

Le Fonds européen d'aide aux plus démunis : système français de choix des denrées et comparaison internationale

L'aide alimentaire est distribuée aux ménages précaires par un tissu associatif diversifié. Une part de l'approvisionnement vient de la mobilisation du Fonds européen d'aide aux plus démunis (FEAD), la liste nationale des denrées achetées résultant d'un processus de concertation entre services de l'État et associations têtes de réseau. À la demande du ministère de l'Agriculture et de l'Alimentation, une étude a été réalisée par le cabinet FORs-Recherche Sociale¹ sur les modalités de choix de ces denrées, dans l'optique d'améliorer la réponse apportée aux bénéficiaires, ainsi que le fonctionnement et l'efficacité globale du dispositif. Cette note en présente les principaux résultats².

L'insécurité alimentaire concerne des personnes ne pouvant pas accéder à une alimentation sûre et nutritive en quantité suffisante, et ne satisfaisant ni leurs besoins nutritionnels ni leurs préférences alimentaires. En 2009, des travaux³ s'appuyant sur l'étude INCA⁴ estimaient à environ 12 % la part d'adultes français vivant dans un foyer en situation d'insécurité alimentaire pour raisons financières⁵. Face à ces difficultés, l'aide alimentaire représente une forme d'intervention sociale ancienne, contribuant à répondre à ces situations tant dans l'urgence que sur le long terme. Elle a été définie dans la Loi de modernisation de l'agriculture et de la pêche du 27 juillet 2010 comme « ayant pour objet la fourniture de denrées alimentaires aux personnes les plus démunies », cette aide étant « apportée tant par l'Union européenne que par l'État ou toute autre personne morale ».

L'aide alimentaire repose sur la mobilisation du secteur associatif et constitue un champ foisonnant où se côtoient grands réseaux nationaux et petites structures locales indépendantes. Adoptant diverses formes (distribution de repas chauds, de produits bruts en paniers ou dans des épiceries sociales), elle conjugue différentes sources d'approvisionnement : Fonds européen d'aide aux plus démunis (FEAD), dons des enseignes de la grande distribution, des industries agroalimentaires ou des agriculteurs, récupération et valorisation de produits bruts, opérations de collecte nationale auprès des particuliers, ou encore achats directs par les

associations sur fonds propres ou grâce à des subventions.

Ces dernières années, des évolutions notables sont à l'œuvre. On note d'abord une augmentation conséquente du nombre de bénéficiaires de l'aide alimentaire⁶ et une diversification de leurs profils : retraités, travailleurs pauvres, étudiants, bénéficiaires du RSA, demandeurs d'asile, « grands exclus », etc. En parallèle, le cadre réglementaire et institutionnel qui régit l'attribution de fonds publics aux associations a évolué, avec notamment le financement de l'aide alimentaire par le FEAD, venu remplacer en 2014 le Programme européen d'aide aux plus démunis (PEAD). L'aide s'inscrivait auparavant dans un cadre piloté de façon peu directive par les pouvoirs publics ; elle répond désormais à des attentes institutionnelles plus fortes (compte rendu de l'activité, gestion et traçabilité des denrées).

Au regard de ce contexte en évolution rapide, et dans le prolongement de réflexions antérieures, le ministère de l'Agriculture et de l'Alimentation (MAA) a commandé en 2016 une étude portant sur le choix des denrées achetées dans le cadre du FEAD. Réalisée par le cabinet FORs - Recherche Sociale, elle comportait plusieurs phases (encadré 1).

Cette note présente les principaux résultats de ce travail. Après avoir décrit le dispositif du FEAD et les listes de denrées achetées en France et dans les autres pays étudiés, elle analyse les principaux facteurs déterminant le choix de ces denrées dans les différents pays ainsi que les logiques institutionnelles à l'œuvre. La conclusion permet de formuler

quelques recommandations en vue d'améliorer le dispositif français.

1. Le FEAD : objectifs et fonctionnement

Complémentaire du Fonds social européen (FSE), le FEAD est doté de 3,8 milliards d'€ pour la période 2014-2020. Il apporte une assistance alimentaire et matérielle aux personnes les plus démunies mais contribue également au financement de biens matériels de base et de mesures d'accompagnement destinées à favoriser la réinsertion sociale. Comme plusieurs autres États membres, la France a cependant choisi de dédier la totalité de son enveloppe FEAD à la lutte contre la précarité alimentaire. Ce budget (587,4 millions d'€) est destiné à l'achat de denrées alimentaires pour

1. FORs-Recherche Sociale, 2017, *Le système de choix des denrées français et la mise en œuvre du FEAD dans les pays européens* : <http://agriculture.gouv.fr/le-systeme-de-choix-des-denrees-francais-et-la-mise-en-oeuvre-du-fead-dans-les-pays-europeens>.

2. Nous remercions Julia Gassie et Bruno Hérault, du CEP, pour les améliorations qu'ils ont apportées à la première version de cette note.

3. Darmon N., Bocquier A., Vieux F., Caillavet F., 2010, *L'insécurité alimentaire pour raisons financières en France*, ONPES, Les travaux de l'observatoire.

4. Afssa, 2009, *Étude individuelle nationale sur les consommations alimentaires 2006-2007 (Inca 2)*.

5. Conseil national de l'alimentation, 2012, *Aide alimentaire et accès à l'alimentation des populations démunies en France*.

6. En 2008, les bénéficiaires recensés par les réseaux associatifs étaient 2,6 millions (Cour des comptes, 2009). Les données émanant des mêmes réseaux en 2015 en dénombreaient 4,77 millions (source : Direction générale de la cohésion sociale).

Encadré 1 - Méthodologie de l'étude

L'étude a été réalisée en trois temps : 1) analyse du système décisionnel français de choix des denrées dans le cadre du FEAD, 2) analyse des processus de choix et d'achats de denrées et des dispositifs d'aide alimentaire dans six pays européens – Italie, Espagne, République tchèque, Belgique, Finlande et Allemagne, 3) élaboration de recommandations *via* une réflexion collective sur les évolutions envisageables (groupe de travail dédié associant les membres du comité de pilotage). L'étude est fondée à la fois sur un travail d'analyse documentaire et sur une série d'entretiens semi-directifs auprès des acteurs institutionnels et associatifs concernés, en France puis dans les six pays sélectionnés (3 à 8 entretiens dans chaque cas). Les cinq premiers pays cités composent un échantillon varié du point de vue des zones géographiques, du nombre de denrées commandées au titre du FEAD et des budgets alloués. L'Allemagne complète l'échantillon avec une aide alimentaire mise en œuvre hors FEAD. Enfin, 17 entretiens ont été réalisés en France, dont cinq avec des responsables de structures locales de distribution.

le compte de quatre associations têtes de réseau, qualifiées d'« organisations partenaires » (OP) : Croix-Rouge Française, Restaurants du Cœur, Secours Populaire Français et Fédération française des banques alimentaires.

De manière générale, chaque pays octroyant une partie de l'enveloppe à l'aide alimentaire définit sa propre liste de denrées achetées au titre du FEAD. En France, ce choix s'effectue annuellement (encadré 2), de façon concertée entre la Direction générale de la cohésion sociale (DGCS), autorité de gestion du programme, l'organisme intermédiaire gestionnaire du marché FranceAgriMer, les représentants des quatre OP et la Direction générale de l'alimentation (DGAL, MAA) (sur les rôles respectifs des différents acteurs, voir figure 1).

2. Denrées achetées en France et dans les autres pays : des listes contrastées

La France se caractérise par le nombre important de produits alimentaires achetés au titre du FEAD. Une quarantaine de denrées sont commandées chaque année depuis 2010, avec une limitation à 33 en 2017 à la demande de l'autorité de gestion. Les autres États européens achètent généralement entre 15 et 20 denrées,

le nombre de références variant, pour les pays enquêtés, de 10 (Finlande) à 36 (République tchèque).

Les différences concernent également la nature des denrées. En 2017, les 33 produits de la liste française couvrent l'ensemble des familles d'aliments : viandes et poissons, fruits et légumes, féculents, matières grasses et produits laitiers. Ils comprennent des denrées non transformées (farine, lait, sucre, etc.), des conserves (lentilles, petits pois, haricots verts, etc.), des plats cuisinés (raviolis, lasagnes, etc.), et quelques produits frais et surgelés (beurre, filets de poissons et steaks hachés surgelés). Contrairement à la France, la Finlande, l'Espagne et l'Italie ont principalement centré leurs achats sur les féculents (farines, pâtes, riz), les produits laitiers et les fruits et légumes. La liste italienne de 2016 comprend, par exemple, quatre références de féculents pour un total de 11 produits. En Belgique et République tchèque, en revanche, le nombre de références est plus important (respectivement 22 et 36 en 2017) et les denrées choisies plus diversifiées. Dans tous les pays enquêtés, cependant, la primauté est donnée aux produits bruts ou peu transformés (farine, lait, huile, conserves) et les plats cuisinés sont très peu nombreux. Enfin, aucune de ces listes ne compte de produit surgelé, et rares sont celles qui incluent des produits frais.

3. Les facteurs déterminant le choix des denrées du FEAD en France

Deux facteurs déterminent le choix français des denrées. Le premier a trait aux représentations partagées entre acteurs de l'aide alimentaire et pouvoirs publics, quant à l'importance de la « diversité alimentaire », notion fortement portée par des politiques de santé promouvant l'équilibre nutritionnel, le « bien manger » et la santé par l'alimentation. La sélection de produits reflète ainsi un panier alimentaire théorique, voire idéal, destiné à composer des repas complets et équilibrés. Or, les denrées du FEAD n'ont pas vocation à couvrir l'intégralité des besoins alimentaires des ménages bénéficiaires, les quantités offertes étant bien en deçà des besoins nutritionnels des individus.

Le second facteur est la configuration du système d'acteurs de l'aide alimentaire et le rôle du FEAD au sein des circuits d'approvisionnement des structures distributrices. En effet, les produits du fonds européen doivent aussi permettre à ces structures de proposer à leurs bénéficiaires, de façon lissée dans le temps, un ensemble diversifié de produits. Le poids des différentes sources d'approvisionnement (dons, achats directs, etc.) des réseaux nationaux impacte donc directement le choix des denrées commandées au titre du FEAD. Non seulement les sources hors fonds européen s'avèrent parfois aléatoires, mais leurs poids respectifs varient entre les quatre réseaux. Le FEAD représente ainsi entre 20 et 25 % des denrées proposées par

Encadré 2 - Le système d'acteurs français et le processus d'achat des denrées

Malgré des évolutions structurelles, le système d'acteurs et l'organisation qui prévalaient en France, pour la mise en œuvre du PEAD, ont connu peu de changements avec le passage au FEAD. Les principales étapes du processus d'expression des besoins par les OP, d'achat, puis de livraison des denrées ont été maintenues. Il en est de même pour les acteurs impliqués dans la mise en œuvre : les quatre réseaux associatifs désignés comme OP dans la mise en œuvre du FEAD, à l'issue d'un appel à candidatures, étaient déjà ceux retenus par l'État en 1987 pour bénéficier des denrées du PEAD. Le rôle de FranceAgriMer a également été maintenu, comme organisme intermédiaire gérant l'ensemble de la procédure de passation des marchés publics pour l'achat des produits alimentaires. Toutefois, alors que le PEAD était géré par la DGAL, le FEAD est désormais piloté par la DGCS, devenue autorité de gestion du fonds en charge de son pilotage opérationnel et financier et du respect des obligations communautaires. La DGAL demeure néanmoins « copilote ».

La gouvernance du FEAD (figure 1) repose sur le partenariat avec les OP : un comité de concertation se tient deux à trois fois par an, pour échanger sur l'actualité du fonds et sur les questions liées à sa mise en œuvre (stockage et logistique, retours des bons de livraison, etc.).

Du choix des denrées à leur livraison finale aux associations, le processus comprend plusieurs étapes :

- **Étape 1** : les produits à livrer pendant l'année N sont déterminés lors d'une réunion « Choix des denrées » (OP, DGAL, DGCS, FranceAgriMer), au cours du premier semestre N-1. La DGAL rédige ensuite une fiche technique détaillée pour chaque produit (taille, poids, composition nutritionnelle).
- **Étape 2** : au printemps N-1, sur la base des données relatives à la distribution de l'année précédente, la DGCS établit une « clé de répartition » du budget annuel alloué à chaque réseau. À partir de leur droit de tirage sur le budget global de l'association, les antennes locales transmettent leurs besoins au siège national, à l'automne 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, ainsi que le calendrier et les lieux de livraison souhaités pour chaque produit.
- **Étape 3** : FAM rédige l'appel d'offres comprenant différents lots (un lot par produit et par association). Validé par l'autorité de gestion, le marché est publié en décembre. Les réponses sont remises par des industriels ou des grossistes au premier trimestre de l'année N.
- **Étape 4** : une fois les fournisseurs sélectionnés, FAM effectue des contrôles de fabrication dans les usines préparant les produits FEAD. Ces contrôles concernent les fournisseurs et/ou fabricants présentant un risque élevé, les facteurs de risque pris en compte étant la taille du marché (lots importants), la complexité du produit et l'expérience acquise lors de précédents marchés.
- **Étape 5** : si le marché est notifié en début d'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, établie au 15 février de N+1.

les Banques alimentaires, les Restos du Cœur et la Croix-Rouge, et jusqu'à 45 % pour le Secours populaire. Au sein même des réseaux, les variations sont parfois encore plus importantes, les structures locales de distribution disposant de moyens humains et matériels contrastés pour réaliser des opérations de collecte ou de ramasse : au Secours populaire par exemple, la part du FEAD varie de 20 à 80 % selon les territoires⁷. Il existe une forte hétérogénéité d'un centre de distribution à l'autre, les associations étant (à l'exception des Restos du Cœur) très décentralisées.

Pour les associations, le fonds représente ainsi à la fois un « socle de base » et un outil de régulation de leurs sources d'approvisionnement. La liste française de denrées incarne la synthèse de ces besoins et stratégies hétérogènes, afin que les réseaux et leurs antennes puissent pallier l'aléa de leurs autres sources de produits, et proposer à leurs bénéficiaires une gamme diversifiée. Aussi les têtes de réseaux ne commandent-elles pas toutes le même nombre de produits dans la liste proposée : par exemple, pour la campagne 2015, aucune association n'a demandé les 42 produits de la liste bien qu'ils aient, dans l'ensemble, tous été commandés.

Le choix des denrées dans le dispositif français résulte donc des politiques nationales en matière d'alimentation (diversité et équilibre alimentaire) et d'enjeux internes propres aux structures de distribution. En revanche, il ne s'inscrit pas dans une stratégie explicitement formulée, fondée sur un socle de savoirs partagés entre acteurs institutionnels et associatifs, par exemple sur les besoins des bénéficiaires

(connus seulement *via* les remontées partielles des structures locales) ou sur la connaissance des marchés agroalimentaires. L'étude montre que les acteurs sont collectivement peu outillés pour opérer des choix de denrées reposant sur des informations objectives : tableaux de bords, données agrégées, enquêtes, expertise sur les filières alimentaires, etc.

4. Dans les autres pays : des stratégies nationales contrastées

La comparaison internationale révèle des différences notables. Si la Belgique se rapproche du cas français avec un choix plutôt orienté vers une diversité de produits, notamment depuis le passage au FEAD⁸, les objectifs diffèrent en Italie et en Espagne, où les listes du PEAD de 2013 ont été reprises sans grand changement. Le but est ici de maximiser les volumes de produits et d'obtenir un effet de levier significatif sur l'alimentation des bénéficiaires. La limitation du nombre de références et le choix de denrées non transformées visent à obtenir des quantités importantes grâce à des offres plus concurrentielles. En Espagne, l'objectif affiché est d'attribuer *a minima* 1 kg par personne de chaque produit, à chaque distribution.

Aux notions françaises « d'équilibre » et de « diversité alimentaire », peu prégnantes dans les autres pays, est préférée la logique « de survie » : fournir aux bénéficiaires des denrées de base ayant un impact énergétique important et s'adaptant aux goûts et habitudes du plus grand nombre. En Italie, Espagne et Finlande notamment, le choix s'oriente vers des aliments qui « tiennent au corps » (féculents).

Les personnes interviewées jugent que l'aide alimentaire n'est pas investie d'une visée « éducative » ou prescriptive, la priorité étant de répondre aux difficultés des ménages les plus précaires.

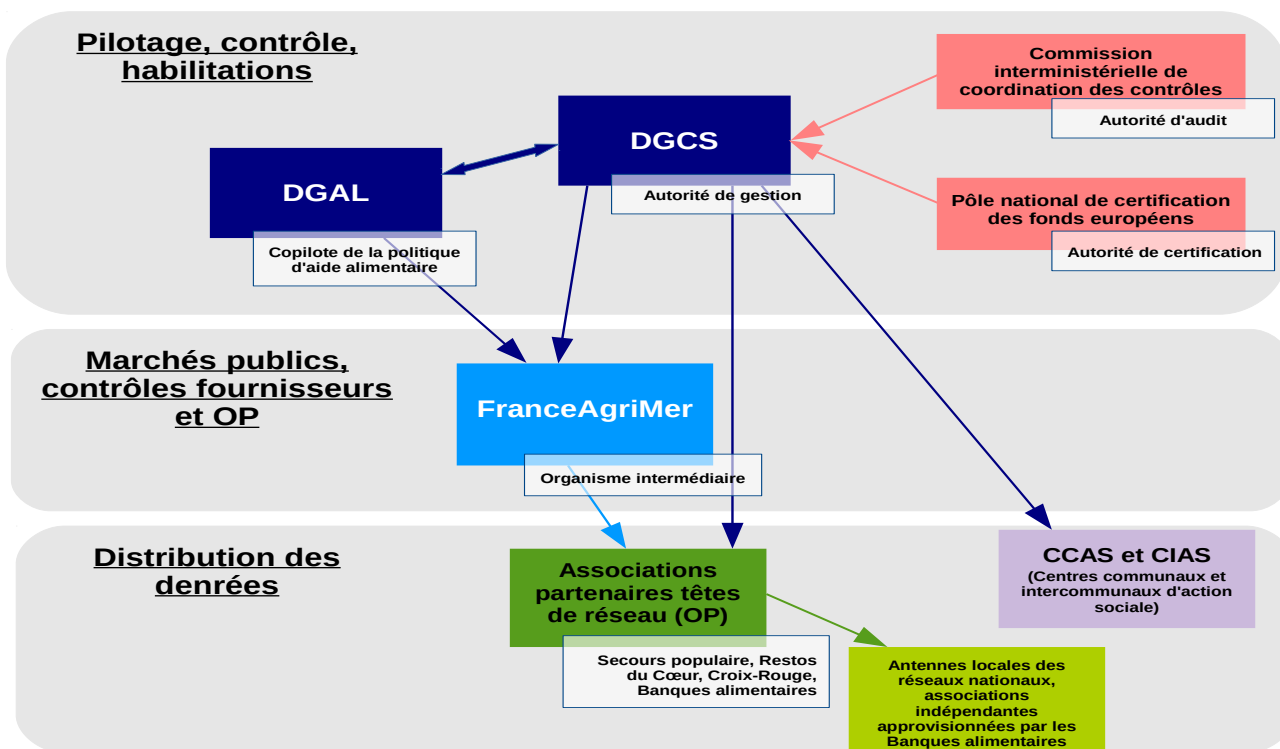
Cette logique quantitative a conduit certains pays, comme l'Italie, à établir des seuils d'accès très bas, ciblant les plus démunis, afin d'éviter un « saupoudrage » de l'aide. Contrairement à la France, l'articulation entre FEAD et autres sources d'approvisionnement des structures locales n'est pas un facteur structurant du choix des produits au niveau national : ce sont les besoins les plus communs, partagés par tous les acteurs, qui sont pris en compte pour élaborer la liste.

Quelles que soient les stratégies poursuivies, elles reflètent différentes conceptions du rôle et du niveau d'intervention des pouvoirs publics dans l'alimentation des ménages, qu'il s'agisse de subvenir aux besoins des défavorisés ou de garantir un équilibre alimentaire. La prise en compte de l'alimentation comme enjeu de santé publique, et la structuration d'une politique nationale d'aide, sont variables selon les pays. La Finlande et la République tchèque se distinguent justement par l'émergence récente d'une telle politique et par des réseaux encore

7. Sources : rapports d'activité des associations et entretiens avec les responsables de réseaux.

8. À cette occasion, le nombre de références a augmenté (de 14 à 21), le contenant et le contenu des produits distribués ont été améliorés, une attention accrue a été portée à la qualité des denrées (huile d'olive vierge extra, chocolat du commerce équitable, etc.).

Figure 1 - Représentation des parties prenantes du FEAD en France



Source : FORS-Recherche sociale

en voie de structuration. L'Allemagne, quant à elle, a choisi de situer son aide alimentaire en dehors de tout circuit de subventions publiques, qu'il s'agisse du FEAD ou de financements nationaux. Les acteurs interrogés estiment que l'achat de denrées, *via* des fonds publics, serait peu efficace en raison des coûts de gestion et des contraintes administratives associés. Dans ce pays, l'aide est donc étroitement liée à la lutte contre le gaspillage et repose sur des dons et opérations de ramasse locales.

Soulignons enfin que ces stratégies nationales ne peuvent être évaluées à l'aune de leurs impacts sur les bénéficiaires, difficiles à mesurer. Ces personnes ont en effet des profils hétérogènes et des capacités d'approvisionnement variables, qui les rendent plus ou moins « sensibles » aux choix réalisés dans l'un ou l'autre des pays. Il est ainsi délicat de juger des effets des choix italien et espagnol sur les bénéficiaires, tant au niveau de l'impact quantitatif du FEAD (part de ces denrées dans la consommation totale du ménage), que 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 fonds européen, permet effectivement aux bénéficiaires français et belges d'avoir une alimentation diversifiée et équilibrée.

5. Selon les listes de denrées, une plus ou moins grande complexité organisationnelle

En Italie et Espagne, la logique consiste à adapter les choix de produits aux spécificités de gestion du fonds européen et aux ressources des associations, en particulier en matière de capacités logistiques. Partant du constat que les structures locales sont de taille restreinte, qu'elles disposent de moyens limités et ne sont pas en mesure de répondre aux contraintes réglementaires imposées par la manipulation de produits frais et/ou surgelés, les pays enquêtés ont fait le choix d'écarter ces denrées des listes du FEAD. La priorité est accordée aux produits secs et aux conserves, demandant peu de précautions d'hygiène et facilitant le travail des bénévoles. En Espagne, l'option d'introduire des surgelés dans la liste a été écartée car 30 % des provinces ne disposent pas d'entrepôts pour les stocker. La Finlande a aussi choisi des produits faciles à manier par les bénévoles des associations locales.

Tous les pays enquêtés ont cherché à simplifier les procédures de passation des marchés d'achat de denrées : nombre de lots réduit dans tous les cas, cahiers des charges rédigés de manière à faciliter le processus de sélection et les contrôles. La logistique est

également prise en compte, avec un nombre de points de livraison intermédiaires limité et le choix, en Finlande et Espagne, d'externaliser tout ou partie de l'organisation des livraisons.

En France, prévaut une logique d'adaptation du FEAD à la politique d'aide alimentaire nationale et aux réseaux d'acteurs en présence. Il en résulte des coûts de gestion élevés, une complexité particulière dans la mise en œuvre du fonds et un effort d'adaptation important, tant de la part des services de l'État que des associations locales. Les modalités de choix des denrées ont peu évolué lors du passage du PEAD au FEAD, alors même que le cadre organisationnel s'est complexifié, avec des contraintes supplémentaires de contrôle (des fournisseurs, des denrées, des organisations partenaires, etc.) et de notification à la Commission européenne du bon usage des crédits. Si ces procédures sont communes aux États membres, les choix réalisés par la France rendent leur application plus complexe.

Ces choix se répercutent sur la procédure de passation des marchés et lors des opérations de contrôle. En premier lieu, allouer le marché en autant de lots que de produits et d'associations génère un nombre très important de lots, et multiplie la charge administrative. En second lieu, le nombre élevé de références, la présence de produits élaborés et les mentions de caractéristiques nutritionnelles difficilement vérifiables, impliquent un système de contrôle complexe et coûteux. La difficulté à prouver la conformité des produits achetés aux cahiers des charges induit, par ailleurs, un risque juridique accru en cas de contestation par un fournisseur et rend plus difficile le respect des exigences de traçabilité attendues par la Commission européenne.

*

La comparaison des systèmes en vigueur en France et dans d'autres pays a favorisé la formulation de recommandations, discutées collectivement au sein du comité de pilotage de l'étude. Si les choix et stratégies de nos voisins n'ont pas vocation à être transposés tels quels en France, ils peuvent néanmoins représenter une source d'inspiration.

Premièrement, les auteurs de l'étude ont formulé des préconisations pour limiter les coûts de gestion et optimiser l'utilisation des fonds. En ce qui concerne la passation des marchés et les aspects logistiques, il s'agirait *i)* de travailler à l'amélioration des fiches techniques des produits, utilisées dans les marchés publics, pour que leurs critères se rapprochent des caractéristiques professionnelles habituelles, en y incluant par exemple des éléments relatifs à la

composition des produits, *ii)* de favoriser l'achat de produits déjà codifiés par des guides de bonnes pratiques, *iii)* de privilégier la sélection de fournisseurs disposant d'une certification de leurs process qualité, afin d'en faciliter le contrôle. D'autres pistes résident dans la réduction du nombre de lots, dans la passation de marchés pluriannuels, ou encore dans une réflexion sur la diminution des coûts logistiques induits par le nombre important de points de livraison.

En second lieu, l'analyse comparée invite à réinterroger la stratégie française, à la clarifier et l'étayer afin de consolider le pilotage du programme, de garantir à la fois sa bonne adéquation aux besoins des bénéficiaires et le respect du cadre établi par la Commission européenne. En effet, si le processus de choix des denrées repose sur des principes partagés entre pouvoirs publics et associations chefs de file, ces derniers ne sont pas formalisés et sont peu fondés sur un socle de connaissances partagées et objectivables. Il s'agirait de passer d'une démarche empirique, parfois même intuitive, à une approche davantage outillée reposant sur des savoirs avérés, principalement dans deux domaines : l'organisation des filières agroalimentaires et les besoins des bénéficiaires.

Ces besoins devraient constituer un des éléments fondamentaux pris en compte lors des arbitrages concernant le choix des denrées. Ils pourraient notamment faire l'objet de questionnements dédiés dans l'enquête à venir auprès des bénéficiaires du FEAD, dont la Commission européenne a chargé les États membres. Les listes de denrées pourraient également s'appuyer sur une meilleure connaissance des filières agroalimentaires, permettant de calibrer le calendrier d'achat, les lots et les caractéristiques techniques des produits, pour optimiser la concurrence et maximiser les quantités obtenues. Si l'expertise des acteurs s'est affinée sur ce point, des marges de progrès demeurent concernant plusieurs sujets : la détermination d'une taille optimale de lots au regard des capacités moyennes de production des fournisseurs dans les différentes filières, les caractéristiques techniques standard des produits présents sur le marché (poids de l'unité, typologie et forme de l'emballage, etc.), les cours des matières premières importées et l'optimisation des pratiques d'achats.

**Ariane Alberghini, Florence Brunet,
Justine Lehrmann, Clémence Petit**
FORS-Recherche Sociale