

Synthèse du rapport IGAS IGF 2022 sur le chèque alimentaire

Le présent rapport analyse les modalités de mise en œuvre d'un nouvel instrument, le chèque alimentation durable, dont la convention citoyenne pour le climat a proposé la création en décembre 2020 pour lutter contre la précarité alimentaire et pour soutenir la transition vers un système alimentaire durable.

S'il les aborde de manière incidente ce rapport n'a pas pour objet d'autres dispositifs tels que l'aide alimentaire ou les outils favorisant la transition vers l'agro-écologie.

Responsable de 24 % des émissions de gaz à effet de serre des ménages français l'alimentation constitue un levier incontournable pour atteindre les objectifs de l'accord de Paris.

Un système alimentaire durable passe par une modification des régimes alimentaires (en particulier l'augmentation de la part des produits végétaux contre celle des produits animaux), une évolution alimentaire et le respect de la saisonnalité.

Il s'agit également d'un enjeu de santé publique, le poids des maladies imputables à des régimes alimentaires peu sains étant considérable : 17 % de la population adulte est obèse ; en 2017, 4 millions de personnes souffraient d'une maladie cardio-vasculaire et 3,2 millions de diabète.

Pour être acceptables et accessibles à tous, ces évolutions doivent être soutenues. La population dans son ensemble consomme trop d'aliments à privilégier d'un point de vue environnemental et nutritionnel : seuls 42 % des adultes et 23 % des enfants mangent 5 fruits et légumes par jour ; la consommation de légumineuses a été divisée par quatre en 20 ans pour atteindre un niveau très bas en France, alors qu'elle constitue une voie privilégiée pour équilibrer les apports de protéines végétales et animales.

Pour les ménages ayant des grandes difficultés d'accès à l'alimentation, cet écart au repère nutritionnel est encore plus grand : ils consomment deux fois moins de fruits et légumes que les autres et ce, de manière constante depuis 40 ans.

Pour caractériser ce qu'on nomme, en France, la précarité alimentaire, la mission s'est appuyée sur les indicateurs de l'insécurité alimentaire, développés scientifiquement au plan international. On estime qu'entre 7 et 8 millions de personnes sont en situation d'insécurité alimentaire c'est-à-dire qu'elles n'ont pas accès à une alimentation sûre et nutritive en quantité suffisante qui satisfasse leurs besoins nutritionnels et leurs préférences alimentaires pour leur permettre de mener une vie active et saine.

Les périmètres de l'insécurité alimentaire et d'aide alimentaire ne se recoupent pas. Bien que le nombre d'usagers de l'aide alimentaire soit, à ce stade, mal documenté, il existe un différentiel important entre les besoins (la sécurité alimentaire) et les réponses apportées par l'aide alimentaire qui constitue un dispositif d'urgence et non une réponse dimensionnée pour répondre aux besoins de sept à 8 millions de personnes.

Les travaux du comité national de coordination de la lutte contre la précarité alimentaire (COCOLUPA) devraient permettre de mieux caractériser ces situations et les profils des personnes qui en souffrent.

La mission était invitée à expertiser le chèque alimentation durable, un instrument fléché, afin de répondre à la précarité alimentaire et de renforcer l'accès à une alimentation durable de qualité.

Un seul instrument ne peut pas atteindre tous les objectifs. Par nature un chèque fléché solvabilise une demande pour certains publics, pour certains produits et agit donc directement sur la demande. Son action sur l'offre (mode de production, structuration des filières, circuits de distribution) est indirecte, par la demande supplémentaire suscitée.

Bien qu'il permette de protéger le montant de l'aide d'autres arbitrages en faveur des dépenses contraintes ou affectées, le format fléché comporte des limites importantes que le réglage des différents paramètres peut atténuer, mais non supprimer : il restreint le choix des produits, ce qui grève l'acceptabilité de l'aide, les capacités de contrôle effectives sont limitées et les effets de substitution réduisent l'intérêt de l'affectation.

Par ailleurs l'efficacité et l'efficience d'une aide fléchée ne sauraient être présumées par rapport à d'autres formes d'intervention libre d'affectation.

Enfin, la multiplication des « chèques » complexifie le système socio-fiscal et fragilise le pilotage des aides sociales, à rebours des effets de simplification recherchés dans le cadre du Revenu universel d'activité (RUA).

Compte tenu de ces caractéristiques, la mission a recherché, dans son paramétrage, un dispositif simple, lisible, efficient et possible juridiquement, qui permette aux personnes en insécurité alimentaire d'avoir une alimentation plus saine et plus durable.

La mission a estimé nécessaire de cibler les 7 à 8 millions de personnes en insécurité alimentaire, afin d'améliorer leur alimentation au bénéfice de leur santé et de l'environnement. Un ciblage inférieur nuirait au double objectif de l'instrument et ferait prendre le risque de n'en atteindre aucun.

Il n'existe pas de méthode permettant d'identifier parfaitement ces personnes pour leur faire parvenir un « chèque ». À défaut la nécessité de familiariser l'aide, la cohérence des politiques sociales et la meilleure capacité à rapprocher la pauvreté en conditions de vie, plaiderait pour qu'il revienne à la CNAF et la MSA d'identifier les bénéficiaires par un arrimage à des prestations sociales existantes, en retenant un périmètre socle constitué des bénéficiaires du revenu de solidarité active (RSA), de l'allocation spécifique de solidarité (ASS), du minimum vieillesse et les allocataires des APL de moins de 25 ans (scénario socle, soit 3 millions de ménage et 6,15 millions de personnes couvertes), auquel pourraient être ajoutés les bénéficiaires des APL ayant au moins un enfant à charge (scénario élargi, soit 4 millions de ménages et 9,7 millions de personnes couvertes).

Les produits éligibles au chèque alimentation durable devraient être les fruits et légumes frais ainsi que les légumineuses non transformées. Il s'agit de produits « gagnant-gagnant », dont la consommation accrue permettrait à la fois d'améliorer la santé et de diminuer l'impact environnemental de l'alimentation, en contribuant à accroître la part des produits d'origine végétale par rapport aux produits d'origine animale, un levier essentiel pour réduire les émissions de gaz à effet de serre. Les fruits et légumes frais et légumineuses sous signes officiels de la qualité et de l'origine (SIQO), locaux et de saison seraient éligibles mais respecter ces modes de production ne serait pas une condition nécessaire, au moins à court terme.

Le chèque, d'un montant de 20 €, pour éviter des coûts de gestion proportionnellement trop importants et limiter les efforts de substitution, à 30 € par personne et par mois, pour respecter les recommandations du Programme national nutrition santé (PNNS) en fruits et légumes, serait alors utilisable dans tous les commerces alimentaires, y compris les grandes et moyennes surfaces (GMS), afin de garantir la robustesse juridique du dispositif et d'assurer une bonne couverture de la population visée.

L'aide prendrait la forme d'une carte de paiement qui serait acceptée par l'ensemble des professionnels équipés d'un terminal de paiement électronique, pour éviter les envois réguliers et coûteux de centaines de millions de chèques papier, mais également pour permettre le paiement de petits montants et prévenir le risque de stigmatisation des bénéficiaires. Lors du paiement des achats, il conviendra de distinguer des produits éligibles des autres, afin de procéder à des règlements distincts (l'un avec la carte « chèque alimentation durable » et l'autre avec tout moyen de paiement). Ce tri entre les produits pourrait être automatique dans les commerces ou les investissements ad hoc auraient été consenti dans le système de caisse et seraient manuels partout ailleurs.

Le développement d'une application électronique adossée à la carte, non nécessaire pour son utilisation, pourrait faciliter l'accompagnement des bénéficiaires.

La gestion du chèque pourrait être confiée à un établissement public, telles que l'Agence nationale pour les chèques vacances (ANCV) ou l'Agence de service et de paiement (ASP) sans que l'une ou l'autre des options ne soit pleinement satisfaisante. La première (ANCV) permettrait une moindre externalisation de la gestion du dispositif mais nécessitera une transformation profonde des missions et de la gouvernance de l'agence ; la seconde (ASP) suppose un recours accru à des prestataires privés et la désignation d'une instance de pilotage dédiée.

La gestion du chèque entraînerait des coûts de gestion significatifs (de 3 à 8 % selon le montant du chèque et le nombre de bénéficiaires retenu), auquel il conviendrait d'ajouter des coûts de pilotage, d'animation et de contrôle. Elle soulèverait des questions de principe relatives à la gestion d'une aide publique de grande ampleur par un secteur privé, au regard notamment des millions de données individuelles, sur des publics fragiles, qui devrait lui être transmises.

Eu égard au volume géré et à la probable pérennité du dispositif, la création d'un opérateur ad hoc pour le pilotage et la gestion de l'instrument pourrait alternativement être étudié. L'instrument, au carrefour de plusieurs politiques publiques, requerrait des capacités de pilotage qui n'existent aujourd'hui dans aucune entité.

Son pilotage pourrait être confié, notamment si la gestion des versements devait être assurée par l'ASP, à la délégation interministérielle à la prévention et à la lutte contre la pauvreté (DIPLP) placée auprès du Ministère des solidarités, de la santé ou à une délégation interministérielle nouvelle rattachée au Ministère de l'agriculture et de l'alimentation, à condition de doter la structure retenue de moyens humains et financiers dédiés.

Le chèque alimentation durable ainsi paramétré représenterait un coût annuel allant de 1,5 milliards à 3,5 milliards d'euros pour les dépenses d'intervention auquel s'ajouterait les coûts de gestion, allant de 75 à 115 millions d'euros, selon le montant individuel et le nombre de bénéficiaires retenus, et les coûts de pilotage, animation et contrôle.

Compte tenu des réserves exprimées, une expérimentation territorialisée, à l'échelon départemental serait, en tout état de cause, indispensable pour s'assurer de l'efficacité de l'instrument, apprécier ses coûts complets et vérifier la capacité des opérateurs. Cette expérimentation durerait trois années et nécessitera une gouvernance ad hoc, adossée à un comité scientifique chargé de son évaluation. Elle permettrait notamment d'évaluer l'impact de l'instrument sur l'évolution des comportements alimentaires des bénéficiaires en examinant l'évolution de leurs dépenses en fruits et légumes frais et légumineuses non transformées, via la consommation des crédits octroyés. Le lancement de l'expérimentation nécessiterait l'adoption des textes législatifs et réglementaires ainsi que l'organisation de la sous-traitance, ce qui pourrait prendre 12 à 18 mois.

La mission souligne que l'instrument, malgré son coût de 1,5 milliards d'euros à 3,5 milliards d'euros ainsi que 3 % à 8 % de frais de gestion, ne saurait être en mesure de répondre seul à des enjeux aussi engageants et d'aussi longue portée que l'insécurité alimentaire et la durabilité des systèmes alimentaires.

La mission suggère d'accroître l'effet transformatif recherché par le chèque avec des mesures territoriales d'accompagnement, en poursuivant le « verdissement » des politiques de l'alimentation, en favorisant des approvisionnements plus sains et plus durables pour l'aide alimentaire et en agissant directement sur l'offre.

Si les membres de la mission s'accordent sur les avantages et inconvénients de l'instrument examiné, ils divergent sur les conclusions à en tirer. La membre de la mission relevant du CGAAER estime que l'instrument est en mesure de répondre à des enjeux d'insécurité alimentaire non traité à ce jour et de durabilité des systèmes alimentaires, elle préconise la mise en place de l'expérimentation évoquée. Pour les membres de la mission appartenant à l'IGF et à l'IGAS, il n'est pas en mesure de répondre à des enjeux pourtant primordiaux ; dès lors il n'en préconise pas le déploiement.

Liste des propositions

- Proposition 1 : améliorer les données disponibles sur les personnes en insécurité alimentaire, en s'appuyant sur les travaux en cours du COCOLUPA visant à mieux caractériser la précarité alimentaire.
- Proposition 2 : cibler les personnes en situation d'insécurité alimentaire (11 à 12 % de la population).
- Proposition 3 : arrimer le chèque alimentation durable à une combinaison de prestations sociales existantes constituerait la voie d'éligibilité la moins imparfaite.
- Proposition 4 : prendre les mesures législatives afin de permettre la transmission de données protégées et d'assurer la conformité au règlement général sur la protection des données du dispositif
- Proposition 5 : cibler le chèque alimentation durable sur les fruits et légumes frais et les légumineuses non transformé.
- Proposition 6 : établir un montant du chèque de 20 à 30 € par mois et par personne, adulte ou enfant.
- Proposition 7 : retenir le réseau de distribution des produits éligible le plus vaste entre parenthèses grandes et moyennes surfaces et commerce spécialisé), temps pour des raisons de conformité aux pratiques de consommation de la population cible, d'accès aux commerces du territoire que pour des raisons juridiques.
- Proposition 8 : retenir la forme juridique d'un titre spécial de paiement.
- Proposition 9 : mettre en place, par voie conventionnelle, des obligations progressives d'automatisation des contrôles effectués lors des passages en caisse, et de traçabilité de l'utilisation de ce moyen de règlement.
- Proposition 10 : retenir un titre spécial de paiement dématérialisé.
- Proposition 11 : mettre en place une solution de carte de paiement « 4 coins », utilisable surtout terminal de paiement électronique, en partenariat avec un établissement de paiement ou un acteur bancaire traditionnel, puis le cas échéant rejoindre ou créer une solution « 3 coins » nécessitant un conventionnement avec chaque commerçant.

- Proposition 12 : étudier les conditions permettant de gérer en quasi-régie le chèque alimentation durable, compte tenu des montants envisagés, de la probable pérennité du dispositif et en raison de nombreuses faiblesses d'une solution passant par l'Agence des services et de paiement ou l'Agence nationale pour les chèques vacances.
- Proposition 13 : organiser le pilotage de l'instrument en tenant compte de l'opérateur retenu. Dans le cas où l'Agence de service et de paiement assurerait la gestion opérationnelle, confier le pilotage du dispositif à la Délégation interministérielle à la prévention et à la lutte contre la pauvreté placé auprès du MSS ou à une structure interministérielle nouvelle rattachée au MAA, dotée des moyens humains, et financiers nécessaires. Si la gestion a été confiée à l'Agence nationale pour les chèques vacances, doter les administrations centrales des moyens nécessaires pour assurer le suivi du projet et la tutelle de l'opérateur.
- Proposition 14 : s'appuyer sur le savoir-faire des acteurs locaux pour déployer des mesures d'accompagnement basées sur le volontariat, non stigmatisantes et permettant l'autonomie de la personne ; soutenir l'animation et la coordination de ces actions, par exemple dans le cadre des programmes alimentaires territoriaux.
- Proposition 15 : accompagner le chèque alimentation durable d'une stratégie de communication publique pour soutenir la transition vers une alimentation durable, et utiliser l'application adossée à l'instrument de paiement pour une communication ciblée auprès des bénéficiaires.
- Proposition 16 : prévoir une expérimentation de trois ans, ainsi que la remise d'un rapport d'évaluation intervenant six mois avant la fin de l'expérimentation.