



Ariane Alberghini, Florence Brunet, Justine Lehrmann et Clémence Petit

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

NESE n° 44, Décembre 2018, pp. 37-73

CENTRE D'ÉTUDES ET DE PROSPECTIVE

SERVICE DE LA STATISTIQUE ET DE LA PROSPECTIVE

Présentation

Notes et Études Socio-Économiques est une revue du ministère de l'Agriculture et de l'Alimentation publiée par son Centre d'Études et de Prospective. Cette revue technique à comité de rédaction se donne pour double objectif de valoriser des travaux conduits en interne ou des études commanditées par le ministère mais également de participer au débat d'idées en relayant des contributions d'experts extérieurs. Veillant à la rigueur des analyses et du traitement des données, elle s'adresse à un lectorat à la recherche d'éclairages complets et solides sur des sujets bien délimités. D'une périodicité de deux numéros par an, la revue existe en version papier et en version électronique.

Les articles et propos présentés dans cette revue n'engagent que leurs auteurs.

Directrice de la publication :

Béatrice Sédillot, MAA-SG-SSP, Chef du Service de la Statistique et de la Prospective

Rédacteur en chef :

Bruno Héroult, MAA-SG-SSP, Chef du Centre d'Études et de Prospective

Comité de rédaction :

Didier Cébron, MAA-SG-SSP-SDSAFA, Sous-directeur de la SDSAFA

Vanina Forget, MAA-SG-SSP-CEP, Chef du BEAE

Julien Hardelin, MAA-SG-SSP-CEP, Chef du BPSIE

Bruno Héroult, MAA-SG-SSP, Chef du Centre d'études et de prospective

Pascale Pollet, MAA-SG-SSP-SDSSR, Sous-directrice de la SDSSR

Béatrice Sédillot, MAA-SG-SSP, Chef du Service de la Statistique et de la Prospective

Composition : SSP

Impression : AIN - Ministère de l'Agriculture

Dépôt légal : à parution

ISSN : 2259-4841

Renseignements et diffusion : voir page 4 de couverture

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

Ariane Alberghini, Florence Brunet, Justine Lehrmann et Clémence Petit¹

Résumé

En France, l'aide alimentaire est distribuée, sous différentes formes, par un tissu associatif composé d'organismes d'envergure nationale ou de petites associations indépendantes. Une partie de leur approvisionnement provient de la mobilisation du Fonds européen d'aide aux plus démunis (FEAD). Chaque année, divers produits alimentaires sont ainsi achetés par l'État pour le compte de quatre associations nationales, désignées comme organismes partenaires (OP), puis distribués aux bénéficiaires par les associations locales. Pour l'année 2017, 33 produits ont été choisis pour composer la liste de denrées achetées par la France au titre du FEAD, à l'issue d'un processus de concertation associant les services de l'État et les associations nationales partenaires. La Direction générale de l'alimentation du ministère chargé de l'Agriculture, copilote du FEAD, a souhaité engager en 2016 une étude, réalisée par le cabinet FORS Recherche Sociale², visant à analyser les modalités actuelles de choix de ces denrées du FEAD, dans l'optique d'améliorer le niveau de réponse apporté aux besoins des ménages bénéficiaires, ainsi que le fonctionnement et l'efficacité globale du dispositif. Ce travail a consisté en une analyse du dispositif français et en l'étude comparée des modalités de sélection des denrées et de mise en œuvre du FEAD dans six autres pays européens : Belgique, République tchèque, Finlande, Italie, Espagne, Allemagne. La comparaison internationale montre une grande variabilité dans les choix réalisés par les pays enquêtés. Des pistes d'évolutions sont ensuite identifiées afin d'optimiser le dispositif français, notamment dans la mise en œuvre opérationnelle du programme et dans son pilotage stratégique³.

Mots clés

Alimentation, aide alimentaire, action publique, FEAD, comparaison internationale

Le texte ci-après ne représente pas nécessairement les positions officielles du ministère de l'Agriculture et de l'Alimentation. Il n'engage que ses auteurs.

1. Cabinet FORS Recherche Sociale, 69 rue la Fayette, 75009 Paris.

2. FORS Recherche Sociale, 2017, *Le système de choix des denrées français et la mise en œuvre du FEAD dans les pays européens*, rapport pour le ministère de l'Agriculture et de l'Alimentation : <http://agriculture.gouv.fr/le-systeme-de-choix-des-denrees-francais-et-la-mise-en-oeuvre-du-fead-dans-les-pays-europeens>.

3. Nous tenons à remercier Julia Gassie et Bruno Hérault, du CEP, pour leur lecture attentive de cet article et pour les améliorations qu'ils y ont apportées.

Introduction

Bien que difficile à quantifier précisément et non réductible aux seules situations de pauvreté monétaire, l'insécurité alimentaire concerne aujourd'hui, en France, divers profils de ménages qui ont pour point commun de ne pouvoir accéder à « *une alimentation sûre et nutritive en quantité suffisante, qui satisfasse leurs besoins nutritionnels et leurs préférences alimentaires* »⁴. Elle avait également 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* », la loi précisant que « *cette aide est apportée tant par l'Union européenne que par l'État ou toute autre personne morale* ». Cette aide représente une forme d'intervention sociale ancienne, qui s'efforce d'apporter une réponse à ces situations tant dans l'urgence que sur le long terme.

Du fait de son histoire, l'aide alimentaire repose largement sur la mobilisation du secteur associatif et du bénévolat. Elle représente un champ particulièrement éclaté, où se côtoient grands réseaux associatifs nationaux et petites structures locales indépendantes. Elle adopte également des formes multiples : distribution de denrées brutes sous forme de « paniers » ou au sein d'épiceries sociales, de repas chauds dans les restaurants sociaux, de sandwiches lors de maraudes, etc. L'aide alimentaire s'efforce de s'adapter au mieux aux situations sociales des ménages bénéficiaires, qu'il s'agisse de personnes logées ou « à la rue ». Si les formes de distribution sont variées, les circuits d'approvisionnement composent un système tout aussi complexe, faisant intervenir de multiples sources : aux denrées alimentaires obtenues à travers le Fonds européen d'aide aux plus démunis (FEAD), objet de la présente étude, s'ajoutent les dons émanant des enseignes de la grande distribution, des industries agroalimentaires ou des agriculteurs, les denrées issues de la récupération et de la valorisation de produits bruts, celles obtenues à travers les opérations de collecte nationale auprès des particuliers ou encore achetées directement par les associations sur leurs fonds propres ou grâce à des subventions.

L'aide alimentaire actuelle s'inscrit dans un contexte marqué par diverses évolutions. Des évolutions sociales d'abord, puisque le nombre de bénéficiaires comptabilisés par les grands réseaux associatifs n'a cessé de croître⁵ et que leurs profils se sont diversifiés : retraités, travailleurs pauvres ou étudiants côtoient désormais des bénéficiaires du RSA, des demandeurs d'asile et des « grands exclus » dans la file active des publics de l'aide alimentaire. Avec ces phénomènes ont émergé des questionnements nouveaux, touchant à la fois à l'accessibilité de cette aide, aux types de denrées distribuées, mais aussi à son sens et à sa fonction, dans le cadre d'une intervention sociale coordonnée en faveur des publics précaires. En parallèle, le cadre institutionnel et réglementaire qui régit l'attribution de fonds publics aux associations, pour la mise en œuvre de l'aide alimentaire, a évolué, avec notamment le financement par le FEAD, venu remplacer en 2014 le Programme européen d'aide aux plus démunis (PEAD). Alors que l'aide alimentaire s'inscrivait auparavant dans un cadre relativement souple et piloté de façon peu directive par les pouvoirs publics, elle répond désormais à des attentes institutionnelles plus fortes, tant en termes de rendu compte de l'activité que de gestion et de traçabilité des denrées.

4. Définition adoptée par le Conseil national de l'alimentation (CNA) en 2012.

5. Selon un rapport de la Cour des comptes de septembre 2009, les bénéficiaires de l'aide alimentaire recensés par les réseaux associatifs étaient 2,6 millions en 2008. En 2015, les données émanant des mêmes réseaux dénombreaient 4,77 millions de bénéficiaires (source : Direction générale de la cohésion sociale).

Les institutions gestionnaires du FEAD ont entamé, depuis quelques années, des réflexions visant à mieux appréhender les besoins alimentaires des publics précaires, ainsi que les modalités de recours à l'aide alimentaire et les pratiques déployées par les acteurs impliqués⁶. Pour prolonger ces réflexions, la Direction générale de l'alimentation (DGAL) du ministère de l'Agriculture et de l'Alimentation a commandé en 2016 une étude portant sur le choix des denrées achetées dans le cadre du FEAD, réalisée par FORS Recherche Sociale.

Après un rappel des objectifs et modalités de mise en œuvre du FEAD (1), l'article présente les principaux résultats de cette étude, concernant le processus décisionnel et les déterminants du choix des denrées en France (2), puis compare les systèmes de choix dans six pays européens (3). Il revient enfin sur les enseignements et pistes de réflexion concernant l'évolution du système français (4).

1. Objectifs et modalités de réalisation de l'étude

1.1. Contexte et objectifs de l'étude

Le FEAD est un fonds mis en place en 2014 par l'Union européenne pour apporter une assistance matérielle aux personnes les plus démunies. Il a remplacé le PEAD, créé en 1987 dans le cadre de la Politique agricole commune (PAC).

Pour la période 2014-2020, la France dispose, dans le cadre du FEAD, d'une enveloppe de 587,4 millions €⁷ qu'elle a choisi, comme plusieurs autres pays européens, de dédier en totalité à la lutte contre la précarité alimentaire. Ces crédits sont utilisés pour l'achat de denrées distribuées aux ménages accueillis par les associations d'aide. Ces denrées sont achetées pour le compte de quatre grandes associations têtes de réseau, désignées en qualité d'organisations partenaires (OP) dans la mise en œuvre du programme, à la suite d'un appel à candidatures : la Croix-Rouge française, les Restaurants du Cœur, 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'État, notamment 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 (DGCS, autorité de gestion du fonds), l'organisme intermédiaire FranceAgriMer, les représentants des quatre OP et la DGAL. 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 quant aux types de produits commandés (élaborés ou non), leur nombre et leur diversité.

6. Notre cabinet a notamment contribué à ces réflexions par deux précédentes études : FORS Recherche Sociale, 2015, *Inégalités sociales et alimentation : quels sont les besoins et les attentes des personnes en insécurité alimentaire et comment les dispositifs d'aide alimentaire peuvent-ils y répondre au mieux ?*, rapport pour le ministère de l'Agriculture ; FORS Recherche Sociale, 2016, *Étude portant sur les modalités de distribution de l'aide alimentaire et d'accompagnement aux personnes développées dans ce cadre*, rapport pour le ministère de l'Agriculture.

7. 499,3 M€ de crédits communautaires devant être complétés à hauteur de 15 % par des crédits nationaux, soient 88,1 M€ de cofinancements nationaux.

Partant du constat que le choix français s'effectue aujourd'hui plus sur des bases empiriques que sur des critères objectifs et partagés par l'ensemble des parties prenantes, la DGAL a souhaité faire réaliser une étude pour clarifier les modalités du processus de choix des denrées, connaître ses points forts et ses limites, et proposer des pistes d'évolution à travers une analyse comparée des systèmes mis en œuvre dans d'autres pays européens. Le but ultime est de contribuer à l'efficacité de la politique publique d'aide alimentaire et à l'adéquation du dispositif aux besoins des bénéficiaires finaux.

1.2. Démarche et méthodes

L'ensemble du travail s'est déroulé sous l'égide d'un comité de pilotage inter-partenarial associant, autour de la DGAL, des représentants de la DGCS, de FranceAgriMer, du Centre d'études et de prospective et des quatre OP. Ce comité s'est réuni à chaque grande étape de l'étude, afin d'échanger sur les résultats et de débattre des pistes d'action. Fondée sur des méthodes essentiellement qualitatives (entretiens semi-directifs approfondis, analyse de sources documentaires, reconstitution des jeux d'acteurs), l'étude s'est déroulée en trois phases.

La première phase a été consacrée à l'analyse du processus décisionnel français de choix des denrées. Pour ce faire, ont été rencontrés les représentants des services de l'État (DGCS et DGAL), de FranceAgriMer et des quatre associations têtes de réseau nationales⁸. L'objectif de ces entretiens était de recueillir des informations sur le cadre réglementaire et institutionnel régissant la mise en œuvre du FEAD, sur l'organisation choisie pour établir la liste des produits, le calendrier des différentes opérations nécessaires, depuis le choix des denrées jusqu'à leur livraison, ainsi que sur les objectifs, ressources et contraintes propres à chacun des acteurs concernés. Les entretiens auprès des réseaux associatifs ont plus particulièrement porté sur les systèmes d'approvisionnement en denrées : poids des différentes sources, types de denrées obtenues, aléas rencontrés en matière d'approvisionnement et leurs conséquences, arbitrages réalisés, etc. Quelques entretiens auprès de structures locales de distribution de l'aide alimentaire ont complété les investigations de cette première phase, afin d'étudier plus concrètement la façon dont se déclinent, sur le terrain, les problèmes d'approvisionnement, ainsi que le lien avec la demande locale et les besoins des bénéficiaires. Des responsables d'antennes locales de plusieurs réseaux ont été rencontrés : Banque alimentaire du Loiret, fédérations départementales du Secours populaire du Rhône et de l'Essonne, Croix-Rouge du Tarn-et-Garonne, 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 d'entraide protestante et l'antenne d'Orléans de la Société de Saint-Vincent-de-Paul. Enfin, deux associations d'aide alimentaire n'émargeant pas au FEAD ont été interviewées (ReVIVRE dans le Monde et Imagine 84), afin d'avoir des informations sur la structuration de systèmes d'approvisionnement hors FEAD. Au total, 16 acteurs ont été interrogés à cette étape du travail.

La première phase de l'étude a également préparé l'enquête dans les pays européens. Une analyse documentaire des Programmes opérationnels des 26 États membres émargeant au FEAD a d'abord été réalisée. Afin d'obtenir des informations plus détaillées sur les processus en vigueur dans ces pays, des entretiens ont été réalisés avec les représentants des Banques alimentaires portugaise, espagnole, italienne et tchèque, membres du Réseau européen des banques alimentaires (FEBA). De plus, des représentants d'associations impliquées dans l'aide alimentaire en Allemagne, Autriche, Belgique, Danemark, Grèce et

8. L'annexe 3 reprend la liste de l'ensemble des personnes interviewées au cours de l'étude.

Royaume-Uni ont répondu par mail à nos questions. Tout ceci a permis de présélectionner 11 pays susceptibles de faire l'objet d'une étude approfondie. Cette sélection comprenait des États dont l'enveloppe FEAD est comparable au budget français, mais aussi quelques « petits » pays. Par ailleurs, notre échantillon initial comptait 3 pays ayant fait le choix de ne pas consacrer l'enveloppe du FEAD à l'aide alimentaire.

Sur la base de cette présélection, le comité de pilotage a retenu les 6 pays finalement enquêtés, l'objectif étant d'avoir un échantillon varié du point de vue des zones géographiques, du nombre de denrées commandées au titre du FEAD et des budgets alloués. Cinq pays utilisant l'enveloppe du FEAD pour l'aide alimentaire ont été sélectionnés : Belgique, République tchèque, Italie, Espagne et Finlande. L'Allemagne a été retenue comme exemple intéressant de pays « hors FEAD ».

La deuxième phase de l'étude a consisté en la réalisation de l'enquête auprès des six pays. Dans les cinq pays dédiant le FEAD à l'aide alimentaire (uniquement ou en partie), les entretiens ont été menés avec les autorités de gestion, l'organisme intermédiaire existant (Espagne, Italie), ainsi que des associations têtes de réseau partenaires du programme. L'objectif de ces entretiens était de comprendre la gouvernance du FEAD, les stratégies et procédures de choix des denrées, ainsi que les dispositifs d'achat. En Allemagne, 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 auprès du ministère de l'Emploi et des Affaires Sociales (autorité de gestion du FEAD pour les mesures d'accompagnement), de la fédération nationale Die Tafeln (réseau intervenant dans la mise en œuvre de l'aide alimentaire), d'une association locale distributrice membre du réseau Die Tafeln à Oranienbourg et d'une paroisse locale distribuant l'aide alimentaire à Berlin (quartier Pankow).

La troisième phase de l'étude a consisté, à partir des conclusions de l'étude comparée, à travailler sur des pistes d'évolution du dispositif français. Ces pistes ont été présentées et discutées lors d'une réunion spécifique du comité de pilotage.

2. Analyse du processus décisionnel et des déterminants du choix des denrées en France

2.1. Du PEAD au FEAD : une organisation inchangée malgré l'évolution du cadre d'intervention

Jusqu'en 2014, les denrées fournies par l'Union européenne pour l'aide alimentaire s'inscrivaient dans le cadre du PEAD. Ce programme, créé en 1987, fonctionnait sur le principe de la mise à disposition de matières premières excédentaires issues de la PAC. Il conjugait donc un objectif social et un objectif de stabilisation des marchés des produits agricoles⁹. En 1995, le PEAD fut modifié pour permettre des achats sur le marché lorsque des produits étaient temporairement indisponibles dans les stocks d'intervention, et ce afin de garantir, *in fine*, la continuité de l'approvisionnement et de la distribution. Au cours des années 2000, en raison des réformes successives de la PAC et de la raréfaction des surplus

9. Cour des comptes européenne, 2009, *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.

agricoles et des stocks d'intervention, le système d'achat direct par les États membres – par le biais d'enveloppes financières de l'Union européenne – s'est développé et a progressivement pris le pas sur le modèle initial de troc.

En 2014, l'Union européenne a remplacé le PEAD par le FEAD, actant la sortie de l'aide alimentaire de la PAC et son intégration dans le champ des politiques de cohésion sociale. Le FEAD est ainsi un fonds dont les objectifs sont complémentaires du Fonds social européen (FSE), dédié à l'aide alimentaire et matérielle pour les indigents. Ce changement de portage au plan européen s'est répercuté dans la gouvernance nationale, la gestion du programme passant du ministère de l'Agriculture au ministère des Solidarités et de la Santé. De plus, avec le FEAD, l'action de l'Europe est étendue puisqu'elle ne se limite plus désormais à la seule aide alimentaire, les fonds pouvant également servir au financement de biens matériels de base et de mesures d'accompagnement destinées à favoriser la réinsertion sociale des plus démunis. Alors que la France a décidé d'affecter la totalité de son enveloppe à l'aide alimentaire (programme opérationnel de type 1), d'autres États membres ont ainsi fait le choix de dédier tout ou partie de leurs fonds à des mesures d'accompagnement social (programme opérationnel de type 2).

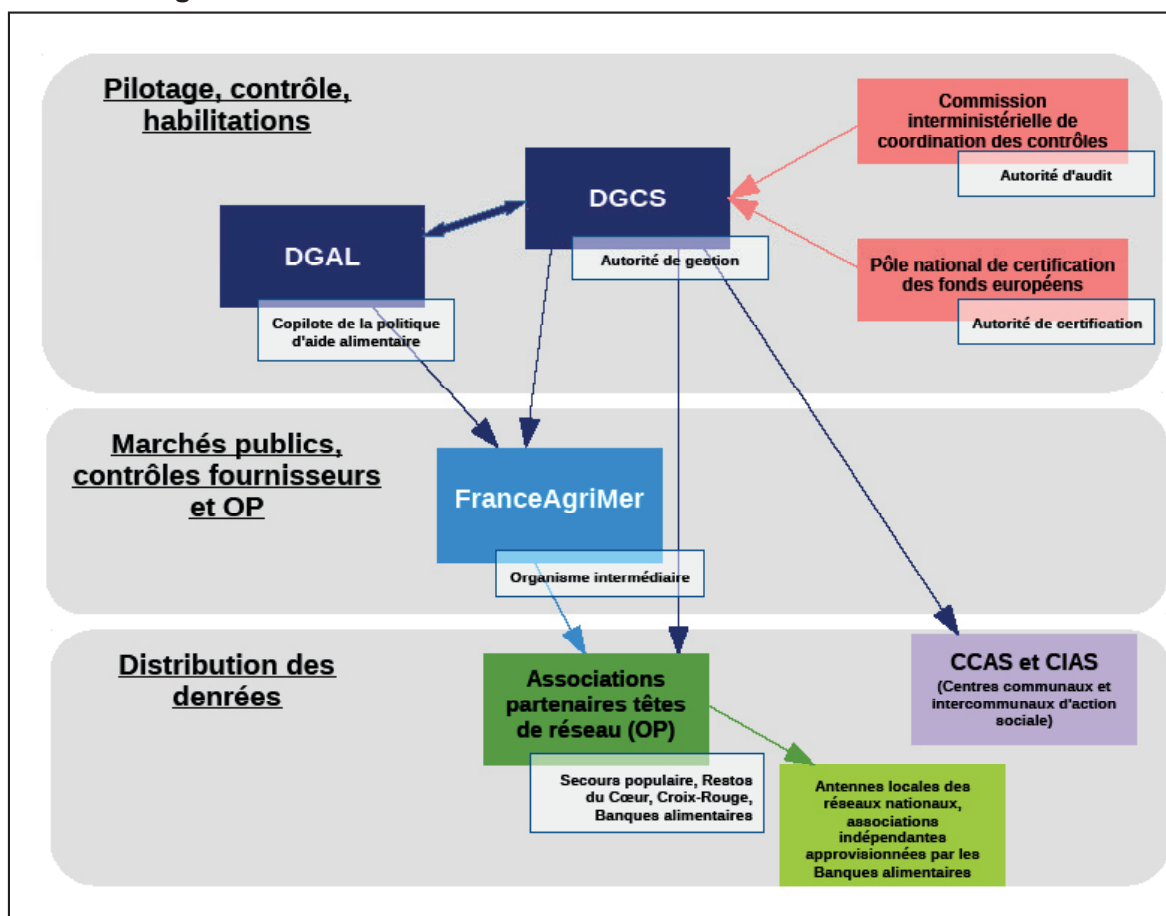
Malgré ces évolutions structurelles, le système d'acteurs et l'organisation qui prévalaient en France pour la mise en œuvre du PEAD ont connu peu de changements avec le passage au FEAD, le choix étant fait de « *maintenir une continuité opérationnelle à l'occasion du passage du PEAD au FEAD, afin de sécuriser le fonctionnement du dispositif durant cette phase transitoire* »¹⁰. Les principales étapes du processus de sélection, d'expression des besoins par les organismes partenaires, d'achat puis de livraison des denrées ont été maintenues. Les acteurs impliqués dans la mise en œuvre ont par ailleurs peu changé. Ainsi, les quatre réseaux associatifs désignés comme OP étaient déjà ceux retenus en 1987 pour bénéficier des denrées du PEAD. Il a également été choisi de maintenir le rôle de l'établissement public FranceAgriMer, comme organisme intermédiaire gérant l'ensemble de la procédure de passation des marchés publics pour l'achat des denrées. Des modifications sont cependant intervenues dans le pilotage du dispositif : alors que le PEAD était auparavant géré par la DGAL, le FEAD est désormais piloté par la DGCS, devenue autorité de gestion du fonds. Dans cette nouvelle configuration, la DGAL demeure néanmoins « copilote » de la politique d'aide alimentaire : elle participe en particulier aux procédures d'habilitation et d'appels à candidatures pour sélectionner les associations bénéficiaires du FEAD, contribue au processus de choix des denrées et élabore les fiches nutritionnelles des produits sélectionnés qui seront jointes aux appels d'offres.

Le système d'acteurs français du FEAD comporte trois principaux niveaux d'intervention, liés *i)* au pilotage et au contrôle, *ii)* à l'achat des denrées et *iii)* à leur distribution. La figure 1 présente les articulations entre ces niveaux.

La gouvernance du FEAD est basée sur le partenariat et la transparence avec les associations. Celles-ci sont conviées à un comité de concertation mensuel pour leur livrer les dernières informations sur l'actualité du fonds (règlements, etc.) et sur la mise en œuvre du programme (stockage et logistique, retours des bons de livraison, etc.). De plus, 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 fonds pour la campagne suivante. Cette liste représente la validation, par les services de l'État, d'une sélection co-élaborée au préalable entre associations.

10. Inspection générale des affaires sociales (IGAS), Conseil général de l'alimentation, de l'agriculture et des espaces ruraux (CGAAER), 2014, *Évaluation ex ante du programme opérationnel 2014-2020 pour la mise en œuvre du Fonds européen d'aide aux plus démunis (FEAD)*, mars.

Figure 1 - Représentation schématique du système d'acteurs français impliqué dans la gestion et/ou bénéficiant du FEAD



Source : FORs-Recherche Sociale

2.2. Les déterminants du choix de la liste française

a) Un choix répondant aux principes qui sous-tendent les politiques publiques de l'alimentation : l'impératif d'équilibre nutritionnel

La composition de la liste des denrées fournies au titre du FEAD est le résultat d'un arbitrage réalisé par l'État et les associations partenaires, mais elle est aussi encadrée par un certain nombre de principes, tacites ou explicites, partagés par les pilotes institutionnels du dispositif et les acteurs de l'aide alimentaire. Parmi ces principes, la notion de « diversité alimentaire » est très mise en avant. Elle renvoie aux impératifs des politiques de santé publique, orientées vers la promotion de l'équilibre nutritionnel et de la santé par l'alimentation. Le panier de produits commandés au titre du FEAD se doit ainsi de refléter un panier alimentaire idéal, permettant aux ménages bénéficiaires de composer des repas complets et équilibrés.

Afin de répondre à cet enjeu de diversité alimentaire, la liste des denrées choisies par les associations doit couvrir les différentes familles de produits (viandes et poissons, fruits, épicerie sucrée, etc.). Si le classement des produits par grandes familles semble avoir caractérisé, dès l'origine, les listes du FEAD, l'examen des denrées commandées

ces dernières années (encadré 1) confirme, au fil des ans, le rôle de « panier de base » équilibré de cette liste : aux sélections plus hétérogènes du début des années 2010 se sont progressivement substituées des listes « optimisées », en quelque sorte, pour répondre à cet objectif d'équilibre nutritionnel. Les règles portant sur le nombre de références par familles de produits ont par ailleurs été précisées. Lors du choix des denrées de la liste française en 2017, comprenant 33 références, 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.

Encadré 1 - L'évolution de la liste des denrées commandées dans le cadre du PEAD, puis du FEAD

Dans le cadre du PEAD, le système d'achat de denrées reposait 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 ainsi un catalogue global de 114 produits alimentaires.

L'examen du nombre de références déterminé chaque année montre, depuis 2010, une relative stabilité. Environ une quarantaine de produits sont ainsi commandés tous les ans depuis 6 ans, 33 produits ayant été commandés en 2017¹¹. Depuis 2010, certaines évolutions sont toutefois apparues dans la répartition des familles d'aliments

commandées : si les produits de base (farine, lait, pâtes, riz, sucre, corps gras, etc.) occupent toujours une place importante, les familles se sont diversifiées avec l'apparition, à partir de 2013, de viandes, de poissons et de fruits. Dans le même temps, on observe au fil du temps une diminution des produits élaborés (plats cuisinés, desserts, épicerie sucrée, etc.) au bénéfice de denrées moins transformées, et une réduction du nombre de références par familles d'aliments. La liste de denrées commandées au titre du FEAD par la France a donc évolué de façon à couvrir l'ensemble des familles de produits, mais avec une moindre diversité de produits par famille.

b) Un ensemble large de denrées supposé s'adapter à des profils de bénéficiaires diversifiés et à des besoins hétérogènes

Si les associations mettent en avant la nécessité d'aider les publics à s'alimenter « comme tout le monde », c'est-à-dire avec des aliments diversifiés et de qualité, elles soulignent l'écart existant entre le panier type du FEAD et ce qui est consommé par le bénéficiaire final, car les denrées distribuées dans le cadre de l'aide alimentaire ne suffisent pas à couvrir les besoins nutritionnels des ménages bénéficiaires. Bien que centrale pour les associations, la notion « d'équilibre alimentaire » s'exprime donc moins dans le cadre des seules denrées du FEAD que sur un plan global (en tenant compte des différentes sources d'approvisionnement) et sur un plan individuel (dans les capacités des ménages à compléter les denrées de l'aide alimentaire).

Pour les associations, la question de l'équilibre nutritionnel croise celle des profils des publics, de leurs besoins, de leurs préférences et pratiques alimentaires. Cependant, les besoins précis en matière de denrées demeurent difficilement lisibles. Pour mieux les connaître, les associations s'appuient sur les informations qualitatives remontant de leurs centres de distribution locaux, plus rarement sur des enquêtes ou sondages menés

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

directement auprès des bénéficiaires au sein de leurs réseaux respectifs. Qui plus est, ces enquêtes identifient davantage des « tendances » (besoins de produits protéinés, de produits de base, ou à l'inverse, de produits « chers », etc.), qu'elles ne permettent d'avoir une vision précise des produits à privilégier et soulignent, avant tout, la diversité des besoins des bénéficiaires.

La demande est globalement difficile à appréhender en raison de l'hétérogénéité des publics de l'aide alimentaire. Les ménages bénéficiaires recouvrent des catégories très diversifiées en matière de conditions de vie, d'âge ou de composition familiale (encadré 2). En fonction de leur mode de logement et de leur degré d'équipement, tous n'auront pas les mêmes capacités à préparer les aliments : certains auront besoin de plats cuisinés tandis que d'autres préféreront les denrées brutes. Les besoins des ménages varient également en fonction de leurs capacités à s'approvisionner en dehors de l'aide alimentaire, la question de la diversité des denrées distribuées est un enjeu plus prégnant pour les personnes fortement dépendantes de cette aide. Enfin, l'alimentation relève de traditions et de pratiques rarement uniformes, tant en raison des différences culturelles ou religieuses que des modes de vie. Ces pratiques influent sur la capacité des bénéficiaires à s'alimenter avec les denrées proposées, certaines étant difficilement appropriables par des ménages migrants, par exemple. Ces pratiques influent aussi sur la demande ou, au contraire, le rejet de certaines denrées. Notons enfin que la demande des publics est rarement exprimée et explicite. Les personnes accueillies, ayant intériorisé 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 produits qu'elles ne consommeront pas.

Dans ce contexte, l'appréciation précise des denrées correspondant aux besoins des bénéficiaires de l'aide alimentaire est une démarche compliquée. À 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.

Quel que soit le type de denrées proposées, les associations s'efforcent d'éviter la trop forte prédominance de certains aliments dans leurs centres de distribution. En raison d'un afflux massif lié à un don spécifique ou à une livraison resserrée, des produits en trop grande quantité ou proposés sur de longues périodes peuvent susciter des phénomènes de lassitude et de rejet chez les bénéficiaires. Pour les associations, il s'agit donc de leur apporter une diversité de denrées adaptables à la pluralité des profils, mais aussi d'assurer cette diversité de façon homogène et lissée dans le temps.

c) Un choix au carrefour des différents systèmes d'approvisionnement des réseaux associatifs

Pour les réseaux associatifs, les denrées commandées au titre du FEAD s'inscrivent dans des systèmes d'approvisionnement complexes qui combinent diverses sources. Outre ces denrées, les associations ont en effet la possibilité de proposer, dans leurs centres de distribution, des produits *i*) « ramassés » auprès des enseignes de la grande distribution, *ii*) collectés auprès des industriels et producteurs implantés sur le territoire (donnant lieu ou non à la signature d'une convention), *iii*) collectés auprès des particuliers et *iv*) achetés.

Ces systèmes d'approvisionnement étant spécifiques à chacun des réseaux, la part du FEAD dans le volume total des denrées distribuées est variable d'une association à l'autre : ainsi, les denrées du FEAD représentent en moyenne entre 20 % et 25 % des produits

Encadré 2 - Les bénéficiaires de l'aide alimentaire : profils et modalités de recours à l'aide

Comptabilisés à partir des données fournies par les quatre associations nationales têtes de réseau, les bénéficiaires de l'aide alimentaire étaient environ 4,77 millions en 2015. Ces chiffres intègrent les données de la FFBA et incluent donc les bénéficiaires des associations partenaires de la FFBA, Centres communaux d'action sociale ou associations habilitées régionalement. Néanmoins ces données restent partielles car elles n'intègrent pas les bénéficiaires ayant recours à l'aide alimentaire par le biais d'autres associations non habilitées.

Il n'existe pas de profil type des bénéficiaires de l'aide alimentaire, tant en matière de contexte de vie que d'âge (bébé, enfant, adolescent, jeune – dont 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 d'un minima social. Quelques éléments socio-démographiques fournis, en 2013, par l'enquête ABENA 2¹², sur les usagers de l'aide alimentaire de plus de 18 ans, permettent malgré tout de caractériser les bénéficiaires en comparaison avec la population générale adulte. D'âge intermédiaire (25 à 65 ans), il s'agit d'un public dont la situation socio-économique est très précaire (75,5 % vivent dans un foyer où aucune personne n'a d'activité rémunérée) et dont le niveau de formation est faible (43,9 % n'ont aucun diplôme). Ce public se caractérise également par d'importantes difficultés d'insertion professionnelle (41,4 % sont au chômage). L'étude ABENA souligne enfin que l'état de santé des usagers de l'aide alimentaire est préoccupant, avec une prévalence forte des pathologies liées à la nutrition (obésité, hypertension artérielle, etc.).

Des études récentes font état d'une évolution du profil des bénéficiaires au cours de ces dernières années, du fait d'un élargissement à d'autres types de ménages auparavant épargnés par la précarité. Une étude

réalisée par Ipsos en 2012, pour le compte des Banques alimentaires¹³, montrait ainsi que l'aide alimentaire s'adresse « de moins en moins aux grands exclus mais désormais aussi aux personnes insérées socialement » qui disposent, pour 85 % d'entre elles, d'un logement fixe et ont un emploi stable dans 21 % des cas. Sont donc désormais concernées des personnes *a priori* moins fragiles, n'ayant jusqu'alors pas besoin de recourir à cette forme d'aide, telles que les personnes en situation d'emploi et les retraités. Ces « nouveaux entrants » dans l'aide alimentaire présentent des spécificités au regard des publics plus anciens. Plus jeunes (80 % ont moins de 50 ans, contre 58 % des personnes aidées depuis plus de 2 ans), plus diplômés (63 % ont un niveau supérieur à la troisième ou équivalent, contre 46 %), ils sont également plus nombreux à avoir un ou plusieurs enfants en bas âge à leur charge (42 %, contre 18 %).

Pour la plupart des bénéficiaires, le recours à l'aide s'inscrit dans la durée. Selon l'étude ABENA 2, un bénéficiaire sur deux a recours à l'aide alimentaire depuis plus de 2 ans et la proportion de ménages inscrits durablement dans les dispositifs a tendance à augmenter. On peut également distinguer trois grandes catégories de bénéficiaires, au regard de la place occupée par l'aide dans leur alimentation¹⁴ : les personnes en situation de « dépendance exclusive » à l'aide alimentaire, majoritairement des migrants, sans papiers, irréguliers ou « invisibles » d'un point de vue administratif ; des personnes pour lesquelles l'aide représente « une assistance » et demeure la composante prépondérante de leur alimentation, mais qui ont la possibilité de réaliser des achats en parallèle ; enfin, les personnes pour lesquelles l'aide alimentaire est « un soutien » et représente un complément de denrées permettant de réaliser des économies sur d'autres postes de dépenses.

12. Ministère des Affaires sociales et de la Santé *et al.*, 2013, *Alimentation et état nutritionnel des bénéficiaires de l'aide alimentaire*, étude Abena 2011-2012 et évolutions depuis 2004-2005, mars.

13. IPSOS, 2012, *Étude nationale sur le profil des bénéficiaires de l'aide alimentaire auprès des CCAS et partenaires. Rapport d'analyse du volet quantitatif « Bénéficiaires »*, octobre.

14. César C., 2007, *Étude 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 Paris 13 - Conservatoire national des arts et métiers.

proposés par les Banques alimentaires, les Restos du Cœur et la Croix-Rouge, et jusqu'à 45 % pour le Secours populaire¹⁵. De plus, les autres sources d'approvisionnement sont inégalement mobilisées. Les denrées issues d'achats représentent par exemple 43 % des produits distribués par les Restos du Cœur alors qu'elles sont résiduelles pour le Secours Populaire (3 à 4 %), voire inexistantes pour les autres réseaux associatifs. La part des denrées issues de dons et collectes varie également fortement, allant de 14 % pour la Croix-Rouge française à 76 % pour la FFBA.

Les opérations de collecte et les dons des agriculteurs et des industriels permettent aux associations d'augmenter le volume de denrées distribuées et de diversifier leur gamme par des produits frais, des fruits et légumes. Cependant, les volumes, les types et la qualité des denrées obtenues par ce biais sont difficilement maîtrisables. Par exemple, de grandes quantités d'un seul type de fruit ou légume peuvent être obtenues lors d'une opération de retrait, ce qui génère ensuite un phénomène de « saturation » des centres de distribution. Pour d'autres produits, comme la viande, les dons demeurent à l'inverse peu importants et concernent des produits parfois de mauvaise qualité et à date limite de consommation (DLC) très courte, nécessitant une distribution rapide.

Si les sources d'approvisionnement des associations sont marquées par l'incertitude et l'imprévisibilité, elles sont aussi localement hétérogènes d'un centre de distribution à l'autre, car les associations sont (à l'exception des Restos du Cœur) très décentralisées et elles ont des capacités inégales d'activation des leviers d'approvisionnement. Si la part du FEAD dans les approvisionnements est variable d'un réseau à l'autre, elle l'est donc tout autant entre les centres de distribution d'un même réseau. Alors que certains centres ont pu mettre en place un système de ramasse local leur permettant d'obtenir des denrées complémentaires, d'autres n'ont pas cette possibilité, soit en raison de moyens logistiques et humains insuffisants, soit parce qu'ils sont situés dans des zones peu dotées en enseignes commerciales.

Dans l'approvisionnement des réseaux associatifs, les denrées du FEAD remplissent donc une double fonction. Premièrement, elles représentent une source relativement stable, qui remplit une fonction de régulation venant compenser l'instabilité des autres sources de denrées et constitue une base stable 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, on est spectateur (antenne associative locale).* »

En second lieu, leur diversité permet à l'ensemble des unités de distribution locale de proposer un panier de denrées variées, et ce malgré l'hétérogénéité des sources d'approvisionnements hors FEAD inter- et intra-réseaux. En ce sens, la liste annuelle des denrées du FEAD représente la synthèse des besoins locaux au sein des réseaux, mais aussi des besoins propres à chaque association. C'est la raison pour laquelle ces 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 que, finalement, les 42 produits aient été commandés par l'une ou l'autre : « *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 associatif national).* »

15. Sources : rapports d'activité des réseaux et entretiens avec les responsables de ces réseaux.

2.3. Un processus contraignant, complexifié par les critères de choix français

a) Les différentes étapes, du choix à la livraison des denrées du FEAD

Le processus, qui s'échelonne du choix des denrées jusqu'à leur livraison finale aux associations, est complexe. Il comporte plusieurs étapes clés (figure 2). Pour chaque programmation annuelle, une réunion « Choix des denrées » est organisée entre les associations, la DGAL, la DGCS et FranceAgriMer, au cours du premier semestre de l'année N – 1, afin de s'accorder sur le choix des produits, au sein de chaque famille, à livrer pendant l'année N. Cette réunion est précédée d'une étape de concertation entre réseaux associatifs, ces derniers proposant une liste commune lors de la réunion avec les administrations.

Une fois la liste validée, la DGAL rédige pour chaque produit une fiche technique détaillée, qui en précise les formats (taille, poids) et la composition nutritionnelle, se fondant pour cela sur le catalogue des 114 produits commandés depuis l'origine du programme. Lorsque de nouveaux produits sont demandés par les associations, 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 constituant un frein susceptible de remettre en question le choix du produit. Une fois ces produits nouveaux validés, la DGAL rédige 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.

Au printemps de l'année N – 1, 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 leurs antennes locales. En se basant sur leurs droits de tirage respectifs 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 transmettent à leur tour à FranceAgriMer la liste des produits qu'elles souhaitent recevoir, exprimés en quantités monétaires, ainsi que leur calendrier et les lieux de livraison souhaités pour chaque produit. Ces informations seront insérées dans les appels d'offres publiés par FranceAgriMer.

Lorsque FranceAgriMer est en possession de ces informations, un mois de travail lui est nécessaire pour rédiger l'appel d'offres. Ce dernier comprend différents lots, chaque lot représentant un produit pour une association et un montant donné. Par exemple, si l'emmental est commandé par les quatre têtes de réseau, quatre lots sont publiés. Rédigé en septembre-octobre de l'année N – 1, revu par le service juridique et validé par l'autorité de gestion, le cahier des charges est publié en décembre N – 1 ou en début d'année N par le service « Marchés » de FranceAgriMer. Lors de la phase d'analyse des offres, des tests gustatifs à l'aveugle sont effectués pour tous les produits élaborés, par des représentants de FranceAgriMer, de la DGCS, de la DGAL et des associations. Après clôture de l'appel d'offres, le marché est notifié, dans la mesure du possible, au premier trimestre de l'année N.

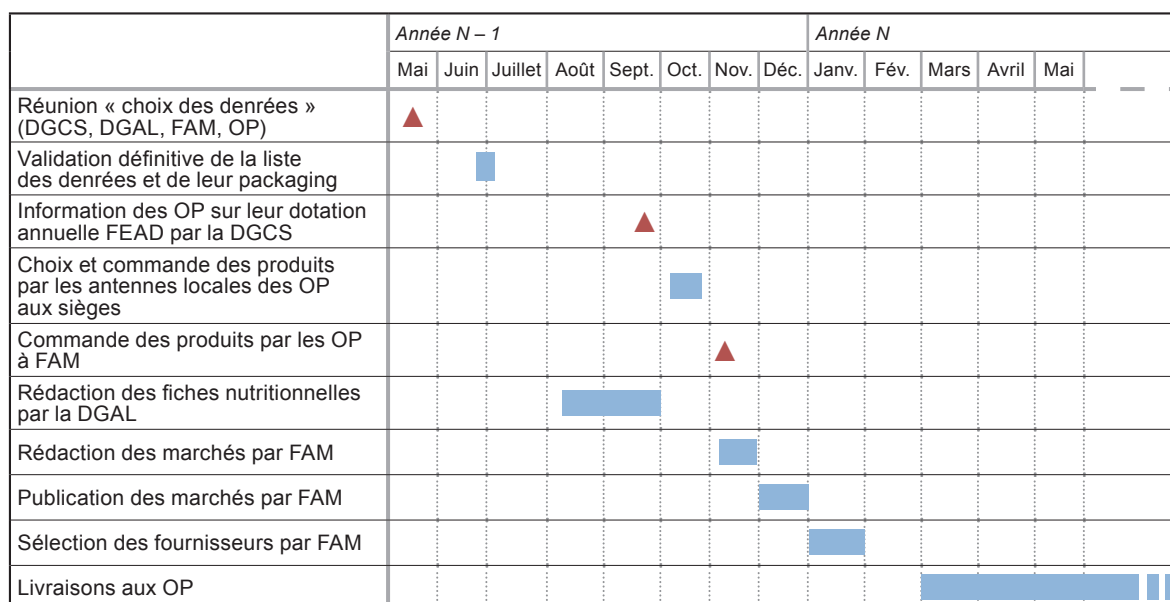
Une fois les fournisseurs sélectionnés, FranceAgriMer réalise des contrôles de fabrication sur place, dans les usines de production des denrées FEAD. Les contrôles sont principalement effectués sur les fournisseurs et/ou fabricants présentant un risque avéré, les facteurs de risque étant la taille du marché (lots importants), la complexité du produit et les

problèmes révélés grâce à l'expérience acquise lors de précédents marchés. Cependant, seuls les fournisseurs situés en France peuvent être contrôlés directement par l'organisme. Pour ceux situés à l'étranger, FranceAgriMer missionne les pouvoirs publics locaux ou demande aux entreprises d'envoyer un échantillon qui fera ensuite l'objet de contrôles.

Les répondants à l'appel d'offres choisissent eux-mêmes à quel moment seront produites les denrées, la condition étant que leur date limite de consommation (DLC)/date de durabilité minimale (DDM) au moment de la livraison respectent 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, si le marché est notifié au début de l'année N, les livraisons commencent ainsi en avril de cette même année et s'échelonnent selon les souhaits des associations, en général jusqu'à la date de clôture du marché, établie au 15 février de l'année N + 1.

Figure 2 - Description synthétique des grandes étapes clés du choix, de la commande et de la livraison des denrées



Source : FORS - Recherche Sociale, rapport final de l'étude, p. 28.

b) Un dispositif « en tension », des choix réinterrogés

Le phasage évoqué ci-dessus représente un calendrier idéal qui, dans les faits, se trouve soumis à des aléas susceptibles de le retarder. Des retards pris au début du processus se répercutent sur l'ensemble de la chaîne, exercent des contraintes sur chacun des acteurs et peuvent se traduire par des retards dans la notification des marchés. Cela entraîne par la suite une concentration des livraisons sur une période plus réduite, et par conséquent, pour les structures distributrices, des difficultés de gestion, de stockage et de distribution des denrées, avec la nécessité d'écouler rapidement des stocks importants pour les produits dont la DDM/DLC est proche.

Ces difficultés opérationnelles sont liées à la complexité intrinsèque d'un processus aux multiples intervenants, appartenant à différents organismes et situés à différentes échelles territoriales. Mais elles se trouvent également accrues par les choix opérés par la

France, tant sur le nombre et le type de denrées que du point de vue de la mise en œuvre opérationnelle. Les modalités d'organisation choisies suscitent en outre des questionnements quant à l'efficacité globale du dispositif, en raison des coûts qu'elles peuvent engendrer.

Ces choix se répercutent sur la procédure de passation des marchés d'achats de denrées et lors des opérations de contrôle. En premier lieu, le nombre de denrées de la liste, et le choix de la France d'allotir le marché en autant de lots que de produits et d'associations, génèrent un nombre très important de lots, ce qui augmente la charge administrative de gestion du marché. L'appel d'offres relatif au marché FEAD de l'année 2016 comprend ainsi 141 lots, pour lesquels 700 offres ont été reçues. L'analyse de ces dernières s'avère à la fois chronophage et coûteuse, avec des coûts de gestion administrative par lot importants¹⁶, en particulier au regard du montant peu élevé de certains lots. En second lieu, le dispositif de livraison des denrées comprend un nombre élevé d'entrepôts de première livraison (300) : les coûts supplémentaires induits par le transport se répercutent sur les volumes de produits obtenus dans le cadre des marchés, et un nombre important de points de livraison limite la mise en concurrence car il pénalise de nombreux fournisseurs, qui ne sont pas en mesure d'organiser ces livraisons.

Enfin, si l'organisation du dispositif a peu changé à l'occasion du passage du PEAD au FEAD, le cadre organisationnel s'est en revanche complexifié, du fait de l'évolution d'un programme initialement lié à la PAC vers un Fonds européen. Ce passage a entraîné une série de contraintes supplémentaires, notamment en matière de contrôles (des fournisseurs, des denrées, des organisations partenaires, etc.) et de rendu compte à la Commission européenne quant au bon usage du fonds. Ainsi, le nombre élevé de références, la présence de produits élaborés dans la liste, la mention de caractéristiques nutritionnelles difficilement vérifiables dans les fiches techniques des produits incluses dans les appels d'offres, tout cela implique un système de contrôle complexe et coûteux. Cette difficulté à prouver la conformité des produits achetés aux cahiers des charges accroît le risque juridique en cas de contestation par un fournisseur, rend plus difficile le respect de la traçabilité attendue par la Commission européenne et expose à une inéligibilité des dépenses¹⁷.

3. Comparaison internationale de systèmes de choix des denrées du FEAD

3.1. Données de cadrage sur la mise en œuvre du FEAD dans les pays enquêtés

Cinq pays européens ont été comparés, qui destinent tout ou partie de leur enveloppe à l'aide alimentaire : Italie, Espagne, Belgique, Finlande, République tchèque. Un sixième pays, l'Allemagne, a été retenu comme contre-exemple : elle a fait le choix de ne pas financer l'aide alimentaire à travers le FEAD, cette enveloppe étant entièrement affectée au financement de mesures d'accompagnement.

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

17. En 2017, par exemple, la hausse de 17,4 % de la dotation de l'État à l'aide alimentaire (action 14 du programme 304) recouvre le remboursement de 10,6 millions d'euros de la France au FEAD, en raison de la prise en charge de dépenses inéligibles au financement sur crédits européens (source : rapport législatif N° 273, annexe 41 « Solidarité, insertion et égalité des chances », octobre 2017).

Les cinq premiers pays offrent un échantillon diversifié, à la fois en termes d'enveloppes, d'orientations et de stratégies d'achat :

- pour ce qui est des budgets, ont été enquêtés deux pays aux enveloppes importantes, comparables à la France (Espagne et Italie), un pays « intermédiaire » (Belgique) et deux pays aux budgets bien plus restreints (Finlande et République tchèque) ;
- concernant l'orientation de ces enveloppes, trois pays ont été choisis qui, comme la France, destinent le FEAD entièrement à l'aide alimentaire (Belgique, Espagne, Finlande), et deux qui le destinent aussi à l'aide matérielle (Italie et République tchèque) ;
- pour comparer les stratégies d'achat, notre échantillon comprend des pays ayant un nombre diversifié de références : de 10-15 pour l'Espagne, l'Italie et la Finlande, à 36 pour la République tchèque, en passant par la vingtaine de références belges.

Le tableau 1 compile les principales données concernant la mise en œuvre du FEAD dans ces pays, ainsi qu'en France.

Tableau 1 - Mise en œuvre du FEAD : principales données concernant les six pays étudiés et la France

Pays	Financements européens totaux	Co-financements nationaux totaux	Budget total FEAD	Affectation de l'aide	Budget annuel total dédié à l'aide alimentaire	Nombre 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 million (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 modalités de calcul)
Rép. tchèque	23,3 M€	4,1 M€	27,4 M€	Aide alimentaire et matérielle	1 M€ 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	/	/

Sources : FORs - Recherche sociale, d'après les programmes opérationnels et les rapports d'activités annuels du FEAD, rapport final de l'étude p. 49

3.2. Les denrées achetées au titre du FEAD par les autres pays : similitudes et dissimilitudes avec la liste française

L'examen des listes de denrées des cinq pays enquêtés fait ressortir des différences 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.

Les pays dont la liste comprend plus de 15 produits (Belgique, République tchèque) ont, à l'inverse, opté pour une diversité de familles d'aliments, comme en France. Ainsi, la liste belge comprend, outre les féculents, les produits laitiers et les fruits et légumes, d'autres denrées animales et des produits sucrés et de confiserie (confiture, chocolat, biscuits).

Concernant les types de produits sélectionnés, l'examen des listes montre une tendance commune : la primauté accordée aux produits bruts ou peu transformés (farine, lait, huile, ainsi que des conserves de légumes et de fruits, par exemple), et la rareté, voire l'absence, de plats cuisinés (listes italienne et espagnole).

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. Seules les listes belge et italienne comportent des références de fromages, par exemple. Les produits frais sont en revanche totalement absents des 36 denrées de la liste de la République tchèque, de même qu'en Espagne et en Finlande.

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

3.3. Optimiser l'impact quantitatif du FEAD ou favoriser la diversité alimentaire : des stratégies différentes qui orientent le choix des denrées

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. Ce constat les amène à relativiser les exigences liées à l'équilibre alimentaire, dans la mesure où cet équilibre ne peut être atteint grâce au FEAD uniquement : « *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). »

Dès lors, les stratégies mises en œuvre dans ces trois pays visent à obtenir le volume maximal de denrées afin d'optimiser l'impact du FEAD dans l'alimentation des bénéficiaires. Le fonds se voit assigner principalement des objectifs quantitatifs. En Espagne, par exemple, le but affiché est de distribuer approximativement et *a minima* 1 kg par personne de chaque produit, à chaque distribution. Cela se traduit par une limitation du nombre de références présentes sur la liste, afin d'obtenir des lots plus importants et des prix plus avantageux : 15 références maximum en Espagne et 10 en Finlande.

Cela se traduit aussi par un choix orienté vers des produits « de base » peu coûteux. Ainsi, les pays enquêtés choisissent en priorité des denrées « de première nécessité », convenant au plus grand nombre, indépendamment des pratiques et habitudes alimentaires des publics. À cet égard, les besoins des bénéficiaires ne sont appréhendés qu'à travers l'expérience de terrain des associations. En l'absence de recensement précis et objectif des besoins, le choix des denrées repose en partie sur un socle de représentations et de pré-supposés quant à leurs attentes et conduites alimentaires. En Espagne, Italie et Finlande, les représentations dominantes valorisent une logique de « survie » et soulignent la nécessité d'offrir des aliments ayant un impact énergétique fort. Dans ces pays, le choix s'oriente vers des aliments qui « tiennent au corps », d'où la présence importante des féculents : « *Ce que nous voulons, c'est distribuer des grandes quantités de produits de base, que tout le monde sait cuisiner* (OP, Italie). »

L'objectif d'optimisation de la quantité de denrées passe éventuellement par un ciblage des bénéficiaires 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 au FEAD, afin de concentrer l'aide sur les ménages les plus en difficulté.

Cette stratégie de choix fait globalement consensus, et ce en raison d'un accord de fond entre autorités de gestion et organismes partenaires, et entre les organismes partenaires, sur les objectifs visés à travers le FEAD. Ainsi, en Espagne, Italie et Finlande, les priorités qui orientent le choix des produits (simplicité logistique, produits de base, quantité maximale) sont partagées par l'ensemble des acteurs du dispositif.

La stratégie semble cependant différente en Belgique, où le ministère chargé de l'Action sociale, nouvelle autorité de gestion, a profité du passage au FEAD pour réorienter le programme afin de privilégier la qualité et la diversité des denrées distribuées. Cette redéfinition des objectifs a débouché sur un élargissement de la liste des produits commandés (14 en 2014, 15 en 2015, 21 en 2016) et sur une recherche d'amélioration de la qualité des denrées, démarche à laquelle sont associés des experts scientifiques en nutrition et santé publique.

La liste constituée par l'autorité de gestion belge est fondée sur la recherche d'un équilibre entre qualité et prix, et non pas sur la volonté de maximiser les quantités. Cette position est partagée par les réseaux associatifs distributeurs. Par exemple, ce pays a fait le choix de l'agriculture biologique et/ou équitable pour un certain nombre de produits, notamment « de base » (ex : huile d'olive bio, spaghettis bio, chocolat noir bio et équitable, etc.), lorsque l'impact sur le prix est maîtrisé.

3.4. La recherche de la simplicité dans la mise en œuvre opérationnelle du programme

a) Un choix de denrées adapté aux capacités logistiques des organismes partenaires

Dans l'ensemble des pays enquêtés, les denrées du FEAD sont choisies en fonction des contraintes logistiques des associations partenaires et de leurs antennes locales. Cet impératif explique le choix de produits faciles à transporter et conserver, et aisément manipulables par des bénévoles peu formés. Partant du constat que leurs associations locales, de taille restreinte et aux moyens humains et matériels limités, ne sont 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 derniers des listes du FEAD. La priorité est accordée aux produits secs et aux conserves, qui demandent peu de précautions en matière d'hygiène et facilitent le travail des bénévoles : « *Nous avons choisi des produits avec de longues 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). »

b) Des modalités d'allotissement et des procédures de contrôle optimisées pour minimiser les contraintes associées au FEAD

La passation des marchés et leur allotissement sont envisagés de différentes façons. Dans notre échantillon de pays, trois manières de procéder ont été observées, chacune 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) : ces pays publient un marché unique, alloti par produit (un produit équivaut à un lot, quelle que soit sa valeur) ;
- un marché par produit, et un allotissement territorialisé : en Italie, pour chaque produit, un appel d'offres est émis chaque année, alloti régionalement en 2 à 6 lots en fonction du montant du marché et des tonnages commandés ;
- l'option « un marché, un lot » pour l'ensemble des produits alimentaires : en République tchèque, le marché pour ces produits est constitué d'un seul lot. En effet, au regard de la faible valeur du marché et du nombre élevé de produits (36), un allotissement par produit aurait créé des lots de valeur faible, présentant peu d'intérêt pour les entreprises.

Par ailleurs, les pays sont attentifs aux conditions de mise en concurrence des soumissionnaires. En Italie, par exemple, les lots ont généralement une valeur comprise entre 1 et 2 millions d'€, de manière à permettre à des entreprises de taille moyenne de faire une proposition et d'obtenir des offres intéressantes en termes de prix. En Espagne, les entreprises ont la possibilité de répondre à une partie seulement du lot, à condition que celle-ci représente au moins un tiers de la valeur globale. Cette procédure a été introduite au cours des dernières années du PEAD, suite aux difficultés rencontrées par certaines entreprises moyennes pour livrer de grandes quantités de produits sur tout le territoire national. Cette possibilité, qui n'est pas prévue explicitement par les textes réglementant l'achat public en Espagne, est donnée uniquement dans le cadre des marchés publics du FEAD.

c) La rédaction des cahiers des charges et les procédures de contrôle

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).

Une vigilance particulière est d'abord apportée à l'élaboration des appels d'offres, qui doivent définir précisément les attributs du produit souhaité, à travers une description précise de sa composition et de ses caractéristiques physico-chimiques et organoleptiques (Italie, Espagne, République tchèque), ce qui permet de sélectionner les prestataires sur le seul critère du prix. Certains pays, comme la Belgique, ont même 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. Enfin, en Italie, le cahier des charges précise que l'entreprise doit prouver sa capacité technique à répondre à la commande et présenter des attestations de la qualité de sa chaîne de production.

En second lieu, les pays enquêtés mettent en place diverses modalités de contrôle des denrées : si la Finlande est le seul pays où des tests gustatifs de présélection peuvent être organisés pour guider le choix final, la conformité du produit reçu au cahier des charges est vérifiée après l'attribution du marché, pour les seules entreprises attributaires. Selon les pays, les contrôles sont effectués sur tous les lots (Belgique) ou sur des échantillons prélevés aléatoirement pour chaque produit (Italie, Espagne).

d) La livraison des denrées : pallier les difficultés de stockage des associations et diminuer les points de livraison

Les pays organisent différemment leurs livraisons 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 des points de distribution directe aux bénéficiaires, plus nombreux (tableau 2). À noter qu'en Italie et en Belgique, une partie des points de livraison intermédiaire font également office de points de distribution directe. Pour faciliter l'organisation des livraisons, l'Espagne a choisi de faire appel à un prestataire qui recueille les disponibilités des centres de stockage et organise le calendrier de livraisons pour les entreprises attributaires.

La Finlande est allée plus loin dans le soutien logistique aux associations distributrices habilitées à recevoir le FEAD : un appel d'offres spécifique y est passé pour la logistique, comprenant un espace de stockage (point de livraison), puis la livraison deux fois par an des denrées jusqu'aux 300 lieux de distribution des OP, afin de minimiser les contraintes pesant sur les associations. Dans le même sens, une réduction du nombre de points de livraison est envisagée par l'Italie et la Belgique, afin d'optimiser l'utilisation des enveloppes dédiées à l'achat de denrées du FEAD.

Tableau 2 - Points de livraison et de distribution des denrées du FEAD en Belgique, Italie, Espagne, République tchèque et Finlande

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

* Les points de livraison tchèques correspondent à ceux de la deuxième période de mise en œuvre du programme (2017-2018), tandis que les points de distribution sont encore ceux de la première (qui s'est terminée en avril 2017), car ce chiffre n'a pas été transmis pour la deuxième période.

Source : FORS - Recherche sociale, rapport final de l'étude p. 73

3.5. Des critères hétérogènes de sélection des bénéficiaires de l'aide alimentaire

Les modalités d'identification et de sélection des bénéficiaires sont variables au sein de notre échantillon. Tout d'abord, certains pays ont choisi des critères socio-économiques précis, donnant lieu à des opérations de contrôle et de *reporting* régulières :

- En Espagne, pour bénéficier du FEAD, les bénéficiaires doivent disposer d'un « rapport social » rédigé par les services sociaux ou par une antenne des deux organisations têtes de réseau. Des contrôles sont effectués sur les associations, chaque année, pour vérifier qu'elles ont bien recueilli une fiche pour chaque bénéficiaire.
- En Belgique, le FEAD peut bénéficier aux personnes vivant sous le seuil de pauvreté, soit pour une personne isolée un revenu de 13 023 € nets par an, et pour une famille composée de 2 adultes et 2 enfants 27 348 € nets par an. Les CPAS (équivalents des CCAS français), qui distribuent eux-mêmes des produits du FEAD, sont désignés comme les garants de l'identification des bénéficiaires.
- En Italie, les bénéficiaires de colis sont rigoureusement sélectionnés par les associations locales de distribution ou les services sociaux : ils doivent soit avoir un « indicateur ISEE » inférieur à 3 000 € (indicateur italien de revenus), soit disposer d'une attestation leur ouvrant le droit à l'aide alimentaire, délivrée suite à une visite à domicile des services sociaux communaux ou des associations locales distributrices.

La République tchèque représente le deuxième cas de figure, avec des critères de sélection plus souples, l'État ayant confié aux organisations partenaires le soin de sélectionner les bénéficiaires du FEAD. De plus, afin d'éviter leur stigmatisation et pour s'adapter aux publics très précaires (sans-abri, etc.), les autorités n'imposent pas aux associations de tenir un registre des bénéficiaires. Les associations doivent seulement veiller à ce que la personne soit réellement dans le besoin, mais les travailleurs sociaux ont toute latitude pour évaluer ce « besoin » comme ils l'entendent.

Enfin, la Finlande fait figure d'exception, en ne limitant pas l'accès aux denrées du FEAD : toute personne qui se présente à une distribution organisée par une association partenaire du programme peut recevoir des denrées. Par conséquent, l'autorité de gestion finlandaise n'est pas en mesure de connaître précisément les quantités distribuées selon le profil socio-économique des receveurs. Elle procède seulement à des estimations.

3.6. Le FEAD conçu comme un système autonome, déconnecté des autres sources d'approvisionnement

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 du choix des denrées. Guidé par l'objectif d'obtenir des quantités importantes de produits de base, le fonds européen représente un socle qui se cumule avec d'autres sources d'approvisionnement, ces dernières fournissant des produits complémentaires des denrées du FEAD (au sens de l'équilibre alimentaire), mais sans que cette complémentarité ne soit spécifiquement recherchée.

Ainsi, 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, cela notamment pour en faciliter la traçabilité. En Espagne, par exemple, les organismes partenaires qualifient le fonds de « *système étanche* ». Cela se traduit concrètement par des modalités de distribution distinctes pour les denrées FEAD et hors FEAD.

3.7. L'Allemagne : une aide alimentaire déployée hors FEAD

En Allemagne, les pouvoirs publics ont fait le choix de ne pas conduire de politique d'aide alimentaire coordonnée et déclinée sur le territoire national. Cette option, déjà en vigueur lors du PEAD, est motivée par plusieurs facteurs :

- 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 ;
- le FEAD, en se rapprochant de la logique des Fonds structurels, 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 ;
- 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 de produits alimentaires non consommés sont importants.

En Allemagne, l'aide alimentaire est donc étroitement associée à l'enjeu de lutte contre le gaspillage alimentaire. Il y a possibilité d'engager localement des opérations de ramasse et de collecte, ou de percevoir des dons, seules sources d'approvisionnement en l'absence de politiques d'achats ou de fonds publics dédiés à cette aide. La ramasse est pensée par les acteurs comme un outil cohérent, qui permet de redistribuer aux plus démunis les denrées autrement détruites et gaspillées, qui retrouvent ainsi une « fonction sociale ». 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.

Pour les associations interviewées, la mise en place d'une aide alimentaire fondée uniquement sur la ramasse requiert cependant des moyens humains et un outillage spécifiques, ainsi que des compétences particulières de la part des structures distributrices :

- démarcher et convaincre les entreprises afin de structurer un réseau partenarial local : les associations distributrices s'emploient d'abord à développer le partenariat avec les commerçants ou gérants de supermarchés, l'objectif étant de convaincre les potentiels donateurs sur le territoire ;
- s'organiser en interne pour mettre en place un planning de ramasse régulier établi avec les donateurs, développer un système efficient et professionnel, avec une logistique adaptée ;
- lier ramasse et distribution, afin de minimiser les espaces de stockage, qui engendrent des coûts fixes importants : la distribution a donc lieu directement après le recueil des denrées.

4. Enseignements et pistes de réflexion pour l'évolution du système français

4.1. Des stratégies ancrées dans des contextes nationaux singuliers

Notre comparaison internationale montre que les autorités publiques des pays enquêtés ont des conceptions différentes de leur rôle dans l'alimentation des ménages démunis, qu'il s'agisse de subvenir aux besoins alimentaires des plus défavorisés ou de promouvoir, voire de garantir, une diversité et un équilibre alimentaire. L'Espagne et l'Italie sont emblématiques d'une stratégie visant à optimiser l'impact quantitatif du FEAD auprès des bénéficiaires, en leur proposant des produits de base, nourrissants et en grande quantité. En revanche, la Belgique et la France ont un objectif de diversité alimentaire et souhaitent proposer aux ménages une alimentation variée.

La comparaison souligne également les différences entre pays, quant à l'histoire de l'aide alimentaire et à l'organisation des réseaux d'acteurs intervenant dans ce champ. 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. En Finlande et en République tchèque, par exemple, la notion de « politique publique de l'aide alimentaire » semble relativement récente et les réseaux associatifs sont en cours de structuration.

D'autres éléments sont importants à prendre en compte dans l'analyse des stratégies déployées dans les différents pays, y compris la France. En premier lieu, on notera que les options choisies renvoient souvent à des « présupposés » concernant les attentes des bénéficiaires. Elles ne répondent pas à une demande objectivée mais plutôt à un ensemble de représentations ou de normes quant aux besoins et pratiques alimentaires des ménages précaires. De plus, les impacts de ces différentes stratégies sur les bénéficiaires restent difficiles à mesurer. Ces derniers ont des profils hétérogènes et des capacités d'approvisionnement variables, qui les rendent diversement sensibles aux choix politiques de tel ou tel pays¹⁸.

Les stratégies nationales influent en revanche sur la façon dont le fonds est mis en œuvre. En Italie et en Espagne, la logique consiste à adapter les produits choisis aux conditions spécifiques de gestion d'un fonds européen et aux ressources des associations locales. Pour minimiser les contraintes logistiques et simplifier la mise en œuvre du FEAD, ces pays choisissent un nombre restreint de denrées, peu élaborées et faciles à conserver.

En France et en Belgique, la logique consiste à adapter le FEAD aux priorités de la politique d'aide alimentaire nationale et au réseau d'acteurs en présence. Le choix de denrées diversifiées et qualitatives impose des contraintes logistiques spécifiques, à l'instar des surgelés, particularité de la liste française. Il en résulte des coûts de gestion plus élevés, une complexité réelle dans la mise en œuvre du fonds et un effort d'adaptation important, tant des services de l'État que des associations locales.

18. À noter cependant qu'une enquête à mi-parcours est prévue par le règlement du FEAD. Elle apportera des informations sur les impacts du fonds sur les bénéficiaires de l'aide alimentaire : <http://ext-jur.franceagrimer.fr/Juridique/reg2016-594-enquete-prg-fead.pdf>.

4.2 Axes d'évolution du dispositif français

L'analyse comparée avait pour objectif d'alimenter une réflexion sur les pistes d'évolution du système français, en décalant le regard habituellement porté sur notre dispositif national et en s'inspirant d'initiatives intéressantes de nos voisins.

Premièrement, la comparaison montre que l'efficacité opérationnelle du programme peut être améliorée, en limitant les coûts de gestion et en optimisant l'utilisation des fonds alloués. Concernant les processus de passation des marchés et les aspects logistiques, plusieurs pistes sont envisageables :

- a) Professionnaliser le contenu des fiches techniques des produits pour faciliter les contrôles : inclure dans les fiches techniques des critères relatifs à la composition des produits ; n'inclure dans ces critères que ceux qui correspondent à des produits existant sur le marché ; acheter des produits déjà codifiés par des guides de bonnes pratiques professionnelles ; privilégier des fournisseurs disposant d'une certification de leur *process* qualité.
- b) Réduire le nombre de lots dans la passation des marchés publics du FEAD : allouer les marchés par produit et non plus par produit et par association ; pour les produits achetés en grande quantité et dont les lots seraient donc peu concurrentiels, on pourrait s'inspirer de deux systèmes en vigueur dans d'autres pays européens : donner aux soumissionnaires la possibilité de ne répondre qu'à une partie du lot, au minimum un tiers (modèle espagnol) ; pour un même produit, allouer par macro-région (modèle italien).
- c) Envisager la passation de marchés pluriannuels.
- d) Réduire les coûts logistiques induits par un nombre important de points de livraison : homogénéiser le nombre de points de livraison entre têtes de réseaux ; diminuer le nombre de points de livraison des associations ; faire appel à un prestataire pour assurer la livraison des denrées aux points « secondaires » des associations.

En deuxième lieu, la comparaison invite à réinterroger la stratégie française, et surtout à la clarifier et étayer afin de consolider le pilotage du programme, de garantir son adéquation aux besoins des bénéficiaires et le respect du cadre établi par la Commission européenne. Tout en prenant en compte le contexte et l'histoire singulière de l'aide alimentaire en France, ainsi que les principes affichés par les politiques de santé publique, il s'agirait de réévaluer de quelle façon peuvent être combinés les objectifs de diversité, de quantité et de qualité des denrées distribuées dans le cadre de l'aide alimentaire, le tout au regard des besoins et des attentes des ménages. La connaissance de ces besoins, en France comme dans les autres pays, reste seulement fondée sur les remontées de terrain des associations locales.

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 alimentaires. FranceAgriMer dispose d'une expertise sur les cours des matières premières agricoles produites en France, mais pas sur celles produites hors de France, ni sur les achats. Une meilleure connaissance des marchés serait importante pour statuer sur les produits les plus avantageux (coûts) et optimiser les quantités obtenues.

À cet égard, plusieurs pistes sont à envisager :

- a) Affiner la connaissance des besoins des bénéficiaires à travers l'enquête européenne à mi-parcours : intégrer des questions sur ce point dans le questionnaire adressé aux bénéficiaires finaux du FEAD, dont la Commission européenne a chargé les États membres, plutôt que de réaliser une enquête spécifique nécessitant des moyens humains et financiers conséquents.
- b) Aider l'ensemble des parties prenantes de l'aide alimentaire à construire une expertise partagée des filières agroalimentaires afin d'optimiser les achats publics : confier une étude à un prestataire pour ce faire ; mobiliser d'autres expertises publiques.

Conclusion

L'étude que nous avons réalisée sur la mise en œuvre du FEAD, en France et dans d'autres pays européens, centrée sur le processus allant du choix des denrées commandées à leur livraison aux bénéficiaires, met en exergue, en France, l'existence d'un réseau d'acteurs associatifs progressivement constitué depuis une trentaine d'années, qui maille finement le territoire, et dispose d'une expertise et de ressources humaines et matérielles importantes. L'analyse montre une volonté, partagée par les acteurs institutionnels et associatifs français, de proposer un choix équilibré de denrées afin de promouvoir une alimentation saine. Elle souligne aussi les limites de cette volonté, notamment au plan de la gestion technique et opérationnelle du fonds, vraiment complexe et dont l'efficacité pourrait être meilleure, malgré les simplifications intervenues depuis son lancement.

La comparaison internationale souligne les différences existant entre pays, en particulier quant au rôle attribué à l'aide alimentaire et au FEAD dans l'alimentation des ménages cibles, en lien avec les contextes nationaux et leurs représentations spécifiques des besoins de ces publics. Alors que certains pays promeuvent le FEAD comme complément « de survie » pour des bénéficiaires supposés avoir besoin de produits de base, d'autres, à l'instar de la France, le conçoivent comme support d'une offre équilibrée et diversifiée. Cependant, quelles que soient leurs conceptions de l'aide alimentaire, les autres pays enquêtés privilégient une mise en œuvre simplifiée du fonds (aspects techniques et administratifs), afin de respecter la réglementation européenne et d'éviter les pénalités financières. Quant à l'enquête réalisée en Allemagne, elle invite à décentrer le regard en montrant que l'aide alimentaire peut reposer entièrement sur la récupération de denrées, dans un souci de lutte contre le gaspillage alimentaire.

La principale limite de l'étude réside dans l'impossibilité d'évaluer la pertinence des différents choix nationaux opérés, en matière de denrées, au regard des besoins des bénéficiaires finaux, du fait d'une connaissance peu précise de ces besoins et de leur variabilité selon les profils des ménages, leurs pratiques alimentaires, leurs capacités d'approvisionnement en dehors de l'aide alimentaire, etc.

Malgré cette limite, l'étude prolonge et approfondit un mouvement de réflexion institutionnelle et inter-associative sur l'aide alimentaire, visant à questionner son sens et ses pratiques. Elle a en particulier permis aux différentes parties prenantes de mieux comprendre les contraintes respectives de leurs partenaires, qu'il s'agisse d'obligations liées à la gestion très réglementée des fonds européens, à la difficulté d'approvisionner des structures de distribution locales ou à la nécessité de répondre à des publics hétérogènes.

Annexe 1 - Comparatif de trois listes de denrées FEAD (programmes 2016)

	France	Belgique	Italie
Produits laitiers	Emmental	Lait demi-écrémé	Lait
	Fromage fondu	Fromage fondu à tartiner	Fromages AOP (2 types pour le Nord/2 types pour le Sud)
	Lait demi-écrémé UHT		
	Lait concentré sucré		
Viandes, œufs, poissons et fruits de mer	Escalope surgelée de dinde	Maquereaux à l'huile d'olive	
	Steak haché surgelé de bœuf 15 % de matières grasses	Salade de riz au thon	
	Côte de porc avec os 200 g	Poulet en sauce	
	Cuisse de poulet 180 g		
	Filet de poisson blanc surgelé		
	Thon entier listao au naturel		
	Sardine à l'huile 120 g		
Farine, pain, pommes de terre, riz et autres produits riches en amidon	Farine type 65	Pâtes : 2 types (penne et farfalle)	Légumes secs en boîte
	Graine de couscous calibre moyen	Semoule / couscous	Pâtes alimentaires
	Pâtes Torti	Pétales de blé au chocolat	Riz
	Riz long étuvé	Farine de blé	Farine
	Sucre en morceaux n° 4	Sucre blanc de betterave ou de canne	
	Sucre en poudre	Riz	
Fruits et légumes	Haricots verts très fins	Pois chiches en conserve	Pulpe de tomate en boîte
	Petits pois très fins / carottes	Tomates pelées concassées en cubes	Confiture de fruits
	Purée de pommes de terre en flocons	Haricots verts entiers très fins en conserves	
	Lentilles cuisinées (carottes oignons, etc.)	Mousseline de pommes	
	Mouliné de légumes variés déshydraté	Macédoine de légumes	
	Taboulé aux tomates	Soupe de tomates - légumes au bouillon de légumes	
	Ratatouille		
	Compote de pommes-bananes sans sucre ajouté		
	Demi-paires au sirop		
	Ananas au sirop léger		
Plats cuisinés, autres denrées alimentaires	Émincé de poulet au curry	Confiture extra aux fraises	
	Quiche lorraine	Chocolat noir issu du commerce équitable	
	Poisson blanc à la bordelaise et son riz	Biscuits secs « petit beurre »	
	Lasagnes pur bœuf		
	Crème dessert chocolat		
	Crème dessert vanille		
	Gâteau de semoule avec raisins, nappage caramel		
	Chocolat noir 65 %		
	Galettes type « palets breton »		
	Céréales petit déjeuner riz et blé complet		
	Chocolat en poudre petit déjeuner		
	Café moulu (50 % arabica - 50 % robusta)		
Graisses, huiles	Beurre doux congelé	Huile d'olive	Huile végétale
	Beurre doux frais		
	Huile de tournesol		

Annexe 2 - Monographie d'un des pays enquêtés : l'Espagne

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 chargé 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. À 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), chargée de la gestion des mesures d'accompagnement qui doivent être mises en œuvre par les OP, avec l'équivalent budgétaire de 5 % du volume d'achat des denrées.

Le territoire espagnol est subdivisé en 50 provinces, 2 villes autonomes et 17 communautés autonomes regroupant une ou plusieurs provinces. Pour respecter l'engagement portant sur l'accompagnement des publics, chaque province¹⁹ avait rédigé, sous pilotage du MSSSI, une fiche d'information résumant tous les services sociaux (institutionnels et associatifs) mobilisables sur le territoire, donnée aux bénéficiaires du FEAD lors de chaque distribution. À 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.

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.

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

Les 2 associations têtes de réseau sont, depuis 2014, la Fédération espagnole des banques alimentaires (FESBAL) et la Croix-Rouge Espagnole (CRE). Elles pilotent, pour le programme 2016, un réseau de 6 120 associations locales habilitées à distribuer les denrées aux bénéficiaires, sous forme de colis (pour 80 % d'entre elles) ou sous forme de repas chauds préparés.

Instances de gouvernance du dispositif

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 agroalimentaire 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

Tableau 1 - Évolution de la liste espagnole de denrées en 2015, 2016 et 2017

	Produits 2015	Produits 2016	Produits 2017
Produits laitiers	Lait infantile en poudre	Lait infantile en poudre	Lait infantile en poudre
	Lait entier UHT	Lait entier UHT	Lait entier UHT
Viandes, œufs, poissons et fruits de mer	Thon en boîte	Thon en boîte	Thon en boîte
Farine, pain, pommes de terre, riz et autres produits riches en amidon	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		
Fruits et légumes	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
Plats cuisinés, autres denrées alimentaires	Pots pour bébés	Pots pour bébés	Pots pour bébés (2 sortes : aux fruits et au poulet)
			Cacao soluble
Graisses, huiles	Huile d'olive	Huile d'olive	Huile d'olive

Source : FORS-Recherche sociale

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

Élaboration de la liste de produits FEAD

La liste des denrées est établie de manière partenariale lors de réunions régulières. Si un changement 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 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 structures 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 FEAGA. 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.

Les autorités ont récemment engagé une réflexion en vue d'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'infrastructures 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 référence 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 déjà exister.

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 *a 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 (une seule était portugaise). En moyenne, 4 offres ont été reçues pour chaque lot (tableau 2).

Suivi des marchés et des livraisons

La totalité des produits est distribuée par les deux organisations partenaires. Elles 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.

Tableau 2 - Produits achetés en 2016, quantités et valeur des lots

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.

Source : FORS-Recherche sociale

Les livraisons sont effectuées en 3 tranches : mai et septembre de l'année N, février de l'année N + 1. À chaque phase, les entreprises attributaires livrent les associations en une fois, sur 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 des livraisons pour les entreprises attributaires. Les entreprises sont payées à chaque phase de distribution.

Le système des livraisons en 3 phases résulte d'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, dans certains cas cédés ou prêtés par des administrations publiques ou associations qui en sont propriétaires. Un système de livraisons concentrées dans le temps permet donc de réduire le temps de location de ces espaces. Trois phases ont néanmoins été maintenues pour éviter la réception de trop grandes quantités de produits en même temps. A été également prise en compte l'impossibilité de stocker des denrées pendant la période estivale, trop chaude. La première phase de livraison a donc été avancée de juin à mai, pour laisser le temps aux associations d'écouler 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 qu'elles communiquent, et en prenant en compte le pourcentage 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, car ces associations sont en général plus petites que celles du réseau de la Croix-Rouge, et parce

qu'elles disposent de leurs propres entrepôts. Les associations affiliées à la 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'État. Le FEGA établit un plan de contrôles annuel. 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, pour 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 lors de la dernière phase de livraison). Des analyses de laboratoire sont ensuite effectuées pour vérifier que le produit est conforme aux critères techniques énoncés dans l'appel d'offres.

Si le produit n'est pas conforme, une deuxième analyse contradictoire est réalisée, et si celle-ci confirme la non-conformité, l'entreprise subit des pénalités (remplacement des quantités, pénalités financières, etc.). Les cas de non-conformité ont été rares jusqu'à présent, et les autorités n'ont jamais dû 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 (informations données par des associations ou des bénéficiaires, par exemple), des contrôles supplémentaires 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 FEGA et par les associations têtes de réseau. Le FEGA 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 FEGA (ce qui équivaut, en 2016, à 339 associations).

De leur côté, les têtes de réseau au niveau provincial doivent contrôler chaque année au moins 40 % de leurs associations affiliées si elles en ont plus de 100 (au moins 40 % si ce nombre est compris entre 40 et 100, et toutes pour celles qui en ont 40 ou moins). Ces contrôles doivent obligatoirement concerner :

- 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 ;
- celles qui n'ont pas souhaité participer à certaines phases de distribution ;
- dans le cas de la Croix-Rouge, une entité locale Croix-Rouge.

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, etc.) et de distribution (gratuité, etc.) des denrées.

À 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 » par rapport aux éventuelles distributions d'autres produits alimentaires.

Si les associations rencontrent des difficultés pour écouler un produit sur 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 accéder au 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. Elles ne peuvent dépanner les bénéficiaires sans « rapport social » qu'avec des produits non issus du FEAD.

En revanche, pour les associations distribuant 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

Annexe 4 - Bibliographie sélective

- César C., 2007, 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 :
<http://www.ladocumentationfrancaise.fr/rapports-publics/074000728/>
- Conseil national de l'alimentation, 2012, *Aide alimentaire et accès à l'alimentation des populations démunies en France* :
https://www.cna-alimentation.fr/v2/wp-content/uploads/2017/03/CNA_Avis72.pdf
- Cour de justice de l'Union européenne, arrêt du tribunal (cinquième chambre) du 13 avril 2011, République fédérale d'Allemagne contre Commission européenne, affaire T-576/08, recueil de la jurisprudence 2011 II-01578 :
http://ec.europa.eu/dgs/legal_service/arrets/08t576_en.pdf
- Cour des comptes européenne, 2009, *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 :
<https://www.eca.europa.eu/fr/pages/NewsItem.aspx?nid=490>
- Cour des comptes française, 2016, *La réforme des organismes payeurs des aides agricoles : une stratégie à définir, des économies à rechercher. Rapport public annuel 2016*, Paris :
<https://www.ccomptes.fr/sites/default/files/EzPublish/10-reforme-organismes-payeurs-aides-agricoles-RPA2016-Tome-2.pdf>
- FORS Recherche Sociale, 2016, *Étude sur les modalités de distribution de l'aide alimentaire et l'accompagnement aux personnes proposé dans ce cadre*, rapport pour la Direction générale de la cohésion sociale (DGCS) :
http://solidarites-sante.gouv.fr/IMG/pdf/rapport_final_dgcs_vf_201611.pdf
- FORS Recherche Sociale, 2015, *Inégalités sociales et alimentation : besoins et attentes des personnes en situation d'insécurité alimentaire*, rapport pour le ministère de l'Agriculture, de l'Agroalimentaire et de la Forêt et pour FranceAgriMer :
<http://agriculture.gouv.fr/inegalites-sociales-et-alimentation>
- Inspection générale des affaires sociales (IGAS), Conseil général de l'alimentation, de l'agriculture et des espaces ruraux (CGAAER), 2014, *Évaluation ex ante du programme opérationnel 2014-2020 pour la mise en œuvre du Fonds européen d'aide aux plus démunis (FEAD)* :
<http://www.igas.gouv.fr/spip.php?article439>
- IPSOS, FFBA, 2012, *Étude nationale sur le profil des bénéficiaires de l'aide alimentaire auprès des CCAS et partenaires : rapport d'analyses du volet quantitatif « Bénéficiaires »* :
https://www.banquealimentaire.org/sites/default/files/rapport_ipsos_ffba_volet_beneficiaires_media.pdf

Ministère des Affaires sociales et de la Santé, Institut de veille sanitaire, Institut national de prévention et d'éducation pour la santé, ORS Île-de-France, 2013, *Alimentation et état nutritionnel des bénéficiaires de l'aide alimentaire : Étude Abena 2011-2012 et évolutions depuis 2004-2005* :

<http://www.mangerbouger.fr/pro/IMG/pdf/2013-abena2-rapport.pdf>

République française, circulaire du 14 février 2012 relative au Guide de bonnes pratiques en matière de marchés publics, deuxième partie, journal officiel n° 0039 du 15 février 2012, page 2600 :

https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do;jsessionid=C10C088E5BD85AFE1A770F6EFDBA864C.tpdila14v_1?cidTexte=JORFTEXT000025364925&dateTexte=29990101

UNCCAS, 2014, *Baromètre de l'action sociale locale 2014 : l'évolution de la précarité telle qu'elle est perçue par les CCAS* :

<https://www.unccas.org/barometre-de-l-action-sociale-locale-2014-l-evolution-de-la-precarite-telle-qu-elle-est-percue#.Wp-mT4Vvv5I>

Union européenne, règlement UE n° 223/2014 du 11 mars 2014 relatif au Fonds européen d'aide aux plus démunis, journal officiel de l'Union européenne, L 72 du 12.3.2014, p. 1-41, en ligne sur EU Lex :

<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=CELEX%3A32014R0223>

Union européenne, directive 2014/24/UE du Parlement européen et du Conseil du 26 février 2014 sur la passation des marchés publics et abrogeant la directive 2004/18/CE, journal officiel de l'Union européenne, L 94 du 28.3.2014, p. 65-242, en ligne sur EU Lex :

<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=celex%3A32014L0024>

Union européenne, 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) n° 223/2014 du Parlement européen et du Conseil, journal officiel de l'Union européenne, L 103 du 19.4.2016, p. 13-21, en ligne sur EU Lex :

http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/ELI/?eliuri=eli%3Areg_impl%3A2016%3A594%3Aoj

Union européenne, Programmes opérationnels du FEAD 2014-2020 de tous les pays enquêtés.

Union européenne, Rapports annuels d'exécution du FEAD 2014-2020 de tous les pays enquêtés.

Derniers rapports annuels d'activités des quatre réseaux associatifs partenaires de l'étude : FFBA, Secours populaire, Restos du Cœur, Croix-Rouge française (disponibles sur leurs sites internet).

Recommandations aux auteurs

● Format

Les manuscrits sont présentés sous format Word ou Writer en police de taille 12. Ils ne dépassent pas 50 000 signes espaces inclus, y compris tableaux, graphiques, bibliographie et annexes.

Sur la première page du manuscrit doivent figurer :

- le titre de l'article ;
- le(s) nom(s) de(s) auteur(s) et leur(s) institution(s) ;
- le résumé de l'article (800 signes espaces compris) en français et en anglais ;
- trois à six mots-clés en français et en anglais.

Toutes les sources des chiffres cités doivent être précisées. Les sigles doivent être explicités. Lorsque l'article s'appuie sur une enquête, des traitements de données, etc., un encadré présentant la méthodologie est souhaité. Pour une meilleure lisibilité, les notes de bas de page doivent être limitées en nombre et en longueur.

Les références bibliographiques sont présentées ainsi :

- a** - Dans le texte ou les notes, chaque référence citée est constituée du nom de l'auteur et de l'année de publication entre parenthèses, renvoyant à la bibliographie en fin d'article. Par exemple : (Griffon, 2004).
- b** - À la fin de l'article, les références sont classées par ordre alphabétique d'auteurs et présentées selon les normes suivantes :
 - pour un ouvrage : nom de l'auteur, initiale du prénom, année, *Titre d'ouvrage*, ville, maison d'édition ;
 - pour un article : nom de l'auteur, initiale du prénom, année, « Titre d'article », *Revue*, n° de parution, mois, pages.

Seules les références explicitement citées ou mobilisées dans l'article sont reprises en fin d'article.

● Compléments pour mise en ligne de l'article

Dans la perspective de la publication de l'article sur le site internet du CEP et toujours selon leur convenance, les auteurs sont par ailleurs invités à :

- adresser le lien vers leur(es) page(s) personnelle(s) à caractère « institutionnelle(s) » s'ils en disposent et s'ils souhaitent la(les) communiquer ;
- communiquer une liste de références bibliographiques de leur choix utiles pour, contextualiser, compléter ou approfondir l'article proposé ;
- proposer une liste de lien vers des sites Internet pertinents pour se renseigner sur le sujet traité ;
- proposer, le cas échéant, des annexes complémentaires ou des développements utiles mais non essentiels (précisions méthodologiques, exemples, etc.) rédigés dans la phase de préparation de l'article mais qui n'ont pas vocation à intégrer la version livrée, limitée à 50 000 caractères. Ces compléments, s'ils sont publiables, viendront enrichir la version Internet de l'article.

● Procédure

Tout texte soumis est lu par au moins 3 membres du comité de rédaction. Deux fiches de lecture rédigées par un des membres du comité de rédaction et par un expert extérieur sont transmises aux auteurs. La décision de publication est prise collectivement par le comité de rédaction. Tout refus est argumenté.

Les manuscrits sont à envoyer, en version électronique uniquement, à :

- Bruno Héroult, rédacteur en chef : bruno.herault@agriculture.gouv.fr

● Droits

En contrepartie de la publication, l'auteur cède à la revue *Notes et Études Socio-Économiques*, à titre exclusif, les droits de propriété pour le monde entier, en tous formats et sur tous supports, et notamment pour une diffusion, en l'état, adaptée ou traduite. À la condition qu'il demande l'accord préalable à la revue *Notes et Études Socio-Économiques*, l'auteur peut publier son article dans un livre dont il est l'auteur ou auquel il contribue à la condition de citer la source de première publication, c'est-à-dire la revue *Notes et Études Socio-Économiques*.

Notes et études socio-économiques

Tous les articles de *Notes et Études Socio-Économiques* sont téléchargeables gratuitement sur :
<http://agriculture.gouv.fr/centre-d-etudes-et-de-prospective>

- Rubrique **Publications du CEP > Notes et études socio-économiques**

<http://www.agreste.agriculture.gouv.fr>

- Rubrique **Publications > Notes et études socio-économiques**

Abonnement à l'alerte électronique en envoyant un message à l'adresse :
florent.bidaud@agriculture.gouv.fr avec le sujet « **abonnement** »

Renseignements et diffusion :

Service de la Statistique et de la Prospective
Centre d'Études et de Prospective
3 rue Barbet de Jouy
75349 Paris 07 SP

Vente au numéro : agreste-ventes@agriculture.gouv.fr

Abonnement : tél. 01.49.55.85.72