français et les contrôles associés ne permettent pas de garantir la fourniture de produits de bonne qualité (nutritionnelle et gustative).

C'est ainsi que FranceAgriMer a d'ores et déjà chargé un prestataire de l'élaboration de nouvelles fiches techniques pour le marché 2018. L'enjeu consiste à faire évoluer la définition des produits, avec des fiches techniques indiquant des critères relatifs à la composition des produits, et non plus aux taux de tel et tel nutriment. De plus, le prestataire, grâce à son expertise des marchés, pourra établir des fiches techniques qui correspondent à des produits qui existent déjà sur le marché et sont donc facilement contrôlables. Cette pratique existe en Espagne, par exemple, qui n'achète que des produits déjà commercialisés en GMS depuis au moins 6 mois. A noter que cela simplifie non seulement la procédure de contrôle, mais répond également à une attente des bénéficiaires (consommer des produits non stigmatisants).

Acheter des produits qui sont déjà codifiés par un guide de bonnes pratiques professionnelles (ex : de la « ratatouille provençale » et non de la « ratatouille ») simplifierait également la tâche de contrôle, car la charge de la preuve est inversée (c'est à l'entreprise de prouver que son produit correspond à la norme). Enfin, pour faciliter le contrôle des sites de production, il serait envisageable de privilégier des fournisseurs qui ont déjà une certification de leur process qualité, ce qui permet de ne contrôler que leur certificat d'agrément.

2. La réduction du nombre de lots dans la passation des marchés publics du FEAD

Actuellement, en France, le marché public du FEAD est décomposé en lots par produit et par association. Le nombre de lots du marché est donc particulièrement conséquent (132 pour le programme 2017, comportant 33 références), de loin le plus élevé en Europe. Les coûts de gestion administrative par lot s'avérant importants³⁸, en particulier au regard du montant peu élevé de certains lots, le système actuel apparaît peu efficient. Ainsi, faire évoluer les modalités d'allotissement pour réduire le nombre de lots contribuerait à réduire les coûts de gestion du programme, à la fois pour FAM pouvoir adjudicateur que pour FAM en charge de la réalisation des CSF communautaires.

³⁸ Ces coûts sont estimés par FranceAgriMer à 13 000 euros par lot.

Comme le pratiquent la plupart des pays européens enquêtés, il s'agirait de mettre en place un allotissement par produit en veillant à la taille des lots. En France comme dans les autres pays européens enquêtés, la limitation de la taille des lots est censée permettre aux petites entreprises de se positionner et répond donc à l'objectif de mise en concurrence des fournisseurs. Néanmoins, dans les autres pays européens, les seuils considérés comme « acceptables » pour favoriser la mise en concurrence sont plus élevés qu'en France (de l'ordre de 1 à 2 millions d'euros en Italie).

Pour les produits achetés en grande quantité et dont les lots seraient donc peu concurrentiels (seules les très grosses entreprises pouvant y répondre), deux systèmes en vigueur dans d'autres pays européens peuvent être sources d'inspiration :

- le modèle espagnol, qui, en fractionnant les lots trop importants, donne aux soumissionnaires la possibilité de ne répondre qu'à une partie du lot (au minimum un tiers) ;
- le modèle italien, où, pour les produits dont les lots dépasseraient 1 à 2 millions d'euros, un allotissement par macro-région est réalisé (cf partie 4.B.2).

L'allotissement par produit ne semble pas soulever, dans les pays européens enquêtés, de difficultés particulières liées à la traçabilité des produits. De plus, l'allotissement par produit ne modifierait pas les pratiques des associations dans la mesure où, pour chaque lot, les fournisseurs disposeraient de la liste des points de livraison (entrepôts associatifs).

Ainsi, la possibilité de « tester » la passation d'un marché correspondant à un lot unique mutualisé entre associations sur quelques produits de base pour lesquels un volume optimum aura été défini pour favoriser la concurrence (par exemple, le sucre), a été approuvée par les participants au groupe de travail.

3. La passation de marchés pluriannuels

L'allégement des procédures et donc des coûts de gestion peut également passer par la passation d'un marché pluriannuel. Si, jusqu'à présent, l'expertise en matière d'achats de FranceAgriMer était encore en construction, ce qui excluait cette possibilité, l'organisme intermédiaire estime être désormais en mesure de pouvoir organiser un marché sur une base pluriannuelle.

A noter que l'acheteur public peut passer un marché reconductible qui lui « permet d'apprécier la qualité des prestations, avant de poursuivre avec le même titulaire »³⁹.

4. La réduction des coûts logistiques induits par un nombre important de points de livraison

La réflexion sur l'organisation des points de livraison des denrées peut également représenter un levier pour améliorer l'efficacité du dispositif français, qui se caractérise par un nombre particulièrement important d'entrepôts de première livraison (300). L'Espagne, dont la situation est comparable à la

³⁹ Cf Circulaire du 14 février 2012 relative au Guide de bonnes pratiques en matière de marchés publics, deuxième partie.
https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do;jsessionid=C10C088E5BD85AFE1A770F6EFDBA864C.tpdila14v_1?cidTexte=JORFTEXT000025364925&dateTexte=29990101

France en termes géographiques et en termes d'organisation des lots⁴⁰, compte 111 points de livraison. Dans le système français, le coût supplémentaire induit par les coûts de transports pèse directement sur les volumes de produits obtenus dans le cadre des marchés. Ainsi, selon une estimation de FranceAgriMer, le surcoût engendré par les livraisons à 200 entrepôts équivaut à une perte de 4% des volumes de produits par rapport à la livraison des 10 entrepôts. Par ailleurs, le nombre élevé de points de livraison limite la mise en concurrence car il pénalise de nombreux fournisseurs qui ne sont pas en mesure d'organiser les livraisons.

Des pistes en matière de mutualisation des points de livraison entre associations ont pu être explorées par le passé, mais se sont avérées complexes à réaliser. La définition d'un nombre réduit et équivalent de points de livraison pour chaque réseau associatif pourrait être une autre piste, de manière à homogénéiser les coûts, cette diminution s'accompagnant de la sous-traitance à un prestataire de la gestion des livraisons aux points « secondaires » des associations (comme cela se pratique en Finlande, où les fournisseurs n'ont qu'un seul point de livraison).

La réflexion sur la diminution de l'impact des frais associés aux livraisons des produits reste cependant à approfondir en dehors du cadre de cette étude. Afin d'étayer la réflexion à ce sujet, il pourrait être intéressant de réaliser une étude détaillée portant sur l'efficacité du système logistique actuel.

B. Axe de travail n°2 : définir et étayer une stratégie française de choix des denrées dans le cadre du FEAD

1. Constats

Il a été observé, lors de l'étude, que le passage au FEAD ne s'est pas accompagné d'une remise en question des stratégies de choix de denrées historiquement définies sous le PEAD, alors même que le cadre réglementaire et les systèmes de gestion et de contrôle du fonds se sont complexifiés (la stratégie a toutefois été réinterrogée à compter du marché FEAD 2017 avec la réduction de la liste de 10 produits) :

- le processus de choix des denrées repose sur des principes partagés entre pouvoirs publics et associations chefs de file (diversité, équilibre alimentaire...), mais ces principes ne sont pas explicitement formalisés et se fondent peu sur un socle de connaissances partagées et objectivables quant aux besoins des bénéficiaires finaux, ces connaissances demeurant insuffisantes ;
- Les partenaires du programmes sont collectivement peu outillés : le manque d'outils de pilotage (tableaux de bords, données agrégées, enquêtes, études de marchés...) pèse sur la capacité des acteurs à opérer des arbitrages reposant sur des données objectives et à opérer des choix en faveur d'une meilleure efficacité du programme.

⁴⁰ Si la Belgique compte 264 points de livraison, la France dispose d'un territoire 5 fois plus grand ; l'Italie quant à elle compte 219 points de livraison mais la plupart des lots sont régionalisés et le fournisseur ne livre donc qu'une partie de ces points, dans une même macro-région.

L'étude invite donc à travailler à la fois sur la formalisation des objectifs stratégiques qui sous-tendent le choix des denrées et le pilotage de son processus.

Pour ce faire, il importe de se doter d'outils et d'éléments de connaissance concernant deux domaines principaux : les besoins des bénéficiaires et les filières agro-alimentaires.

Sur la base de ces expertises, il s'agira ensuite d'engager un travail de définition d'objectifs partagés entre acteurs et donc de recherche des compromis nécessaires afin de garantir la réussite du programme.

2. Pistes d'actions

1. Affiner la connaissance des besoins des bénéficiaires à travers l'enquête européenne à mi-parcours

L'aide alimentaire en France touche 4,8 millions de bénéficiaires (données DGCS pour 2015). Ce chiffre élevé masque des réalités très diverses en ce qui concerne les profils socio-démographiques des bénéficiaires, leurs habitudes alimentaires et donc leurs besoins. Au delà de leurs préférences propres, la place de l'aide alimentaire dans des stratégies d'approvisionnement est variée et détermine les modalités de recours à l'aide : dépendance exclusive, dépendance partielle avec achats complémentaires ou aide alimentaire constituant un complément permettant de faire des économies. En fonction du rôle qui lui est assigné, les attentes par rapport à l'aide alimentaire sont donc très diverses (avoir des produits de base pour « survivre », avoir des produits élaborés et chers pour compléter des achats de base, etc.).

L'analyse des besoins, en France comme dans les autres pays enquêtés, reste essentiellement fondée sur les remontées de terrain des associations locales. Si les associations locales apportent aux réseaux nationaux des informations concernant les produits qui « marchent » et ceux qui « ne marchent pas », ces remontées sont probablement partielles car les usagers de l'aide alimentaire s'estiment souvent peu légitimes à émettre des critiques concernant les produits distribués, voire acceptent des produits qu'ils ne consommeront pas afin de ne pas paraître trop exigeants. Si des études ont été menées par les réseaux associatifs, aucune ne l'a été à grande échelle. De même, la deuxième édition de l'enquête ABENA permet de dresser un état des lieux détaillé des carences alimentaires des bénéficiaires mais non de leurs besoins spécifiques par rapport à leurs stratégies d'approvisionnement. De plus, cette enquête n'a pas été actualisée depuis sa dernière édition de 2011-2012.

Afin de pallier au manque de connaissance fine des besoins des bénéficiaires, il est envisageable d'intégrer des questions sur ce point à l'enquête auprès des bénéficiaires finaux du FEAD dont la Commission européenne a chargé les Etats-membres, plutôt que de réaliser une enquête spécifique nécessitant des moyens humains et financiers conséquents. Les Etats-membres sont tenus de réaliser l'enquête en prenant pour base commune le modèle de questionnaire fourni par la Commission afin de permettre l'agrégation des données au niveau européen, mais il ne leur est pas interdit d'ajouter des questions à leur convenance.

Le modèle de questionnaire fourni par la Commission⁴¹ n'incluant pas de questions spécifiques concernant les denrées alimentaires désirées/nécessaires, il s'agirait d'ajouter quelques questions à ce sujet (sans excéder les 2 ou 3 questions supplémentaires, le questionnaire comportant déjà 31 items), portant sur les attentes des bénéficiaires à l'égard des denrées distribuées (« *quelles denrées alimentaires souhaitez-vous obtenir dans le cadre de l'aide alimentaire ?* ») ou encore sur leur appréciation des denrées distribuées (« *parmi les produits que l'on vous donne actuellement aux distributions alimentaires, quels sont ceux que vous appréciez le plus ?* »).

Pour simplifier l'administration des questions et leur compréhension par les bénéficiaires, les questions ne cibleraient pas spécifiquement les produits FEAD, mais les produits de l'aide alimentaire toutes sources confondues.

Une telle enquête pourrait constituer l'un des éléments intervenant dans la construction d'un arbitrage concernant le choix des denrées du FEAD. A cet égard, elle représente un outil mais ne préjuge pas de la stratégie à adopter, laquelle ne consiste pas nécessairement à prendre en compte les 30 premiers items les plus demandés par les bénéficiaires. Cette stratégie peut consister à arbitrer entre différents produits demandés au sein d'une même famille, ou à formuler des choix clairs associant des denrées et des publics cibles (par exemple : conserver des plats préparés, peut-être moins demandés mais correspondant aux besoins de personnes isolées). Par ailleurs, les données de l'enquête peuvent également servir de base de réflexion sur l'articulation entre les denrées fournies au titre du FEAD et celles fournies via d'autres sources d'approvisionnements.

2. Construire une expertise des filières agro-alimentaires afin d'optimiser les achats publics

La connaissance des besoins n'est pas le seul élément susceptible d'intervenir dans le choix des denrées commandées. En effet, une bonne connaissance des marchés s'avère également importante afin de statuer sur les produits les plus avantageux en termes de coûts et répondre aux enjeux d'optimisation des quantités obtenues.

La connaissance sur ce plan semble encore à construire. Malgré une expertise sur l'achat de denrées qui s'est affinée depuis le début du programme, nombreuses sont encore les inconnues concernant les filières de l'agro-alimentaire :

- quelle est la taille optimale du lot pour chaque produit, au regard des capacités de production du fournisseur moyen de chaque filière ?
- quelles sont les caractéristiques techniques du produit (poids de l'unité, typologie et forme de l'emballage...) les plus répandues dans les filières de production ?
- quel est le nombre d'intermédiaires nécessaire à la production de chaque item, et donc la part du prix qui ne sert pas à l'achat du produit mais à la rémunération de ces intermédiaires ?

⁴¹ Voir le règlement d'exécution 2016/594 de la Commission Européenne « établissant un modèle pour l'enquête structurée sur les bénéficiaires finaux de programmes opérationnels d'aide alimentaire et/ou d'assistance matérielle de base du Fonds européen d'aide aux plus démunis conformément au règlement (UE) no 223/2014 du Parlement européen et du Conseil », <http://ext-jur.franceagrimer.fr/Juridique/reg2016-594-enquete-prg-fead.pdf>

- quel est le nombre optimal de lieux de livraison pour un fournisseur « moyen » dans chaque filière ?
- à typologie de produit égale (dessert lacté, gâteau sec, plat cuisiné à base de poisson...), quel est le produit fabriqué par le plus grand nombre de fournisseurs ?
- pour les produits à base de matières premières venant d'hors Europe (thon, cacao,...), quels sont les cours mondiaux et quel est le meilleur moment pour acheter ?
- etc.

La connaissance de ces éléments permettrait aux acteurs français de calibrer le calendrier d'achat, les lots et les caractéristiques techniques des produits de façon à optimiser la concurrence (s'assurer que le plus grand nombre de fournisseurs potentiels puissent répondre) et donc maximiser la quantité obtenue.

La nécessité de construire cette connaissance découle du fait que FranceAgriMer dispose d'une expertise sur les cours des matières premières agricoles produites en France, mais pas sur les matières premières produites hors de France, ni sur les achats. FranceAgriMer prévoit de s'appuyer sur un prestataire pour affiner sa connaissance des filières et améliorer les fiches techniques des marchés (cf axe 1), ainsi que pour identifier les produits « à risque » (du point de vue des fraudes) au sein de la liste du FEAD (les 43 produits de la liste 2016 et les 33 produits de la liste 2017) sur la base d'une compilation des réglementations en vigueur et des principales fraudes recensées. Pour ce travail, l'organisme intermédiaire se réfère à diverses sources, parmi lesquelles les données de l'Agence nationale de sécurité sanitaire (ANSES) ainsi que des guides de bonnes pratiques professionnelles. Le développement de cette expertise nécessite toutefois la collecte et le traitement d'une somme importante d'informations, donc des moyens dédiés adaptés. Il ressort que la gestion du PEAD depuis 1987 ne lui a pas encore permis de développer cette expertise.

Au-delà de ces travaux en cours, nombre d'éléments restent encore insuffisamment pris en compte lors de la passation des marchés. Or, il est indispensable qu'une stratégie de choix des denrées se fonde sur des choix éclairés, non seulement en matière de besoins des bénéficiaires, mais aussi au regard du fonctionnement des filières de production. L'approfondissement de ces aspects pourrait par exemple être confié à un prestataire, ou être réalisé en interne par FranceAgriMer en recrutant les compétences idoines, en mobilisant éventuellement d'autres expertises publiques.

Enfin, il semble également nécessaire de réfléchir aux modalités de partage de cette connaissance qu'il est souhaitable de mettre en place afin qu'elles puissent alimenter des échanges constructifs entre les pouvoirs publics et les réseaux associatifs, dans l'objectif d'améliorer la gestion du programme.

Annexe 1 – Données relatives à la mise en œuvre du FEAD dans les pays de l'Union Européenne

Données clefs concernant la mise en œuvre du FEAD dans les pays de l'Union Européenne

PAYS	Dotation globale (en M€)	Choix opéré pour l'orientation des fonds	Autorité de gestion	Organisme intermédiaire	Types d'organisations partenaires	Procédure d'achat des denrées	Nombre de produits achetés
Italie	788,9	Aide alimentaire, aide matérielle	Ministère du Travail et des Politiques Sociales	Agence pour les attributions en agriculture (AGEA)	Associations	Marchés publics centralisés	13
Espagne	662,8	Aide alimentaire	Ministère de l'Emploi et de la Sécurité Sociale	Fonds Espagnol de Garantie Agricole (FEGA)	Associations	Marchés publics centralisés	15
France	587,4	Aide alimentaire	Ministère de la Santé et des Affaires sociales	FranceAgriMer	Associations	Marchés publics centralisés	33
Pologne	556,9	Aide alimentaire	Ministère du Travail et des Politiques Sociales	Agence des Marchés Agricoles	Collectivités et associations	Marchés publics centralisés	ND
Roumanie	518,8	Aide alimentaire, aide matérielle	Ministère des Fonds Européens	non	Collectivités	Marchés publics centralisés	10*

* Nombre de produits indicatif

PAYS	Dotation globale (en M€)	Choix opéré pour l'orientation des fonds	Autorité de gestion	Organisme intermédiaire	Types d'organisations partenaires	Procédure d'achat des denrées	Nombre de produits achetés
Grèce	330	Aide alimentaire, aide matérielle	Ministère du travail, de la sécurité sociale et de la solidarité sociale	Secrétariat général de la prévoyance du Ministère du travail, de la sécurité sociale et de la solidarité sociale	Collectivités et associations	Marchés publics centralisés et subventions aux associations	11
Portugal	208,1	Aide alimentaire, aide matérielle	Ministère de la Solidarité et de la Sécurité Sociale	Institut de la Sécurité Sociale (ISS)	Collectivités et associations	Marchés publics centralisés	21
Bulgarie	123,3	Aide alimentaire	Ministère du travail et des politiques sociales	ND	Associations	Marchés publics centralisés	ND
Hongrie	110,5	Aide alimentaire, aide matérielle	Ministère des Ressources Humaines	ND	Associations	Marchés publics centralisés	ND
Allemagne	92,8	Accompagnement	Ministère du Travail et des Affaires sociales	Banque fédérale (sous l'autorité du ministère des finances)	Hors FEAD	Hors FEAD	Hors FEAD

* Nombre de produits indicatif

PAYS	Dotation globale (en M€)	Choix opéré pour l'orientation des fonds	Autorité de gestion	Organisme intermédiaire	Types d'organisations partenaires	Procédure d'achat des denrées	Nombre de produits achetés
Lituanie	90	Aide alimentaire, aide matérielle	Ministère du Travail et de la Sécurité Sociale	Agence de réglementation du marché des produits agricoles et alimentaires	Collectivités et associations	Marchés publics centralisés	16*
Belgique	88,2	Aide alimentaire, aide matérielle	Service européen du SPP (Service Public de Programmation) IS (Intégration Sociale)	non	Collectivités et associations	Marchés publics centralisés	15
Slovaquie	64,8	Aide alimentaire, aide matérielle	Ministère du Travail, des Affaires Sociales et de la Famille	non	Associations	Marchés publics centralisés	20*
Lettonie	48,2	Aide alimentaire, aide matérielle	Ministère de la Sécurité Sociale	Fondation pour l'intégration sociale	Collectivités et associations	Marchés publics centralisés	ND
Croatie	43,1	Aide alimentaire, aide matérielle	Ministère du Travail et du Système de Retraites	Ministère des Politiques sociales et de la Jeunesse	Associations	Subventions aux associations	ND

* Nombre de produits indicatif

PAYS	Dotation globale (en M€)	Choix opéré pour l'orientation des fonds	Autorité de gestion	Organisme intermédiaire	Types d'organisations partenaires	Procédure d'achat des denrées	Nombre de produits achetés
Rép. Tchèque	27,4	Aide alimentaire, aide matérielle	Ministère du Travail et des Affaires sociales	non	Associations	Marchés publics centralisés	41
Irlande	26,7	Aide alimentaire, aide matérielle	Ministère de la Protection Sociale	non	Associations	ND	ND
Finlande	26,5	Aide alimentaire	Agence pour les Affaires rurales (MAVI)	non	Associations	Marchés publics centralisés	10*
Slovénie	24,1	Aide alimentaire	Ministère du Travail, de la Famille, des Affaires Sociales et de l'Égalité des Chances	non	Collectivités et associations	Marchés publics centralisés	5*
Autriche	21,2	Aide matérielle	Ministère du Travail	non	Hors FEAD	Hors FEAD	Hors FEAD
Estonie	9,4	Aide alimentaire	Ministère des Finances	Ministère des Affaires Sociales	ND	Marchés publics centralisés	ND

* Nombre de produits indicatif

PAYS	Dotation globale (en M€)	Choix opéré pour l'orientation des fonds	Autorité de gestion	Organisme intermédiaire	Types d'organisations partenaires	Procédure d'achat des denrées	Nombre de produits achetés
Suède	9,3	Accompagnement	Conseil suédois du Fonds Social Européen	non	Hors FEAD	Hors FEAD	Hors FEAD
Royaume-Uni	4,6	Aide alimentaire	Ministère de l'Education	non	Etablissements scolaires	Subventions aux associations et aux établissements scolaires	ND
Pays-Bas	4,6	Accompagnement	Ministère des Affaires sociales et de l'Emploi	non	Hors FEAD	Hors FEAD	Hors FEAD
Danemark	4,6	accompagnement	Ministère des Enfants, de l'Egalité, de l'Inclusion et des Conditions sociales	non	Hors FEAD	Hors FEAD	Hors FEAD
Chypre	4,6	Aide matérielle	Ministère du Travail et de la Sécurité Sociale	ND	Etablissements scolaires	Hors FEAD	Hors FEAD

PAYS	Dotation globale (en M€)	Choix opéré pour l'orientation des fonds	Autorité de gestion	Organisme intermédiaire	Types d'organisations partenaires	Procédure d'achat des denrées	Nombre de produits achetés
Malte	4,6	Aide alimentaire	Ministère des Affaires Européennes	Ministère de la Famille et de la Solidarité sociale	ND	Marchés publics centralisés	15*
Luxembourg	4,6	Aide alimentaire, aide matérielle	Ministère de la Famille et de l'Intégration	ND	Collectivités et associations	Marchés publics centralisés	ND

Annexe 2 – Monographies des pays enquêtés (FEAD)

1. Du PEAD au FEAD

▪ Transition et mise en œuvre du FEAD

La mise en place du FEAD s'est effectuée parallèlement à la sixième réforme de l'Etat en Belgique, qui a entraîné la régionalisation du BIRB (Bureau d'Intervention et de Restitution Belge), l'autorité de gestion du PEAD. La gestion du programme a alors été confiée au Service Public de Programmation - Intégration Sociale (SPP IS). Le transfert de connaissances entre les deux organes gouvernementaux s'est fait à travers deux employés du BIRB affectés à mi-temps au SPP IS entre novembre 2013 et mai 2014.

L'année 2014 a été largement consacrée à la rédaction du programme opérationnel pour la période 2014-2020, qui a été approuvé par la Commission européenne en décembre 2014.

Cette première année d'exécution du FEAD a été guidée par la volonté de garantir la continuité de l'aide alimentaire européenne en Belgique. C'est la raison pour laquelle le système élaboré par le BIRB a été conservé par le SPP IS (critères d'identification des bénéficiaires, liste des produits, modalités de livraison...). Pour la première fois, les organisations partenaires ont néanmoins été conviées à transmettre leur commande de denrées alimentaires par voie électronique.

En 2015, l'autorité de gestion belge s'est attelée à réaliser des audits de désignation, élaborer un manuel de contrôle et de gestion, établir des fiches de procédures... Le rapport d'activité 2015 indique que « l'AG souhaite optimiser le système tout au long de la programmation et adapter le système aux besoins réels du terrain ». Dans cette optique, plusieurs améliorations ont été apportées en 2015 (*voir infra*) : adaptation de la liste de denrées, simplification des critères d'identification des bénéficiaires, informatisation de certains outils, achat de produits non alimentaires (langes pour bébés et kits d'hygiène)... Par ailleurs, le SPP IS a mis en place une nouvelle stratégie de communication, avec un système de lettres d'information mensuelles mis en place en novembre 2015 (environ 1 700 abonnés, taux d'ouverture supérieur à 61%) et l'organisation en avril 2015 d'un colloque consacré au futur de l'aide alimentaire (plus de 500 participants).

La contribution nationale de la Belgique s'établit à environ 14,4 M€, en complément des financements européens qui s'élèvent à 73,8 M€ pour la période 2014-2020.

▪ Système d'acteurs du FEAD en Belgique

En Belgique, l'autorité de gestion du FEAD est le SPP Intégration sociale. Ses différents services endossent les missions assurées en France par l'autorité de gestion et l'organisme intermédiaire FranceAgrimer.

Les partenaires chargés de la distribution de l'aide alimentaire gratuite sont sélectionnés sur la base d'un agrément, décidé en collaboration avec les entités régionales compétentes. On distingue cependant :

- Les Centres publics d'action sociale (CPAS), qui répondent par leurs statuts et fonctions aux obligations faites aux OP ;
- Les organisations partenaires, qui doivent introduire une demande d'agrément et être reconnues par l'autorité de gestion.

En 2014, 779 CPAS et organisations partenaires agréées ont passé commande auprès du SPP IS. En 2015, ils étaient 760.

Les CPAS ont une place centrale dans la mise en œuvre du programme, notamment en matière d'identification des bénéficiaires. Chaque organisation partenaire agréée est en effet tenue de souscrire une convention de partenariat avec le CPAS de la commune ou des communes dans laquelle/lesquelles elle opère, qui précise les modalités d'identification des bénéficiaires (délivrance d'une attestation individuelle ou validation de la liste des bénéficiaires par le CPAS, ou bien directement par l'organisation partenaire).

- Instances de gouvernance du dispositif

Le SPP IS a créé un groupe de réflexion FEAD réunissant tous les 2-3 mois les principaux acteurs du secteur de l'aide alimentaire en Belgique (Fédération belge des Banques alimentaires, Croix-Rouge, Fédération des Services Sociaux, Réseau belge de lutte contre la pauvreté, associations des villes communes, « experts du vécu » de la pauvreté et de l'exclusion sociale...), afin de partager les informations relatives au FEAD et d'améliorer le système belge en continu. Entre janvier et décembre 2015, 6 réunions se sont tenues.

Un autre groupe de réflexion a été créé autour des questions de transport et de logistique, associant en outre les grands supermarchés de Belgique, que l'autorité de gestion avait au préalable rencontrés individuellement.

2. L'évolution de la liste de denrées

En 2014, la liste de denrées alimentaires présentée dans l'appel d'offres comprenait 14 produits différents. Elle était quasiment identique à la liste élaborée par le BIRB l'année précédente. Après concertation avec la FBBA, deux adaptations ont été effectuées : l'huile de colza a été remplacée par l'huile d'arachide (utilisable pour cuisiner) et le thon (espèce menacée) a été remplacé par du saumon en conserve. Seul le budget du lait a progressé cette année là, à la demande des Banques alimentaires.

En 2015, la liste des produits comptait 15 produits. Fin 2015, deux appels à marché complémentaires ont par ailleurs permis d'acheter des couches jetables pour bébés (deux poids) et 35 000 kits d'hygiène pour hommes et pour femmes.

En 2016, la liste comprend 21 produits. Si les produits phares ont été conservés (lait, tomates, pâtes, haricots verts...), plusieurs produits ont été ajoutés à la liste cette année, à la demande des associations : des produits bruts (farine de blé, sucre blanc et riz), des fruits et légumes (macédoine de légumes, soupe de tomates – légumes), un produit « facile à manger » (salade de riz au thon) et un produit apprécié des enfants (biscuits « petit beurre »).

	Produits 2014	Produits 2015	Produits 2016
<i>Produits laitiers</i>	Lait demi-écrémé	Lait demi-écrémé UHT	Lait demi-écrémé
		Fromage fondu à tartiner	Fromage fondu à tartiner
<i>Viandes, œufs, poissons et fruits de mer</i>	Saumon en conserve	Sardines à l'huile d'olive	Maquereaux à l'huile d'olive
	Filets de maquereau à la sauce tomate		Salade de riz au thon
	Carbonnades de bœuf	Poulet en sauce	Poulet en sauce
<i>Farine, pain, pommes de terre, riz et autres</i>	Macaronis	Pâtes : 2 types (spaghetti et spirelli)	Pâtes : 2 types (penne et farfalle)
	Flocons de pommes de terre	Semoule / couscous	Semoule / couscous

<i>produits riches en amidon</i>	Céréales pour petit-déjeuner (blé soufflé enrobé de miel)	Pétales de blé au chocolat	Pétales de blé au chocolat
		Pétales de maïs sucrés	Farine de blé
			Sucre blanc de betterave ou de canne
			Riz
<i>Fruits et légumes</i>	Petits pois et carottes	Lentilles en conserve	Pois chiches en conserve
	Tomates pelées	Tomates pelées concassées en cubes	Tomates pelées concassées en cubes
	Champignons	Haricots verts entiers très fins en conserves	Haricots verts entiers très fins en conserves
	Cocktail de fruit au sirop léger	Mousseline de pommes	Mousseline de pommes
			Macédoine de légumes Soupe de tomates - légumes au bouillon de légumes
<i>Plats cuisinés, autres denrées alimentaires</i>	Confiture extra aux quatre fruits rouges	Confiture extra aux fraises	Confiture extra aux fraises
	Poudre de pudding à la vanille	Chocolat au lait	Chocolat noir issu du commerce équitable
			Biscuits secs « petit beurre »
<i>Graisses, huiles</i>	Huile d'arachide	Huile d'olive	Huile d'olive

3. De l'élaboration de la liste de références à la livraison des produits

- Elaboration de la liste de produits FEAD et des fiches techniques

Après avoir reconduit en 2014 quasiment dans son intégralité la liste de produits établie par le BIRB en 2013, l'autorité de gestion belge a souhaité faire évoluer cette liste à partir de l'année 2015. Elle a alors mis en place un dispositif de concertation impliquant différents acteurs, qu'elle a conservé les années suivantes. Dans ce cadre, elle réunit et consulte tour à tour :

- Des experts en nutrition, santé publique et développement durable, invités à formuler des recommandations et remarques sur la liste ;
- Des « experts du vécu » de la pauvreté et de l'exclusion sociale ;
- La « Concertation Aide Alimentaire » mise en place et animée par la Fédération des Services Sociaux⁴², auteure d'une étude sur la qualité des produits alimentaires distribués dans le cadre du PEAD ;
- Les principaux acteurs de l'aide alimentaire en Belgique, réunis au sein d'un « groupe de réflexion FEAD », et appelés à amender et valider la liste finale.

Afin d'établir les fiches techniques des produits retenus, qui sont annexées au cahier des charges, le SPP IS fait appel à un spécialiste en alimentation pour réaliser une étude de marché. Tous les produits de la nouvelle liste sont achetés dans différents supermarchés et dans toutes les gammes de prix. L'équipe du SPP IS analyse et évalue leur composition, leur goût, leur conditionnement et leur prix.

En 2014, 2015, et 2016 la Belgique n'a pas réalisé de tests organoleptiques. Ils ont été introduits pour la campagne 2017 uniquement pour les plats préparés (le poulet en sauce et les boulettes à la sauce tomate), car des difficultés importantes ont été rencontrées l'année précédente avec la carbonade de

⁴² La Concertation Aide Alimentaire regroupe et soutient les associations bruxelloises d'aide alimentaire (distribution de colis, restaurant social, épicerie sociale) qui s'inscrivent dans une démarche collective visant à améliorer la qualité de l'aide alimentaire à tous niveaux, à travers un travail d'échanges de bonnes pratiques, des formations, une mutualisation des opportunités au niveau des offres de produits et l'élaboration d'une charte éthique et déontologique visant à encadrer le travail des intervenants de l'aide alimentaire.

bœuf (produit peu appétissant et largement refusé, notamment par les personnes de confession musulmane). Avant de retenir le poulet en sauce, une large gamme de produits carnés en conserve avait en outre été testée.

- Rédaction et suivi de l'appel d'offres

Le SPP IS, l'autorité de gestion belge, rédige et lance chaque année un appel d'offres unique pour l'ensemble des produits de la liste : chaque produit représente un lot (et non un lot par produit et par association comme en France) et se voit affecter un budget – calculé en fonction de la demande et des quantités reçues l'année passée – du budget global du programme pour la campagne en question et de l'évolution des prix du marché.

La majorité des soumissionnaires propose une offre pour l'ensemble des lots. Le SPP IS sélectionne les offres les plus concurrentielles au niveau du prix : il distribue les lots entre les soumissionnaires retenus, en fonction des prix proposés par chacun (un tableau Excel permet de calculer le prix par unité produite par chaque soumissionnaire selon son offre). L'autorité de gestion indique que les fiches nutritionnelles très détaillées annexées au cahier des charges pour chacun des produits de la liste et la réalisation de contrôles pour l'ensemble des lots produits (annoncée dans le règlement de consultation) lui permettent de prendre en compte uniquement le critère de prix dans la sélection des offres.

En 2014, 65 offres ont été présentées, et 14 lots ont été attribués à 6 soumissionnaires différents. En 2015, 62 offres ont été présentées, et 15 lots attribués à 4 soumissionnaires.

En 2015, la validation nécessaire du marché par le Conseil des ministres et des incertitudes relatives au budget belge ont entraîné des retards dans la procédure d'appel d'offres, entraînant un retard des livraisons au regard du calendrier indiqué dans l'appel d'offres. Pour y remédier, le SPP IS a désormais supprimé la référence aux dates au profit d'échéances courant à partir de la date d'attribution du marché dans le cahier des charges.

- Publication de la liste et commande des denrées par les organisations partenaires

Parallèlement à la publication de l'appel d'offres, le règlement annuel du FEAD est publié, comprenant notamment la liste de produits. Dès lors, les CPAS et les organisations partenaires agréées sont appelés à passer commande des produits dont elles ont besoin directement via le site Internet du SPP IS.

Le règlement annuel du FEAD édicté par le SPP IS propose, à titre indicatif, des seuils maximums par personne pour chaque produit, afin de faciliter le calcul par les organisations partenaires du nombre d'unités de chaque produit à commander, en fonction du nombre de bénéficiaires pour lequel elles sont agréées.

Nombre annuel maximal d'unités par bénéficiaire fixé pour chaque denrée dans le règlement du FEAD pour la campagne 2016

Lait demi-écrémé UHT	50 l/pers.
Maquereaux à l'huile d'olive	35 conserves/pers.
Poulet en sauce	35 conserves/pers.
Salade de riz au thon	35 conserves/pers.
Soupe de tomates-légumes au bouillon de légumes	30 briques/pers.
Farine de blé	20 kg/pers.
Sucre blanc de betterave ou de canne	20 kg/pers.
Pâtes: Penne	10 kg/pers.
Pâtes: Farfalle	10 kg /pers.

Riz	20 kg /pers.
Tomates pelées concassées en cubes	35 conserves/pers.
Haricots verts entiers très fins en conserve	35 conserves/pers.
Macédoine de légumes	35 conserves/pers.
Pois chiches	35 conserves/pers.
Mousseline de pomme	35 bocaux/pers
Fromage fondu à tartiner	35 boîtes/pers.
Confiture extra aux fraises	10 bocaux/pers.
Huile d'olive	8 bouteilles/pers.
Pétales de blé au chocolat	10 boîtes/pers.
Biscuits secs «petit beurre»	24 paquets/pers.
Chocolat noir issu du commerce équitable	12 tablettes/pers.
Couscous	25 boîtes/pers.

La quantité de denrées alimentaires attribuées est cependant plafonnée par commune, en fonction du budget annuel du programme et des prix obtenus auprès des fabricants. En premier lieu, le plafond est calculé pour chaque produit en multipliant le plafond communal⁴³ par la consommation annuelle moyenne de cette denrée alimentaire. Ensuite, le SPP IS répartit les quantités produites par l'adjudicateur retenu en fonction du budget alloué à chaque produit, proportionnellement aux commandes du CPAS et/ou des différentes organisations partenaires agréées sur la commune. Les associations reçoivent donc plus ou moins les quantités commandées.

- Suivi des marchés et des livraisons

Le cahier des charges belge prévoit la production et la livraison des denrées alimentaires. En 2014, il identifiait 387 points de livraison :

- Environ 30 % des quantités (sur un total de 9,83 MT de produits alimentaires) ont été livrées « à domicile » aux CPAS, qui ont pu commencer immédiatement la distribution ;
- Près de 70 % ont été livrés à 10 grands entrepôts (9 banques alimentaires et un entrepôt de la Croix-Rouge), qui ont ensuite distribué ces produits aux organisations partenaires affiliées.

Le SPP IS milite en faveur de la réduction du nombre de points de livraison, de manière à homogénéiser les conditions de livraison des organisations partenaires du FEAD en Belgique, réduire les frais de transport pour pouvoir acheter plus de denrées au bénéfice des plus démunis, et limiter l'impact écologique des livraisons. Grâce à des arrangements passés avec les Banques alimentaires de Flandre et de Bruxelles, et à un partenariat établi avec une ABSL implantée dans la province de Luxembourg (Futur Simple NGE, agence de développement territorial), le nombre de points de livraison est déjà passé de 387 en 2015 à 274 en 2015 et 264 en 2016. L'autorité de gestion belge poursuit sa réflexion à ce sujet, envisageant de livrer les produits du FEAD à quelques grands entrepôts seulement à partir de 2017, de manière à augmenter les quantités achetées. Certains réseaux associatifs déplorent cependant la faible concertation sur ce point et s'inquiètent des coûts supplémentaires que pourrait induire cette réorganisation de leurs modalités d'approvisionnement.

Le calendrier des livraisons aux grands entrepôts est consultable en ligne sur le site du SPP IS (*cf. exemple ci-dessous*). En ce qui concerne les CPAS, les transporteurs sont tenus de prévenir de la livraison 3 jours ouvrables à l'avance. Certaines associations se plaignent du non-respect des périodes de livraison annoncées par le SPP IS et du délai de notification trop court auquel est tenu le fournisseur, qui ne leur permet pas d'organiser le stockage.

⁴³ Le plafond communal est calculé annuellement sur la base du nombre moyen de personnes ayant bénéficié du revenu d'intégration sociale au cours de l'année précédente sur le territoire de la commune (multiplié par le facteur 3,5 (coefficient familial) et arrondi à la dizaine supérieure).

Il est communiqué aux organisations partenaires par le SPP IS dans le règlement du FEAD

D'autres associations plaident pour un meilleur échelonnement des livraisons pour chaque produit, de manière à limiter les frais de stockage pour les organisations partenaires (location d'espaces de stockage, location / achat de véhicules...).

Calendrier de livraison pour la campagne 2016 sur le site du SPP IS
<https://www.mi-is.be/fr/fead-2016>

Livraisons aux grands entrepôts	Produit
11/11/2016 – 11/12/2016 Novembre – décembre 2016	Salade de riz au thon Pâtes : Penne Fromage fondu Biscuits secs
27/11/2016 – 27/12/2016 Décembre 2016	Lait Tomates pelées Huile d'olive Chocolat noir
27/12/2016 – 26/01/2017 – janvier 2017	Farine Riz
27/01/2017 – 26/02/2017 – février 2017	Soupe de tomates-légumes
25/02/2017 – 27/03/2017 – mars 2017	Lait Haricots verts
27/03/2017 – 26/04/2017 – avril 2017	Pâtes : Farfalle
26/04/2017 – 26/05/2017 – mai 2017	Macédoine de légumes Pois chiches
26/05/2017 – 25/06/2017 – juin 2017	Sucre Pétales de blé au chocolat
25/06/2017 – 25/07/2017 – juillet 2017	Poulet en sauce Confiture
25/07/2017 – 24/08/2017 – août 2017	Lait

- Procédures de contrôle et suivi de la gestion des stocks

Le SPP IS effectue des contrôles aux différentes étapes :

- Contrôles de production sur l'ensemble des lots produits par un contrôleur du SPP IS qui se rend dans les usines ou les entrepôts des adjudicateurs en Belgique pour vérifier les emballages, comptabiliser les quantités et prélever des échantillons pour chaque lot produit (chaque lot étant constitué de la production journalière pour chaque produit) ; sur la base des rapports reçus, le SPP IS envoie (sous un mois) aux adjudicateurs une autorisation à livrer les produits testés ; généralement, une autorisation sous réserve leur est envoyée pour leur permettre de commencer à distribuer les produits immédiatement, mais dans ce cas ils se doivent de récupérer et de remplacer les produits qui présenteraient un problème *in fine* ;
- Contrôles de toutes les factures reçues ;
- Contrôles aléatoires des livraisons : vérification du respect des conditions de livraison stipulées dans le cahier des charges (par exemple « livraison des pâtes de type spaghetti entre J+30 et J+60 à partir de la date d'attribution du marché ») et du calendrier de livraison transmis au plus tard 3 jours ouvrés avant la date à l'autorité de gestion et aux organisations concernées (en 2014, contrôles effectués sur 5,5 % des quantités livrées) ;
- Contrôles des organisations partenaires réalisés sur place par l'équipe de contrôleurs du SPP IS (une dizaine de personnes) : 170 OP contrôlées en 2015 (soit près de 22 % des OP), sélectionnées sur la base d'une analyse de risques (organisations qui reçoivent de grandes quantités, celles qui ont eu des problèmes dans le passé, nouvelles organisations agréées, celles qui ont modifié leur nombre de bénéficiaires...) ; la comptabilité matière séparée (obligatoire pour les organisations partenaires agréées) est particulièrement contrôlée ; chaque contrôle donne lieu à un rapport détaillé, et apparaît dans un tableau de suivi développé par le SPP IS.

Des pénalités sont notamment prévues pour les fournisseurs, à chaque jour de retard de livraison (attestée par la signature par l'organisation partenaire du bon de livraison, transmis au SPP IS).

Par ailleurs, l'autorité de gestion travaille en faveur d'une informatisation du suivi des stocks grâce à une application partagée par l'ensemble des organisations partenaires du FEAD.

▪ Calendrier 2015 du FEAD en Belgique :

- Fin 2014 : préparation de la liste des produits (15 au total en 2015)
- Février - mars 2015 : Transmission des commandes par les CPAS et les OP via le site Internet du SPP IS
- En parallèle, en mars 2015 : Lancement de la procédure d'achat des denrées alimentaires (appel d'offres ouvert européen)
- Juin – juillet 2015 : Répartition des produits alimentaires disponibles suite à l'appel d'offres, en fonction des commandes et des quantités disponibles, ainsi que du plafond communal établi sur la base du nombre de bénéficiaires du revenu d'intégration (revenu minimum) par commune concernée
- Septembre 2015 : début des livraisons aux OP agréées
- Septembre – octobre 2015 : début de la distribution aux plus démunis (sous la forme de colis alimentaires ou de repas)

▪ Identification des bénéficiaires

Les CPAS sont chargés de vérifier que les bénéficiaires satisfont aux conditions définies par l'autorité de gestion. Ensuite, trois cas de figure sont possibles :

- soit les CPAS délivrent directement aux bénéficiaires une attestation individuelle,
- soit ils agréent la liste de bénéficiaires de l'organisation partenaire,
- soit ils habilite l'association partenaire à effectuer directement l'identification des plus démunis.

Pour l'année 2014, les six catégories de bénéficiaires définies par le BIRB ont été reprises par le SPP IS :

- Les personnes et membres de leurs familles bénéficiant d'un revenu d'intégration
- Les personnes sans domicile fixe
- Les personnes sans papiers
- Les personnes en séjour illégal
- Les réfugiés
- Les personnes vivant sous le seuil de pauvreté

Pour 2015, le SPP IS a souhaité simplifier le système permettant l'identification des bénéficiaires, en regroupant ces 6 catégories en une seule et même catégorie (« simple, objective et inclusive », RA 2015) : toute personne vivant sous le seuil de pauvreté.

Chaque organisation est agréée pour un certain nombre de bénéficiaires finaux. Le nombre de bénéficiaires du FEAD est limité par commune, et calculé en fonction du plafond communal (*voir supra*) et du nombre d'organisations partenaires agréées actives sur la commune :

- Pour les CPAS, le nombre de bénéficiaires finaux correspond au plafond communal ;
- Pour les organisations partenaires, le nombre de bénéficiaires finaux est décidé par l'autorité de gestion et précisé dans l'agrément ; les organisations peuvent faire une demande d'augmentation de ce plafond auprès de l'autorité de gestion.

1. Du PEAD au FEAD

▪ Transition et mise en œuvre du FEAD

La République Tchèque bénéficiait du PEAD mais ne recevait par ce biais que 3 ou 4 produits, dont la farine et le beurre. Ces produits étaient en outre conditionnés en quantités trop importantes pour une consommation familiale (le beurre, par exemple, était conditionné par tranche de 1 ou 2 kg). Enfin, les volumes étaient réduits. Par conséquent, le FEAD a été accueilli en République Tchèque comme une avancée considérable.

Le PEAD était géré par l'agence d'Etat de régulation agricole. La gestion du FEAD, en revanche, est assurée par le Ministère du Travail et des Affaires sociales (MPSV ci-après, sigle du ministère en tchèque). De plus, le programme opérationnel (PO) tchèque prévoit 3 opérations différentes :

- l'aide alimentaire dans les cantines scolaires via la fourniture de repas gratuits aux enfants démunis ;
- l'aide matérielle de base ;
- l'aide alimentaire aux plus démunis sous la forme de colis.

A l'aide alimentaire *stricto sensu* ne sont destinés que 3,6 M€ sur toute la période, dont 166 000 € réservés aux mesures d'accompagnement. Un peu plus de la moitié de la dotation est attribuée à l'aide alimentaire dans les écoles, et 7,8 M€ à l'aide matérielle (cf. tableau ci-dessous).

Domaine d'intervention	Dépense publique éligible
Total	27 446 882
Assistance technique	1 372 344
Privation alimentaire sévère des ménages en situation de détresse sociale	3 650 435
Dont mesures d'accompagnement	165 929
Privation alimentaire sévère des enfants en situation de détresse sociale	14 601 742
Dont mesures d'accompagnement	0
Privation matérielle sévère	7 822 361
Dont mesures d'accompagnement	355 562

Source : PO tchèque, 2^{ème} version. Traduction de l'anglais : Fors-rs

Ces chiffres sont toutefois des prévisions initiales du ministère lors de l'élaboration du PO en 2015. Il est possible que la partie restante du budget dédié aux repas gratuits dans les écoles soit réorientée vers l'aide alimentaire. Cela, pour trois raisons : tout d'abord, le programme n'a pas fonctionné comme prévu, les régions, destinataires des fonds via des appels à projets, ayant très peu adhéré. De plus, le ministère de l'éducation pourrait sanctuariser le soutien financier aux repas dans les cantines dans ses propres ressources budgétaires, suite aux prochaines élections législatives qui auront lieu en octobre

2017. Enfin, dans les lieux de stockage, l'aide alimentaire est écoulee plus rapidement que l'aide matérielle, confortant les autorités dans l'idée de lui octroyer un soutien plus important.

Ainsi, bien que les montants et volumes de l'aide alimentaire fournie au cours des 3 dernières années du programme (2018-2020) soient encore incertains, la dotation FEAD de la République Tchèque n'a jusqu'à présent servi qu'en moindre partie à financer l'aide alimentaire. De plus, la transition vers le FEAD a pris un temps considérable, le Programme opérationnel tchèque ayant dû être approuvé deux fois suite à un changement d'organisation. La première version du PO a été approuvée en décembre 2014, la deuxième un an après.

En effet, l'autorité de gestion prévoyait initialement de confier la passation des appels d'offres directement aux Banques alimentaires. Celles-ci ayant refusé, le « bénéficiaire » du financement (au sens européen) a finalement été le Département de gestion de projet du même MPSV, les associations devenant simplement des organisations partenaires (OP).

- Système d'acteurs du FEAD

Les autorités de gestion, de certification et d'audit du FEAD sont toutes intégrées fonctionnellement au sein du ministère du Travail et des Affaires Sociales (MPSV). Les bénéficiaires des fonds et les OP sont ensuite différents selon les opérations concernées.

- Pour l'opération n°1 (repas gratuits dans les écoles), les bénéficiaires sont les régions, collectivités territoriales de droit public (sur réponse à appel à projet). Les OP sont les écoles de l'enseignement maternel et obligatoire (de 3 à 5 ans et de 6 à 15 ans), publiques ou privées.
- Pour les opérations n° 2 et 3, le bénéficiaire des fonds est le Département de gestion de projet du Ministère qui, à ce titre, s'occupe de la passation des marchés publics. Les OP sont des associations de droit privé agréées à cette fin. Celles-ci distribuent elles-mêmes les denrées directement aux bénéficiaires et/ou les livrent à des associations partenaires qui à leur tour vont les distribuer aux bénéficiaires finaux.

Pour les opérations n°2 et 3, les OP ne sont pas les mêmes selon la phase du projet. Au cours de la phase 1, qui court jusqu'à avril 2017, 4 OP se sont affiliées au programme : Charita (Secours Catholique), Nadeje (Espoir), Slezská Diakonie (Diaconat silésienne), Diakonie SKP (Diaconat de l'Eglise des Frères tchèques). Pour la phase 2, 17 OP ont souhaité s'affilier, à savoir les 4 OP de la phase 1, 11 Banques alimentaires, une municipalité (Jindřichův Hradec), et le Diaconat de l'église de Brethren.

Les autorités tchèques ont éprouvé des difficultés à trouver des partenaires pour mettre en œuvre le FEAD. Pour la première opération, seules 4 régions sur 14 se sont portées candidates pour distribuer des repas gratuits dans les écoles. En ce qui concerne l'opération n°2 (distribution de denrées alimentaires aux démunis), les autorités se sont heurtées au refus des Banques alimentaires de se voir confier la gestion du budget et donc la passation des marchés. Actuellement, deux Banques alimentaires ne se sont pas enregistrées auprès des autorités pour recevoir le FEAD, en raison de capacités de stockage insuffisantes ou de l'absence d'association partenaire enregistrée pour écouler ensuite les denrées du FEAD. Parmi les 300 associations partenaires des Banques alimentaires dans tous le pays, seules 120 ont souhaité bénéficier du FEAD. Certaines ont refusé en raison du surcroît de tâches administratives générées par le FEAD, d'autres ne souhaitant pas développer leur action d'aide alimentaire et recevoir davantage de denrées que celles déjà octroyées par la Banque alimentaire.

- Instances de gouvernance du dispositif

Le FEAD est géré de manière collégiale lors d'un groupe de travail se réunissant à minima 4 fois par an.

2. L'évolution de la liste de denrées

Famille de produits	Produits livrés de 12/2015 à 04/2017	Produits livrés de 12/2016 à 09/2018 (?)
<i>Produits laitiers</i>	Lait en poudre	Lait en poudre
		Lait UHT
		5 types de lait en poudre pour nourrissons
<i>Viandes, œufs, poissons et fruits de mer</i>	Viande de porc en conserve	Viande de porc en conserve
	Viande de bœuf en conserve	Viande de bœuf en conserve
	Goulasch en conserve	Goulasch en conserve
	Thon en boîte	Thon en boîte
	Sardines en boîte	Sardines en boîte
<i>Farine, pain, pommes de terre, riz et autres produits riches en amidon</i>	Lentilles	Lentilles
	Pois-chiches	Pois-chiches
	Farine au blé complet	Farine au blé complet
	Riz long grain	Riz long grain
	Haricots en saumure	Haricots en saumure
	Pâtes aux œufs	Pâtes aux œufs
	Pâtes de blé dur	Pâtes de blé dur
	Sucre	Sucre
	Biscuits pour enfants	Haricots en boîte
		Porridge
		Farine de riz sans gluten
	Pain complet	
	Corn Flakes	
<i>Fruits et légumes</i>	Pommes en conserves	Pommes en conserves
	Pulpe de tomates	Pulpe de tomates
	Soupe de tomates instantanée	Soupe de tomates instantanée
		Snack de pulpe de pomme, abricot et pêche
		Soupe déshydratée de pois-chiches
<i>Plats cuisinés, autres denrées alimentaires</i>	Confiture de fruits	Confiture de fruits
	compléments alimentaires vitaminés	compléments alimentaires vitaminés
	Chocolat en poudre	Chocolat en poudre
	Miel	Miel
		Petits pots pour bébés à base de poulet
		Petits pots pour bébés à base de poisson
		Thé aux fruits
		Thé noir
		Bouillon de poule
<i>Graisses, huiles</i>	Huile de graines de tournesol	Huile de graines de colza

3. De l'élaboration de la liste de références à la livraison des produits

- Elaboration de la liste de produits FEAD

En 2015, avant le début du programme, les autorités ont transmis un questionnaire aux organisations partenaires, via leurs fédérations, afin de connaître ce dont elles avaient besoin en termes de denrées

alimentaires à distribuer aux plus démunis. Elles ont ensuite compilé l'ensemble des réponses et n'ont conservé que les denrées demandées par l'ensemble des organisations partenaires.

Au sein de chaque association, la consultation s'est faite en interne, de manière informelle. Le siège national de l'association Nadeje, par exemple, a consulté ses travailleurs sociaux sur les besoins alimentaires qu'ils identifient auprès de leurs publics.

La liste des produits matériels de base a dû être un peu plus réduite que celle des denrées alimentaires, car elle contenait beaucoup de produits spécifiques à des publics particuliers dont s'occupent certaines associations, des produits que les autorités n'ont pas jugés suffisamment communs pour les inclure dans la liste globale.

Pour la deuxième phase du programme (cf. partie ci-dessous), la liste de produits alimentaires a été élargie en prenant pour base la liste précédente (tous les produits sont conservés) et en y ajoutant des produits supplémentaires, suite à une consultation informelle des associations (il n'y a pas eu de passation de questionnaire à nouveau). Celles-ci ont notamment fait remonter le besoin en produits pour bébés, lait et thé.

- Rédaction et suivi de l'appel d'offres

Les marchés du FEAD sont rédigés et publiés par la cellule Gestion de projets du MPSV, bénéficiaire des fonds. A partir de cette liste finale, les autorités réalisent des fiches techniques pour chaque produit, dans lesquelles sont détaillés les pourcentages minimaux de composants de base. Pour le MPSV et les OP, les produits obtenus sont ainsi de bonne qualité. Ce sont par ailleurs des produits de marque qui ne comportent pas d'étiquette UE/FEAD afin de ne pas être stigmatisants.

A offres égales et respectant tous les critères de composition du produit, le seul critère de sélection des attributaires est le prix, la procédure tchèque ne prévoyant pas de tests gustatifs pré-sélection.

Le retard dans l'approbation du PO définitif ayant impliqué une passation tardive des marchés publics (cf partie 1), un premier achat non sujet aux règles des marchés publics a été effectué fin 2015, pour un montant de 80 000 € environ (2 M de couronnes tchèques), afin de pouvoir livrer des colis d'urgence avant la fin de l'année. Ce colis, composé uniquement de denrées alimentaires, avait une valeur de 25 euros.

Les livraisons « officielles » des denrées FEAD n'ont ensuite commencé qu'en mai 2016 (les marchés ayant été attribués en avril). C'est ce que les acteurs appellent le « premier projet » ou première phase du programme, qui comportait deux marchés d'un montant total de 2,6 M€, et qui ont couru jusqu'en avril 2017. Le premier marché concernait les denrées alimentaires et était composé de deux lots :

- un premier lot pour la livraison d'un colis destiné aux familles et ménages ayant la possibilité de cuisiner, appelé « colis A » ;
- un deuxième lot pour la livraison d'un colis destiné aux personnes sans-abri et/ou n'ayant pas la possibilité de cuisiner ; appelé « colis B ».

Le deuxième marché concernait les produits d'hygiène et était composé de 3 lots :

- un pour la livraison de produits d'hygiène destinés aux familles, un pour les personnes isolées/célibataires et un dernier pour les bébés (décomposé en 5 types de colis différents comportant 5 tailles de couches).

Pour chaque lot, le soumissionnaire devait donc répondre pour la totalité du colis (qu'il soit alimentaire ou d'hygiène) et n'avait pas la possibilité de faire des offres par produits. En effet, au regard de la faible valeur du marché et du nombre élevé de produits composant les colis, un éventuel allotissement par produit aurait créé des lots de valeur extrêmement faible présentant peu d'intérêt pour les entreprises. De plus, le soumissionnaire devait livrer les colis déjà composés.

Pour chaque lot alimentaire (colis A et B), le MPSV a reçu deux offres, le même soumissionnaire ayant finalement été sélectionné pour les deux. Il s'agit d'un grossiste fournissant une chaîne de supermarchés tchèques.

La deuxième phase ou « projet » court de octobre 2016 jusqu'à septembre 2018. Il s'agit d'un marché de 3,7 M € environ (100 M de couronnes tchèques). De octobre 2016 à avril 2017, par conséquent, les deux projets se superposent : de fait, certaines associations qui bénéficient actuellement du premier colis ont indiqué qu'elle ne souhaitent commencer à participer au deuxième projet qu'à partir de mai 2017. 4 lots composent ce marché :

- un lot de 41 produits alimentaires ;
- un lot de 32 produits d'hygiène de base ;
- un lot de 16 produits d'usage domestique (couverts, vaisselle...);
- un lot de 16 produits textiles de base (sous-vêtements, serviettes...).

Le lot des produits alimentaires a une valeur de 1,79M €. Pour ce marché, le système de réponse unique pour l'intégralité de la liste de chaque lot a été maintenu, mais le soumissionnaire livre désormais les denrées par palette (et non sous forme de colis déjà composés). Ce changement a été introduit par le MPSV, à la fois pour élargir le nombre de soumissionnaires susceptibles de répondre et pour permettre la participation des Banques alimentaires, davantage habituées à travailler avec des palettes qu'avec des colis (11 Banques alimentaires sur 13 sont désormais partenaires du MPSV pour la réception des produits FEAD). Enfin, le système de livraison par palette permet aux associations de composer le colis comme elles le souhaitent et en fonction des souhaits/profil du bénéficiaire.

Le marché avait une durée de 1 an, mais comme les denrées alimentaires ont été entièrement écoulées en juin 2017, un deuxième marché a été passé par les autorités en septembre 2017.

Pour le lot alimentaire, 3 offres ont été reçues, émanant d'intermédiaires, et les livraisons ont commencé en décembre 2016. Les offres ont été reçues pour un seul lot, les soumissionnaires pouvant difficilement s'engager à fournir à la fois les produits alimentaires, d'hygiène, matériels et textiles. Les livraisons des produits d'hygiène ont également commencé. Les deux lots de produits d'usage domestique et textiles ont été attribués également et les distributions ont commencé en mai 2017.

L'organisation de la distribution de denrées au titre du FEAD après la fin du deuxième projet, de 2018 à 2020, n'a pas encore été définie, mais sera probablement similaire à celle mise en œuvre en 2017.

- Suivi des marchés et des livraisons

Les termes relatifs aux livraisons sont inscrits dans les marchés : les attributaires s'engagent sur un nombre de livraisons à minima, calculé en pourcentage du volume total à livrer. Par contre, afin de leur éviter un nombre trop élevé de livraisons, le pourcentage de chaque livraison ne peut être inférieur à 10% du total. De plus, chaque point de livraison ne peut être livré plus d'une fois par mois. Pour la deuxième phase du programme, 50 points de livraison ont été, pour l'instant, enregistrés. De manière générale, ce système est assez flexible, les entreprises s'accordant directement avec les associations pour l'organisation du planning de livraison. Les autorités indiquent que les délais de livraison ont toujours été respectés.

- Procédures de contrôle et suivi de la gestion des stocks

Dans le cadre du 2^{ème} projet, les 17 OP ont signé une convention avec le Ministère. Les associations qui émergent au FEAD signent ensuite une convention avec leur OP de référence.

Tous les six mois, l'association Nadeje indique devoir envoyer au ministère des chiffres concernant le nombre de ses bénéficiaires et du volume de denrées distribuées.

- Identification des bénéficiaires

L'identification des bénéficiaires en République Tchèque semble être assez flexible. Afin d'éviter la stigmatisation, et pour s'adapter aux publics très précaires (sans-abri...), les autorités n'imposent pas aux associations de tenir un registre des bénéficiaires du FEAD. Les associations doivent veiller à ce que le bénéficiaire soit réellement « dans le besoin », mais les travailleurs sociaux ont toute latitude pour évaluer cela comme ils l'entendent.

Les personnes qui sont déjà suivies par l'association partenaire sont d'emblée considérées comme éligibles à l'aide. Ainsi, l'association Nadeje, qui distribue l'aide alimentaire du FEAD via ses accueils de jour, ses centres d'hébergement, ses centres d'hébergement pour demandeurs d'asile et ses maraudes, indique que « *les bénéficiaires sont identifiés par nos travailleurs sociaux, parce qu'ils sont déjà dans un programme d'aide sociale* ». A Nadeje, ce sont les travailleurs sociaux qui décident également, en fonction de la situation de la personne et de façon informelle, le volume de denrées qui lui est attribué. L'association Nadeje, comme les autres associations interrogées, ne se trouve jamais en situation de pénurie mais rencontre plutôt des difficultés à écouler ses stocks. Les distributions sont en général programmées une fois par semaine, sans limite de durée.

Pour les personnes qui ne sont pas déjà suivies, l'inscription à l'aide alimentaire du FEAD se fait en général sur recommandation écrite d'une autre institution : l'agence tchèque pour l'emploi, les CCAS, les travailleurs sociaux.

Sans enregistrement systématique des bénéficiaires du FEAD, les données transmises par les autorités tchèques à la Commission européenne se fondent sur des sondages. Les associations sondent la composition de leurs bénéficiaires deux fois par an, pendant deux semaines « de référence ». Supposant que la composition de ce public reste stable au moins pendant 6 mois, les autorités « extrapolent » la composition annuelle du public bénéficiaire, en connaissant le nombre total de bénéficiaires par association (qui leur est transmis lors de la procédure d'affiliation au FEAD).

Les autorités estiment d'ailleurs que les associations, lors de la procédure d'affiliation au FEAD, ont tendance à sous-estimer légèrement le nombre de bénéficiaires, afin de ne pas recevoir trop de denrées, de crainte de ne pouvoir les écouler.

Finlande

1. Du PEAD au FEAD

- Transition et mise en œuvre du FEAD

La Finlande était partie prenante du PEAD depuis son entrée dans l'Union Européenne en 1995. Le PEAD était géré par l'agence pour les affaires rurales (MAVI - Maaseutuvirasto, agence placée sous l'égide du ministère de l'agriculture), qui est restée en charge de la mise en œuvre de l'aide alimentaire au travers du FEAD.

En février 2014, en amont du passage au nouveau programme, les organisations partenaires qui participaient déjà au PEAD ont été consultées via un questionnaire par l'agence pour les affaires rurales. L'objectif était de déterminer des modalités d'organisation aussi simples que possible pour les OP. Suite aux retours des OP, il a été décidé de centraliser la mise en œuvre du FEAD et de conforter le rôle de l'agence pour les affaires rurales. Les OP ont indiqué ne pas avoir les compétences et les ressources suffisantes pour prendre en charge l'achat de denrées par elles-mêmes.

En Finlande, la transition du PEAD au FEAD a entraîné l'interruption de la distribution de denrées au titre de l'aide européenne en 2014. En 2015, une seule livraison a eu lieu à l'automne.

Le PO identifie une première période de mise œuvre 2015-2016, puis une seconde campagne de 2017 à 2020. Il stipule également que l'ensemble du programme est destiné à la mise en œuvre de l'aide alimentaire via l'achat de denrées, leur livraison et une assistance technique aux OP.

<i>Opération</i>	<i>Budget</i>
Assistance technique	1,3 M€
Achat et livraison des denrées	25,2 M€
Total	26,5 M€

Les 10 produits actuellement sur la liste des denrées FEAD étaient également ceux distribués pendant les dernières années du PEAD. Les pouvoirs publics ont souhaité, dans un premier temps, garantir une certaine continuité et ne pas impacter le fonctionnement des organisations partenaires avec la mise en place du nouveau programme. Par ailleurs, les organisations partenaires se disaient plutôt satisfaites des différents produits.

La mise en place du FEAD est donc en grande partie fondée sur l'expérience du PEAD et de l'autorité de gestion (MAVI) dans la passation de marchés publics et l'organisation de la chaîne logistique.

Les financements européens s'élèvent à 22,5 M€ et sont complétés par un co-financement national de 3,9M€, soit 15% du budget total dédié à l'aide alimentaire en Finlande (26,5M€ entre 2014 et 2020).

- Système d'acteurs du FEAD en Finlande

En Finlande, l'autorité de gestion du FEAD est l'agence pour les affaires rurales, en coordination avec le Ministère des Affaires Economiques et de l'Emploi (qui a à sa charge la gestion des autres fonds européens tels que le FSE). La mise en œuvre concrète du programme est également assurée par l'agence pour les affaires rurales.

Ces deux entités gèrent le FEAD de manière partenariale. Le Ministère du Travail et de l'Economie conduit le dialogue avec la commission européenne. Des rencontres sont régulièrement organisées

entre l'agence pour les affaires rurales et le Ministère. L'agence pour les affaires rurales conduit l'aspect opérationnel du FEAD : sélection des organisations partenaires, passation des marchés publics, réception et livraison des denrées aux organisations partenaires, etc.

Dans la première phase de mise en œuvre du FEAD (2015-2016), la Finlande compte 33 organisations partenaires. Les 4 plus importantes sont :

- **Kirkkopalvelut RY** : agence fédérant les églises évangélistes luthériennes, 250 lieux de distribution à travers le pays, 1 061 000 kg distribués en 2016 ;
- **Työttömien Valtakunnallinen Yhteistoimintajärjestö (TVY)** : fédération d'associations qui s'occupent de personnes en situation de chômage de longue durée, 60 lieux de distribution, 758 000kg distribués en 2016 ;
- **ADRA Finland Stäätio** : association de développement des églises adventistes, 28 lieux de distribution, 146 000 kg distribués ;
- **Suomen Punainen Risti (Croix-Rouge finlandaise)** : 14 lieux de distribution répartis dans 2 régions du sud de la Finlande, 52 000kg distribués en 2015-2016 (environ 26 000kg par an). La Croix-Rouge finlandaise va développer son action puisqu'il y aura 33 lieux de distribution à partir de la campagne FEAD 2017.

Le grand nombre d'organisations partenaires et la forte présence des paroisses s'expliquent notamment par la nécessité de couvrir l'ensemble du territoire, très vaste. Dans certaines régions peu denses, les seuls relais existants sont les associations ou paroisses locales. Le nombre important d'organisations partenaires ne pose pas de problèmes spécifiques à l'agence pour les affaires rurales. Le seul point de vigilance est la diversité des structures, afin de ne pas choisir uniquement des organisations religieuses, ce qui pourrait dissuader certaines personnes de se rendre à la distribution.

Pour la période 2017-2020, seuls 22 organisations partenaires ont été retenues. En effet, un certain nombre d'entre elle se sont mutualisées pour faciliter la commande et la livraison des denrées, tandis que d'autres se sont manifestées trop tardivement pour être prises en compte.

2. Le choix des denrées

Les 10 produits actuels sont ceux qui étaient également distribués lors de la dernière année du PEAD. En matière de choix des denrées, le FEAD est donc fondé sur le PEAD.

En rapport avec l'enveloppe annuelle disponible pour l'achat des denrées, l'agence pour les affaires rurales a limité à 10 le nombre de produits. Cela signifie, pour les associations, que si un produit est ajouté à cette liste, un autre devra en sortir.

	Produits 2014	Produits 2015 et 2016
<i>Produits laitiers</i>	Année d'interruption du programme	Lait en poudre
<i>Viandes, œufs, poissons et fruits de mer</i>		Viande en conserve
<i>Farine, pain, pommes de terre, riz et autres produits riches en amidon</i>		Pâtes
		Chips de seigle
		Flocons d'avoine
		Farine (2 types)

<i>Fruits et légumes</i>		
<i>Plats cuisinés, autres denrées alimentaires</i>		Muesli
		Soupe de pois-chiche
		Repas prêt à consommer
<i>Graisses, huiles</i>		

La possibilité d'une évolution de la liste est récente en Finlande. En effet, les formulaires que doivent remplir les organisations partenaires lors de la commande permettent, grâce à une ligne supplémentaire d'indiquer un ou plusieurs « souhaits » concernant les denrées qu'elles aimeraient voir ajouter. Cette ligne permet aux associations de faire remonter les besoins des bénéficiaires et d'en informer l'organisme intermédiaire. Les produits les plus souvent cités sont : l'huile, le sucre, le café. Les associations rencontrées sont cependant satisfaites des produits proposés, notamment de leur aspect pratique (facilement manipulable et stockable).

3. De l'élaboration de la liste de références à la livraison des produits

▪ Rédaction et suivi de l'appel d'offres

La Finlande passe 1 appel d'offre commun pour les 10 produits. Chaque produit constitue alors un lot. L'appel d'offre est passé pour une certaine quantité de chaque produit (et non pas une enveloppe budgétaire). Il n'y a pas de test organoleptique organisé systématiquement durant cette phase, mais les soumissionnaires doivent joindre un échantillon du produit à leur réponse.

Les principales informations demandées aux soumissionnaires lors de la passation des marchés publics sont :

- La composition des produits (notamment les teneurs en sucre et sel) ;
- La quantité de produit par emballage ;
- L'origine géographique du produit ou de ses ingrédients ;
- Les dates de livraison avec un certain pourcentage de chaque produit à chaque fois ;
- Le respect des règles d'hygiène, en accord avec les procédures nationales ;
- En matière d'emballage : présence des deux langues nationales (suédois et finnois).

Des descriptifs particuliers sont élaborés pour chaque produit, afin de décrire au mieux le produit souhaité dans le respect des normes qui régissent la concurrence. L'agence pour les affaires rurales prête une attention particulière aux descriptifs des produits de la liste, qui sont ajustés chaque année en fonction des produits reçus. Par exemple en 2016, le muesli sélectionné contenait trop peu de fruits secs, la description du produit et les critères vont donc être ajustés en 2017 pour parvenir à une teneur minimum.

La Finlande émet peu de critères concernant l'emballage du produit, il peut donc s'agir de produits ayant le même contenant que ceux disponibles dans les chaînes de grande distribution.

Les soumissionnaires se positionnent sur un ou plusieurs lots. Chaque lot fait l'objet d'une décision, ainsi il n'est pas possible pour les entreprises ou producteurs de faire des offres groupées et de proposer un prix moindre s'ils fournissent deux produits par exemple. En revanche, si un soumissionnaire est choisi sur plusieurs lots, un seul contrat est signé avec lui.

Outre le fait de fournir les informations demandées et de respecter les normes en vigueur, le prix est un critère déterminant pour le choix du marché. L'origine du produit n'est pas un critère de choix ou de comparaison des offres, afin de respecter les règles des marchés publics européens.

La Finlande comptait cinq fournisseurs en 2016 et six pour le programme 2017. Ils distribuent de trois à 1 produit.

Par ailleurs, un appel d'offre spécifique est passé pour la logistique comprenant l'espace de stockage puis la livraison biannuelle jusqu'aux lieux de distribution des OP. Le contrat logistique court sur deux années. Il est spécifié dans l'appel d'offre que les soumissionnaires doivent prendre en compte le fait que les OP ne sont pas des professionnels de la logistique et s'adapter en conséquence. L'entreprise chargée de la logistique prépare donc les commandes de chaque lieu de distribution, en fonction des quantités commandées. Un seuil minimal est fixé à 1000kg par livraison.

- Commande des denrées par les organisations partenaires

Lors de la réception des denrées, l'agence pour les affaires rurales informe les OP des quantités reçues par rapport aux quantités demandées et ajuste les quantités de chaque denrée allouées à chaque OP.

L'agence pour les affaires rurales a élaboré des fiches de commandes que les têtes de réseau de chaque OP envoient à chaque structure qui distribue les denrées FEAD. Ces fiches commandes peuvent être téléchargées sur le site internet de l'agence pour les affaires rurales et remplies soit en version informatique, soit être imprimées et retournées par la poste. La majorité des organisations partenaires commandent les 10 produits de la liste FEAD, à l'exception parfois de la viande en conserve (contenant du porc). Le produit le plus commandé est le lait en poudre.

Si la quantité reçue est finalement inférieure à celle commandée initialement pour répondre aux besoins des OP, l'agence pour mes affaires rurales retranche le même pourcentage de volume en moins à chaque OP.

Les organisations partenaires font état de contraintes logistiques importantes, notamment pour les plus petites d'entre elles, qui ne disposent d'aucun espace de stockage et distribuent donc l'ensemble des denrées dans la foulée de leur livraison, soit deux distributions par an.

Les OP observent également des difficultés liées à l'aspect très administratif du programme pour les bénévoles (souvent des personnes âgées), même si cela est simplifié au maximum par l'agence pour les affaires rurales au travers de fiches pour la commande des produits, de reporting minimum, de livraison au point de distribution, etc. Les OP apprécient cependant le FEAD car il représente un bon moyen débiter une distribution alimentaire et apparaît comme un programme « clé en main » pour les associations ou paroisses locales.

- Procédures de contrôle et suivi de la gestion des stocks

Le marché public passé par l'agence pour les affaires rurales demande aux fournisseurs de joindre un échantillon de produit à leur offre. Les produits sont ainsi testés en amont du choix par des test organoleptiques (goût, odeur, aspect, etc.). Le processus n'inclut pas de test automatique en laboratoire, même si cela est possible à tout moment du processus.

Les offres sont également soumises aux règles d'importation finlandaise.

- Calendrier de la campagne 2015-2016 du FEAD en Finlande

- **Janvier – Février 2015** : les organisations partenaires consultent les lieux de distribution pour recenser les besoins et les quantités souhaitées pour chaque denrée grâce au formulaire qui leur est fourni par l'agence pour les affaires rurales
- **Mars - Avril 2015** : les organisations partenaires transmettent les commandes à l'agence pour les affaires rurales qui compile les besoins exprimés

- **Mai – Juin 2015** : passation des marchés publics pour l'année 2016
- **Automne - Hiver 2015** : Fin de la procédure de marchés publics, réception des denrées et première livraison aux OP
- **Printemps et Automne 2016** : livraisons aux OP

- Identification des bénéficiaires

La Finlande a fait le choix de ne pas cibler de public spécifique et de délivrer les denrées FEAD à toute personne se présentant à une distribution. Seule la composition familiale est demandée afin d'adapter les quantités distribuées. Ce choix est indiqué explicitement dans le PO et se base sur une étude conduite par Ohisalo et al. (2014, University of Eastern Finland, 2014). Cette étude analyse le développement de l'aide alimentaire en Finlande et notamment les caractéristiques socio-économiques des bénéficiaires via une étude quantitative auprès de bénéficiaires. Elle montre que la grande majorité est composée de personnes de nationalité finlandaise (peu de réfugiés), vivant seules ou en famille avec plusieurs enfants, cumulant plusieurs facteurs de fragilité économique ou social (position précaire sur le marché du travail, chômage, pauvreté, exclusion, etc.) engendrant des difficultés en matière de santé physique ou mentale, de logement, etc.

Afin de rendre compte du nombre de personnes bénéficiaires du programme et de leurs caractéristiques socio-économique, la Finlande procède à des estimations. Une réflexion est en cours pour éventuellement demander les informations requises lors de certaines distributions afin de pouvoir conduire des estimations plus précises.

L'agence pour les affaires rurales est en mesure de réaliser un *reporting* concernant les quantités de chaque produit distribué par les OP, mais les indicateurs concernant les caractéristiques socio-économiques des bénéficiaires sont issus d'estimations.

1. Du PEAD au FEAD

▪ Transition et mise en œuvre du FEAD

Le PEAD était auparavant géré par AGEA – Agenzia per le Erogazioni in Agricoltura (Agence gestionnaire des fonds de la PAC en Italie), actuellement organisme intermédiaire. L'architecture territoriale de distribution des denrées était la même qu'actuellement (cf. partie ci-dessous). Le système d'habilitation a simplement été adapté au nouveau règlement européen.

La transition vers le FEAD s'est accompagnée de la mise en place d'un Fonds national pour la transition ayant vocation à compléter le panier de denrées du FEAD. Celui-ci a disposé des dotations financières suivantes :

- 10 M€ en 2014
- 11,5 M€ en 2015
- 2 M€ en 2016
- 8 M€ en 2017

▪ Système d'acteurs du FEAD en Italie

L'autorité de gestion est le Ministère du travail et des politiques sociales – Direction générale pour l'inclusion et les politiques sociales - Sous-direction II des politiques de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale. Le Ministère est également autorité de gestion du FSE.

L'organisme intermédiaire⁴⁴ est AGEA, l'organisme payeur des aides européennes à l'agriculture. Il s'agit d'une entité de droit public sous tutelle du Ministère des politiques agricoles et forestières.

Le réseau est ensuite organisé en 3 niveaux :

- 7 têtes de réseau, dites « structures nationales de coordination » (Croix-Rouge Italienne, Caritas (Secours Catholique), Fondation des Banques alimentaires, Comunità di S. Egidio, Banco delle opere di Carità, Banque alimentaire de Rome; Associazione Sempre Insieme per la Pace) coordonnent leurs réseaux territoriaux, contribuent à la gestion partenariale du programme avec les institutions et participent à la définition des besoins alimentaires via le comité opérationnel de coordination (cf partie instances de gouvernance du dispositif).
- 213 associations, dites « organisations partenaires chef de file » (des antennes/comités locaux des 7 têtes de réseaux) reçoivent ensuite les denrées au niveau local et se chargent de les distribuer directement aux bénéficiaires ou de les redistribuer à des associations. Ces associations bénéficient des 5% prévus par le règlement du FEAD au titre de l'« assistance technique » pour leurs dépenses administratives, de transport et stockage des denrées.
- un réseau de 11 470 « organisations partenaires territoriales » qui touchent un total 2 778 207 bénéficiaires finaux (hors bénéficiaires d'une aide alimentaire ne pouvant pas recevoir des denrées FEAD). En 2015, on recense 12.664 activités de distribution des denrées du FEAD, sous différentes formes : colis, épicerie sociale⁴⁵ et distribution de rue.

Il existe une grande disparité entre l'étendue des réseaux des différentes têtes de réseau, et leur nombre de bénéficiaires, ce qui se répercute dans les quantités de FEAD gérées, les Banques alimentaires gérant, à elles seules, presque 50% des tonnages.

⁴⁴ Pour la première mesure du PO, les autres n'ayant pas encore été activées.

⁴⁵ Les épiceries sociales, en Italie, fonctionnent avec un système de carte à points et n'impliquent donc pas d'échange monétaire.

Les têtes de réseau nationales et leurs entités locales « chefs de file territoriales » sont habilitées par les pouvoirs publics. De plus, les structures chefs de file territoriales doivent renouveler 2 fois par an, avant chaque campagne d'achat, leur demande d'adhésion formelle au programme. Ces structures habilite à leur tour leur réseau de 11 470 associations locales distributrices.

Ci-dessous un tableau résumant comment s'articule chaque réseau dépendant d'une association tête de réseau* :

Association tête de réseau	Nombre de chefs de file territoriales	Nombre d'associations locales distributrices	Nombre de bénéficiaires
<i>Fondation des Banques alimentaires</i>	25	6 300	1 349 665
<i>Banco delle Opere di Carità</i>	10	1 989	602 956
<i>Caritas (Secours Catholique)</i>	104	2 084	463 964
<i>Croix-Rouge italienne</i>	69	669	245 100
<i>Comunità di Sant `Egidio</i>	3	4	20 050
<i>Banque alimentaire de Rome</i>	1	364	81 516
<i>Associazione Sempre Insieme per la Pace</i>	1	60	14 956
Total	213	11 470	2 778 207

* Source : AGEA. Statistiques à mars 2017

Les 7 têtes de réseau nationales sont habilitées sur la base de leur expérience en matière de lutte contre la pauvreté, du nombre d'entités locales et de bénéficiaires finaux atteints à travers leur réseau. A septembre 2017, aucune structure nationale de coordination supplémentaire depuis le PEAD n'a été habilitée, mais, courant 2017, de nouveaux critères d'habilitation ont été approuvés afin de permettre à d'autres associations de devenir des structures nationales de coordination. De nouveaux critères ont également été approuvés pour l'habilitation des organisations partenaires chefs de file, qui doivent désormais :

- avoir un réseau d'au moins 10 associations distributrices locales, et atteindre, à travers ce réseau, au moins 1000 bénéficiaires ;
- démontrer une capacité de stockage, conservation et distribution des produits ainsi qu'une capacité à assurer une traçabilité des flux ;
- travailler en réseau avec les services sociaux territoriaux (mise en place de protocoles de collaboration, alimentation du système d'information national des services sociaux...).

Enfin, les associations distributrices locales sont elles-mêmes habilitées par les associations chefs de file. Elle doivent pour cela disposer d'une capacité de stockage, de conservation et de distribution des produits, contrôlée lors d'une visite sur site par l'association chef de file. Les associations locales habilitées sont ensuite tenues d'assurer une traçabilité des flux, via la tenue d'un registre d'entrée/sortie des produits et d'un « fascicule » social pour chaque bénéficiaire (cf partie identification des bénéficiaires). Enfin, les associations distributrices s'engagent à travailler en réseau avec les services sociaux et à proposer des mesures d'accompagnement aux bénéficiaires. Ces

obligations font l'objet de contrôles, menés à la fois par leur association chef de file et par l'organisme de contrôle de AGEA (AGEControl).

La procédure d'habilitation est restée similaire à celle en vigueur lors du PEAD, mais elle a été adaptée aux nouvelles normes du FEAD : les structures publiques ont été autorisées à être habilitées, et aux engagements des structures habilitées ont été ajoutés l'obligation de disposer des « fascicules sociaux » pour chaque bénéficiaire et celle de leur proposer des mesures d'accompagnement (cf partie sélection des bénéficiaires).

- Instances de gouvernance du dispositif

La gouvernance du FEAD est partenariale. Il existe deux instances :

- le comité opérationnel de coordination, piloté par l'autorité de gestion et composé par AGEA, le MIPAAF, la commission politiques sociales de la conférence nationale des régions et départements, l'association nationale des communes italiennes et les 7 associations têtes de réseau. Ce comité travaille notamment à identifier quantitativement les besoins et à définir les plans de répartition entre différents réseaux, ainsi qu'à l'amélioration du travail partenarial avec les services sociaux territoriaux.
- Le comité de partenariat, piloté par l'autorité de gestion et composé par AGEA, le MIPAAF, le Ministère de l'éducation nationale, la commission politiques sociales de la conférence nationale des régions et départements, l'association nationale des communes italiennes, les 12 plus grandes villes italiennes, les partenaires sociaux, le Forum 3^{ème} secteur et les organisations travaillant dans la lutte contre l'extrême pauvreté. Ce comité vise notamment à assurer le dialogue et l'échange autour de la mise en œuvre du programme.

2. L'évolution de la liste de denrées

	Produits 2015	Produits 2016
<i>Produits laitiers</i>	Lait	Lait
	fromages AOP	fromages AOP (2 types pour le Nord / 2 pour le Sud)
<i>Viandes, œufs, poissons et fruits de mer</i>	Viande en conserve	
<i>Farine, pain, pommes de terre, riz et autres produits riches en amidon</i>	Légumes secs en boîte	Légumes secs en boîte
	pâtes alimentaires	pâtes alimentaires
	riz	riz
	Biscuits	Farine
	Sucre	
<i>Fruits et légumes</i>	Pulpe de tomate en boîte	Pulpe de tomate en boîte
<i>Plats cuisinés, autres denrées alimentaires</i>		Confiture de fruits
<i>Graisses, huiles</i>	Huile végétale	Huile végétale

NB : les années sont données à titre indicatif, les marchés étant semestriels et les périodes de livraisons s'étendant ensuite sur deux années civiles.

3. De l'élaboration de la liste de références à la livraison des produits

- Elaboration de la liste de produits FEAD

Les denrées sont choisies par les représentants des 7 associations têtes de réseau lors d'une réunion annuelle partenariale avec l'autorité de gestion et l'organisme intermédiaire. Les pouvoirs publics donnent des avis techniques (prix des marchés, meilleur moment pour émettre l'appel d'offre, composition du produit...). Les têtes de réseau se sont accordées sur un panel d'une douzaine de produits de base chaque année, en se fondant sur le retour de leurs associations partenaires de distribution qui font état d'un bon écoulement de ces produits quelles que soient les habitudes alimentaires et la région.

- Commande des denrées par les organisations partenaires

Au sein de cette liste de produits, les 219 organisations partenaires chef de file commandent, via la plateforme de gestion SIGMA, les tonnages souhaités pour chaque produit. En général, les associations commandent tous les produits disponibles. Cela est effectué avant la passation des marchés. En effet, les quantités demandées et le nombre de bénéficiaires sont des données nécessaires à la détermination de l'allotissement du marché.

- Rédaction et suivi de l'appel d'offre

L'achat des denrées s'opère par deux campagnes d'appels d'offre émis par AGEA, la première pour 38 M€ de produits et la deuxième pour 35 M€ environ. Pour chaque produit, un appel d'offre est émis chaque année, alloti régionalement en 2 à 6 lots en fonction du montant du marché. Chaque campagne n'achète donc pas les mêmes produits. Les produits commandés en gros tonnages (pâtes) sont allotis en 4 lots, un pour chaque macro-région (Nord, Iles, Centre, Sud). Ceux qui sont commandés en moindre quantité ne sont allotis que pour deux ou trois macro-régions (Centre-nord, Centre-sud). En général, l'organisme intermédiaire vise des lots de 1M € minimum.

Les distributions de produits au titre du FEAD ont commencé en décembre 2014, avec la distribution de petites quantités de lait. Les distributions des autres produits ont commencé en 2015. Les retards pris lors de la transition du PEAD au FEAD, et à la suite de la transposition en droit national de la nouvelle réglementation européenne des marchés publics, impliquent que les fonds réservés à chaque campagne d'achat semestrielle financent, de fait, des livraisons du semestre suivant.

Les tableaux ci-dessous compilent les marchés passés au titre du FEAD lors de chaque campagne d'appels d'offre, avec les fonds annuels de 2015 et de 2016 (2 campagnes par an). NB : les périodes de livraison ne correspondent pas aux années de référence des crédits.

1^{ère} phase de marchés 2015 (livrés de juin 2015 à décembre 2015)	Quantités (Kg/l)	Valeur du lot HT*
Lait entier UHT (4 lots)	16 570 600	7,1 M €
Biscuits secs (3 lots)	2 945 110	4,8 M €
Confiture de fruits (3 lots)	2 719 110	4 M €
Légumes secs en boîte (haricots, petits pois, lentilles) (2 lots)	7 285 380	3,8 M €
Pâtes (4 lots)	11 231 110	15 M €
Riz (4 lots)	9 129 620	3 M €
Sucre (2 lots)	3 776 980	3,7 M €

2^{ème} phase de marchés 2015 (livrés)	Quantités	Valeur du lot
---	------------------	----------------------

de février 2016 à juin 2016)	(Kg/l)	HT*
Fromages AOP (4 lots)	1 820 072	12,5 M €
Lait entier UHT (4 lots)	16 851 684	6,7 M €
Pâtes (4 lots)	11 554 000	8,2 M €

1^{ère} phase de marchés 2016 (livrés de novembre 2016 à mai 2017)	Quantités (Kg/l)	Valeur du lot HT*
Farine type 00	5 617 215	1,6 M €
Biscuits secs	4 189 064	4,7 M €
Confiture de fruits	3 211 877	3,6 M €
Légumes secs en boîte (haricots, petits pois, lentilles)	7 048 181	3,6 M €
Pâtes	15 753 807	8,2 M €
Riz	10 165 579	6,4 M €
Huile de graines de tournesol	4 498 519	4,1 M €
Coulis de tomates	5 434 726	3,8 M €

2^{ème} phase de marchés 2016 (marchés en cours, livraisons printemps/été 2017)	Quantités (Kg/l)	Valeur du lot HT*
Fromages AOP	nc	12,9 M €
Lait entier UHT	nc	2,4 M €
Pâtes	nc	7,2 M €
Viande en boîte	nc	5,4 M €

* la TVA appliquée en Italie est de 4% pour les produits de base (lait, pâtes, riz, fromages, farine, huile végétale, coulis de tomate) et de 10% pour tous les autres produits

Les attributaires sont le plus souvent des entreprises étrangères en ce qui concerne le lait et la confiture, tandis que les pâtes, le riz et la pulpe de tomates sont le plus souvent produits par des entreprises italiennes.

Les caractéristiques chimiques, physiques et organoleptiques de chaque produit sont détaillées dans l'appel d'offre. Le cahier des charges précise également que l'entreprise doit prouver sa capacité technique à réaliser la production et présenter des attestations de la qualité de sa chaîne de production. Ces prérequis réunis, le choix du soumissionnaire se fonde sur le seul critère du prix.

Une fois les marchés attribués, AGEA prélève des échantillons de chaque produit pour vérifier leur conformité au cahier des charges, et effectue des visites de contrôle sur les sites de production.

- Répartition des quantités obtenues entre réseaux

Une fois connu le volume de denrées obtenu via les marchés, le logiciel de gestion du fonds le répartit automatiquement entre les 219 associations chefs de file en fonction du nombre de bénéficiaires qu'elles accueillent via leur réseau d'associations distributrices habilitées.

Le tonnage global du produit est d'abord divisé par le nombre total de bénéficiaires, puis multiplié par le nombre de bénéficiaires de chaque association. Si une association a commandé une quantité de produit inférieure à celle qui lui revient au regard du nombre de ses bénéficiaires, elle reçoit la quantité souhaitée. Par contre, si l'association a commandé une quantité supérieure, elle reçoit uniquement la quantité qui lui revient en fonction du nombre de ses bénéficiaires. Les éventuelles quantités restantes de produits sont redistribuées par Agea aux associations qui le demandent.

Du fait des grandes disparités d'étendue du réseau et de nombre de bénéficiaires, les tonnages attribués à chaque réseau sont très disparates : approximativement, le réseau des Banques alimentaires gère 46-49% du tonnage total ; le réseau Banco delle Opere di Carità, 26-27% du tonnage ; le réseau Croix-Rouge 6-7% ; et les autres réseaux 18-20%.

Les associations chef de file répartissent ensuite les denrées reçues, en totale autonomie, entre les associations distributrices qui leur sont affiliées.

- Suivi des marchés et des livraisons

Les livraisons sont effectuées par les entreprises aux 219 points de livraisons que constituent les organisations partenaires chefs de file. Les livraisons sont effectuées sur une période de 4 mois. Le cahier des charges spécifie les dates auxquelles l'entreprise doit avoir livré 30% et 100% de la quantité prévue pour le point de livraison donné.

70% des tonnages des produits sont livrés à 28 points de livraison : les 20 banques alimentaires et les 8 entrepôts de l'association Banco delle Opere di carità. 30% des tonnages sont donc livrés aux 191 points de livraison restants, beaucoup plus petits.

En augmentant les seuils d'habilitation pour devenir « organisation territoriale chef de file » c'est-à-dire le nombre minimum de bénéficiaires que celles-ci doivent atteindre (cf partie « système d'acteurs du FEAD »), les autorités ont récemment procédé à une rationalisation du maillage territorial, celle-ci se traduisant par une réduction marginale du nombre de points de livraison.

Les taux de couverture du FEAD au regard du nombre statistique de personnes pouvant y accéder est observé de près par les autorités, qui constatent que ce ratio diffère entre chaque région.

Répartition	% de ménages en situation de privation alimentaire sévère (EU-Silc)	% de bénéficiaires en 2016 (sur population macro-région)	Ratio
Nord-Ouest	9.5 %	2.9 %	3,2
Nord-Est	6.5 %	2.9 %	2,2
Centre	11.2 %	3.6 %	3,1
Sud	17.3 %	7.6 %	2,2
Îles	18.1 %	6.7 %	2,7
Moyenne Italie	11.8 %	4.6 %	2,5

Source : présentation annuelle des résultats à la commission, 15/12/2016, ppt de l'autorité de gestion

- Procédures de contrôle et suivi de la gestion des stocks

Une fois les produits reçus par les associations chef de file territoriales, celles-ci les redistribuent aux associations distributrices à une fréquence variable (une fois par semaine, une fois par mois...). Les associations de distribution locales distribuent les produits FEAD en moyenne une fois par mois.

Les critères d'habilitation font l'objet d'un contrôle chaque année, mené à la fois par les associations chef de file territoriales dans leur réseau, et par l'organisme de contrôle de AGEA (AGEControl). Les chefs de file sont tenus de vérifier chaque année au moins 20% des associations de leur réseau en ce qui concerne leurs registres des entrées/sorties de denrées (et 100% des associations nouvellement habilitées).

- Identification des bénéficiaires

Les bénéficiaires de colis sont rigoureusement sélectionnés par les associations locales de distribution qui renseignent, pour chacun d'entre eux, un « fascicule » devant prouver leur « état de nécessité ». Trois procédures sont possibles pour prouver l'état de nécessité d'un potentiel bénéficiaire et créer son fascicule : les bénéficiaires doivent soit avoir un indicateur ISEE inférieur à 3 000 €⁴⁶, ce qui limite l'accès aux denrées FEAD aux ménages en grande précarité ; soit disposer d'un document des services sociaux communaux qui atteste leur condition de fragilité sociale et la nécessité de bénéficier d'une aide alimentaire ; soit disposer d'une attestation de « condition d'indigence », valable 1 an, qui peut leur être délivrée par l'association distributrice (organisation partenaire territoriale) suite à une visite à domicile. Une de ces trois procédures de sélection est nécessaire et suffisante pour accéder à l'aide alimentaire.

Si le bénéficiaire a été sélectionné à discrétion de l'organisation partenaire territoriale et bénéficie de l'aide de manière régulière, les autorités demandent aux associations de l'orienter vers les services sociaux municipaux afin qu'un accompagnement de ré-insertion et d'accès aux droits soit mis en place.

Les 219 associations chef de file territoriales doivent vérifier chaque année aux moins 20% des fascicules de leur réseau d'associations locales, à l'exception des associations qui distribuent des repas chauds/dans la rue.

L'introduction de cette contrainte a suscité le retrait de nombreuses associations locales de l'habilitation FEAD, en raison d'une impossibilité à assumer cette charge administrative ou d'un désaccord de principe avec la mesure. Il en a résulté une diminution du nombre de bénéficiaires déclarés⁴⁷, même si cette baisse s'explique également par l'exclusion des structures d'hébergement des bénéficiaires de l'aide alimentaire européenne lorsque ces dernières reçoivent déjà des subventions publiques qui couvrent les repas des résidents.

Si certaines associations se positionnent en faveur d'une augmentation du seuil d'accès au FEAD, les autorités indiquent que cela n'est pas à l'ordre du jour, un seuil d'accès restrictif garantissant le respect de la « cible » du programme et favorisant un impact quantitatif significatif du FEAD auprès des ménages les plus en difficulté. La réflexion stratégique des autorités italiennes a été de poursuivre le « combat » législatif en faveur de l'instauration d'un revenu de solidarité pour les personnes sans ressources, qui a récemment été introduit par la loi (le « REI », équivalent du RSA, inexistant jusqu'à présent en Italie). Ce revenu de solidarité commencera à être alloué en 2018, et bon nombre de bénéficiaires de l'aide alimentaire seraient concernés, ce qui pourrait leur permettre de devenir autonomes dans leurs approvisionnements alimentaires et ne plus dépendre du FEAD. Celui-ci deviendrait ainsi réservé aux situations d'urgence ou de grande exclusion sociale, tandis que le droit

⁴⁶ L'ISEE est un indicateur social italien qui signifie « indicateur de la situation économique équivalente ». Il est calculé en multipliant la somme des revenus et 20% de la valeur du patrimoine mobilier et immobilier des membres du ménage par un coefficient standardisé dérivant du nombre de composants du ménage. Pour un ménage de 4 personnes, un ISEE de 3000 € équivaut à un revenu + 20% du patrimoine de 7380 € par an (coefficient 2,46). Pour une personne seule, un ISEE de 3000 € équivaut à un revenu + 20% du patrimoine de 3000 € par an (coefficient 1) : cela est donc bien en dessous du seuil de pauvreté situé à 9 508 € annuels.

⁴⁷ Sous le PEAD, le nombre total de bénéficiaires était estimé à 4 millions. Il est désormais de 2,8 millions. Cependant, le comptage des bénéficiaires à l'époque du PEAD n'étant pas basé sur les mêmes critères, il convient de considérer cette diminution avec prudence.

commun prendrait en charge la ré-insertion sociale des personnes pour éviter de perpétrer des situations de dépendance continue à l'aide alimentaire.

1. Du PEAD au FEAD

▪ Transition et mise en œuvre du FEAD

En Espagne, le PEAD était géré par le FEGA (Fonds espagnol de garantie agricole, sous tutelle du Ministère de l'Agriculture), qui avait désigné comme organisations partenaires (OP) la Fédération Espagnole des Banques alimentaires (FESBAL) et la Croix-Rouge Espagnole (CRE). La transition vers le FEAD n'a pas signifié, pour le FEGA, de changements majeurs dans la gestion quotidienne ; en effet la partie administrative qui résulte de la transformation du PEAD en un fonds structurel européen est désormais gérée par le Ministère de l'emploi, déjà autorité de gestion du FSE (voir ci-dessous). Les deux OP n'ont pas changé.

▪ Système d'acteurs du FEAD en Espagne

L'autorité de gestion du FEAD est l'Unité Administratrice du FSE au sein du Ministère de l'emploi et de la sécurité sociale (UAFSE). Cette décision a été prise car l'unité avait déjà l'expérience de la gestion du FSE. A ce titre, l'UAFSE est par exemple en charge de la rédaction du rapport d'exécution.

Il existe **deux organismes intermédiaires** en Espagne :

- le **FEGA** (Fonds espagnol de garantie agricole, sous tutelle du Ministère de l'Agriculture, de la pêche, de l'alimentation et de l'environnement), en charge de l'opération d'achat des denrées et de sélection des organisations partenaires ;
- la **Direction générale des services pour la famille et l'enfance du Ministère de la Santé, des services sociaux et de l'égalité** (MSSSI), chargé de la gestion des mesures d'accompagnement qui doivent être mises en œuvres par les OP avec l'équivalent de 5% du volume d'achat des denrées.

Pour respecter l'engagement portant sur l'accompagnement des publics, chaque province⁴⁸ avait rédigé, sous pilotage du MSSSI, une fiche d'information résumant tous les services sociaux (institutionnels et associatifs) mobilisables sur le territoire, distribuée aux bénéficiaires du FEAD lors de chaque distribution. A la suite de cette mesure, et conformément au programme opérationnel espagnol, le Ministère a lancé, fin 2016, un appel à projets pour attribuer l'équivalent de 5% du volume d'achat des denrées sous forme de subventions.

Concrètement, le FEGA gère le programme au quotidien. 5 agents y sont affectés à temps plein, et deux directeurs les supervisent. Le rôle de l'autorité de gestion est principalement administratif et demeure marginal sur les questions de fonds.

Les 2 associations têtes de réseau sont, depuis 2014, la Fédération Espagnole des Banques alimentaires (FESBAL) et la Croix-Rouge Espagnole (CRE). Ces deux associations pilotent, pour le programme 2016, un réseau 6 120 associations locales habilitées à distribuer les denrées aux bénéficiaires. Ces dernières les distribuent soit sous forme de colis (pour 80% d'entre elles), soit sous forme de repas chauds préparés.

▪ Instances de gouvernance du dispositif

⁴⁸ Le territoire espagnol est subdivisé en 50 provinces, 2 villes autonomes et 17 communautés autonomes regroupant une ou plusieurs provinces

Un comité de suivi piloté par l'organisme intermédiaire, le FEGA, se réunit avant chaque distribution (3 distributions par an). Il réunit le FEGA, les deux OP têtes de réseau, le représentant de l'industrie agro-alimentaire auprès du Ministère de l'Agriculture, un représentant du Ministère de la Santé, des services sociaux et de l'égalité et l'Autorité de gestion (UAFSE).

2. L'évolution de la liste de denrées

	Produits 2015	Produits 2016	Produits 2017
<i>Produits laitiers</i>	lait infantile en poudre	lait infantile en poudre	Lait infantile en poudre
	lait entier UHT	lait entier UHT	lait entier UHT
<i>Viandes, œufs, poissons et fruits de mer</i>	thon en boîte	thon en boîte	thon en boîte
<i>Farine, pain, pommes de terre, riz et autres produits riches en amidon</i>	riz blanc	riz blanc	riz blanc
	spaghettis	spaghettis	spaghettis
	pois chiche	lentilles	pois chiche pré-cuits
	biscuits	biscuits	biscuits
	céréales pour enfants	céréales pour enfants	céréales pour enfants
	Haricots		
<i>Fruits et légumes</i>	haricots verts en boîte	haricots verts en boîte	haricots verts en boîte
	Coulis de tomates	Coulis de tomates	Coulis de tomates
	crème de légumes déshydratés	crème de légumes déshydratés	crème de légumes déshydratés
	Conserves de fruits sans sucres ajoutés	Conserves de fruits sans sucres ajoutés	Conserves de fruits sans sucres ajoutés
<i>Plats cuisinés, autres denrées alimentaires</i>	pots pour bébés	pots pour bébés	pots pour bébés (2 sortes : aux fruits et au poulet)
			Cacao soluble
<i>Graisses, huiles</i>	huile d'olive	huile d'olive	huile d'olive

3. De l'élaboration de la liste de références à la livraison des produits

▪ Elaboration de la liste de produits FEAD

La liste des denrées est établie de manière partenariale lors de réunions régulières. Si un changement dans la liste doit être fait, un accord pour le programme suivant est trouvé en avril de N-1. Les OP indiquent que, au fur et à mesure des programmes, ont été conservés les produits qui « marchaient bien » et qui étaient bien acceptés par les bénéficiaires. De fait, les listes des premières années du FEAD sont quasiment identiques à celles des dernières années du PEAD.

Suite aux demandes des OP, cependant, quelques modifications ont été introduites : retrait, en 2017, de la référence des légumes secs, trop longs à cuire pour des bénéficiaires en situation de précarité énergétique ; introduction, en 2017, de deux types de petits pots pour bébés suite aux fréquents refus de ceux contenant de la viande par les bénéficiaires de confession musulmane. Enfin, le cacao en poudre a été également réintroduit en 2017, après une absence de la liste depuis le programme PEAD de 2011.

Ces demandes sont faites par les OP suite aux retours de leurs associations de distribution. En effet, les têtes de réseau sont constamment à l'écoute des retours de leurs associations partenaires qui recueillent quotidiennement les besoins des bénéficiaires sur le terrain. Parfois, des enquêtes écrites sont organisées : en 2013, la Croix-Rouge a par exemple envoyé un questionnaire à ses associations affiliées pour leur demander leurs besoins, en vue de la transition vers le FEAD. Depuis, l'association

nationale envoie un courrier à ses entités provinciales chaque année pour savoir si les produits sont bien acceptés/appréciés et si elles ont des nécessités particulières. De son côté, la FESBAL sonde toutes ses Banques au printemps, avant la période de programmation des achats de l'année suivante. Les têtes de réseau font ensuite remonter ces besoins au FEGA. C'est ainsi que la question de la précarité énergétique en lien avec la cuisson des légumineuses a été portée à connaissance de l'organisme intermédiaire.

Il convient de noter, par ailleurs, que les autorités ont récemment engagé une réflexion pour introduire des produits surgelés dans la liste, pour répondre aux demandes des associations portant principalement sur l'augmentation des produits à protéines animales (poisson et viande), qui, en conserve, sont mal acceptés par les bénéficiaires (à l'exception du thon en boîte, déjà proposé). Cependant, le manque d'infrastructure de stockage des surgelés dans les entrepôts des deux associations têtes de réseau a conduit les autorités à écarter, pour le moment, cette option.

- Rédaction et suivi de l'appel d'offres

Les marchés ne comportent pas de fiche technique mais font références aux normes de composition nationales et communautaires. De plus, les produits doivent avoir été commercialisés pendant au moins 6 mois sur le marché espagnol. Ainsi, la marque doit exister déjà.

Un marché comportant un lot par produit est passé (à l'exception des petits pots pour bébés ; divisés en 2 lots en 2017). Si les lots sont trop importants, les entreprises peuvent répondre à une partie du lot, du moment qu'elles s'engagent à minima sur un tiers de sa valeur. En 2015, 57 entreprises ont participé à la consultation, toutes des entreprises productrices et espagnoles pour la plupart (seule une entreprise portugaise). En moyenne, 4 offres ont été reçues pour chaque lot.

Produits 2016	Quantités (Kg/l)	Valeur du lot HT*
Riz blanc	9 276 672	5 M €
Lentilles lot 1	1 725 000	2 M €
Lentilles lot 2	1 718 944	2 M €
Lait entier UHT lot 1	15 306 286	7,5 M €
Lait entier UHT lot 2	15 035 130	7,8 M €
Lait entier UHT lot 3	13 420 304	7,1 M €
Huile d'olive	6 070 683	17,8 M €
Thon en conserve	4 932 000	15 M €
Pâtes type spaghetti	5 460 060	3 M €
Coulis de tomates	5 307 528	3,7 M €
Crème de légumes déshydratée	558 700	1,4 M €
Biscuits	6 802 120	5,7 M €
haricots verts en boîte	5 850 973	4,5 M €
Conserves de fruits sans sucres ajoutés	5 720 338	5,4 M €
Petits pots pour bébés	468 997	711 000 €
Céréales pour enfants	544 366	1 M €
Lait en poudre pour nourrisson	579 120	2,6 M €

* la TVA appliquée en Espagne est de 4% pour les produits de base (riz, lentilles, lait) et de 10% pour tous les autres produits

- Suivi des marchés et des livraisons

La totalité des produits est distribuée par les deux organisations partenaires. Les deux OP reçoivent chacune 50% des tonnages FEAD car elles touchent à peu près le même nombre de bénéficiaires. Elles ne choisissent donc pas, au sein de la liste finale, les produits dont elles souhaitent bénéficier.

Les entreprises attributaires des marchés livrent les denrées aux centres de stockage et de distribution des deux associations partenaires, présents sur tout le territoire national : la Croix-Rouge dispose d'un espace de stockage par province et dans chaque île (55 lieux de livraison) et la FESBAL d'un réseau de 56 banques alimentaires. Il existe donc 111 lieux de livraison en Espagne.

Les livraisons sont effectuées en 3 tranches: mai de N, septembre de N et février de N+1. A chaque phase, les entreprises attributaires livrent les associations en une fois, dans une plage de 15 jours. L'organisation des livraisons est prise en charge par un prestataire de l'organisme intermédiaire, pour éviter que chaque centre de stockage doive s'organiser avec chaque entreprise attributaire. Le prestataire recueille les disponibilités des centres de stockage et organise le calendrier de livraisons pour les entreprises attributaires. Les entreprises sont payées suite à chaque phase de distribution.

Le système des livraisons en 3 phases a été décidé suite à un compromis entre la Croix-Rouge et les Banques alimentaires. La première tête de réseau, en effet, ne dispose généralement pas d'entrepôts propres, et doit donc louer des espaces de stockage (bien que, dans certains cas, ils puissent être cédés ou prêtés par des administrations publiques ou associations qui en sont propriétaires). Un système de livraisons concentrées dans le temps lui permet donc de réduire le temps de location de ces espaces. 3 phases ont néanmoins été maintenues pour éviter la réception de trop grandes quantités en même temps et donc la difficulté à les stocker. Pour déterminer la temporalité des phases, a été également prise en compte l'impossibilité, en Espagne, de stocker des denrées pendant la période estivale, trop chaude. Ainsi, la première phase de livraison a été avancée de juin à mai, afin de laisser le temps aux associations d'écouler ensuite les denrées avant le début de l'été.

Le nombre de denrées attribuées à chaque association de distribution par chaque centre de livraison « intermédiaire » est calculé automatiquement par le système de gestion du FEAD « Redabal », en fonction du nombre de bénéficiaires de chaque association communiqué par celles-ci, et en prenant en compte le % d'adultes et d'enfants.

Les associations affiliées à chaque centre de livraison (entité Croix-Rouge ou Banque alimentaire) vont chercher les denrées qui leur sont attribuées à chaque phase, par leurs propres moyens et, en général, en une seule fois. Les Banques alimentaires sont légèrement flexibles en fonction des possibilités de stockage de leurs associations affiliées, à la fois car ces associations sont en général plus petites que celles du réseau de la Croix-Rouge, et parce que les Banques disposent de leurs propres entrepôts ; les associations affiliées à une entité Croix-Rouge, en revanche, sont obligées de retirer tous leurs produits en une seule fois, les entrepôts Croix-Rouge étant en location.

- Procédures de contrôle et suivi de la gestion des stocks

Les contrôles sont effectués à la fois par l'organisme de contrôle du FEGA (sur les fournisseurs et les produits, ainsi que sur les associations), et par les associations têtes de réseau elles-mêmes, auprès de leurs associations affiliées.

Le FEGA s'appuie sur un réseau de 52 inspecteurs, un par province, pour réaliser ses contrôles. Il s'agit de fonctionnaires des administrations déconcentrées de l'Etat. Le FEGA établit un plan de contrôles chaque année. Le principe est que chaque année, un échantillon de chaque produit est prélevé dans un entrepôt (le choix de l'entrepôt où le prélèvement aura lieu est fait de manière aléatoire, de manière à

ce que chaque année le produit soit prélevé dans un entrepôt différent). La phase de livraison pendant laquelle sera prélevé le produit est également aléatoire (le produit peut être contrôlé tout aussi lors de la dernière phase de livraison). Des analyses de laboratoire sont ensuite effectuées pour vérifier que le produit est conformes aux critères techniques énoncés dans l'appel d'offre.

Si le produit n'est pas conforme, une deuxième analyse contradictoire est effectuée, et si celle-ci confirme la non-conformité du produit, l'entreprise subit des pénalités (remplacement des quantités, pénalités financières...). Les cas de non conformité ont été rares jusqu'à présent, et les autorités n'ont jamais du faire face à des produits qui présentaient des risques pour la santé. Si le contrôle est négatif lors d'une phase, le produit sera à nouveau contrôlé lors de la phase suivante. De même, si les inspecteurs provinciaux ont des raisons de douter de la qualité du produit (de par des retours des associations ou des bénéficiaires, par exemple) des contrôles en plus peuvent être effectués à tout moment.

En ce qui concerne les contrôles sur les procédures de stockage et distribution, ils sont effectués à la fois par les inspecteurs du FEAGA et par les associations têtes de réseau. Le FEAGA vérifie chaque année les associations têtes de réseau dans chaque province et leurs entrepôts. De plus, 5% des associations finales de distribution sont également contrôlées par le FEAGA (ce qui équivaut, en 2016, à 339 associations).

De leur côté, les têtes de réseau au niveau provincial doivent contrôler au moins 40% de leurs associations affiliées si elles en ont plus de 100 (si entre 40 et 100, au moins 40, et pour celles qui en ont 40 ou moins, toutes), chaque année, parmi lesquelles obligatoirement :

- les nouvelles associations ;
- celles qui ont eu des incidents les années précédentes ;
- une association de distribution de repas préparés ;
- celles qui ont le plus grand nombre et le plus petit nombre de bénéficiaires ;
- dans le cas de la Croix-Rouge, une entité locale Croix-Rouge ;
- celles qui n'ont pas souhaité participer à certaines phases de distribution.

Pour opérer ces contrôles, les têtes de réseau disposent d'une fiche de contrôle standardisée. Les contrôles portent à la fois sur les conditions de stockage (normes d'hygiène...), de distribution (gratuité...), et de sélection des bénéficiaires (possession d'un « rapport social » pour chaque bénéficiaire enregistré).

A chaque distribution, le bénéficiaire doit signer un « acte de distribution » pour les produits FEAD et un autre pour les produits non FEAD. Le canal de distribution du FEAD est ainsi « étanche » des éventuelles distributions d'autres produits alimentaires.

Si les associations rencontrent des difficultés pour écouler un produit dans un territoire, le FEAGA supervise la redistribution des excédents à d'autres régions qui pourraient le distribuer. Le transport des produits excédentaires d'une région à l'autre est alors pris en charge par la tête de réseau concernée, sur le fonds de 5% d'assistance technique qui lui est alloué.

▪ Identification des bénéficiaires

Le programme opérationnel espagnol indique que le FEAD devra toucher :

- Les personnes en situation de pauvreté économique
- Les personnes sans-abri et autres personnes en situation de vulnérabilité économique.

Dans les associations de distribution de colis, les bénéficiaires du FEAD doivent avoir été préalablement sélectionnés sur ces bases par les services sociaux ou les organisations partenaires elles-

mêmes. En effet, pour bénéficier du FEAD, les bénéficiaires doivent disposer d'un « rapport social » rédigé par les services sociaux ou par une antenne des deux organisations tête de réseau. Des contrôles sont effectués sur les associations pour vérifier qu'elles ont bien recueilli une fiche pour chaque bénéficiaire. Les associations ne peuvent donc pas distribuer de « colis d'urgence » comprenant des produits FEAD et ne peuvent dépanner les bénéficiaires sans « rapport social » qu'avec des produits non issus du FEAD.

En revanche, dans les associations qui distribuent des repas préparés, il n'y a pas d'obligation d'avoir un « rapport social ».

Annexe 3 – Liste des acteurs interrogés

Prénom NOM	Structure
FRANCE	
David BROUQUE	DGAL
Mathilde ARNAL	DGCS
Christophe DASSIE, Odile SINDE	FranceAgriMer
Patrick GODARD, Dominique LAMBERT, Zohra HADJAZ	Fédération Française des Banques Alimentaires
Louis CANTUEL, Pascal DECOOPMAN	Restos du Cœur
Madeleine DE LA SERVETTE, Gwenaëlle VETILLARD	Croix-Rouge Française
Mathieu HUMBERT, Guirec DERRIEN	Secours Populaire
Jean-Jacques FOURNERIE, Françoise GUIDANI	Revivre dans le monde
Pierre BONNEFILLE	Imagine 84
Monique FANTIN	Banque alimentaire du Loiret
William VALLET	Fédération Entraide Protestante, Délégation du Loiret
Françoise BERNARD	Société Saint Vincent de Paul, antenne d'Orléans
Olivier GRINON	Secours Populaire, Fédération de l'Essonne
Sébastien THOLLOT	Secours Populaire, Fédération du Rhône
M. CRISTOPHE, Mme BOUYSSI	Croix-Rouge, Unités locales du Tarn-et-Garonne
Dominique PETIT	Croix-Rouge, Unité locale de Cinq-Mars-la-Pile (37)
Isabel JONET, Manuel PAISANA	Fédération Portugaise des Banques Alimentaires
BELGIQUE	
Barbara CERRATO Nele BOSSUYT	SPP Intégration sociale (Autorité de gestion)

Alfons DEVADDER Ignace BOSTEELS	Fédération belge des banques alimentaires (OP)
Kathleen HUBERT	Croix-Rouge belge (OP)
Patrick DEJACE	Fédération des Restos du Cœur de Belgique ASBL (OP)
Hubert SERVAES	Saint-Vincent de Paul (OP)
Deborah MYAUX	Fédération des Services Sociaux (Concertation alimentaire) (OP)
ESPAGNE	
Marta GARCIA RODRIGUEZ	Ministère de l'emploi et de la Sécurité sociale (Autorité de gestion)
Elena BUSUTIL FERNANDEZ, Marta FERNANDEZ De HEREDIA GONZALEZ CHAMARRO	FEGA (Organisme intermédiaire)
Maria José BELTRAN VERDES Angel FRANCO Francisco GRECIANO RODRIGUEZ	Fédération Espagnole des Banques alimentaires (OP)
Maria Jesus GIL MENESES	Croix-Rouge espagnole (OP)
FINLANDE	
Sari T. NIEMI	Mavi (Autorité de gestion)
Ulla PESOLA	Kirkkopalvelut RY (OP)
Juha KERÄNEN	Työttömien Valtakunnallinen Yhteistoimintajärjestö (OP)

Matti HETEMÄKI	Suomen Punainen Risti (Croix-Rouge finlandaise) (OP)
Leena SUND	ADRA Finland Stäätiö (OP)
ITALIE	
Cristina BERLIRI Patrizia DE FELICI	Ministère du travail et des politiques sociales (Autorité de gestion)
Pasquale D'AGOSTINO Maria-Grazia CIOFANI	AGEA (Organisme intermédiaire)
Elisabetta LAGORIO	Croix-Rouge italienne (OP)
Vittore MESCIA	Fondation des Banques Alimentaires italiennes (OP)
Cristina VALESANI	Association Sempre Insieme per la Pace (OP)
Monica TOLA	Caritas (OP)
Giuseppe TAMBURRO	Banco delle Opere di Carità (OP)
Bruno IZZI	Comunità di Sant'Egidio (OP)
REPUBLIQUE TCHEQUE	
Ladislav KUCERA Robert J. HREBICEK	Ministère du travail et des affaires sociales (Autorité de gestion)
Fabrice MARTIN-PLICHTA	Fédération des Banques Alimentaires tchèques (OP)
M. Ales SLAVICEK Miroslav FRANČEK	Association Nadeje (OP)
ALLEMAGNE	
Stefan SCHWIERTZ	Ministère de l'emploi et des affaires sociales

Marco KOPPE	Die Tafeln (fédération nationale)
Viola KNERNDEL	Die Tafeln (association locale) - Arbeitslosenservice « Horizont »
Andreas BRUDER	Franziskanerkloster Berlin-Pankow