

## SOLIDARITÉS

### ACTION SOCIALE

MINISTÈRE DES AFFAIRES SOCIALES  
ET DE LA SANTÉ

*Direction générale de la santé  
de la cohésion sociale*

Sous-direction de l'inclusion sociale,  
de l'insertion et de la lutte  
contre la pauvreté

Bureau accès aux droits  
et insertion

#### **Instruction n° DGCS/SD1B/2017/9 du 10 janvier 2017 relative au lancement du programme de contrôles des structures distributrices de l'aide alimentaire**

NOR : AFSA1700982J

*Date d'application* : immédiate.

Examinée par le COMEX le 12 janvier 2017.

*Catégorie* : directives adressées par le ministre aux services chargés de leur application, sous réserve, le cas échéant, de l'examen particulier des situations individuelles.

*Résumé* : la présente instruction précise les enjeux, les objectifs et les principes de pilotage du programme de contrôle des structures distributrices de l'aide alimentaire habilitées régionalement. Elle donne aussi délégation au niveau régional pour mettre en œuvre les contrôles des points de distributions de l'aide alimentaire des structures habilitées nationalement et/ou distributrices de denrées du Fonds européen d'aide aux plus démunis (FEAD).

*Mots clés* : instruction – aide alimentaire – structures distributrices – contrôles – habilitation régionale – habilitation nationale – FEAD – DGCS – DR(D)JSCS – DRIHL – DDCS – DDCSPP – DGAL – PRIC.

*Références* :

Règlement (UE) n° 223/2014 du Parlement européen et du Conseil du 11 mars 2014 relatif au Fonds européen d'aide aux plus démunis ;

Décret n° 2012-63 du 19 janvier 2012 relatif à l'aide alimentaire ;

Circulaire n° SGMCAS/POLE-JSCS/2016/367 du 15 septembre 2016 relative à la directive nationale d'orientation (DNO) pour le pilotage et la mise en œuvre au niveau territorial des politiques de cohésion sociale, des droits des femmes, de la ville, de la jeunesse et des sports pour l'année 2017 ;

Programme opérationnel français FEAD 2014-2020, n° CCI : 2014FR05FMOP001.

*Annexe* :

Annexe 1. – Circuits d'information et de décisions.

*La ministre des affaires sociales et de la santé à Mesdames et Messieurs les préfets de région ; copie à : Mesdames et Messieurs les préfets de département ; Mesdames et Messieurs les directeurs régionaux et départementaux de la jeunesse, des sports et de la cohésion sociale ; Mesdames et Messieurs les directeurs régionaux de la jeunesse, des sports et de la cohésion sociale ; Monsieur le directeur de la DRIHL ; Mesdames et Messieurs les directeurs de la jeunesse, des sports et de la cohésion sociale outre-mer ; Mesdames et Messieurs les directeurs départementaux de la cohésion sociale et de la protection des populations ; Mesdames et Messieurs les directeurs départementaux de la cohésion sociale.*

## 1. Le programme de contrôle s'inscrit dans un contexte de structuration de l'aide alimentaire

Près de 6 millions de personnes en France, dont la plupart vivent sous le seuil de pauvreté, sont en situation d'insécurité alimentaire et 4,8 millions de personnes ont eu recours à l'aide alimentaire en 2015.

L'aide alimentaire en France repose essentiellement sur les associations habilitées au titre de l'aide alimentaire et sur les centres communaux et intercommunaux d'action sociale. L'habilitation est accordée aux personnes morales de droit privé dont l'activité est à vocation nationale par les ministres chargés de l'alimentation et de la lutte contre l'exclusion. Pour les associations ayant une activité régionale, l'habilitation est délivrée par le préfet de région.

Le décret du 16 juin 2011 a inscrit l'aide alimentaire dans le code de l'action sociale et des familles (CASF) comme composante du dispositif de réponse à l'urgence sociale et de lutte contre la précarité. Au-delà d'une aide matérielle de première nécessité, l'aide alimentaire permet d'établir un lien social et peut constituer une porte d'entrée vers un accompagnement plus large, favorisant notamment l'accès aux droits. Il s'agit d'ailleurs de l'un des axes forts du Plan pluriannuel de lutte contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale.

C'est une des raisons pour lesquelles cette politique est désormais pilotée par la direction générale de la cohésion sociale (DGCS) avec l'appui de la direction générale de l'alimentation (DGAL).

L'autre raison vient de l'instauration du Fonds Européen d'Aide aux plus Démunis (FEAD) en 2014, pour laquelle la DGCS a été désignée autorité de gestion. Ce fonds a pour objet de participer à l'objectif européen d'éradication de la pauvreté en apportant une assistance non financière aux personnes les plus démunies par le biais d'une aide alimentaire et/ou d'une assistance matérielle de base ainsi que des activités d'inclusion sociale. Sur une enveloppe européenne de 3,5 milliards d'euros pour la période 2014-2020, 499 millions d'euros (euros courants) ont été réservés à la France. Ce montant est complété, à hauteur de 15 %, par des crédits nationaux, ce qui porte l'enveloppe FEAD pour la période 2014-2020 à 587,4 millions d'euros environ. La France fait le choix de consacrer l'enveloppe FEAD exclusivement à l'achat de denrées alimentaires.

Les denrées du FEAD ne peuvent être distribuées que par des associations habilitées. Ainsi, au-delà du respect des conditions de l'habilitation, les associations doivent également respecter les conditions de la réglementation européenne propres au FEAD (gratuité des denrées distribuées, éligibilité des publics, accompagnement social des bénéficiaires, affichage publicitaire, archivage, traçabilité...).

Le respect de cette réglementation est fondamental dans la mesure où elle conditionne le remboursement par la Commission européenne des fonds avancés par la France. L'enjeu financier est donc particulièrement sensible puisque toute irrégularité constatée au titre de la réglementation européenne fait courir un risque financier majeur sur le programme 304 « Inclusion sociale et protection des personnes ».

Depuis les premières campagnes d'habilitation régionales, en 2014, vous avez été placés dans un rôle stratégique d'identification des associations de vos territoires mettant en œuvre l'aide alimentaire et de garant quant au respect des conditions d'habilitation par celles-ci. Aujourd'hui s'ajoute l'enjeu du respect de la réglementation européenne et l'enjeu financier majeur qui pèse sur le Budget Opérationnel de Programme 304.

Aussi, au regard de la vulnérabilité des personnes bénéficiaires, de la nécessité de professionnaliser les pratiques de l'aide alimentaire, des actions à mener dans le cadre du plan de lutte contre la pauvreté et de l'enjeu financier existant pour les denrées distribuées financées par le FEAD, je souhaite que l'action de l'État soit renforcée sur ce secteur par la mise en place de contrôles relatifs à l'habilitation et au respect des règles spécifiques au FEAD pour les associations qui en bénéficient.

## 2. Le programme de contrôle vise, d'une part, à réaliser un contrôle de conformité vis-à-vis des conditions de l'habilitation et de la réglementation du FEAD et, d'autre part, à accompagner les structures de l'aide alimentaire afin d'améliorer le service rendu

Les contrôles de l'aide alimentaire doivent permettre, par des visites sur place, d'identifier et de remédier aux points de non-conformité ou de vigilance vis-à-vis des conditions de l'habilitation et de la réglementation FEAD. Ils doivent viser à accompagner les structures distributrices vers une amélioration de leur fonctionnement et les encourager dans leur démarche d'inclusion sociale des bénéficiaires de l'aide alimentaire. Ces contrôles seront bien sûr également l'occasion d'identifier les associations dans lesquelles il existe un risque de porter préjudice aux personnes (dérive sectaire, discriminations...).

Devront faire l'objet de ces contrôles en 2017, les structures identifiées par la DGCS comme distributrices de denrées du FEAD ainsi que celles ayant fait l'objet de signalements. Les visites sur place

devront concerner 4 % des structures distributrices de denrées FEAD situés sur le territoire, qu'elles soient habilitées au niveau national ou régional – avec une cible de contrôles minimum comprise entre 1 et 20 selon le nombre de structures identifiées dans la région.

Le non-respect des conditions de l'habilitation pourra conduire à des recommandations et, le cas échéant à un retrait d'habilitation si la mise en demeure n'a pas donné lieu à une mise en conformité dans les délais. Le non-respect de la réglementation FEAD donnera lieu le cas échéant à une inéligibilité de la structure à bénéficier de ces denrées. La mise en place de ces contrôles doit permettre de contribuer activement à la sécurisation globale du dispositif FEAD dans son objectif d'inclusion sociale. C'est pour cela qu'il conviendra de mobiliser le réseau territorial en charge de la Cohésion Sociale.

### **3. Principe de pilotage pour la mise en œuvre du programme de contrôle**

La DGCS fournit en début d'année civile la liste des structures distributrices de denrées du FEAD identifiées dans chaque région.

Sur cette base, les DR(D)JSCS et la DRIHL construisent quantitativement et qualitativement leur programme d'inspection-contrôle, qui sera conduit sur l'année civile. Le contrôle de l'aide alimentaire doit ainsi être une action prioritaire du Programme Régional d'Inspection Contrôle (PRIC). Les directions régionales établissent les lettres de mission et constituent les équipes. L'implication des agents de la mission/pôle inspection contrôle et des services métiers œuvrant sur les politiques sociales au niveau régional est nécessaire.

Pour l'exercice de cette mission et en accord avec les préfets des départements concernés, le directeur régional peut solliciter le concours des personnels et des moyens des directions départementales de la cohésion sociale (DDCS) ou des directions départementales de la cohésion sociale et de la protection des populations (DDCSPP) de la région.

Des outils sont mis à disposition pour la réalisation de cette mission, et notamment une grille de contrôle opérationnelle pour les contrôles des points de distribution. Un guide de contrôle précise le cadre, les modalités et les suites à donner en fonction des manquements constatés ainsi que les circuits d'information entre les intervenants. Suite aux contrôles, les rapports seront à remettre sur un espace collaboratif sécurisé de la DGCS (SharePoint) dédié à l'aide alimentaire.

Les données seront également remontées annuellement *via* les bilans des PRIC qui sont dotés dès à présent d'un onglet « aide alimentaire » en addition d'une annexe spécifique. La DGCS réalisera annuellement un bilan global de la campagne de contrôle, pour retour aux DR(D)JSCS, à la DGAL, aux têtes de réseau associatives, et à FranceAgriMer.

### **4. Délégation des contrôles**

Les contrôles et le cas échéant les suites des contrôles relatifs au respect par la structure distributrice des critères de l'habilitation nationale et de la réglementation FEAD sont confiés par la DGCS aux DR(D)JSCS et à la DRIHL pour les points de distributions de l'aide alimentaire sur leur territoire.

Cette instruction donne donc formellement délégation au Préfet de Région et à son réseau territorial constitué des DR(D)JSCS/ DRIHL pour mettre en œuvre les contrôles des points de distribution des structures bénéficiaires de denrées FEAD du fait de leur habilitation nationale ou de leur conventionnement local avec les banques alimentaires suite à leur habilitation régionale, et le cas échéant y donner suite.

Un circuit d'information, comprenant un dispositif d'alerte auprès de la DGCS dès qu'un manquement conduit à une injonction/mise en demeure de la structure, est mis en place conformément à l'annexe 1.

Seules les sanctions conduisant à suspendre ou retirer à une personne morale la possibilité de bénéficier de l'habilitation nationale attribuée à sa tête de réseau seront instruites directement par la DGCS, en collaboration avec la DGAL, sur la base du signalement de la DR(D)JSCS ou de la DRIHL.

Pour la ministre et par délégation :  
*Le directeur général de la cohésion sociale,*  
J.-P. VINQUANT

ANNEXE 1

CIRCUITS D'INFORMATIONS ET DE DÉCISIONS

Les DR(D)JSCS et la DRIHL s'assureront que tous les contrôles font l'objet d'un courrier à la structure concernée l'informant des résultats ainsi qu'un enregistrement du dossier sur le SharePoint Aide Alimentaire de la DGCS.

**Circuits en fonction des types de contrôles et des types de suites données (en blanc DR(D)JSCS/ DRIHL, en gris DGCS et/ou DGAL)**

| TYPE<br>CONTRÔLE       | TYPE DE<br>SUITES                          | RECOMMANDATIONS   | INJONCTIONS  | SUSPENSION, RETRAIT,<br>ou inéligibilité FEAD   |
|------------------------|--|---|--|---|
| Habilitation régionale |  |   | Signalement à la DGCS  | Signalement à la DGCS<br>Information de la banque alimentaire partenaire<br>Modification des listes publiées de structures habilitées |
| Habilitation nationale | Information de la tête de réseau habilitée |   | Signalement à la DGCS<br>Information de la tête de réseau habilitée  | Signalement à la DGCS   |
|                        |  |   |  | Information de la tête de réseau habilitée<br>Modification des listes publiées de structures habilitées                               |
| FEAD                   |  | Information de la tête de réseau habilitée ou de la banque alimentaire partenaire | Signalement à la DGCS<br>Information de la tête de réseau habilitée ou de la banque alimentaire partenaire | Signalement à la DGCS<br>Information de la tête de réseau habilitée ou de la banque alimentaire partenaire                            |