

Programme Opérationnel National FSE+ « marchés centralisés d'achat de denrées » consacré à l'objectif spécifique 11 « lutter contre la privation matérielle : apporter aux personnes les plus démunies une aide alimentaire assortie de mesures d'accompagnement »

Version 2 du 17 novembre 2020, soumise à consultation publique

Table des matières

1.	Stratégie du programme : principaux défis et lignes d'action	2
1.1.	La situation française en matière d'inégalités est une des moins défavorables de l'Union européenne mais cela ne doit pas masquer des difficultés persistantes	2
1.2.	Le programme s'inscrit dans un cadre national de l'aide matérielle et alimentaire profondément renouvelé qui conforte la place des associations et met l'accent sur la transition écologique.....	2
1.3.	En France, la lutte contre la précarité alimentaire relève d'une large gamme d'actions complémentaires, issues d'initiatives locales et nationales	3
2.	Priorité : objectif spécifique « lutter contre la privation matérielle »	4
2.1.	Le dispositif centralisé d'achat et de distribution de denrées alimentaires sera reconduit	4
2.2.	En outre, les territoires ultrapériphériques bénéficieront de dispositifs sur-mesure.....	5
2.3.	Enfin, des actions incluant de l'aide alimentaire ou matérielle pourront être éligibles sur l'ensemble du territoire	5
2.4.	Critères de sélection des opérations.....	5
2.4.1.	Les denrées seront sélectionnées et/ou distribuées en tenant compte notamment de critères environnementaux.....	5
2.4.2.	Les denrées seront distribuées par des associations habilitées avec lesquelles une convention aura été signée	5
3.	Plan de financement.....	6
4.	Autorités responsables du programme.....	6
5.	Partenariats.....	6
6.	Communication et visibilité.....	6

1. STRATÉGIE DU PROGRAMME : PRINCIPAUX DÉFIS ET LIGNES D’ACTION

1.1. La situation française en matière d’inégalités est une des moins défavorables de l’Union européenne mais cela ne doit pas masquer des difficultés persistantes

La France partage le constat formulé par la commission européenne dans le rapport-pays sur la France rédigé dans le cadre du « Semestre européen 2019 »¹ selon lequel, « *s’agissant du risque de pauvreté ou d’exclusion sociale, la France fait mieux que la moyenne.* » Le rapport constate que la politique de la France est reconnue pour son efficacité et en particulier pour son système de protection sociale qui donne de bons résultats. Le rapport indique ainsi que la proportion de personnes exposées au risque de pauvreté ou d’exclusion sociale a atteint en 2017 un niveau historiquement bas à 17,1 %, nettement inférieur à la moyenne de l’Union européenne (22,4 %).

Toutefois, la France reconnaît avec la Commission européenne que l’amélioration est loin de profiter à tous : certains groupes se heurtent à des difficultés spécifiques (par exemple les parents isolés avec des enfants à charge, les jeunes ou les personnes issues de l’immigration) et la récente crise sanitaire a révélé la fragilité de populations jusque-là plus ou moins épargnées.

La France mène une politique interministérielle de lutte contre la précarité alimentaire, qui prévoit des actions au sein du programme national pour l’alimentation, du programme national nutrition santé et de la stratégie de prévention et de lutte contre la pauvreté².

1.2. Le programme s’inscrit dans un cadre national de l’aide matérielle et alimentaire profondément renouvelé qui conforte la place des associations et met l’accent sur la transition écologique

Pauvreté et Précarité alimentaire sont largement corrélées. Les États généraux de l’alimentation organisés en France en 2017 ont mis en évidence le fait que la lutte contre la précarité alimentaire soulève des questions d’identité, de lien social et familial, de culture, de plaisir, de santé, etc. Elle ne peut donc se limiter à la couverture des besoins nutritionnels. Au-delà de l’urgence à satisfaire le besoin vital et de l’importance de compléter ou équilibrer le panier alimentaire, l’aide alimentaire doit être un levier d’insertion sociale et professionnelle et s’inscrire dans un objectif de durabilité. Il s’agit donc d’un enjeu multidimensionnel.

La réflexion a débouché sur la loi « Agriculture et alimentation » du 30 octobre 2018 (loi « Égalim »).

En transférant les dispositions législatives relatives à l’aide alimentaire du code rural et de la pêche maritime vers le code de l’action sociale, la loi a consacré l’idée que la politique d’aide alimentaire est une composante de la politique de lutte contre la pauvreté.

La loi a également incité à organiser la lutte contre la précarité alimentaire dans un cadre compatible avec la transition écologique, en organisant par exemple la lutte contre le gaspillage alimentaire ou en développant les circuits courts. Les initiatives allant dans ce sens et portées par les territoires pourront être soutenues et encouragées par le FSE+ dans le cadre de l’objectif 10 « *promouvoir l’intégration sociale des personnes exposées au risque de pauvreté ou d’exclusion sociale, y compris les plus démunis et les enfants* ».

Elle a enfin formalisé les missions des associations d’aide alimentaire. Elle rappelle l’importante contribution des bénévoles, qui apportent leur bonne connaissance des publics, des acteurs sociaux et des territoires.

¹Semestre européen 2019 : évaluation des progrès accomplis dans les réformes structurelles, la prévention et la correction des déséquilibres macroéconomiques, et résultats des bilans approfondis au titre du règlement (UE) n°1176/2011. {COM(2019) 150 final}

² Cf. <https://www.gouvernement.fr/action/strategie-de-prevention-et-de-lutte-contre-la-pauvrete>

1.3. En France, la lutte contre la précarité alimentaire relève d'une large gamme d'actions complémentaires, issues d'initiatives locales et nationales

La France mobilise plusieurs types de leviers pour lutter contre la précarité alimentaire :

- elle soutient des projets visant à faciliter l'accès à l'alimentation, à améliorer la qualité de l'alimentation, à émanciper les personnes... ;
- elle aide des territoires à besoins spécifiques (par exemple certains territoires ultramarins ou des communes fragiles) ;
- elle aide des populations à besoins spécifiques (les personnes migrantes...) ;

Cette politique se décline en actions cohérentes et complémentaires tendant toutes à favoriser l'accès à une alimentation de qualité et à développer les capacités des personnes les plus démunies à agir par elles-mêmes. Ainsi, la France :

- soutient des actions spécifiques de distribution de denrées apportant une contribution nutritive particulière (fruits et légumes, produits de la mer...) ;
- soutient des projets d'accès à l'alimentation innovants tendant à diffuser de bonnes pratiques ou à vocation nationale ou territoriale et répondant à des enjeux agro-alimentaires, environnementaux et sociaux ; ces projets sont sélectionnés au terme d'un appel à projets annuel lancé dans le cadre du programme national de l'alimentation porté par le ministère des Solidarités et de la Santé, le ministère de l'Agriculture et l'agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie).
- participe à la distribution de chèques d'accompagnement personnalisés ;
- soutient des communes fragiles pour instaurer une tarification sociale des cantines scolaires ou pour offrir des petits déjeuners à l'école ;
- soutient les associations nationales dans leur travail d'animation de réseau et demande à ses services déconcentrés de soutenir les acteurs locaux en fonction des besoins de leur territoire ;
- participe à la formation des bénévoles des associations nationales ;
- soutient le réseau des épiceries sociales en subventionnant l'achat de denrées, ce qui contribue à aider un public spécifique moins enclin à solliciter une aide alimentaire gratuite (il convient de noter que cette action n'est pas cofinancée par des crédits européens car les denrées, même si elles sont vendues à prix modiques, ne sont pas mise à disposition gratuitement) ;
- achète des denrées alimentaires, mises à disposition d'associations afin qu'elles les distribuent aux plus démunis.

Cette dernière action est l'objet du présent programme opérationnel. Il s'agit d'une action nationale, essentiellement assurée par des réseaux associatifs d'envergure nationale et relayée par des associations locales. Le cofinancement par des crédits européens est une de ses caractéristiques essentielles, qui permet une programmation pluriannuelle garantissant dans la durée la livraison de volumes importants de denrées de base, constituant un « socle » pour les associations. Ces dernières peuvent ensuite compléter par d'autres sources d'approvisionnements (notamment les dons d'acteurs économiques locaux).

L'aide alimentaire a vocation à être un point d'entrée dans les dispositifs de lutte contre l'exclusion, à travers des actions participatives et des actions d'insertion sociale.

Tableau 1		
Objectif stratégique	Objectif stratégique ou priorité spécifique	Justification (synthèse)
4 “une Europe plus sociale mettant en œuvre le socle européen des droits sociaux”	Priorité article 4)-1-xi) du règlement FSE+ : « Lutter contre la privation matérielle en apportant une aide alimentaire et/ou une assistance matérielle aux personnes les plus démunies, y compris en prenant des mesures d’accompagnement »	La France lutte contre la précarité alimentaire en permettant à des associations nationalement habilitées de distribuer des denrées aux plus démunis. Ce dispositif permet de bénéficier d’importantes économies d’échelles et garantit une mise en œuvre cohérente pour un volume important de denrées, par exemple en matière d’équilibre nutritionnel ou de publics aidés. Le cofinancement par des crédits européens est une caractéristique essentielle du dispositif car il permet une programmation pluriannuelle des crédits, garantissant ainsi dans la durée la livraison de volumes importants de denrées de base. Ces denrées constituent un « socle » pour les associations qui peuvent ensuite le compléter notamment par des achats sur fonds propres adaptés à la variabilité des situations locales et à leurs propres modalités de financement.

2. PRIORITÉ : OBJECTIF SPÉCIFIQUE « LUTTER CONTRE LA PRIVATION MATÉRIELLE »

2.1. Le dispositif centralisé d’achat et de distribution de denrées alimentaires sera reconduit

Le dispositif centralisé d’achat de denrées alimentaires, issu historiquement du PEAD puis du FEAD (2014-2020), sera reconduit. Les denrées achetées seront distribuées par l’intermédiaire d’organismes partenaires (associations habilitées au niveau national essentiellement) qui assureront, directement ou par l’intermédiaire d’autres associations, la distribution et l’accompagnement des bénéficiaires finaux. **[projet] La programmation annuelle des livraisons de denrées alimentaires sera toutefois remplacée par un dispositif plus souple, permettant aux associations de moduler les quantités demandées.**

Les publics visés sont les personnes en situation d’urgence sociale ou de dépendance sociale et financière. Les critères d’éligibilité sont d’abord élaborés par les associations habilitées au niveau national avant d’être analysés par l’autorité de gestion à l’occasion de leur habilitation. Les publics sont généralement connus et accompagnés par ces associations, qui disposent pour la plupart d’un système de suivi et d’accompagnement enregistrant le passage et le retrait des denrées. Dans tous les cas, l’instauration de mesures d’accompagnement est demandée, notamment pour les publics les plus en difficulté pour lesquels l’aide alimentaire constitue une première étape vers l’insertion sociale. On pourra citer les formes suivantes à titre d’exemple :

- dans la rue pour les sans-abris (maraude) :
 - tisser un premier lien social en apportant une aide immédiate ;
 - prodiguer conseils et apporter une aide pour la mise à l’abri, la sortie de la rue, ce qui permettra l’accès aux droits, aux soins ;
- dans des lieux de mises à l’abri, lieux d’accueil (jour ou nuit) ou restaurants sociaux :
 - répondre aux besoins des personnes à la rue : vestiaire, consigne, laverie, domiciliation, douches, ouverture des droits, orientation sanitaire... ;
- dans des lieux de distribution de denrées :
 - évaluer la situation sociale et économique et identifier la ou les difficultés rencontrées ;
 - conseiller pour la préparation de repas (conseils culinaires, équilibre nutritionnel...) ;

- faciliter l'accès aux droits, l'accès aux soins, l'alphabétisation..., former à la gestion d'un budget, apporter un soutien scolaire ;
- orienter en vue de l'insertion professionnelle, apporter un soutien à la recherche emploi.

2.2. En outre, les territoires ultrapériphériques bénéficieront de dispositifs sur-mesure

Lorsque cela sera possible, les départements ultramarins bénéficieront bien sûr du dispositif centralisé d'achats de denrées.

En outre, en raison de la situation exceptionnelle du département de Mayotte, le programme opérationnel « marchés centralisés d'achat de denrées » y cofinancera des dispositifs de coupons alimentaires suivis au niveau national.

Toutefois, dans nombre de territoires des régions ultrapériphériques, l'expérience a montré que la gestion d'un dispositif d'aide alimentaire par des acteurs locaux est une solution préférable à la livraison de denrées alimentaires nationales. Cela permet d'adapter les produits aux goûts et approvisionnements locaux et de desservir plus efficacement des zones éloignées. Le cofinancement des initiatives locales par le programme national FSE+ -dont le Ministère du Travail, de l'Emploi et de l'Insertion (MTEI) sera autorité de gestion- pourra donc être possible afin d'offrir une forme de soutien plus adaptée aux besoins des régions ultrapériphériques. À l'exception de Mayotte, les opérations de distribution de bons alimentaires pourront faire partie de ces initiatives locales à destination de ces régions. (cf. § **Erreur ! Source du renvoi introuvable.**).

2.3. Enfin, des actions incluant de l'aide alimentaire ou matérielle pourront être éligibles sur l'ensemble du territoire

Ces actions incluant de l'aide alimentaire ou matérielle pourront être éligibles dans la mesure où elles seront intégrées dans des projets plus larges d'accompagnement et d'inclusion sociale, au titre de l'objectif spécifique 10 « lutte contre la pauvreté et l'exclusion » du programme national FSE+ du MTEI, et ce sur l'ensemble du territoire³.

2.4. Critères de sélection des opérations

2.4.1. Les denrées seront sélectionnées et/ou distribuées en tenant compte notamment de critères environnementaux

Plusieurs axes sont envisagés : contribuer à la lutte contre la déforestation (y compris la déforestation importée), restreindre l'usage de plastique, encourager les circuits courts et les produits issus de l'agriculture biologique, etc.

2.4.2. Les denrées seront distribuées par des associations habilitées avec lesquelles une convention aura été signée

Les conditions de l'habilitation auront été définies par voie réglementaire. Ainsi, une association ne pourra être habilitée que si elle satisfait à certaines conditions. On citera à titre d'exemple :

- la nécessité de disposer d'une équipe permanente de responsables opérationnels ainsi que de moyens permettant d'intervenir sur le territoire au niveau duquel l'association est habilitée ;

³ Selon des modalités spécifiées par le programme national FSE+ du MTEI.

- la capacité de proposer un accompagnement avec des actions d'écoute, d'information ou d'orientation ;
- la capacité de mettre en place des procédures relatives au respect des normes en matière d'hygiène et de sécurité des denrées alimentaires.

3. PLAN DE FINANCEMENT

[en cours d'élaboration]

4. AUTORITÉS RESPONSABLES DU PROGRAMME

Tableau 13: Autorités responsables du programme	
Autorités responsables du programme	Nom de l'institution
Autorité de gestion	Direction générale de la cohésion sociale Des autorités de gestion déléguées peuvent être désignées par la DGCS afin de mettre en œuvre les mesures de type « bons alimentaires » dans les territoires ultramarins.
Autorité d'audit	Commission interministérielle de coordination des contrôles portant sur les opérations cofinancées par les Fonds structurels européens
Organisme qui reçoit les paiements de la Commission	Contrôleur budgétaire et comptable ministériel (CBCM) du Ministère de l'économie et des finances

5. PARTENARIATS

[en cours d'élaboration]

6. COMMUNICATION ET VISIBILITÉ

L'autorité de gestion se conformera aux règles européennes en matière de communication (articles 17 et 42 du règlement portant dispositions communes en matière de fonds européens) et veillera en outre en toutes circonstances à faire connaître le FSE+, son objet et le rôle de l'Union européenne. Elle s'appuiera à cet effet sur les outils déjà mis en place pour le FEAD :

- une page internet dédiée au FEAD a été créée sur le site du ministère des solidarités et de la santé ; elle sera adaptée pour le programme « marchés centralisés d'achats de denrées » cofinancé par le FSE+ ;

- une page internet dédiée au FSE a été créée sur le site du ministère du travail, de l'emploi et de l'insertion ; elle référencera le programme « marchés centralisés d'achats de denrées » par le FSE+ et un lien renverra à la page dédiée à ce programme ;
- les règles d'affichage destinées à faire connaître l'action de l'Union européenne en matière d'aide alimentaire continueront d'être rappelées aux associations et l'autorité de gestion veillera à leur bonne application.