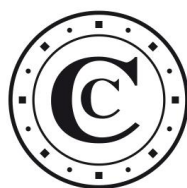


Cour des comptes



# LA FÉDÉRATION FRANCAISE DES BANQUES ALIMENTAIRES

Exercices 2019-2023

Organisme bénéficiant de dons

Juin 2025



# Sommaire

<b>PROCÉDURES ET MÉTHODES.....</b>	<b>5</b>
<b>SYNTHÈSE .....</b>	<b>7</b>
<b>AVIS DE CONFORMITÉ.....</b>	<b>11</b>
<b>RECOMMANDATIONS.....</b>	<b>13</b>
<b>INTRODUCTION.....</b>	<b>15</b>
<b>CHAPITRE I PRÉSENTATION DE LA FÉDÉRATION FRANÇAISE DES BANQUES ALIMENTAIRES.....</b>	<b>17</b>
<b>I - UNE FÉDÉRATION CONFRONTÉE À UNE CRISE DE CROISSANCE QUI NÉCESSITE UNE CONSOLIDATION URGENTE DE SA GESTION.....</b>	<b>19</b>
A - Un virage stratégique engagé dans un contexte de transformation rapide du secteur .....	19
B - Des faiblesses persistantes de la fédération qui ont entravé le développement prévu .....	21
<b>II - UNE SITUATION FINANCIÈRE SATISFAISANTE QUI S'EXPLIQUE PAR DES DIFFICULTÉS À EMPLOYER RAPIDEMENT LES FONDS LEVÉS .....</b>	<b>31</b>
A - Des produits et charges en forte croissance .....	31
B - Des bilans en croissance qui reflètent la sous-consommation de subventions de l'État .....	33
C - Une trésorerie et des placements en augmentation, alimentés par la dynamique des ressources issues des subventions et concours publics .....	34
<b>CHAPITRE II DES SUBVENTIONS INSUFFISAMMENT EMPLOYÉES, À LA TRAÇABILITÉ DÉFAILLANTE.....</b>	<b>37</b>
<b>I - DES DIFFICULTÉS À FAIRE FACE À LA DYNAMIQUE DES SUBVENTIONS .....</b>	<b>37</b>
A - Une hausse rapide du niveau de subventions, principalement consacrée aux achats de denrées .....	37
B - Un taux de consommation qui diminue à mesure de l'augmentation du montant des subventions. ....	39
C - Une dépendance à l'égard des subventions publiques qui peine à se réduire.....	41
<b>II - UNE TRAÇABILITÉ ET UN SUIVI DÉFAILLANTS DES SUBVENTIONS .....</b>	<b>42</b>
A - Certains comptes-rendus d'emploi lacunaires .....	42
B - Des lacunes qui résultent de la fragilité de la fonction financière de la fédération .....	45
<b>CHAPITRE III LE RESPECT DES OBLIGATIONS LIÉES À L'APPEL À LA GÉNÉROSITÉ DU PUBLIC .....</b>	<b>47</b>
<b>I - DES DÉCLARATIONS DE CAMPAGNE À ACTUALISER ET À DÉPOSER CHAQUE ANNÉE AUPRÈS DE LA PRÉFECTURE .....</b>	<b>47</b>
<b>II - UN COMPTE D'EMPLOI ANNUEL DES RESSOURCES COLLECTÉES AUPRÈS DU PUBLIC À CONSTRUIRE AU PLUS TÔT .....</b>	<b>48</b>
A - Des obligations de publication et de présentation du compte d'emplois des ressources et du compte de résultats par origine et destination formellement respectées .....	48
B - Des manquements significatifs et répétés dans la construction du compte de résultat par origine et destination et du compte d'emploi annuel des ressources collectées auprès du public .....	49
<b>III - UNE INFORMATION FINANCIÈRE SUR L'UTILISATION DES RESSOURCES ISSUES DE LA GÉNÉROSITÉ DU PUBLIC À CONSTRUIRE .....</b>	<b>57</b>
A - Une communication financière aux donateurs qui reste à mettre en place .....	57
B - Un site internet géré par la fédération dédié à la communication du réseau des Banques Alimentaires .....	58

<b>CHAPITRE IV UNE COLLECTE DES RESSOURCES FINANCIÈRES AUPRÈS DU PUBLIC EN PROGRESSION.....</b>	<b>61</b>
<b>I - UNE STRATÉGIE DE DÉVELOPPEMENT ET DE DIVERSIFICATION DE LA COLLECTE QUI MÉRITERAIT D'ÊTRE PRÉCISÉE .....</b>	<b>62</b>
<b>II - LE MÉCÉNAT FINANCIER D'ENTREPRISE, PREMIÈRE RESSOURCE ISSUE DE LA GÉNÉROSITÉ .....</b>	<b>64</b>
<b>III - DES DONS FINANCIERS DES PARTICULIERS EN FORTE HAUSSE DEPUIS 2019.....</b>	<b>67</b>
A - Un canal de collecte récent initié par une fédération peu connue du grand public .....	67
B - Vers une diversification des campagnes de collecte .....	69
C - Des outils de gestion en cours de structuration .....	70
<b>IV - QUELQUES LEGS AUX MONTANTS MODESTES .....</b>	<b>70</b>
<b>CHAPITRE V DES RÈGLES DE COMMANDE PUBLIQUE À RESPECTER SYSTÉMATIQUEMENT, UNE ORGANISATION DES ACHATS À REVOIR .....</b>	<b>73</b>
<b>I - UNE FÉDÉRATION SOUMISE AUX RÈGLES DE LA COMMANDE PUBLIQUE AU VU DE SON FINANCEMENT .....</b>	<b>73</b>
<b>II - DES ACHATS VALIDÉS PAR DES SIGNATAIRES DÉPOURVUS DE DÉLÉGATION DE SIGNATURE .....</b>	<b>75</b>
<b>III - DES ACHATS DE PRESTATIONS INFORMATIQUES EFFECTUÉS EN DEHORS DES RÈGLES DE LA COMMANDE PUBLIQUE .....</b>	<b>76</b>
<b>IV - UNE ORGANISATION DE L'ENSEMBLE DES ACHATS À REVOIR .....</b>	<b>78</b>
A - Des montants d'achats en forte progression.....	79
B - Une organisation de la fonction achat à professionnaliser .....	79
<b>LISTE DES ABRÉVIATIONS .....</b>	<b>83</b>
<b>ANNEXES .....</b>	<b>85</b>

## Procédures et méthodes

### **Les rapports de la Cour sur les organismes bénéficiant de dons**

En application des dispositions de l'article L. 111-9 et L. 111-10 du code des juridictions financières, la Cour des comptes exerce deux missions à l'égard des organismes bénéficiant de dons :

- elle contrôle le compte d'emploi des ressources collectées auprès du public afin de vérifier la conformité des dépenses engagées aux objectifs poursuivis par l'appel public à la générosité ;
- elle vérifie la conformité des dépenses financées par des dons ouvrant droit à un avantage fiscal aux objectifs de l'organisme bénéficiaire. Ces contrôles ont pour particularité de porter sur des fonds privés, alors que la plupart des autres missions de la Cour concernent l'emploi de deniers publics.

La procédure et les pouvoirs d'investigation de la Cour sont définis par le code des juridictions financières (notamment ses articles R. 143-28 et suivants). Comme pour les autres contrôles, la procédure est collégiale et contradictoire ; elle peut comporter l'audition des dirigeants de l'organisme (article L. 143-0-2). Les observations définitives de la Cour sont adressées au représentant légal de l'organisme (article L. 143-2) et publiées (article R. 143-18) avec la réponse de l'intéressé. Celui-ci doit communiquer les observations définitives de la Cour au conseil d'administration et à l'assemblée générale de l'organisme lors de la première réunion qui suit leur transmission par la Cour (article L. 143-2).

Lorsque la Cour atteste de la non-conformité des dépenses financées par les dons aux objectifs de l'appel public à la générosité ou aux objectifs de l'organisme dans le cas de dons ouvrant droit à un avantage fiscal, elle assortit son rapport d'une déclaration de non-conformité (article L. 143-2 et article D. 143-29), accompagnée d'une synthèse du rapport. Cette déclaration est rendue publique (affichage à la Cour des comptes et mise en ligne sur son site internet) et transmise au ministre chargé du budget et aux présidents des commissions des finances de l'Assemblée nationale et du Sénat. En application des dispositions de l'article 1378 *octies* du code général des impôts, le ministre chargé du budget peut, par arrêté publié au Journal officiel, suspendre de tout avantage fiscal les dons, legs et versements effectués au profit de l'organisme visé dans la déclaration. Dans le cas contraire, il adresse un rapport motivé au Premier président de la Cour des comptes et aux présidents des commissions des finances de l'Assemblée nationale et du Sénat.

Dans ce cadre, la Cour des comptes a effectué le contrôle du compte d'emploi des ressources collectées auprès du public par la Fédération Française des Banques Alimentaires sur les exercices 2019-2023, afin de vérifier la conformité des dépenses engagées d'une part aux objectifs poursuivis par l'appel à la générosité publique, d'autre part aux objectifs de l'association.

Le contrôle a fait l'objet d'une procédure contradictoire. Un relevé d'observations provisoires a été adressé le 14 février 2025 aux dix destinataires suivants : le président de la FFBA, la directrice fédérale de la FFBA jusqu'à janvier 2025, la directrice des libertés publiques et des affaires juridiques, le directeur général des finances publiques, le directeur général de la cohésion sociale, la directrice des affaires juridiques, la secrétaire générale des ministères économiques et financiers, le secrétaire général du ministère de l'intérieur, la secrétaire générale des ministères chargés des affaires sociales et la secrétaire générale du ministère de l'agriculture et de la souveraineté alimentaire. Ceux-ci ont répondu entre le 17 mars et le 21 mars 2025.

Le présent rapport a été délibéré le 4 avril 2025 par la cinquième chambre de la Cour des comptes, présidée par Mme Thibault, présidente de chambre, et composée de Mmes Mazoyer et Lacoue-Labarthe et de M. Pierre, conseillers maîtres. M. Grévoul, conseiller maître et M. Meffre, conseiller référendaire en service extraordinaire, en qualité de rapporteurs, assistés de Mme Morin, vérificatrice, et en tant que contre-rapporteur, M. Oseredczuk, conseiller maître.

Le comité du rapport public et des programmes de la Cour des comptes, composé de M. Moscovici, Premier président, M. Hayez, rapporteur général du comité, M. Charpy, Mme Camby, M. Meddah, Mme Mercereau, M. Lejeune et Mme Thibault, présidentes et présidents de chambre de la Cour, M. Albertini, M. Strassel, M. Roux, Mme Daussin-Charpantier, Mme Mouysset, Mme Daam, présidentes et présidents de chambre régionale des comptes, ainsi que Mme Hamayon, Procureure générale, a été consulté sur le projet de rapport le 15 avril 2025. Le Premier président en a approuvé la publication le 13 juin 2025.

\*

\*\*

Les rapports de la Cour des comptes sur les organismes faisant des appels publics à la générosité sont accessibles en ligne sur le site internet de la Cour des comptes et des chambres régionales et territoriales des comptes : [www.ccomptes.fr](http://www.ccomptes.fr)

# Synthèse

## Un acteur majeur de l'aide alimentaire en crise de croissance

La Fédération Française des Banques Alimentaires (FFBA) est une des quatre têtes de réseau<sup>1</sup> chargées de l'aide alimentaire en France et elle en constitue un acteur majeur doté d'un positionnement particulier. Elle reçoit des subventions de l'État et de l'Union européenne ainsi que des dons en nature, afin de redistribuer, avec son réseau, des denrées aux associations d'aide alimentaire, centres communaux d'action sociale (Ccas), épiceries solidaires, qui les attribuent ensuite aux personnes bénéficiaires. En tant que fédération, la FFBA coordonne et anime le réseau des 79 Banques Alimentaires (BA) qui couvrent le territoire métropolitain, la Martinique, la Guadeloupe et La Réunion. Chaque BA membre de la FFBA dispose d'une personnalité juridique autonome, de son propre budget et peut bénéficier, comme la fédération, de dons financiers directs d'entreprises et de particuliers.

En 2023, plus de 6 000 organisations ont bénéficié des denrées des Banques Alimentaires qui leur ont permis de servir, selon la FFBA, 224 millions de repas à 2,4 millions de bénéficiaires.

Si la FFBA concentre une bonne partie des ressources financières de l'ensemble qu'elle forme avec les BA (37 M€ sur 87 M€ en 2022), en centralisant notamment les subventions nationales et européennes, l'essentiel de l'action de cet ensemble consiste à gérer des dons en nature, retracés en marge des états comptables, et estimés en 2022 à près de 450 M€<sup>2</sup>, dont 10 M€ seulement collectés la même année par la fédération elle-même.

Les contributions des fonds européens (Fead<sup>3</sup> puis FSE+<sup>4</sup>) attribuées à l'État dont la direction générale de la cohésion sociale (DGCS) est l'autorité de gestion en France, ainsi que les subventions de l'État, sont attribués à la FFBA soit sous forme de subventions financières directes (redistribuées en grande partie aux BA), soit majoritairement sous forme de denrées alimentaires achetées par FranceAgriMer<sup>5</sup> et livrées ensuite directement aux BA selon les consignes de répartition et de calendrier fournies par la fédération<sup>6</sup>.

Par ailleurs, la fédération bénéficie de la générosité du public (dons des particuliers et mécénat d'entreprises) qu'elle utilise également pour acheter des denrées, les distribuer aux BA, mais aussi participer aux frais de fonctionnement de celles-ci, ainsi que pour mettre à leur disposition des supports techniques unifiés (logiciel national de stockage et de logistique, logiciels pour la collecte des denrées localement). Enfin, la FFBA coordonne chaque année

---

<sup>1</sup> Les autres acteurs majeurs sont les Restaurants du cœur, la Croix-Rouge française et le Secours populaire français cf. annexe n° 3.

<sup>2</sup> Selon la seule tentative de production de comptes combinés, en 2022, non validée par les commissaires aux comptes.

<sup>3</sup> FEAD : Fonds européen d'aide aux plus démunis.

<sup>4</sup> FSE+ : Fonds social européen.

<sup>5</sup> FranceAgriMer : établissement public administratif qui passe des très importants marchés d'achats de denrées alimentaires.

<sup>6</sup> Plus récemment, dans le cadre du programme « Mieux Manger Pour Tous », la FFBA a reçu en 2023 une dotation de 11 M€ dont 90 % directement attribués à l'achat de produits de qualité dont des produits Bio pour l'ensemble du réseau.

deux grandes campagnes de collecte nationales de denrées (printemps et automne) réalisées auprès des particuliers par chacune des BA devant les grandes et moyennes surfaces et redistribuée entre les BA les dons financiers effectués à cette occasion par les particuliers (opération *Monpanier solidaire*).

Le budget de la FFBA a été multiplié par cinq entre 2019 (9,4 M€) et 2023 (47 M€), du fait principalement d'une forte augmentation des subventions publiques visant à réduire les conséquences de l'inflation alimentaire. En conséquence, la fédération a tenté de s'organiser pour acheter des denrées alimentaires en quantité plus importante. Parallèlement, elle s'est dotée d'une stratégie pour accompagner cette montée en puissance, reposant sur la diversification des ressources, couplée à celle des missions pour aller au-delà de la logistique alimentaire. La mise en œuvre de cette stratégie devait reposer sur le renforcement de son rôle de tête de réseau et des recrutements de quelques cadres. Cependant, cette stratégie s'est heurtée aux faiblesses intrinsèques de son organisation.

### **Une nécessaire fidélisation et professionnalisation des salariés aux postes clés afin de doter la fédération des procédures qui lui font défaut**

L'organisation de la FFBA est marquée par une trop faible fidélisation des titulaires de ses postes d'encadrement supérieur<sup>7</sup>. Ce fort *turnover* est le symptôme d'un management et d'une politique de recrutement à faire évoluer. De plus, ces postes-clé nécessitent une présence à temps plein difficilement compatible avec le bénévolat et doivent donc être pourvus par des salariés. Dans le même temps, la fédération et les Banques Alimentaires ont désormais, comme la plupart des associations, des difficultés à recruter suffisamment de bénévoles.

Le contexte de croissance rapide de l'ensemble des ressources de la fédération, et de transformation du modèle économique et financier du réseau, fondé principalement sur le don de denrées alimentaires, pour aller vers un modèle diversifié recherchant davantage de dons financiers, nécessite d'établir des processus rigoureux pour la collecte des dons et le suivi de leur utilisation.

Or ces processus de gestion sont aujourd'hui peu ou mal définis, faute de compétences adéquates et du recrutement de salariés pérennes à des postes-clé. Ces lacunes ont eu plusieurs conséquences dommageables dans les domaines suivants.

### **Des règles comptables mal appliquées en ce qui concerne l'emploi des fonds issus de la générosité publique, une communication financière insuffisante**

D'une part, des défaillances répétées dans la construction du compte de résultat par origine et destination (Crod) et du compte d'emploi annuel des ressources collectées auprès du public (CER) ont été constatées, contribuant à une communication financière insuffisante. Les règles qui président à la construction du CER et du Crod n'ont pas été discutées et approuvées par la direction fédérale, ni par la gouvernance. Elles présentent un caractère arbitraire conduisant à des erreurs manifestes, telle que l'inscription de frais de fonctionnement nuls, et qui portent atteinte à la qualité de l'information due au public. La communication financière pour les donateurs et les visiteurs sur le site internet de la FFBA a connu une longue éclipse.

---

<sup>7</sup> Directeur administratif et financier (DAF), Directeur des systèmes d'information (DSI), Directeur des achats (DA), Directeur des ressources humaines (DRH) ; fort *turnover* pour le DAF, dont la durée de fonctions n'excède pas une année et fait l'objet de recrutement de managers de transition dans l'espoir de trouver un jour un DAF salarié pérenne.



### **Le non-respect des règles de la commande publique pour les achats autres que ceux de denrées alimentaires**

D'autre part, la FFBA ne respecte le code de la commande publique que pour ses achats de denrées, et non pour ses autres achats tels que ceux de prestations informatiques. Or, sa qualité de pouvoir adjudicateur (de 2019 à 2023, ses ressources issues des subventions publiques prévues dans ses budgets sont supérieures à 50 % du total de ses ressources) lui impose de le faire quel que soit l'objet de la commande. Par ailleurs, les personnes qui signent les documents d'achats (contrats, marchés, devis, factures avec les entreprises) doivent disposer d'une délégation de signature formelle, ce qui n'est pas le cas la plupart du temps. Afin de disposer de procédures d'achats juridiquement sécurisées et économiquement efficaces, la FFBA devrait donc réformer la totalité de son organisation en matière d'achat.

### **Une reconnaissance d'utilité publique qui serait confortée si l'association diversifiait mieux ses ressources**

La reconnaissance d'utilité publique (RUP) de la FFBA en 2023, devrait lui permettre d'accroître ses ressources issues de la générosité du public et, par là-même, de conforter son autonomie à l'égard des subventions de l'État et de l'Union Européenne, attachée, sous le contrôle du Conseil d'État, au statut de RUP.

### **Une organisation qui n'a pas permis la montée en charge attendue et laissé des budgets inemployés**

La situation financière de la fédération ne suscite pas d'inquiétude mais reflète une difficulté à dépenser les sommes recueillies. En effet, la part des subventions dans les recettes de la FFBA a fortement augmenté entre 2018 et 2023, mais sa capacité à utiliser ces subventions pour acheter les denrées ou pour améliorer son fonctionnement ne s'est pas accrue dans les mêmes proportions. La part des fonds qui y sont consacrés (et reportés faute d'utilisation en année N) et sont liés aux subventions et autres concours publics s'est inscrite en forte hausse entre 2021 (4,2 M€) et 2023 (23 M€) et a évolué plus que proportionnellement à l'augmentation des subventions perçues (de 9,7 M€ à 22,5 M€).

Cette situation résulte pour partie du calendrier de versement de subventions, dont certaines, importantes, ont été perçues en fin d'année 2022 et 2023, mais aussi et surtout de la difficulté du réseau des BA à monter en charge et à optimiser les délais de procédure. Pour pouvoir se déployer, cette progression nécessite bien, comme l'avait prévu la FFBA, une coordination renforcée de l'action des BA par la fédération : celle-ci a modifié ses statuts en 2023 pour renforcer son pilotage des BA et dépasser le stade de la simple animation du réseau, sans toutefois véritablement concrétiser cette orientation. Par ailleurs, il apparaît que la FFBA ne peut produire qu'un suivi insuffisant de l'utilisation des subventions.

Si la liberté associative permet bien aux associations de ne donner à leur fédération qu'un rôle résiduel, l'État (la direction générale de la cohésion sociale), en tant que financeur public majeur de la FFBA, doit s'assurer que la fédération est bien organisée pour disposer de l'autorité suffisante sur son réseau de manière à assurer que les subventions soient utilisées avec efficacité, et donnent lieu à un *reporting* fiable régulier. À défaut, il doit redimensionner son soutien en conséquence.

En définitive, la FFBA n'a pas été capable d'accompagner correctement la croissance des flux de financement qui lui ont été attribués. Elle n'a pas été en mesure de les dépenser selon le calendrier souhaité, de rendre compte précisément de l'emploi des fonds issus des subventions de l'État et de la générosité du public, de respecter les exigences comptables et de commande publique. Cette situation est liée à l'absence de processus de gestion au sein de la fédération, résultant elle-même d'une politique de ressources humaines inadaptée. Elle résulte également d'un positionnement trop en retrait par rapport au réseau pour pouvoir se présenter à l'État comme un interlocuteur garant de l'emploi rapide et pertinent des subventions qui lui sont confiées. Une reprise en main vigoureuse de l'ensemble du fonctionnement de la FFBA par son Président, son directeur fédéral et les directeurs s'impose désormais.

## **Avis de conformité**

À l'issue de son contrôle, au regard des diligences qu'elle a effectuées et dans la limite des prérogatives que lui confèrent les articles L. 111-9 et L. 111-10 du code des juridictions financières, la Cour des comptes n'est pas en mesure, en raison des lacunes de construction du compte emploi ressources, de se prononcer sur la conformité des dépenses engagées par l'association Fédération Française des Banques Alimentaires au cours des exercices 2019 à 2023 aux objectifs poursuivis par l'appel public à la générosité, d'une part, et aux objectifs poursuivis par l'association, d'autre part.

Si ces lacunes ne permettent pas de valider l'imputation à bon droit des dépenses relevant des frais de fonctionnement et de collecte, la Cour n'a pas pour autant établi, au regard des diligences menées, que ces dépenses puissent présenter un caractère excessif.



## Recommandations

La Cour formule les recommandations suivantes :

1. Mettre en œuvre sans délai la feuille de route stratégique (*FFBA*).
2. Professionnaliser sans délai l'encadrement des fonctions support de la FFBA (*FFBA*).
3. Veiller à la mise en œuvre dès 2025 des recommandations du comité de contrôle interne (*FFBA*).
4. Calibrer dès le prochain exercice les subventions accordées à la FFBA en fonction de la capacité de cette dernière à les décaisser rapidement dans des conditions de traçabilité rigoureuses (*ministère du travail, de la santé, des solidarités et des familles*).
5. Mener sans délai les travaux permettant d'établir un compte d'emploi annuel des ressources collectées auprès du public pour 2025, en s'appuyant sur une formalisation de l'ensemble des procédures administratives (*FFBA*).
6. Formaliser sans délai et avec rigueur toutes les délégations de signature, notamment en matière d'achat et réformer l'organisation de l'ensemble des achats (*FFBA*).



# Introduction

Le 13 mars 1984, le journal « La Croix » publie une tribune intitulée « J'ai faim », écrite par Sœur Cécile Bigo, dénonçant la persistance de la pauvreté malgré le gaspillage des denrées alimentaires qui prévaut. À la suite de cette publication, la première Banque Alimentaire est créée en 1984, à Paris, sous l'impulsion de Bernard Dandrel, alors responsable du Secours catholique de Paris, et de cinq grandes associations : le Secours Catholique-Caritas France, Emmaüs France, la Fondation de l'Armée du Salut, le Centre Corot Entraide d'Auteuil et la Fédération de l'Entraide Protestante (cf. annexe1).

Cette première Banque Alimentaire (BA) collecte gratuitement des produits alimentaires et les met à disposition, toujours gratuitement, d'associations venant en aide aux plus démunis. L'année suivante<sup>8</sup>, quinze BA sont créées et se regroupent au sein de la Fédération Française des Banques Alimentaires (FFBA), qui fédère aujourd'hui 79 BA et 29 antennes de BA. Leur activité est toujours de collecter des denrées alimentaires auprès de différentes sources (grandes et moyennes surfaces, industriels de l'agroalimentaire, producteurs locaux, restaurants collectifs et commerciaux), de les trier, les stocker puis les distribuer à d'autres associations chargées de l'assistance aux personnes précaires<sup>9</sup> pour que ces associations les donnent aux bénéficiaires finaux. Selon leurs principes fondateurs, la FFBA et les BA n'opèrent pas, à l'origine, de distribution directe aux personnes ayant besoin d'aide alimentaire.

Le contrôle de l'association Fédération Française des Banques Alimentaires porte sur les exercices budgétaires 2019 à 2023. La compétence de la Cour des comptes repose sur le fondement des dispositions de plusieurs articles du code des juridictions financières. C'est tout d'abord au titre respectivement des articles L. 111-9, et L.111-10 du code que la Cour a décidé de contrôler le compte d'emploi des ressources collectées auprès du public par la fédération pour les exercices 2019 à 2023, ainsi que la conformité entre les objectifs de la fédération et les dépenses financées par des dons ouvrant droit à avantage fiscal. C'est ensuite au titre des articles L. 111-6, L. 133-3 et R. 133-1 du code des juridictions financières, que la Cour a également décidé de contrôler le compte d'emploi du concours financier des subventions de l'État et de l'Union européenne versées à la fédération pour les mêmes exercices. Certaines parties du rapport sont communes aux deux pans de l'instruction comme les chapitres un et cinq, d'autres spécifiques comme les chapitres deux, trois et quatre.

Le premier chapitre du présent rapport souligne que les ressources de la FFBA ont connu une forte augmentation entre 2019 et 2023<sup>10</sup> en raison de l'engagement des BA dans le contexte de la crise de la « covid 19 » et de la forte inflation des prix de l'alimentation pendant cette période. Il examine dans quelle mesure la FFBA a fait face à ces deux événements.

Le chapitre II porte plus spécifiquement sur la hausse des subventions de l'État et des concours de l'Europe et ses conséquences.

---

<sup>8</sup> La même année est organisée la première collecte de denrées alimentaires, donnant naissance à la collecte nationale des BA, qui a lieu chaque année le dernier week-end de novembre.

<sup>9</sup> Plus de 6 000 associations en 2024.

<sup>10</sup> Les subventions publiques reçues par la FFBA ont été multipliées par trois et la générosité du public par cinq.

Le chapitre III s'intéresse au respect des obligations liées à l'appel à la générosité du public. Il examine notamment la comptabilisation des frais de recherche de fonds et des frais de fonctionnement.

Le chapitre IV approfondit la question de la collecte des ressources auprès du public, en particulier le mécénat d'entreprise, qui reste la première ressource issue de la générosité du public de la FFBA.

Enfin, le chapitre V examine le respect par la fédération des règles de délégation de signature et du code de la commande publique. Il évalue également sa situation de l'organisation en matière d'achats et propose des actions pour l'améliorer.



# **Chapitre I**

## **Présentation de la Fédération Française des Banques Alimentaires**

La Fédération Française des Banques Alimentaires (FFBA) est une des quatre têtes de réseau de l'aide alimentaire en France. Elle reçoit des subventions de l'État et de l'Union européenne ainsi que des dons en nature, afin de redistribuer, à travers son réseau de 79 Banques alimentaires (BA) - qui disposent toutes d'une personnalité juridique autonome - des denrées aux associations d'aide alimentaire, aux centres communaux d'action sociale (Ccas) et aux épiceries solidaires, qui les attribuent ensuite aux personnes bénéficiaires.

Les principes fondateurs de la FFBA sont inscrits dans la charte des BA<sup>11</sup> : gratuité d'approvisionnement et de distribution - et donc interdiction de principe d'achat de denrées<sup>12</sup> -, soutien d'autres associations luttant contre la faim - et absence de distribution directe -, fonctionnement fondé sur les dons en matériel et la prise en charge des frais de gestion par des tiers (mise à disposition d'entrepôts...).

Selon l'article 2 de ses statuts, les missions de la fédération visent notamment à définir une stratégie de tête de réseau, les politiques à mener et les grandes règles de fonctionnement du réseau et de s'assurer de leur mise en œuvre au niveau de chaque BA afin d'éviter que des dérives ne puissent porter atteinte à son efficacité et éventuellement à son image. En tant que fédération, elle coordonne et anime le réseau des BA, qui couvrent le territoire métropolitain et plusieurs territoires d'outre-mer.

La FFBA recherche au niveau national des denrées alimentaires et les ressources nécessaires au fonctionnement du réseau et se positionne en interlocuteur unique des partenaires nationaux et des structures européennes concernés par son action. À ce titre, la fédération est une des quatre associations<sup>13</sup> distribuant des denrées alimentaires achetées au titre du Fonds européen d'aide aux plus démunis (Fead) et du Fonds social européen + (FSE+). De leur côté, les BA récupèrent, stockent et distribuent des denrées à des associations spécialisées dans l'aide alimentaire directe aux personnes précaires (plus de 6 000 associations sur le territoire national, de nombreux centres communaux d'action sociale ainsi que des épiceries sociales).

---

<sup>11</sup> La Charte des BA est présentée en annexe n° 7.

<sup>12</sup> Ce principe a été aménagé dans le cas des denrées achetées au sein du plan « mieux manger pour tous » et par l'achat de denrées pour prendre le relais de FranceAgriMer confrontée à des appels d'offres infructueux.

<sup>13</sup> Avec la Croix-Rouge française, le Secours populaire français et les Restaurants du cœur.

Les contributions de l'Union européenne (Fead puis FSE+) sont attribuées à l'État, dont la direction générale de la cohésion sociale (DGCS) est l'autorité de gestion du programme pour la France. Ces contributions ainsi que les subventions de l'État sont transférées à la FFBA, soit sous forme de subventions financières directes, soit principalement sous forme de denrées alimentaires achetées par FranceAgriMer,<sup>14</sup> qui demande à ses fournisseurs de répartir les livraisons selon un planning et une répartition géographique (directement dans les entrepôts des BA) conformes aux consignes communiquées par la FFBA. En outre, la fédération achète elle-même des volumes importants de denrées avec des subventions qu'elle perçoit directement de la DGCS, notamment pour pallier les appels d'offres infructueux de FranceAgriMer mais aussi pour compléter les achats de ce dernier ou pour alimenter en denrées les épiceries sociales non éligibles aux fonds européens. Ainsi, dans le cadre du programme « Mieux manger pour tous », la FFBA a reçu en 2023 une subvention de 11 M€, dont 90 % directement attribués à l'achat de produits de qualité dont des produits bio pour tout le réseau. Ces achats ont été effectués en partenariat avec des acteurs agricoles<sup>15</sup>.

Par ailleurs, chaque Banque Alimentaire collecte elle-même des denrées alimentaires auprès de différentes sources, les trie et les stocke dans le but de les distribuer aux associations citées *supra*. Chaque Banque membre de la FFBA dispose d'une personnalité juridique autonome et de son propre budget. Elle peut bénéficier tout comme la fédération de dons financiers directs d'entreprises (mécénat) et de particuliers (dons).

La FFBA utilise les ressources financières issues de la générosité du public pour acheter des denrées et les distribuer aux BA, participer à la prise en charge des coûts de fonctionnement de ces dernières et mettre à leur disposition des supports techniques unifiés (logiciel national de stockage et de logistique, logiciels pour la collecte des denrées localement). La fédération coordonne chaque année deux grandes collectes nationales de denrées (au printemps et à l'automne) réalisées auprès des particuliers par chacune des BA devant les grandes et moyennes surfaces commerciales et redistribue entre les BA les dons financiers des particuliers collectés à cette occasion (opération *Monpanier solidaire*). Enfin, en termes de responsabilisation des salariés et des bénévoles à la sécurité et à l'hygiène alimentaire, la FFBA est agréée par le ministère de l'agriculture pour assurer la formation des BA et des associations partenaires « Tous acteurs de la sécurité des aliments ». Cela concerne en premier lieu les responsables hygiène et sécurité des aliments (RHYSA) de chaque BA.

Les ressources de la fédération s'élevaient à 37 M€ en 2022, montant auquel s'ajoutait 13,7 M€ de contributions volontaires en nature. Les ressources des BA sont évaluées en 2022 à près de 87 M€ de produits, auxquels s'ajouteraient près de 500 M€ de contributions volontaires en nature, dont 430 M€ de dons en nature, le solde étant constitué du bénévolat ou de prestations en nature<sup>16</sup>.

En matière de gouvernance, l'assemblée générale de la FFBA, qui se réunit une fois par an, est l'organe souverain. Chaque année, le conseil d'administration élabore un rapport d'orientation, qui définit les objectifs et le cadre d'action du réseau pour l'année à venir. La fédération est dirigée par un président bénévole, membre élu du conseil d'administration, lui-

---

<sup>14</sup> FranceAgriMer : établissement public administratif qui passe des très importants marchés d'achats de denrées alimentaires.

<sup>15</sup> Coopératives notamment.

<sup>16</sup> Selon des comptes combinés non validés par les commissaires aux comptes et non publiés.

même composé d'un maximum de 19 membres élus pour trois ans, dont une majorité de présidents des BA (14 sur 19) élus en assemblée générale et d'associations fondatrices.

Au quotidien, la fédération est gérée par une directrice fédérale et un comité de direction composé de celle-ci et des responsables de sept pôles : engagement<sup>17</sup>, hygiène et sécurité des aliments, ressources alimentaires et subventions, partenariat relations associations et innovation sociale, relations institutionnelles, pôle communication et enfin un pôle comptabilité-finances.

## **I - Une fédération confrontée à une crise de croissance qui nécessite une consolidation urgente de sa gestion**

Le budget de la FFBA a été multiplié par cinq entre 2019 et 2023 en raison principalement d'une forte augmentation des subventions publiques. La fédération s'est dotée d'une stratégie pour accompagner cette montée en puissance mais celle-ci s'est heurtée aux faiblesses intrinsèques de son organisation.

### **A - Un virage stratégique engagé dans un contexte de transformation rapide du secteur**

#### **1 - Une remise en cause du fonctionnement historique des acteurs de l'aide alimentaire**

En premier lieu, les acteurs sont confrontés à un effet de ciseaux entre la hausse de la demande des bénéficiaires et la baisse structurelle de la qualité et de la quantité des dons dans le cadre de la « ramasse » (collecte d'invendus proche de leur date de péremption auprès des moyennes et grandes surfaces), en raison notamment du succès du nouveau cadre réglementaire (loi dites « Garot »<sup>18</sup>, loi Egalim<sup>19</sup>, notamment).

Par ailleurs, de nouveaux modèles d'aide alimentaire concurrencent potentiellement, à travers des aides financières directes (chèque alimentaire, sécurité sociale de l'alimentation), celui des BA tout comme l'action de nouveaux acteurs associatifs (Groupe SOS, Cop1 association d'aide aux étudiants, etc.) et privés (*Too Good To Go*, Phenix, etc.). Enfin, la mutation du bénévolat déstabilise les organisations avec les nouvelles attentes des jeunes qui s'engagent, un désengagement des seniors (35 % d'engagement en 2010 contre 25 % en 2023)<sup>20</sup> et un recul de leur intensité d'engagement et de prise de responsabilités dans les associations<sup>21</sup>.

---

<sup>17</sup> Chargé des ressources humaines.

<sup>18</sup> Loi n° 2016-138 du 11 février 2016 relative à la lutte contre le gaspillage alimentaire

<sup>19</sup> Loi n° 2018-938 du 30 octobre 2018 pour l'équilibre des relations commerciales dans le secteur agricole et alimentaire et une alimentation saine, durable et accessible à tous.

<sup>20</sup> Enquête IFOP réalisée, en janvier 2023, auprès de 3 155 personnes de 15 ans et plus, à la demande de Recherches & Solidarités.

<sup>21</sup> 2024, La France bénévole, Recherches & Solidarités.

## 2 - Une réorientation stratégique

Face à ces transformations, la FFBA a réorienté sa stratégie pour aller au-delà du rôle de simple logisticien de produits alimentaires collectés à travers des dons, en recourant à des achats<sup>22</sup> et en développant des initiatives d'accompagnement social, d'accroissement de son réseau d'associations partenaires, mais aussi de distribution de produits non-alimentaires (comme les protections hygiéniques). Dans la feuille de route stratégique 2023-2026<sup>23</sup>, la FFBA assume qu'elle doit adapter sa vision stratégique et son mode de fonctionnement pour mieux répondre aux enjeux endogènes (organisation, pilotage, service au réseau...) et exogènes (évolutions structurelles et attentes de la société), autour de cinq priorités.

En premier lieu, elle entend diversifier ses sources d'approvisionnement pour accroître le développement du réseau des BA. Le rôle-clé de la « ramasse » dans l'approvisionnement est réaffirmé mais en complément, des actions de prospection et de développement auprès des acteurs de l'amont seront menées : marchés d'intérêt national et régional, industriels de l'agroalimentaire, transporteurs, etc. Par ailleurs, l'achat, la transformation et le reconditionnement de ces denrées, qui étaient interdits dans la charte initiale des BA ont été rendus possibles par sa modification en 2021. En deuxième lieu, la FFBA veut adapter ses modalités de financement aux enjeux de développement. Il s'agit de stabiliser et diversifier les sources de financement pour les sécuriser et optimiser le modèle économique en sollicitant davantage les subventions des collectivités territoriales et en renforçant le mécénat, qu'il soit financier ou de compétences, afin de réduire la dépendance aux subventions de l'État.

La fédération souhaite corrélativement développer sa communication avec pour objectif l'augmentation de dons en numéraire du grand public. C'est cette logique qui a conduit la fédération à demander sa reconnaissance d'utilité publique (RUP), obtenue le 22 février 2023<sup>24</sup>. Cette reconnaissance a vocation à lui permettre d'être mieux identifiée par les donateurs et testateurs potentiels. En outre, la fédération entend développer des activités sources de revenu, telles que des formations payantes, pour des associations qui font de la ramasse, du tri des denrées mises à disposition par les grandes et moyennes surfaces (GMS) distributrices de denrées.

En dernier lieu, la FFBA souhaite faire évoluer les formes d'actions du réseau des BA, en développant l'accompagnement des personnes bénéficiaires, auparavant non pratiqué.

---

<sup>22</sup> L'achat de produits alimentaires et non-alimentaires est autorisé par la charte des BA depuis début 2021 à condition que les apports gratuits restent majoritaires.

<sup>23</sup> Feuille de route stratégique FFBA 2023-2026 approuvée par le conseil d'administration des 31 mai et 1<sup>er</sup> juin 2023.

<sup>24</sup> Décret du 22 février 2023 portant reconnaissance de l'association dite « Fédération française des banques alimentaires » comme établissement d'utilité publique.

### **Modifications de la charte des de 2021**

De nouvelles actions élargissent son domaine d'intervention au regard de ses principes fondateurs en cohérence avec la modification de la charte des BA en 2021 :

- distribution de produits non alimentaires (produits d'hygiène, fournitures scolaires, jouets) dans toutes les BA ;
- distribution directe de denrées alimentaires aux bénéficiaires (sans passer par des associations ou des Ccas) pour les publics et territoires mal couverts (épiceries sociales pour les étudiants ESOPE + 62 dispositifs de livraisons itinérants dans les « zones blanches ») ;
- ateliers d'animation et de prévention autour de l'alimentation (programme « bons gestes et bonne assiette », dont ateliers cuisine, dépistage du diabète) (BA26, BA36, BA59 etc.) ;
- glanage, jardins solidaires (BA26, BA641, BA63) ;
- accès aux droits (BA32, BA66) ;
- aide au retour à l'emploi (BA18, BA25, BA31, BA66) ;
- inclusion par le numérique (BA32) ;
- aide à la mobilité (aide au permis de conduire) (BA10, BA31) ;
- aide à la gestion budgétaire (BA28, BA76) ;
- inclusion des personnes, travaux d'intérêt général (BA25, BA39, BA 59, BA63, BA66, BA87) ;
- chantiers d'insertion (mis en place dans 7 BA) ;
- chantiers de transformation de denrées (concerne 26 BA).

## **B - Des faiblesses persistantes de la fédération qui ont entravé le développement prévu**

La fragilisation du modèle économique (cf. *supra*) et des fonctions essentielles qui ne sont pas encore matures (fonctions financière et fonction achat notamment) mettent la FFBA en risque juridique et financier.

### **1 - La nécessité d'un pilotage plus rapproché des Banques Alimentaires et de processus fiabilisés**

La période de transition du secteur et les enjeux actuels pour la fédération nécessitent une capacité de pilotage renforcée pour réussir à déployer rapidement et efficacement les actions correctrices de la nouvelle feuille de route. Cet enjeu de pilotage avait déjà été souligné dans le cadre de l'audit qui a conduit à l'obtention du label *IDEAS* en 2021<sup>25</sup>. À ce titre, la question de la formalisation et du suivi d'indicateurs est fondamentale pour s'assurer du bon développement des actions correctrices et des réformes engagées, comme le reconnaît la feuille de route stratégique FFBA 2023-2026.

---

<sup>25</sup> Le label *IDEAS* est un label qui atteste de la qualité de la gouvernance, de la gestion financière et du suivi de l'efficacité de l'action d'une association. Il est réservé aux organismes à but non lucratif et délivré pour une durée de trois ans, renouvelable. La FFBA a obtenu le label en 2021 valable jusqu'à fin 2024. Sa reconduction nécessite la réalisation d'un dossier complet prouvant que l'association a mis en œuvre l'essentiel des 90 bonnes pratiques définies dans le guide du label *IDEAS*.

Un projet de tableau de bord a été formalisé par le service comptabilité-finances en 2020 puis a été présenté fin 2021 à la direction fédérale, toutefois celui-ci a été jugé inadapté. La direction fédérale a attendu 2024 pour relancer ce chantier. Une période de quatre ans s'est donc écoulée sans avancées. Durant cette période, les modalités de déploiement opérationnel des actions correctrices et des réformes engagées n'ont pas pu être formalisées correctement, ce qui a nui à la mise en œuvre de la stratégie.

La transformation de la FFBA implique également celle de son réseau. À ce titre, la feuille de route stratégique 2023-2026 souligne la grande liberté d'action laissée aux BA qui peut être un frein au déploiement de certains projets.

La réforme des statuts vise à y répondre au moins en théorie en développant l'accompagnement des BA par la fédération. L'article 1<sup>er</sup> des statuts de la reconnaissance d'utilité publique (RUP) de 2023 mentionne que la fédération a pour but « *d'accompagner les BA dans l'amélioration du processus de gestion et de contrôle* » alors que dans les statuts de 2016 son rôle n'était que « *d'éclairer les BA sur le niveau de leur gestion afin de les inciter aux actions de progrès nécessaires* ». L'article 2 précise que cette dernière est « *l'interlocuteur unique sur les subventions nationales et européennes* », « *répartiteur unique* » de ces subventions et qu'elle « *recherche des gains achat pour les BA sous forme de marché mutualisé* ». L'article 3 prévoit que l'agrément d'une BA « *entraîne l'adoption de la charte des BA et du modèle de statut unique approuvé par l'assemblée générale* », standardisant les attentes vis-à-vis des BA.

Dans cette évolution, la fédération compte désormais sur l'émergence d'un niveau régional. Manifestation de l'intérêt nouveau porté en matière de pilotage à l'échelon régional, l'article 17, nouveau, précise que le réseau des BA « s'organise au niveau régional », ce qui s'inscrit dans le cadre d'orientations antérieures<sup>26</sup>.

Mais les statuts seuls ne permettront pas de faire évoluer les pratiques : conduire la transformation coordonnée du réseau supposera également de concevoir une gouvernance dans laquelle la fédération dispose de toutes les données utiles aux bonnes décisions en matière de répartition et d'animation du réseau, est en mesure de faire évoluer les BA de manière consensuelle, et dispose de la légitimité pour ce faire. Cela implique la mise en place de plans d'actions, d'objectifs et d'indicateurs de suivi dans le réseau dans des conditions permettant la mobilisation des responsables des BA, de leurs salariés et bénévoles.

S'il n'appartient pas à la Cour de se prononcer sur l'articulation de la FFBA et de son réseau, il demeure que la FFBA ne pourra concrétiser sa stratégie sans une mobilisation réussie des BA ; par ailleurs, le fait que la Fédération soit l'interlocuteur des pouvoirs publics pour l'octroi de subventions, implique que celle-ci doit être en mesure de donner des garanties sur sa capacité à les employer de manière efficiente au sein du réseau des BA.

---

<sup>26</sup> Dans son rapport d'orientation 2019-2024, la FFBA a affirmé vouloir « *renforcer la cohérence, la mutualisation et les synergies au sein du Réseau* ». Ce rapport dispose notamment que « *le rôle de la Région est réaffirmé et étendu. La région est placée sous la responsabilité d'un Président, appartenant au Réseau, et bénéficie du soutien du chargé de mission régional (CMR) FFBA et de la FFBA. Le Président de la région a pour mission d'animer les BA de sa région* ». En 2021, le conseil d'administration de la FFBA a validé la mise en place d'un certain nombre d'actions pour développer le « fait régional », dont notamment la création de structures sous formes associatives au sein de chaque région (statuts uniques Association régionale) ainsi que la refondation des missions des CMR, qui ont désormais une mission de conseil et d'assistance auprès des Présidents de région et des Présidents des BA, d'une part, et une mission de représentation permanente de la FFBA auprès du réseau, d'autre part.

## **2 - Un pôle financier très fragile marqué par un manque de procédures et d'outils, et le besoin d'un directeur administratif et financier pérenne**

Plusieurs audits internes et externes ont mis en exergue les fragilités des fonctions financières de la fédération depuis 2019. En outre, au regard de l'évolution de ses financements reçus entre 2019 et 2023, tant en termes de volume que de provenance (subventions publiques multipliées par trois, mécénat financier des entreprises multiplié par cinq, dons des particuliers multipliés par huit cf. *infra*), sa fonction financière devait franchir un palier significatif en termes de compétences et d'outillage. Cela n'a pas été le cas.

Le rapport d'audit en vue du processus de labélisation *IDEAS* de fin 2020, mettait déjà en lumière le fait que la procédure budgétaire au sein de la FFBA était à finaliser. Ce rapport alertait sur les risques encourus du fait qu'une seule personne bénévole était responsable des finances, en l'occurrence l'ancien trésorier dont le mandat de six ans arrivait à échéance en juin 2024. À cause des démissions récurrentes des directeurs administratifs et financiers (DAF) (en moyenne une démission chaque année) et des difficultés de la fédération à recruter sur ce poste, cet ancien trésorier a *de facto* cumulé sa fonction avec celle de DAF. Le rapport soulignait également que la FFBA devait structurer ses processus budgétaires et financiers par le recrutement et la fidélisation d'un DAF, qui travaillerait en binôme avec le trésorier.

Un rapport spécial des commissaires aux comptes de la FFBA (Cabinet Deloitte) relève plusieurs constats préoccupants en 2023 : absence de procédure écrite pour la gestion de la trésorerie (caisse, rapprochement bancaire et placement), de contrôle formalisé au niveau des charges de personnel (rapprochement comptabilité / journal de paie / déclaration sociale nominative - DSN), de procédure écrite pour la gestion des subventions, de procédure d'engagement de dépenses formalisée (achats, immobilisations, notes de frais, aides financières versées), de contrôle réalisé sur les relevés d'identité bancaire (RIB) fournisseurs, ordres de virement pouvant être validés par la comptable avec les identifiants du DAF, de formalisation des états de rapprochement bancaire, de contrôle de deuxième niveau (effectué par les services de contrôle interne ou un service non impliqué dans l'activité opérationnelle), insuffisance de séparation des tâches (ordres de virements réalisés avec des identifiants personnels mais en fait partagés). Le nouveau trésorier (arrivé en juin 2024) a informé la Cour qu'il avait pu corriger ces deux derniers points.

Ces dysfonctionnements sont soulignés par les commissaires aux comptes comme devant faire l'objet d'évolutions rapides et, signe de la difficulté de la FFBA à converger avec les BA sur des conventions comptables compatibles, les comptes combinés de la FFBA et des BA pour 2022 n'ont pas été certifiés par le cabinet Deloitte.

Au sein de la fédération, le comité de contrôle interne (CCI) souligne également en 2022 l'absence de procédures écrites (dons, gestion des subventions, gestion des cotisations, clôture des comptes) mais aussi de rapprochements des fichiers de suivi avec la comptabilité (trésorerie, mécénat, achats, ressources humaines - RH - et paie) entraînant des risques financiers et comptables pour l'organisation.

L'organisation administrative de la fédération fonctionne en silos avec très peu d'interactions entre les services détenant les informations à partager (par exemple entre les finances et les achats). Face à ces enjeux, la direction comptabilité/finances s'est engagée en janvier 2024 vis-à-vis du comité de contrôle interne à définir des procédures pour les opérations suivantes : rapprochements bancaires, délégations de signatures, engagements des dépenses, placements, caisse, utilisation des cartes bancaires, validation des virements, mécénat, cotisations, gestion des dons et certificats fiscaux.

Cependant, des problématiques de ressources humaines ont dans l'ensemble empêché la fédération de remédier à ces lacunes. En effet, depuis la création du poste de directeur administratif et financier salarié en 2021, quatre responsables se sont succédés entre novembre 2021 et octobre 2024. Entre-temps, durant les nombreuses périodes de vacance de postes de directeur administratif et financier, soit des responsables administratifs et financiers issus d'un cabinet d'intérim (« DAF de transition ») ont permis de pallier les urgences, soit le trésorier bénévole a fait également office de DAF. La faiblesse du pôle finance et de ses outils a participé aux difficultés de la FFBA à construire un compte de résultat par origine et destination (Crod) et un compte d'emploi annuel des ressources collectées auprès du public (CER) justes et complets et à pouvoir suivre précisément les subventions comme détaillé *infra*. Finalement, après avoir recruté un manager de transition assurant les missions de DAF à partir de novembre 2024 (à la suite du départ du précédent début septembre 2024), la FFBA a recruté une DAF salariée en contrat de travail à durée indéterminée (CDI) à compter de février 2025.

### 3 - Des ressources humaines sous calibrées, s'appuyant excessivement sur le bénévolat au regard de la croissance de la fédération

Les effectifs de la FFBA ont fortement augmenté entre 2019 et 2023, aux niveaux tant des ressources humaines salariées, des bénévoles que des mécénats de compétences. Cette augmentation d'effectifs est liée pour l'essentiel à la diversification des missions de la FFBA.

**Tableau n° 1 : évolutions du nombre de salariés de la FFBA entre 2019 et 2023**

	2019	2020	2021	2022	2023	Évolution 2019/2023
<i>Nombre de salariés (ETP)</i>	17	22	26	29	30	13
<i>Évolution</i>		29 %	18 %	12 %	3 %	76 %
<i>Masse salariale (€)</i>	917 743	1 085 648	1 452 214	1 808 894	1 993 487	1 075 744
<i>Évolution</i>		18 %	34 %	25 %	10 %	117 %

Source : FFBA

L'audit réalisé dans le cadre de l'obtention du label *IDEAS* en 2020 pointait déjà le fait que les ressources humaines constituaient la principale faiblesse de l'organisation sur le plan de leur disponibilité, pérennité, stabilité et qualité). L'audit soulignait en particulier la dépendance au bénévolat de la FFBA.

Le plan stratégique 2021-2025 mettait également en exergue les faiblesses en matière de ressources humaines de la fédération : services en sous-effectif, ne se projetant pas à moyen et long termes, trop forte dépendance à quelques personnes mettant en risque le transfert des savoirs (discontinuité de la connaissance). Ce plan concluait sur la nécessité de faire évoluer l'organisation et de renforcer ses effectifs. Or, en 2024, il existe un écart persistant et toujours important entre les projets à développer et les compétences disponibles et surtout pérennes au regard du *turnover* important au sein de l'organisation.

La feuille de route stratégique FFBA 2023-2026 a bien identifié l'enjeu de la mutation du bénévolat, avec une nouvelle façon de s'engager chez les jeunes, notamment les étudiants, qui ne sont disponibles que sur des horaires limités souvent le soir après les cours ou quelques heures le week-end. Entre 2019 et 2022 le nombre de jeunes de moins de 34 ans s'étant engagés dans le bénévolat à la FFBA est en baisse de 26 points et celui des actifs âgés de 35 à 49 ans en



baisse de 19 points. Par ailleurs le recul de l'âge de la retraite réduit le nombre de retraités bénévoles alors que les bénévoles seniors (65 ans et plus) sont déjà en surreprésentation dans le réseau de la FFBA (+ 33 points par rapport à la moyenne nationale des bénévoles en associations<sup>27</sup>). Est également observée la difficulté de trouver des bénévoles prêts à assumer des responsabilités d'encadrement.

Le statut de bénévole est toujours privilégié dans ce projet stratégique pour les recrutements, en particulier pour des raisons budgétaires liées à l'imprévisibilité des subventions à moyen terme. Pour autant, dans la feuille de route 2023-2026, il est indiqué à juste titre que pour certains postes spécifiques nécessitant une compétence rare sur le marché du travail, comme par exemple le poste de directeur des systèmes d'information (DSI) qui nécessite aussi une régularité de présence (aléatoire pour les bénévoles), des emplois de salariés permanents pourront être offerts. La stratégie de la FFBA qui consisté à développer de nouvelles sources de revenus pour limiter sa dépendance aux subventions, implique des recrutements de qualité.

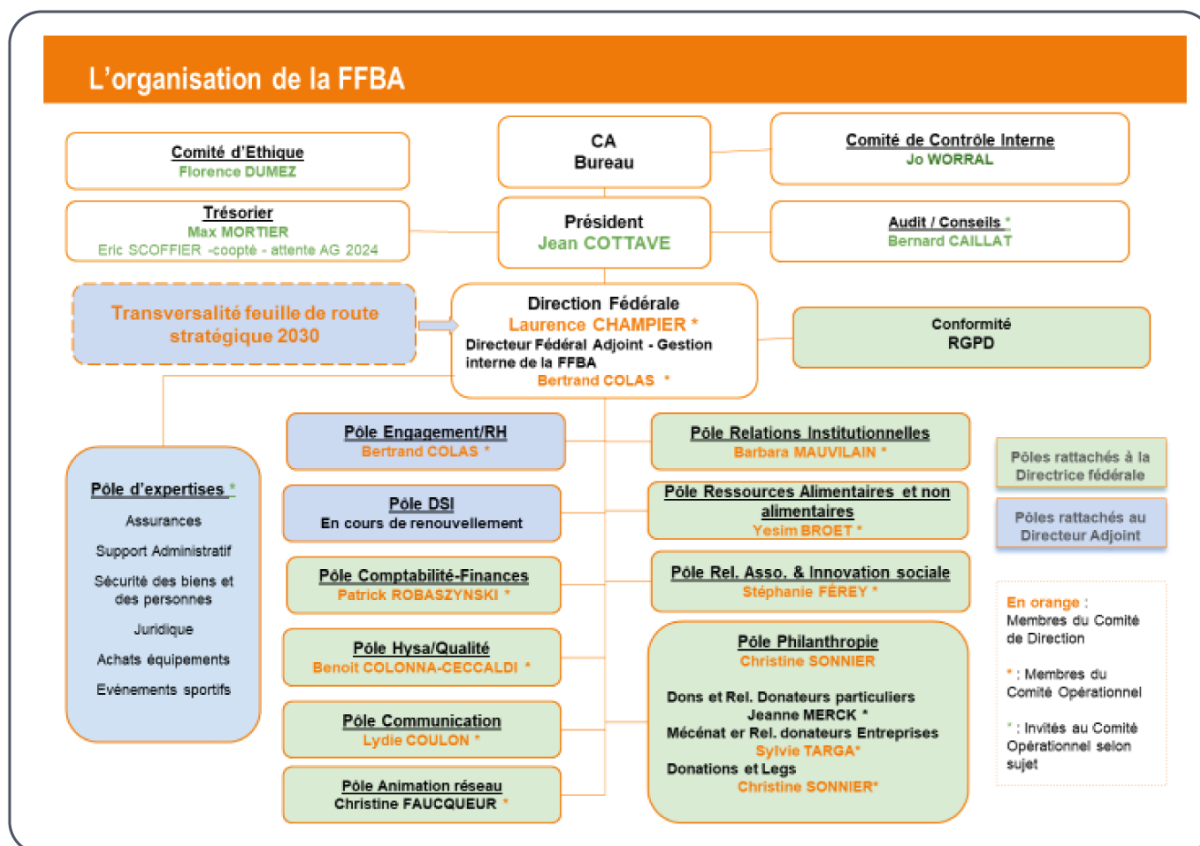
Ainsi, dans le cadre du recrutement du directeur des systèmes d'information (DSI), le bureau du conseil d'administration de la FFBA a décidé de proposer un salaire au niveau du marché au regard de l'importance stratégique de ce poste et de la pénurie de bénévoles et mécénats de compétences experts pouvant s'engager sur le long terme. À défaut de trouver un candidat *ad hoc*, c'est l'adjoint à la directrice fédérale qui a fait office de DSI (alors que ce n'était pas sa spécialité), de juin 2024 à janvier 2025, date à laquelle un DSI salarié en CDI a été enfin recruté. S'agissant du délégué à la protection des données (DPO), au regard de l'enjeu du poste et compte-tenu de la difficulté à trouver un profil bénévole, la FFBA a décidé d'externaliser cette fonction en sélectionnant une avocate spécialisée, jusqu'au recrutement d'un salarié permanent.

Dans ce contexte, la direction fédérale a décidé la création d'une direction de l'engagement dans la feuille de route stratégique FFBA 2023-2026. Elle isolerait la fonction ressources humaines des fonctions supports pour en faire un pôle indépendant rapportant directement à la direction fédérale.

---

<sup>27</sup> Étude Recherches & Solidarités de mai 2022, « Les bénévoles des banques alimentaires : leurs satisfactions, leurs déceptions et leurs attentes ».

### Organigramme n° 1 : la FFBA au 1<sup>er</sup> juin 2024



Source : FFBA

La gestion des ressources humaines appelle une autre observation.

L'article 8 des statuts de l'association qui précise les pouvoirs du conseil d'administration (CA) est conforme aux statuts types RUP sauf une mention de ceux-ci : « Il [le conseil d'administration] fixe les conditions de recrutement et de rémunération des salariés de l'association », qui n'est pas présente dans les statuts de la FFBA. Il est simplement précisé à l'article 12 des statuts que le recrutement, la rémunération et le licenciement de la directrice fédérale sont décidés par le président du conseil d'administration (CA) après avis de ce dernier, ce qui ne permet qu'un moindre degré de contrôle. En outre, le président actuel de la fédération a indiqué que les augmentations de rémunération, significatives, attribuées à la directrice fédérale par les présidents successifs de la FFBA n'avaient pas fait l'objet de demande d'avis préalable des conseils d'administration concernés. Le salaire de la directrice fédérale a été augmenté de 7,2 % en 2020, 20,34 % en 2021, 17,1 % en 2022 et 6 % en 2023.

#### **4 - Un dispositif de contrôle interne bien structuré mais peu suivi d'effet, un rôle clé de la fédération dans l'audit des Banques Alimentaires**

La FFBA souhaitant être reconnue d'utilité publique par l'État (accordée par le décret du 24 février 2023) et obtenir le label *IDEAS*<sup>28</sup> pour sa gestion, elle a développé un dispositif de contrôle interne qui a vocation à vérifier la bonne gestion de l'association et conseiller le conseil d'administration et la direction notamment pour le respect d'exigences de conformité, la définition et la mise en œuvre de bonnes pratiques de gestion. Ainsi, un comité d'audit dénommé « comité de contrôle interne » (CCI) a été créé lors du CA du 22 septembre 2021 (et lancé le lendemain). Ce CCI composé de trois membres au moins (un administrateur, une personne qualifiée extérieure à la FFBA, un bénévole FFBA)<sup>29</sup>, se réunit régulièrement. Il s'appuie sur un plan de travail annuel validé par le conseil d'administration et sur une cartographie des risques complète pour effectuer un suivi de ses recommandations à l'occasion de réunions mensuelles avec la direction fédérale et le conseil d'administration. Le CCI peut aussi mener un programme de travail de sa propre initiative. Il doit permettre de « *donner une assurance raisonnable au conseil d'administration et à la direction fédérale sur le fait que les activités de la FFBA soient organisées et gérées conformément à la législation en vigueur, à ses statuts et à son projet associatif* ».

Les thèmes couverts ces deux dernières années concernent les enjeux financiers, juridiques, RH et organisationnels. Dans le domaine financier, le CCI a par exemple réalisé un audit de l'organisation du contrôle de gestion, un examen de la diversification et de la pérennisation des ressources financières, le suivi de la formalisation du processus budgétaire collaboratif et contradictoire ou encore l'élaboration des tableaux de bord par la direction financière, sujets qui correspondent aujourd'hui encore aux priorités identifiées par la Cour. Dans le domaine juridique, le CCI s'est récemment intéressé à la maîtrise et à l'application du règlement général de protection des données (RGPD), au respect des formalités légales du fonctionnement des instances (procès-verbal (PV) des CA et assemblée générale (AG), composition du CA/statuts, etc.) et dans le domaine des ressources humaines aux remboursements de frais notamment.

Les thèmes sont ainsi bien ciblés et des actions correctrices systématiquement proposées par le comité. Conformément aux pratiques usuelles, la carte des risques est régulièrement tenue à jour avec un classement des risques par probabilité (noté de 1 à 5), impact (noté de 1 à 5) et criticité (note probabilité multipliée par la note impact). Il apparaît toutefois que le suivi des recommandations du CCI par la direction fédérale et le conseil d'administration est quasi inexistant, comme le démontrent les rapports annuels du CCI pour les années 2022 et 2023, alors que des alertes critiques ont été émises, qui recoupaient celles déjà formulées dans le cadre de la labélisation *IDEAS*<sup>30</sup>.

---

<sup>28</sup> Cette création du CCI faisait suite au CA du 14 novembre 2019, qui a décidé que la FFBA entreprendrait des démarches pour disposer d'une certification permettant de rehausser le niveau de confiance des financeurs publics et privés ainsi que des partenaires (labellisation par *IDEAS*). Le label *IDEAS* a été accordé à la FFBA en octobre 2021 jusqu'à fin 2024.

<sup>29</sup> Un membre du CA et présidente de la BA de la Vienne, un expert-comptable commissaire aux comptes retraité, un bénévole en charge du dossier labélisation *IDEAS* nommé président du CCI par le CA.

<sup>30</sup> Le compte rendu de la réunion d'alerte du 19 septembre 2023 rédigé par le président du CCI et diffusé au président, à la directrice fédérale et à son adjoint, liste toutes les alertes du CCI restées sans suites et sans réponses du président et de la directrice fédérale de la FFBA ; il pointe notamment le risque de perte du label *IDEAS* fin 2024 si les bonnes pratiques recommandées par *IDEAS* ne sont pas mises en œuvre.

La Cour a pu constater que ces alertes n'ont pas été suivies d'effet. C'est notamment le cas en ce qui concerne la fonction financière et la fonction RH déjà évoquées, mais aussi la communication. Ainsi, les partenaires de la fédération ne sont pas informés de sa politique de gestion des risques, ni dans le rapport annuel ni sur le site internet de la FFBA. La communication financière sur le site internet de la FFBA a connu une longue éclipse à partir de 2022, et en novembre 2024 la Cour constate que les nouveaux statuts RUP du 24 février 2023 n'avaient toujours pas été mis en ligne. Les rapports des commissaires aux comptes et la plaquette des comptes de la FFBA pour 2022 et 2023 n'étaient toujours pas accessibles sur le site en novembre 2024. La mise à disposition du public de ces informations juridiques et financières élémentaires est impérative d'autant plus que la fédération a le statut de RUP, et que la directrice fédérale et le directeur adjoint en avaient adopté le principe lors de l'alerte formulée par le Président du CCI le 19 septembre 2023 en s'engageant à réaliser ces actions dès octobre 2023.

Par ailleurs, la FFBA est impliquée dans le processus d'audit des BA. Le président de la FFBA est destinataire des audits et leur suivi est assuré par un chargé de mission au niveau régional.

Ces audits sont, d'une part, un moyen de vérification de conformité et d'exposition aux risques par rapport à la réglementation (hygiène et de la sécurité alimentaire, RH, Sécurité...), aux statuts, aux directives de la FFBA et aux règles de management, et, d'autre part, une source de « conseils », dans la mesure où l'auditeur (bénévole d'une BA autre que la BA auditée) s'enrichit des meilleures pratiques observées et doit les répercuter dans les autres BA.

La périodicité d'audit des BA est fixée à trois ans, c'est-à-dire 26 audits par an. Cette périodicité peut être réduite en cas d'événements particuliers dans une BA. Elle peut être portée à quatre ans pour les BA présentant un taux d'exposition aux risques (TER) faible, c'est-à-dire inférieur à 18 %, si les risques critiques ont été résolus.

Dans le cas où une Banque Alimentaire ne met pas en place des actions correctives, le CA de la FFBA peut s'auto saisir et demander la mise sous alerte de cette BA.

L'analyse des rapports montre à la fois l'existence de problèmes graves dans le réseau mais aussi l'implication de la FFBA pour y mettre un terme.

#### **Exemple de constats réalisés lors d'audit de deux BA et des suites données par la FFBA et par les BA auditées**

##### Compte rendu du bureau de la FFBA du 7 février 2022

*« BA [X1] : convocation du président dans le cadre l'article 4 des statuts de la FFBA et de l'article 6 du règlement intérieur de la FFBA en raison de " pratiques particulièrement inquiétantes »*

- Aide Alimentaire Interne<sup>31</sup> non maîtrisée et donnant lieu à des dérives au sein de la BA
- Détournement de marchandises FEAD par des tiers à des fins de vente
- Perte de confiance dans l'action du Président (problème de gestion RH, exemplarité AAI).
- Courrier du PR 18/01 pas de réponse

*Le président de la FFBA a souhaité déclencher, après avis du bureau, la procédure d'alerte prévue dans les statuts et dans le règlement intérieur. Demande d'un audit exceptionnel réalisé par deux anciens présidents de BA.*

<sup>31</sup> Ce terme désigne le fait par les bénévoles de se servir dans les stocks.

*Le Conseil d'administration de la FFBA suivra les actions correctrices proposées par la BAX1 jusqu'au complet rétablissement de la situation, conformément à la déontologie du réseau et à l'article 4.2 du RI de la FFBA (Agrément). »*

**Compte rendu du bureau de la FFBA du 21 juin 2022**

*« État de la situation à la BA [X2] :*

*Problèmes de gouvernance au sein de la BA [X2] qui mettent en péril la continuité de ses activités.*

*Plusieurs pistes ont été envisagées pour redresser la situation avec le soutien de la région [Y1] et plus particulièrement dans cette région la BA [X3].*

*Audition du Président de la BA [X2] : réponses insuffisamment précises notamment sur la désaffection des bénévoles et des membres du Bureau*

*Le Président de la FFBA demande, après avis du bureau, le déclenchement de la procédure d'alerte prévue dans les statuts et dans le règlement intérieur de la FFBA. Le Bureau du CA a également nommé le Président de la BA [X4] comme personne qualifiée pour mener à bien les actions de redressement de la BA [X2].*

*Le Président de la FFBA a informé le CA de la BA [X2] de la décision du bureau de la FFBA. Par ailleurs il demande au Président de la BA [X2] de transmettre à la personne chargée de la mise en œuvre du plan de remise à niveau tous les éléments nécessaires et il lui demande de démissionner car il ne peut pas y avoir deux responsables en même temps, ce qui créerait de l'ambiguïté et nuirait donc à l'efficacité du redressement. Le Conseil d'administration de la FFBA suivra les actions correctrices proposées par la BA [X2] jusqu'au complet rétablissement de la situation, conformément à la déontologie du réseau et à l'article 4.2 du RI [règlement intérieur] de la FFBA (agrément). »*

## **5 - Un développement récent et encore fragile de la prévention des conflits d'intérêt et de la prise en compte des enjeux éthiques**

Le plan stratégique 2021-2025 prévoyait la mise en place d'un comité d'éthique chargé de faire appliquer une charte d'éthique des BA. La création d'un comité d'éthique a été approuvée par l'assemblée générale du 24 octobre 2019 mais la charte éthique du réseau des BA (formalisation de la démarche d'éthique) n'a été validée que beaucoup plus tard (assemblée générale ordinaire de la FFBA du 23 juin 2022) et diffusée au réseau des BA le 3 octobre 2022<sup>32</sup>, soit trois ans après la création officielle du comité d'éthique.

La formation des salariés et bénévoles dans les BA à la dimension éthique à respecter dans leurs actions est du ressort du responsable de la conformité de la FFBA. Tout nouveau salarié ou bénévole est invité à s'informer sur la charte éthique en la consultant sur l'intranet (cf. point 3 de la charte) mais cette charte n'est pas jointe au contrat de travail pour un salarié, ni, s'agissant d'un bénévole à la convention de bénévolat, comme c'est le cas dans d'autres grandes associations d'aide aux personnes précaires.

Cette charte d'éthique précise les comportements attendus dans les relations qu'entretiennent les composantes du réseau, tant entre elles qu'avec leurs partenaires. Elle concerne particulièrement les collaborateurs du réseau, quel que soit leur statut, pour lesquels elle constitue un cadre de référence définissant leurs droits et devoirs dans l'exercice de leur

<sup>32</sup> Juillet 2022 : Courrier GB/LB FBA 2022.07 signé par le président du comité d'éthique et diffusé en octobre 2022.

activité et de leurs responsabilités. Elle institue une procédure de signalement en cas de comportements ou actions non conformes<sup>33</sup>.

Le comité d'éthique, indépendant des dirigeants de la FFBA, est constitué de cinq membres dont la désignation est validée par le conseil d'administration : trois personnalités extérieures, reconnues pour leur expérience en matière de gestion des ressources humaines et d'éthique, et deux anciens membres du réseau, n'ayant plus d'autre responsabilité en son sein. Il peut être saisi par tout membre du réseau et s'autosaisir, et il peut recevoir des signalements qui lui sont transmis de manière confidentielle grâce un système d'alerte (qui n'a été mis en place qu'en mars 2024) utilisable par tout salarié ou bénévole qui constate un manquement à l'éthique ([ethique@banquealimentaire.org](mailto:ethique@banquealimentaire.org))<sup>35</sup>. Le périmètre de responsabilité du comité d'éthique couvre l'ensemble du réseau des BA et la fédération elle-même, avec par exemple les questions de vols de denrées, de corruption, de conflits d'intérêt ou encore de népotisme familial pour le recrutement des salariés. En 2022, 11 signalements ont été transmis au comité d'éthique dont quatre étaient avérés (après enquête). En 2023 le comité a reçu 11 signalements, dont cinq avérés.

La politique appliquée en principe en cas de vol de denrées est le licenciement pour les salariés ou, pour les bénévoles, la cessation de leurs fonctions (avec dans les deux cas, une interdiction d'accès aux entrepôts) et le dépôt systématique de plaintes par le président de la BA concernée ; quand le président de la BA intéressée est lui-même suspecté de manquements à l'éthique, alors c'est le président de la BA qui le remplace qui dépose une plainte auprès du Procureur de la République. Tel a été le cas pour une BA qui cumulait détournement de denrées, conflits d'intérêts et népotisme dans le recrutement.

L'accès aux stocks alimentaires fait en principe l'objet de procédures sécurisées et la Cour a pu vérifier sur place que cet accès est restreint. Mais la FFBA ne s'est efforcée que très tardivement de réglementer l'aide alimentaire dite « interne »<sup>36</sup>, d'ailleurs de manière hésitante : les salariés et bénévoles ont été informés individuellement par le président ou le directeur salarié de la BA et par voie d'affichage dans les entrepôts qu'en se servant dans les stocks ils commettaient un vol répréhensible, et ont été incités à s'inscrire dans le circuit des Centres communaux d'action sociale (Ccas) pour devenir bénéficiaire de dons alimentaires. Cependant, la FFBA a aussi publié une note affichée dans chacune des BA expliquant les conditions dans lesquelles un bénévole ou un salarié peut emporter avec lui des denrées alimentaires pour sa consommation personnelle, notamment celles dont la date de péremption est trop proche pour être distribuées à des associations puis redistribuées aux bénéficiaires finaux.

<sup>33</sup> Aux termes de l'article trois de la loi dite « Sapin II » du 9 décembre 2016, les fondations reconnues d'utilité publique (FRUP) et les ARUP (Associations reconnues d'utilité publique) comme la FFBA ont l'obligation légale de déployer des mesures anticorruptions dont l'AFA est susceptible de contrôler la qualité et l'efficacité (recommandations Agence française anticorruption (AFA) du 12 janvier 2021). Cela n'empêche pas les autres organisations (fondations de recherche ou d'entreprise, association d'intérêt général par exemple) de mettre en place volontairement de telles mesures en fonction de leur profil de risque. Plus précisément, les ARUP et les FRUP sont tenues par la loi dite « Sapin II » - loi du 9 décembre 2016 relative à la transparence, à la lutte contre la corruption et à la modernisation de la vie économique - de mettre en œuvre les mesures et procédures propres à prévenir et détecter les six délits d'atteintes à la probité prévus par le Code pénal (délit de corruption, de trafic d'influence, de concussion, de prise illégale d'intérêts, de détournement de fonds publics, délit de favoritisme). La FFBA sensibilise les membres de son réseau à la vigilance sur ces sujets, lors de formations sur les achats et lors de présentations dédiées à l'éthique aux nouveaux présidents de BA, peu après leur prise de fonction.

<sup>34</sup> Mars 2024 : Guide pratique du système d'alerte interne des BA.

<sup>35</sup> Mars 2024 : Guide pratique du système d'alerte interne des BA

<sup>36</sup> Note du 1<sup>er</sup> juin 2022 sur l'aide alimentaire interne signée par M. Baland, président de la FFBA.

Enfin, la fédération a formalisé un code de conduite du réseau des BA en matière de prévention et de détection des manquements à la probité. Si ce dispositif de charte éthique et de comité d'éthique est satisfaisant en termes de formalisme écrit, la réalité de son efficacité dépendra de l'assiduité aux formations continues en matière d'éthique dispensées au niveau des bénévoles et des salariés des BA (y compris donc les présidents et directeurs des BA) et de la réalité des contrôles.

## **6 - Un dispositif de protection des données personnelles récent mais solide**

Comme évoqué ci-dessus, dans le cadre de la mise en place de la démarche éthique et conformité, la FFBA a entrepris de mettre en conformité ses traitements de données à caractère personnel avec le RGPD et de se doter, à cet effet, d'un délégué à la protection des données (DPO).

Concernant l'accès aux fichiers donateurs, la FFBA a mis en place une procédure de gestion des droits d'accès aux bases de données (habilitations) de telle sorte que l'accès aux données s'effectue selon le seul principe du besoin d'en connaître (en fonction du rôle fonctionnel et du périmètre de responsabilité). Seuls des membres désignés de la FFBA ont la possibilité d'accéder aux ressources informatiques contenant les données relatives aux donateurs. Le nombre de destinataires des données personnelles des donateurs est ainsi limité. S'agissant des durées de conservation des données, elles paraissent conformes à la réglementation en vigueur.

## **II - Une situation financière satisfaisante qui s'explique par des difficultés à employer rapidement les fonds levés**

La fédération étant un des partenaires majeurs de l'Europe et de l'État pour l'aide alimentaire, elle a bénéficié de subventions en constante augmentation qui avaient vocation à compenser la croissance attendue de ses charges pour venir en aide de manière accrue aux populations fragilisées par l'inflation. Mais l'emploi effectif de ces subventions est marqué par des délais importants qui conduisent à un quadruplement du montant des fonds dédiés reportés entre 2019 et 2023.

### **A - Des produits et charges en forte croissance**

La situation financière est marquée par des subventions publiques fortes qui peinent à être dépensées rapidement

#### **1 - Des comptes de résultat présentant un solde positif régulier**

L'impact de la crise de la « covid 19 » a été le facteur déclencheur de la forte augmentation des produits (essentiellement les subventions de l'État et de l'Europe), qui ont été multipliés par cinq entre 2019 et 2023.

**Tableau n° 2 : synthèse des comptes de résultat**

<i>En €</i>	<b>2019</b>	<b>2020</b>	<b>2021</b>	<b>2022</b>	<b>2023</b>
<i>Total des produits (I)</i>	9 416 569	27 811 907	20 401 403	37 694 690	47 009 436
<i>Total des charges (II)</i>	9 396 882	27 762 142	20 349 386	37 654 671	46 879 626
<i>Résultat de l'exercice (I) -(II)</i>	19 687	49 765	52 017	40 019	129 810

Source : FFBA

Entre 2019-2023, le solde cumulé de tous les résultats annuels a été positif de 291 298 €, soit un excédent annuel moyen de près de 60 000 €. En réalité, cette présentation est purement optique car une bonne partie des produits alimentent des fonds dédiés, de sorte que la FFBA, sans dégager formellement un résultat fortement positif, nourrit de manière croissante une réserve de fonds non utilisés.

## **2 - Des produits en hausse**

Les subventions d'exploitation et les concours publics (Europe, État) constituent la ressource financière majoritaire de la FFBA sur les cinq ans avec un taux d'évolution annuel moyen (TEAM) de 35 % et une progression de 236 % entre 2019 (6,69 M€) et 2023 (22,5 M€). Le contexte de pandémie et d'inflation a conduit les pouvoirs publics à plus que doubler l'aide financière à la FFBA entre 2019 (6,17 M€) et 2020 (15 M€). Malgré une baisse de l'aide publique constatée en 2021, celle-ci a cru fortement dès 2022 (23,4 M€), dépassant ainsi de 56 % celle octroyée au plus fort de la pandémie en 2020.

Ceci traduit la volonté de l'État de faire de la FFBA et de son réseau de BA la principale association bénéficiaire de financements d'aide alimentaire en France. Ces subventions et concours publics représentent ainsi en moyenne chaque année une part supérieure à 54 % du total des ressources financières de la FFBA, ce qui illustre aussi sa dépendance à l'aide publique.

Les produits (dons et mécénats) issus de la générosité du public (GP) représentent en moyenne sur la période sous revue 21,5 % du total des ressources financières. L'utilisation des fonds dédiés, reliquat des années précédentes, représente, elle aussi, en moyenne sur la période 21 % du total des ressources financières. Ces deux dernières années les produits de la GP sont en hausse de 20 % (9,25 M€ en 2023 contre 7,73 M€ en 2022) On constate ainsi ces deux dernières années une baisse sensible (- 20 %) des dons du public (2,3 M€ en 2023 *versus* 2,9 M€ en 2022) et une forte hausse (+ 43 %) des ressources financières liées au mécénat (6,9 M€ en 2023 contre 4,8 M€ en 2022).

En parallèle, l'utilisation des fonds dédiés connaît une très forte hausse de 133% ces deux dernières années (13,47 M€ en 2023 *versus* 5,78 M€ en 2022), sans pour autant empêcher leur croissance.

## **3 - Des charges en hausse moins rapide que les produits**

Conformément à ce qui précède, le poste de charges le plus important en 2023 est le report en fonds dédiés (pour 19,8 M€) de produits non utilisés. Parmi les quatre autres postes de charges les plus significatifs, les achats sont le plus important : achats de marchandises (10,7 M€ légèrement plus élevés que l'année 2020 au cœur de la pandémie) et autres achats et charges externes (3 M€). Les aides financières versées en 2023 par la FFBA aux BA (9,13 M€) sont en



très forte hausse (+ 419 % par rapport à 2019) soit un taux d'évolution annuel moyen de 51 %. Le total des salaires et des charges sociales a plus que doublé entre 2019 (0,92 M€) et 2023 (2 M€) en lien avec l'accroissement du nombre de salariés (de 15 à 28 sur la période sous revue).

Le total des postes de dépenses indiqués supra (41,6 M€) représente 89 % du total des dépenses de l'année 2023 (46,8 M€).

Du fait de l'absence d'endettement sur la période sous revue, la capacité d'autofinancement (CAF) brute est égale à la CAF nette soit 108 551 € en moyenne annuelle entre 2019 et 2023.

## **B - Des bilans en croissance qui reflètent la sous-consommation de subventions de l'État**

La FFBA dispose de très faibles fonds propres (1,13 M€ en 2023 et 0,98 M€ en moyenne annuelle entre 2019 et 2023), d'une absence d'endettement, d'un fonds de roulement de 28,85 M€ en 2023 (15,8 M€ en moyenne annuelle sur 2019-2022) et d'une trésorerie 2023 de 32,47 M€ représentant quasiment huit mois et demi de dépenses.

### **1 - Une progression très importante de l'actif**

La progression du total de l'actif sur la période sous revue est de + 370 % (8,18 M€ en 2019 ; 38,5 M€ en 2023).

Cette progression très importante se retrouve principalement dans l'actif circulant dont la trésorerie qui passe de 5,11 M€ en 2019 à 32,46 M€ en 2023 ; la trésorerie est positive de 18,85 M€ en moyenne annuelle sur 2019-2023 et a progressé de 535 % sur la période. La trésorerie représente ainsi en 2023 plus de 84 % du total de l'actif.

L'actif immobilisé (corporel + incorporel + financier) est très faible (0,242 M€ en 2023).

### **2 - Le passif en forte hausse du fait principalement des fonds dédiés**

Le total des fonds propres est en progression de 31 % entre 2019 (0,86 M€) et 2023 (1,13 M€) mais en valeur absolue la part des fonds propres dans le total du passif est très faible (en 2023 ils ne représentent que 2,95 % du total du passif qui s'élève à 38,5 M€).

En revanche les fonds dédiés en 2023 représentent 72,5 % du passif, en croissance de 428 % entre 2019 (8,3 M€) et 2023 (27,9 M€) soit un taux d'évolution annuel moyen de 51 % (cf. *supra*). L'importance et la récurrence de ces reports en fonds dédiés en attente d'utilisation se traduisent par une importante trésorerie dont l'essentiel est placé par la FFBA en valeurs mobilières de placement.

Le total des dettes a progressé de 383 % entre 2019 (1,94 M€) et 2023 (9,4 M€). Il n'y a aucun endettement bancaire sur la période. Cette progression globale sur cinq ans est liée essentiellement aux dettes restantes dues aux fournisseurs de 0,163 M€ (2019) à 3 M€ (2023) soit + 1 739 % et aux autres dettes de 1,63 M€ en 2019 à 5,99 M€ en 2023 soit + 267 %. En 2023 le total des dettes représente 24,4 % du total du passif.

Les provisions pour risques et charges sont quasi inexistantes (0,163 M€ en moyenne annuelle entre 2019 et 2023 et 0,036 M€ en 2023).

Le fonds de roulement augmente de 382 % sur la période sous revue (5,97 M€ en 2019 et 28,85 M€ en 2023), ce qui représente un taux d'évolution annuel moyen de 48 %. Le montant moyen annuel sur cinq ans du fonds de roulement s'établit à 15,8 M€. Le besoin en fonds de roulement (BFR) moyen annuel est négatif de 2,69 M€ sur la période sous revue (- 3,62 M€ en 2023), révélateur du fait que la FFBA n'a besoin d'aucun financement bancaire de court terme pour équilibrer son cycle quotidien d'exploitation. La trésorerie nette est de 18,49 M€ en moyenne annuelle sur cinq ans soit 65 % des charges d'exploitation en moyenne annuelle sur la même période (la trésorerie atteint son pic en 2023 à 32,47 M€).

Au final, aucun des ratios du bilan ne suscite de l'inquiétude mais la situation résulte de l'accumulation de subventions en attente d'emploi.

### **C - Une trésorerie et des placements en augmentation, alimentés par la dynamique des ressources issues des subventions et concours publics**

Il n'existe pas de lien en matière de trésorerie entre les BA et la FFBA (chaque BA gère elle-même sa trésorerie sans faire remonter ses excédents à la FFBA, cette dernière gérant aussi sa propre trésorerie).

En moyenne annuelle entre 2019 et 2023, 90 % de la trésorerie est placée sous forme de valeurs mobilières de placement (VMP), c'est également le cas pour l'année 2023 avec 29,3 M€ de VMP sur un total de trésorerie de 32,5 M€, la différence de 3,2 M€ consistant en des disponibilités non rémunérées<sup>37</sup>.

Dans le détail, jusqu'à fin 2022, 90 % des disponibilités étaient placées sur des comptes sur livrets avec des taux de rendements réduits mais avec une disponibilité immédiate. Depuis début 2023, l'augmentation des disponibilités conjuguée à la hausse des taux y compris à court terme (inférieur ou égal à un an) ont conduit la FFBA à souscrire des comptes à terme à six de mois et un an pour un total de 14 M€.

Sur la période sous revue, les produits financiers issus des comptes sur livrets puis à compter de 2023 des comptes à terme à six mois et un an n'ont rapporté à la FFBA que 2 000 € en 2020, 11 000 € en 2021, 25 000 € en 2022 et 369 000 € en 2023. Si on compare ces produits au montant de la trésorerie disponible au 31 décembre de l'année N-1 cela ne représente qu'un taux de rendement très faible de 0,04 % en 2020, 0,07 % en 2021, 0,17 % en 2022 et 1,45 % en 2023.

S'agissant de réserves qui n'ont qu'une vocation transitoire, du fait de la difficulté à dépenser des subventions croissantes, elles ont vocation à être placées à court terme et dès lors à ne générer que des revenus réduits. La fédération n'était pas dotée d'un comité des placements entre 2019 et 2023. Ce n'est qu'à partir de la réunion du conseil d'administration de juillet 2024 qu'a été prévue la mise en place d'une « Commission finances et gestion de trésorerie ».

---

<sup>37</sup> Contrairement aux usages qui séparent en écritures comptables au bilan, d'une part, les valeurs mobilières de placements (VMP) souvent placées à moyen ou long terme (société d'investissement à capital variable (SICAV), fonds communs de placement (FCP) placés avec un horizon supérieur à un an) et, d'autre part les comptes sur livret (CSL) et comptes à terme (CAT) qui sont assimilés à des disponibilités très liquides rémunérées à court terme (horizon de placement inférieur à un an et placements récupérables à tout moment sans aucun risque en capital), la FFBA considère que ses CSL et CAT sont aussi des VMP comptablement parlant.

---

## CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

---

*Le budget de la FFBA a été multiplié par cinq entre 2019 (9,4 M€) et 2023 (47 M€), du fait principalement des subventions publiques, fortement accrues pour amortir les conséquences de l'inflation. En conséquence, la FFBA a tenté de s'organiser pour acheter des denrées en quantité plus importante. Parallèlement, elle s'est dotée d'une stratégie pour accompagner cette montée en puissance : elle repose sur la diversification des ressources, couplée à la diversification des missions pour aller au-delà de la logistique alimentaire, et qui devait être rendue possible par le renforcement du rôle de tête de réseau de la fédération, et l'investissement mesuré en recrutement de salariés. Les faiblesses intrinsèques de la fédération ont cependant compromis son déploiement et l'atteinte des objectifs.*

*En effet, le défaut d'investissement dans les postes d'encadrement des fonctions support ont perduré, retardant la définition et la mise en œuvre de processus de gestions rigoureux, malgré les alertes et recommandations répétées du comité de contrôle interne de la FFBA. Le rôle de tête de réseau de la fédération est resté limité, sans véritable capacité à assurer le déploiement d'une stratégie commune par le réseau, avec des objectifs et des indicateurs partagés.*

*S'agissant de la diversification des ressources, la fédération a obtenu la reconnaissance d'utilité publique en février 2023, qui lui permet d'espérer augmenter encore la collecte de générosité du public, mais elle doit désormais conforter effectivement son autonomie financière, requise par le Conseil d'État dans le cadre de ce statut.*

*Dans ce contexte, comme on le verra de manière plus détaillée infra, la fédération n'a pas été en mesure d'employer rapidement, avec son réseau, les financements accrus issus de subventions et de la générosité du public.*

*La Cour formule à la FFBA les recommandations suivantes :*

- 1. mettre en œuvre sans délai la feuille de route stratégique (FFBA) ;*
  - 2. professionnaliser sans délai l'encadrement des fonctions support de la FFBA (FFBA) ;*
  - 3. veiller à la mise en œuvre dès 2025 des recommandations du comité de contrôle interne (FFBA).*
-



# Chapitre II

## Des subventions insuffisamment employées, à la traçabilité défaillante

Entre 2019 et 2023, les subventions publiques à la FFBA ont triplé et le montant collecté au titre de la générosité du public a été multiplié par cinq. Toutefois, la consommation des fonds reste faible, en raison de retards dans la passation des marchés et de capacités logistiques limitées. La FFBA ne dispose pas des outils comptables pour assurer un suivi adéquat des subventions, révélant l’immaturité de sa fonction financière.

### I - Des difficultés à faire face à la dynamique des subventions

#### A - Une hausse rapide du niveau de subventions, principalement consacrée aux achats de denrées

Les subventions publiques, initialement marginales dans les ressources, ont augmenté de manière importante, d’environ 6,69 M€ en 2019 à 22,5 M€ en 2023. Cette évolution s’est faite progressivement et d’abord en raison des conséquences de la crise de la « covid 19 » et de l’épisode d’inflation lié à la guerre en Ukraine.

**Tableau n° 3 : montant des subventions et autres concours publics reçus par la FFBA  
entre 2019 et 2023 (en €)**

	2019	2020	2021	2022	2023	2023 vs 2019
<i>Subventions et autres concours publics</i>	6 692 668	15 070 854	9 730 636	23 410 087	22 495 925	+ 236 %

Sources : comptes annuels FFBA

Le conseil d’administration de la fédération fixe alors annuellement les clés de répartition de ces subventions pour reversement, principalement en fonction du nombre de bénéficiaires, des volumes traités par chaque BA et de l’expression de leurs besoins.

En 2019, la FFBA a été sollicitée par l’État pour acheter les denrées afin d’approvisionner les épiceries sociales partenaires des BA dans le cadre du CNES (Crédit national aux épiceries sociales). La subvention accordée au titre de l’exercice 2019 s’élevait à 4,2 M€, soit le montant des ressources totales de la FFBA en 2014. Cela démontre un

changement d'ampleur en matière de financement et de missions. En 2020, des subventions exceptionnelles de 4,5 M€ ont été octroyées pour faire face aux dépenses liées à la crise sanitaire dans le réseau des BA. Par ailleurs, une subvention de 2,5 M€ a également été accordée en 2021 pour compenser les non-livraisons du Fonds européen d'aide aux plus démunis (Fead) en raison de lots infructueux, la FFBA se substituant à ce dernier fond et achetant directement les denrées. Enfin, une nouvelle subvention a été accordée à la FFBA, à la demande de l'État, pour permettre l'achat et la distribution de protections féminines (0,5 M€).

En 2022, la convention triennale 2022-2024 d'objectifs avec la direction générale de la cohésion sociale (DGCS) a vu le montant de la subvention associée augmenter à 1,1 M€. Au niveau européen, pour la première fois, la subvention du fonds social européen + (FSE)+ - incluant un forfait logistique et accompagnement - d'un montant de 2,6 M€, a été distribuée ; jusqu'alors la fédération n'était pas directement financée par l'Union européenne, mais faisait distribuer par son réseau les denrées achetées par le Fead. En 2023, le programme Mieux Manger Pour Tous (PMMT), s'est traduit par une subvention de 11 M€, versée en 2024, dont 90 % est directement attribué à l'achat de produits de qualité (notamment produits bio) pour tout le réseau, soit au total une augmentation de plus de 50 % par rapport aux subventions reçues en 2022 (22,5 M€). Le montant de subventions spécifiquement dédiées au poste achat/logistique a donc cru de 1,4 M€ en 2018 à plus de 18,9 M€ en 2023 et a donc été multiplié par plus de 13 en cinq ans.

**Tableau n° 4 : détail des subventions reçues par la FFBA depuis 2019 (en €)**

<i>Financier</i>	<i>Type</i>	<b>2018</b>	<b>2019</b>	<b>2020</b>	<b>2021</b>	<b>2022</b>	<b>2023</b>
CNES	Achats/Logistique		4 252 000	4 452 000	4 452 000	4 452 000	5 000 000
COVID-19 (2020)	Achats/Logistique			4 488 785			
Subvention exceptionnelle Collecte	Achats/Logistique			480 000			
Précarité menstruelle	Achats/Logistique			135 000	500 000	500 000	500 000
Subvention exceptionnelle Étudiant	Achats/Logistique					500 000	125 000
Précarité infantile	Achats/Logistique						978 947
Mieux Manger pour Tous (Achats et accompagnement)	Achats/Logistique						10 000 000
Lots infructueux Fead	Achats/Logistique			2 463 000	1 530 314	11 150 649	578 968
Forfait logistique Fead/FSE+REACT UE	Achats/Logistique	1 360 873	1 382 804	1 986 519	1 541 922	2 512 244	1 677 663
Forfait accompagnement FSE+	Formation/intervention					2 637 244	1 582 346
Subventions diverses dont FDVA (fonds de développement de la vie associative)	Formation/intervention	192 765	57 864	65 550	36 400	51 950	53 000
Subvention Plan de relance	Frais généraux				570 000	506 000	
Mieux Manger pour Tous (Achats et accompagnement)	Frais généraux						900 000
Convention pluriannuelle d'objectifs DGCS	Frais généraux	1 000 000	1 000 000	1 000 000	1 100 000	1 100 000	1 100 000
<b>Total subventions et concours publics</b>		<b>2 553 638</b>	<b>6 692 668</b>	<b>15 070 854</b>	<b>9 730 636</b>	<b>23 410 087</b>	<b>22 495 925</b>

Source : Cour des comptes - comptes FFBA

## **B - Un taux de consommation qui diminue à mesure de l'augmentation du montant des subventions.**

La difficulté à consommer les subventions au cours de l'exercice, déjà perceptible dans la dynamique des fonds spécifiques évoquée au premier chapitre, apparaît plus précisément dans le tableau suivant :

**Tableau n° 5 : reports en fonds dédiés des subventions et concours publics (en €)**

	2018	2019	2020	2021	2022	2023
<i>Subventions et autres concours publics</i>	2 553 638	6 692 668	15 070 854	9 730 636	23 410 087	22 495 925
<i>% d'augmentation</i>		162 %	125 %	-35 %	141 %	-4 %
<i>Reports en fonds spécifiques des subventions et autres concours publics</i>	710 326	4 578 207	NC	4 252 164	17 784 567	23 775 849
<i>% d'augmentation</i>		545 %			318 %	34 %

Source : comptes de résultats FFBA

Ainsi, en 2022, le surcroît de subventions de près de 14 M€ a presque intégralement été reporté, alors même que les achats de produits alimentaires sont en diminution (- 4 M€). En 2023, alors que la subvention s'est stabilisée, les reports en fonds spécifiques, loin de se réduire, ont continué à croître de près de 6 M€. Sur les deux exercices 2022 et 2023, où les pouvoirs publics ont choisi d'accompagner la FFBA pour faire face à la hausse de la demande d'aide alimentaire, en accordant au total 28 M€ sur deux ans, la FFBA en a placé près de 20 M€ en réserves. Sur les années 2022 et 2023, il convient toutefois de noter que deux subventions exceptionnelles, l'une de 11,1 M€ pour compenser les lots infructueux Fead et l'autre de 11 M€ pour le PMMPT, ont été versées en fin d'exercice, respectivement le 15 décembre 2022 et le 15 novembre 2023.

Néanmoins, pour ces deux subventions, les procédures d'achat pouvaient être engagées avant leur versement car elles avaient fait l'objet de discussions antérieures avec la DGCS, et leur montant était anticipé. La doctrine de la FFBA consiste, selon son Président, par prudence, à ne pas initier de procédure d'achat avant le versement de la subvention sur les comptes de la FFBA. Or, au regard du niveau de sa trésorerie, de l'urgence de la situation et du temps moyen des procédures d'achat (entre 9 et 12 mois), celles-ci auraient dû être engagées dès réception de la notification de la subvention, sans attendre le versement, au moins pour ce qui concerne la procédure d'appel d'offres.

De plus, en pratique, la capacité de la FFBA à acheter effectivement les denrées pour lesquelles elle a reçu des subventions s'est heurtée à la capacité logistique des BA à stocker et distribuer rapidement un plus grand volume de denrées aux associations bénéficiaires, et à sa propre difficulté à accompagner la montée en charge de ce réseau pour ce faire.

Cette situation soulève la question de la pertinence du calibrage des subventions attribuées à la FFBA. Si elle n'est pas en mesure de les utiliser rapidement, surtout, en période de crise, elles devront être revues à la baisse.

Dans ce contexte, la DGCS indique qu'elle a mis en place en 2024 une procédure de suivi rigoureuse avec la FFBA pour la gestion des crédits du PMMPT. Ainsi, avant de verser le solde (50 %) de la subvention en décembre 2024, elle a vérifié que les engagements financiers pris par l'association auprès de ses fournisseurs rendaient bien nécessaires ce versement. La DGCS n'a toutefois pas mentionné de procédure analogue pour les autres subventions dont a bénéficié la FFBA sur la période sous revue, en particulier la subvention de 2022 de près de 11 M€ de compensation de lots infructueux du Fead.



## C - Une dépendance à l'égard des subventions publiques qui peine à se réduire

La forte dépendance vis-à-vis des subventions publiques qui peut soulever une interrogation au regard de l'autonomie que suppose la reconnaissance d'utilité publique obtenue en 2023.

En effet, selon la jurisprudence du Conseil d'État<sup>38</sup> « *les ressources et la situation financière de l'association doivent assurer sa pérennité et son autonomie vis-à-vis de l'administration* ». Dans le cadre de la procédure de reconnaissance d'utilité publique (RUP), le ministère de l'intérieur et le Conseil d'État vérifient cette adéquation usuellement en se fondant sur la production des derniers comptes de résultats et des prévisions budgétaires à trois ans. Une association peut perdre sa qualité d'ARUP si le Conseil d'État estime que la faiblesse de ses ressources propres ne lui permet pas de garantir une autonomie suffisante par rapport à l'administration dont dépend la pérennité de son financement.

D'autres associations, notamment dans le domaine de l'aide alimentaire ou l'accompagnement des personnes précaires, ont appréhendé cet enjeu en diversifiant davantage leurs ressources :

**Tableau n° 6 : décomposition des ressources de trois associations d'aide alimentaire ou d'accompagnement aux personnes précaires en 2022 (compte de résultat par origine et destination)**

<i>En M€</i>	Ressources	Dont subventions	Dont dons financiers (particuliers + mécénat entreprises)	Dont autres
<i>Secours catholique</i>	147	13	113	21
	100 %	9 %	77 %	14 %
<i>Restaurants du cœur</i>	195	49	125	21
	100 %	25 %	64 %	11 %
<i>FFBA</i>	37	23	8	6
	<b>100 %</b>	<b>62 %</b>	<b>22 %</b>	<b>16 %</b>

Source : Cour des comptes à partir des comptes de résultats de chaque association

Indépendamment de la question du respect des conditions de la RUP, la forte hausse de la part des subventions dans le compte de résultat place l'association dans une situation où elle doit investir dans son propre développement pour être en mesure d'employer les sommes versées, sans pour autant être assurée de la pérennité des financements publics, ce qui impose une capacité de développement de ressources propres. Bien que consciente de cette nécessité, la FFBA n'a pas réussi à la concrétiser autant que nécessaire.

<sup>38</sup> Conseil d'État, Ateliers des Maîtres d'Art et de leurs élèves, Section de l'intérieur, 1<sup>er</sup> février 2011, n° 384.406.

## II - Une traçabilité et un suivi défaillants des subventions

La FFBA n'a pas été en mesure de rendre compte précisément de l'emploi des fonds issus des subventions de l'État. Cette situation est liée à la fragilité de la fonction financière de l'association.

### A - Certains comptes-rendus d'emploi lacunaires

Les aspects formels du processus de subvention sont respectés au regard des textes au stade du conventionnement. Pour les différentes subventions détaillées *supra*, les conventions définissent l'objet, la durée, le montant, les modalités de versement et les conditions d'utilisation de cette subvention. Par ailleurs, la FFBA respecte l'obligation d'établir des comptes annuels, de nommer un commissaire aux comptes et de publier les comptes. Elle publie également les rémunérations de ses trois plus hauts cadres dirigeants ainsi que leurs avantages en nature.

S'agissant des subventions d'achat de denrées, qui représentent la majeure partie des dépenses, les comptes rendus financiers et rapports annuels d'exécution sont le plus souvent documentés quant à l'utilisation faite des crédits alloués. Par exemple, l'utilisation des crédits issus des subventions Crédit national aux épicerie sociales (CNES) et achats Covid est détaillée (cf. respectivement tableaux n°7 et 8 *infra*), et les subventions ont fait l'objet de marchés publics (cf. chapitre V). C'est également le cas pour les achats de denrées par FranceAgriMer sur fonds Fead (cf. tableau n°9 *infra*).

**Tableau n° 7 : détail des achats réalisés par la FFBA avec la subvention CNES en 2023 (en €)**

Code article	Produits CNES 2023	Conservation	Tonnage commandé	PU/T HT	Montant HT commandé	Montant TTC commandé
4230033	Poisson à la bordelaise	Surgelé	57,420	6 270,00	360 023,31 €	379 824,59 €
4630133	Cuisses / escalope poulet	Surgelé	124,800	2 798,99	349 313,95 €	368 526,22 €
4630033	Steaks hachés	Surgelé	64,800	7 497,00	485 885,61 €	512 527,04 €
4910033	Thon	Ambiant	45,985	7 860,43	362 823,08 €	388 585,81 €
910033	Lait	Ambiant	1 344,000	787,00	1 057 728,00 €	1 115 903,04 €
1720033	Beurre	Frais	66,000	6 495,00	428 670,00 €	452 246,85 €
1110033	Riz	Ambiant	135,300	942,00	127 271,60 €	134 508,25 €
4210033	Poulet basquaise	Ambiant	102,000	4 083,00	416 466,00 €	438 957,13 €
4510033	Haricots verts	Ambiant	78,106	1 457,75	113 661,01 €	122 592,56 €
1210033	Haricots blancs nature	Ambiant	76,241	1 007,04	76 709,38 €	80 928,39 €
4410033	Purée de fruits	Ambiant	86,591	1 692,15	146 594,92 €	154 983,83 €
1910033	Sucre poudre	Ambiant	86,680	1 176,00	101 888,64 €	107 492,52 €
310033	CAFÉ 100 % arabica	Ambiant	59,290	4 973,33	294 868,74 €	311 086,52 €

Source : FFBA - rapport annuel d'exécution CNES 2023

**Tableau n° 8 : détail des achats réalisés par la FFBA avec la subvention covid en 2021**

<i>Fournisseurs</i>	<b>Masques</b>	<b>Gel hydroalcoolique</b>	<b>Dispatch manutention</b>	<b>Équipements autres</b>	<b>Coût TTC</b>
<i>Grafik Plus</i>			Gels, masques (x3) dans les 79 Banques Alimentaires.		7 299€
<i>Oscar de la Table</i>	6 000 masques				3 600€
<i>Résilience (masques lavables)</i>	50 000 masques				84 765€
<i>BV Promo</i>	100 000 masques				69 690€
<i>Ballard</i>	80 000 masques				57 600€
<i>SMB</i>		2 880 litres	252€		11 656,8€
<i>Castorama</i>				Blocs portes et ruban signalant	122,65€
<i>ICM Industrie</i>				Plexiglas pour séparation des bureaux	1 056,96€
<i>Mademoiselle BIO</i>		20 spray hydro-alcoolique			139,80€
<i>LYRECO</i>				Lingettes, gel hydroalcoolique, bombes antibactériennes...	752,35€
<i>Total</i>					236 682,56 €

Source : FFBA - rapport annuel d'exécution covid 2021

**Tableau n° 9 : détail des achats réalisés par FranceAgriMer pour la FFBA  
avec la subvention FEAD en 2023 (en €)**

N° lot	Produit fini	Montant TTC CCAP	Qt Contrat FFBA	Qt reçues au 23/05/22
001	Beurre doux surgelé	2 444 018,84 €	406,106	399,97
003	Céréales type pétales au chocolat	663 466,01 €	250,108	260,49
004	Champignons 1er choix au naturel	1 270 774,00 €	500,599	319,22
005	Chocolat en poudre petit déjeuner	1 557 488,00 €	326,11	326,11
006	Confiture extra d'abricots	1 244 747,61 €	160,00	160
007	Emmental	2 046 909,41 €	352,136	309,44
008	Escalopes de poulet surgelées	2 371 137,91 €	558,498	152,804
009	Farine de blé type 55	1 383 288,00 €	1134,72	1 034,72
010	Huile de tournesol	7 143 237,50 €	997,471	997,47
011	Lait demi-écrémé UHT	1 731 628,00 €	1400	1 400,00
013	Pâtes Torti	905 852,89 €	1082,754	1 054,22
015	Petits pois très fins / carottes à l'étuvée	1 066 973,01 €	1105,223	1 105,22
018	Purée de pommes de terre en flocons déshydratés	990 767,00 €	720,067	720,07
019	Purée de pommes sans sucre ajouté	1 063 500,00 €	1082,754	1 082,75
021	Ravioli bolognaise	1 059 936,00 €	383,094	383,09
022	Riz long étuvé	1 294 800,00 €	1206,272	1 206,27
024	Steak haché surgelé de bœuf 15% MG	2 697 421,00 €	862,96	948,49
026	Sucre en morceaux n°4	1 042 654,00 €	703,248	703,25
027	Thon entier au naturel (listao)	1 503 000,00 €	735,541	735,54
028	Tomates entières pelées	1 004 000,00 €	753,221	721,66
030	Velouté de poireaux pommes de terre	467 999,77 €	655,211	654,11

Source : FFBA - rapport annuel d'exécution Fead 2021

Pour autant, les comptes rendus financiers et rapports annuels d'exécution des subventions de l'État concernant les lots infructueux Fead de 2021 et 2022 n'ont pu être produits. En outre, la FFBA n'est pas en mesure, pour certaines subventions ponctuelles ou relevant davantage du fonctionnement, de produire un compte rendu financier attestant de la conformité des dépenses effectuées à l'objet de la subvention.

Ainsi, les documents attestant de l'utilisation des forfaits logistique et accompagnement de 2022 et 2023, n'ont pas davantage été produits. C'est également le cas concernant les subventions exceptionnelles de la DGCS relatives à la collecte de 2021 et en faveur des étudiants en 2022.

Plus généralement, pour les subventions de fonctionnement, et en particulier celle relevant de la convention pluriannuelle d'objectifs (CPO) conclue avec la DGCS, la FFBA ne justifie pas l'emploi des fonds et ne précise pas les éventuels écarts entre le budget prévisionnel et la réalisation de l'action. Dès lors, la qualité des informations fournies par la FFBA ne permet pas à l'organisme ayant versé la subvention (en particulier, en l'espèce la DGCS) de mener ses contrôles.

À titre d'exemple, dans le compte rendu 2022 de la CPO 2021-2022 conclue avec la DGCS, la FFBA ne mentionne pas les règles de répartition des charges indirectes affectées à l'action subventionnée, mais précise que « *la réalisation de ces objectifs et missions est décrite dans le rapport de gestion et regroupe toutes les charges indirectes* ». Ainsi, la FFBA n'est pas en mesure de rattacher ses dépenses à une action subventionnée (charges directes, indirectes et frais de personnel notamment), et l'imputabilité des charges à la convention de subventionnement ne peut être contrôlée. Cela résulte d'insuffisances des outils comptables internes à la fédération.

## **B - Des lacunes qui résultent de la fragilité de la fonction financière de la fédération**

Dès le 29 mars 2022, date de la présentation du premier rapport du comité de contrôle interne (CCI) au conseil d'administration (CA), le CCI alertait sur le fait que la FFBA ne disposait pas d'outils analytiques permettant d'affecter les dépenses et les recettes à une action et donc une subvention à une action, point corroboré par les commissaires aux comptes comme évoqué au chapitre I. Le CCI regrettait encore en février 2024 l'absence de procédure écrite pour la gestion des subventions. Le pôle finances devait pourtant, selon les réponses faites au CCI, mettre en place des outils pendant l'année 2023, avec des contrôles opérés *via* des extractions comptables et des retraitements sur tableur, avant qu'en 2024 une véritable comptabilité analytique ne soit mise en place. Ces outils font toujours défaut, notamment à cause de l'instabilité des ressources humaines du pôle finances. En novembre 2024, la direction de la FFBA confirme en effet « *qu'elle ne dispose toujours pas d'outils permettant de suivre précisément les actions financées par chaque subvention* ».

Afin d'y remédier, la FFBA indique que le conseil d'administration a validé plusieurs mesures comme le recrutement d'un contrôleur de gestion, chargé d'améliorer le suivi analytique des subventions et des actions financées et la création d'un poste de chargé de subventions, dont la mission principale sera de monter, suivre les projets financés et centraliser les informations relatives aux subventions. Ces deux agents devant « *rapporter au nouveau Directeur Administratif et Financier (DAF), afin d'assurer une gestion plus précise et transparente des financements* ».

Au regard de la forte augmentation du niveau de subventions et de reports en fonds dédiés, un outil de suivi fiable et une comptabilité analytique paraissent indispensables pour assurer la traçabilité de l'utilisation des subventions selon l'objet et le rythme défini dans la convention. Il convient donc que la FFBA développe et mette en œuvre un outil à son bénéfice et au bénéfice des BA pour le suivi de l'utilisation effective de toutes les subventions dont elle bénéficie (suivi/contrôle des budgets négociés ; mise en place d'alertes automatiques permettant un suivi rigoureux des avenants contractuels à prévoir pour l'octroi de subventions complémentaires et/ou pour les renouvellements annuels ; pilotage du volet trésorerie des conventions de subventions).

---

## CONCLUSION ET RECOMMANDATION

---

*Les subventions publiques reçues par la FFBA ont été multipliées par trois entre 2019 et 2023 (de 6,6 M€ à 22,5 M€), la générosité du public par plus de cinq (de 1,7 M€ à 9,24 M€). Le rythme de consommation des subventions et autres concours publics est faible, en particulier entre 2021 et 2023, comme le montre la part des fonds spécifiques en croissance sur ces trois années (4,2 M€, 17,8 M€ et 23 M€). Celle-ci a évolué plus que proportionnellement à l'augmentation des subventions perçues par la FFBA (9,7 M€ en 2021, 23,4 M€ en 2022 et 22,5 M€ en 2023). Cette situation résulte pour partie du calendrier de versement de subventions, dont certaines ont été versées en fin d'année 2022 et 2023, mais surtout d'un parti pris de lancement tardif des procédures de passation de marché, et d'une difficulté à accroître rapidement les capacités logistiques.*

*Par ailleurs, il apparaît que la FFBA ne peut assurer qu'un suivi insuffisant de l'utilisation des subventions, en raison de l'immaturité de sa fonction financière, qui ne dispose pas des outils comptables nécessaires.*

*Dès lors, la direction générale de la cohésion sociale (DGCS) ne saurait maintenir un niveau de subvention élevé à une fédération qui n'est pas en situation de les utiliser en temps utile avec son réseau. De plus, au vu de la difficulté de l'ensemble formé par la FFBA et les BA à employer les fonds qui lui ont été confiés, le rôle de pilotage de la fédération doit être garanti pour qu'elle puisse prétendre à un niveau élevé de subventions. En effet, si l'organisation entre un réseau et la fédération qui en assure la tête relève de la liberté associative, l'État qui subventionne la FFBA doit s'assurer que celle-ci dispose de l'autorité suffisante pour organiser le réseau de manière à ce que ces subventions soient employées avec rapidité et efficience, et qu'il puisse être rendu compte précisément de leur emploi.*

*La Cour formule la recommandation suivante :*

- 4. Calibrer dès le prochain exercice les subventions accordées à la FFBA en fonction de la capacité de cette dernière à les décaisser rapidement dans des conditions de traçabilité rigoureuses (ministère du travail, de la santé, des solidarités et des familles ).*
-

## Chapitre III

# Le respect des obligations liées à l'appel à la générosité du public

L'appel à la générosité du public impose des obligations à la fédération depuis que le montant des dons qu'elle collecte est supérieur à 153 000 €. Elle doit établir une déclaration annuelle d'appel à dons auprès de la préfecture et présenter un compte d'emploi annuel des ressources collectées auprès du public, accompagné des principes qui ont conduit à son élaboration. Ces éléments doivent permettre une communication financière sincère envers les donateurs.

### I - Des déclarations de campagne à actualiser et à déposer chaque année auprès de la préfecture

L'article 3 de la loi n°91-772 du 7 août 1991 précise que « *les organismes qui, afin de soutenir une cause scientifique, sociale, familiale, humanitaire, philanthropique, éducative, sportive, culturelle ou concourant à la défense de l'environnement, souhaitent faire un appel public à la générosité sont tenus d'en faire la déclaration préalable auprès du représentant de l'État dans le département [...]. Cette déclaration précise les objectifs poursuivis par l'appel public à la générosité* »<sup>39</sup>.

Jusqu'en 2019, la FFBA menait une campagne annuelle à la sortie des grandes et moyennes surfaces commerciales, exclusivement destinée à recevoir des dons en nature. Ces dons en provenance du public, étaient réceptionnés, stockés et enregistrés comme contributions volontaires en nature (CVN)<sup>40</sup> dans les comptes des BA. La FFBA n'enregistrait dans ses comptes que les dons en nature des entreprises qu'elle recevait directement.

La loi ne distingue pas les appels publics à la générosité, selon leur caractère monétaire ou en nature. Sous le précédent règlement comptable, jusqu'en 2019 inclus, les CVN étaient peu retracées. Dans le nouveau règlement comptable, les CVN ne sont pas enregistrées dans la

---

<sup>39</sup> Le décret n° 2019-504 du 22 mai 2019 a fixé à 153 000 € le seuil de la déclaration préalable et d'établissement du compte d'emploi annuel des ressources collectées auprès du public par les organismes faisant appel public à la générosité.

<sup>40</sup> Les contributions volontaires en nature (CVN) sont l'acte par lequel une personne physique ou morale apporte à une entité un travail, des biens ou des services à titre gratuit.

catégorie des « ressources issues de la générosité publique »<sup>41</sup>, sauf quand les dons en nature sont revendus. L'association a considéré, dans ce contexte, qu'il n'y avait pas d'appel à la générosité du public dès lors que l'appel ne concernait que des dons en nature, question de principe qui mériterait d'être examinée en tant que telle mais qui excède le cadre du présent rapport.

À partir de 2020, dans le contexte de crise sanitaire, la FFBA a lancé un appel à la générosité du public sous forme de dons financiers ([monpaniersolidaire.org](http://monpaniersolidaire.org)) et les ressources collectées par ce moyen dépassent le seuil de 153 000 euros prévu par la loi. Elle devait donc établir une déclaration annuelle d'appel à dons auprès de la préfecture.

Pourtant, elle n'en a établi une que pour deux campagnes (2022 et 2024) en mentionnant uniquement les appels financiers. Elle doit s'astreindre à établir cette déclaration chaque année en la complétant afin de présenter tous les canaux de collecte utilisés, notamment celui des legs et libéralités ainsi que celui des micro-dons (cf. chapitre IV).

Lorsqu'elles sont effectuées, les déclarations précisent bien les objectifs poursuivis par chaque campagne mentionnée.

## **II - Un compte d'emploi annuel des ressources collectées auprès du public à construire au plus tôt**

Alors que la fédération développait ses ressources financières issues de la générosité du public, elle n'a pas engagé de réflexion ni adapté ses procédures pour répondre à ses nouvelles obligations.

### **A - Des obligations de publication et de présentation du compte d'emplois des ressources et du compte de résultats par origine et destination formellement respectées**

Les comptes annuels de la fédération ont été certifiés par le commissaire aux comptes sans réserve pour tous les exercices. Ils ont été régis par les règlements comptables n° 2008-12 pour l'exercice 2019 puis n° 2018-06 pour les exercices 2020 à 2023 et n° 2022-04 pour l'exercice 2023.

Pour les exercices 2019 à 2023, les comptes annuels comprennent un compte d'emploi annuel des ressources (CER) assorti d'une annexe, ainsi qu'un compte de résultat par origine et destination (Crod) depuis 2020. L'exercice 2023 comprend également un état séparé des avantages et ressources provenant de l'étranger.

Si au plan formel, ces documents respectent la présentation prévue par les règlements comptables en vigueur, leur contenu n'a pas fait l'objet d'une attention rigoureuse en ce qui concerne la construction du CER et du Crod et leurs annexes, ni par la FFBA, ni par son commissaire aux comptes.

---

<sup>41</sup> Elles sont présentées au pied du compte de résultat (comptes de la classe 8), du CER et du Crod et l'annexe des comptes mentionne la méthode retenue pour leur valorisation. Comme les charges enregistrées au compte de résultat, les CVN sont également classées en fonction de leur destination (missions sociales, recherche de fonds et fonctionnement).



## **B - Des manquements significatifs et répétés dans la construction du compte de résultat par origine et destination et du compte d'emploi annuel des ressources collectées auprès du public**

### **1 - Des règles de constructions du CER imprécises, non étayées et non approuvées par le conseil d'administration**

Les règles de construction du compte d'emploi des ressources n'ont pas fait l'objet d'une validation par les instances de gouvernance.

La fédération n'a pas été en mesure de présenter les délibérations, même anciennes, ni aucun autre document validé par sa gouvernance<sup>42</sup>, établissant les méthodes d'élaboration du CER qui ne sont pas écrites dans l'annexe aux comptes.

Le rapport d'orientation 2019-2024 du réseau des BA, adopté par l'assemblée générale du 24 octobre 2019, avait déjà relevé ce manquement et prévoyait l'engagement de travaux sur les modalités de répartition des fonds à la suite de la diversification et de l'accroissement des sources de financement de la FFBA.

Dans sa réponse à la Cour, la FFBA précisait en juillet 2024: « *La générosité du grand public constitue une nouvelle ressource depuis la crise de la « covid 19 » : elle fait suite à un élan de générosité spontané pendant cette période au regard de l'accroissement des besoins de l'aide alimentaire. Début 2021 un salarié est recruté pour s'occuper des relations donateurs afin de les gérer et les fidéliser. Dans ce contexte, la Fédération n'était pas encore structurée pour distinguer la répartition des frais de recherche, des frais de collecte, et des frais de fonctionnement, liés à la générosité du public* ».

Des travaux avaient débuté en 2023 pour installer une comptabilité analytique à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2025 mais du fait du retard pris, celle-ci ne pourra pas être opérationnelle dans le meilleur des cas avant janvier 2026.

Les règles de construction du compte d'emploi des ressources ne sont pas présentées.

Le règlement comptable n° 2018-06 prévoit que « *le compte d'emploi annuel des ressources collectées auprès du public est accompagné des informations relatives à son élaboration et relatives aux principes qui ont présidés à l'affectation des coûts* ». Ces informations sont peu documentées dans l'annexe des comptes annuels.

L'annexe aux comptes annuels 2019 est la plus complète alors que les ressources issues de la générosité du public sont faibles. La FFBA présente succinctement :

- la définition de la mission sociale de la fédération comme étant la collecte, le tri, le stockage, la gestion et la distribution de denrées, ainsi que les charges liées à l'atelier d'insertion lorsqu'il existe (affectation de 261 308 €, soit 90 % des dons). ;
- les frais de recherche de fonds (7 112 €, soit 2 % des dons) comme étant le « *coût de traitement administratif et comptable et d'une quote-part du site internet* », en précisant que « *sans aucune recherche de fonds auprès du public, [la fédération] n'a pas non plus de ressources salariées affectées à cette activité* » ;

<sup>42</sup> Règlement de 2018-06, article 432-10 : « *La définition des missions sociales et des moyens à mettre en œuvre relève d'une décision de gestion prise par l'organe habilité, en conformité avec l'objet de l'entité* ».

- les frais de fonctionnement (22 542 €, soit 8 % des dons) comme étant des frais de direction et d'administration.

Par ailleurs, les contributions volontaires en nature font également l'objet, comme il se doit, d'une répartition de leur emploi entre missions sociales, frais de recherche de fonds et frais de fonctionnement. Mais la répartition présentée (respectivement 99 %, 1 % et 1 %) s'avère différente de celle choisie pour les dons financiers, sans aucune explication.

L'annexe aux comptes 2020 indique que « *la générosité est affectée à plus de 82 % aux missions sociales, à 7,2 % pour les frais de fonctionnement, à 1,3 % à la recherche de produits alimentaires et à 0,3 % à la recherche de fonds* ». Ces ratios ne correspondent pas au CER<sup>43</sup> et leur somme n'atteint pas 100 % (cf. tableau n° 6).

L'annexe aux comptes 2021 mentionne uniquement la faiblesse des coûts de recherche de dons (service « Mécénat » composé de bénévoles, gestion des frais liés aux dons des particuliers) et la faible partie des ressources consacrées aux frais de fonctionnement de la FFBA.

L'annexe aux comptes 2022 ne contient aucune précision sur le rattachement des charges tandis que celle des comptes 2023 décrit ce que comprend, théoriquement, chaque rubrique du CER<sup>44</sup>.

Il n'y a aucun autre document qui définit ou même présente les règles d'imputation au CER sur les exercices antérieurs à 2023. La direction fédérale n'a pas été non plus en capacité de commenter les éléments d'affectation des ressources aux emplois. Ceux-ci ont d'ailleurs évolué dans le temps, sans que ces modifications n'aient été expliquées. Elles présentent un caractère arbitraire, voire invraisemblable, notamment, en 2022 et 2023, pour ce qui concerne la suppression des frais de fonctionnement imputés sur les ressources issues de la générosité du public.

<sup>43</sup> Les missions représentent 91 %, les frais de recherche de fonds 2 % et les frais de fonctionnement 7 %.

<sup>44</sup> Par exemple, « *les frais de fonctionnement comprennent notamment les charges affectées aux activités suivantes : gouvernance ; communication ; ressources humaines ; comptabilité et gestion financière [...] ; juridique ; moyens généraux ; informatique.* »

**Tableau n° 10 : les emplois de la fédération par destination**

	En €	Missions sociales	Frais de recherche de fonds	Frais de fonctionnement	Total des emplois
2019	Collecte monétaire	261 308	7 112	22 542	290 962
		89,8 %	2,4 %	7,7 %	100,0 %
	CVN	3 794 432	21 635	22 959	3 839 026
		98,8 %	0,6 %	0,6 %	100,0 %
2020	Collecte monétaire	6 684 206	112 532	529 490	7 326 228
		91 %	2 %	7 %	100 %
	CVN	12 665 532	368 400	460 500	13 494 432
		93,9 %	2,7 %	3,4 %	100,0 %
2021	Collecte monétaire	3 909 102	83 303	396 994	4 389 399
		89 %	2 %	9 %	100 %
	CVN	5 521 233	158 927	206 016	5 886 176
		93,8 %	2,7 %	3,5 %	100,0 %
2022	Collecte monétaire	7 507 038	18 324	0	7 525 362
		100 %	0 %	0 %	100 %
	CVN	13 647 14	13 492	67 459	13 728 098
		99,4 %	0,1 %	0,5 %	100,0 %
2023	Collecte monétaire	8 732 619	13 983	0	8 746 602
		100 %	0 %	0 %	100 %
	CVN	11 222 683	23 311	116 555	11 362 549
		98,8 %	0,2 %	1,0 %	100,0 %

Source : Cour des comptes d'après comptes annuels de la FFBA. CVN= contributions volontaires en nature

Pour la première fois en 2023, un tableau de rapprochement des charges<sup>45</sup> entre missions sociales, frais de recherche de fonds et frais de fonctionnement a été présenté, sans toutefois distinguer ce qui relevait des produits issus de la générosité du public des autres produits, et, à nouveau, avec un parti pris de considérer qu'il n'y a pas de frais de fonctionnement pour le traitement des ressources de la générosité du public qui est nécessairement erroné.

Dans la mesure où les imputations au CER apparaissent purement arbitraires, elles ne permettent pas à celui-ci de remplir son rôle consistant à assurer une transparence sur l'emploi des fonds issus de la générosité du public.

<sup>45</sup> Présentation facultative prévue par l'article 432-16 du règlement comptable n° 2018-06 précité.

### Le tableau de rapprochement des charges

Pour l'exercice 2023, la fédération a publié un tableau de rapprochement, qui permet de visualiser les charges que la fédération considère être imputables aux missions sociales, aux frais de recherche de fonds et aux frais de fonctionnement, quelle que soit l'origine des fonds. Pour ce faire, elle a procédé à l'application de pourcentages sur les grands postes de dépenses. Elle ne les a pas explicités.

*Les missions sociales*, d'un montant de 26,1 M€ soit 96,5 % du compte de résultat (hors reports en fonds dédiés) sont constituées :

- des deux principaux postes de charges du compte de résultat<sup>46</sup> que sont l'achat de marchandises pour le compte des BA et les aides financières versées à celles-ci (respectivement 10,7 M€ et 9,1 M€ en 2023) ;
- de 89 % du montant des salaires et des traitements, charges sociales et impôts et taxes (soit 1,9 M€) ;
- de 88 % des autres achats et charges externes (3 M€) dont les postes les plus significatifs sont le loyer et les charges locatives du siège de la fédération, les rémunérations d'intermédiaires et les honoraires, les frais de télécommunication... ;
- et de 88 % des autres charges (1,3 M€) composées essentiellement des coûts d'exploitation des logiciels utilisés par la fédération tels que *VIF* qui permet la traçabilité des stocks alimentaires gérés par les BA.

*Les frais de recherche de fonds* (17 479 € soit 1,1 % du compte de résultat (hors reports en fonds dédiés)) sont imputés exclusivement sur les « autres charges » pour des montants minimes (13 983 € pour la générosité du public et 3 496 € pour les autres ressources).

*Les frais de fonctionnement* (810 887 € soit 3 % du compte de résultat (hors reports en fonds dédiés)) sont composés de 11 % du montant salaires et des traitements, charges sociales et impôts et taxes, 12 % des autres achats et charges externes et 10,3 % des autres charges.

Ces pourcentages ne sont étayés par aucune analyse.

## 2 - Des frais de recherche de fonds sous-évalués

Les frais de recherche de fonds issus de la générosité du public sont par nature peu élevés car :

- la FFBA s'appuie sur un pôle philanthropie constitué majoritairement par des bénévoles et des mécénats de compétences,
- certaines prestations de communication sont réalisées à titre gracieux (contributions volontaires en nature),
- les appels à dons se font uniquement sous forme dématérialisée.

Néanmoins, ils ne peuvent être nuls, et les frais de recherche de fonds présentés dans le compte d'emploi annuel des ressources collectées auprès du public sont très sous-estimés, notamment pour les exercices 2022 et 2023 au cours desquels la fédération a procédé à des investissements pour augmenter ses dons auprès du grand public. La fédération n'a pas été en mesure d'expliquer les valeurs inscrites dans les comptes annuels, approuvés sans réserve par le commissaire aux comptes. Par exemple, les frais de recherche de fonds 2023 sont dix fois moins élevés que le seul coût d'achat des mots clés pour des campagnes de fin d'année (cf. tableau n° 11 *infra*).

<sup>46</sup> Hors reports en fonds dédiés (19,8 M€).

**Tableau n° 11 : frais de recherche de fonds de la FFBA**

<i>En €</i>	<b>2019</b>	<b>2020</b>	<b>2021</b>	<b>2022</b>	<b>2023</b>
	<i>Compte d'emploi annuel des ressources collectées auprès du public</i>				
<i>Frais de recherche de fonds</i>	7 112	112 532	83 303	18 324	13 983
<i>dont frais d'appel à la générosité du public</i>	7 112	55 396	41 423	18 324	13 983
	<i>Rapport d'accompagnement provisoire de l'Institut Ideas du 22 juin 2021</i>				
<i>Coût estimé de la création d'un poste salarié « relations donateurs particulier »</i>			60 000	70 000	70 000
	<i>Procès-verbal du conseil d'administration des 28 et 29 mars 2023</i>				
<i>Budget dédié à la présence digitale en 2022 et plan d'investissement en 2023</i>				120 000	550 000
<i>Coût externe collecte dons financiers grand public (réalisé)</i>		19 000	45 000	150 000	260 000
<i>dont coût d'achat de mots clés pour les campagnes Mon panier Solidaire et de fin d'année (selon bilan 2023 Orixia)</i>				103 302	136 828

Source : comptes annuels et documents FFBA

Les frais de recherche de fonds doivent faire rapidement l'objet de travaux permettant de les identifier afin d'une part, de permettre à la fédération de calculer le retour sur investissement de ses différentes campagnes de collecte et d'autre part, de répondre à ses obligations de présentation, dans ses comptes annuels et à ses donateurs, d'un compte d'emploi de ses ressources qui reflète fidèlement ses activités.

### 3 - Des frais de fonctionnement erronés de 2019 à 2021 et inexistants en 2022 et 2023

Le rapport d'orientation 2019-2024 du réseau des BA précise que « *des efforts de communication sont menés par la Fédération afin de favoriser l'augmentation de dons financiers du grand public, pour contribuer aux frais de fonctionnement.* »

Pourtant, la FFBA n'est pas en capacité de retracer les dépenses de fonctionnement financées par les ressources issues de la générosité et n'a mentionné aucun frais de fonctionnement dans les comptes d'emploi des ressources 2022 et 2023, comme indiqué ci-dessus.

Or, ces ressources issues de la générosité du public représentent désormais 28 % des produits de la fédération et les postes de dépense les plus identifiables (location immobilière, honoraires de l'expert-comptable et du commissaire aux comptes) auraient dû être ventilés entre les ressources en fonction de leur origine.

Le choix opéré revient à considérer que l'intégralité des frais de fonctionnement sont financés par la subvention, alors que la mobilisation de la générosité du public permet des actions qui entraînent nécessairement des frais de fonctionnement. Il ne reflète donc pas la réalité.

#### **4 - Des difficultés à évaluer les ressources reportées liées à la générosité du public (hors fonds dédiés)**

En 2019, la fédération ne faisant pas d'appel à la générosité du public, elle ne disposait pas de ressources identifiées comme étant issues de la générosité publique<sup>47</sup>. En début d'exercice, elle n'a donc reporté aucune ressource collectée non affectée et non utilisée au cours des exercices antérieurs.

Lors de l'entrée en vigueur des nouvelles dispositions réglementaires<sup>48</sup> pour l'exercice 2020, la fédération ne disposait donc d'aucun stock de fonds issus de la générosité du public. Mais au cours des exercices suivants, la FFBA n'a pas non plus complété les rubriques « ressources reportées » du CER. Les ressources issues de la générosité du public (plus de 7 M€ en 2020, 9,3 M€ en 2023), auraient dû conduire la fédération à inscrire dans son CER, à compter de l'exercice 2021, les ressources reportées liées à la générosité du public en fin d'exercice puis les ressources reportées liées à la générosité du public en début d'exercice 2022. En effet, une partie de ces ressources, notamment les dons issus de la campagne de fin d'année, ne fait pas l'objet d'une utilisation au cours de l'année de collecte. Il n'a pas été possible de les reconstituer.

#### **5 - Des défauts d'enregistrement comptable de certaines ressources**

Deux catégories de ressources ne sont pas correctement enregistrées par la FFBA :

- les micro-dons (dons sur terminal de paiement électronique, arrondis sur salaire, intérêts de livrets, environ 900 000 € en 2023) sont indûment classés dans le mécénat financier. Même si leur reversement fait l'objet d'une convention avec l'établissement collecteur (grande surface) et si leur produit est géré par le service « Mécénat relations donateurs entreprises », ils devaient être enregistrés dans le nouveau compte 75413 « dons via collecteurs », pourtant créé à cet effet par la FFBA en 2023 et non pas figurer en mécénat financier.
- les contributions financières<sup>49</sup> sont également classées dans le mécénat d'entreprises alors qu'un compte spécifique distinct existe à cet effet.

Enfin, les deux legs acceptés par le conseil d'administration de la fédération en 2023 auraient dû être enregistrés au cours de l'exercice, même s'ils n'ont été reçus qu'en 2024. Des provisions pour charges sur legs devraient également être inscrites au passif du bilan pour prendre en compte les dépenses à venir, notamment pour la vente du bien, objet du troisième legs reçu par la FFBA.

---

<sup>47</sup> Le mécénat était comptabilisé en 2019 en « autres fonds privés ».

<sup>48</sup> L'article 5 de l'arrêté du 22 mai 2019 fixant les modalités de présentation du compte d'emploi annuel des ressources collectées auprès du public par des organismes faisant appel public à la générosité définit les ressources reportées liées à la générosité du public hors fonds dédiés en fin d'exercice : « *[elles] prennent en compte les montants, d'une part, de l'excédent ou du déficit de la générosité du public de l'exercice et, d'autre part, des investissements et désinvestissements nets financés par la générosité du public de l'exercice, qui sont précisés.* »

<sup>49</sup> Ressources versées par un organisme de droit privé à but non lucratif, en dehors des mécénats d'entreprises (règlement de l'Autorité des normes comptables n°2018-06). Les versements effectués par la Fédération européenne des BA auraient dû être enregistrés au compte 7551.

## 6 - Des fonds dédiés issus de la générosité du public difficiles à retracer

Certaines ressources peuvent faire l'objet d'une clause d'affectation, par le financeur, à des projets définis. Non utilisées à la fin de l'exercice comptable, elles sont alors enregistrées en fonds dédiés en distinguant celles qui relèvent de la générosité du public (essentiellement les dons et le mécénat) d'autres ressources (subventions d'exploitation, contributions financières).

Dès 2020, la FFBA a enregistré dans ses comptes (n° 6896) les reports en fonds dédiés issus de la générosité du public et non utilisés au cours de l'exercice. Puis, en 2021, elle a enregistré l'utilisation des fonds dédiés antérieurs (compte n° 7896). Toutefois, ces montants n'ont été reportés dans le Crod et le CER qu'à compter de 2023. Le tableau présentant les mouvements effectués au cours de l'exercice par catégorie de fonds dédiés n'est complété qu'à compter de 2022<sup>50</sup>, il a été corrigé l'année suivante pour correspondre aux états comptables.

Toutefois, en l'absence de rapprochement des flux financiers entre les pôles *Philanthropie*, *Ressources alimentaires* et *Finances*, leurs mouvements ont été imparfaitement enregistrés. Un travail de reconstitution a été réalisé en 2024 avec de nombreuses régularisations pour apurer les données de l'exercice 2023. Ainsi, le report des fonds non utilisés à l'issue de l'opération *Mon panier solidaire* qui a eu lieu en novembre 2022 (450 000 € récoltés) a dû faire l'objet d'une régularisation à hauteur de 196 674 € afin de clôturer son utilisation au 31 décembre 2023.

Cette absence de rapprochements comptables avait déjà été relevée par le commissaire aux comptes dans la revue de contrôle interne de l'exercice 2022 puis par le comité de contrôle interne dans son rapport du 14 novembre 2023.

## 7 - Des montants élevés de contributions volontaires en nature

En 2023, ces contributions (11,4 M€) comprennent :

- des dons en nature (6,5 M€), essentiellement de denrées alimentaires (surtout de l'huile, de la farine et du lait) valorisées par la société donatrice à leur prix de revient<sup>51</sup>. Ces dons représentent près de la moitié des CVN de la fédération et sont affectés entièrement aux missions sociales. Il est à noter que les dons en nature financés par les fonds européens (Fead/FSE+) ne sont pas enregistrés dans les comptes de la FFBA : la fédération, tête de réseau habilitée à recevoir des fonds européens, n'est qu'une interface entre FranceAgriMer qui achète et livre les denrées alimentaires financées sur fonds européens et les 79 BA du réseau qui reçoivent ces commandes. Ce sont donc les BA qui enregistrent dans leurs propres comptes ces denrées achetées par FranceAgriMer grâce aux fonds européens dans la rubrique contributions volontaires en nature. la fédération n'a pu communiquer que le tableau ayant permis l'établissement des reçus fiscaux pour l'exercice 2023 pour ces dons. Ce qui signifie qu'elle n'a gardé aucune trace des reçus fiscaux établis pour les années 2019 à 2022. En outre, ce tableau, géré par l'ancien trésorier de l'association, contient des erreurs en termes de montant (5,9 M€ contre 6,5 M€ déclarés dans les comptes annuels) et de date de dons (3,7 M€ enregistrés avec une date de dons antérieure à 2023).

<sup>50</sup> Avant 2022, la présentation était globale, sans distinction de l'origine des ressources (GP ou non).

<sup>51</sup> Contrairement à ce qui est indiqué dans l'annexe des comptes annuels de la fédération « *Les dons des produits alimentaires sont valorisés à la valeur mercuriale établie chaque année par l'institut Nielsen.* »

- des prestations en nature (2,5 M€) composées :
  - du mécénat de compétences<sup>52</sup> (1,7 M€ en 2023), évalué selon les données fournies par les entreprises mettant à disposition leurs salariés,
  - des prestations de service (0,8 M€), essentiellement de communication, valorisées à la valeur commerciale du don.

Ces prestations en nature sont également imputées en missions sociales alors que certains mécénats de compétences, notamment ceux du pôle Philanthropie (quatre personnes en juin 2023) relèvent clairement des dépenses de recherche de fonds, tout comme certaines prestations (diffusion de spots publicitaires par exemple).

- des contributions volontaires représentatives du travail de bénévoles pour 2,3 M€, montant estimé à partir des déclarations annuelles des bénévoles auxquelles est appliqué un coefficient selon l'emploi occupé :
  - dirigeant (président et trésorier) cinq fois le salaire minimum de croissance augmenté des charges patronales ;
  - cadre responsable d'activités : trois fois le SMIC augmenté des charges patronales ;
  - employé : 1,2 fois le SMIC augmenté des charges patronales.

Le nombre des bénévoles devrait faire l'objet d'une information dans l'annexe des comptes, d'autant que les 97 bénévoles<sup>53</sup> présents en 2023 représentent près de 80 % des effectifs de la fédération (hors mécénat de compétences) et la comptabilisation de leurs heures, aujourd'hui déclarative et estimative, devrait faire l'objet d'un suivi régulier afin que l'information inscrite dans les comptes annuels de la fédération rende compte du temps effectivement passé réellement par les bénévoles (et non pas d'une simple estimation déclarative).

Cette catégorie « bénévolat » fait l'objet d'une répartition entre les missions sociales (94 %), la recherche de fonds (1 % soit 23 311 €) et les frais de fonctionnement (5 % soit 116 555 €<sup>54</sup>), sans que la fédération soit en mesure d'indiquer les règles qui ont présidé à cette affectation. Au vu de l'organigramme de la FFBA<sup>55</sup>, la clé de répartition utilisée, qui varie tous les ans (contrairement au principe de permanence des méthodes comptables d'un exercice à l'autre<sup>56</sup>), n'est pas justifiée car elle sous-estime la part de ces contributions volontaires au fonctionnement. Ainsi, le pôle « Présidence, gouvernance », qui s'analyse a priori comme des frais de fonctionnement, représente dans les faits près d'un quart du montant total du bénévolat (572 338 €), alors qu'elle en est valorisée comptablement à 1 %.

Compte tenu de l'importance des CVN, la fédération doit rapidement faire avaliser par la gouvernance les procédures et outils qui lui permettront de donner une image fidèle de ses ressources tout en respectant ses obligations juridiques et comptables (clés de répartition des ressources). La mise en place d'une comptabilité analytique devrait l'aider à atteindre ce but.

<sup>52</sup> Le mécénat de compétences consiste pour une entreprise à mettre à disposition, à titre gracieux, un salarié sur son temps de travail au profit d'un projet d'intérêt général, dans le cadre de la réalisation d'une prestation de service en mission ponctuelle ou sur le long terme. Ce mécénat bénéficie de la défiscalisation de la prestation.

<sup>53</sup> Source : rapport d'activité 2023 de la FFBA.

<sup>54</sup> Ce montant correspond à deux dirigeants et 18 cadres, bénévoles, en équivalent temps plein.

<sup>55</sup> Les principaux bénévoles sont le président, le trésorier, les quatre auditeurs, les quatre membres du comité de contrôle interne, les cinq membres du comité d'éthique, le responsable du pôle informatique et la responsable du service mécénat et relations donateurs entreprises. Source : *organigramme de la FFBA de juin 2023*.

<sup>56</sup> La clé de répartition était respectivement de 94 %, 1 % et 5 % en 2022 et 2023, elle était de 70 %, 13 % et 17 % en 2021.



## **8 - Une réflexion à engager au plus vite pour rendre compte plus précisément de l'emploi des fonds et se mettre en conformité avec la réglementation en vigueur**

Sur le total des charges du compte de résultat de l'exercice 2023 (hors reports en fonds dédiés), soit 26,98 M€, plus de 21 M€ servent la mission « Rechercher au niveau national des produits alimentaires et non alimentaires et des ressources nécessaires au fonctionnement du réseau et les répartir entre les BA selon les principes de partage et de solidarité » :

- l'achat de marchandises (10,7 M€) ;
- les aides financières versées aux BA (9,14 M€) ;
- les licences informatiques (1,4 M€) pour une large part, liées aux logiciels métiers fournis aux BA (*VIF*, *Clickdon*, *Proxidon*, etc.) et autres associations (Ticadi) ;
- une partie des salaires et traitements du pôle Ressources alimentaires, qui concentre près du quart des effectifs salariés de la fédération.

La direction de la FFBA doit donc engager rapidement une réflexion en vue de proposer à sa gouvernance des règles d'affectation des ressources issues de la générosité du public, pour chaque catégorie de dépenses afin de construire un CER conforme aux exigences réglementaires. Le Président de la fédération a indiqué que des travaux devaient être menés jusqu'au deuxième trimestre 2026 pour établir un CER et un Crod sur l'exercice comptable 2025.

## **III - Une information financière sur l'utilisation des ressources issues de la générosité du public à construire**

Faute d'avoir mené une réflexion sur l'emploi des ressources issues de la générosité du public, la fédération n'est pas en mesure de présenter cette information financière aux donateurs.

### **A - Une communication financière aux donateurs qui reste à mettre en place**

Une *newsletter* sur l'actualité du réseau, uniquement diffusée par email, présente l'actualité des BA et un lien permet au récepteur de faire un don (directement grâce à une pastille « Je fais un don » ou indirectement grâce à une pastille « En savoir plus »).

L'association ne publie pas de document spécifiquement dédié à l'information du grand public sur ses principales ressources, notamment celles issues de la générosité du public, leur emploi et leur répartition en missions sociales, frais de collecte et frais de fonctionnement. Elle a pourtant été alertée sur ce sujet par *IDEAS*.

La pratique de la fédération était jugée par *IDEAS* « à perfectionner ou à documenter » concernant la présentation et le contenu des documents (site, rapport annuel), les ratios et graphiques utilisés, et « embryonnaire » concernant la présentation de données chiffrées commentées.

Dans le document de synthèse de mars 2024 concernant le plan d'action d'amélioration post label *IDEAS*, les auditeurs qualifiaient les éléments financiers mentionnés dans le rapport d'activité 2022 des BA, de « complets et bruts, ce qui n'est pas encore une information illustrée et adaptée à tous les publics (infographies, etc...) ». Le rapport d'activité 2023 des BA ne les présente plus du tout.

## **B - Un site internet géré par la fédération dédié à la communication du réseau des Banques Alimentaires**

La fédération dispose d'un site internet [www.banquealimentaire.org](http://www.banquealimentaire.org) organisé autour de deux séries d'onglets :

- la première série permet d'accéder à :
  - une cartographie du réseau, sans possibilité d'accéder aux sites internet des BA ;
  - une foire aux questions essentiellement ciblée sur les modalités de soutien au réseau<sup>57</sup> ;
  - la *newsletter* avec un accès sur inscription ;
  - et un espace « presse et documentation » où la fédération publie d'une part, ses propres documents de référence (comptes annuels, statuts...), et d'autre part, des études (profils des bénéficiaires par exemple), des présentations d'actions menées par les BA (« du champ à l'assiette ») et des guides pratiques au bénéfice du réseau et de ses partenaires ; il est à noter que cet espace n'est pas à jour<sup>58</sup>.
- la seconde série comprend quatre onglets : un onglet présente le réseau des BA<sup>59</sup> tandis que les trois autres présentent leurs missions. L'utilisateur du site a également accès à des documents de référence : un rapport du commissaire aux comptes sur les comptes annuels 2022 de la FFBA, les comptes combinés 2022 de la FFBA et des 79 BA du réseau ainsi que les statuts de la FFBA du 29 novembre 2022 et le décret portant reconnaissance de l'association FFBA comme établissement d'utilité publique. On y trouve également la charte d'engagement des BA et le rapport annuel des BA.

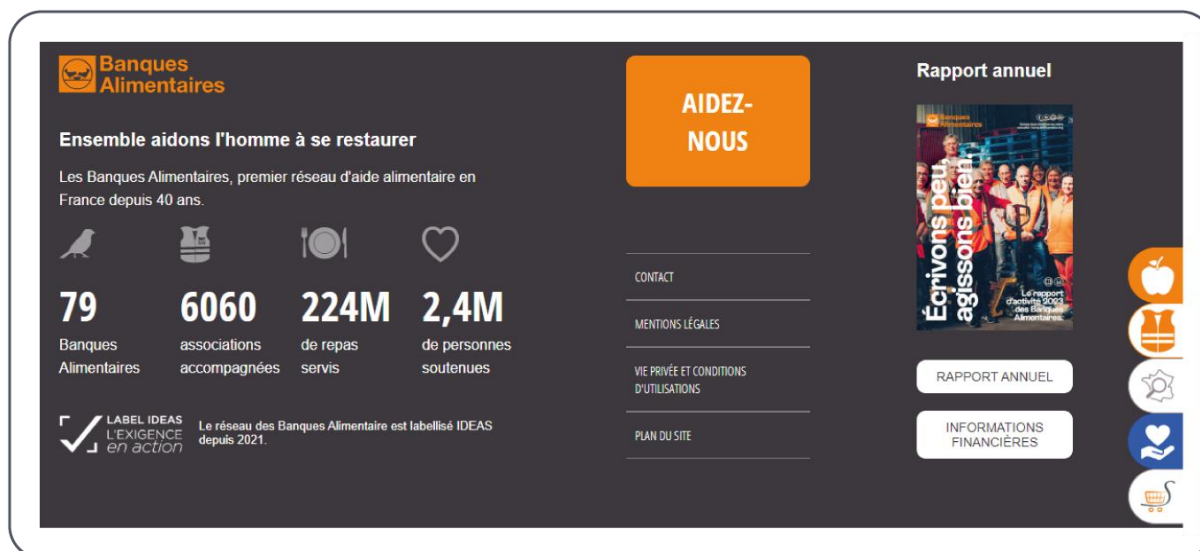
Enfin, en bas de la page d'accueil du site, sont présentés les grands chiffres de l'action du réseau, le logo « *Label IDEAS* », une pastille « Aidez-nous » et des accès au rapport annuel 2023 du réseau et aux informations financières (cf. schéma n°1). Le rapport annuel 2023 est un document de communication destiné au grand public sans présentation d'un compte d'emploi-ressources ou d'un schéma présentant l'emploi des dons du public.

<sup>57</sup> Faites-vous appel aux dons, Comment devenir bénévole, Comment devenir mécène de compétences...

<sup>58</sup> Le dernier document publié date du 9 mai 2023.

<sup>59</sup> Son histoire, son organisation, une présentation succincte de l'insécurité alimentaire en France, des activités des BA.

## Schéma n° 1 : extrait de la page d'accueil du site internet de la FFBA



Source : site internet de la FFBA pour l'année 2023

Le site a vocation à présenter le réseau des BA, structures plus connues du grand public et des partenaires industriels et commerciaux, plutôt que la fédération elle-même. L'information du public doit gagner en lisibilité en présentant d'une part, les missions, la gouvernance et les documents de référence de la FFBA et d'autre part, les références au réseau des BA. Il doit également être rapidement complété par la présentation des ressources issues de la générosité du public et de leur emploi, lorsque la fédération aura élaboré, choisi et mis en œuvre ses règles d'élaboration du compte d'emploi des ressources.

---

### **CONCLUSION ET RECOMMANDATION**

---

*La FFBA n'a pas pris la mesure de ses obligations comptables en sa qualité d'association recevant des ressources issues de la générosité du public.*

*La fédération n'a pas été en mesure de présenter les délibérations, ni aucun autre document validé par sa gouvernance, concernant spécifiquement les méthodes d'élaboration du compte d'emploi annuel des ressources collectées auprès du public. Les affectations des ressources aux emplois prévus par les règlements comptables (frais de mission, frais de recherche de fonds et frais de fonctionnement) n'ont pas fait l'objet de règles précises de construction, stables dans le temps. Les ressources reportées et les fonds dédiés liés à la générosité du public ne sont pas tracés. Des erreurs d'enregistrement comptable répétées sont constatées.*

*La Cour formule à la FFBA la recommandation suivante :*

- 5. Mener sans délai les travaux permettant d'établir un compte d'emploi annuel des ressources collectées auprès du public pour 2025 en s'appuyant sur une formalisation de l'ensemble des procédures administratives.*
-

# **Chapitre IV**

## **Une collecte des ressources financières auprès du public en progression**

Dans un contexte de croissance rapide de l'ensemble des produits de la fédération (multipliés par 3,8 en quatre ans), les ressources issues de la générosité du public, à périmètre constant<sup>60</sup>, ont été multipliées par plus de cinq entre 2019 et 2023 notamment à la suite de l'adoption par l'assemblée générale du 24 octobre 2019 du rapport d'orientation 2019-2024 du réseau des BA qui fixe comme objectif la diversification des sources de financement pour accroître son développement. Depuis 2020, elles représentent entre un quart et un tiers de l'ensemble des produits de la FFBA.

---

<sup>60</sup> En 2019, le mécénat est mentionné dans les ressources issues de la générosité du public pour comparabilité entre les exercices.

**Tableau n° 12 : évolution des ressources de la fédération  
(hors contributions volontaires en nature)**

<i>En €</i>	<b>2019</b>	<b>2020</b>	<b>2021</b>	<b>2022</b>	<b>2023</b>	<b>2019 - 2023</b>
<i>Ressources liées à la générosité du public (1)</i>	1 692 764	7 326 228	4 389 398	7 725 860	9 259 447	447 %
<i>Dons manuels</i>	290 962	2 611 025	1 898 892	2 915 425	2 339 626	704 %
<i>Legs, donations et assurance-vie</i>	-	-	-	-	-	
<i>Mécénat</i>	1 401 802	4 715 203	2 490 506	4 810 435	6 919 821	394 %
<i>Produits non liés à la générosité du public</i>	521 907	486 111	637 863	770 768	1 656 237	217 %
<i>Subventions et autres concours publics</i>	6 692 668	15 070 854	9 730 636	23 410 087	22 495 925	236 %
<i>Total des produits du compte de résultat de la fédération</i>	8 907 339	22 883 193	14 757 897	31 906 715	33 411 609	275 %
<i>Part des ressources liées à la GP</i>	19 %	32 %	30 %	24 %	28 %	+ 9 points

(1) Le mécénat comptabilisé en 2019 en « autres fonds privés » est reclassé dans les ressources liées à la générosité du public pour comparabilité entre les exercices. Les cotisations sans contrepartie collectées dans le cadre statutaire du réseau fédératif ne sont pas considérées comme des ressources issues d'un appel à la générosité du public. Elles sont classées dans les produits non liés à la générosité du public (cf. L'appel à la générosité du public – Notions et procédure - Secrétariat d'État chargé de l'économie sociale et solidaire et de la vie associative – Janvier 2023).

Champ : hors report des ressources affectées non utilisées des exercices antérieurs (2019), hors reprise sur provisions et dépréciations et hors utilisation des fonds dédiés antérieurs.

Source : Cour des comptes d'après les comptes de résultats de la FFBA

Le mécénat constitue la première ressource issue de la générosité du public de l'organisme et atteint près de 7 M€ en 2023, soit près des trois quarts de cette ressource. Les dons manuels, dont la part était modeste jusqu'en 2019, atteignent 2,6 M€ dès 2020, exercice marqué par la crise sanitaire et l'ouverture des appels aux dons de la FFBA, puis ils fluctuent entre 1,9 M€ et 2,9 M€ depuis 2021. La fédération dispose de la capacité permanente de recevoir des donations et des legs depuis sa reconnaissance par décret du 22 février 2023 comme association d'utilité publique.

## **I - Une stratégie de développement et de diversification de la collecte qui mériterait d'être précisée**

La stratégie de collecte des ressources issues de la générosité du public ne comporte ni indicateurs. Ainsi, comme déjà évoqué, le rapport d'orientation 2019-2024 du réseau des BA, approuvé par l'assemblée générale de la fédération du 24 octobre 2019, a fixé quatre orientations dont la diversification des « *sources d'approvisionnement et de financement pour accroître le développement du réseau* ».

### Vers une fidélisation des mécènes

Historiquement présente auprès des entreprises de distribution alimentaire et des industries de l'agroalimentaires, la FFBA a souhaité renforcer « le mécénat, qu'il soit financier ou de compétences (i.e. contributions volontaires en nature)<sup>61</sup> en s'appuyant sur son réseau des BA. » Ainsi, le service *Mécénat* organise des formations sur des thématiques opérationnelles (« rencontre du service des douanes en vue de la récupération des denrées bloquées », « comment participer aux enchères d'entreprises en liquidation pour récupérer du matériel »).

Dès 2011, la FFBA a créé le label « entreprise solidaire des BA » pour les 28 entreprises qui se sont engagées à apporter à la fédération un financement minimum moyen de 50 000 € par an (mécénat d'entreprises, contributions volontaires en nature) sur une durée de trois ans. Elles sont notamment invitées aux événements organisés par la FFBA comme le lancement de la collecte nationale et citées dans le rapport d'activité du réseau.

Puis, le plan stratégique de la FFBA 2021-2025, validé par le conseil d'administration du 24 mars 2021 prévoit « *de conserver un niveau de communication constant tout au long de l'année [...], d'établir et de maintenir un lien régulier avec les donateurs particuliers, de renforcer la présence numérique de la fédération et [...] de déployer une stratégie marketing grand public* ».

### Une stratégie de collecte de dons auprès du public en construction

La FFBA est un nouvel acteur dans le paysage des associations faisant appel aux dons du grand public. En 2019, elle ne comptait que huit donateurs réguliers et ne disposait pas de ressources dédiées à leur gestion (ressources humaines et outils de gestion).

En 2020, la fédération a commencé à faire appel aux dons en introduisant la fonction « Faire un don » lors de la mise en place de son nouveau site internet<sup>62</sup>. En fin d'année, elle a également mis en ligne une plateforme temporaire de dons, *monpaniersolidaire.org*, en complément de la collecte nationale de denrées organisée chaque année dans les grandes et moyennes surfaces en novembre.

En 2024, la FFBA a lancé une campagne de collecte de dons déductibles de l'impôt sur la fortune immobilière<sup>63</sup> au profit des sept ateliers et chantiers d'insertion intégrés aux BA. Ce nouveau canal de dons a été rendu possible par la reconnaissance d'utilité publique.

Cette stratégie était déployée jusqu'à présent en interne, avec l'appui d'une agence de communication (en prestations *pro bono*) et d'une agence d'achats médias

Afin d'accroître sa visibilité dans un environnement déjà très concurrentiel, la fédération s'est attachée les services d'une agence spécialisée pour une prestation d'accompagnement stratégique et opérationnel.

Le plan prévoit également de « *renforcer les liens avec les mécènes et grands donateurs [...] en mettant en place un dispositif d'animation dédié et en déployant des référents Mécénat et/ou ressources alimentaires au sein du Réseau* ».

Cette stratégie est mise en œuvre par le pôle *Philanthropie*, créé en 2022, qui regroupe le service *Mécénat relations donateurs entreprises* et le service *Dons et relations donateurs*

<sup>62</sup> Suite à la proposition de la commission des dons financiers, validée par le conseil d'administration (CA), un formulaire en ligne accessible depuis les mini-sites des BA a été mis en place en décembre 2022 pour permettre au donateur de destiner son don financier à la BA de son choix.

<sup>63</sup> Article 978-5° du code général des impôts.

*particuliers*. Elle est soumise chaque année, pour validation, au conseil d'administration en même temps que le bilan de la collecte de l'année N-1 et le budget attribué au pôle *Philanthropie* pour l'année N. Jusqu'en 2023, et comme le relevait le comité de contrôle interne dans son rapport du 14 novembre 2023, il était construit par l'ancien trésorier sans que « *le pôle Dons soit associé, informé par la comptabilité et puisse comprendre les données relatives à l'estimation des dons qui sont inscrites au budget et validées par le conseil d'administration* ». Il en était de même pour les coûts de collecte. Dans son rapport présenté au conseil d'administration des 27 et 28 mars 2024, le comité de contrôle interne indique au contraire « *la direction de la FFBA [...] a affirmé que le pôle mécénat et le pôle dons ont été informés des hypothèses retenues pour le nouveau budget approuvé en janvier 2024 par votre conseil* » ce qui serait une évolution positive.

L'organisation interne doit permettre d'évaluer le retour sur investissement de chaque campagne de dons afin de décider, à partir de données fiables, leur poursuite, leur adaptation, ce qui n'est pas le cas à ce jour. La mise en place d'un système de comptabilité analytique devrait l'y aider.

Enfin, la fédération a élaboré un « guide de recherche de dons et de sécurisation du processus auprès des donateurs » (publié en juin 2021), destinés aux BA et présentant les principes à respecter dans le cadre de recherche de mécènes :

- privilégier les contacts directs et ciblés, le mailing de masse ou le phoning étant à proscrire ;
- ne pas prospecter ou recevoir des dons émanant d'entreprises dont les produits sont en contradiction avec ses missions et ses valeurs notamment les entreprises exerçant dans les domaines des spiritueux, du tabac, de l'armement ;
- refuser tout don dès lors qu'il existerait un doute sur sa légalité, sa provenance, son origine.

Ce guide, opérationnel, porte uniquement sur la prospection, la contractualisation et la valorisation du mécénat d'entreprises. Il devrait être actualisé, comme le recommandait *IDEAS* lors de la labellisation en 2021 (demande rappelée par le comité de contrôle interne du 14 novembre 2023), et complété pour prendre en compte tous les vecteurs de la générosité du public (dons du grand public, legs et libéralités) dans un contexte marqué par la recherche de tous types de financements. Comme le recommandait encore le comité de contrôle interne du 14 novembre 2023, ces travaux devraient être menés en collaboration avec les pôles *Ressources alimentaires* et *Comptabilité-finances* et contribuer ainsi à assurer la continuité du suivi et de la gestion des fonds issus de la générosité du public, ce qui n'a pas été le cas sur la période sous revue (2019-2023).

## **II - Le mécénat financier d'entreprise, première ressource issue de la générosité**

Le service *Mécénat relations donateurs entreprises* a pour mission de développer tous les types de mécénat, qu'il soit en numéraire ou en nature (mécénat de compétences<sup>64</sup>, mécénat

---

<sup>64</sup> Il comprend également la mobilisation de salariés d'entreprises mécènes pour participer à la collecte nationale sur leur temps salarié ou sur leur temps personnel (congé, RTT ou temps bénévole).



technologique<sup>65</sup>, dons en nature et matériel de seconde main), au profit de la FFBA et du réseau des BA. Il était dirigé par une bénévole, qui a quitté ses fonctions en juin 2024, et ne comprend aucun salarié. Ses effectifs ont été renforcés fin 2021 avec une équipe en charge des événements sportifs<sup>66</sup> (un mécénat de compétences et deux bénévoles).

**Tableau n° 13 : évolution des effectifs du service *Mécénat relations donateurs entreprises***

	2019/2020	2021	2022	2023	2024
<i>Bénévoles</i>	1	1	4	5	3
<i>Mécénat de compétences</i>	1	1	2	4	2
<i>Élu</i>	2	2			
<i>Total</i>	4	4	6	9	5

Source : organigrammes de la FFBA

En 2023, le mécénat strictement financier représentait 7,75 M€ de promesses d'engagement<sup>67</sup> de la part de 61 mécènes. Depuis 2019, le nombre de mécènes a été multiplié par 2,5 et les promesses de dons par six. Le montant moyen des dons a atteint plus de 100 000 € en 2023. Les promesses d'engagement sont réalisées, à 90 %, au cours de l'année auxquelles elles ont été conclues.

**Tableau n° 14 : évolution du mécénat financier de la FFBA**

	2019	2020	2021	2022	2023
<i>Nombre de mécènes financiers</i>	24	62	84	69	61
<i>Promesses d'engagement (en €)</i>	1 310 979	3 413 625	3 354 813	5 361 796	7 751 761
<i>Montant moyen / mécène (en €)</i>	54 624	55 058	39 938	77 707	127 078
<i>Mécénat réalisé (CER) (1)</i>	1 401 802	4 715 203	2 490 506	4 810 435	6 919 821
<i>Montant moyen réalisé / mécène (en €)</i>	<b>58 408</b>	<b>76 052</b>	<b>29 649</b>	<b>69 716</b>	<b>113 440</b>

(1) La FFBA classe indûment les microdons (dons sur terminal de paiement électronique, arrondis sur salaire) dans le mécénat financier.  
Sources : tableaux de suivi du mécénat et comptes annuels de la FFBA

<sup>65</sup> Le mécénat technologique regroupe le prêt gracieux de surfaces de stockage, de véhicules sans chauffeur...

<sup>66</sup> Pour l'organisation en France de la coupe du monde de rugby en 2023 et des jeux olympiques en 2024.

<sup>67</sup> Les promesses de dons se matérialisent par une convention entre le donateur et la FFBA, une lettre d'engagement, un document informel, voire aucun document mais un virement sur le compte de la FFBA.

À partir des engagements financiers et des conditions d'utilisation des fonds fixés par ses mécènes<sup>68</sup>, le service *Mécénat relations donateurs entreprises* attribue un soutien financier aux BA ou au fonctionnement de la FFBA. Les décisions sont prises par la directrice fédérale, sur proposition du service.

Ces financements sont attribués, en premier lieu, aux BA afin qu'elles augmentent et diversifient leur offre de produits (achat de denrées alimentaires et d'hygiène, de véhicules...) tout en respectant les normes d'hygiène et de sécurité alimentaire (stockage en froid négatif et réfrigéré, systèmes d'alarme en chambre froide, équipement de sécurité et de protection des personnes...). Ils peuvent également soutenir des projets innovants (lutte contre le gaspillage, transformation de produits, ateliers prévention santé...). En 2023, plus de 91 % des mécénats d'entreprises ont été redistribués aux BA. Ce type d'action incarne la capacité de la FFBA à apporter une aide concrète aux BA, et son développement peut faire accepter le rôle plus directif qu'elle est appelée à exercer si elle veut coordonner la montée en charge nécessaire du réseau au regard de ses ressources.

La FFBA a mis en place une procédure d'attribution des aides financières destinées aux BA : chaque demande doit faire l'objet d'une fiche présentant le projet, son calendrier, un plan de financement mentionnant l'origine des fonds (fonds propres, autres contributeurs, publics ou privés), la communication envisagée sur le partenariat. Les demandes portent principalement sur des installations et du matériel logistique (aménagement d'une aire de chargement, achat d'un camion frigorifique...). En novembre 2024, 14 dossiers<sup>69</sup> déposés par 12 BA étaient en attente de financement pour un montant total de 390 200 € (soit un montant moyen par projet de 68 507 € et une participation demandée de 41 % soit 27 871 €). Après attribution des fonds, les BA doivent transmettre au service *Mécénat relations donateurs entreprises*, les justificatifs de leur emploi (facture, communications...), la FFBA est garante de l'utilisation des fonds versés conformément aux termes des conventions signées avec ses mécènes et peut être amenée à effectuer des contrôles sur pièces et sur place.

En deuxième lieu, ces fonds sont affectés au fonctionnement de la FFBA. Ils ont représenté 6 % des engagements 2023<sup>70</sup> et ont contribué au financement des applications *Clickdon* et *Proxidon*<sup>71</sup>, au fonds mutualisé de transport, à la rémunération des salariés du pôle *Ressources alimentaires* et du service *Communication*.

Enfin, le service *Mécénat relations donateurs entreprises* établit le reçu fiscal qui sera signé par le trésorier et l'enregistreur avec un numéro d'ordre dans un tableur.

---

<sup>68</sup> Les promesses d'engagement des mécènes financiers les plus significatives contiennent des clauses définissant l'affectation des dons : type de projets (achat de denrées alimentaires, ateliers cuisines, étudiants...), BA à proximité d'une implantation ou qui ramassent dans l'enseigne du mécène...

<sup>69</sup> Sept projets portaient sur l'achat d'un équipement et cinq sur l'aménagement de locaux, un projet sur le déploiement de distribution de l'aide alimentaire et un sur du maraichage.

<sup>70</sup> Le solde, représentant 3 % des fonds engagés, n'avaient pas été affectés.

<sup>71</sup> En 2023, quatre mécènes ont participé à la refonte de l'application *Proxidons* et au fonctionnement de *ClickDon* pour un montant de 133 000 €.

### III - Des dons financiers des particuliers en forte hausse depuis 2019

Le service *Dons et relations donateurs particuliers* est récent : créé en 2021, la fédération a fait le choix de recruter des salariés, assistés de bénévoles notamment en fin d'année (« période fiscale »).

**Tableau n° 15 : évolution des effectifs du service *Dons et relations donateurs particuliers***

	2021	2022	2023	2024
<i>Salarié</i>	1	1	3	2
<i>Bénévole</i>	NC	NC	2	1
<i>Total</i>	1	1	5	3

Source : FFBA

Fin 2021, la fédération s'est également dotée d'une commission des dons financiers chargée de mener une réflexion sur la stratégie de collecte, et sur le choix de l'outil de gestion de la relation client. Il n'a pas été possible de mesurer la matérialité de son apport en l'absence de rapports, de recommandations ou de procès-verbaux de réunion.

#### A - Un canal de collecte récent initié par une fédération peu connue du grand public

En complément de ses deux grandes campagnes annuelle de printemps et d'automne de collecte de denrées alimentaires à la sortie des grandes et moyennes surfaces menées dans le réseau (contributions volontaires en nature (cf. annexes n°4 pour la campagne 2021 et n°5 pour la campagne 2024)), la FFBA s'est positionnée sur le marché de la collecte de dons financiers récemment et a fait le choix de dématérialiser ses campagnes de communication en n'utilisant pas le canal papier pour recruter et fidéliser ses donateurs financiers. La structure de ses résultats est le reflet de cette stratégie. Ainsi, en 2023, les dons en ligne représentent plus de 95 % de sa collecte financière auprès des particuliers ce qui est très supérieur aux 30 % mesurés en moyenne parmi les organismes philanthropiques par le baromètre de la générosité<sup>72</sup>. La fédération ne reçoit pas de dons en espèces et les dons par chèques sont accessoires<sup>73</sup>. La part des dons par prélèvement automatique, même si elle progresse, représente moins de 10 % de sa collecte alors qu'elle est de 45 % en moyenne selon le même baromètre de la générosité, traduisant à ce stade une difficulté à fidéliser les donateurs.

<sup>72</sup> Baromètre de la générosité 2023 (France générosités). Cette étude analyse les données de la collecte de dons des particuliers de 56 associations et fondations de 2004 à 2023, cumulant plus d'un milliard d'euros de dons en 2023. Le périmètre de référence de ce baromètre porte sur l'ensemble des dons des particuliers (hors legs), en excluant les dons exceptionnels supérieurs à 250 000 € et les dons sur appels d'urgence.

<sup>73</sup> 72 000 € en 2022 et 83 784 € en 2023.

**Tableau n° 16 : évolution de la collecte de 2019 à 2023 (hors microdons)**

		2019	2020	2021	2022	2023
<i>Total</i>	Montant des dons (€)	290 962	1 978 036	1 567 829	2 010 343	2 311 645
	Nombre de donateurs	NC	24 027	15 227	18 232	20 514
	Don moyen (€)	NC	82	103	110	113
<i>Dont Mon panier solidaire</i>	Montant des dons (€)		NC	136 525	449 569	431 998
	Nombre de donateurs		NC	1 446	5 116	3 644
	Don moyen (€)		NC	94	88	119
<i>Dont Campagne de fin d'année</i>	Montant des dons (€)					347 632
	Nombre de donateurs					1 825
	Don moyen (€)					190
<i>Dont Ukraine</i>	Montant des dons (€)				110 103	
	Nombre de donateurs				931	
	Don moyen (€)				118	
<i>Dont prélèvement bancaire</i>	Montant des dons (€)	NC	NC	103 018	129 741	164 098
	Nombre de donateurs	NC	NC	4 555	6 020	7 450
	Don moyen mensuel par prélèvement (€)	NC	NC	23	22	22
	Part des dons par prélèvement automatique	NC	NC	7 %	6 %	7 %
<i>Dont par chèque</i>	Montant des dons (€)	209 250	114 190	232 829	99 975	95 284
	Nombre de donateurs	1 468	593	314	244	202
	Don moyen (€)	143	193	741	410	472
	Part des dons par chèque	72 %	6 %	15 %	5 %	4 %

Source : FFBA

## B - Vers une diversification des campagnes de collecte

La FFBA lance chaque année, depuis 2020, une campagne de dons affectés, *Mon panier solidaire*. Au moment de la collecte nationale, une page internet spécifique *Mon panier solidaire* est mise en ligne et mentionne l'utilisation des dons récoltés pour l'achat de produits alimentaires (cf. annexe n° 6). En 2023, 432 000 € ont été collectés par ce canal, soit une équivalence de 219 847 repas valorisés à 1,965 €.

Depuis 2022, le donateur peut, grâce à un menu déroulant, choisir d'attribuer son don à la BA de son choix. Ainsi, en 2023, les donateurs ont choisi d'affecter leurs dons directement aux BA à hauteur de 137 761 € (soit 31,9 % de la collecte, en progression de près de cinq points par rapport à 2022). Les montants sont alors reçus et comptabilisés par la FFBA qui procède au reversement des sommes aux BA indiquées. Comme en 2022, le conseil d'administration des 29 et 30 janvier 2024 a constaté la forte inégalité des dons entre les BA et a décidé « un ajustement solidaire » afin que chaque BA reçoive un montant minimum de 2 950 €, portant ainsi les dons aux BA à un total de 254 836 € (soit 59 % des dons collectés, + 10 points par rapport à 2022). Il a également fléchi ces dons qui « *seront prioritairement réalisés pour compléter les approvisionnements en fruits et légumes, en protéines et en produits laitiers et en priorité auprès de producteurs ou fabricants locaux* ».

Le solde (177 163 €) a été affecté, par les administrateurs, au budget « Achats de denrées » de la FFBA, les denrées alimentaires achetées étant ensuite redistribuées aux BA selon la clef de répartition utilisée pour les répartitions des achats effectués dans le cadre du CNES et des fonds européens (Fead/FSE+). Le pôle *Ressources alimentaires* n'a pas été en capacité de reconstituer l'utilisation de ces fonds (cf. chapitre III, sous-partie II) le report des fonds non utilisés à l'issue de l'opération *Mon panier solidaire*.

Par ailleurs, la FFBA a lancé diverses campagnes exceptionnelles ou spécifiques.

Ainsi, pour la première fois en 2022, la FFBA s'est positionnée sur une collecte d'urgence internationale, au bénéfice de l'Ukraine (montant récolté auprès des particuliers de 110 103 €). Elle a été couplée avec un appel à dons auprès d'entreprises mécènes. Le montant total récolté (dons financiers des particuliers et dons financiers d'entreprises mécènes) a été évalué par la FFBA à 1 M€ répartis ainsi :

- versement de 270 000 € destinés aux BA frontières de l'Ukraine, via la fédération européenne des BA ;
- versement de 730 000 € aux BA en France pour l'achat de denrées et de produits d'hygiène pour les réfugiés ukrainiens.

Il n'a pas été possible de retracer l'utilisation de ces fonds dans les comptes de la FFBA alors même que les fonds récoltés dans le cadre d'une campagne pour la réalisation d'un projet doivent être clairement identifiés. A fortiori, la distribution effective de ces denrées à des réfugiés ukrainiens n'est pas documentée à ce stade, ce qui peut porter atteinte à la conformité de l'emploi des fonds aux objectifs d'une collecte ciblée.

En 2023, la FFBA a lancé une première campagne IFI (impôt sur la fortune immobilière) au profit des chantiers d'insertion formant les personnes aux métiers du transport et de la logistique gérés par les BA. Elle a généré 38 dons pour un montant de 17 300 € entièrement reversés à cinq BA.

Enfin, depuis 2023, une campagne dite de fin d'année a été lancée avec pour objectif d'augmenter les ressources non-affectées de la FFBA, contrairement aux deux campagnes mentionnées ci-dessus. Les dons collectés « *peuvent participer à son fonctionnement et son développement tout comme être utilisé dans l'élaboration et la réalisation de projets au niveau du réseau des BA* »<sup>74</sup>. Leur emploi n'a pas fait l'objet d'un suivi.

## C - Des outils de gestion en cours de structuration

Le premier système d'information des prospects et des donateurs utilisé par la FFBA en 2020 était apporté par l'éditeur de logiciel en prestations *pro bono* mais le comité de contrôle interne avait noté d'importantes difficultés de communication et de relation entre cet éditeur de la base de données et la responsable des Relations donateurs particuliers.

De plus, ce logiciel ne permettait pas l'édition de reçus fiscaux (Cerfa) qui étaient alors réalisés manuellement, à partir des sommes versées par donateur. Le comité de contrôle interne du 14 novembre 2023 avait relevé un rapprochement insatisfaisant entre ces données gérées par le pôle *Dons et relations donateurs particuliers* et les informations comptables que la fédération doit produire à l'administration fiscale, depuis 2021 (montant global des dons reçus et nombre de Cerfa délivrés<sup>75</sup>).

Fin 2023, il a été décidé d'implanter un outil de gestion de la relation client dédié à la collecte au sens de gestion des donateurs particuliers (de l'envoi de mails jusqu'à l'édition de reçus fiscaux), hors micro-dons car ils ne sont pas traçables nominativement et ne donnent pas lieu à émission de reçus fiscaux. Mis en place au 1<sup>er</sup> janvier 2024, il a intégré les données des plateformes de collecte en ligne jusqu'alors utilisées<sup>76</sup> ainsi que les données collectées directement par le service donateur de la FFBA qui proviennent des dons par chèque. En parallèle, il a été décidé l'intégration dans le logiciel comptable « Trebac » d'un module dénommé « PWCerfa » développé par la société A (cf. chapitre V, sous-partie III) pour l'établissement et le suivi de certificats fiscaux afin de répondre aux nouvelles exigences de déclarations fiscales.

## IV - Quelques legs aux montants modestes

La FFBA est peu connue du grand public ce qui explique le faible nombre de legs reçus au cours de la période sous revue. Elle a été destinataire de trois legs :

- le premier a donné lieu, en 2020, à une interprétation judiciaire des dispositions testamentaires, imprécises et inapplicables en l'état, suivie d'un acte de notoriété rendu en octobre 2023 qui mentionnait les sept associations héréditaires et leur quote-part. Le legs, comprenant un bien à vendre, a été accepté par le conseil d'administration de la FFBA le 19 mai 2021, mais n'a pas encore été finalisé ;

<sup>74</sup> Source : déclaration préalable d'appel à la générosité du public de la FFBA – année 2024 (la FFBA n'a pas déposé de déclaration pour l'exercice 2023).

<sup>75</sup> Article 222 bis du code général des impôts.

<sup>76</sup> *iRaiser*, outil en cours de généralisation à la place de *Givexpert* (pour le don ponctuel) et *Gocardless* (pour les dons récurrents).

- les deux autres ont été acceptés par les conseils d'administration du 25 janvier 2023 et du 31 mai 2023 et les fonds ont été reçus le 2 août 2024 (134 675 €) et le 9 juillet 2024 (6 215 €).

A la suite de l'obtention de la reconnaissance d'utilité publique en 2023<sup>77</sup>, la fédération souhaite développer cette source de revenus : elle s'est dotée d'un service *Donations et legs* en 2024, a développé l'achat d'espaces publicitaires dans les revues spécialisées (10 843 € en 2024 contre 2 150 € en 2019) et a réalisé quelques actions auprès des BA (présentation aux présidents des BA du cadre réglementaire des legs et libéralités, distribution d'un dépliant « Légez aux Banques »).

---

<sup>77</sup> Avant sa reconnaissance d'utilité publique, la fédération avait la capacité juridique de recevoir des legs, ayant pour but exclusif l'assistance aux plus démunis.

---

### CONCLUSION

---

*Les ressources liées à la générosité du public ont fortement progressé sur la période, portées à la fois par un renouvellement de la stratégie de la fédération et par l'élan de solidarité du public vis-à-vis des associations d'aide alimentaire au cours de la crise sanitaire. Redistribuées en partie aux BA, elles fournissent un levier à la FFBA pour prendre un rôle plus affirmé de tête de réseau. Toutefois, l'absence de suivi de certaines collectes ciblées, consécutive au manque de procédures de traçabilité exhaustives et rigoureuses met l'association en risque au regard de la conformité de l'emploi des fonds par rapport aux objectifs des appels à dons spécifiques concernés.*

---



# **Chapitre V**

## **Des règles de commande publique**

### **à respecter systématiquement,**

### **une organisation des achats à revoir**

La FFBA est pouvoir adjudicateur au sens de l'article L.1211-1 du code de la commande publique sur la période 2019 à 2023 car les subventions publiques (État et Union Européenne) prévues à chacun de ses budgets au 1<sup>er</sup> janvier sont supérieures à 50 % du total de ses produits prévus pour l'année (hors reports de fonds dédiés).

De ce fait, la FFBA doit réaliser tous ses achats sous forme de marchés publics et respecter le code de la commande publique quelle que soit l'origine et la destination de ses ressources. Les personnes qui interviennent sur la « chaîne achat », surtout celles qui signent les contrats, marchés, devis, factures avec les entreprises doivent avoir une délégation de signature formelle pour cela, ce qui n'est pas le cas la plupart du temps.

Les marchés publics d'achats de denrées alimentaires et de produits hygiéniques respectent le code de la commande publique, mais ce n'est pas le cas pour les autres achats, dont les plus importants en volume sont les marchés de prestations informatiques.

Afin d'avoir des procédures juridiquement sécurisées et économiquement efficaces la FFBA devrait réformer son organisation pour l'ensemble de ses achats.

## **I - Une fédération soumise aux règles de la commande publique au vu de son financement**

L'article L.1211-1 du code de la commande publique dispose dans son 2° que « *Les pouvoirs adjudicateurs sont les personnes morales de droit privé qui ont été créées pour satisfaire spécifiquement des besoins d'intérêt général ayant un caractère autre qu'industriel et commercial et dont a) Soit l'activité est financée majoritairement par un pouvoir adjudicateur...* ».

Par ailleurs, la fiche de la direction des affaires juridiques du ministère de l'économie et des finances sur la notion de pouvoir adjudicateur précise (en se référant à une décision de la

CJCE du 3 octobre 2000<sup>78</sup>) quant au caractère majoritaire du financement public : « *L'exercice budgétaire au cours duquel la procédure de passation d'un marché déterminé est lancée doit être considéré comme la période la plus appropriée pour le calcul du mode de financement de cet organisme, étant entendu que ce calcul doit être effectué sur la base des chiffres disponibles au début de l'exercice budgétaire, fussent-ils de nature prévisionnelle* ».

Il est établi au vu des budgets de la FFBA que pour les exercices 2019 à 2023 la part des subventions publiques (État et Union Européenne) dans le total des produits prévisionnels au 1<sup>er</sup> janvier de la FFBA (hors reprise de fonds dédiés) est supérieur à 50 % (cf. tableau n° 17 *infra*).

De ce fait, la FFBA doit réaliser tous ses achats sous forme de marchés publics respectant le code de la commande publique quelles que soient l'origine des fonds et leur destination, c'est-à-dire même si des fonds privés reçus par la FFBA étaient dédiés par le donateur (par exemple mécénat financier d'une entreprise) à un achat particulier. Cette soumission au code de la commande publique s'entend non seulement pour les achats de denrées alimentaires et de produits d'hygiène dans le cadre de ses missions sociales, mais également pour tous les autres achats qui permettent le fonctionnement de la fédération (services informatiques, prestations intellectuelles, fournitures, matériels, véhicules, téléphonie, énergie, petit entretien immobilier etc.). Tous les marchés de la FFBA étant des marchés publics, cela implique que la FFBA doit garantir la liberté d'accès à ses marchés pour toutes les entreprises qui souhaitent répondre à ses marchés publics, doit traiter chaque entreprise de manière égalitaire et faire preuve de transparence lors des procédures utilisées. Elle doit aussi assurer un même niveau d'informations pour les entreprises concurrentes au fournisseur titulaire d'un marché<sup>79</sup>.

---

<sup>78</sup> CJCE, 3 octobre 2000, *The Queen contre H.M.Treasury ex parte : University of Cambridge*, Aff. C-380/98, pts 33, 36 et 44.

<sup>79</sup> À titre d'exemple, à l'occasion de l'achat de prestations de développement informatiques à l'issue desquelles la FFBA possède la propriété intellectuelle du logiciel, la fédération devrait prévoir une clause de propriété intellectuelle dans ses marchés faisant obligation à l'entreprise titulaire qui a développé le logiciel de lui communiquer le code source des applications qu'elle a développées pour elle et le mode d'emploi du code source afin que d'autres entreprises soient à égalité d'informations pour répondre à un marché lors de la remise en concurrence de la tierce maintenance applicative du logiciel acquis par la FFBA.

**Tableau n° 17 : part des subventions publiques dans total des produits FFBA  
(hors reprise de fonds dédiés) : estimation au budget au 1<sup>er</sup> janvier de l'année considérée**

<i>En €</i>	Budget 2019	Budget 2020	Budget 2021	Budget 2022	Budget 2023
<i>Subventions d'exploitation État</i>	1 050 004	1 100 000	5 552 000	6 608 000	7 081 000
<i>Financements européens</i>	1 382 800	1 409 000	2 718 530	1 400 000	5 274 000
<i>Subventions publiques (État + Europe)</i>	2 432 804	2 509 000	8 270 530	8 008 000	12 355 000
<i>Dons et mécénats</i>	1 445 000	1 600 000	3 756 470	4 625 000	6 327 000
<i>Autres produits</i>	405 000	485 000	450 000	605 000	625 000
<i>Total produits (hors reprise de fonds dédiés)</i>	4 282 804	4 594 000	12 477 000	13 238 000	19 307 000
<i>En pourcentage</i>	Budget 2019	Budget 2020	Budget 2021	Budget 2022	Budget 2023
<i>Subventions d'exploitation État</i>	25 %	24 %	44 %	50 %	37 %
<i>Financements européens</i>	32 %	31 %	22 %	11 %	27 %
<i>Subventions publiques (État + Europe)</i>	57 %	55 %	66 %	60 %	64 %
<i>Dons et mécénats</i>	34 %	35 %	30 %	35 %	33 %
<i>Autres produits</i>	9 %	11 %	4 %	5 %	3 %
<i>Total produits (hors reprise de fonds dédiés)</i>	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %

Source : budgets FFBA

## II - Des achats validés par des signataires dépourvus de délégation de signature

La directrice fédérale ne dispose d'aucune délégation écrite de signature émanant des présidents suivants de la FFBA : M. Bailet pour 2019 jusqu'à mi-2020 et M. Cottave depuis juillet 2023. La seule délégation de signature à la directrice fédérale qui existe est celle du 22 juillet 2020 émanant de M. Baland (valable pour la durée de la présidence de M. Baland de juillet 2020 à juillet 2023) sous la forme d'une délégation pour signer les marchés dans la limite de 100 000 euros par engagement (montant en cumulé sur la durée pour un même marché qui constitue un seul et même acte d'engagement).

En outre, les seules autres délégations produites par la FFBA sont celles désignées comme étant des « délégations de pouvoirs » signées par la directrice fédérale aux chefs de service de la FFBA, qui sont en réalité uniquement des « délégations d'autorité RH » habilitant chaque chef de service à animer son équipe de collaborateurs et à conduire les entretiens d'évaluation : il ne s'agit en aucun cas de délégations de signature données aux chefs de service par la directrice fédérale sur leur domaine de compétence.

En complément, il n'existe à l'égard de l'ancien trésorier bénévole de la FFBA sur toute sa période d'activité à la FFBA de 2019 à juin 2024 (et encore moins à l'égard des nombreux directeurs administratifs et finances salariés qui se sont succédé sur la même période) aucune délégation formelle de signature de la part du président de la FFBA, ce qui crée une forte insécurité juridique sur toutes les actions menées et sur toutes les signatures d'actes qui ont été réalisées sur la période par ces signataires, notamment s'agissant des documents qu'ils ont signés afférents aux achats (devis signés, factures visées, contrats signés, avenants aux contrats signés).

À titre d'exemple de marchés signés par la directrice fédérale sans délégation de signature, la Cour a analysé quatre marchés-lots sur les 15 plus importants marchés en volume qui lui ont été transmis (trois de denrées alimentaires avec plusieurs lots, un marché avec un seul lot de produits d'hygiène) qui excédaient largement son pouvoir de signature puisque les montants des lots signés par la directrice fédérale étaient supérieurs à son autorisation de signature (jusqu'à plus de dix fois)<sup>80</sup>, quand bien même ils ont été réalisés par le service achat en respectant le code de la commande publique.

### III - Des achats de prestations informatiques effectués en dehors des règles de la commande publique

Comme évoqué ci-dessus, la FFBA est tenue de réaliser des procédures de marchés publics telles que prévues par le code de la commande publique, selon le volume des achats constatés en cumulé sur la durée du marché, et avec remise en concurrence au moins tous les quatre ans pour les marchés à bon de commande<sup>81</sup>.

Or, de nombreuses factures ont été payées par la FFBA à ses prestataires informatiques de 2019 à octobre 2024, par exemple avec la société T. (2 242 000 € TTC pour 190 factures réglées pour la période sous revue entre 2019 et octobre 2024, cf. *infra*) sans qu'aucune procédure de marché public avec mise en concurrence n'ait été réalisée c'est-à-dire uniquement sur la base de contrats, devis, avenants négociés puis validés de gré à gré avec ce prestataire informatique. Ces négociations et validations ont été réalisées avec cette société T. par l'ancien trésorier bénévole de la FFBA de 2019 à juin 2024 et /ou le directeur des services informatiques bénévole de la FFBA de 2019 à mars 2024 et /ou une salariée (ex responsable informatique d'un grand groupe bancaire) en mécénat de compétences de janvier 2020 à février 2021 puis bénévole de la FFBA jusqu'en juillet 2023.

Autre exemple, la société I. a été choisie par la FFBA sans mise en concurrence alors que les prestations concernées auraient dû faire suite à une procédure de marché public en bonne et due forme. Le contrat a été signé de gré à gré par la directrice fédérale elle-même avec le directeur général de cette société (contrat principalement d'assistance à maîtrise d'ouvrage et d'audit des systèmes d'informations signé par la directrice fédérale le 10 avril 2024 avec la société I. pour un montant de 548 415 € TTC) sans publicité préalable au BOAMP (Bulletin officiel des annonces de marchés publics) ni au JOUE (Journal officiel de l'Union Européenne), sans documents de consultation des entreprises (DCE), sans mise en concurrence selon le code de la commande publique, sans procédure formalisée d'appel d'offres, sans grille d'analyse des offres, sans rapport d'analyse des offres, etc.

---

<sup>80</sup> - 866 604 € TTC le 19 décembre 2022 (steaks hachés) ;  
- 593 399 € TTC le 19 décembre 2022 (lait 1/3 écrémé) ;  
- 139 236 € TTC le 18 janvier 2023 (culottes menstruelles) ;  
- 1 076 002 € HT (montant minimum) le 27 juin 2023 (produits alimentaires divers) ;  
- 551 841 € TTC le 27 juin 2023 (chili con carne) ;  
- 999 536 € TTC le 27 juin 2023 (œufs) ;  
- 1 102 919 € TTC le 27 juin 2023 (salades à base de thon) ;  
- 551 529 € TTC le 27 juin 2023 (colin d'Alaska).

<sup>81</sup> Procédure d'appel d'offres européen si le montant estimé en cumulé sur la durée du marché est supérieur à 221 000 €, marché en procédure adapté et avec mise en concurrence si le montant estimé est compris entre 40 000 et 221 000 €, marché négocié uniquement si le montant cumulé sur la durée du même type de prestation ou fourniture est inférieur à 40 000 €.

Plus généralement, les quelques contrats, avenants et factures de prestations informatiques qui ont été transmis à la Cour ont été négociés de gré-à-gré entre la FFBA et les prestataires informatiques sans mise en concurrence selon le code de la commande publique, et parfois n'ont été signés que par le prestataire (sans l'être par la FFBA) et ne comportent pas de date de signature ; toutes les factures de prestataires informatiques qui se sont succédé étant payées ensuite par l'ancien trésorier de la FFBA.

Entre 2019 et octobre 2024 les fournisseurs de prestations informatiques (et télécom s'agissant de la société U.) suivants ont tous été choisis de gré à gré par la FFBA pour un montant cumulé payé aux entreprises de 5 622 571 € TTC sans qu'aucun marché respectant les procédures imposées par le code de la commande publique n'ait été réalisé :

- société T.<sup>82</sup>. (développement et tierce maintenance applicative du portail associatif Passerelles puis Ticadi et du portail *Proxidon*) : 2 243 190 € ;
- société I.<sup>83</sup> (assistance à maîtrise d'ouvrage et tierce maintenance applicative Ticadi, audit des SI) : 630 810 € ;
- société S.<sup>84</sup> (développement et maintenance du portail logistique *VIF* pour la gestion des stocks des BA et Pacoba pour le passage des commandes des BA) : 1 189 374 € ;
- société U. (agrégateur télécom) : 990 564 € ;
- société E. (logiciel comptable) : 242 426 € ;
- société Ad. (opérateur internet fibre optique) : 148 757 € ;
- société Ec. (communication digitale) : 117 752 € ;
- société As. (portail associatif en ligne) : 59 694 €.

Selon la FFBA, les procédures de marché public n'ont pas été respectées pour les prestations informatiques ; instruction était donnée de se conformer au code de la commande publique seulement au pôle ressources en charge des achats de denrées alimentaires et produits d'hygiène. La FFBA précise à la Cour qu'à l'avenir tous les achats seront réalisés en respectant le code de la commande publique.

Un exemple détaillé illustre bien le peu d'attention portées aux règles de procédure élémentaires en matière d'achats aussi bien qu'à la négociation avisée des prix.

Le conseil d'administration de la FFBA des 13 et 14 décembre 2023 a validé l'acquisition par la FFBA pour 39 141 € TTC (juste en dessous du seuil de mise en concurrence obligatoire de 40 000 € HT selon le code de la commande publique) d'un logiciel éditant des reçus fiscaux Cerfa (logiciel dénommé *PWCerfa*) à la société H. Or cet achat (cession des droits) était issu d'une proposition effectuée par un bénévole de la FFBA qui était par ailleurs en même temps président de cette même société H, et qui avait œuvré bénévolement pour la FFBA préalablement sur le sujet de l'optimisation de la délivrance des reçus fiscaux Cerfa.

---

<sup>82</sup> Source FFBA : Paiements annuels à la société T. et nombre de factures : 2019 (20 145 €, trois factures) ; 2020 (214 974 €, 14 factures) ; 2021 (437 227 €, 39 factures) ; 2022 (512 964 €, 45 factures) ; 2023 (650 994 €, 48 factures) ; 2024 (605 800 €, 41 factures).

<sup>83</sup> Source FFBA : Paiements annuels à la société I. et nombre de factures : 2022 (35 100 €, cinq factures) ; 2023 (133 180 €, 12 factures) ; 2024 (462 330 €, sept factures).

<sup>84</sup> Source FFBA : Paiements annuels à la société S. et nombre de factures : 2019 (72 540 €, 13 factures) ; 2020 (186 231 €, 16 factures) ; 2021 (152 969 €, 21 factures) ; 2022 (223 579 €, 13 factures) ; 2023 (266 379 €, 14 factures) ; 2024 (287 674 €, 13 factures).

En outre, ce bénévole a signé le 10 septembre 2024 pour la FFBA un devis de 9 480 € TTC au profit de la société E. alors qu'il ne détenait aucune délégation de signature de la FFBA pour signer des devis au nom de la FFBA.

Le test sur six BA de ce progiciel éditeur de Cerfa de la société H a dû s'avérer probant car le conseil d'administration (CA) de la FFBA des 13 et 14 décembre 2023, sur proposition de son ancien trésorier de 2019 à juin 2024, a décidé que ce module serait intégré dans le logiciel comptable proposé par la société E. Le devis de 74 832 € TTC établi par la société E. et signé par l'ancien trésorier de la FFBA le 10 avril 2024 pour l'intégration du module PWCerfa (développé par la société H) n'a pas respecté le code de la commande publique ; en effet étant donné son montant supérieur au seuil de 40 000 € et inférieur au seuil de 221 000 €, il aurait fallu qu'il fasse au moins l'objet de la procédure de mise en concurrence prévue par le code de la commande publique (marché en procédure adaptée avec mise en concurrence).

En outre ce devis prévoit des prestations d'intégration (analyse, développements, tests de la brique PWCerfa initialement développée par la société H) par des salariés de la société E. facturés à la FFBA avec un taux journalier moyen (TJM) de 950 € HT (1 100 € HT pour le gestionnaire du projet) qui apparaît peu avantageux<sup>85</sup>.

Au surplus, le devis signé indique que la société E. facturera à la FFBA chaque année une redevance de 24 150 € HT uniquement pour l'utilisation de cette brique PWCerfa dans le logiciel de la société E., en plus de la redevance annuelle payée par la FFBA pour l'utilisation du logiciel comptable de la société E, alors que la FFBA aurait pu faire valoir que cette intégration dont elle avait porté le coût serait réutilisée par la société E avec ses autres clients.

Enfin, la Cour a pu constater (sur les factures détaillées de la société E. payées par la FFBA depuis 2021 pour un montant cumulé de 242 426 € TTC), que la société E facturait à la FFBA depuis 2021 toutes ses prestations à une exception près au taux journalier uniforme de 950 € HT (TJM), quel que soit le type de prestation réalisée, beaucoup plus cher que le parangonnage moyen existant en 2023 pour des prestations informatiques similaires : (+ 400 € pour analyse, développement, intégration, tests et qualité, formation, déploiement, spécifications et documents utilisateurs, ; + 227 € pour des prestations de consultant, expertise) ; et sans qu'il soit précisé si les salariés de la société E. qui intervenaient avaient un profil junior, expérimenté ou senior.

## **IV - Une organisation de l'ensemble des achats à revoir**

L'organisation de la FFBA pour l'ensemble de ses achats devrait être réformée pour plus d'efficacité économique et afin de la mettre en conformité avec les obligations du code de la commande publique qui s'imposent à elle.

---

<sup>85</sup> Ce TJM est en effet 7 % plus élevé (+ 400 € HT) que la moyenne des TJM du benchmark BRAPI 2023 (Benchmark des Responsables Achats de Prestations Intellectuelles) pour les développeurs-concepteurs-intégrateurs-testeurs informatiques qui s'établit à 550 € (moyenne de 494 € jour homme - j /H - pour un junior, 567 € j /H pour un expérimenté et 588 € j/H pour un senior) et 24 % plus élevé (+ 227 € HT) que la moyenne du benchmark BRAPI 2023 pour les profils consultants et expertise structure dont le TJM est de 723 € (moyenne des TJM junior, expérimenté et senior).

## A - Des montants d'achats en forte progression

Les achats de denrées alimentaires ont dépassé leur volume de 2020, au cœur de la pandémie de la « covid- 19 » qui a conduit la FFBA à porter en direct des achats de denrées à hauteur de plus de 10 M€ (alors que jusqu'à la crise de la « covid 19 » les approvisionnements en denrées alimentaires provenaient exclusivement de FranceAgriMer, cf. *supra*).

**Tableau n° 18 : achats de marchandises (denrées alimentaires et produits d'hygiène)**

Année	Montant (en €)	évolution N/ N-1
2019	0	
2020	10 355 477	
2021	8 676 098	-16,22 %
2022	4 741 835	- 45,35 %
2023	10 708 759	125,84 %

Source : FFBA comptes de résultats

Les autres achats et charges externes sont eux aussi en progression forte et constante. Cette progression impose une attention plus soutenue à l'ensemble de la chaîne d'achat.

**Tableau n° 19 : autres achats et charges externes**

Année	Montant (en €)	évolution N/ N-1	Évolution 2019 à 2023	TEAM*
2019	1 292 933			
2020	1 819 795	40,75 %		
2021	2 031 940	11,66 %		
2022	2 883 390	41,90 %		
2023	3 052 649	5,87 %	136,10 %	23,96 %

Source : FFBA comptes de résultats

Note : \*TEAM = taux d'évolution annuel moyen

## B - Une organisation de la fonction achat à professionnaliser

S'agissant des achats de denrées alimentaires et de produits d'hygiène, la FFBA a recruté une acheteuse (salariée) expérimentée en marchés publics. Sur les 15 plus importants marchés publics de denrées et produits d'hygiène passés par la FFBA entre 2019 et 2023, la Cour a pu vérifier par sondage réalisé sur quatre marchés que ces derniers ont bien été réalisés avec une procédure qui respecte les obligations du code de la commande publique et ses grands principes (liberté d'accès, transparence des procédures, égalité de traitement des candidats).

S'agissant des achats de prestations informatiques et télécom, la FFBA ne peut plus continuer à acheter sans respecter le code de la commande publique. Elle devrait pour ce faire disposer de compétences adéquates et spécialisées sur ce segment d'achats<sup>86</sup>.

S'agissant des autres besoins d'achats (autres que les denrées alimentaires, les produits d'hygiène et les prestations informatiques et télécom), la FFBA a mis en place sur son site intranet une rubrique à destination de la FFBA et des BA intitulée « Achats d'équipements et services ». Deux bénévoles expérimentés en achats (ex directeurs achats) « référencent » des fournisseurs potentiels pour 23 familles d'achats différentes dont les objets majeurs sont fournitures, mobiliers de bureaux, véhicules, équipements froid, équipements entrepôts, équipements salle de tri / atelier de transformations, énergie et carburants, services hôteliers, sécurité et contrôle bâtementaire et recommandent aux BA de recourir à eux.

Or, il n'est pas précisé aux BA que le référencement de ces entreprises par la FFBA (entreprises présentées comme fournisseurs / partenaires), n'est pas issu d'une mise en concurrence respectant le code de la commande publique mais qu'il s'agit en fait d'une simple opération de sourcing (recherche, veille et identification d'entreprises pouvant potentiellement répondre aux besoins achats des BA) ; certains éléments peuvent même laisser penser aux BA le contraire. Dès lors, les BA qui sont pouvoir adjudicateur au regard de la répartition des leurs financements, se mettraient en risque de non-respect du code de la commande publique en les choisissant directement<sup>87</sup>.

Ainsi, en cumulé sur la période 2019 à 2023 les BA ont réalisé des achats pour six millions d'euros par simples bons de commandes directs aux entreprises référencées par le service « Achats d'équipements et services » de la fédération, se plaçant potentiellement, pour certaines d'entre elles, en situation de manquement au respect du code de la commande publique.

Depuis 2020 la FFBA est consciente de certains risques liés au non-respect du code de la commande publique en tant que pouvoir adjudicateur. Elle a en effet contractualisé avec un

---

<sup>86</sup> Par exemple, un salarié qui travaillerait en binôme avec le directeur des services informatiques pour formaliser ensemble les besoins du portail associatif et des autres portails pour la logistique, le stockage et la collecte des denrées, rédiger des cahiers des charges avec des spécifications techniques et fonctionnelles claires et demander des prestations forfaitaires de développement et de maintenance applicative (plutôt que du paiement sur devis et factures successifs à la demande au fil de besoins mal anticipés), en prévoyant des clauses de propriété intellectuelle adéquates.

<sup>87</sup> Les éléments ambigus écrits dans les lettres d'informations achats diffusées périodiquement aux BA (lettres par ailleurs très synthétiques et claires quant à leur présentation) sont :

- le fait que soit la directrice fédérale, soit l'un des deux acheteurs bénévoles du service, cosigne avec le responsable de l'entreprise référencée des documents qui ont ainsi l'apparence de documents contractuels engageant la FFBA (notamment des bordereaux de prix unitaires ou des taux de remise forfaitaires selon les volumes d'achats) ;
- les termes très incitatifs voire directifs employés sur certaines fiches de présentation des prestations des entreprises référencées comme « *N'oubliez pas de résilier vos contrats actuels pour pouvoir démarrer avec l'entreprise référencée par la FFBA* » ou « *Si vous ne souhaitez pas être contacté par notre courtier référencé, signalez-le-nous* » ou encore « *Il faut donc résilier vite vos contrats, quand c'est possible (pour pouvoir utiliser le fournisseur référencé par la FFBA)* ».
- la dénomination de l'accord signé avec l'entreprise référencée peut laisser croire qu'il est issu d'un choix effectué après avoir réalisé un vrai marché public puisqu'il est souvent question de « fournisseur de la FFBA » (et pas simplement d'une entreprise identifiée à la suite d'un sourcing) avec qui a été signé un « marché » ou un « accord-cadre » ou une « convention cadre ».



consultant en achat public (prestataire externe) qui intervient à sa demande sur certains de ses marchés publics de denrées alimentaires principalement pour relire les cahiers des charges avant publication ou pour assister l'acheteuse de denrées. En complément, ce consultant achat est aussi chargé de former les BA (Présidents de BA en une demi-journée, acheteurs dans les BA sur deux jours) à la connaissance des risques (administratif, opérationnel, pénal) qu'ils encourent à ne pas appliquer le code de la commande publique<sup>88</sup>.

En définitive, compte tenu des volumes d'achats de plus en plus significatifs de la FFBA et des BA et des risques encourus, la FFBA doit réformer et professionnaliser son organisation en matière d'achat et celle du réseau des BA en se dotant des compétences nécessaires, et le cas échéant en centralisant davantage cette fonction au niveau de la fédération.

Cette réforme pourrait se faire de différentes manières, par exemple :

- créer une direction des achats de la FFBA avec à sa tête un directeur achat salarié qui pourrait piloter quelques salariés professionnels de l'achat public au sein de la FFBA pour couvrir toutes les familles d'achats auxquelles a recours la FFBA, et qui aurait une autorité fonctionnelle (et non pas hiérarchique en raison de l'autonomie juridique des BA vis-à-vis de la FFBA) sur un réseau de quelques acheteurs professionnels (au moins un acheteur professionnel dans chaque région qui achèterait pour toutes les BA départementales de la région) chargés de réaliser des groupements de commandes par familles d'achats (en regroupant autant que possible les besoins d'achats similaires des BA départementales), permettant aux BA de se concentrer sur leur cœur de mission.
- alternativement, professionnaliser la fonction achat globale de la FFBA en faisant porter tous les achats de la FFBA et des BA par une centrale d'achat du réseau des BA à créer qui répondrait aux besoins d'achats de la FFBA et des BA exprimés sous la forme de passation de bons de commandes sur les fournisseurs officiels du réseau des BA choisis par les acheteurs professionnels de la centrale, (lesquels auraient préalablement mis en concurrence les entreprises en respectant le code de la commande publique).

---

<sup>88</sup> Étonnamment, ni les Présidents successifs de la FFBA, ni la directrice fédérale n'ont demandé à suivre au moins la formation en une demi-journée de sensibilisation aux enjeux du respect du code de la commande publique (comme la suivent progressivement tous les présidents de BA).

---

### **CONCLUSION ET RECOMMANDATION**

---

*La FFBA étant pouvoir adjudicateur, elle doit respecter le code de la commande publique non seulement pour les achats de denrées alimentaires et produits d'hygiène comme c'est le cas aujourd'hui mais pour tous ses achats, notamment pour les prestations informatiques (pour lesquels les prestataires retenus ont été systématiquement choisis de gré-à-gré sans mise en concurrence).*

*Les délégations de signature aux acteurs de la chaîne achat sont quasiment inexistantes ; en outre la plupart des contrats, devis et factures que la Cour a pu consulter ne sont signés que par les prestataires informatiques et pas par la FFBA, et parfois non datés.*

*La FFBA doit donc faire valider sans délai par son conseil d'administration des délégations de signature détaillées, précises et claires.*

*Enfin, pour sécuriser juridiquement ses achats et les rendre économiquement les plus performants possibles, elle doit professionnaliser sa fonction achat en se dotant des compétences nécessaires et le cas échéant en réformant et recentralisant cette fonction*

*La Cour formule à la FFBA la recommandation suivante :*

- 6. Établir Formaliser sans délai et avec rigueur toutes les délégations de signature, notamment en matière d'achat et réformer l'organisation de l'ensemble des achats.*
-

## Liste des abréviations

ARUP .....	Association reconnue d'utilité publique
BA .....	Banque alimentaire
BOAMP	Bulletin Officiel des annonces de marchés publics
CCI .....	Comité de contrôle interne
CER .....	Compte d'emploi annuel des ressources collectées auprès du public
CNES .....	Crédit national aux épiceries sociales
CPO .....	Convention pluriannuelle d'objectifs
CROD .....	Compte de résultat par origine et destination
CVN .....	Contribution volontaire en nature
DA .....	Directeur des achats
DAF .....	Directeur administratif et financier
DGCS .....	Direction générale de la cohésion sociale
DPO .....	Délégué à la protection des données
DRH .....	Directeur des ressources humaines
DSI .....	Directeur des systèmes d'information
ESOPE .....	Épiceries sociales pour les étudiants
FEAD .....	Fonds européen d'aide aux plus démunis
FFBA .....	Fédération Française des Banques Alimentaires
FSE + .....	Fonds social européen +
GMS .....	Grandes et moyennes surfaces
GP .....	Générosité du public
JOUE .....	Journal officiel de l'Union Européenne
PMMT .....	programme Mieux Manger Pour Tous
RGPD .....	Règlement général de protection des données
RHYSA .....	Responsables hygiène et sécurité des aliments
RUP .....	Reconnaissance d'utilité publique



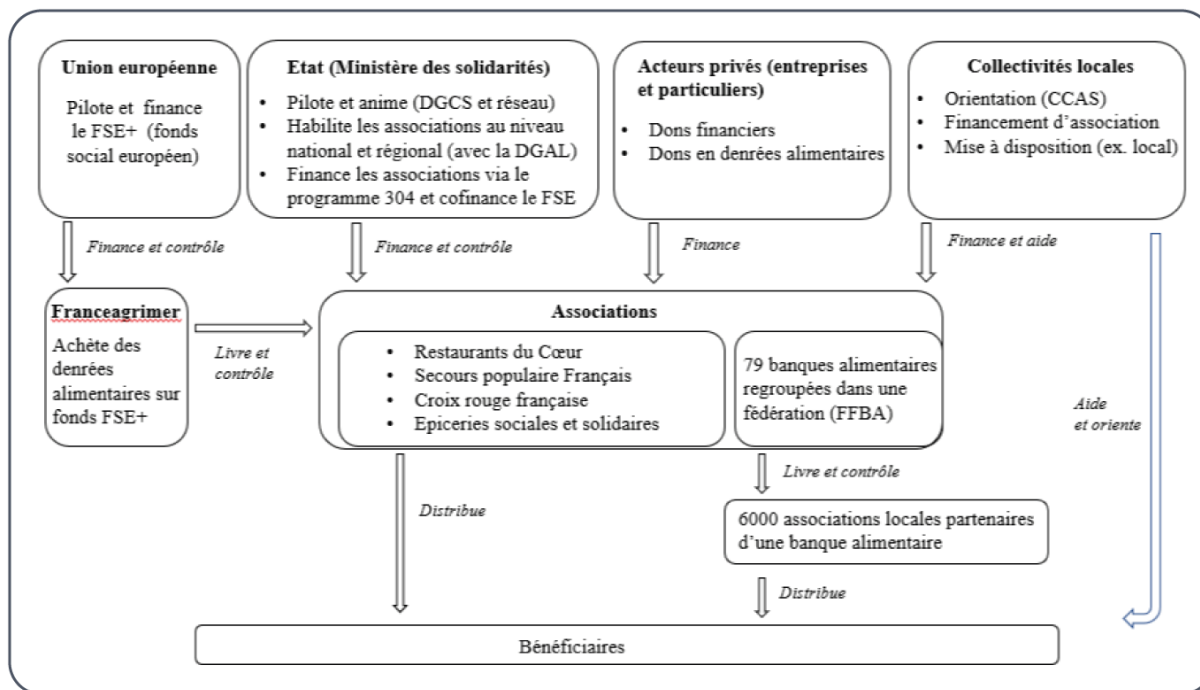
## Annexes

Annexe n° 1 : repères historiques .....	86
Annexe n° 2 : schéma des acteurs de l'aide alimentaire en France.....	87
Annexe n° 3 : collecte nationale des Banques Alimentaires de novembre 2021 .....	88
Annexe n° 4 : collecte nationale des Banques Alimentaires de novembre 2024 .....	89
Annexe n° 5 : comptes d'emploi annuel des ressources collectées auprès du public .....	92
Annexe n° 6 : évolution des ressources liées à la générosité du public et des contributions volontaires en nature.....	95
Annexe n° 7 : charte des Banques Alimentaires .....	96

## **Annexe n° 1 : repères historiques**


- 13 mars 1984 : publication dans « La Croix » de l'article intitulé "J'ai faim", rédigé par Sœur Cécile Bigo.
- 1984 : création de la Banque Alimentaire de Paris Île-de-France sous l'impulsion de Bernard Dandrel
- 1986 : création de la Fédération européenne des Banques Alimentaires (FEBA)
- 1987 : mise en place du Programme Européen d'Aide aux Plus Démunis
- Fin 1987 : 39 Banques Alimentaires en activité
- 2003 : modernisation des statuts de la fédération qui étendent les missions de la FFBA à l'animation du réseau et fonde son organisation territoriale
- 2016 : vote de la loi dite « Garot » sur la lutte contre le gaspillage alimentaire, intégrant une convention de dons entre la grande distribution et les associations
- 2018 : 79 Banques Alimentaires et 29 antennes en France
- 2020 : les banques alimentaires élargissent leurs sources d'approvisionnement aux dons financiers des particuliers
- 2023 : reconnaissance d'utilité publique
- 2024 : 40 ans du réseau des Banques Alimentaires

## Annexe n° 2 : schéma des acteurs de l'aide alimentaire en France



Source : Cour des comptes

## Annexe n° 3 : collecte nationale des Banques Alimentaires de novembre 2021



### La Collecte Nationale est lancée !

Dès aujourd'hui, 130 000 bénévoles "Gilets Orange", sont mobilisés sur tout le territoire, présents en sortie de caisse des magasins pour collecter les dons auprès des particuliers jusqu'au dimanche 28 novembre. Ce grand rendez-vous solidaire permet de réunir 11% des produits distribués. Cette collecte complète et diversifie les denrées que nous apportons tout au long de l'année aux personnes accueillies.


Ces derniers mois nous répondons à une augmentation de 11,89% de bénéficiaires, par rapport à 2020.

Comment participer ?

- Faire un don de produits en magasin auprès d'un Gilet Orange
- Participer en ligne sur [monpaniersolidaire.org](https://monpaniersolidaire.org)


Plus nous serons nombreux à agir, plus la portée de la collecte sera grande, diffusons sans modération !

Merci à vous




Participez en ligne à la Collecte Nationale !

[Je participe >](#)



Collecte Nationale les 26, 27 & 28 novembre  
[En savoir plus >>](#)



Fédération Française des Banques Alimentaires  
Tour CIT - 3 rue de l'arrivée, 75015, Paris

Vous êtes destinataires des emails d'information "Agir-ensemble" avec les Banques Alimentaires.  
Si vous le souhaitez vous pouvez [vous désinscrire](#)

Source : site internet FFBA



## Annexe n° 4 : collecte nationale des Banques Alimentaires de novembre 2024



**Banques Alimentaires** Je fais un don →

Mon panier Solidaire pour les Banques Alimentaires

**CE WEEK-END,  
SOYEZ TOUS ACTEURS DE L'AIDE ALIMENTAIRE !**

**Du 22 au 24 novembre 2024**, nos 118 000 bénévoles mobilisés se tiendront prêts, en magasin partout en France et en Outre-mer, pour recueillir vos dons alimentaires et d'hygiène à l'occasion de la Collecte Nationale.

Chaque don compte. **Pour agir 2 possibilités :**



**Les 22, 23 et 24 novembre :**

Allez à la rencontre des gilets orange en magasin et faites un don de produits alimentaires et d'hygiène. Vitale, **la Collecte Nationale représente 10% de nos approvisionnements annuels.**



### Je participe en ligne :

Dès maintenant vous pouvez faire un don en quelques clics sur [Mon Panier Solidaire](#). Cette collecte financière permet d'apporter une aide alimentaire variée, équilibrée et locale, répondant aux besoins spécifiques des **79 Banques Alimentaires de notre réseau.**

Car, face à l'inflation persistante, **les personnes les plus fragiles ont plus que jamais besoin de notre soutien à tous.**

*Un grand merci !*

Je fais un don →



**Avec un don de 40 €,**  
**soit 10 € après déduction**  
**fiscale,** vous offrez des fruits et  
des légumes frais pour une famille  
pendant 5 jours.

[Je fais un don ➔](#)

*« L'année 2023 a été marquée par l'inflation avec une augmentation de 20 % du recours à l'aide alimentaire et des profils de plus en plus diversifiés. Plus que jamais, ensemble, soyons tous acteurs de l'aide alimentaire ! »*

**Jean Cottave**, président des Banques Alimentaires



Source : Fédération Française des Banques Alimentaires

## Annexe n° 5 : comptes d'emploi annuel des ressources collectées auprès du public

**Tableau n° 20 : emplois par destination de 2019 à 2023**

<i>EMPLOIS PAR DESTINATION</i>	<b>2019</b>	<b>2020</b>	<b>2021</b>	<b>2022</b>	<b>2023</b>
<i>EMPLOIS DE L'EXERCICE</i>					
<i>1 – Missions sociales</i>					
<i>1.1 Réalisées en France</i>					
- Actions réalisées par l'organisme	261 308	6 684 206	3 909 102	7 507 038	8 732 619
- Versements à un organisme central ou d'autres organismes agissant en France					
<i>1.2 Réalisées à l'étranger</i>					
- Actions réalisées par l'organisme					
- Versements à un organisme central ou d'autres organismes agissant à l'étranger					
<i>2 – Frais de recherche de fonds</i>					
<i>2.1 Frais d'appel à la générosité du public</i>	7 112	55 396	41 423	18 324	13 983
<i>2.2 Frais de recherche d'autres ressources</i>	-	57 136	41 880	-	-
<i>3 – Frais de fonctionnement</i>	22 542	529 490	396 994	-	-
<i>Total des emplois</i>	290 962	7 326 228	4 389 399	7 525 362	8 746 602
<i>4 - Dotations aux provisions et dépréciations</i>					
<i>5 - Reports en fonds dédiés de l'exercice</i>			-	1 412 430	2 922 499
<i>Excédent de la générosité du public de l'exercice</i>			-	-	-
<i>Total</i>	290 962	7 326 228	4 389 399	8 937 792	11 669 101

Sources : comptes d'emploi annuel des ressources collectées auprès du public de la FFBA

**Tableau n° 21 : ressources par origine de 2019 à 2023**

<i>En €</i>	<b>2019</b>	<b>2020</b>	<b>2021</b>	<b>2022</b>	<b>2023</b>
<i>RESSOURCES DE L'EXERCICE</i>					
<i>1 – Ressources liées à la générosité du public</i>					
<i>1.1 Cotisations sans contrepartie</i>					
<i>1.2 Dons, legs et mécénats</i>					
- Dons manuels	290 962	2 611 025	1 898 892	2 915 425	2 339 626
- Legs, donations et assurances-vie					
- Mécénat		4 715 203	2 490 506	4 810 435	6 919 821
<i>1.3 Autres ressources liées à la générosité du public</i>					
<b>TOTAL DES RESSOURCES</b>	<b>290 962</b>	<b>7 326 228</b>	<b>4 389 398</b>	<b>7 725 860</b>	<b>9 259 447</b>
<i>2 -Reprises sur provisions et dépréciations</i>					
<i>3 - Utilisations des fonds dédiés antérieurs</i>				1 211 932	2 409 654
<i>Déficit de la générosité du public de l'exercice</i>					
<b>Total</b>	<b>290 962</b>	<b>7 326 228</b>	<b>4 389 398</b>	<b>8 937 792</b>	<b>11 669 101</b>
<i>Ressources reportées liées à la générosité du public en début d'exercice (hors fonds dédiés)</i>					
<i>(+) Excédent ou (-) insuffisance de la générosité du public</i>					
<i>(-) Investissements ou (+) désinvestissements nets liés à la générosité du public de l'exercice</i>					
<i>Ressources reportées liées à la générosité du public en fin d'exercice (hors fonds dédiés)</i>					

Sources : comptes d'emploi annuel des ressources collectées auprès du public de la FFBA

**Tableau n° 22 : contributions volontaire en nature de 2019 à 2023**

<i>En €</i>	<b>2019</b>	<b>2020</b>	<b>2021</b>	<b>2022</b>	<b>2023</b>
<b>EMPLOIS DE L'EXERCICE</b>					
<i>1 – Contributions volontaires aux missions sociales</i>					
<i>Réalisées en France</i>	3 794 432	12 665 532	5 521 233	13 647 147	11 222 683
<i>Réalisées à l'étranger</i>					
<i>2 – Contributions volontaires à la recherche de fonds</i>	21 635	368 400	158 927	13 492	23 311
<i>3 – Contributions volontaires au fonctionnement</i>	22 959	460 500	206 016	67 459	116 555
<i>Total</i>	3 839 026	13 494 432	5 886 176	13 728 098	11 362 549
<b>RESSOURCES DE L'EXERCICE</b>					
<i>1 – Contributions volontaires liées à la générosité du public</i>					
<i>Bénévolat</i>	993 322	951 416	1 207 943	1 349 170	2 331 093
<i>Prestations en nature</i>	429 228	890 585	600 988	1 742 196	2 518 657
<i>Dons en nature</i>	2 416 476	11 652 432	4 077 245	10 636 731	6 512 799
<b>TOTAL</b>	<b>3 839 026</b>	<b>13 494 433</b>	<b>5 886 176</b>	<b>13 728 097</b>	<b>11 362 549</b>

Sources : comptes d'emploi annuel des ressources collectées auprès du public de la FFBA

## Annexe n° 6 : évolution des ressources liées à la générosité du public et des contributions volontaires en nature

<i>En €</i>	<b>2019</b>	<b>2020</b>	<b>2021</b>	<b>2022</b>	<b>2023</b>	<b>2019 - 2023</b>
<i>Ressources liées à la générosité du public (A)</i>	1 692 764	7 326 228	4 389 398	7 725 860	9 259 447	447 %
<i>Dons manuels</i>	290 962	2 611 025	1 898 892	2 915 425	2 339 626	704 %
<i>Legs, donations et assurances-vie</i>						
<i>Mécénat</i>	1 401 802	4 715 203	2 490 506	4 810 435	6 919 821	394 %
<i>Évaluation des contributions volontaires en nature (B)</i>	3 839 026	13 494 433	5 886 176	13 728 097	11 362 549	196 %
<i>Bénévolat</i>	993 322	951 416	1 207 943	1 349 170	2 331 093	135 %
<i>Prestations en nature</i>	429 228	890 585	600 988	1 742 196	2 518 657	487 %
<i>Dons en nature</i>	2 416 476	11 652 432	4 077 245	10 636 731	6 512 799	170 %
<i>Total (A)+(B)</i>	5 531 790	20 820 661	10 275 574	21 453 957	20 621 996	273 %
<i>Part des contributions volontaires en nature</i>	69 %	65 %	57 %	64 %	55 %	- 14 points

*Le mécénat comptabilisé en 2019 en « autres fonds privés » est mentionné dans les ressources liées à la générosité du public pour comparabilité entre les exercices.*

*Source : Cour des comptes d'après comptes annuels*

## Annexe n° 7 : charte des Banques Alimentaires



# CHARTRE DES BANQUES ALIMENTAIRES

Le fonctionnement des Banques Alimentaires françaises repose essentiellement sur les valeurs de don et de partage, conformément à la Charte des Banques Alimentaires européennes.

Les principaux objectifs des Banques Alimentaires sont :

- > de lutter simultanément contre la précarité alimentaire et le gaspillage alimentaire,
- > d'utiliser l'aide alimentaire comme créatrice de lien social
- > de participer à l'amélioration de l'alimentation distribuée
- > de s'adapter constamment à l'évolution des besoins de nos partenaires, de la société et des personnes en situation de précarité, en respectant les grands objectifs de développement durable (ODD).

Actrices de l'Economie Sociale et Solidaire, les Banques Alimentaires sont engagées, sans a priori idéologique, culturel ou cultuel, dans une démarche de solidarité au service de toutes les personnes démunies, sans discrimination, avec les associations, épiceries sociales et organismes sociaux partenaires. Réparties sur l'ensemble du territoire, elles fonctionnent toute l'année, en réseau, regroupées au sein de la Fédération Française des Banques Alimentaires (FFBA).

## 01. Les ressources alimentaires et non-alimentaires

L'approvisionnement des Banques Alimentaires est assuré dans le strict respect des règles d'hygiène et de sécurité des aliments par :

- > des surplus ou dons agricoles,
- > des excédents de production ou dons de l'industrie agro-alimentaire
- > des surplus ou dons de la grande distribution
- > des surplus ou dons issus de la restauration hors domicile (RHD)
- > des produits valorisés par des ateliers de reconditionnement et de transformation
- > des dons en nature recueillis auprès du grand public dans le cadre de la Collecte Nationale des Banques Alimentaires ou d'autres collectes spécifiques
- > des programmes d'aide alimentaire nationaux, européens ou internationaux
- > des produits achetés avec des dons privés ou des subventions publiques.

Les apports gratuits (dons, surplus, excédents...) doivent constituer plus de la moitié des produits distribués par les Banques Alimentaires.

Les Banques Alimentaires distribuent également, selon les territoires, des produits non-alimentaires.

## 02. La distribution

## 03. Les principes de fonctionnement

Les Banques Alimentaires privilégient les principes de fraternité et de générosité. Leur objectif est aussi de sensibiliser le grand public à la solidarité alimentaire et à la lutte contre le gaspillage alimentaire.

Les Banques Alimentaires fonctionnent grâce à l'engagement de bénévoles et de salariés. Elles contribuent également à l'insertion sociale et professionnelle (chantiers d'insertion, contrats de professionnalisation, contrats aidés, service civique, travail d'intérêt général...).

Leur financement est notamment assuré par :

- > les dons de matériel et d'équipement,
- > la mise à disposition de biens matériels
- > la participation ou cotisation de solidarité des associations partenaires
- > les dons privés et subventions publiques
- > le mécénat de compétences.

Cette Charte respecte l'autonomie juridique de chaque Banque Alimentaire. Elle est le socle d'engagements garantissant le principe de mutualisation, la solidarité entre Banques Alimentaires, l'homogénéité du réseau et l'interdépendance entre la FFBA et les Banques Alimentaires.

Elle constitue l'engagement formel de chaque Banque Alimentaire à respecter ces principes.

La signature formelle de la Charte est requise par chaque membre effectif ou associé, actuel ou futur.



Les Banques Alimentaires organisent les distributions de produits à leur réseau de partenaires (associations, épiceries sociales, Centres Communaux d'Action Sociale...) ou directement aux bénéficiaires finaux selon les besoins territoriaux. Les Banques Alimentaires contribuent pour tout ou partie aux besoins d'approvisionnement alimentaires et non-alimentaires des partenaires.

Une convention de partenariat est signée entre chaque Banque Alimentaire et ses partenaires. Elle définit les engagements des deux parties et garantit, entre autres, le respect des mesures d'hygiène et de sécurité des aliments collectés et distribués.

Les Banques Alimentaires développent ou soutiennent la mise en place d'actions d'accompagnement complémentaires à la distribution : ateliers-cuisine, prévention santé..

Claude Baland Président,  
Fédération Française  
des Banques Alimentaires

Nom : Constant REIBEL  
Banque Alimentaire : du Bas-Rhin

Date : 04/08/2021

Tampon, signature :



**BANQUE ALIMENTAIRE DU BAS-RHIN**

9, rue de l'Industrie

67400 Illkirch-Graffenstaden

Tél : 03 88 40 30 40

ba670@banquealimentaire.org

<https://ba67.banquealimentaire.org>

Fédération Française des Banques Alimentaires - [www.banquealimentaire.org](http://www.banquealimentaire.org) Tél : 01 49 08 04 70 (version 1.0)