

Programme Opérationnel National FSE+

Partie relative 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 provisoire du 22 juillet 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 qui relèvent d'initiatives locales et nationales	3
1.4.	Au regard de l'ampleur des crédits mobilisés par le programme d'aide alimentaire aux plus démunis, il était important de tirer les enseignements du passé et de le faire évoluer .	3
1.4.1.	Les acteurs intervenant dans l'achat de denrées alimentaires seront mobilisés pour maximiser l'efficacité de la politique d'achats	3
1.4.2.	Il sera porté une attention soutenue aux territoires ultramarins, notamment pour les faire bénéficier des financements stables et programmés de l'Union européenne	3
1.4.3.	[projet] La programmation annuelle des livraisons de denrées alimentaires sera remplacée par un dispositif plus souple, permettant aux associations de moduler les quantités demandées	4
2.	Priorités	4
2.1.	Objectif spécifique « lutte contre la privation matérielle »	4
2.1.1.	Le dispositif d'achat et de distribution de denrées alimentaires sera reconduit	4
2.1.2.	Décryptage des programmes de soutien nationaux ou régionaux	5
2.1.3.	Critères de sélection des opérations	6
2.2.	Priorité « Assistance technique »	6
3.	Plan de financement	6
4.	Autorités responsables du programme	6
5.	Partenariats	7
6.	Communication et visibilité	7

1. STRATEGIE DU PROGRAMME : PRINCIPAUX DEFIS 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* ».

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>

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.

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

L'Etat apporte un soutien aux acteurs au travers de différents dispositifs :

- le soutien apporté aux projets visant à la qualité de l'alimentation et à une forme d'émancipation ;
- les aides directes au bénéfice de territoires ou populations à besoins spécifiques (par exemple certains territoires ultramarins, les personnes migrantes comme à Calais...) ;
- le soutien apporté à des communes fragiles pour instaurer une tarification sociale des cantines scolaires ou pour offrir des petits déjeuners à l'école ;
- en général, le soutien apporté au déploiement de toute action innovante en matière d'accès à l'alimentation ;
- l'achat de denrées alimentaires, mises à disposition d'associations afin qu'elles les distribuent aux plus démunis.

Cette dernière action est 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 caractéristique essentielle de cette action : il permet une programmation pluriannuelle des crédits, qui garantit dans la durée la livraison de volumes importants de denrées de base. Ces denrées constituent un « socle » pour les associations. Celles-ci peuvent ensuite être complétées par d'autres sources d'approvisionnements (essentiellement les dons d'acteurs économiques locaux)

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

1.4. Au regard de l'ampleur des crédits mobilisés par le programme d'aide alimentaire aux plus démunis, il était important de tirer les enseignements du passé et de le faire évoluer

1.4.1. Les acteurs intervenant dans l'achat de denrées alimentaires seront mobilisés pour maximiser l'efficience de la politique d'achats

Les achats continueront à être portés par des marchés nationaux.

[A détailler]

1.4.2. Il sera porté une attention soutenue aux territoires ultramarins, notamment pour les faire bénéficier des financements stables et programmés de l'Union européenne

Trois départements sont actuellement desservis par le marché national du FEAD : la Réunion, la Guadeloupe et la Martinique.

[A discuter : augmentation possible des livraisons vers ces territoires ?]

Les autres départements ultramarins ne sont pas ou ne sont plus cofinancés par le FEAD. Pour autant, lorsque cela a été possible, ce cofinancement a été mis en œuvre. On peut citer en exemple

le dispositif de coupons alimentaires expérimenté en 2020 à hauteur de 1,3 M€ dans le département de Mayotte, après que cela a été autorisé par les dispositions réglementaires nouvelles du FEAD, reprises pour le FSE+. Si le retour d'expérience est positif, un déploiement dans d'autres territoires pourra être envisagé

1.4.3. *[projet] La programmation annuelle des livraisons de denrées alimentaires sera remplacée par un dispositif plus souple, permettant aux associations de moduler les quantités demandées*

Tableau 1		
Objectif stratégique	Objectif stratégique ou priorité spécifique	Justification (synthèse)
4 "une Europe plus sociale en mettant 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 nationales 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. PRIORITES

2.1. Objectif spécifique « lutte contre la privation matérielle »

2.1.1. *Le dispositif d'achat et de distribution de denrées alimentaires sera reconduit*

Le dispositif 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.

Dans toutes les régions, les initiatives portées par les territoires pourront être soutenues et encouragées. Par exemple, dans le département de Mayotte (ou d'autres départements, en fonction des situations locales), il pourra être instauré un dispositif de distribution de bons ou cartes, sous forme électronique ou papier, pouvant être échangés contre des denrées alimentaires et/ou une assistance matérielle de base.

Les publics visés sont les personnes en situation d'urgence sociale ou de dépendance sociale et financière. Les associations habilitées au niveau national disposent de critères d'éligibilité des personnes, analysés par l'autorité de gestion à l'occasion de leur habilitation. Les personnes éligibles sont généralement connues et accompagnées par ces associations, qui sont pour la plupart dotées d'un système de suivi et d'accompagnement des publics qui enregistre 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- apporter 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 locaux
 - 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 ...
 - Lieux de distribution de denrées
 - Évaluer la situation sociale et économique et identifier la ou les difficultés rencontrées
 - Conseiller : préparation de repas, conseils culinaires équilibre nutritionnel,
 - Faciliter l'accès aux droits, accès aux soins, alphabétisation, gestion d'un budget, soutien scolaire.
 - Orienter en vue de l'insertion professionnelle, soutien à la recherche emploi.

2.1.2. Décryptage des programmes de soutien nationaux ou régionaux

L'État met en œuvre un ensemble d'actions cohérentes et complémentaires contribuant toutes à la lutte contre la précarité alimentaire. Ces actions visent à favoriser l'accès à une alimentation de qualité pour les personnes en situation de précarité alimentaire et à développer les capacités de ces personnes à agir pour elles-mêmes. Elles couvrent l'ensemble du territoire, métropolitain et ultramarin.

Ainsi, l'État :

- soutient le travail d'animation de réseau des acteurs nationaux -essentiellement associatifs- notamment ceux qui contribuent à la distribution des denrées alimentaires gratuites. Les acteurs locaux sont quant à eux soutenus par des crédits mis à la disposition des services déconcentrés de l'État, au plus près des territoires
- soutient la formation des bénévoles des associations.
- soutient également des actions de distribution de denrées apportant une contribution nutritive spécifiques (fruits et légumes, produits de la mer...).
- soutient le réseau des épiceries sociales en subventionnant l'achat de denrées. Cette action ne peut être cofinancée par des crédits européens car les denrées, même si elles sont vendues à prix modiques, ne sont pas mise à disposition gratuitement. Elle contribue pour autant à aider un public spécifique moins enclin à solliciter une aide alimentaire gratuite.
- participe également à la distribution de chèques d'accompagnement personnalisés.
- consacre des crédits à des projets d'accès à l'alimentation dans le cadre du Programme national de l'Alimentation porté par le Ministère des Solidarités et de la Santé, par le Ministère de l'Agriculture et par l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie. Chaque année, un appel à projets est organisé et permet de sélectionner des projets innovants, d'essaimage, de bonnes pratiques ou portant sur les projets alimentaires territoriaux, qui répondent à des enjeux agro-alimentaires, environnementaux et sociaux.

2.1.3. Critères de sélection des opérations

Des conventions précisant les obligations de chacun seront signées avec les associations habilitées. Les conditions de l'habilitation ont été définies par voie réglementaire. Ainsi, une association ne peut être habilitée que si elle satisfait à certaines conditions. On citera à titre d'exemple :

- la nécessité de disposer d'une équipe nationale permanente de responsables opérationnels et de moyens permettant d'intervenir, sur une partie suffisante du territoire ;
- 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 vigueur en matière d'hygiène et de sécurité des denrées alimentaires.

2.2. Priorité « Assistance technique »

Le fonds peut soutenir des actions pouvant concerner des périodes de programmation antérieures et postérieures, nécessaires à la bonne gestion et à l'utilisation du Fonds. Ces actions d'assistance technique en faveur du programme sont remboursées sur la base d'un taux forfaitaire.

D'autres actions seront remboursées sur la base des coûts réels.

D'une manière générale, la réussite de la programmation 2021-2027 résidera en large part dans la sécurisation des circuits d'information et dans une professionnalisation des différents acteurs, à travers des opérations d'assistance technique conduites dans les domaines suivants :

- Préparation, animation, gestion et suivi du programme ;
- Contrôle interne, contrôle des opérations (ex. prestations de « contrôle qualité gestion ») ;
- Information et formation, communication ;
- Actions d'évaluation (études sur les fournisseurs de denrées, enquêtes sur les bénéficiaires de l'aide alimentaire).

3. PLAN DE FINANCEMENT

[en cours d'élaboration]

4. AUTORITES 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 VISIBILITE

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 fonds, 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 d'aide alimentaire aux plus démunis cofinancé par le FSE+ ;
- une page internet dédiée au FSE a été créée sur le site du même ministère ; elle référencera le programme d'aide alimentaire aux plus démunis cofinancé par le FSE+ et un lien renverra à la page dédiée au fonds ;
- 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.