

L'aide alimentaire des CCAS/CIAS en pratique



www.unccas.org

 **unccas**
Union Nationale
des Centres Communaux d'Action Sociale


Liberté • Égalité • Fraternité
RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

MINISTÈRE
DES SOLIDARITÉS
ET DE LA COHÉSION
SOCIALE

1. L'AIDE ALIMENTAIRE EN FRANCE	6
1.1. CADRE JURIDIQUE DE L'AIDE ALIMENTAIRE	6
1.1.1. La notion d'aide alimentaire	6
1.1.2. La loi de modernisation de l'agriculture et de la pêche	7
1.2. L'APPROVISIONNEMENT	9
1.2.1. Les denrées issues du PEAD et du PNA	9
1.2.2. Les autres associations comme sources d'approvisionnement	10
1.2.3. Les dons des commerçants	11
1.2.4. L'achat de denrées	12
2. LES AIDES SOCIALES DIRECTES DES CCAS/CIAS DEDIEES A L'ALIMENTATION.	14
2.1. DESCRIPTION DES PRINCIPES D'INTERVENTION RELATIFS AUX DIFFERENTES AIDES ALIMENTAIRES DIRECTES.	14
2.1.1. Les aides financières	14
2.1.2. Les aides en nature : les colis alimentaires	27
2.2. LES AIDES DIRECTES EN PRATIQUE : CARACTERISTIQUES D'ATTRIBUTION	30
2.2.1. Des aides attribuées en urgence	30
2.2.2. Des critères classiques d'éligibilité et de ciblage des publics	31
2.2.3. Des actions connexes orientées en majorité vers l'accompagnement budgétaire	31
2.2.4. Des aides octroyées à plusieurs reprises dans l'année, signe d'un suivi dans la durée	32
2.2.5. Evolution du volume et de la nature du public des demandeurs d'aides directes adressées aux CCAS/CIAS	32
2.3. DIFFICULTES RENCONTREES DANS LE CADRE DE L'ATTRIBUTION DES AIDES DIRECTES ET PERSPECTIVES D'EVOLUTION	33
3. LES STRUCTURES DE DISTRIBUTION ALIMENTAIRE GEREES PAR LES CCAS/CIAS	34
3.1. CADRE JURIDIQUE	34
3.1.1. Constitution d'une structure sous la forme d'une régie annexée au CCAS	34
3.2. DEUX STRUCTURES DE DISTRIBUTION : LES EPICERIES ET LES RESTAURANTS SOCIAUX	37
3.2.1. Les épiceries sociales et solidaires	37
3.2.2. Les restaurants sociaux et solidaires	46

4. LES AUTRES MODALITES D'INTERVENTION DU CCAS/CIAS : SOUTIEN ET COORDINATION	50
4.1. LE SOUTIEN A UNE ASSOCIATION	50
4.1.1. Participation du CCAS à la création et la gestion d'une structure associative de distribution alimentaire : cadre juridique	50
4.1.2. Modalités de soutien à la structure de distribution	54
4.1.3. La complémentarité des CCAS/CIAS sur les actions des associations : prescription et accompagnement	58
4.2. LA COORDINATION DE L'AIDE ALIMENTAIRE ET DE SES ACTEURS	60
4.2.1. Les CCAS, chefs de file de la coordination, en chiffres	60
4.2.2. Modalités de coordination par les CCAS : quelques exemples	61
5. MODALITES D'INTERVENTION SPECIFIQUES DES COMMUNES ET INTERCOMMUNALITES	65
ANNEXE 1	68
ANNEXE 2	70
ANNEXE 3	72

Point commun à la majeure partie des centres communaux et intercommunaux d'action sociale (CCAS/CIAS), l'aide alimentaire apparaît à la fois comme un levier traditionnel d'intervention mais aussi comme une réelle source d'innovations dans le domaine de la lutte contre l'exclusion.

Sous ses différentes formes - bons alimentaires, épiceries sociales, restauration scolaire, aide en espèces, soutien au secteur associatif, etc. - l'aide alimentaire poursuit de nombreuses finalités, allant de la réponse d'urgence à l'insertion sociale en passant par la lutte contre l'isolement des personnes en situation de précarité. Elle peut également être un outil complémentaire aux multiples actions menées par le service public de proximité en matière de nutrition et d'hygiène alimentaire, d'éducation budgétaire ou de développement durable.

Dans ce champ d'intervention comme dans d'autres, il est naturellement question pour le CCAS/CIAS de favoriser l'implication et la participation active des bénéficiaires et de veiller à la complémentarité et à la coordination territoriale des acteurs. Cette double préoccupation est primordiale dans un contexte marqué par une forte progression de la demande sociale et un accroissement des difficultés de nos concitoyens à faire face à leurs dépenses de logement, d'énergie ou de santé. Loin de n'être qu'un simple « coup de pouce » parmi d'autres, l'aide alimentaire contribue en réalité pleinement au maintien de la dignité de la personne.

Si ce type d'intervention se généralise depuis plusieurs années, des marges de progrès n'en restent pas moins nécessaires afin de mieux connaître les pratiques, les besoins des personnes, mais aussi les freins rencontrés par les CCAS/CIAS sur le terrain. Mieux connaître l'implication de ces derniers doit non seulement contribuer à améliorer le service rendu aux usagers mais aussi permettre aux CCAS/CIAS de bénéficier d'une reconnaissance et d'un soutien institutionnel indispensables à la poursuite de leur action. C'est d'ailleurs là tout l'objet des échanges entre l'UNCCAS et la DGCS.

Ce guide pratique témoigne des nombreuses initiatives menées par les CCAS/CIAS en matière d'aide alimentaire. Il est également le signe d'une forte volonté de l'UNCCAS d'accompagner mais aussi d'encourager les CCAS/CIAS à poursuivre leurs efforts en matière de lutte contre la précarité. Enfin, à l'heure où les acteurs engagés dans l'aide alimentaire font face à la baisse des financements européens dans ce domaine, cet ouvrage contribue à réaffirmer le caractère essentiel de ce dispositif indispensable au maintien du principe de solidarité sur notre continent.

Patrick Kanner
Président de l'UNCCAS

L'UNCCAS remercie, tout d'abord, la Direction Générale de la Cohésion Sociale (DGCS) pour son soutien à la réalisation d'une étude menée par l'Union, début 2011, auprès du réseau des CCAS/CIAS, visant à établir un état des lieux des actions menées par ceux-ci dans le champ de l'aide alimentaire¹, ainsi qu'à l'édition de cet ouvrage.

L'UNCCAS souhaite également remercier le groupe de travail composé d'élus et de techniciens de treize CCAS/CIAS² qu'elle a réunis à plusieurs reprises en 2010 et 2011, pour leur implication et leur contribution à ce travail de réflexion et de recherche sur l'aide alimentaire.



1 - Les données présentées dans ce document sont issues de l'analyse des éléments fournis par les 1045 répondants à l'enquête.

2 - Voir la liste en annexe 1.

I. L'aide alimentaire en France

3,5 millions³ de personnes environ ont bénéficié en France, en 2010, d'une aide alimentaire (sous la forme de repas, de paniers, d'accès aux épiceries sociales) sur les 8 millions⁴ de personnes vivant en-dessous du seuil de pauvreté qui pourraient y prétendre⁵. Toutefois, ces données sont issues d'une agrégation d'informations remontées uniquement par quatre « têtes de réseau » habilitées à participer au Programme européen d'aide aux plus démunis (PEAD) : Croix rouge, Restaurants du cœur, Fédération française des banques alimentaires et Secours populaire français. Elles n'intègrent donc pas les bénéficiaires ayant recours à l'aide alimentaire au travers d'autres structures nationales (telle que l'Association nationale des épiceries solidaires - ANDES) ou locales et notamment les CCAS/CIAS, lorsqu'ils ne s'approvisionnent pas auprès de ces quatre associations.

Or, les CCAS/CIAS jouent un rôle essentiel, non seulement dans la distribution en nature, mais également dans l'aide financière directe. L'aide alimentaire, champ d'intervention historique des CCAS/CIAS, demeure en effet aujourd'hui au premier rang de leurs actions. Ainsi, selon les données collectées par l'Union nationale des CCAS et CIAS en 2010 auprès de l'ensemble de son réseau, 96 % des adhérents engagés dans le champ de la lutte contre les exclusions mènent une action en matière d'aide alimentaire (soit près de 2 600 CCAS/CIAS)⁶. Par ailleurs les CCAS/CIAS consacrent 43,75 % de leur budget « aides facultatives » à l'aide alimentaire⁷.

I.1. Cadre juridique de l'aide alimentaire

Traditionnellement considérée comme une mesure d'assistance, l'aide alimentaire tend à s'institutionnaliser. Elle fait d'ailleurs l'objet depuis juillet 2010 d'une définition juridique codifiée.

I.1.1. La notion d'aide alimentaire

L'aide alimentaire est une aide « agrico-sociale » attribuée à des personnes rencontrant des difficultés financières ponctuelles ou durables. En nature ou financière, elle vise à :

- apporter une alimentation aux personnes n'ayant pas de revenus suffisants pour se nourrir ;
- accompagner la personne afin de l'aider à mieux gérer son budget et sa consommation, à prendre soin d'elle (ex : ateliers cuisine, démarche nutrition santé/hygiène alimentaire, atelier d'éducation budgétaire, lutte contre le surendettement, activité physique...)

3 - Donnée : Direction générale de l'alimentation.

4 - Selon les données INSEE 2006 – revenus inférieurs à 60 % du revenu médian des français.

5 - Ainsi, près de 5 millions de ces personnes n'ont pas recours à l'aide alimentaire.

6 - Voir Enquêtes et observations sociales n°1 (www.unccas.org/Services/Editions)

7 - Données UNCCAS issues du guide « Les aides et secours délivrés par les CCAS et CIAS », septembre 2009.

- éviter le gaspillage en valorisant les invendus et les surproductions de denrées ;
- promouvoir le développement durable (ex : achat de denrées auprès des producteurs bio ou/et locaux) ;
- constituer un outil d'insertion sociale mais aussi professionnelle et économique (ex : développement de chantiers d'insertion, de jardins solidaires...).

I.1.2. La loi de modernisation de l'agriculture et de la pêche

I.1.2.1. La définition

Jusqu'à-là non encadrée, l'aide alimentaire « en nature⁸ » a été définie légalement par la loi n°2010-874 de modernisation de l'agriculture et de la pêche du 27 juillet 2010. L'article L. 230-6 du code rural précise ainsi que « L'aide alimentaire a pour objet la fourniture de denrées alimentaires aux personnes les plus démunies. Cette aide est apportée tant par l'Union européenne que par l'État ou toute autre personne morale ». Cette définition conduit à la mise en œuvre d'une procédure d'habilitation administrative des personnes morales de droit privé (associations et entreprises) qui perçoivent des contributions publiques (financières ou en nature).

En effet, la loi fixe également le cadre de la mise en œuvre de l'aide alimentaire en France, avec une habilitation des structures percevant des contributions publiques et la mise en place de données chiffrées. L'objectif visé est de « garantir la fourniture de l'aide alimentaire sur une partie suffisante du territoire et sa distribution auprès de tous les bénéficiaires potentiels, d'assurer la traçabilité physique et comptable des denrées et de respecter de bonnes pratiques d'hygiène relatives au transport, au stockage et à la mise à disposition des denrées. ».

A noter que le décret n°2011-679 du 16 juin 2011 relatif à l'aide alimentaire ajoute quant à lui l'aide alimentaire à la liste non limitative des composantes du dispositif de réponse à l'urgence sociale et de lutte contre la pauvreté mentionnées à l'article R. 115-1 du code de l'action sociale et des familles.

La loi vise donc à habilitier les personnes morales de droit privé recevant de la part de l'Union Européenne, de l'État ou des collectivités, des subventions financières ou en nature pour réaliser leurs activités d'aide alimentaire, c'est-à-dire la fourniture de denrées alimentaires aux personnes les plus démunies.

I.1.2.2. L'habilitation

Toute structure morale de droit privé recevant une contribution publique - soit des financements en "euros", soit des financements en "nature" (denrées, locaux...) - pour la distribution, le transport, le stockage, la production, le transfert de denrées dédiées à l'aide alimentaire (épicerie sociale, paniers...), doit être habilitée par l'autorité administrative. Les CCAS/CIAS, lorsqu'ils distribuent en direct une aide alimentaire, ne sont donc pas concernés par l'habilitation.

8 - Sous la forme de repas, de paniers, d'accès aux épiceries sociales.

L'habilitation des associations se fera à deux niveaux :

- pour les structures nationales au niveau ministériel ;
- pour les structures locales au niveau préfectoral.

Les structures locales unies par des conventions, adhésions..., à des structures nationales habilitées au niveau national seront habilitées par l'intermédiaire de ces dernières si elles en ont fait la demande.

Les conditions et modalités d'habilitation des associations et entreprises seront fixées par décret en Conseil d'Etat⁹.

1.1.2.3. Le Programme national de l'alimentation

Instauré par la loi du 27 juillet 2010 de modernisation de l'agriculture et de la pêche et fruit d'un processus d'élaboration collective associant plus de dix ministères et de nombreux partenaires publics et privés, le Programme national pour l'alimentation s'inscrit dans une stratégie politique interministérielle d'actions de long terme visant notamment à retisser du lien entre la production agricole et le citoyen.

Le Programme national pour l'alimentation¹⁰ comprend quatre axes d'interventions :

- faciliter l'accès de tous à une alimentation de qualité permettant notamment d'améliorer l'alimentation des populations démunies, mais aussi celle des usagers de la restauration collective ;
- améliorer l'offre alimentaire notamment au travers d'objectifs d'engagement collectif de qualité et en développant les circuits courts et de proximité ;
- améliorer la connaissance et l'information sur l'alimentation en mettant par exemple en place les classes du goût ;
- préserver et promouvoir le patrimoine alimentaire et culinaire français.

Ce programme est décliné par les Directions régionales de l'alimentation, de l'agriculture et de la forêt (DRAAF) au niveau régional, par les Directions de l'alimentation, de l'agriculture et de la forêt (DAAF) au niveau départemental et dans les régions d'outre-mer (DROM), en « actions concrètes et cohérentes » menées par des acteurs publics et privés de terrain.

Pour ce faire, la DRAAF travaille avec les nombreux acteurs de l'offre alimentaire en région, réunis périodiquement lors du Comité régional de l'alimentation (CRALIM), organe décisionnel chargé de valider le plan régional de l'alimentation et présidé par le Préfet de région.

1.2. L'approvisionnement

L'aide alimentaire proposée par les associations et les CCAS ou CIAS provient aujourd'hui pour 25 à 40 % de l'aide publique, à savoir le Programme européen d'aide aux plus démunis (PEAD) mis en place en 1987 et le Programme national d'aide alimentaire (PNAA) mis en place en 2004 et qui, alimenté à hauteur de 10 millions d'euros par an, complète la gamme des produits mis à disposition par l'Europe (viandes, poissons, fruits et légumes, aliments sous consommés par les personnes les plus démunies).

Une autre partie des denrées distribuées par les acteurs de l'aide alimentaire provient de dons, en contrepartie éventuellement d'exonérations fiscales, voire d'une publicité, ou de l'achat direct de denrées.

1.2.1. Les denrées issues du PEAD et du PNAA

1.2.1.1. Description

Les denrées alimentaires sont achetées dans le cadre du PNAA ou du PEAD au travers de procédures d'appels d'offres réalisées pour le compte de l'État par FranceAgriMer, puis sont mises à disposition des personnes les plus démunies par l'intermédiaire d'associations caritatives désignées par le Gouvernement. Actuellement, quatre associations émergent au PEAD et au PNAA : la Fédération française des banques alimentaires (FFBA), les Restaurants du cœur, le Secours populaire français et la Croix-rouge française. Elles disposent d'antennes régionales et départementales qui réceptionnent les produits livrés par les entreprises et sont chargées de les mettre à disposition des personnes démunies dans des lieux de distribution répartis sur tout le territoire ou de les distribuer à d'autres acteurs locaux, tels que les CCAS pour leurs actions de distribution alimentaire (paniers, épiceries et restaurants sociaux).

Elles rendent compte annuellement à l'administration du nombre de bénéficiaires de l'aide alimentaire et des volumes distribués. En effet, conformément à la réglementation européenne, l'État demande à la tête de réseau qui s'approvisionne auprès du PEAD ou PNAA des données chiffrées (indicateurs relatifs aux quantités de denrées distribuées, nombre de personnes inscrites, nombre de personnes reçues, etc.) mais il ne fixe pas d'obligation de moyen dans les textes, uniquement des obligations de résultats. Ainsi, chaque tête de réseau concernée est libre de construire ses indicateurs et d'expliquer ensuite à l'État sa méthode.

C'est donc bien la tête de réseau qui est responsable de la remontée des indicateurs, charge à elle de faire en sorte que les données qui lui sont transmises par les acteurs locaux qu'ils approvisionnent, tels que les CCAS, soient exploitables.

1.2.1.2. Les sources d'approvisionnement

► Les banques alimentaires se consacrent, depuis 1984, à la pratique de l'aide alimentaire en assurant la mise à disposition des produits à des structures distributrices. Elles constituent le principal partenaire associatif des CCAS/CIAS pour l'approvisionnement en denrées des épiceries sociales (mais aussi pour les paniers/colis alimentaires)¹¹. Les CCAS représentent par ailleurs près de 25 % des 5 000 partenaires du réseau des banques alimentaires.

Etant soumis, comme tous les acteurs de l'aide alimentaire, à certains impératifs, allant de la fourniture, aux personnes accueillies, de produits sains en quantité suffisante et respectant l'équilibre nutritionnel, jusqu'au respect des règles d'hygiène et de sécurité alimentaire et des obligations de l'Etat en matière de traçabilité des produits et de fourniture de données socio-économiques, les banques alimentaires proposent aux CCAS qu'elles fournissent une convention de partenariat alimentaire précisant leurs engagements et responsabilités respectives dans le retour d'informations et dans les obligations du quotidien (voir annexe 2).

► Les CCAS/CIAS s'approvisionnement également pour leurs actions de distribution, mais dans une moindre mesure, auprès des Restaurants du cœur, de la Croix rouge et du Secours populaire.

1.2.2. Les autres associations comme sources d'approvisionnement

► Créée en 2000 et reconnue d'intérêt général, l'ANDES (association nationale de développement des épiceries solidaires) compte parmi les six principaux réseaux d'aide alimentaire en France. Elle propose un modèle d'aide alimentaire participatif, aussi proche que possible des circuits de consommation traditionnelle, visant la promotion de l'autonomie des personnes en situation de précarité et leur insertion durable. Elle a pour mission d'accompagner les structures souhaitant créer une épicerie sociale ou solidaire, d'animer et de professionnaliser les épiceries solidaires adhérentes au réseau et de trouver des solutions d'approvisionnement innovantes en produits de qualité.

En 2011, l'ANDES compte 210 épiceries solidaires adhérentes en France, dont 35 % sont portées par un CCAS ou un CIAS. Des engagements réciproques lient l'ANDES à ses adhérents (voir annexe 3).

► Quelques CCAS s'approvisionnement également auprès de la Fédération des paniers de la mer¹².

11 - Les banques alimentaires ne peuvent approvisionner que les structures sociales et non les structures ouvertes à tout public.

12 - Chaque association départementale "Panier de la mer" s'engage à mettre en œuvre des actions d'insertion destinées à la formation professionnelle dans le secteur de la transformation des produits de la mer : ces actions reposent sur l'utilisation de produits invendus sous criée, remis gratuitement à des associations caritatives œuvrant pour la distribution alimentaire et sans préjudice pour les entreprises industrielles et commerciales de la filière pêche et des sites d'implantations.

1.2.3. Les dons des commerçants¹³

Il ne semble pas que les CCAS procèdent à des collectes directement auprès des particuliers. S'ils le font, c'est seulement sous la bannière des banques alimentaires. Par contre, parce qu'ils sont assimilés à un organisme d'intérêt général ayant un caractère social¹⁴, ils peuvent recevoir des commerçants (entreprises agro-alimentaires, supermarchés, maraîchers...) des produits invendus.

A noter qu'il est préférable de formaliser les partenariats de dons par la signature d'une convention entre le donateur et l'organisme bénéficiaire du don.

• Quelles denrées ?

Tous les produits alimentaires, frais surgelés ou secs, peuvent être donnés, à certaines exceptions près (exemple : boissons dépassant les 1,2 degré d'alcool).

Il y a toutefois des produits dits « à risque » (et donc potentiellement déconseillés) impliquant des précautions particulières tels par exemple les poissons frais ou les coquillages. Ce sont des produits sensibles exigeant des mesures de maîtrise de la qualité sanitaire très strictes.

Ne peuvent par ailleurs être donnés des produits ayant une date limite de consommation (DLC) dépassée (interdiction réglementaire).

Pour assurer que le produit n'est pas périmé lors de sa remise au consommateur, il faut donc se ménager un certain délai en-deçà duquel le produit ne peut être donné. Pour tenir compte des délais logistiques, il est préférable de respecter un délai de 72 h et dans tous les cas, ce délai ne doit pas être inférieur à 48 h. En revanche, les règles peuvent être plus souples pour les produits DLUO (date limite d'utilisation optimale) qui peuvent également être vendus dans le circuit de commercialisation. Il faut apprécier ici au cas par cas.

• La procédure

Le don de produits alimentaires permet aux donateurs de bénéficier d'une réduction d'impôt¹⁵. En effet, comme pour les dons financiers, les entreprises assujetties à l'impôt sur les revenus et à l'impôt sur les sociétés qui font des dons en nature peuvent bénéficier d'une réduction d'impôt à hauteur de 60 % du prix des dons et dans la limite de 0,5 % de leur chiffre d'affaires HT, avec possibilité de report de l'excédent au titre des cinq exercices suivants.

Le don peut être estimé à la valeur pour laquelle les produits sont ou devraient être inscrits en stock¹⁶, c'est-à-dire à la valeur nette comptable donc après prise en compte des provisions fiscalement déductibles. Ainsi, lorsque la valeur nette comptable est nulle, du fait par exemple de la proximité de la date de péremption du produit, aucune réduction d'impôt ne peut être pratiquée.

13 - Source : le guide des bonnes pratiques de l'aide alimentaire réalisé par l'Association nationale des industries alimentaires et la Fédération des entreprises du commerce et de la distribution, à télécharger sur <http://alimentation.gouv.fr>

14 - Article 200 du code général des impôts (CGI).

15 - Article 238 bis du CGI.

16 - En application des dispositions du 3 de l'article 238 du CGI.

Par ailleurs, les versements peuvent également correspondre à des prestations en nature. Ainsi, les entreprises peuvent prendre en charge le transport des produits alimentaires qui sont donnés et obtenir une réduction d'impôt de 60 %. Dans ce cas, la base de calcul de la réduction d'impôt comprend le coût du transport supporté par l'entreprise donatrice (ce seul coût lorsque la valeur nette comptable des produits est nulle).

Il n'est pas obligatoire pour une entreprise effectuant un don à une organisation caritative de produire un reçu de la part de l'organisme répondant à un modèle fixé par arrêté (du type reçu Cerfa n°11580* 03) mais elle doit pouvoir apporter la preuve du don réalisé et pouvoir montrer que celui-ci satisfait aux conditions législatives : réalité des dons, montant du versement, identité du bénéficiaire des dons, nature et date du versement. Dès lors, dans le cadre de ses relations avec les entreprises, le CCAS ou l'association bénéficiaire des dons peut bien entendu délivrer des reçus¹⁷. Dans cette hypothèse, les éléments mentionnés sur ce justificatif relèvent de sa responsabilité et le cas échéant de celle de l'entreprise donatrice. Aussi, le reçu délivré peut comporter uniquement une description physique des biens reçus sans aucune valorisation ou mentionner une valorisation effectuée par l'association ou sur la base des informations données par les entreprises. Dans ce dernier cas, le reçu peut comporter une mention du type « valeur des biens reçus (information fournie par l'entreprise donatrice) ».

Les entreprises peuvent également délivrer un document à l'organisme bénéficiaire indiquant la nature et la valeur du don ainsi que la date du versement.

1.2.4. L'achat de denrées

Partant du constat que les denrées distribuées ne correspondent pas forcément aux besoins des personnes suivies et afin de garantir au mieux une diversité de produits, notamment pour la viande et les produits frais (fruits et légumes), et de faciliter l'équilibre nutritionnel, les CCAS/CIAS complètent leurs stocks par d'autres moyens d'approvisionnement, notamment en procédant à l'achat de denrées, souvent à tarifs préférentiels, auprès d'un supermarché, d'une épicerie ou d'une centrale d'achat. D'autres encore se fournissent auprès d'agriculteurs locaux et/ou de jardins d'insertion dans une logique de développement local durable (proposer des produits biologiques, limiter les coûts de transports...). Cette mise en relation directe entre producteurs et consommateurs, qu'ils soient défavorisés ou non, évite par ailleurs la stigmatisation des consommateurs défavorisés qui peuvent ainsi accéder à des produits de qualité.

Pour l'achat de denrées auprès d'un commerce, d'un producteur ou d'une centrale d'achat, le CCAS doit respecter les règles de la commande publique, s'agissant d'un secteur concurrentiel. Il devra donc passer un marché public, selon une procédure plus ou moins formalisée en fonction du montant de l'achat : appel d'offres au-delà de 193 000 € HT, marché en procédure adaptée pour un montant compris entre 4 000 € HT et le seuil précédemment rappelé et enfin marché sans formalités préalables pour les achats inférieurs à 4 000 € HT¹⁸.

Dans cette dernière hypothèse, les marchés sont passés librement, en dehors de toute publicité et mise en concurrence préalable. L'acheteur public peut donc directement s'adresser à l'entreprise de son choix. Mais afin de respecter l'esprit des principes de la commande publique, trois devis sont généralement demandés.

2. Les aides sociales directes des CCAS/ CIAS dédiées à l'alimentation

Les CCAS/CIAS interviennent dans le champ de l'alimentation par le biais d'aides sociales « directes » variées, à la fois en nature (panier/colis) ou financières (aide à la cantine, bons alimentaires, chèques d'accompagnement personnalisé – CAP – bons d'accès à une épicerie sociale ou à un restaurant, aide en espèces). Ces dernières ne sont pas visées par la loi de modernisation de l'agriculture et de la pêche du 27 juillet 2010.

Cette multiplicité d'aides, apportée devant l'urgence de certaines situations et dans l'attente de l'ouverture de droits, vise une réponse individualisée et appropriée à chaque bénéficiaire.

2.1. Description des principes d'intervention relatifs aux différentes aides alimentaires directes

Si les aides directes sont diverses, elles sont utilisées de manière cumulative et généralement octroyées en fonction de la taille démographique des territoires¹⁹. Ainsi, les petits CCAS/CIAS ont tendance à recourir aux formules à la fois les plus simples et les plus traditionnelles : bons alimentaires et colis alimentaires. Les CCAS/CIAS implantés dans des territoires plus importants ont des modes d'action plus complexes, avec la mise en place de CAP et d'aides en espèces.

2.1.1. Les aides financières

Au nombre de cinq grandes catégories, les aides financières alimentaires permettent à leurs bénéficiaires d'acheter les denrées dont ils ont besoin et/ou envie.

2.1.1.1. Les aides à la restauration scolaire

L'aide à la restauration scolaire constitue la première intervention des CCAS dans le champ de l'aide alimentaire : elle concerne 68 % des CCAS/CIAS avec une fréquence particulièrement importante pour les CCAS/CIAS des territoires de 5 000 à 20 000 habitants (75 %). Cette très forte proportion fait écho à la hausse des demandes d'aide au paiement des factures mentionnée par les adhérents de l'UNCCAS à l'occasion d'autres études²⁰.

Visant à permettre le maintien de l'accès à la cantine pour les enfants dont les parents vivent une situation financière fragilisée, cette aide peut se décliner selon trois modalités :

- la tarification scolaire : gratuité ou tarif préférentiel (avec participation des familles). Généralement, elle est prise en charge par la Ville mais peut l'être aussi parfois par le CCAS, qui rembourse la Ville des montants correspondants ;
- la prise en charge d'impayés de cantine ;
- l'aide ponctuelle au paiement partiel ou total des factures (parfois en plus de la tarification).

Au **CCAS de Cherbourg Octeville** (42 236 habitants), des aides exceptionnelles peuvent être accordées afin de remédier à un déséquilibre budgétaire temporaire pouvant résulter d'une absence ou d'une insuffisance de ressources. Les impayés de restauration scolaire, pour les enfants qui fréquentent les écoles primaires publiques ou privées de la commune et dont les parents ne peuvent bénéficier de la tarification sociale accordée par la Ville, font partie des dépenses spécifiques qui peuvent être prises en charge par le CCAS.

La demande est instruite par un travailleur social de secteur ou du CCAS, qui doit préalablement avoir fait valoir les droits à tous les avantages légaux auxquels les familles peuvent prétendre. Les ressources, charges et dettes prises en compte, sont celles du mois en cours.

La commission permanente qui se réunit tous les 15 jours examine la demande et détermine le montant de l'aide qui peut être accordé en fonction de la situation globale, du reste à vivre mensuel, du montant de l'impayé, éventuellement de l'aide des organismes partenaires.

L'aide est versée sur facture, par mandatement à l'établissement scolaire ou à la trésorerie lorsqu'il s'agit d'un impayé.

Au **CCAS de Viry Chatillon** (30 257 habitants), l'aide à la cantine vise à permettre à des enfants scolarisés en primaire de pouvoir bénéficier d'un repas chaud et équilibré, malgré les difficultés financières de leurs parents. Cette aide peut se concrétiser soit par la gratuité d'accès à la cantine pour une période déterminée, soit par la prise en charge de factures impayées.

Par ailleurs, outre la poursuite de la fourniture des repas, les enfants peuvent bénéficier durant les temps de pause du midi d'activités ludo/éducatives (jeux et activités sportives collectives, activités manuelles), dans un objectif d'éducation à la citoyenneté.

Pour bénéficier de cette aide, le CCAS a fixé les critères d'octroi suivants :

- Enfants domiciliés sur la ville et issus de familles en grande difficulté financière et sociale ;
- Quotient familial inférieur à 10 (barème indicatif limitant leur intervention) calculé par le CCAS (reste à vivre = ressources – charges fixes mensuelles). Toutefois, même si le QF est supérieur à 10, le CCAS peut intervenir à titre exceptionnel (par exemple dans le cas de situation de surendettement), mais une participation financière pourra être demandée à la famille ;
- Démarches effectuées par les familles auprès du service scolaire de la Ville afin de faire établir son quotient familial ;
- Evaluation sociale préalable établie par un travailleur social ;
- Pour les impayés, l'ancienneté de la dette ne doit pas être en principe supérieure à deux années.

Evaluation :

En 2010, l'aide attribuée aux familles pour la restauration scolaire se décompose de la façon suivante : budget de 2 391,68 € pour la gratuité de cantine et de 7 986,54 € pour les impayés, soit un montant total de 10 378,22 € (à titre indicatif, le montant total des aides facultatives allouées pour l'année 2010 est de 219 787,48 €).

Le CCAS constate qu'il est de plus en plus sollicité pour prendre en charge les factures impayées. Il est par conséquent envisagé d'accroître les liens de transversalité avec le service Education afin de prévenir ces situations en amont (information des familles sur les dispositifs d'aide...) mais également d'impliquer davantage certains partenaires tels que le conseil général au titre du principe de subsidiarité (aide sociale à l'enfance).

2.1.1.2. Les bons alimentaires

Les bons alimentaires représentent la deuxième forme d'intervention des CCAS dans le champ des aides directes alimentaires (53 % d'entre eux en distribuent). Il s'agit toutefois du premier type d'aide alimentaire dans les CCAS de moins de 3 000 habitants, sans doute parce qu'ils présentent l'avantage de ne pas nécessiter de régie en interne et de requérir un partenariat simple avec les commerçants locaux. A l'inverse, on ne dénombre que 13 % des CCAS de plus de 50 000 habitants octroyant des bons alimentaires.

La gestion de ces bons n'est pas réglementée. Mais par analogie avec un dispositif qui, lui, l'est - à savoir les chèques d'accompagnement personnalisé (assimilés à des deniers publics) - il convient de respecter les prescriptions suivantes :

- constituer éventuellement une régie (obligatoire pour les CAP) pour la distribution des bons, selon que le comptable considère ou pas qu'il s'agit de fonds publics ;
- s'agissant d'un outil opérant une dépense pour la collectivité, il faut pouvoir justifier auprès du comptable du nombre de bons distribués et du montant global de la dépense. Il faut donc déterminer avec celui-ci les informations dont il a besoin ainsi que les justificatifs nécessaires à la bonne tenue de sa comptabilité : carnet, bordereau, etc.

Par ailleurs, pour mettre en place ce dispositif, les CCAS doivent négocier, puis passer convention avec les commerces de la commune pour l'acceptation de ces bons. Ces derniers ne peuvent être utilisés que pour l'achat de produits alimentaires (pas d'alcool) dans les magasins conventionnés qui facturent ensuite aux CCAS le coût des bons alimentaires utilisés chez eux. Pour ce faire, ils transmettent au service finances du CCAS/CIAS la facture, jointe des justificatifs demandés par le comptable : bon remis par l'utilisateur, relevé d'identité bancaire (RIB), duplicata du ticket de caisse, etc.

Avantages	Inconvénients/difficultés
Le bon alimentaire s'adapte aux besoins de l'utilisateur.	Possibilité de falsification.
Il ne nécessite pas la mise en place d'une régie. Il est donc plus facile d'utilisation pour les plus petits CCAS et n'a aucun surcoût pour la collectivité.	Les bons alimentaires nominatifs sont facilement repérables en caisse et souvent jugés stigmatisant pour les bénéficiaires. Avec les bons, certaines personnes se sentent humiliées par des regards et des comportements, tandis que d'autres n'arrivent pas à franchir le pas d'une telle démarche.
Il est facilement utilisable dans les épiceries en milieu rural.	
Il est utile aux personnes logées en hôtel qui ne peuvent pas cuisiner et aux personnes de passage.	
Il permet de connaître la destination de l'aide (contrairement aux aides financières).	
S'il n'est pas utilisé, il ne coûte rien au CCAS.	
Il permet un contrôle de la facture.	

Le **CIAS du Pays de Vendôme** (27 576 habitants), dans le cadre de ses aides alimentaires, utilise le bon alimentaire manuscrit. A partir d'une évaluation sociale par les travailleurs sociaux sur un critère d'absence ou d'interruption de ressources, le responsable de service dispose d'une délégation d'attribution. Il s'agit donc d'une intervention d'urgence pour un besoin vital : « l'alimentation ». Le montant de l'aide ne peut excéder 120 € par personne et par an de date à date. Il peut s'utiliser dans les magasins alimentaires du territoire l'acceptant comme un bon de commande du CIAS du Pays de Vendôme sauf sur les produits alcoolisés.

Le plafond d'aides annuelles cumulées (aides en espèces + bons) est limité à 150 €

NB : A noter que 24 % de CCAS octroient en outre des bons d'accès à une épicerie sociale qui permettent à leur bénéficiaire l'achat de denrées, mais uniquement au sein d'une épicerie à vocation sociale ou solidaire installée sur la commune. Nous les distinguons des bons alimentaires décrits ci-dessus visant l'achat de denrées dans des commerces tout public ayant conventionné avec un CCAS.

2.1.1.3. Les chèques d'accompagnement personnalisé

27 % des CCAS/CIAS déclarent accorder des chèques d'accompagnement personnalisés (CAP). Toutefois, la mise en œuvre de ce dispositif est corrélée à la taille du territoire : moins de 7 % des CCAS de moins de 5 000 habitants y recourent alors qu'il s'agit de la première modalité d'intervention dans le champ de l'aide alimentaire dans les CCAS de plus de 50 000 habitants. L'attribution des CAP requiert une régie interne mais apporte en retour une facilité de contrôle budgétaire.

Les CAP, contrairement aux autres aides financières dédiées à l'alimentation, sont définis et encadrés juridiquement²¹.

• Description :

« Dans le cadre des actions sociales qui concernent notamment l'alimentation, l'hygiène, l'habillement et les transports, des actions éducatives, culturelles, sportives ou de loisirs qu'elles mènent, à l'exclusion de l'aide sociale légale, les collectivités territoriales, les établissements publics de coopération intercommunale, les centres communaux et intercommunaux d'action sociale (les distributeurs) et les caisses des écoles, peuvent remettre aux personnes qui rencontrent des difficultés sociales des titres dénommés « Chèque d'accompagnement personnalisé » pour acquérir des biens et services dans la catégorie définie par la collectivité ou l'établissement public ».

Les personnes bénéficiaires des CAP peuvent « acquérir, à hauteur du montant figurant sur sa valeur faciale, auprès d'un réseau de prestataires (petits commerçants, grandes surfaces, CCAS...), les biens, produits ou services prévus sur le chèque, à l'exclusion de tout remboursement en numéraire, total ou partiel ».

« Les valeurs faciales des CAP sont modulées de façon à permettre aux CCAS distributeurs de pouvoir tenir compte des différentes situations des bénéficiaires, tant économiques que sociales. »

• Description des protagonistes :

Le marché global des CAP se partage entre plusieurs émetteurs, chacun ayant sa propre dénomination pour ce dispositif : Chèque Déjeuner (Chèque de Services), Edenred France (Ticket service), Sodexo (Chèque Multi-services) et Natixis (Chèque Interservices®).

Les prestataires sont les lieux d'utilisation des CAP pour l'acquisition de biens, produits ou services.

Les distributeurs achètent les CAP auprès des émetteurs et les remettent aux bénéficiaires. Pour se fournir en CAP, le CCAS devra selon le seuil passer un marché public. Celui-ci s'apprécie au regard de la rémunération de l'émetteur (frais d'impression des chèques, commission...) et non de cette rémunération augmentée de la valeur faciale des titres.

Le CCAS peut être à la fois distributeur de CAP et prestataire via les épiceries sociales où peuvent être acceptés les CAP.

• Domaine d'application des CAP

Les familles d'utilisation du CAP sont au nombre de 7 :

- 1/ Alimentation / Hygiène / Carburant,
- 2/ Habillement,
- 3/ Culture / Actions éducatives,
- 4/ Sport / Loisirs,
- 5/ Energie,
- 6/ Transport,
- 7/ Hébergement / Habitat.

Il est possible d'inscrire trois mentions au maximum sur un même chèque.

Il est également possible d'exclure certains produits comme l'alcool ou les denrées pour animaux.

• Durée de validité des CAP

Les CAP sont valables par année civile. Les commerçants acceptent le millésime en cours jusqu'au 31 décembre (d'où une confusion de certains commerçants avec les tickets-restaurants valables jusqu'au 31 janvier de l'année suivante). Si en fin d'exercice, il reste des CAP en possession du CCAS, il faut les retourner à l'émetteur pour échange ou remboursement.

Il est par ailleurs possible de recevoir les chèques de l'année suivante dès le mois de décembre. Ainsi les bénéficiaires peuvent les utiliser le 1er janvier de l'année nouvelle.

• Les étapes de mise en place du CAP par le CCAS

- 1/ Délibération du conseil d'administration du CCAS sur le principe et autorisation à passer le marché (selon le seuil) ou/et à signer la convention avec le distributeur retenu.
- 2/ Création d'une régie d'avance et nomination des régisseurs titulaires et suppléants par arrêté du président du CCAS, après avis conforme du comptable.
- 3/ Signature du contrat et de la convention avec le distributeur de CAP, validé ensuite par le contrôle de légalité.
- 4/ Constitution ou développement du réseau de prestataires où les CAP seront utilisés si besoin est. Il suffit de communiquer au distributeur la liste des établissements et/ou organismes à affilier. La liste des magasins acceptant les CAP est également transmise par le groupe émetteur de CAP au CCAS et remis par celui-ci aux bénéficiaires de l'aide.
- 5/ Etablissement du bon de commande contresigné de la trésorerie.
- 6/ Livraison des CAP (sous 48 h pour les Chèques services, voire moins en cas d'urgence, à négocier avec le groupe).

• La répartition des compétences entre le comptable et le régisseur

La distribution des CAP doit se faire par l'intermédiaire d'une régie d'avance.

Le comptable public réceptionne, vise et paie la commande des CAP remis par l'émetteur. Il constate au 31 décembre la péremption des CAP non distribués.

Le régisseur remet les CAP aux bénéficiaires dans les conditions fixées par l'acte constitutif de la régie. Il remet donc les CAP selon la mention de la nature des biens, produits ou services pouvant être achetés. Plusieurs familles de CAP peuvent être disponibles à la régie. Le régisseur suit les mouvements afférents à ces titres sur un bordereau d'emploi et de versement des valeurs inactives qu'il adresse ensuite au comptable.

• Le coût pour le CCAS

Les CAP sont « cédés aux distributeurs [CCAS] par les émetteurs contre paiement de leur valeur libératoire et, le cas échéant, d'une commission ».

La prestation de services doit être définie lors de la rédaction du marché public (ou marché en procédure adaptée) et peut comprendre :

- la fabrication,
- l'expédition,
- l'assurance transport (les chèques sont des valeurs au même titre que des billets de banque),
- l'animation et le développement du réseau des commerçants, le suivi du circuit des chèques.

Cette prestation de services est un pourcentage applicable sur le montant de chaque commande avec un forfait minimum de facturation.

Avantages	Inconvénients/difficultés
Les CAP permettent de cibler l'aide et en même temps de donner, aux bénéficiaires, le choix des produits et du commerce dès lors qu'il est agréé. Ils leur permettent donc d'être plus autonomes : ils peuvent conserver leurs habitudes de vie malgré leurs difficultés financières ;	Ils ne sont pas acceptés dans tous les magasins notamment dans les territoires ruraux. En effet, le nombre de commerces acceptant les CAP va dépendre de leur volonté d'adhésion aux sociétés émettrices de CAP (adhésions payantes) ;
Il s'agit d'un moyen de paiement facile d'utilisation et discret car s'apparente à des tickets restaurants. Ils garantissent le respect et la dignité de la personne ;	Les délais d'utilisation du CAP remis en fin d'année peuvent s'avérer trop justes compte tenu de leur validité jusqu'au 31/12 ;
Ils sont intéressants pour les personnes qui travaillent et qui ne peuvent pas aller à l'épicerie sociale ou ayant un régime particulier (ex : diabète) ou encore en cas d'urgence ;	La monnaie n'étant pas rendue sur les CAP, les montants indiqués sur ceux-ci sont donc à réfléchir en interne dans les services afin de permettre aux bénéficiaires de disposer de "petites coupures" facilitant les achats de petits montants. Lors de la rédaction du marché, les différents montants souhaités doivent être mentionnés ;
Le CAP présente l'avantage d'opérer un partage des tâches précis entre l'ordonnateur de la dépense, le comptable public et l'émetteur.	Le suivi comptable des CAP est considéré comme lourd puisqu'il nécessite la présence d'un régisseur (ce qui n'est pas toujours facile pour les petits CCAS).

Au **CCAS d'Illkirch** (23 673 habitants), les CAP qui ont remplacé, depuis juin 2000, les bons alimentaires nominatifs jugés stigmatisants, permettent aux bénéficiaires d'acheter des denrées²² auprès des prestataires agréés et tout particulièrement des commerçants de la ville, avec lesquels le CCAS a développé un partenariat particulier afin de favoriser un accueil discret des bénéficiaires et une non confusion avec les tickets restaurants limités à deux par achat.

Les CAP sont attribués sur demande d'un travailleur social, après une évaluation de la situation budgétaire. Ils s'adressent en priorité aux personnes en attente de droits (allocation chômage, RSA, indemnités journalières...) mais aussi, ponctuellement, à des personnes confrontées à une fin de mois difficile (dépenses exceptionnelles, minima sociaux, etc.).

Le bénéficiaire peut récupérer les CAP le lendemain de la demande et au plus tard dans les 48 heures. Les CAP peuvent être renouvelés deux fois, à 15 jours d'intervalle, pour couvrir les délais de perception de ressources. Une limite a toutefois été fixée à un maximum de trois attributions de CAP par tranche de 12 mois.

Chaque CAP vaut 12 € et le nombre octroyé varie selon la composition du foyer : 6 CAP pour une personne, 7 pour 2 personnes, 9 pour 3 et 4 personnes, 11 pour 5 personnes et plus.

Il est possible de débloquer des CAP en urgence le vendredi après-midi, un CAP (12 €) pour une personne et 2 pour deux personnes et plus, lorsqu'il est impossible de faire une évaluation approfondie de la situation faute de justificatifs. Un rendez-vous est alors fixé avec l'assistante sociale la semaine suivante.

La souplesse du dispositif permet donc une réelle réactivité et tous les agents du CCAS sont en capacité d'évaluer une demande et de préparer des CAP, à partir du moment où la demande entre dans les critères retenus. Pour les situations plus complexes, l'accord du responsable du CCAS est requis.

A **Limoges** (133 815 habitants), le CCAS délivre toute l'année des CAP pour l'alimentaire, l'hygiène et le carburant. De façon particulière, le CCAS soutient également, via des CAP, les étudiants pendant les mois de juillet à octobre pour l'alimentaire (durant la fermeture du service social du CROUS et en attendant le versement des bourses aux bénéficiaires), selon certains critères.

Toute demande d'aide financière est instruite par le travailleur social référent de la personne sur un imprimé unique et attribuée par le CCAS après étude de la situation sociale (au vu des ressources et charges mensuelles et du diagnostic social). Le CAP peut être complété par de l'espèce ou des chèques du Trésor. La diversité des formes d'aides permet une réponse individualisée et appropriée à chaque bénéficiaire.

Il est aussi proposé des rendez-vous avec un travailleur social pour une information, un conseil ou une action éducative et budgétaire. C'est cet ensemble qui favorise une réponse adaptée aux bénéficiaires.

2.1.1.4. Les aides en espèces

Moyen de paiement classique, il permet au bénéficiaire d'acheter ce dont il a besoin dans tous les commerces. 19 % des CCAS/CIAS proposent cette aide directe²³.

La gestion des aides en espèces n'est pas réglementée, elle peut relever ou non d'un régisseur. Lorsque l'aide est accordée en numéraire (l'usager reçoit directement l'argent en espèces), il y a nécessité d'une régie d'avance, constituée après avis conforme du comptable public.

Quand il n'y a pas de régisseur, le CCAS, via l'agent d'accueil ou un travailleur social, le directeur du CCAS ou le responsable de l'action sociale, remet à l'usager un bon revêtu de la signature du président ou du vice-président, qui ont reçu délégation du conseil d'administration et valent donc décision. Il est demandé à l'intéressé de signer le bordereau comme preuve de la remise du bon. Celui-ci sera converti en monnaie par le Trésor public.

Avantages	Inconvénients/difficultés
Ce moyen de paiement est accepté par tous les commerces sans stigmatisation.	La somme n'est pas fléchée, il est donc impossible de suivre l'utilisation des fonds.
Il permet aux travailleurs sociaux d'avoir de petites marges de manœuvre en cas d'urgence.	Le CCAS doit veiller à gérer correctement ses liquidités. En effet, l'émission des bons ne doit pas, en volume budgétaire, excéder l'enveloppe fixée au préalable lors du vote du budget.
Cette aide est importante pour les personnes de nationalité étrangère qui ne trouvent pas d'alimentation variée dans les épiceries sociales ou pour les bénéficiaires de minima sociaux à qui il ne reste plus rien en fin de mois notamment pour les petites dépenses (pain...).	

Le **CIAS de Vendôme** (27 576 habitants) remet, à titre exceptionnel, des aides en espèces aux personnes sans ou en interruption de ressources et proches des minima sociaux qui ne peuvent pas payer les 10 % du montant des produits de l'épicerie. Un rapport social est obligatoirement établi au préalable par un travailleur social pour toute demande. Les mineurs n'y ont pas accès. Les aides sont remises sous 24 h par la régie d'avances.

2.1.1.5. Les bons d'accès à un lieu de restauration

6 % des CCAS/CIAS déclarent octroyer ce type d'aide qui permet aux personnes d'accéder à un restaurant, social ou ouvert à tous, géré ou non par le CCAS. Toutefois, ce type d'intervention est plus fréquent dans les CCAS à plus forte densité de population : près du tiers des CCAS de plus de 50 000 habitants accordent des bons d'accès à un restaurant (29 %).

A **Pau** (78 534 habitants), le dispositif d'aide à la restauration sociale mis en œuvre en novembre 2009 vise l'alimentation des populations modestes et défavorisées n'ayant pas la possibilité de préparer ses repas, mais aussi la mixité du public puisqu'il est ouvert à tous (ce qui évite la stigmatisation des usagers du CCAS bénéficiaires de cette aide). Il fonctionne grâce au partenariat entre les organismes de restauration collective et associatifs palois (Comité interentreprises des organisations professionnelles agricoles, Comité d'action sociale intercommunal Pau-Pyrénées, Secours catholique).

Il se présente sous la forme de bons de restauration pris en charge en intégralité par le CCAS. Les demandes d'aide établies par les travailleurs sociaux sont examinées chaque lundi matin par la commission. Dans l'urgence et avant appréciation de la situation par la commission solidarité et urgence sociale, le travailleur social peut délivrer trois bons repas. Dans un deuxième temps, après évaluation et sur proposition du travailleur social, la commission peut accorder une aide alimentaire pour une durée maximale de trois semaines (15 bons repas). D'autres demandes peuvent être formulées dans l'année pour un même usager (bons d'urgence exclus), toujours sur demande du travailleur social, mais d'autres solutions sont recherchées en priorité (l'accès à l'épicerie sociale par exemple) car le principe des bons alimentaires doit rester le "dépannage" dans l'urgence et en aucun cas une solution durable pour l'usager.

Utilisables dans différents lieux de restauration, tout public ou non²⁴, les bons de repas sont datés du jour et peuvent exceptionnellement être consommés dans les jours suivants.

Le montant apporté par le CCAS à cette action est de 33 220 € dépensés en 2010 pour 628 bons de repas accordés. La prévision des dépenses au vu des bons délivrés en 2011 est de 45 000 €.

Parmi les points négatifs identifiés par le CCAS sur cette action figurent la lourdeur de la facturation et les difficultés posées par quelques bénéficiaires dans les restaurants d'entreprise indisposant des clients...

2.1.2. Les aides en nature : les colis alimentaires

La distribution de colis alimentaires concerne 31 % des CCAS et CIAS. Leur attribution est également corrélée à la taille du territoire : plus la taille de la commune est importante, moins ils sont utilisés²⁵.

Bien qu'elle ne soit pas réglementée en tant que telle, cette activité nécessite de respecter les règles d'hygiène et de sécurité alimentaire ainsi que les obligations de l'Etat en matière de traçabilité des produits et de fourniture de données socio-économiques dès lors que les denrées proviennent d'un acteur privé qui bénéficie de financements publics²⁶. C'est notamment le cas lorsque les CCAS s'approvisionnent auprès des banques alimentaires. Celles-ci constituent d'ailleurs leur première source d'approvisionnement pour les paniers/colis (58 % des CCAS/CIAS y ont recours).

40 % des CCAS qui accordent des colis déclarent également acheter directement des denrées auprès d'un supermarché ou d'un commerçant local. Cette pratique reflète la volonté de pouvoir proposer des produits variés, notamment des produits frais (fruits et légumes par exemple). 11 % bénéficient d'un approvisionnement gratuit, 9 % font appel à des jardins d'insertion et autres. Enfin, un petit nombre fait appel à des associations pour l'approvisionnement (5 % aux Restaurants du cœur, 4 % à la Croix rouge, 4 % au Secours catholique, 2 % à l'ANDES).

Les modalités d'approvisionnement en denrées pour la constitution des colis alimentaires présentent une certaine forme de rigidité et de contraintes, laissant peu de marge de manœuvre au CCAS :

- les CCAS ne sont que rarement en capacité de négocier les prix (16 %) ;
- ils ne maîtrisent pas la fréquence d'approvisionnement (fixée à l'avance dans 59 % des cas) ;
- les fournisseurs sont peu nombreux à assurer l'acheminement des denrées (29 % des CCAS en bénéficient), faisant peser ainsi majoritairement sur le CCAS le soin d'organiser les modalités du transport ;
- enfin, proposer des produits frais permet d'apporter un meilleur service mais nécessite de se doter d'un équipement spécial pour le stockage des denrées (59 % des CCAS y ont recours).

24 - Deux lieux de restauration tout public : le CASI (restaurant intercommunal du personnel Ville-CCAS/communauté d'agglomération) et le CIOPA (restaurant d'entreprise de la MSA) avec un prix du repas tout public (respectivement de 6,65 € et 8,04 €). Autre lieu de restauration, pour les SDF accompagnés de chiens : le Secours catholique (prix du repas : 9 €). Ces prestataires adressent mensuellement au CCAS avec lequel ils ont conventionné la facture relative aux bons utilisés.

25 - 36 % des CCAS de moins de 5 000 habitants en accordent, ils sont seulement 20 % dans les villes de 20 000 à 50 000 habitants et 13 % dans les communes de plus de 50 000 habitants.

26 - Voir point 1. Cadre juridique.

Avantages	Inconvénients/difficultés
Cette modalité d'intervention coûte moins cher que d'autres (bons, chèques d'accompagnement personnalisés...) car il s'agit généralement de dons des banques alimentaires.	Action sociale souvent considérée comme ancienne et qui crée pour l'usager une forme de dépendance.
	Elle peut être dévalorisante ou stigmatisante pour les bénéficiaires de par le lieu et les produits donnés.
	La composition du panier n'est pas forcément équilibrée (elle ne répond pas toujours au Plan national nutrition santé).

Dans le cadre des aides municipales, le **CCAS de Râches** (2 813 habitants) a mis en place son propre système de distribution de colis alimentaires. Il a obtenu d'une grande surface l'autorisation d'enlever des denrées alimentaires fraîches une fois par semaine, via un véhicule municipal et des bénéficiaires de l'aide alimentaire. Les denrées récoltées sont diverses et en quantité non négligeable, mais périssables rapidement (viennoiseries, pâtisseries, légumes, fruits...). Par ailleurs, bon nombre de fruits ne peuvent pas être redistribués car abîmés, dans le transport notamment. C'est pourquoi il a été imaginé par l'adjoint aux affaires sociales du CCAS de réaliser, toujours par des familles bénéficiaires de l'aide, des pots de confitures ensuite échangés auprès de la population contre des denrées non périssables (café, pâtes, riz...) dans la galerie marchande d'un supermarché où le CCAS tient un stand une fois par mois. Ce sont les bénévoles qui tiennent le stand et distribuent des tracts à l'entrée du magasin. Si la difficulté de cette action réside dans la mobilisation des bénévoles, elle connaît toutefois un réel succès. En effet, tout en étant peu coûteuse pour le CCAS, en terme d'investissement, elle permet d'augmenter la qualité des colis mais aussi leur quantité et donc d'en faire bénéficier plus de familles sans engager le budget du CCAS. De plus, elle permet de lutter au niveau local contre l'exclusion, la précarité, la solitude et cela sans moyens financiers : solidarité entre les bénévoles qui s'investissent de plus en plus, amélioration de la confiance en soi, valorisation. Enfin, ce système d'échange original est préféré aux dons par les administrés et permet de lutter contre le gaspillage de denrées et de favoriser le recyclage. Voir la fiche plus complète dans la banque d'expériences du site www.unccas.org.

A **Illkirch-Graffenstaden** (27 403 habitants), le choix a été fait par le CCAS de délivrer via l'épicerie sociale des colis alimentaires mais sans accompagnement. Il s'agit d'éviter l'utilisation du terme « colis » jugé stigmatisant.

A **Vendôme**, les colis s'adressent à tous publics mais sont distribués principalement aux personnes sans ressources, en interruption de ressources ou encore en situation d'endettement/surendettement. Il faut en outre une fiche d'inscription remplie par un travailleur social. L'aide est hebdomadaire (donc pendant une semaine maximum). Le budget global de l'action est de 5 500 € pour le CIAS et de 140 000 € pour la banque alimentaire.

Pendant la période hivernale, le **CCAS de Besançon** (117 295 habitants), en lien avec une association « Boutique Jeanne Antide », organise des colis pour la veille mobile. Il s'agit d'une restauration sociale accessible tous les soirs (semaine et week-end) et tous les midis pendant le week-end et jours fériés. En lien avec ce service, des colis sont préparés et distribués si nécessaire lors des maraudes ou aux personnes qui arrivent tardivement à l'Abri de nuit. Il s'agit d'entrer en contact avec des personnes qui refusent une autre forme de prise en charge, de s'assurer qu'elles prennent un repas complet et équilibré. C'est également l'occasion de les amener à fréquenter la restauration sociale. Cette action reste saisonnière et marginale. Seuls quelques repas sont distribués de cette manière.

2.2. Les aides directes en pratique²⁷ : caractéristiques d'attribution²⁸

Bien que les aides soient variées, notamment en fonction de la taille de la commune, il existe une certaine similitude d'intervention des CCAS.

2.2.1. Des aides attribuées en urgence

Quel que soit le type d'aide considéré, on constate que **la possibilité de l'attribuer en urgence concerne la quasi-totalité des CCAS/CIAS** (entre 92 et 98 % selon l'aide accordée). La tendance est un peu moins marquée pour les bons d'accès à une épicerie sociale (75 % des CCAS les accordent en urgence). Ceci signifie que la décision d'octroi peut bénéficier d'un système dérogatoire et n'est pas tributaire de la décision d'une commission permanente, ce qui présente le grand avantage de raccourcir le délai entre la demande et le versement de l'aide. Cet élément témoigne de la forte réactivité des CCAS/CIAS, reflétant une caractéristique bien connue de leur mode d'intervention. Mais ce résultat amène par ailleurs à s'interroger sur la complémentarité entre les différents types d'aides et dispositifs : si les aides alimentaires attribuées par les CCAS peuvent être obtenues plus rapidement et facilement qu'une aide aux impayés d'énergie (du fait des délais de traitement d'un dossier FSL par exemple), on peut alors supposer qu'une partie des aides alimentaires est marquée par un effet de substitution aux autres aides (en particulier dans les situations d'attente d'ouverture de droits).

Le plus fréquemment, dans le cadre d'une procédure d'urgence, l'instance responsable de la décision d'attribution de l'aide est une autorité du CCAS distincte du conseil d'administration : il peut s'agir par exemple du président ou du vice-président du CCAS ayant obtenu délégation de pouvoir du conseil d'administration²⁹. En second lieu, l'octroi relève d'un travailleur social habilité à signer les décisions d'attribution des aides relevant de la délégation de pouvoir accordée au président ou vice-président par le conseil d'administration³⁰, notamment dans le cas des colis alimentaires et des CAP (56 % et 55 % respectivement) et dans une moindre mesure des bons d'accès à une épicerie sociale (43 %).

Le conseil d'administration n'intervient donc que plus rarement en cas d'attribution en urgence (dans moins de 8 % des CCAS/CIAS attribuant des CAP en urgence, mais dans tout de même un quart des CCAS attribuant des bons alimentaires selon cette même procédure).

27 - Cette partie détaille les résultats obtenus grâce à l'enquête réalisée par l'UNCCAS entre janvier et avril 2010 auprès de ses adhérents (1045 réponses collectées, soit un taux de retour d'environ 28 %). Dans la suite du document, les éléments chiffrés sont eux aussi issus de cette enquête.

28 - Le détail des modalités d'attribution des bons d'accès à un restaurant social ne sera pas présenté ici du fait du faible nombre de répondants concernés (60).

29 - Disposition prévue par l'article R.123-21 alinéa 1 du code de l'action sociale et des familles (CASF).

30 - Cf. article R.123-22 alinéa 2 du CASF.

Hors procédure d'urgence en revanche, le conseil d'administration du CCAS reste l'instance d'attribution la plus fréquente³¹, suivi de près par une instance d'attribution interne (commission permanente d'attribution des aides par exemple), notamment dans le cas des CAP (pour 44 % des cas) et des aides en espèces (pour 38 % des cas). Les travailleurs sociaux, enfin, constituent également un échelon important dans la décision d'attribution³² (pour 30 % des CCAS environ).

2.2.2. Des critères classiques d'éligibilité et de ciblage des publics

Les critères fixés pour l'attribution des différentes aides reflètent des comportements classiques des CCAS/CIAS. Le critère de résidence – qui correspond au principe de spécialité territoriale³³ – est ainsi cité de façon explicite, par environ les trois quarts des répondants, suivi par le critère de ressources. Plus de la moitié des CCAS signale également le recours à des critères relatifs à la situation familiale, quel que soit le type d'aide considéré, à l'exception des bons d'accès à l'épicerie. Enfin, un quart des adhérents mentionne l'utilisation d'un critère de statut du demandeur (bénéficiaires de minima sociaux par exemple) pour la délivrance de bons alimentaires et de colis, et un cinquième dans le cas des aides en espèces. Les CCAS fixent en général au moins deux critères.

Au-delà des critères d'éligibilité, on ne constate pas de tendance forte à cibler en particulier une ou plusieurs catégories de public pour l'attribution d'une aide. Parmi les CCAS ciblant certains publics on retrouve les bénéficiaires de minima sociaux, les familles monoparentales et les personnes en attente de droits.

2.2.3. Des actions connexes orientées en majorité vers l'accompagnement budgétaire

Quel que soit le type d'aide délivré, environ un quart des CCAS conditionne leur attribution à un engagement du bénéficiaire à suivre un accompagnement à la gestion budgétaire (à l'exception des colis pour lesquels la proportion n'est que de 19 % et des bons d'accès à une épicerie où la proportion atteint un tiers des CCAS/CIAS). L'engagement à suivre un accompagnement nutritionnel est beaucoup moins fréquemment demandé par les CCAS (entre 6 % et 4 % selon le type d'aide), excepté les bons d'accès à une épicerie sociale (13 % contre 5 % en moyenne pour les autres aides).

Dans le cas de l'attribution d'aides en espèces et de bons d'accès à une épicerie sociale, une proportion importante de CCAS (28 %) déclarent demander au bénéficiaire l'engagement de suivre un autre type d'accompagnement (bénévolat auprès de l'épicerie par exemple). Cette offre d'activités connexes peut aussi être proposée à titre facultatif (30 % des CCAS

31 - 49% des CCAS distribuant des bons alimentaires, 39 % de ceux octroyant des colis ou des aides en espèces.

32 - Ils peuvent être autorisés par le conseil d'administration à signer les décisions d'attribution d'une aide prises par le président ou le vice-président.

33 - Les CCAS/CIAS ne peuvent intervenir qu'au profit des habitants de la commune, qu'ils soient résidents ou domiciliés.

attribuant une aide en espèces, 20 % pour les bons alimentaires, 22 % pour le colis, 24 % pour les CAP).

La plus forte proportion de CCAS à proposer une action connexe aux bénéficiaires de bons d'accès à une épicerie s'explique vraisemblablement par le fait que ce type de structure propose généralement un accompagnement.

2.2.4. Des aides octroyées à plusieurs reprises dans l'année, signe d'un suivi dans la durée

Dans la très grande majorité des cas (plus de 92 %), une même aide alimentaire directe peut être attribuée plusieurs fois par an à un même bénéficiaire. Seul l'octroi des bons d'accès à l'épicerie sociale est moins fréquemment renouvelé – 84 % – (même si le pourcentage reste élevé) ; mais cette modalité prévoit bien souvent un accès à l'aide sur une période plus longue, ce qui facilite également un travail d'accompagnement et de suivi des bénéficiaires dans la durée (l'accès à l'épicerie peut être prévu pour une période de trois mois par exemple).

Les volumes d'octroi se trouvent néanmoins encadrés puisque **40 % des CCAS/CIAS déclarent avoir posé des limites à l'attribution des différentes aides.**

Plus de la moitié des CCAS fixe cette limite à partir d'un **nombre de fois maximum** où l'aide peut être attribuée au bénéficiaire. Un peu moins fréquemment (dans environ de 40 % des CCAS/CIAS) l'octroi est encadré à partir d'un **montant maximum accordé** à un bénéficiaire et à ne pas dépasser une même année. Le cas des bons d'accès à une épicerie sociale est un peu particulier : 56 % des CCAS qui en distribuent ont fixé une limitation de la période durant laquelle le bénéficiaire peut fréquenter la structure.

2.2.5. Evolution du volume et de la nature du public des demandeurs d'aides directes adressées aux CCAS/CIAS

Environ les deux tiers des CCAS/CIAS déclarent observer une augmentation des volumes de demandeurs d'aides alimentaires au cours des deux dernières années, et ce dans des proportions similaires quel que soit le type d'aide concerné. Autre fait important, les CCAS/CIAS accompagnent largement ce mouvement puisqu'ils sont presque aussi nombreux à mentionner une hausse du nombre d'octrois sur la période.

De la même façon, environ les deux tiers des CCAS signalent une évolution des profils de demandeurs des différentes aides au cours des deux dernières années.

Trois grandes catégories de publics sont déclarées en hausse. Il s'agit tout d'abord des personnes en situation d'emploi dont les demandes d'aides sont perçues en augmentation par près de la moitié des adhérents attribuant des aides en espèces et des CAP. Viennent ensuite les familles monoparentales, dont les demandes ont progressé, particulièrement dans les structures octroyant des aides en espèces (37 %) et des colis (41 %). Les demandes formulées par la population retraitée sont elles aussi signalées en hausse par plus d'un tiers des CCAS.

Enfin, un peu moins de 10 % des CCAS/CIAS citent les moins de 25 ans parmi les demandeurs en hausse (à proportion quasiment égale que ces derniers soient en emploi ou étudiants).

2.3. Difficultés rencontrées dans le cadre de l'attribution des aides directes et perspectives d'évolution

La principale difficulté rapportée par les CCAS/CIAS, dans le cadre de l'enquête menée début 2011, désigne **l'effet ciseau auquel ils se trouvent aujourd'hui confrontés** du fait d'un double mouvement de hausse du volume des demandes d'une part, et de stagnation, voire de baisse, des budgets pouvant y être consacrés de l'autre.

Pour faire face à cette situation, plusieurs solutions sont envisagées, que cela soit dans le sens d'un élargissement des octrois (révision des barèmes afin que de nouvelles catégories de publics, les demandeurs en emploi notamment, puissent accéder aux aides), ou bien au contraire d'une maîtrise des crédits via la limitation des volumes ou des montants attribués, ou encore via la révision des modes de calcul du reste à vivre des demandeurs.

La volonté **d'optimiser les partenariats avec les autres acteurs de l'aide alimentaire**, et en particulier les associations caritatives et les épiceries sociales, est également fréquemment évoquée : le schéma le plus souvent envisagé est celui d'une réorientation des demandes d'aide alimentaire vers les associations de manière à ce que les CCAS/CIAS puisse lui-même recentrer ses budgets sur d'autres domaines comme les aides aux impayés d'énergie par exemple.

De manière générale, c'est la question de l'amélioration de la gouvernance locale et de l'articulation des aides financières qui se pose de manière cruciale aujourd'hui.

Les autres pistes d'évolution dans l'attribution des aides concernent le souhait de renforcer le suivi global des ménages bénéficiaires d'une aide alimentaire, notamment via un accompagnement budgétaire et nutritionnel.

3. Les structures de distribution alimentaire gérées par les CCAS/CIAS

En plus des aides directes, en nature ou financières, les CCAS distribuent de l'aide alimentaire par le biais de structures qu'ils gèrent directement sous la forme de régie. Il s'agit d'épiceries et de restaurants sociaux, deux structures distinctes et complémentaires. Une minorité de CCAS propose aussi une distribution de repas dans des structures d'hébergement ou d'accueil de jour pour personnes en difficulté (personnes sans domicile stable...) ou dans des établissements de personnes âgées gérés par le CCAS mais nous n'y reviendrons pas dans ce guide car il ne s'agit pas de structures dédiées en priorité à l'alimentation mais plus à l'accueil et à l'hébergement.

3.1. Cadre juridique

Pour mettre en place une structure de distribution d'aide alimentaire, le CCAS peut opter pour une gestion sous forme associative ou en direct : la structure est alors créée en régie comme un service sans personnalité morale, annexée au CCAS. Mais comment créer une structure de distribution alimentaire en gestion directe ? Les bénéficiaires doivent-ils s'impliquer pour accéder à la structure ? Répondre à ces questions s'impose avant d'examiner l'implication des CCAS dans la gestion des épiceries sociales et des restaurants sociaux.

3.1.1. Constitution d'une structure sous la forme d'une régie annexée au CCAS

3.1.1.1. Modalités de création : personnel, local et financement

Comme tout service constitué en régie, la création d'une telle structure nécessite une délibération du conseil d'administration du CCAS, soumise au préfet dans le cadre du contrôle de légalité³⁴ et publiée³⁵.

Le personnel assurant le fonctionnement de la structure peut être constitué d'agents administratifs remplissant antérieurement les fonctions afférentes à l'aide alimentaire du CCAS ou à l'instruction des dossiers (se référer au statut de la fonction publique territoriale). Ce personnel peut être complété le cas échéant par des personnes recrutées spécifiquement pour les besoins de la structure : agent titulaire ou personnel engagé dans le cadre d'une mesure d'aide à l'emploi (contrat d'insertion par exemple). Les agents ou contractuels sont alors recrutés pour assurer des fonctions techniques ou remplir des missions d'animation, de coordination, d'accueil et/ou de conseil. Ils pourront encadrer les bénévoles afin d'améliorer l'efficacité de leur travail dont il faut rappeler l'importance et l'absolue nécessité.

Le local peut appartenir au CCAS ou à la Ville et peut être mis à disposition pour l'installation de la structure distributrice. Il est également envisageable que le CCAS achète spécifiquement un local pour y installer la structure de distribution alimentaire.

Outre les fonds propres du CCAS, des financements divers peuvent être recherchés :

- auprès des financeurs publics : l'Europe, l'État (via les Directions régionales ou départementales de cohésion sociale – DRCS et DDCS, les Directions régionales de l'alimentation, de l'agriculture et de la forêt - DRAAF³⁶), les conseils régionaux au titre de la politique de la Ville, les conseils généraux au titre de l'aide aux initiatives locales, les caisses d'allocations familiales, les caisses primaires d'assurance maladie, les communes ;
- auprès de financeurs privés : les entreprises, les industries agroalimentaires et la grande distribution, les fondations (Fondation Chèque déjeuner, Fondation de France, Fondation Vinci, Fondation de la Caisse d'Épargne, Fondation Simply Market...).

3.1.1.2. Régime juridique de la structure : comptabilité et règlement intérieur

Au plan comptable, en tant que service en régie, la gestion de la structure distributrice d'aide alimentaire doit figurer et être intégrée au budget du CCAS. La gestion comptable et administrative est assurée par les services administratifs du CCAS conformément aux règles comptables et budgétaires applicables aux communes³⁷, et notamment à l'instruction comptable M 14. En particulier, le budget de la structure doit être équilibré.

Lorsque celle-ci encaisse les participations financières des usagers, il convient de mettre en place une régie de recettes³⁸. Lorsque le CCAS achète des denrées auprès de distributeurs privés, il convient également de respecter les dispositions du code des marchés publics³⁹. La mise en place de la structure distributrice suppose le plus souvent l'élaboration d'un règlement intérieur régissant le fonctionnement de la structure et validé par délibération du conseil d'administration du CCAS.

3.1.1.3. L'accès à la structure

L'accès à la structure distributrice fait généralement l'objet d'une demande déposée au CCAS avec étude des ressources et des besoins de chaque famille, puis d'une décision en commission. Le montant et la durée de l'aide sont fonction de la situation de la personne/famille et de son évolution.

36 - Les DRAAF ont pleine compétence pour conduire au nom de l'État la politique de l'alimentation et peuvent attribuer des aides, dans le cadre du programme national alimentation, mais aussi dans le cadre du plan régional.

37 - Article L.123-8 du code de l'action sociale et des familles : "Les règles qui régissent la comptabilité des communes sont applicables aux centres communaux ou intercommunaux d'action sociale".

38 - Conformément aux règles en vigueur dans les collectivités locales (acte constitutif de la régie et arrêté de nomination du régisseur).

39 - Voir le paragraphe relatif à l'approvisionnement au point 1.2.

De façon générale, et bien que certaines structures n'exigent aucune participation, la participation symbolique des usagers est demandée. L'objectif est double : éviter de tomber dans une démarche d'assistantat mais aussi préserver la dignité des bénéficiaires de l'aide. Cette participation varie selon les gestionnaires (qu'il s'agisse de CCAS ou d'associations caritatives), de 0,5 □ pour les repas à 20 % de la valeur des produits dans les épiceries sociales, ce qui constitue une participation aux frais logistiques.

D'ailleurs, lorsque la structure est fournie en denrées issues du PEAD ou du PNA, conformément à la réglementation européenne relative au PEAD et à sa mise en œuvre, elle ne peut faire de bénéfice et ne peut donc demander qu'une participation symbolique (pour les frais de gestion...) aux bénéficiaires. De même, lorsque des denrées sont achetées au moyen de crédits publics, leur mise à disposition aux usagers de l'aide alimentaire ne peut être marchande, afin de ne pas créer une situation de concurrence déloyale. Seule une participation aux frais logistiques peut être - ou non - demandée.

Lorsqu'elle est créée et gérée par le CCAS, l'accès à la structure est en principe réservé aux habitants de la commune conformément aux principes régissant les exigences de l'intérêt communal et de spécialité territoriale au respect desquels sont soumis les CCAS. Toutefois, l'ouverture de la structure aux usagers de communes voisines⁴⁰ peut être envisagée dans un cadre précis.

Pour qu'un CCAS ouvre sa structure à la commune voisine, il faut en effet signer une convention entre les deux CCAS afin de définir les modalités de la contribution de la commune bénéficiaire aux frais de fonctionnement de la structure, contribution qui en soi ne pose pas de problème particulier (il faut juste en définir le mode de calcul : nombre de bénéficiaires par exemple).

Cette convention, une fois validée, devra être transmise en préfecture pour exercice du contrôle de légalité. En pratique, les préfets tolèrent ces dérogations au principe de spécialité territoriale sous les conditions suivantes (alternatives ou cumulatives selon les départements) :

- la commune bénéficiaire n'a pas les moyens seule de créer et de gérer un service similaire ;
- le service concerné est susceptible de rayonner sur des communes voisines et cette "extension" participe de son équilibre financier ;
- la convention est une solution temporaire qui doit à terme trouver une alternative dans l'intercommunalité à vocation sociale, d'autant plus si les deux communes sont dans la même intercommunalité.

3.2. Deux structures de distribution : les épiceries et les restaurants sociaux

3.2.1. Les épiceries sociales et solidaires

Qu'elles soient sociales ou solidaires⁴¹, fixes ou mobiles, les épiceries servent toutes le même objectif : apporter, dans des espaces aménagés de type magasins d'alimentation et favorisant la liberté de choix (libre service), une aide alimentaire à un public en situation de précarité rencontrant des difficultés budgétaires diverses, moyennant généralement une faible participation financière. L'offre alimentaire des épiceries constitue par ailleurs, bien souvent, un prétexte pour la mise en œuvre d'actions plus larges visant à améliorer l'estime de soi, la reconstruction du lien social, l'autonomie, la gestion budgétaire, la nutrition, etc.

10 % des CCAS/CIAS déclarent gérer en direct une épicerie sociale. Les trois quarts de ces épiceries sociales sont gérées par des CCAS/CIAS implantés dans des territoires comprenant entre 5 000 et 50 000 habitants avec une surreprésentation des territoires comprenant entre 10 000 et 50 000 habitants. Ceci est encore plus marqué pour les CCAS/CIAS des villes ou intercommunalités ayant entre 20 000 et 50 000 habitants : représentant 12 % des répondants à l'enquête menée par l'UNCCAS au premier semestre 2011, ils gèrent 23 % des épiceries sociales recensées.

3.2.1.1. Conditions d'accès, partenariat et actions connexes

La mise en place et le fonctionnement d'une épicerie impliquent une **concertation des différents acteurs locaux**, en particulier des associations et une mutualisation des actions, afin de proposer un guichet unique pour les bénéficiaires. Ainsi, la création d'une épicerie sociale dans une commune va bien souvent impliquer une réorientation des prestations proposées par les autres associations présentes pour une parfaite complémentarité.

• Conditions d'accès

L'accès à une épicerie sociale est conditionné par une évaluation de la situation personnelle (ressources et composition familiales généralement) des personnes ayant sollicité une aide.

Les modalités de cette évaluation peuvent différer : elle peut être effectuée par les travailleurs sociaux des institutions partenaires, CAF et conseil général, ou directement par le CCAS, ou encore être partagée entre ces acteurs. Dans les situations d'urgence, l'accès aux denrées peut être accordé sans évaluation, une régularisation de la situation étant réalisée dans un second temps seulement, de manière à répondre au plus vite aux besoins des personnes. Dans 35 % des épicerie, l'accès se fait, en outre, sur rendez-vous.

La majorité des épicerie prévoit une **participation financière des bénéficiaires pour** l'acquisition des denrées au sein de la structure : 59 % des épicerie appliquent ce principe de manière systématique et 10 % selon la situation des bénéficiaires.

Les conditions matérielles d'accès à la structure en terme d'horaires reflètent les contraintes de gestion des collectivités publiques : si la **quasi-totalité des épicerie sont ouvertes en journée** (97 %), 5 % seulement sont ouvertes en soirée. Une seule épicerie a par ailleurs fait état d'une ouverture le week-end. Toutefois 86 % des structures sont accessibles au moins une fois par semaine (dont 30 % une fois seulement et 56 % plusieurs fois). Enfin, 41 % des gestionnaires d'épicerie signalent une période de fermeture annuelle, ce qui pose la question de la continuité du service pour les usagers.

• Partenariat autour de la gestion

Outre la prescription des bénéficiaires réalisée par les partenaires locaux, un peu plus de la moitié des CCAS/CIAS gestionnaires d'épicerie signalent l'existence d'un partenariat autour de la gestion de la structure. Pour un quart d'entre eux, celui-ci concerne l'accueil ou l'accompagnement des bénéficiaires : il s'agit fréquemment de bénévoles d'associations caritatives présents lors de la distribution des denrées. L'importance et la nécessité des bénévoles, encadrés par des professionnels, est d'ailleurs fréquemment rappelée.

15 % des gestionnaires évoquent les partenariats mis en place autour du système d'orientation des ménages vers l'épicerie (participation à la commission d'attribution, au comité de pilotage organisé autour de la gestion de la structure...).

Plus rarement, d'autres formes de partenariat sont mises en place : soutien financier qui peut être apporté à l'épicerie ou les actions de partage des locaux (13 %), coopération en matière d'approvisionnement ou de transport des denrées (9 %), ou enfin co-gestion de services (5 %).

• Actions connexes

Les épicerie sont caractérisées par le fait qu'elles proposent généralement, en plus de la distribution alimentaire, une série d'activités : ateliers de cuisine, ateliers d'esthétique, démarche nutrition-santé, ateliers d'éducation budgétaire, échanges collectifs sur la représentation du monde du travail, etc., permettant aux bénéficiaires de tisser du lien social, de recevoir du réconfort, d'animer un quartier...

Ces structures sont donc, avant tout, des lieux d'accueil, d'écoute et d'échanges entre les bénéficiaires, les personnels et les bénévoles y travaillant et diffèrent, en cela, de l'aide alimentaire en tant que telle.

Ainsi, dans les CCAS gestionnaires d'épicerie, l'engagement à suivre des activités connexes demandé aux usagers des épicerie sociales est beaucoup plus fréquent que dans le cas de l'attribution d'aides alimentaires directes, financières ou en nature. En effet 41 % des CCAS/CIAS gestionnaires d'une épicerie prévoient que les bénéficiaires s'engagent à suivre un accompagnement à la gestion budgétaire, soit quasiment le double de la proportion observée pour les aides directes à la personne.

Ce décalage est encore plus marqué dans le cas des activités connexes liées à un accompagnement nutritionnel : celui-ci est demandé aux bénéficiaires par 21 % des gestionnaires d'épicerie sociales, alors qu'il est proposé par 7 % seulement des adhérents attribuant une aide directe.

Ces résultats confirment donc le rôle des épicerie sociales comme outil privilégié de suivi global des bénéficiaires d'une aide alimentaire, via notamment la mise en place d'actions d'accompagnement. Reste toutefois 24 % des épicerie ne proposant pas d'action particulière en complément de la distribution de denrées.

3.2.1.2. Evolution de la fréquentation des épicerie

La proportion de CCAS/CIAS estimant que la fréquentation de l'épicerie sociale dont ils ont la gestion a augmenté au cours des deux dernières années (2009 et 2010) est de 62 %, soit sensiblement le même constat que pour les demandes d'aides directes alimentaires.

De la même manière, 68 % déclarent observer une évolution du profil des usagers de la structure au cours des deux dernières années.

Contrairement à ce qui a pu être observé pour les aides directes, la principale catégorie d'usagers déclarée en augmentation sont les personnes percevant un minima social : plus d'un tiers des CCAS/CIAS gestionnaires d'une épicerie affirme que ces derniers sont plus nombreux à fréquenter l'épicerie au cours des deux dernières années ; sont citées ensuite les personnes au chômage (par 17 % des gestionnaires), puis celles en situation d'emploi (15 %). Les épicerie sociales semblent donc concerner davantage les publics dont le statut socioprofessionnel est marqué par la précarité.

3.2.1.3. Modalités d'approvisionnement des épiceries

La très grande majorité des CCAS/CIAS gestionnaires d'une épicerie sociale s'approvisionnent en denrées auprès d'une association : principalement d'une banque alimentaire (82 %), 19% font tout de même appel à l'Association nationale des épiceries sociales (ANDES), réseau plus récent, et de manière beaucoup limitée aux Paniers de la mer (3 %) et aux Restaurants du cœur (1 %).

Afin de diversifier les produits et notamment de proposer des produits frais, une part importante de CCAS/CIAS (58 %) complète cette source par l'achat de denrées auprès de commerces privés (supermarchés, petits commerces, producteurs locaux). Plus d'un quart déclare en outre bénéficier de sources d'approvisionnement gratuites (via les dons d'entreprises ou de particuliers) et 14 % citent d'autres origines diverses, telles que les jardins solidaires.

3 % des CCAS/CIAS font par ailleurs appel à une centrale d'achat.

Un cinquième seulement des épiceries déclarent pouvoir négocier les prix avec le fournisseur de denrées ; cette proportion est un peu plus élevée dans le cas de l'achat des denrées auprès de commerces ou producteurs locaux (28 %), ce qui paraît logique, ou d'approvisionnement auprès de l'ANDES (37 %, mais les effectifs concernés sont très faibles). Par ailleurs, **seul un quart des CCAS/CIAS se fait livrer les denrées par le fournisseur** (proportion légèrement plus élevée dans le cas de l'approvisionnement auprès de l'ANDES).

Dans tous les cas, les CCAS/CIAS font le constat d'une corrélation entre le prix et la livraison :

- parfois les produits sont payants mais la livraison est gratuite,
- parfois les produits sont négociés mais la livraison est payante,
- parfois les produits sont négociés mais le CCAS va directement les chercher.

Notons enfin que les trois quarts des gestionnaires bénéficient d'une fréquence d'approvisionnement régulière : le jour d'approvisionnement est fixé à l'avance dans 74 % des cas.

La quasi-totalité des gestionnaires d'épiceries (91 %) disposent en outre d'un équipement spécial pour le stockage des denrées. En effet, les épiceries ayant pour objet de proposer une gamme diversifiée et de qualité de produits (produits frais, fruits et légumes, épicerie, boissons, hygiène du corps, hygiène de la maison et autres), il leur est nécessaire de disposer d'équipements spéciaux (chambre froide, congélateur, réfrigérateur, stockage sec...) pour la récupération ou/et le stockage de ces denrées.

3.2.1.4. Les difficultés liées à la gestion d'une épicerie sociale

Points forts	Difficultés
Il s'agit d'une forme d'aide valorisante (plus d'autonomie et de dignité). Les personnes peuvent choisir leurs aliments (dans la mesure du possible).	Problèmes liés aux moyens humains : parfois difficulté pour trouver ou maintenir une équipe de bénévoles suffisamment étoffée. Nécessité de les « professionnaliser » et de les superviser par un ou des salariés.
Il y a une prise en compte globale de la personne. C'est en effet un lieu d'accueil, d'écoute, d'échange, d'informations, de conseils en matière de consommation.	Problèmes liés à l'approvisionnement et au stockage : - difficulté pour diversifier les produits lorsqu'il y a exclusivité pour les dons ; - augmentation des coûts des denrées ; - parfois trop de produits et manque de place pour les stocker, parfois pas assez ou peu variés (manque de produits frais, périssables...) ; - problèmes d'écoulement de certains produits : même si les produits distribués se sont améliorés, certains ne partent pas (car méconnus ⁴² , peu appréciés...).
L'épicerie sociale est là pour « restaurer » la personne.	Lourdeur dans la gestion logistique. Suivi de la traçabilité des produits mis à disposition des bénéficiaires de la structure parfois complexe.
Il est possible de travailler sur le long terme avec les bénéficiaires via une approche de conseils (sur le budget, sur les marques) et d'apprentissage sur l'alimentaire.	L'épicerie sociale répond aux besoins des personnes qui peuvent cuisiner mais pas aux personnes à la rue. En outre, certains usagers préfèrent les bons alimentaires ou les CAP à l'épicerie car ils leur permettent d'acheter à manger dans un lieu commun plutôt qu'étiqueté « social ».
	Recherche d'un financement pérenne : l'épicerie a un coût, or un certain nombre de CCAS déplorent la baisse des crédits du fait de contraintes budgétaires ou de la difficulté de maintenir le budget alors que les demandes d'aides sont en large progression. Cette situation engendre un manque de visibilité sur la pérennité de l'action et constitue un frein important à l'émergence de pratiques plus efficaces.

3.2.1.5. Exemples d'épicerie gérées par un CCAS/CIAS

• L'approvisionnement par appel d'offres et le recours à un ESAT pour le stockage

Le **CCAS du Havre** gère deux épicerie sociale. L'ensemble des marchandises délivrées est acheté par le CCAS suite à un appel d'offres. Le prestataire retenu livre les produits au sein d'une plateforme de stockage gérée par le CCAS via un ESAT.

• Une épicerie itinérante

Afin de pallier les difficultés de mobilité en milieu rural, Le Petit Chariot, un bus urbain aménagé en épicerie et lieu d'accueil, assure une permanence sur plusieurs communes du **Sivom Accor (Saint Rémy, Saint Marcel, Champforgeuil et par la suite Sevrey)** pour vendre des produits alimentaires et d'hygiène aux personnes en précarité. L'accès à l'épicerie se traduit par l'attribution d'un montant maximal d'achat (selon les ressources et la composition familiale), les produits étant vendus 10 à 20 % de leur valeur marchande. Le bénéfice de l'épicerie est limité à 6 mois dans l'année, l'objectif étant de ramener les personnes vers un équilibre financier. A ce titre, l'épicerie propose un accompagnement individualisé et des actions collectives. Un contrat d'objectifs défini avec l'usager détermine les orientations vers lesquelles le bénéficiaire doit tendre (désendettement...).

Ce projet a donné lieu à la création de deux postes : une CESF et un poste d'insertion en contrat aidé à temps plein. Le budget d'investissement est de 63 500 € et le budget de fonctionnement de 88 872 €. De 100 bénéficiaires la première année (2005), le nombre ne cesse depuis d'augmenter.

Outre son intérêt en termes d'accompagnement et de mobilité, ce projet a favorisé le partenariat entre les communes.

Voir la fiche d'expérience sur www.unccas.org

• L'épicerie sociale : un lieu d'échanges, de mobilisation et de dynamisation

Gérée par le **CCAS de Villiers Le Bel** (26 144 habitants), l'épicerie sociale « Le Bel Epi » œuvre depuis 11 ans dans le but d'accompagner des personnes en situation de précarité afin qu'elles retrouvent leur place au sein de la société, l'aide alimentaire étant un moyen d'y parvenir. Au fil des ans, une confiance s'est ainsi établie entre les bénéficiaires et l'équipe intervenant sur l'épicerie, facilitant les échanges.

L'équipe est composée d'une petite vingtaine de bénévoles et d'une « épicière » à temps plein. Les membres de l'équipe se partagent les différentes tâches : accueil, distribution, gestion et rangement du stock... L'accueil est primordial, bénévoles et bénéficiaires se retrouvent autour d'un café pour échanger et oublier les soucis quotidiens.

En fonction du montant accordé, les bénéficiaires établissent avec l'aide des bénévoles une liste des produits dont ils ont besoin. Pour les personnes ne parlant pas français, un classeur avec les photos des produits est disponible.

L'épicerie sociale, ouverte aux bénéficiaires trois jours par semaine, est adhérente à l'ANDES, qui organise régulièrement des rencontres, des formations pour les salariés et les bénévoles, ce qui apporte tant sur l'organisation générale que sur le relationnel avec les bénéficiaires.

Depuis sa création, l'épicerie sociale organise en outre des tables d'hôtes qui ont pour objectif d'accueillir les partenaires et les bénéficiaires. Les repas sont élaborés par les usagers et l'équipe de la structure. En période de production, les légumes du jardin, accessibles aux personnes venant à l'épicerie et entretenus (plantations, semis et entretiens) par ces derniers de mars à novembre, sont utilisés pour ces repas. La récolte est ainsi partagée entre les jardiniers et alimente les ateliers cuisine.

Dans le cadre de la mise en place d'actions collectives allant au-delà de l'aide alimentaire, le CCAS a souhaité impliquer et valoriser les bénéficiaires sur un projet concret : Parcours de vie à travers l'art culinaire. Le travail mené depuis plus de dix ans à travers de nombreuses interventions partenariales, locales et départementales (arts de la rue, journées du développement durable, fête de la ville, animations en maison de quartier, partenariat avec l'Université René Descartes) a amené l'équipe de l'épicerie à réfléchir à la création d'un outil fédérateur permettant d'une part, la revalorisation individuelle et l'estime de soi des usagers et d'autre part, la réalisation d'un ouvrage collectif reflétant la richesse de la diversité culturelle et la mise en commun des compétences de chacun. L'élaboration de ce recueil est une étape dans l'action d'accompagnement de personnes souvent très éloignées de l'emploi et confrontées à des difficultés dépassant l'insertion professionnelle. Il permet de lutter contre l'isolement et le découragement inhérents à ces situations.

• L'accompagnement budgétaire des bénéficiaires de l'épicerie

Issu d'un travail partenarial, l'épicerie sociale du **CIAS du Pays de Vendôme** (27 576 habitants) a vu le jour en novembre 1998.

Le CIAS s'approvisionne auprès des supermarchés, de producteurs locaux ainsi qu'à la banque alimentaire (pour 5 % des produits) et va chercher directement tous les produits avec un véhicule frigorifique propre à l'épicerie. Le coût global pour le CIAS s'élève à 130 000 € dont 24 000 € réservés aux achats de denrées.

L'épicerie sociale est ouverte à toute personne en difficulté dont la situation a fait l'objet d'une enquête sociale par un professionnel habilité. La commission permanente d'action sociale, compétente sur l'ensemble des aides, décide mensuellement de l'accompagnement, de la durée et du montant de l'aide attribuée sur la base du rapport du travailleur social.

Un premier entretien est nécessaire pour une contractualisation tripartite entre le travailleur social, à l'origine de la demande, la conseillère en économie sociale et familiale (CESF) – qui aura en charge l'accompagnement budgétaire – et l'usager. Ce contrat social définit le mode d'intervention de l'épicerie, les objectifs de travail et les modalités de rencontre avec la CESF dont la principale mission est de vérifier l'adhésion de la personne et sa capacité à se mobiliser sur une période de quatre mois. Cette étape est nécessaire pour mettre en place le constat des charges et des dettes. Par la suite, l'intervention se poursuit dans le cadre d'un accompagnement éducatif budgétaire. Tout au long de cette intervention, la famille est soutenue par une aide alimentaire sous la forme d'un capital d'achat, à charge pour la famille de régler 20 % de la somme octroyée. En fin de mesure, le capital est progressivement diminué et un bilan est proposé à la commission.

Parallèlement au suivi budgétaire, l'épicerie propose, via un animateur dont le poste a été créé spécialement, des outils de lutte contre l'isolement en permettant aux familles un accès à la culture, des ateliers cuisine et des initiations aux nouvelles technologies en partenariat avec les associations et institutions locales.

• La problématique santé intégrée à l'épicerie

Constatant, lors de l'analyse des besoins sociaux, plusieurs freins à l'accès aux soins des populations précaires identifiées⁴³, le **CCAS de Vernouillet** (11 496 habitants) a souhaité mettre en place au sein de l'épicerie sociale « Les Quatre Saisons » - identifiée par le public fréquentant le CCAS comme un lieu d'échanges et de convivialité, facilement accessible (navette gratuite) - une consultation du centre hospitalier. Une convention a été signée à cet effet en 2008 entre le CCAS et l'hôpital, organisant la présence du médecin et de l'assistante sociale, ainsi que celle d'une infirmière, deux fois par mois, à l'épicerie.

L'équipe du service social propose une première consultation, minimale, en présence du médecin et de l'assistante sociale ainsi que de nombreuses actions de dépistage (diabète, tuberculose) et de vaccination. Le binôme médico-social de la permanence d'accès aux soins de santé (PASS) permet un croisement des regards, de lever les freins et les résistances. L'équipe de travailleurs sociaux apporte sa connaissance approfondie de la situation de la personne et travaille avec elle sur l'acceptation de la prise en charge médicale et l'accompagnement (y compris physique) dans le parcours de soins, parfois sur plusieurs mois.

Fort de cette action, une équipe mobile constituée de deux infirmières psychiatriques et d'une assistante sociale s'est installée, depuis 2010, chaque semaine pendant 1h30 aux Quatre Saisons. Là encore, les efforts conjoints des deux équipes ont permis d'amener aux soins, y compris à l'hospitalisation, des personnes en grande détresse psychologique voire malades psychiatriques.

Cette action est reconnue par les différents protagonistes. Le public est très demandeur (en trois ans 150 personnes en ont bénéficié) puisqu'il trouve dans cette action une prise en charge globale et simultanée de ses difficultés, mais aussi une écoute et une réponse dans tous les domaines de la santé (administratif, préventif, thérapeutique) dans la bonne humeur et hors de toute stigmatisation. Ce dispositif permet d'entamer un parcours de soins en étant accompagné et offre la possibilité de se projeter vers un avenir meilleur. Du côté des équipes, que ce soit du CCAS ou de la PASS, on souligne l'esprit d'échange et de confiance réciproque, la reconnaissance de l'action et de la PASS au niveau national et, pour la PASS, auprès de ses pairs. L'équipe du CCAS apprécie par ailleurs l'approche par la santé, nouvelle pour elle, dans la prise en charge globale de la personne, en étant soutenue par les professionnels de ce domaine.

Cette action permet de démontrer la cohérence de l'intervention et le lien entre alimentation et santé. En outre, la mise en synergie des actions du médical et du social peut être un succès et ainsi être un facteur essentiel de l'insertion des publics en difficulté, comme c'est le cas notamment pour la prise en charge du public SDF et/ou en situation de fragilité mentale comme on le constate avec la présence de l'équipe mobile de psychiatrie.

Malgré ce bilan positif, le CCAS relève trois points faibles à cette action :

- la disponibilité fluctuante du praticien (médecin généraliste) d'où le nombre initial de consultations PASS par an (20) difficile à tenir (urgences, formations, etc.) ;
- la gestion en termes de temps et de place (locaux exigus) est compliquée lors de l'afflux de personnes le vendredi matin, plage de présence de la PASS à l'épicerie ;
- malgré le travail accompli autour des indicateurs quantitatifs et qualitatifs, de la mise en place de tableaux de bord retraçant le « parcours santé » des bénéficiaires, il reste à trouver aujourd'hui des outils permettant d'affiner la connaissance de l'impact précis de cette action sur le public en termes d'insertion sociale et/ou professionnelle.

3.2.2. Les restaurants sociaux et solidaires

Les restaurants solidaires sont peu nombreux dans le réseau des CCAS/CIAS : 3 % seulement déclarent en être gestionnaires, et ces derniers se situent en majorité dans les grandes villes (59 % des établissements se trouvent dans des villes de plus de 50 000 habitants). Les partenariats mis en place autour de la gestion de la structure restent rares.

Ce dispositif permet, à ceux qui ne peuvent cuisiner et s'offrir un repas, de s'alimenter correctement. Il complète donc la palette des autres aides alimentaires.

3.2.2.1. Conditions d'accès et de fonctionnement

La quasi-totalité des restaurants sociaux gérée par un CCAS/CIAS est ouverte plus d'une fois par semaine, et près des trois quarts ne font pas l'objet d'une période de fermeture annuelle, ce qui témoigne du rapprochement avec un établissement classique de restauration.

La fréquentation d'un restaurant solidaire est peu associée à l'existence d'activités connexes proposées aux usagers, et, quand c'est le cas, celles-ci restent en majorité facultatives : un tiers des établissements propose une ou plusieurs activités facultatives, la moitié ne propose rien, et 10 % seulement demandent aux bénéficiaires de suivre des actions connexes en contrepartie.

Les restaurants solidaires ne connaissent pas non plus les mêmes évolutions que les épicerie sociales en terme de fréquentation : seuls 28 % de ces derniers constatent une évolution du profil des usagers au cours des deux dernières années contre 68 % dans le cas des épicerie. Néanmoins les publics jugés en augmentation sont les mêmes : bénéficiaires de minima sociaux et chômeurs⁴⁴.

En ce qui concerne les modalités d'approvisionnement, on observe des comportements caractéristiques des établissements de restauration classiques :

- plus du quart passe des appels d'offres auprès d'une centrale d'achat,

- 21 % se procurent directement des denrées auprès des commerçants,
 - 34 % font appel à d'autres circuits tels que les jardins solidaires,
 - 14 % seulement travaillent avec une banque alimentaire et 3 % avec les Restaurants du cœur.
- Ils sont enfin relativement nombreux à pouvoir négocier le prix des denrées (59 % des restaurants pour 21 % des épicerie) et à se faire livrer les produits (72 % des restaurants). Les trois quarts des gestionnaires bénéficient en outre d'une fréquence d'approvisionnement régulière : le jour ou la fréquence d'approvisionnement sont fixés à l'avance dans trois quarts des cas. Dans 14 % des cas, cette fréquence est variable selon le lieu d'approvisionnement et dans 10 % des cas, elle est aléatoire (selon les denrées disponibles). Enfin, 83 % des restaurants disposent d'un équipement spécial pour le stockage des denrées, essentiel pour permettre la conservation des denrées cuisinées par la suite.

3.2.2.2. Les difficultés liées à la gestion d'un restaurant social

Points forts	Difficultés
Ce dispositif permet d'apporter un repas complet, chaud et équilibré dans la journée (notamment pendant l'hiver).	Les restaurants sociaux ne sont pas tous ouverts 7 jours sur 7. Certains sont fermés les week-ends.
Le partage d'un repas au restaurant social permet de favoriser le lien social, la convivialité.	Les CCAS constatent des difficultés spécifiques de financement face à une hausse des demandes. De fait, le nombre de couverts peut s'avérer insuffisant au regard du nombre de demandes. A l'inverse, il est parfois compliqué de maintenir le service chaque jour avec des fréquentations variables.
Le moment du repas permet d'échanger avec les éducateurs, bénévoles... et de faire un point « informel », hors entretien, sur les situations de chacun.	La recherche de mixité sociale est parfois difficile compte tenu de l'accueil de publics fragilisés et rencontrant des pathologies lourdes (handicap mental, addictions...). Ils peuvent être un marqueur social.
Il peut constituer un outil complémentaire d'aide à l'insertion ou la réinsertion, dans le cadre d'un accompagnement social global	Le local n'est pas toujours adapté.

3.2.2.3. Exemples

• **Un restaurant sous forme de self service ouvert tous les jours de l'année**

Le restaurant social du **CCAS de Quimper** (63 225 habitants), ouvert en 1997, s'adresse aux usagers suivis par ses services, au public à la rue et aux personnes orientées par un travailleur social ou par un partenaire extérieur (conseil général, mission locale, CHRS, associations tutélaires). En moyenne, 50 repas sont servis tous les midis. En 2010, 26 900 repas ont été servis, principalement aux publics accueil de jour et hôtel social.

Par ailleurs, tout au long de l'année, dans le cadre de l'accompagnement, une activité d'insertion peut être proposée. Ainsi, chaque dimanche et jour férié, un usager participe, par roulement, à la distribution des repas et à la préparation de la salle avec le cuisinier et en lien avec les référents.

C'est une commission composée d'administrateurs du CCAS qui valide l'accès payant ou non au restaurant social.

La participation financière est variable en fonction des ressources des usagers⁴⁵. Des dérogations peuvent être accordées par la vice-présidente après avis de la commission consultative.

Par ailleurs, les usagers accueillis au CHRS bénéficient d'un mois d'accès gratuit. La gratuité est également appliquée pour les personnes sans revenus ou avec des ressources inférieures à l'allocation temporaire d'attente soit 10,83 € par jour. La durée de l'accès est, quant à elle, laissée à l'appréciation du travailleur social. En revanche, un accès en urgence est possible pour 8 repas : au-delà l'utilisateur doit prendre contact avec un travailleur social pour évaluation de sa situation.

Le restaurant social est ouvert tous les jours (week-end et vacances scolaires compris), le midi à l'ensemble des usagers, le soir aux personnes accueillies à l'hôtel social. L'accueil à l'entrée du restaurant est effectué par 3 travailleurs sociaux.

Une carte d'accès au restaurant social, éditée par l'accueil social du CCAS et créditée pour la période validée par le travailleur social (et non en nombre de repas), est scannée lors de chaque passage et débitée d'un repas (le code barre individuel permet l'identification des personnes via un logiciel informatique).

La distribution des repas se fait sous forme de self service avec la possibilité de choisir entre plusieurs plats. Les repas sont fournis par la cuisine centrale et complétés par des denrées de la banque alimentaire, notamment pour préparer des colis. En effet, des sandwiches ou des paniers repas sont parfois accordés à des usagers lorsqu'ils sont dans un état incompatible avec un accueil au restaurant (violence, alcoolisation...), lorsqu'ils sont hébergés à l'hôtel pour la nuit ou travaillent tardivement, ou encore quand ils sont accueillis après le repas lors de leur premier accueil.

2,75 ETP (équivalents temps plein) sont impliqués dans cette action (2 ETP cuisiniers, 0,25 ETP chef de groupe et 0,5 ETP agent social). Le coût du restaurant est de 80 297,19 € pour le CCAS. Au compte administratif 2010, les dépenses étaient de 243 342,95 € et les recettes de 135 047,10 €. Concernant le local du restaurant, il s'agit d'un bail emphytéotique entre le CCAS et la Ville de Quimper, cette dernière étant propriétaire du bâtiment.

• **Une charte de bonne conduite pour l'accès au restaurant social**

Situé en centre ville afin de favoriser un service de proximité, le restaurant social du **CCAS de Libourne** (21 757 habitants) s'adresse aux habitants de Libourne munis d'une carte d'accès⁴⁶, et plus particulièrement aux personnes âgées, aux personnes en situation de handicap, aux personnes bénéficiant des minimas sociaux, aux demandeurs d'emploi et stagiaires, aux jeunes et adultes sans ressources.

Le prix facturé du restaurant est fonction de la moyenne des ressources mensuelles et varie (5 tarifs) de 1,80 € à 6,50 € (tarif applicable au 1er juillet 2010). Il est possible d'accorder une gratuité des repas, pour une durée déterminée, dans certains cas particuliers (rupture de ressources, attente de l'ouverture d'un droit), après évaluation de la situation par un référent de l'équipe sociale.

Afin de clarifier les règles d'organisation de cet espace collectif, le bénéficiaire devra signer le règlement intérieur du restaurant social, et s'engager à respecter la charte de bonne conduite. Tout manquement au règlement fait l'objet d'une étude particulière par l'équipe sociale, qui pourra décider de suspendre l'accueil momentanément ou définitivement, en lien avec la direction.

Le restaurant est ouvert du lundi au vendredi de 12 h à 13 h 30, sauf jours fériés. Il est nécessaire de commander son repas la veille.

La confection des repas est réalisée, en liaison chaude, par un prestataire externe.

Parmi les objectifs d'évolution, le CCAS souhaite renforcer l'utilité sociale du restaurant et redynamiser le service (amélioration de l'accueil, plus de convivialité, animations autour de repas à thèmes, café-débat, petit déjeuner...).

Le restaurant nécessite un ETP (deux agents). Son coût réel comprenant le personnel et le fonctionnement, était en 2010 de 80 297,19 € pour le CCAS (157 744,11 € de dépenses et 77 446,92 € de recettes).

45 - La participation au repas est de 1,03 € quand les ressources sont inférieures au RSA socle, 2,36 € quand elles sont comprises entre le montant du RSA et celui de l'AAH, 7,13 € quand elles sont supérieures à l'AAH et 8,39 € pour les personnes extérieures. Ce niveau de ressources est réévalué tous les ans suite à une délibération du conseil d'administration.

46 - Pour obtenir une carte d'accès, le demandeur devra présenter une pièce d'identité, un justificatif de domicile, un justificatif de ses ressources des trois derniers mois et une photo d'identité.

4. Les autres modalités d'intervention du CCAS/CIAS : soutien et coordination

En dehors de leur implication directe via des aides en nature (colis, structures de distribution) et financières, les CCAS jouent un rôle non négligeable dans le soutien aux autres acteurs de l'aide alimentaire, notamment associatifs, et dans la coordination des acteurs aux fins d'optimisation de la distribution de l'aide sur la commune.

La coordination des différents acteurs locaux de l'aide alimentaire - CCAS, conseils généraux, caisses d'allocations familiales, associations, etc. - est un facteur de réussite de l'aide alimentaire, tant au niveau de la création d'un dispositif que de sa pérennisation. Qu'elle prenne la forme d'une mise en réseau des structures dans les modes d'approvisionnement et de distribution de l'aide alimentaire, d'une participation des acteurs locaux au fonctionnement d'une structure de distribution alimentaire (au travers d'un comité de pilotage, ou d'un conseil d'administration qui réunit les différents partenaires) ou d'un regroupement des acteurs au sein d'une instance commune, cette coordination permet un partage des connaissances, l'émergence d'idées nouvelles...

4.1. Le soutien à une association

Le soutien du CCAS à une association peut prendre la forme de la constitution d'une structure de distribution alimentaire sous forme associative mais aussi d'un apport financier, humain ou autre.

4.1.1. Participation du CCAS à la création et la gestion d'une structure associative de distribution alimentaire : cadre juridique

Lorsque le CCAS s'implique dans la création d'une épicerie associative, il est nécessaire de bien cadrer le rôle de l'association, mais aussi l'implication du CCAS afin d'éviter une gestion de fait, juridiquement illégale.

4.1.1.1. La construction d'une structure associative de distribution alimentaire

Le statut associatif est fréquemment utilisé pour la création et la gestion de structure de distribution d'aide alimentaire, telle que les épiceries sociales. Certains partenaires d'ailleurs n'acceptent de s'engager que si le statut associatif est retenu. La création sous forme d'association emporte un certain nombre de conséquences sur le plan juridique.

• Les éléments constitutifs

L'association est avant tout un contrat⁴⁷. Dès lors, elle est soumise au principe de l'autonomie de la volonté, en vertu duquel les parties sont libres de déterminer le contenu du contrat. La constitution d'une association repose sur trois éléments⁴⁸ : des apports de connaissances ou d'activité, la permanence du groupement et un but autre que le partage des bénéfices.

- L'apport de connaissances ou d'activités

Cet apport peut prendre des formes et une consistance variables selon les membres. Il peut s'agir d'une participation personnelle à l'activité de l'association ou d'une participation simplement ponctuelle à cette activité. Cette participation peut être physique, matérielle, intellectuelle ou seulement morale. S'agissant des CCAS/CIAS, leur participation prend les formes suivantes en fonction des circonstances locales :

- a) instruction des demandes d'aides déposées par les personnes pour bénéficier des prestations offertes par la structure d'aide alimentaire (détermination de la composition de la famille, calcul des seuils de ressources, enquêtes sociales...);
- b) soutien financier ;
- c) apport d'une aide matérielle en organisant des collectes de denrées ou de produits d'hygiène, et/ou en sollicitant les grandes surfaces ;
- d) mise à disposition d'un local pour l'implantation de la structure distributrice ou pour stocker les marchandises ;
- e) le CCAS peut être un acteur « moral » en assurant le repérage des familles en difficulté et en les orientant ensuite vers la structure distributrice ;
- f) organisation des permanences d'assistantes sociales ou de conseillères en économie sociale et familiale dans les locaux de la structure distributrice ;
- g) mise en œuvre d'activités éducatives, en matière de nutrition, d'équilibre alimentaire, d'hygiène, de santé, gestion d'un budget, sport... ;
- h) suivi social des "clients" de la structure distributrice (mise en œuvre d'une démarche d'insertion, par exemple).

- La permanence

Cet élément n'appelle pas d'observations particulières dans le cadre des structures telles que les épiceries sociales. Toutefois, rappelons que la permanence de la structure suppose l'existence de financements pérennes, condition parfois difficile à tenir.

47 - Article 1er de la loi de 1901 : "L'association est une convention (...). Elle est régie quant à sa validité par les principes généraux du droit applicables aux contrats et obligations".

48 - Article 1er de la loi de 1901.

- Le but

Les associations disposent d'une très grande liberté dans le choix du but qu'elles décident de poursuivre : solidaire, culturel, sportif, humanitaire, etc.

On rappellera simplement ici que les associations doivent poursuivre un but autre que le partage des bénéfices (à défaut, le groupement ainsi constitué serait requalifié en société commerciale), mais qu'elles peuvent parfaitement réaliser des bénéfices et exercer une activité économique, voire même strictement commerciale. Ce point aurait pu être litigieux dans la mesure où les structures distributrices d'aide alimentaire perçoivent parfois le versement d'un prix en argent et peuvent ainsi faire des bénéfices dès lors qu'elles bénéficient d'un approvisionnement gratuit en produits.

Il est évident que la création d'une telle structure poursuit un but humanitaire et charitable et permet la satisfaction d'un besoin d'intérêt général. Les bénéfices qui peuvent être réalisés ne seront donc pas redistribués aux adhérents mais pourront être utilisés pour acquérir du matériel (présentation ou stockage des produits, véhicule de transport, etc.) ou pour acheter des denrées que les dons ne permettent pas toujours de récolter (produits d'hygiène ou produits frais, viande, légumes et fruits en particulier).

• Conséquences du statut associatif sur le régime juridique

Outre le respect des règles spécifiques applicables au contrat d'association (capacité, rédaction des statuts, règles de fonctionnement, déclaration en préfecture, publication au Journal officiel, etc.), la conséquence principale du choix du statut associatif est la soumission de la structure distributrice d'aide alimentaire aux règles du droit civil⁴⁹.

Cependant, il est envisageable que la structure soit soumise aux dispositions du droit commercial dans la mesure où elle se livre à des actes de commerce⁵⁰. Il n'est pas rare en effet qu'une association se livre à diverses activités, au sein desquelles l'activité commerciale ne fournit qu'un appoint financier à l'activité statutaire civile. En ce cas, la jurisprudence recherche quelle est l'activité principale de l'association selon l'adage traditionnel "l'accessoire suit le principal". L'appréciation du caractère commercial de l'activité principale relève du pouvoir souverain des juges du fond⁵¹. Pour l'heure, les tribunaux n'ont pas été saisis de ce type de question, mais celle-ci mérite tout de même d'être posée. Si l'association est considérée comme exerçant principalement une activité commerciale, elle bénéficiera alors de la plupart des droits des commerçants mais sera soumise à leurs obligations, notamment comptables. En outre, il conviendra d'intégrer la vente de produits dans la clause statutaire relative à l'objet de l'association⁵².

49 - Article 1er de la loi de 1901.

50 - Article 632 du code de commerce : "la loi répute comme actes de commerce : tout achat de biens meubles pour les revendre, soit en nature, soit après les avoir travaillés et mis en œuvre".

51 - Ainsi il a été jugé qu'une association qui achetait de la viande traitée selon le rite coranique, pour la revendre dans un magasin de vente au détail, exerçait une activité commerciale (Cass. Commerciale, 17 mars 1981). La même solution a été retenue pour une association dont l'objet était la lutte contre l'alcoolisme et qui vendait des boissons non alcoolisées et des produits alimentaires (CA Colmar, première chambre civile, 14 mai 1980). Le fonctionnement d'une épicerie sociale peut être considéré comme proche de ces exemples, surtout quand l'association a été constituée pour sa gestion.

52 - Article 37 alinéa 2 de l'ordonnance n°86-1243 du 1er décembre 1986 relative à la liberté des prix et de la concurrence : "aucune association (...) ne peut, de façon habituelle, offrir des produits à la vente, les vendre ou fournir des services si ces activités ne sont pas prévues dans ses statuts".

Enfin, dans la mesure où elle bénéficie d'une aide publique pour assurer une activité d'aide alimentaire (subvention de la commune ou d'une autre collectivité, mise à disposition de personnel, agrément, etc.), l'association doit être habilitée par le Préfet de région⁵³. Elle doit insérer dans ses statuts certaines clauses relatives notamment au détachement éventuel de fonctionnaires mis à sa disposition ou aux modalités selon lesquelles, en cas de dissolution ou de cessation d'activité, les biens acquis seront dévolus. Pour le personnel propre employé, les statuts de la structure distributrice de l'aide alimentaire devront respecter, comme ceux de tout autre employeur, l'ensemble des dispositions du code du travail et du code de la sécurité sociale.

4.1.1.2. Un point de vigilance : la gestion de fait

Afin de ne pas être passible de gestion de fait, il faut éviter que l'association ne vive exclusivement, ou presque, de la subvention du CCAS (ou de la Ville) et que celle-ci soit placée sous la main mise de ce dernier (notion d'association « transparente » qui signifie qu'au travers de l'association, c'est la personne publique qui est le véritable gestionnaire) : outre la prépondérance des fonds publics, seront pris en compte par le juge, selon la technique dite du « faisceau d'indices », la présence d'administrateurs du CCAS au sein des instances dirigeantes de l'association, la mise à disposition au bénéfice de l'association de personnels employés par le CCAS ou de locaux, le règlement par le CCAS de certaines dépenses (fluides, entretien, assurance...), etc.

Le juge va mesurer le degré d'autonomie de l'association à l'égard de la collectivité. Si au travers de l'association, la collectivité est omniprésente, cela revient, pour la jurisprudence, à confier à une personne privée une activité qui par nature devait être assurée par la collectivité publique dans le seul but de la soustraire aux règles de la comptabilité publique et de la faire bénéficier des règles plus souples de la gestion privée : on est alors en présence d'une gestion de fait (la manipulation de fonds publics par une personne qui n'est pas comptable public) laquelle est fortement récriminée par le juge.

A partir de l'analyse des jurisprudences du juge financier, on peut relever les éléments suivants :

- peut constituer une gestion de fait un montant de subvention constituant 85 % des recettes de l'association ;
- peut y être ajouté le fait pour une association de percevoir directement le produit de la location de biens appartenant à la collectivité ;
- lorsque l'association reçoit des fonds publics, il doit être établi une convention entre la collectivité et l'association afin de déterminer les modalités d'utilisation de cette subvention et de contrôle de la collectivité sur l'utilisation de ces fonds. L'absence de convention est pour le juge des comptes un des indices de la gestion de fait (y compris dans l'hypothèse où le financement public ne serait pas majoritaire dans les recettes de l'association) ;
- la mise à disposition, gratuite, de locaux ou de personnels est également un indice de la gestion de fait ;

- l'omniprésence d'élus municipaux ou de fonctionnaires de la collectivité dans les instances de l'association est également un indice déterminant ;
- il a parfois été jugé que lorsque la subvention d'exploitation de la collectivité constituait le tiers des ressources associatives, il y avait gestion de fait. Le volume est peu élevé mais il a été rapproché d'autres indices : mise à disposition de locaux gratuite, perception de recettes pour l'exploitation de biens municipaux et pouvoir de décision prépondérant de la commune dans les organes de l'association.

4.1.2. Modalités de soutien à la structure de distribution

4.1.2.1. Le soutien des CCAS en chiffres

Près des deux tiers (65 %) des CCAS et CIAS apportent un soutien à une association caritative, 17 % à une épicerie associative et 4 % à un restaurant solidaire.

L'appui du réseau des CCAS aux structures associatives s'exerce massivement auprès des antennes locales des têtes de réseau caritatives fortement impliquées dans la distribution d'aide alimentaire aux personnes démunies. Parmi celles-ci on retrouve en tête les Restaurants du cœur (la moitié des CCAS/CIAS leur apporte une aide), suivis par le Secours catholique et le Secours populaire (25 % et 24 %), la Croix rouge française (19 %) et enfin la Conférence Saint Vincent de Paul (soutenue par 5 % des adhérents). Un quart des CCAS/CIAS soutient également une banque alimentaire et 15 % une association locale non représentée au niveau national.

Le plus fréquemment, le soutien apporté par le CCAS/CIAS est d'ordre financier via le versement d'une subvention de fonctionnement à l'association (cela concerne trois quarts des CCAS/CIAS soutenant une association) ; mais la moitié des adhérents concernés fournissent aussi un support matériel ou logistique (mise à disposition de locaux, aides au transport ou à la distribution des denrées...). Dans une moindre mesure, des moyens humains sont également proposés via la mise à disposition de personnel (pour 14 % des CCAS/CIAS).

La difficulté à maintenir le niveau des subventions apportées aux associations est néanmoins importante. Par conséquent, nombreux sont les CCAS déclarant vouloir trouver une complémentarité et développer des partenariats coordonnés (ateliers, gestion administrative des orientations vers la structure...).

Parallèlement, 17 % des CCAS/CIAS indiquent apporter un soutien à une épicerie sociale/solidaire dont ils n'ont pas la gestion (gestion associative) sous la forme d'une subvention (pour trois quarts des CCAS/CIAS concernés), de la mise à disposition de personnel (19 % des CCAS/CIAS concernés). Toutefois, les associations rappellent que la présence d'un professionnel au sein des structures améliore l'efficacité du travail bénévole, la coordination des activités et la réalisation de projets à moyen terme.

Enfin, plus d'un tiers des CCAS mettent par ailleurs des locaux ou du matériel à disposition de l'épicerie associative.

5 % des CCAS soutiennent quant à eux un restaurant social géré par un autre acteur, sous la forme d'une subvention (65 %), de la mise à disposition de locaux ou de matériel (35 %) et de personnel (5 %).

Notons enfin que la moitié des CCAS/CIAS soutenant une épicerie solidaire participe à l'une des instances politiques ou techniques de cette dernière (proportion de 24 % dans le cas du soutien à un restaurant social).

4.1.2.2. Des exemples de soutien par les CCAS/CIAS

• La création d'une épicerie sociale multi-partenariale

A **Illkirch-Graffenstaden** (27 403 habitants), c'est lors d'un groupe de travail initié par le CCAS et composé des associations d'aide alimentaire et des travailleurs sociaux du département qu'il a été décidé de sortir de l'assistanat, souvent associé à la distribution de colis alimentaires, de valoriser l'engagement des usagers et d'apporter une réponse concertée aux demandes d'aide alimentaire via la création d'une épicerie sociale gérée par une association créée à cette occasion – l'association Passage – et administrée par les différents partenaires. Cela a permis une mise en commun des moyens financiers et humains et la création d'un poste salarié aujourd'hui en CDI.

La conseillère en économie sociale et familiale (CESF) accueille 35 familles chaque semaine, sur rendez-vous. Elle est soutenue par une vingtaine de bénévoles dont un certain nombre sont d'anciens bénéficiaires de l'épicerie, pour l'approvisionnement et pour accompagner les familles lors des achats qui sont aussi des temps d'échanges et de conseils.

Une commission mensuelle, où chaque partenaire est représenté, étudie les demandes d'accès, instruites par les travailleurs sociaux qui accompagnent les familles illkirchoises (conseil général, CCAS, CPAM, entreprises...). Chaque famille admise dans le dispositif s'engage à surmonter une difficulté passagère (dette de loyer, d'énergie...) en utilisant l'économie réalisée sur le budget alimentaire pour honorer ses paiements.

L'épicerie sociale octroie aussi des colis alimentaires en urgence, en dépannage ponctuel ou dans l'attente d'un accès plus pérenne.

Une action collective « Changez d'Air » est également animée par les travailleurs sociaux du CCAS et de l'association Passage, en partenariat avec la CESF du centre socioculturel. Cette action propose un accès à des lieux de loisirs et de culture : des visites (Conseil de l'Europe, centre de tri des déchets ménagers...), des sorties (bowling, spectacles...), mais aussi des ateliers (cuisine, terre glaise...), pour rompre l'isolement et créer des liens pour des publics particulièrement fragiles. L'épicerie propose en outre des recettes de cuisine pour les produits difficiles à écouler car méconnus du public accueilli.

Le CCAS alloue une subvention annuelle pour le fonctionnement de l'association. La Ville, quant à elle, met à disposition un véhicule pour l'approvisionnement auprès de la banque alimentaire.

Le CCAS et l'association Passage ont développé un étroit partenariat. Les liaisons sont constantes pour articuler au mieux les soutiens à apporter aux familles en terme d'aide alimentaire, le tout complétée d'aides financières du CCAS si besoin. La participation du CCAS aux commissions d'accès favorise une connaissance partagée des situations des familles. En concertation, le CCAS prend le relais durant la fermeture estivale de l'épicerie sociale en attribuant des Chèques d'accompagnement personnalisé pour des achats alimentaires.

Passage a, par ailleurs, atteint ses objectifs, à savoir de redonner ou de préserver l'autonomie et la dignité des bénéficiaires. Professionnels et bénévoles apportent un réel soutien aux familles, sans jugement. Unique lieu de distribution d'une aide alimentaire sur la commune, il est bien repéré par les familles et les travailleurs sociaux. Il a facilité la communication entre partenaires et fédéré l'engagement de tous.

• Le soutien et le financement d'épiceries étudiantes

A **Pau** (78 534 habitants), suite à une enquête effectuée sur le site de l'université et des trois cités universitaires et afin de soutenir sur le plan alimentaire, la population étudiante pauvre en grande précarité, une structure d'aide alimentaire s'adressant uniquement aux étudiants a été créée sur un lieu non stigmatisant situé à proximité des structures universitaires et des logements étudiants. Gérée par les étudiants, l'épicerie est soutenue et financée par le CCAS.

L'aide prend la forme d'un colis par semaine, sur une durée d'un mois ou deux renouvelables, remis par l'épicerie sociale étudiante. Les étudiants se voient, pour cela, remettre une carte d'accès à l'épicerie après évaluation et orientation du service social du CROUS. La participation de l'étudiant est d'un euro par colis.

L'action fonctionne grâce à l'approvisionnement de la banque alimentaire et aux subventions du CCAS et des structures universitaires.

Deux fois par mois, une douzaine d'étudiants de l'université du Havre organisent, dans un local situé à proximité de l'université mis provisoirement à leur disposition par la paroisse, une distribution d'aide alimentaire à leurs condisciples en difficulté. Afin que cette distribution se fasse dans de bonnes conditions d'accueil et d'hygiène alimentaire, le local est équipé en matériel (table, étagère mais aussi congélateur) mais surtout, la livraison des colis de la banque alimentaire est réalisée par des bénévoles via une camionnette frigorifique mise gracieusement à la disposition de la banque alimentaire par le CCAS de **la Ville du Havre** (190 691 habitants).

Depuis le lancement de cette action, en 2006, les quantités de colis distribués (donc le nombre d'étudiants en difficulté) ont sérieusement augmenté : 1 200 colis octroyés en 2006, 1 700 en 2010 (représentant plus de 78 000 euros). Cette tendance se poursuit en 2011.

• Le partenariat autour d'une épicerie ouverte sur la mixité sociale

En 2005, à partir d'une étude sur les besoins alimentaires et la précarité sur le territoire Bordeaux Sud, le projet d'épicerie a émergé avec l'intention de construire une solidarité qui se distingue du traitement social habituel. Des groupes de débats citoyens regroupant les habitants, les différents partenaires institutionnels, les réseaux associatifs et les élus ont abouti à la constitution d'une association organisée autour de quatre collèges : collège des adhérents (huit représentants élus par leurs pairs), des personnes morales, des associations fondatrices et des élus. De là est née l'épicerie solidaire des Capucins, une épicerie associative, qui s'appuie sur le développement local et s'inscrit pleinement dans la vie sociale en réponse à des besoins sociaux identifiés – ici l'alimentation. Ouverte à tous publics sans conditions de revenu, de statut, ni de lieu d'habitation dans un souci de mixité et de non stigmatisation, elle offre un libre choix des produits.

Les utilisateurs de l'épicerie sont adhérents à la structure et ont une carte d'adhésion. Un code barre permet lors du passage en caisse d'identifier les personnes soutenues par une aide financière prise en charge par le conseil général (45 000 € en 2010). Les adhérents bénéficiaires de ces aides sont identifiés par les travailleurs sociaux du CCAS et des Maisons départementales de la solidarité et de l'insertion qui adaptent à chacun le montant et la durée de l'aide financière. Ce système permet à chacun de participer au financement des courses et de gérer son budget.

Les produits proposés couvrent toute l'alimentation et l'hygiène et offrent le choix entre le discount, le produit générique et le produit de marque⁵⁴. Les circuits courts et les produits labellisés bio se développent dans une démarche globale alliant solidarité & environnement. Les prix tendent à se situer globalement au bas du marché et des partenariats permettent d'obtenir des prix particuliers sur les produits importants pour

54 - Les sources d'approvisionnement sont : une petite centrale d'achat, des producteurs locaux pour favoriser la filière courte et les produits issus d'une agriculture raisonnée, un jardin d'application d'un centre de formation agricole, la banque alimentaire pour les ateliers de cuisine.

la santé. A titre d'exemple, l'épicerie reçoit des légumes biologiques produits par un maraîchage pédagogique.

Un encadrement fiscal strict évite de créer une concurrence déloyale, l'association ne peut vendre qu'à ses adhérents et 90 % d'entre eux sont en situation précaire. Mais le seul principe d'ouverture à tous et les 10 % de mixité sociale dédramatisent considérablement l'accès au lieu.

L'épicerie propose, en outre, un atelier cuisine gratuit pour tous les adhérents. Il se déroule 3 fois par semaine et se conclut par un repas pris en commun avec toutes les personnes ayant contribué à sa préparation ou au fonctionnement de l'épicerie. Le partenariat avec la banque alimentaire permet d'en financer les ingrédients. En dehors des ateliers, les installations sont utilisées par d'autres associations ou accueillent des permanences, le point info-santé hebdomadaire ou le point info-emploi mensuel.

Le lieu d'achat alimentaire, ouvert 6 jours sur 7, fonctionne grâce à l'intervention d'une équipe de deux salariés en CDI et de 50 bénévoles. Ensemble, ils participent à l'approvisionnement, la recherche de fournisseurs, la mise en rayon, l'accueil du public, la tenue de caisse, l'entretien des locaux, l'animation d'ateliers, la billetterie culture/sortie, la création et l'animation du site internet... Ces activités sont la raison d'être de l'épicerie et c'est à ce titre que l'association bénéficie de l'agrément d'animation locale et d'utilité sociale.

L'activité générée par l'épicerie, l'importance de sa fréquentation quotidienne, permettent une animation sociale locale au bénéfice des plus démunis.

Parmi les points forts identifiés par cette action figurent la mixité, l'animation locale, une offre de formation en direction des bénévoles qui permet de passer d'un bénévolat d'utilité sociale à un bénévolat qualifiant, l'accès à une alimentation de qualité.

A l'inverse, sont à regretter la fragilité économique du dispositif ainsi que l'approvisionnement fragile et coûteux.

Pour en savoir plus, voir le site www.epicerie-solidaire.fr

4.1.3. La complémentarité des CCAS/CIAS avec les actions des associations : prescription et accompagnement

L'intervention des CCAS/CIAS en matière d'aide alimentaire peut prendre la forme d'une prescription et/ou de l'orientation d'une personne vers un autre acteur de l'aide alimentaire présent sur le territoire, lorsque par exemple un demandeur d'aide auprès du CCAS est redirigé vers une association caritative distributrice de denrées : ce cas de figure est très fréquent puisqu'il concerne 76 % des CCAS/CIAS.

61 % des CCAS/CIAS peuvent également être amenés à effectuer un travail d'accompagnement social de personnes bénéficiant d'une aide alimentaire auprès d'un autre acteur.

A **Besançon** (117 295 habitants), huit associations distribuent l'aide alimentaire aux personnes en difficulté sous forme de colis ou d'épiceries sociales. Cette action est territorialisée : chaque quartier de Besançon relève d'un lieu de distribution desservi et livré par la banque alimentaire. En complément de ce réseau, les Restos du cœur et le Secours populaire mènent une action parallèle.

Pour aller plus loin dans ce dispositif et greffer autour de cette distribution un accompagnement social, le CCAS a souhaité créer une action innovante autour de ces temps de distribution. Ainsi, des travailleurs sociaux territorialisés mettent en place, sur la base d'un recensement des besoins des bénéficiaires, des actions collectives. A partir d'un support (santé, cuisine, couture, sortie...), des groupes sont constitués avec pour objectif de valoriser les potentialités des personnes et ainsi de les redynamiser dans leur parcours d'insertion.

En complément de ce type d'intervention, un axe spécifique d'accès à la culture a été identifié. Il vise à amener les bénéficiaires de l'aide alimentaire ou le public orienté par des partenaires vers des actions culturelles : ateliers de création, sorties culturelles... Comme pour les actions collectives, l'objectif est de se baser sur les potentialités de la personne pour lui redonner confiance en elle, rompre son isolement et ainsi favoriser son parcours d'insertion. Ces actions visent également à rapprocher ces publics des lieux d'animations culturelles, alors qu'ils en sont souvent éloignés.

En 2010, le CCAS a souhaité faire un diagnostic du dispositif d'aide alimentaire. En effet, sa montée en charge – plus de 2 000 ménages aidés en 2010 – mais également les modalités d'organisation semblaient devoir évoluer. Le diagnostic a permis de renforcer le CCAS dans ses constats. Si les bénéficiaires sont satisfaits du service tant dans les produits distribués que dans la manière de donner, la répartition des rôles entre travailleurs sociaux et bénévoles et les modalités spécifiques à chaque lieu rendent l'aide alimentaire complexe. Ont également été soulignées les articulations peu lisibles entre les temps de distribution et les actions collectives. Enfin, il est apparu un besoin de faire reconnaître ce dispositif, au même titre que d'autres, comme un véritable outil d'accompagnement social.

Pour mettre en œuvre ces pistes d'amélioration, des groupes de travail composés des associations distributrices, de la banque alimentaire, du conseil général et animés par le CCAS, ont donc été mis en place en 2011. L'objectif est de reconstituer un socle commun qui déclinera ce qu'est l'aide alimentaire à Besançon et qui définira le service rendu et la place de chacun dans un dispositif riche de nombreux acteurs. Au-delà, les articulations avec le conseil général sont travaillées pour fluidifier les orientations et mieux lier l'accompagnement sous forme d'actions collectives avec l'accompagnement contractualisé entre le bénéficiaire et son référent.

Ces avancées doivent permettre d'apporter une réponse concrète aux constats effectués dans le diagnostic.

4.2. La coordination de l'aide alimentaire et de ses acteurs

Le manque de coordination des acteurs engagés dans l'aide alimentaire peut générer des risques de concurrence entre les réseaux présents sur un même territoire sur le circuit d'approvisionnement mais aussi sur la distribution, ou des manques (prise en charge de certains publics, continuité des services apportés). De même, la distorsion entre les acteurs peut créer un cloisonnement brouillant la visibilité. Elle est source d'iniquité entre les usagers.

C'est pour éviter cela, mais aussi pour harmoniser l'offre et répondre aux besoins réels du public, en augmentation, que plusieurs CCAS se sont impliqués dans la mise en synergie des réseaux, de manière formalisée ou non.

4.2.1. Les CCAS, chefs de file de la coordination, en chiffres

29 % des CCAS/CIAS déclarent assurer la coordination du partenariat en matière d'aide alimentaire entre les différents acteurs présents sur le territoire.

Pour la majorité d'entre eux, la principale modalité utilisée est la **coordination des règles d'octroi des aides attribuées par les différents acteurs** : 36 % des CCAS/CIAS porteurs de la coordination recourent à ce type de fonctionnement. Dans ce cadre, 18 % signalent l'utilisation d'un formulaire unique de demande et 10 % la mise en place d'un barème unique pour l'octroi des aides. Inversement, 4 % ont élaboré un système de barèmes différenciés, élaborés de manière concertée, en rapport avec le principe de répartition des publics (principe cité par 7 % des répondants).

La mise en place d'une **charte éthique ou déontologique est signalée par 18 %** des CCAS/CIAS engagés dans une démarche de coordination : celle-ci porte en général sur les objectifs et les enjeux des actions menées par les différents acteurs de l'aide alimentaire. Enfin 14 % des CCAS/CIAS citent l'existence d'une charte de coordination de gestion des moyens et **15 % l'organisation d'un système de permanence des lieux de distribution**.

Si ces résultats sont encourageants, cette tendance à la coordination des aides et des interventions rencontre encore certains bémols, du fait des résistances exprimées par les acteurs en présence (notamment sur la question de l'harmonisation des barèmes ou de la répartition des publics). Plusieurs CCAS signalent néanmoins la mise en place d'actions de mutualisation innovantes, tant au niveau de l'achat des denrées que de la formation des professionnels et bénévoles par exemple. Les enjeux relatifs à la continuité de l'aide alimentaire sur le territoire, surtout en période estivale, semblent par ailleurs bien identifiés par le réseau UNCCAS.

4.2.2. Modalités de coordination par les CCAS : quelques exemples

4.2.2.1. Articuler les dispositifs d'aides

Le CCAS de **Pau** a mis en place une coordination alimentaire visant l'articulation des dispositifs d'aide à la subsistance. Il anime ainsi, deux réunions annuelles regroupant l'ensemble des associations et organismes distribuant de l'aide alimentaire sur le territoire communal. Cette action de coordination vise trois objectifs :

- obtenir une meilleure lisibilité de l'action locale paloise en matière d'aide alimentaire afin de faciliter et d'améliorer l'accès aux dispositifs existants ;
- favoriser les échanges entre les divers services sociaux intervenant sur le territoire palois et les associations caritatives ;
- veiller à un partage et une répartition équitable des denrées alimentaires.

Pour réaliser ces objectifs, deux documents techniques ont été conçus : un tableau regroupant les coordonnées et modalités d'intervention de chaque intervenant sur l'action alimentaire et une fiche navette commune à l'ensemble des partenaires. Cette fiche est renseignée par les travailleurs sociaux des organismes prescripteurs (CCAS, conseil général, mission locale) ce qui permet de poser les mêmes questions aux usagers quel que soit le lieu où ils se rendent pour demander de l'aide alimentaire. Cette fiche facilite le travail des travailleurs sociaux qui n'ont plus de multiples fiches à renseigner. Les éléments fournis répondent en outre aux besoins des associations pour renseigner leurs fichiers et respectent le droit des usagers. Ces derniers sont par ailleurs moins tentés de faire de multiples demandes dans la mesure où ils se rendent compte qu'une coordination a été mise en place.

4.2.2.2. Mutualiser pour diversifier et optimiser l'aide accordée

Constatant, notamment par le biais de l'Atelier santé ville Antibois (ASV), une montée en charge des personnes ayant recours à l'aide alimentaire, un changement de typologie des bénéficiaires et des conditions globales de distribution insatisfaisantes à plusieurs niveaux d'interventions, le **CCAS et l'ASV d'Antibes Juan-Les-Pins** ont été amenés à réaliser un état des lieux de la distribution de l'aide alimentaire sur la commune. Le constat, partagé avec les professionnels et bénévoles distributeurs et/ou prescripteurs et les bénéficiaires, a mis en exergue la nécessité de rationaliser les moyens humains et matériels visant à une diversification et une optimisation de l'aide accordée aux plus démunis. Cet état des lieux a permis de mieux identifier les problématiques liées à l'aide alimentaire et de proposer un projet adapté, permettant une meilleure lisibilité de l'aide municipale accordée directement ou indirectement dans ce domaine (création d'une épicerie, voir ci-après), tout en favorisant un partenariat

actif de l'ensemble du tissu associatif concerné, ceci afin d'aboutir à un projet collectif et coordonné entre les distributeurs (Croix rouge, Restaurants du cœur, Secours populaire, Secours catholique et associations locales) et les institutions telles que la circonscription d'action médicale et sociale du conseil général, le CCAS et la mission locale.

Cette coordination se construit par la création :

- d'une charte précisant les valeurs, les objectifs, les engagements communs et les indicateurs d'évaluation,
 - d'une fiche de liaison unique sur la commune,
 - d'un répertoire réunissant :
 - la fiche d'identité de chaque structure,
 - un tableau récapitulatif des orientations possibles vers les institutions par type de population,
 - un tableau récapitulatif des orientations possibles vers les associations précisant les critères d'octroi de l'aide et les activités connexes proposées,
 - par une rencontre trimestrielle sur le suivi des bénéficiaires et échanges d'informations.
- Parallèlement, le CCAS a élaboré un projet de création d'une épicerie solidaire, gérée par ses services, au bénéfice des habitants de la commune, au sein de laquelle serait mis en œuvre un chantier d'insertion⁵⁵ ainsi que des activités connexes, animées par une conseillère en ESF, en lien avec les difficultés sociales des bénéficiaires (gestion du budget, alimentation à petit prix...) et avec le PNNS.

La mise en place d'une coordination locale et d'un dispositif d'aide alimentaire global sur la commune tel que l'épicerie solidaire, en complément de l'action proposée par les associations, devrait ainsi favoriser une distribution harmonisée et constante sur le territoire, équitable et lisible par tous. Ce sont également des leviers supplémentaires à saisir dans un parcours d'insertion sociale et économique traitant la demande en trois temps :

- l'urgence gérée par les associations partenaires (évaluation sociale à la seconde demande et orientation vers un travailleur social),
- la subsistance (travailler sur la notion de "reste à vivre" et de "contre dons" pour sortir de l'assistanat et apprendre à gérer son budget),
- l'insertion (le temps de l'aide alimentaire, suivi social et accompagnement individuel et collectif).

4.2.2.3. Optimiser les conditions de mise en œuvre de l'aide alimentaire et fédérer l'activité des associations autour d'une charte

Le CCAS et la Ville de Niort (56 576 habitants) ont décidé en 2006, en partenariat avec les associations caritatives, les services de l'Etat et du conseil général, de proposer une charte alimentaire, avec pour objectifs d'optimiser les conditions de mise en œuvre de l'aide alimentaire et de fédérer l'activité des associations autour des objectifs suivants :

- sécuriser les conditions de la distribution (transport, stockage et distribution) ;
- harmoniser les conditions d'accès à l'aide alimentaire ;
- renforcer l'information et la formation des associations et de leurs bénévoles.

L'animation de cette charte est assurée par la Ville et le CCAS de Niort.

Le bilan de cette première charte est globalement positif : elle a permis de dresser un premier état des lieux des conditions de transport, de stockage et de distribution de l'aide alimentaire et mis en évidence des carences et des besoins. Elle permet une véritable mise en réseau, avec des rencontres et des échanges entre les acteurs, des travaux communs et une meilleure connaissance de chacun. Toutefois, la localisation de la banque alimentaire, éloignée de Niort, constitue un des points faibles locaux, qui engendre pour les associations distributrices des déplacements et des besoins de stockage importants.

Cette charte a été révisée et signée le 10 février 2011, avec pour objectifs principaux de renforcer la qualité des denrées distribuées (démarche nutrition santé, appel aux circuits courts) et de mieux placer l'utilisateur au centre du dispositif, en favorisant l'accompagnement et l'insertion. Cette révision est également l'occasion de nouer avec la banque alimentaire un partenariat plus fort dans l'animation de cette mise en réseau des associations caritatives niortaises.

La charte dispose du label « PNNS » et elle est proposée à la labellisation « bien manger, c'est l'affaire de tous ».

Une plate-forme alimentaire est en projet, comprenant une antenne locale de la banque alimentaire et des locaux de stockage relais pour chaque association.

Cette révision a permis de nouvelles entrées dans le dispositif (la banque alimentaire 79, la communauté d'agglomération, le FJT l'Escale) ; de nouveaux partenaires s'y intéressent (CPAM...).

Enfin, l'harmonisation des règles d'accès à l'aide alimentaire fera l'objet d'une réflexion à venir : un barème d'attribution des aides pourrait s'appuyer sur la notion de reste à vivre.

4.2.2.4. Coordonner les interventions du CCAS et des associations afin d'harmoniser l'offre et d'optimiser les moyens

Depuis sa mise en place en 1998, la coordination du dispositif d'aide alimentaire municipale est assurée par le **CCAS du Havre** (190 691 habitants) en partenariat étroit avec la banque alimentaire. Ce dispositif repose sur deux types de structures complémentaires.

D'une part, les boutiques alimentaires, au nombre de 10, sont gérées par des associations ou des centres sociaux et ont pour vocation d'apporter un complément alimentaire, sous la forme de colis, aux personnes en difficulté pour une période pouvant aller d'un mois à un an⁵⁶. Cette aide est accordée sur critères de ressources. D'autre part, les épiceries sociales, au nombre de deux, sont gérées par le CCAS⁵⁷. Les demandes sont étudiées par les chargés d'accueil du CCAS qui orientent les publics bénéficiaires dès le lendemain ou le jour même, en cas de nécessité absolue, dans l'épicerie la plus proche du domicile du demandeur. En fonction de la composition familiale, le ménage bénéficiaire se voit attribuer une somme virtuelle, qu'il dépense à l'épicerie sociale pour se procurer des produits d'hygiène et d'entretien, des produits frais, d'épicerie, des surgelés ainsi que des fruits et légumes. Pour les bénéficiaires, l'accès à l'épicerie est limité dans le temps : 21 jours maximum consécutifs, dans la limite de 90 jours par an.

Depuis 2009, une refonte du dispositif d'aide alimentaire a été nécessaire pour s'adapter aux nouveaux publics reçus et répondre aux problématiques des bénéficiaires, toujours plus nombreux. Ainsi, en 2010, le règlement intérieur des boutiques alimentaires gérées par les associations a été révisé et le reste pour vivre est désormais la notion prise en compte lors des inscriptions.

Des perspectives de développement du dispositif sont à l'étude, telles que le redécoupage du territoire d'intervention des boutiques associatives et épiceries gérées par le CCAS ou encore la mise en place d'une charte du bénévole.

De plus, même si les liens partenariaux existent et fonctionnent plutôt bien avec les autres associations œuvrant autour de l'aide alimentaire, il est envisagé de renforcer les échanges sur les pratiques et le suivi des familles afin d'optimiser les moyens, de tenter d'éviter les effets de redondance et tendre vers plus d'équité et d'harmonisation dans l'offre alimentaire proposée aux familles havraises en difficulté, sur l'ensemble du territoire communal.

56 - Dans la pratique, les boutiques délivrent aux familles bénéficiaires un colis alimentaire adapté à la composition familiale, tous les 15 jours. Ce colis, vendu 2 €, est constitué de denrées collectées et livrées par la banque alimentaire, ainsi que d'aliments, produits d'hygiène et d'entretien achetés et offerts par le CCAS. Les inscriptions et l'accueil des bénéficiaires sont gérées par les boutiques.
57 - Voir page 42.

5. Modalités d'intervention spécifiques des communes et intercommunalités

15 % des CCAS/CIAS seulement déclarent que la Ville ou l'intercommunalité d'implantation mènent des actions spécifiques en matière d'aide alimentaire. Cette proportion augmente avec la taille du territoire d'implantation, ce qui témoigne de l'importance cruciale des actions portées par les CCAS/CIAS sur les plus petits territoires, du fait de la présence moins forte des autres acteurs.

Pour la moitié des CCAS/CIAS répondants à l'enquête menée au premier semestre 2011, l'intervention des communes désigne l'apport d'une aide (subvention ou aide en nature) aux autres acteurs de l'aide alimentaire, en plus du soutien apporté au CCAS : épicerie sociale, banque alimentaire, associations caritatives, jardins solidaires avec la mise à disposition de terrains..., les Restaurants du cœur constituant le partenaire le plus fréquemment soutenu. Une petite partie de communes ou intercommunalités (16 %) est engagée plus directement dans l'octroi d'aides directes en matière alimentaire (aides à la cantine scolaire, aides en espèces pour l'achat de denrées, distribution de colis) et ont mis en place un système de tarification spécifique pour la restauration scolaire (6 %).

La gestion de structures ou la mise en place d'animations (épiceries, jardins solidaires, organisation de repas collectifs, ateliers cuisine, information nutrition-santé...) concerne peu de communes et intercommunalités (9 %) tout comme les actions de collecte de denrées auprès des commerces ou via des campagnes de dons auprès des particuliers (6 %).

A **Bordeaux**, le restaurant La marmite, géré par une société anonyme à conseil d'administration, regroupe plus de 100 actionnaires entièrement bénévoles (aucun dividende n'est donc versé). Découlant d'une initiative solidaire, il emploie des personnes en insertion encadrées par des salariés et œuvre pour l'insertion par l'aide alimentaire et la mixité sociale en proposant l'accès à un restaurant de quartier La marmite, ouvert à tous.

Les bénéficiaires sont tout autant des personnes en grande difficulté que des clients « ordinaires ». Ils sont adressés par des associations ou se présentent spontanément et participent, selon leur possibilité, à l'achat de bons de restauration. Les personnes en difficulté payent leur repas complet 2 € 50 sous forme de tickets restaurants acquis auprès d'associations caritatives de Bordeaux (80 % des clients bénéficient de ce service ; les 20 % des repas restants étant facturés 10 € 50 comme dans un restaurant classique). La différence est facturée à « Service gagnant », association d'associations caritatives (50 à 60) subventionnée par la mairie, le conseil général et des fondations privées. Le soutien global de la Ville pour cette action est de 51 000 euros.

La marmite est un véritable restaurant qui sert en moyenne 80 repas le midi du lundi au vendredi et au sein duquel cinq personnes en contrat d'insertion travaillent. L'endroit est convivial, la cuisine traditionnelle et les produits sont frais.

La banalisation permet aux salariés précaires d'acheter à manger ou de se restaurer dans un lieu non étiqueté à vocation sociale. Les personnes aux revenus modestes bénéficient de tickets ou bons de restauration à moindre coût, généralement non repérables.

Conclusion

Signe d'une société inégalitaire et défaillante où certains d'entre nous n'ont pas de revenus suffisants pour se nourrir, l'aide alimentaire, telle qu'elle est proposée aujourd'hui, couvre une diversité d'initiatives et répond à des objectifs variés : répondre à l'ensemble des besoins alimentaires, fournir un complément alimentaire, apporter un réconfort, animer un quartier, toucher un type particulier de population (sans-papiers, enfants, personnes âgées, femmes), développer une action d'insertion...

Si personne ne souhaite qu'elle soit une réponse inscrite dans la durée, qui nécessiterait une revalorisation des emplois stables, de la rémunération mais aussi des minima sociaux, elle reste indispensable pour répondre aux demandes d'urgence (dégradation de la situation économique des personnes, dysfonctionnement institutionnel créant des situations d'attente de droits...).

Elle permet également de travailler sur le plus long terme avec les bénéficiaires.



Les membres du groupe de travail aide alimentaire ayant contribué à la réalisation de l'enquête et de ce guide

Mars 2010 - août 2011

Véronique FAYET, vice-présidente	BORDEAUX	v.fayet@mairie-bordeaux.fr
Isabelle LE QUELLEC, responsable du service social	VERNOUILLET	isabelle.lequellec@vernouillet28.fr
Philippe MAENNEL, directeur	PAU	p.maennel@ccas-pau.fr
Annie PASCUAL, directrice des solidarités	VIRY CHATILLON	social@viry-chatillon.fr
Anne Marie BAZIRE, responsable du département actions sociales	CHERBOURG	anne-marie.bazire@ville-cherbourg.fr
Hervé PIQUION, responsable du service de la vie associative et animateur de la charte alimentaire	NIORT	Herve.PIQUION@mairie-niort.fr
Nathalie SEGUIN, vice-présidente du CCAS	NIORT	nathalie.seguin@mairie-niort.fr
Marie Paule BARRUCHE, vice-présidente du CCAS	LIMOGES	martine_pecout@ville-limoges.fr
Marie-Hélène BOURNAY, chef de service pôle interventions sociales	LIMOGES	marie-helene_bournay@ville-limoges.fr
Isabelle LEDERNEZ, responsable de service et coordinatrice du réseau santé précarité	ANTIBES JUAN LES PINS	rsp@ccas-antibes.fr
Marie Noëlle SCHOELLER, vice-présidente	BESANCON	marie-noelle.schoeller@besancon.fr

Agnès BOLARD, responsable de service – chef du service espaces solidaires	BESANCON	agnes.bolard@besancon.fr
Pierre OBERTO, directeur	VILLIERS LE BEL	poberto@ville-villiers-le-bel.fr
Sébastien PETOT, responsable adjoint des structures de soutien alimentaire	CIAS DU PAYS DEVENDOME	cias-ads.epiceriesociale@vendome.eu
Huguette HECKEL, vice-présidente	ILLKIRCH GRAFFENSTADEN	h.heckel@mairie-illkirch-graffenstaden.fr
Evelyne PATAUD, responsable du CCAS	ILLKIRCH GRAFFENSTADEN	e.pataud@mairie-illkirch-graffenstaden.fr
Muriel RETOT, chef du service accueil social et coordination des aides	LE HAVRE	muriel.retot@ville-lehavre.fr
Marianne STOROGENKO, bureau de l'urgence sociale et de l'hébergement	DIRECTION GENERALE DE LA COHESION SOCIALE (DGCS)	Marianne.STOROGENKO@sante.gouv.fr
Maela CASTEL, conseillère technique	UNCCAS	mcastel@unccas.org
Marie MALLET, conseillère technique	UNCCAS	mmallet@unccas.org

Le partenariat CCAS – Banque alimentaire

Principales obligations pour les CCAS/CIAS partenaires d'une banque alimentaire

Principales obligations pour les CCAS/CIAS partenaires d'une banque alimentaire

- Au niveau de la démarche de distribution

- Déterminer les conditions de distribution des denrées reçues, selon les critères fixés pour l'accès à cette aide.
- Dans un souci de responsabilisation des personnes accueillies, une contribution peut être demandée et revêtir différentes formes : bénévolat ou participation financière, mais celle-ci ne peut excéder **10 % de la valeur des produits mis à disposition** par la banque alimentaire.
- Assurer un suivi régulier de ses stocks de denrées alimentaires en particulier ceux provenant du PEAD et du PNAA et communiquer à la banque alimentaire les informations demandées par les pouvoirs publics.
- S'obliger à fournir les données statistiques demandées par l'Etat à la banque alimentaire suivant une périodicité et un format définis dans l'annexe I ter de la convention de partenariat alimentaire. La banque alimentaire s'engage si nécessaire à fournir un logiciel de suivi de stock et de suivi de la distribution « Passerelle » qui permet d'obtenir très facilement tous les renseignements demandés par l'Etat. Il permet également de faire des rapports et des statistiques.
- Proposer aux personnes accueillies des actions de suivi et/ou d'accompagnement visant, avec leur adhésion, à « aider l'homme à se restaurer », à se (re)construire, dans le respect de sa dignité et de son besoin de dialogue.
- Avoir un local de distribution bien identifié.

- Au niveau du suivi de la traçabilité des produits et du respect des règles d'hygiène

- S'engager à respecter le « Guide des bonnes pratiques d'hygiène, distribution de produits alimentaires par les organismes caritatifs » dès que l'exemplaire leur est remis par la banque alimentaire.
- S'employer avec l'aide de la banque alimentaire si nécessaire (celle-ci propose des formations) à donner aux personnes impliquées dans le transport, le stockage et la distribution des produits alimentaires, le minimum de formation indispensable pour que ces opérations puissent être réalisées dans des conditions sûres telles que définies dans le guide des bonnes pratiques d'hygiène.

Afin de contribuer aux frais de fonctionnement des banques alimentaires, les CCAS comme les partenaires associatifs versent une « participation de solidarité » (adhésion), dont les modalités de calcul sont laissées à l'appréciation de chacune des banques.

Principales obligations pour la banque alimentaire

- Au niveau de la fourniture et mise à disposition de denrées

- De prospecter et collecter des produits alimentaires, dans un souci d'une aide alimentaire équilibrée, régulière et tenant compte, chaque fois que possible, des demandes spécifiques des partenaires.
- D'être animée par un esprit de partage équitable entre l'ensemble des partenaires. La banque est responsable des denrées jusqu'à leur prise en charge par le CCAS/CIAS.
- S'obliger à respecter les dispositions de l'article 2.1 de l'annexe 2 : « hygiène et sécurité alimentaires ; transports » de la convention de partenariat alimentaire.

- Au niveau de l'accompagnement du partenaire

- Soutenir toutes actions dans les domaines de sa compétence à partir de l'alimentation, pour accompagner les personnes accueillies et favoriser le lien social.

Le partenariat CCAS - ANDES

L'ANDES s'engage auprès de ses adhérents sur les missions suivantes :

L'accompagnement à la création d'épicerie(s) solidaires

L'aide à la création d'épicerie(s) sociales ou solidaires se traduit par l'animation de réunions regroupant l'ensemble des acteurs locaux ayant un lien direct ou indirect avec l'aide alimentaire et les politiques d'insertion, ce qui permet de co-construire un projet adapté, répondant aux attentes du porteur de projet, aux besoins du public bénéficiaire et aux spécificités locales. Un montage se déroule généralement sur une durée de 6 mois et permet d'aborder toutes les questions relatives à la création d'une épicerie. L'ANDES intervient aussi pour conduire des diagnostics de la situation de l'aide alimentaire sur un territoire et la redéfinition d'épicerie(s) solidaires existantes.

Depuis sa création, l'ANDES a accompagné la création de plus de 60 épicerie(s) solidaires en France.

L'animation du réseau des épicerie(s) solidaires : former, professionnaliser, communiquer

En tant que réseau national, l'ANDES apporte à ses adhérents un ensemble de services :

- Des **formations** pour professionnaliser les structures ;
- Un relais d'**animateurs de réseau**, implantés en région, dont la mission est d'accompagner les épicerie(s) solidaires dans leurs problématiques quotidiennes (formations, informatisation, partenariats, etc.) ;
- Une **communication** ;
- Des **partenariats publics et privés** apportant aux épicerie(s) du mécénat de compétence, des dons de produits et des appuis financiers ;
- Un **logiciel de gestion**, Escarcelle, agréé par la CNIL et spécialement conçu pour les épicerie(s) solidaires : ce logiciel permet d'assurer la traçabilité de produits, le suivi des stocks et le suivi du public bénéficiaire ;
- Du **matériel informatique** : toutes les épicerie(s) solidaires adhérentes qui utilisent Escarcelle pour leur gestion quotidienne bénéficient d'une dotation de matériel informatique comprenant : un ordinateur, une imprimante et un lecteur de code barre.
- Une vision et un relai nationaux.

L'approvisionnement

L'ANDES propose aux épicerie(s) solidaires deux grands programmes d'approvisionnement :

- Un programme d'approvisionnement en fruits et légumes grâce à quatre chantiers d'insertion implantés à Lille, Rungis, Marseille, Perpignan : les fruits et légumes sont livrés aux épicerie(s) solidaires et rétrocédés pour une valeur de 0,30 euros à 0,50 euros le kilo⁵⁸.
- Un programme d'approvisionnement national sous forme d'enveloppe financière permettant aux épicerie(s) solidaires adhérentes à l'ANDES et utilisant le logiciel Escarcelle d'acheter des denrées alimentaires dans des grandes surfaces et en circuit court auprès de producteurs locaux.

Principaux engagements des épicerie(s) solidaires adhérentes à l'ANDES

L'ensemble des services de l'ANDES (animation du réseau et approvisionnement) est proposé aux épicerie(s) solidaires adhérentes pour une cotisation annuelle de 50 euros. Elles s'engagent en outre à respecter les principes de la charte nationale des épicerie(s) solidaires qui demande aux épicerie(s) de :

- respecter la confidentialité des personnes ;
- proposer, en libre service, un éventail suffisant de références alimentaires, afin de permettre un choix réel de la part des bénéficiaires ;
- instaurer un système de participation financière des bénéficiaires ne dépassant pas 30 % du prix marchand ;
- respecter la réglementation en vigueur en matière d'hygiène et de sécurité alimentaire.

En outre, les personnes accèdent à l'épicerie solidaire pour un temps déterminé, en fonction de leurs revenus mais aussi d'un projet : grâce à l'économie réalisée sur les dépenses alimentaires, les « clients » des épicerie(s) peuvent consacrer une part plus importante de leur budget à d'autres postes (éducation, santé), à un projet spécifique (réparation d'un véhicule pour aller travailler par exemple) ou, simplement, à améliorer la vie quotidienne.

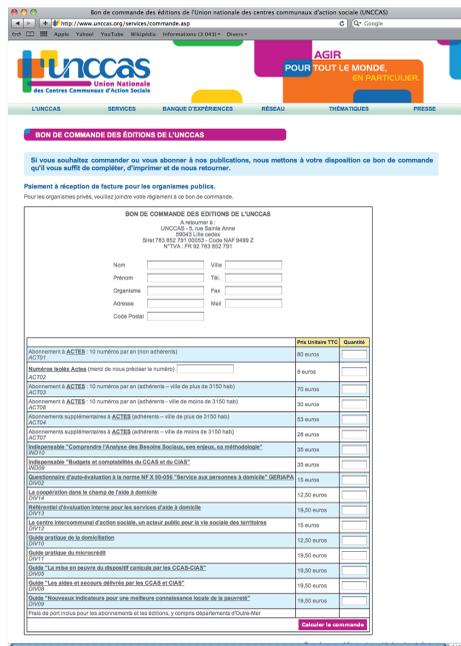
Pour plus d'informations : [www.epicerie\(s\)-solidaires.org](http://www.epicerie(s)-solidaires.org)

Service adhésions : [morgane.david@epicerie\(s\)-solidaires.org](mailto:morgane.david@epicerie(s)-solidaires.org)

Pôle développement : [montage.andes@epicerie\(s\)-solidaires.org](mailto:montage.andes@epicerie(s)-solidaires.org)

Pôle partenariats : [agathe.cousin@epicerie\(s\)-solidaires.org](mailto:agathe.cousin@epicerie(s)-solidaires.org)

- Abonnez-vous à ACTES, le magazine mensuel des CCAS/CIAS
- Commandez les guides de l'UNCCAS (la comptabilité des CCAS, réaliser l'ABS...)
- Consultez les résultats de nos enquêtes avec "Enquêtes et observations sociales"
- Consultez le catalogue d'UNCCAS Formation, service agréé pour la formation des élus



UNCCAS

Union Nationale des Centres Communaux d'Action Sociale
Villa Souchet - 105 avenue Gambetta - BP 3
75960 Paris cedex 20
Tél : 01 53 19 85 50 - Fax : 01 53 19 85 51

www.unccas.org

Octobre 2011 - Prix : 19,50 euros

Photos : Rémi Boisseau

www.unccas.org

