

A S S E M B L É E N A T I O N A L E

X I V ^e L É G I S L A T U R E

Compte rendu

Commission des affaires économiques

– Examen de la proposition de loi, adoptée par le Sénat, relative aux missions de l'Établissement national des produits agricoles et de la pêche maritime (n° 1416) (*Mme Clotilde Valter, rapporteure*)..... 2

Mercredi
23 octobre 2013
Séance de 10 heures

Compte rendu n° 12

SESSION ORDINAIRE DE 2013-2014

Présidence
de M. François Brottes
Président



La commission a examiné la **proposition de loi, adoptée par le Sénat, relative aux missions de l'Établissement national des produits agricoles et de la pêche maritime (n° 1416) sur le rapport de Mme Clotilde Valter.**

M. le président François Brottes. La proposition de loi relative aux missions de l'Établissement national des produits agricoles et de la pêche maritime, que nous allons examiner, a été adoptée à l'unanimité au Sénat.

Mme Clotilde Valter, rapporteure. Ainsi que vous l'avez rappelé, monsieur le président, c'est à l'unanimité que cette proposition de loi de deux articles a été adoptée par le Sénat le 9 octobre dernier. Ce texte vise à créer la base juridique nécessaire pour permettre à FranceAgriMer, d'une part, de reprendre la gestion du futur Fonds européen d'aide aux plus démunis (FEAD) appelé à se substituer à l'actuel Programme européen d'aide aux plus démunis (PEAD) à compter du début de l'année 2014, d'autre part, d'assurer la gestion administrative et financière de la représentation de la France lors de la prochaine exposition universelle de Milan en 2015, intitulée « Nourrir la planète, énergie pour la vie ».

C'est dans la continuité de sa fonction actuelle d'organisme intermédiaire de gestion du PEAD que FranceAgriMer assurera la gestion du futur FEAD.

Créé en 1987, le PEAD a vu son fonctionnement évoluer : initialement chargé de gérer les stocks d'intervention de l'Union européenne, il s'est ensuite vu confier la mission d'effectuer des achats de denrées sur le marché. En 2010, 18 millions de personnes ont ainsi pu bénéficier de son soutien dans toute l'Europe, pour un montant global de 500 millions d'euros. Dix-neuf des vingt-sept États-membres participent au financement de ce programme, en complément de la contribution financière des fonds européens. En 2012, l'aide européenne à la France fut de 70 millions d'euros.

En tant que gestionnaire de ce programme, FranceAgriMer, organise des appels d'offre et achemine l'aide auprès de quatre associations caritatives françaises attributaires de ces denrées : la Fédération française des banques alimentaires, les Restos du cœur, le Secours populaire français et la Croix rouge – qui seront prochainement rejointes par trois associations supplémentaires.

Cette politique a été remise en cause par plusieurs États membres ayant constitué une minorité de blocage. Puis, dans un arrêt rendu en 2011, le Tribunal de l'Union européenne a remis en question l'évolution des missions du PEAD, et notamment le fait que sa mission d'achat de denrées sur le marché ait pris le pas sur celle d'attribution des stocks d'intervention de l'Union. Lors de l'exercice budgétaire 2012, la proposition initiale d'une forte diminution du montant des aides attribuées aux États membres – passé de 500 à 113 millions d'euros pour l'ensemble de l'Union européenne – a suscité une vive émotion.

La France a alors mené une action politique vigoureuse et obtenu la prorogation du dispositif jusqu'au 31 décembre 2013. Lors du Conseil européen du 8 février 2013, un dispositif nouveau a été institué et le niveau des fonds à distribuer a pu être maintenu à hauteur de 2,5 milliards d'euros sur la période budgétaire concernée. Le Président de la République et le Gouvernement français ont en outre obtenu l'apport d'un milliard d'euros supplémentaires, ce qui porte le montant des aides à 3,5 milliards. Ainsi la France continuera-t-elle à percevoir environ 70 millions d'euros d'aides par an.

Dans le même temps, le Programme européen d'aide aux plus démunis va être remplacé par un fonds : on sort ainsi de la politique agricole commune (PAC) pour passer sur le dispositif de cohésion. Le périmètre d'action est élargi à la fourniture de produits de première nécessité et le dispositif financier est différent puisque désormais, pour obtenir des fonds, chaque État doit d'abord établir un programme de dépenses, avancer les fonds pour ensuite se les faire rembourser sur facture. Au niveau interne, c'est la Direction générale de la cohésion sociale du ministère des affaires sociales et de la santé qui jouera le rôle d'autorité de gestion de ces fonds auprès de la Commission européenne.

Il convient donc de modifier les statuts de FranceAgriMer – établissement public obéissant au principe de spécialité – pour les faire correspondre à sa nouvelle mission. C'est l'objet du premier article de la présente proposition de loi.

Quant à l'article 2, il vise à faire en sorte que la France dispose d'un Pavillon destiné à accueillir le public à l'Exposition universelle de Milan – comme c'est le cas à chaque exposition universelle –, sachant que 10 millions de personnes ont été accueillies au Pavillon français de Shanghai. Cette exposition, qui aura lieu du 1^{er} mai au 31 octobre 2015, aura pour thèmes l'agriculture et l'agroalimentaire, ce qui nous permettra de mettre en valeur notre production agricole et agroalimentaire nationale et notre gastronomie. Désigné par décret en avril dernier, notre commissaire d'exposition sera Alain Berger, qui fut délégué interministériel chargé de l'agro-alimentaire puis déchargé de cette fonction afin d'assurer pleinement cette nouvelle mission. FranceAgriMer aura pour tâche d'assurer la gestion administrative et financière de cette opération, dans le prolongement de ses missions actuelles.

Dans ce contexte, l'article 2 de la présente proposition de loi vise donc à sécuriser juridiquement le marché de conception et de réalisation du Pavillon français. En effet, les textes en vigueur imposent un principe de séparation des marchés entre ce qui relève de la maîtrise d'œuvre et les opérations de travaux. La loi relative à la maîtrise d'ouvrage publique et le code des marchés publics permettent déjà de déroger à ce principe dans certaines circonstances, lorsqu'il semble nécessaire de lier étroitement la conception et la réalisation d'un projet, notamment lorsqu'il y a des contraintes en termes d'efficacité énergétique ou de développement durable. En l'espèce, le cahier des charges établi par l'Italie impose de fortes contraintes en termes de développement durable – le Pavillon devra notamment être démontable.

L'objectif est d'éviter qu'un recours, de par son caractère suspensif, n'ait pour effet de retarder notre procédure de marché public – sachant qu'il nous faudra être en mesure de présenter notre projet pour validation en juin 2014, pour une livraison du Pavillon au 1^{er} janvier 2015. Je précise que, lors des jeux olympiques d'Albertville en 1992, nous avons déjà utilisé cette procédure de marché conjuguant conception et réalisation.

Enfin, les crédits dégagés pour l'exposition universelle s'élèvent à 20 millions d'euros, répartis sur plusieurs ministères – 7,5 millions d'euros pour le ministère de l'agriculture, de l'agroalimentaire et de la forêt et 2,5 millions pour chacun des ministères suivants : affaires étrangères ; enseignement supérieur et recherche ; affaires sociales et santé ; écologie, développement durable et énergie ; économie et finances.

M. Antoine Herth. L'article 1^{er} de cette proposition de loi, qui vise à assurer la continuité de l'action de l'État français dans le domaine de l'aide alimentaire, fait consensus parmi nous. En Allemagne, cette question a suscité des débats que nous avons eu du mal à

comprendre. Les Allemands, pour lesquels un sou est un sou, étaient opposés au principe du financement de l'aide alimentaire européenne par des fonds de la PAC. Bruno Le Maire, lorsqu'il était ministre, a dû se battre pour assurer le maintien d'une aide alimentaire européenne – une revendication qui s'est concrétisée avec l'arrivée de Stéphane Le Foll. Nous ne pouvons que nous féliciter de cette évolution et il est fort logique que la France adapte son droit pour se mettre en conformité avec les modalités de l'accord européen.

L'article 2, en revanche, pose problème dans la mesure où il s'agit d'introduire dans la loi une disposition qui relève du décret, et cela afin de garantir la sécurité juridique du marché de conception-réalisation du Pavillon français. Votre majorité, ou la suivante, sera bien obligée de supprimer une telle disposition le jour où elle toilettera les textes de loi. J'aurais pour ma part préféré que la loi s'en tienne au principe et que les modalités d'application soient précisées par voie réglementaire. Ne risque-t-on pas de créer un précédent en utilisant l'outil législatif au motif que le Gouvernement craint des recours ?

Cela étant dit, si cet article nous pose problème sur la forme, nous sommes néanmoins ravis que la France soit présente à Milan – et à plus forte raison sur le thème de l'agroalimentaire. En effet, bien que le modèle agroalimentaire français soit désormais reconnu par les instances internationales, il reste contesté et mal compris en Europe du Nord et dans la plupart des recoins de notre planète. Il importe donc d'en promouvoir l'originalité, à la fois du point de vue alimentaire et du point de vue culturel.

M. Hervé Pellois. Je suppose que FranceAgriMer assurera également la gestion du Programme national d'aide alimentaire. Cela s'inscrit en effet dans le prolongement de ses pratiques antérieures – à cela près que désormais, ces aides ne sont plus restreintes à l'apport de denrées alimentaires mais s'étendent à d'autres biens de consommation tels que les vêtements.

S'agissant de l'Exposition universelle de Milan, l'État participera effectivement à hauteur de 20 millions d'euros, mais un financement complémentaire pourra être demandé aux régions et aux entreprises souhaitant être représentées sur le stand, ce qui portera le budget consacré à cette exposition à quelque 30 millions d'euros.

M. Thierry Benoit. L'adaptation du cadre juridique de l'outil FranceAgriMer fait consensus. Il s'agit en effet d'assurer à la fois la distribution d'aides aux plus démunis et la gestion administrative et financière du Pavillon français à l'Exposition universelle de Milan en 2015.

En marge de ce texte, a-t-on imaginé des pistes pour optimiser les moyens de cet établissement, compte tenu du contexte budgétaire actuel ? Il me paraît compliqué de contraindre les États membres à se tourner vers l'Union européenne pour se faire rembourser les aides qu'ils ont distribuées. Je n'ose d'ailleurs imaginer le nombre de services administratifs censés assurer le suivi de ce type de dossiers. Quant aux 20 millions d'euros prévus pour financer la présence française à l'Exposition universelle de Milan, cela me paraît, à moi aussi, une somme importante qu'il serait bon d'optimiser.

Cela étant, le groupe UDI est favorable à cette adaptation de l'outil FranceAgriMer.

Mme Brigitte Allain. S'agissant de l'article 1^{er}, nous nous félicitons du maintien du financement de l'aide alimentaire européenne, qui était loin d'être acquis lors de l'arrivée de cette majorité au pouvoir.

Le champ des appels d'offre va être élargi à des denrées non alimentaires. Nous nous interrogeons donc sur les critères qui prévaudront tant du point de vue de la lutte contre le gaspillage que des moyens accordés pour favoriser l'économie circulaire et locale.

La question des modalités est un sujet de préoccupation pour les associations. Le responsable de la banque alimentaire de la Dordogne s'inquiète d'autant plus des retards prévisibles pour l'obtention des fonds qu'il ne peut faire aucune avance de trésorerie.

Concernant l'article 2, nous aurions souhaité que le thème « Nourrir la planète, énergie pour la vie » mette en avant le droit des peuples à se nourrir, donc la valorisation des produits locaux de qualité, ainsi que le bilan énergétique, social et environnemental.

Enfin, nous approuvons le fait que le Pavillon soit démontable et espérons qu'il sera réutilisé, éventuellement loué ou vendu par la suite.

Mme Jeanine Dubié. Le groupe RRDP approuve cette excellente proposition de loi de nature technique.

En élargissant les missions de FranceAgriMer, cette proposition de loi permettra à l'établissement d'être l'organisme intermédiaire dans la mise en œuvre de l'aide aux personnes les plus démunies. L'adaptation du cadre juridique et financier permettra à FranceAgriMer d'agir au profit des citoyens européens les plus démunis, tout en renforçant la solidarité entre les États membres de l'Union européenne.

S'agissant de l'article 2, il nous semble pertinent de confier à FranceAgriMer la gestion administrative et financière des opérations nécessaires pour assurer la présence française à l'Exposition universelle de Milan en recourant à la procédure de conception-réalisation. Notre pays pourra ainsi mettre l'accent sur les programmes d'aide alimentaire, et non sur la seule dimension commerciale de l'alimentation. De plus, en évitant deux phases d'appel d'offre, cette procédure permettra d'accélérer la construction du Pavillon.

Enfin, je tiens à souligner l'utilité des travaux de FranceAgriMer pour l'Observatoire de la formation des prix et des marges des produits alimentaires. C'est, entre autres, grâce à cette transmission de données à l'Observatoire que FranceAgriMer peut assumer toutes ses responsabilités et les missions qui lui sont confiées. C'est un dispositif très utile dans un contexte de volatilité des prix agroalimentaires et de tensions entre opérateurs des filières de commercialisation des produits alimentaires.

M. André Chassaing. Je tiens à rappeler que notre assemblée a organisé l'an dernier, à l'initiative de son président, une conférence de presse réunissant l'ensemble des groupes et les quatre associations qui gèrent l'aide aux plus démunis. Le rôle de la France a été déterminant pour sauver ce dispositif d'aide aux plus pauvres. Cependant, les associations impliquées, que je tiens à saluer aujourd'hui, expriment leur inquiétude face à la réduction globale de l'aide apportée.

Concernant l'Exposition universelle de Milan, je m'associe aux propos de Brigitte Allain sur la nécessité pour le Pavillon français de mettre en avant une orientation nouvelle de l'agriculture prenant en compte les questions environnementales, la qualité alimentaire, l'énergie, la sauvegarde des sols. Il est également important que le Pavillon ne se limite pas à la promotion de l'agriculture, mais qu'il valorise aussi les arts de la table, le « produire

français », autrement dit la dimension industrielle de l'agriculture qui concerne les petites et moyennes entreprises.

Enfin, le Pavillon français, à l'allure coloniale, étant une halle de marché démontable, il a vocation à être réutilisé ou vendu et il faudra décider si FranceAgriMer aura la responsabilité d'assurer cette gestion

Mme Annick Le Loch. Il m'a été fait part de difficultés potentielles pour accéder aux moyens visant à aider les plus démunis suite à cette réorganisation ; je pense notamment aux chantiers d'insertion, comme les Paniers de la Mer qui collectent du « poisson de retrait ». Les nouvelles dispositions pourraient-elles avoir des conséquences dans le domaine caritatif ?

M. Franck Gilard. Le coût du Pavillon sera de 15 millions pour huit jours !

Mme la rapporteure. Six mois !

M. Franck Gilard. Y a-t-il eu un appel d'offre ? Pourquoi ne pas louer un Pavillon au lieu de l'acheter ? Et que deviendra celui-ci à l'issue des six mois ?

M. Alain Marc. Mme la rapporteure, quatre associations caritatives sont actuellement concernées. Trois autres frappent à la porte ; j'aimerais savoir lesquelles.

Si chacun d'entre nous soutient l'aide aux plus démunis, l'argent public doit être compté. En effet, la présence de nombreuses associations en situation de concurrence, même dans les petites villes, constitue un frein à l'optimisation des moyens. Une politique d'évaluation me semble donc nécessaire.

Mme la rapporteure. Je partage totalement les propos de Thierry Benoit sur les conséquences du changement de procédure. Je propose de nous pencher sur le sujet, avant de solliciter le ministre de l'agriculture et ses services. Vous l'avez compris : nous travaillons dans l'urgence pour assurer la continuité entre l'ancien et le nouveau système. Néanmoins, avec 3,5 milliards d'euros sur la période budgétaire, la stabilité des moyens à l'échelle de l'Union européenne et des aides attribuées à la France est garantie. La proposition initiale pour l'année 2012 aurait été difficile pour les associations en raison de la baisse des aides au niveau européen, qui seraient passées de 500 à 113 millions d'euros. Mais notre pays s'est battu pour obtenir le maintien des fonds et, aujourd'hui, je peux dire que la continuité du dispositif sera assurée, ainsi que la stabilité de l'enveloppe aux niveaux européen et français.

Certes, le processus fonctionne en quelque sorte « à l'envers » dans la mesure où les États doivent faire les avances de fonds avant que l'Union européenne ne rembourse sur facture, et je suis bien consciente des difficultés que cela engendre. Mais je propose de traiter cette question dans un deuxième temps, l'urgence étant d'assurer la stabilité des fonds et la continuité de la procédure.

L'élargissement du champ des achats mis à la disposition des personnes aidées ne sera pas immédiat, nous pourrons donc le gérer. Dans les premiers mois de 2014, nous continuerons de travailler sur les produits alimentaires. L'examen du texte en séance publique nous donnera l'occasion de transmettre des messages au ministre de l'agriculture sur cet aspect comme sur les préoccupations des associations.

Les associations se manifesteront au niveau national avant de demander un agrément. Celui-ci sera accordé en fonction de la qualité des dossiers présentés. Les nouvelles

associations ayant demandé l'agrément sont l'Association nationale de développement des épiceries solidaires (ANDES), Imagine 84 et les Paniers de la Mer. La stabilité de l'enveloppe donnera lieu à une nouvelle répartition, qui ne sera pas sans conséquences pour certaines associations.

Nous pourrions en outre demander qu'une réflexion soit menée en vue d'une mutualisation des moyens ou d'une meilleure coopération entre associations bénéficiaires sur un même territoire.

S'agissant de l'Exposition universelle de Milan, le montant de la dépense publique sera de 20 millions d'euros – contre 35 millions d'euros pour l'Exposition universelle de Shanghai.

Pour le Pavillon français, le cahier des charges italien est extrêmement contraignant en matière de développement durable et d'économie d'énergies, ce qui correspond à nos préoccupations. Démontable, le produit pourra être réutilisé, loué ou vendu. C'est la première fois que nous aurons un dispositif de ce genre. Ainsi, l'argent public ne sera pas dépensé à fonds perdus.

S'agissant de la procédure, un appel d'offres a été lancé et des projets ont été proposés.

Je le répète, ce texte vise non pas à déroger à la loi actuellement en vigueur, mais à éviter qu'un recours ne retarde la procédure. Nous sommes en effet soumis à des contraintes de délai puisque le projet de Pavillon doit être validé le 30 juin 2014 pour une livraison fixée au 1^{er} janvier 2015 et une ouverture au public le 1^{er} mai 2015. Enfin, le concours d'architectes permettra de présenter un produit dans l'esprit des Pavillons Baltard.

La Commission en vient à l'examen des articles de la proposition de loi.

Article 1^{er} (article L.621-2 du code rural et de la pêche maritime) : *Participation de FranceAgriMer à la mise en œuvre du Fonds européen d'aide aux plus démunis*

La Commission adopte l'article 1^{er} sans modification.

Article 2 : *Autorisation de recourir à un marché de conception réalisation pour construire le Pavillon français de l'exposition universelle de Milan de 2015*

La Commission adopte l'article 2 sans modification.

Puis elle adopte l'ensemble de la proposition de loi sans modification.

Membres présents ou excusés

Commission des affaires économiques

Réunion du mercredi 23 octobre 2013 à 10 heures

Présents. – Mme Brigitte Allain, Mme Marie-Noëlle Battistel, M. Thierry Benoit, Mme Michèle Bonneton, M. Christophe Borgel, M. Jean-Claude Bouchet, M. François Brottes, M. André Chassaigne, M. Jean-Michel Couve, Mme Fanny Dombre Coste, Mme Jeanine Dubié, Mme Corinne Erhel, Mme Marie-Hélène Fabre, M. Daniel Fasquelle, M. Christian Franqueville, M. Franck Gilard, Mme Pascale Got, M. Jean Grellier, M. Antoine Herth, M. Henri Jibrayel, Mme Laure de La Raudière, M. Jean-Luc Laurent, M. Thierry Lazaro, Mme Annick Le Loch, M. Philippe Le Ray, Mme Audrey Linkenheld, Mme Jacqueline Maquet, M. Alain Marc, Mme Marie-Lou Marcel, M. Philippe Armand Martin, Mme Frédérique Massat, M. Jean-Claude Mathis, M. Kléber Mesquida, M. Yannick Moreau, M. Germinal Peiro, M. Hervé Pellois, Mme Josette Pons, M. Dominique Potier, M. François Pupponi, M. Franck Reynier, Mme Béatrice Santais, M. François Sauvadet, M. Michel Sordi, M. Éric Straumann, M. Alain Suguenot, M. Lionel Tardy, M. Jean-Charles Taugourdeau, M. Jean-Marie Tetart, Mme Clotilde Valter

Excusés. – M. Damien Abad, M. Bruno Nestor Azerot, M. Frédéric Barbier, Mme Ericka Bareigts, M. Yves Blein, M. Dino Cinieri, M. Joël Giraud, M. Daniel Goldberg, Mme Anne Grommerch, M. Razy Hammadi, M. Philippe Kemel, M. Serge Letchimy, M. Bernard Reynès, Mme Catherine Troallic, M. Jean-Paul Tuaiva, Mme Catherine Vautrin

Assistaient également à la réunion. – Mme Sophie Rohfritsch, M. François Vannson