

N° 5

---

# SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2013-2014

---

---

Enregistré à la Présidence du Sénat le 1<sup>er</sup> octobre 2013

## RAPPORT

FAIT

*au nom de la commission des affaires économiques (1) sur la proposition de loi de Mmes Bernadette BOURZAI et Renée NICOUX, relative aux missions de l'Établissement national des produits agricoles et de la pêche maritime,*

Par Mme Bernadette BOURZAI,

Sénatrice

---

(1) Cette commission est composée de : M. Daniel Raoul, *président* ; MM. Martial Bourquin, Claude Bérit-Débat, Gérard César, Alain Chatillon, Daniel Dubois, Pierre Hérisson, Joël Labbé, Mme Élisabeth Lamure, M. Gérard Le Cam, Mme Renée Nicoux, M. Robert Tropeano, *vice-présidents* ; MM. Jean-Jacques Mirassou, Bruno Retailleau, Bruno Sido, *secrétaires* ; M. Gérard Bailly, Mme Delphine Bataille, MM. Michel Bécot, Alain Bertrand, Mme Bernadette Bourzai, MM. François Calvet, Roland Courteau, Marc Daunis, Claude Dilain, Alain Fauconnier, Didier Guillaume, Michel Houel, Serge Larcher, Jean-Jacques Lasserre, Jean-Claude Lenoir, Philippe Leroy, Mmes Valérie Létard, Marie-Noëlle Lienemann, MM. Michel Magras, Jean-Claude Merceron, Jackie Pierre, Ladislav Poniatowski, Mme Mireille Schurch, M. Yannick Vaugrenard.

**Voir le(s) numéro(s) :**

**Sénat :** 819 (2012-2013) et 6 (2013-2014)



---

## SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
<b>INTRODUCTION</b> .....	5
<b>EXPOSÉ GÉNÉRAL</b> .....	7
<b>I. L'AIDE ALIMENTAIRE DE L'UNION EUROPÉENNE PRÉSERVÉE : UNE SATISFACTION POUR LA FRANCE</b> .....	7
<b>A. L'AIDE ALIMENTAIRE EUROPÉENNE : UN PROGRAMME HISTORIQUEMENT RATTACHÉ À LA PAC ET MENACÉ DE DISPARITION</b> .....	7
1. <i>L'aide alimentaire, instrument de gestion des surplus des années 1980</i> .....	7
2. <i>Un programme à vocation plus sociale qu'agricole jugé non conforme au droit européen</i> .....	8
<b>B. VERS LE MAINTIEN D'UN PROGRAMME D'AIDE ALIMENTAIRE DANS UN CADRE JURIDIQUE ET FINANCIER RÉNOVÉ</b> .....	8
1. <i>La France en pointe dans le combat pour le maintien de l'aide alimentaire européenne</i> .....	8
2. <i>Le Fonds européen d'aide aux plus démunis (FEAD), nouveau cadre d'action de l'Union européenne</i> .....	9
<b>II. L'EXPOSITION UNIVERSELLE DE MILAN DE 2015 : UNE VITRINE POUR L'EXCELLENCE ALIMENTAIRE FRANÇAISE</b> .....	11
<b>A. LES EXPOSITIONS INTERNATIONALES : INSTRUMENTS PRIVILÉGIÉS DE PROMOTION DE LA FRANCE</b> .....	11
1. <i>Les expositions internationales : un cadre juridique organisé par la Convention de Paris de 1928</i> .....	11
2. <i>La France, participant actif des expositions universelles</i> .....	11
<b>B. LA FRANCE NE DOIT PAS RATER LE RENDEZ-VOUS DE MILAN DE 2015</b> .....	12
1. <i>Nourrir la planète, une préoccupation française</i> .....	12
2. <i>La France, organisée pour briller à Milan</i> .....	12
<b>III. FRANCEAGRIMER, OPÉRATEUR MAJEUR DE LA POLITIQUE AGRICOLE ET ALIMENTAIRE</b> .....	15
<b>A. FRANCEAGRIMER, BRAS ARMÉ DE L'INTERVENTION PUBLIQUE DANS LES FILIÈRES AGRICOLES ET ALIMENTAIRES</b> .....	15
1. <i>L'opérateur de référence dans la mise en œuvre des politiques agricoles nationale et européenne</i> .....	15
2. <i>Des missions larges et des compétences variées</i> .....	15
<b>B. FRANCEAGRIMER, LIEU DE CONCERTATION ET D'ÉLABORATION COLLABORATIVE DES POLITIQUES PUBLIQUES AGRICOLES ET ALIMENTAIRES</b> .....	16
1. <i>Un partenariat avec les professionnels</i> .....	16
2. <i>Un partenariat avec l'État</i> .....	17

<b>EXAMEN DES ARTICLES</b> .....	19
• <i>Article 1<sup>er</sup></i> (article L. 621-2 du code rural et de la pêche maritime) <b>Participation de FranceAgrimer à la mise en œuvre de l'aide aux personnes les plus démunies</b> .....	19
• <i>Article 2</i> <b>Autorisation de recourir à un marché de conception-réalisation pour construire le pavillon français de l'exposition universelle de Milan de 2015</b> .....	21
<b>EXAMEN EN COMMISSION</b> .....	27
<b>LISTE DES PERSONNES ENTENDUES</b> .....	35
<b>TABLEAU COMPARATIF</b> .....	37

Mesdames, Messieurs,

Déposée le 29 juillet 2013, la proposition de loi n° 819 (2012-2013) relative aux missions de l'Établissement national des produits agricoles et de la pêche maritime, plus communément appelé FranceAgrimer, est un texte court et technique, qui vise à répondre à une double urgence.

La **première urgence** consiste à trouver un **cadre juridique adéquat pour assurer la distribution des aides mises en place par l'Union européenne dans le cadre du nouveau fonds européen d'aide aux plus démunis (FEAD)**, appelé à remplacer à partir de 2014 le programme européen d'aide aux plus démunis (PEAD), instrument de l'aide alimentaire mis en place dans les années 1980. Si FranceAgrimer en assure aujourd'hui la gestion, il ne sera possible de prolonger le fonctionnement institutionnel actuel avec le FEAD que si les textes applicables à cet établissement sont revus.

La **seconde urgence** concerne la **participation de la France à l'exposition universelle de Milan de 2015**, consacrée au thème « nourrir la planète, énergie pour la vie ». Le pavillon français doit être construit sur le site de l'exposition universelle pour la fin 2014. Or, les contraintes de délai et les spécificités de l'opération justifient de passer par un marché de conception-réalisation. Afin de limiter les risques de contentieux concernant le choix d'une telle procédure, il est nécessaire que la loi autorise spécialement FranceAgrimer à passer un tel marché.

**Attendre l'examen du projet de loi d'avenir de l'agriculture ne permettrait pas de respecter les délais contraints** tant pour la réalisation des opérations nécessaires à la participation de la France à l'exposition universelle de Milan que pour l'adaptation du cadre juridique applicable au nouveau système européen d'aide aux plus démunis.

Si la question de la **recevabilité financière** d'une initiative parlementaire portant sur les missions d'un établissement public s'est posée, il a semblé à votre rapporteure que l'article 40 de la Constitution ne constituait pas un obstacle à l'adoption de la présente proposition de loi.

1° Le fait de permettre à FranceAgrimer de participer à la mise en œuvre du programme d'aide aux personnes les plus démunies **ne constitue pas une mission nouvelle**, mais l'adaptation de la loi nationale à un nouveau cadre juridique et financier défini par l'Union européenne. L'aide aux personnes les plus démunies ne relèvera plus de la politique agricole commune (PAC) mais de la politique de cohésion, en se fondant sur l'article 174 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE).

FranceAgrimer gère le PEAD. En participant à la gestion du FEAD, l'établissement pourra simplement poursuivre ses interventions actuelles en conformité avec le droit européen.

2° La gestion administrative et financière des opérations nécessaires pour assurer la présence française à l'exposition universelle de Milan en 2015 entre pleinement dans les attributions actuelles de FranceAgrimer, qui a un **rôle de promotion à l'international des produits agricoles, agroalimentaires et de la mer français**. L'établissement a par exemple participé en avril 2013 au salon Seafood à Bruxelles, gérant l'Espace France. Même si l'exposition universelle de Milan a une plus grande ampleur et un caractère plus ponctuel que les autres événements auxquels participe FranceAgrimer, elle s'inscrit parfaitement dans la mission que lui confie la loi.

Votre rapporteure a donc proposé à votre Commission, qui l'a accepté, d'adopter la présente proposition de loi assortie de deux amendements rédactionnels ou de coordination, afin de préciser dans les plus brefs délais les missions de FranceAgrimer touchant à la mise en œuvre du nouveau FEAD et à l'exposition universelle de Milan.

---

## EXPOSÉ GÉNÉRAL

### I. L'AIDE ALIMENTAIRE DE L'UNION EUROPÉENNE PRÉSERVÉE : UNE SATISFACTION POUR LA FRANCE.

#### *A. L'AIDE ALIMENTAIRE EUROPÉENNE : UN PROGRAMME HISTORIQUEMENT RATTACHÉ À LA PAC ET MENACÉ DE DISPARITION.*

##### **1. L'aide alimentaire, instrument de gestion des surplus des années 1980.**

Mis en place en 1987 à la suite d'un hiver 1986 particulièrement rigoureux, le PEAD est étroitement lié à la PAC puisque **son mécanisme consistait à fournir aux associations caritatives des denrées alimentaires à partir des surplus provenant des stocks excédentaires d'intervention** de l'Europe.

La PAC ayant été réorientée vers les marchés depuis 1992, **les stocks d'intervention se sont réduits jusqu'à quasiment disparaître**, en particulier depuis 2007. Le fonctionnement du PEAD a donc été transformé, autorisant lorsque les stocks d'intervention ne suffisaient pas, à compléter l'approvisionnement par des achats sur les marchés, qui représentent désormais 90 % du PEAD<sup>1</sup>.

Intégré au sein des mesures de l'organisation commune de marché (OCM) unique, **le PEAD est monté en charge progressivement** passant de 100 millions d'euros par an à ses débuts à près de 500 millions d'euros par an, dont entre **70 et 90 millions pour la France**, selon les années, ce qui correspond à environ 130 millions de repas servis.

La Commission européenne estime qu'en 2010, 18 millions de personnes ont ainsi pu bénéficier de ce programme, qui est devenu une source majeure d'approvisionnement en denrées pour les associations caritatives. La participation des États membres au programme est facultative : 19 sur 27 en font partie.

**Le PEAD peut être complété par des programmes nationaux.** En France, le **programme national d'aide alimentaire (PNAA)** créé en 2004 finance des produits non couverts par le PEAD, comme la viande, le poisson et les fruits et légumes. Il est géré, comme le PEAD par FranceAgrimer. En 2013, le PEAD représentait 67 millions d'euros, financés par le Fonds européen agricole de garantie (FEAGA), instrument financier du premier

---

<sup>1</sup> Source : Rapport de la Cour des comptes sur les circuits et mécanismes financiers concourant à l'aide alimentaire en France – Septembre 2009.

pilier de la PAC. Le PNAA, financé sur crédits d'État représentait pour sa part près de 8,5 millions d'euros.

## **2. Un programme à vocation plus sociale qu'agricole jugé non conforme au droit européen.**

L'Allemagne, soutenue par la Suède, a formé un recours en décembre 2008 devant la justice européenne, contestant le rattachement du PEAD à la PAC, dans la mesure où l'essentiel de l'approvisionnement ne provenait plus de stocks d'intervention. Dès lors que le PEAD est plus une politique sociale qu'une politique agricole, **l'Allemagne considérait qu'elle ne relevait pas du domaine d'intervention de l'Union européenne mais de celle des États membres.**

Un arrêt du tribunal de l'Union européenne du 13 avril 2011 est venu confirmer cette lecture. La Commission européenne en a immédiatement tiré les conséquences en proposant de réduire l'enveloppe allouée au PEAD d'environ 500 millions d'euros par an à seulement 113 millions d'euros, faisant peser **un risque majeur sur la survie du système d'aide alimentaire porté par les associations caritatives.**

La France, avec quelques autres États membres de l'Union européenne, a cherché à pallier ce désengagement. **Un compromis politique a pu être passé en novembre 2011** avec l'Allemagne afin de prolonger le PEAD de deux ans, en 2012 et 2013, en conservant l'enveloppe de 500 millions par an. Mais ce compromis constituait un solde de tout compte : il prévoyait la disparition du PEAD à partir de 2014.

### ***B. VERS LE MAINTIEN D'UN PROGRAMME D'AIDE ALIMENTAIRE DANS UN CADRE JURIDIQUE ET FINANCIER RÉNOVÉ.***

#### **1. La France en pointe dans le combat pour le maintien de l'aide alimentaire européenne.**

Satisfaisant pour deux ans, le compromis de 2011 n'assurait en rien l'avenir de l'aide alimentaire européenne après 2014.

Or la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale fait partie des objectifs transversaux de l'Union européenne, définis à l'article 9 du TFUE. **L'Europe a en effet pour mission de renforcer sa cohésion économique, sociale et territoriale, comme le prévoit l'article 174 du TFUE.** L'aide alimentaire trouve ainsi tout à fait sa place au sein de la politique de cohésion.

La proposition de nouveau cadre financier pluriannuel (CFP) 2014-2020 faite par la Commission européenne en juin 2011 prévoyait ainsi

---

une **enveloppe de 2,5 milliards d'euros pour l'aide alimentaire** au sein de la politique de cohésion, rattachée à la rubrique 1 du budget européen, et non de la rubrique 2 comprenant la PAC, contre un budget de 3,5 milliards sur sept ans durant la période précédente 2007-2013.

Le 24 octobre 2012, la **Commission européenne a présenté une proposition de règlement du Parlement et du Conseil relatif au Fonds européen d'aide aux plus démunis (FEAD), créant le nouvel instrument au sein de la politique de cohésion.**

Les négociations menées entre États membres pour revoir à la baisse les dépenses de l'Union dans le nouveau CFP faisaient cependant peser une menace sérieuse sur ce nouveau Fonds, et la tentation était grande de renvoyer aux États membres la responsabilité de financer les aides alimentaires, relevant de la politique sociale.

**Lors du sommet européen du 8 février 2013, un compromis a enfin été trouvé sur le nouveau CFP, compromis ne remettant pas en cause l'enveloppe de 2,5 milliards d'euros en faveur de l'aide alimentaire.**

Votre rapporteure salue à cet égard le **rôle du Président de la République, qui a insisté pour que le FEAD conserve cette enveloppe**, alors que la Commission européenne proposait de la réduire à 2,1 milliards d'euros. Il s'agit là d'un beau succès qui n'était pas acquis d'avance face à des États qui considèrent qu'une telle action ne relève pas des attributions prioritaires de l'Union européenne.

## **2. Le Fonds européen d'aide aux plus démunis (FEAD), nouveau cadre d'action de l'Union européenne.**

La proposition de règlement n'est pas encore définitivement adoptée mais devrait l'être prochainement, un compromis entre Parlement, Conseil et Commission étant proche d'aboutir.

**D'après les informations fournies à votre rapporteure, la clé de répartition retenue pour distribuer l'aide entre États membres devrait permettre à la France de disposer sensiblement de la même enveloppe qu'aujourd'hui, soit environ 70 millions d'euros par an.**

La France devra préparer un programme opérationnel (PO) présentant une justification *ex ante* des dépenses. Une mission interministérielle associant le Conseil général de l'alimentation, de l'agriculture et des espaces ruraux (CGAAER) et l'Inspection générale des affaires sociales (IGAS) a été lancée dans ce but.

Le fonctionnement financier du FEAD serait légèrement différent de celui du PEAD, puisqu'au lieu de recevoir une enveloppe globale, les États membres effectueraient l'avance de trésorerie, et présenteraient au fonds des demandes de remboursement sur justificatifs. Il sera donc nécessaire

d'assurer une gestion très rigoureuse de ce nouveau dispositif, pour prévenir tout refus de remboursement.

Enfin, les États membres devront assurer un cofinancement de 15 % des dépenses engagées, ce qui implique que le PNAA reste bien articulé au nouveau FEAD.

---

## II. L'EXPOSITION UNIVERSELLE DE MILAN DE 2015 : UNE VITRINE POUR L'EXCELLENCE ALIMENTAIRE FRANÇAISE.

### A. LES EXPOSITIONS INTERNATIONALES : INSTRUMENTS PRIVILÉGIÉS DE PROMOTION DE LA FRANCE.

#### 1. Les expositions internationales : un cadre juridique organisé par la Convention de Paris de 1928.

Organisées régulièrement dans le monde depuis le milieu du XIX<sup>e</sup> siècle, les expositions internationales ont pour but de présenter les réalisations industrielles des participants, et **constituent donc un moyen pour les États de faire rayonner leur savoir-faire et leurs entreprises.**

La Convention de Paris de 1928, créant le bureau international des expositions (BIE), a précisé l'objectif de tels événements : « *une exposition est une manifestation qui, quelle que soit sa dénomination, a un but principal d'enseignement pour le public, faisant l'inventaire des moyens dont dispose l'homme pour satisfaire les besoins d'une civilisation et faisant ressortir dans une ou plusieurs branches de l'activité humaine les progrès réalisés ou les perspectives d'avenir* ».

On distingue classiquement les expositions universelles, qui se déroulent en principe tous les cinq ans, et les expositions spécialisées, qui se déroulent entre les expositions universelles. Ce schéma est cependant très théorique, la fréquence des expositions universelles ayant été réduite dans la période récente. Aucune exposition universelle ne s'est ainsi tenue entre celle de 1970 à Osaka et celle de 1992 à Séville. Celle de Hanovre s'est ensuite déroulée en 2000, avant celle de Shanghai en 2010.

**La présence des États dans les expositions universelles se manifeste par la création de pavillons**, bâtiments accueillant le public et assurant la promotion de l'excellence nationale.

#### 2. La France, participant actif des expositions universelles.

La France n'a jamais raté le rendez-vous des expositions universelles. Elle y est présente à travers le pavillon français, véritable vitrine assurant un rôle d'espace d'accueil, mais aussi de lieu d'événements et d'expositions. Les pavillons ont pour but de délivrer un message

Les pavillons doivent répondre aux contraintes imposées par les organisateurs, qui laissent toutefois des marges de manœuvre pour permettre aux participants d'être inventifs.

**Lors de l'exposition universelle de Shanghai en 2010, le pavillon français a été le plus visité durant les six mois qu'a duré l'évènement, avec 10 millions de visiteurs.**

Le but de cette présence est bien entendu d'assurer le rayonnement du pays à l'étranger, au-delà de son seul rayonnement économique. Ainsi, les expositions universelles permettent de mettre en avant l'excellence culturelle ou encore de faire connaître le pays aux visiteurs étrangers. Il s'agit bien de ne pas réduire à la seule dimension commerciale une présence dans une exposition universelle ou une exposition spécialisée : ces évènements sont bien plus qu'une foire commerciale.

## ***B. LA FRANCE NE DOIT PAS RATER LE RENDEZ-VOUS DE MILAN DE 2015.***

### **1. Nourrir la planète, une préoccupation française.**

L'agriculture française représente 20 % de la production agricole de l'Union européenne. La France est présente autant dans le domaine des cultures végétales que des productions animales. Les industries agroalimentaires constituent également l'un des piliers de l'économie française avec un chiffre d'affaires de 160 milliards d'euros, 500 000 salariés – ce qui en fait le premier secteur industriel – et une place de cinquième exportateur mondial.

Au-delà du seul aspect quantitatif, la France est reconnue mondialement pour sa gastronomie, l'excellence de sa cuisine et de ses traditions culinaires, ce qui constitue un atout notamment sur le plan du tourisme.

Le thème retenu pour l'exposition de Milan : « *nourrir la planète, énergie pour la vie* » **laisse donc la possibilité à la France de jouer un rôle de premier plan**, alors même que montent dans le monde les préoccupations alimentaires. Comment assurer l'approvisionnement de 9 milliards de consommateurs en 2050 ? Comment garantir un haut niveau de sécurité sanitaire de nos aliments ? Toutes ces questions, la France les pose et est active sur le plan international pour les porter, y compris dans le cadre du dernier G20 qu'elle avait présidé.

### **2. La France, organisée pour briller à Milan.**

**Après la nomination d'un commissaire général de l'exposition de Milan au début de l'année 2013, le projet de pavillon français a progressé.**

L'exposition de Milan durera du 1<sup>er</sup> mai au 31 octobre 2015 et chaque pavillon national devra répondre à un cahier des charges très strict. Outre les

pavillons nationaux, neuf espaces d'exposition thématiques sont prévus sur six produits végétaux (café, cacao, riz, épices, fruits et légumes, céréales et tubercules) et trois espaces géographiques (zones arides, îles, bio-méditerranée).

Le pavillon français déploiera 1 800 m<sup>2</sup> sur une emprise d'un peu plus de 3 500 m<sup>2</sup> devant prévoir des espaces extérieurs d'animation. Outre un espace permanent d'exposition, il devra prévoir des animations temporaires, un restaurant, un espace de spectacles et une boutique. **Le pavillon français devrait intégrer tradition et modernité sous forme de Halle alimentaire de type Baltard.**

Un budget de 20 millions d'euros est prévu pour financer la présence française à Milan, dont 7,5 millions en provenance du ministère de l'agriculture, de l'agroalimentaire et de la forêt, 2,5 millions en provenance du ministère des affaires étrangères, 2,5 millions du ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche, 2,5 millions du ministère des affaires sociales et de la santé, 2,5 millions du ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie et 2,5 millions du ministère de l'économie et des finances, soit moins que le budget consacré par l'État à l'exposition de Shanghai, qui s'est finalement élevé à 35 millions d'euros. Sur les 20 millions d'euros, les deux tiers devraient être consacrés à la construction du pavillon, qui doit être une structure démontable, intégrant du bois, dans un souci de développement durable.



---

### III. FRANCEAGRIMER, OPÉRATEUR MAJEUR DE LA POLITIQUE AGRICOLE ET ALIMENTAIRE.

#### *A. FRANCEAGRIMER, BRAS ARMÉ DE L'INTERVENTION PUBLIQUE DANS LES FILIÈRES AGRICOLES ET ALIMENTAIRES.*

##### **1. L'opérateur de référence dans la mise en œuvre des politiques agricoles nationale et européenne.**

Fruit du rapprochement des différents offices agricoles sectoriels, FranceAgrimer est une structure récente, créée en 2009, en application de la révision générale des politiques publiques (RGPP).

Si l'Agence de services et de paiement (ASP) est chargée de verser aux agriculteurs les dispositifs généraux d'aide, comme les aides du premier pilier de la PAC, c'est FranceAgrimer qui est responsable des mesures spécifiques d'intervention en faveur du secteur agricole.

**En 2012, l'établissement a versé pour 553,6 millions d'euros d'aides, dont 433,2 provenaient de fonds européens.** FranceAgrimer reçoit aussi les crédits nationaux d'aide aux filières ou de gestion de crises et en assure la distribution, en concertation avec la profession agricole.

**FranceAgrimer est donc un acteur majeur de la politique agricole** car, si les mesures de la politique agricole relèvent de la responsabilité du ministre chargé de l'agriculture, assisté du Conseil supérieur d'orientation et de coordination de l'économie agricole et alimentaire (CSO) prévu à l'article L. 611-1 du code rural et de la pêche maritime, leur mise en œuvre dépend des décisions du conseil d'administration et du directeur général de FranceAgrimer.

##### **2. Des missions larges et des compétences variées.**

Comptant 1 270 agents soit 1 216 agents en équivalent temps plein travaillé (ETPT), FranceAgrimer est une structure de taille importante, qui regroupe des compétences nombreuses et diverses pour répondre à un éventail extrêmement varié de missions confiées par l'article L. 621-3 du code rural et de la pêche maritime.

FranceAgrimer produit ainsi des informations économiques, instruit des demandes d'aides, assure des contrôles sur le terrain. Ses services territoriaux travaillent en région aux côtés des directions régionales de l'alimentation, de l'agriculture et de la forêt (DRAAF).

**Article L. 621-3 du code rural et de la pêche maritime**

Les missions de l'établissement mentionné à l'article L. 621-1 sont les suivantes :

1° Assurer la connaissance des marchés ;

2° Améliorer le fonctionnement des marchés de façon à assurer, en conformité avec les intérêts des consommateurs, une juste rémunération du travail des professionnels et des conditions normales d'activité aux différents opérateurs des filières ; à cette fin, l'établissement :

-favorise l'organisation des producteurs ainsi que l'organisation des relations entre les diverses professions de chaque filière ;

-encourage l'organisation de la mise en marché au niveau national et international et participe à l'élaboration et à la mise en œuvre des mesures relatives à l'amélioration des conditions de concurrence et à la protection et à l'information des consommateurs ;

3° Renforcer l'efficacité économique des filières, notamment en contribuant à la mise en place d'une politique de développement durable et de qualité ;

4° Mettre en œuvre les mesures communautaires afférentes à ses missions ;

5° Recueillir et évaluer l'information sur tout risque susceptible de porter préjudice aux intérêts des filières dont l'établissement a la charge ;

6° Alerter les pouvoirs publics en cas de crise, faire toute proposition appropriée et concourir à la mise en œuvre des solutions retenues par l'autorité administrative pour y faire face ;

7° Assurer des fonctions de veille économique et contribuer à des actions de coopération internationale ;

8° Transmettre les données économiques nécessaires à l'observatoire mentionné à l'article L. 692-1 pour l'exercice de ses missions ;

9° Mettre à la disposition des organisations interprofessionnelles reconnues, des instituts et centres techniques et des établissements publics intervenant dans le domaine de l'agriculture, de la pêche et de l'aquaculture les données relatives aux filières, aux marchés et à la mise en œuvre des politiques publiques.

Dans le cadre de la mission mentionnée au 3°, l'établissement peut concourir à la mise en œuvre de missions tendant à prévenir les maladies des animaux et des végétaux et à assurer la qualité sanitaire des aliments.

***B. FRANCEAGRIMER, LIEU DE CONCERTATION ET D'ÉLABORATION COLLABORATIVE DES POLITIQUES PUBLIQUES AGRICOLES ET ALIMENTAIRES.***

**1. Un partenariat avec les professionnels.**

Le conseil d'administration de FranceAgrimer laisse une large part aux professionnels et assure la représentation des organisations agricoles, du secteur coopératif, des industries agroalimentaires, mais aussi de l'aval (distribution, associations de consommateurs).

L'animation de chaque filière se fait au sein de comités spécialisés. L'établissement en compte onze (céréales, oléo-protéagineux, sucre, lait, viandes rouges, viandes blanches, fruits et légumes, vins et cidre, horticulture, pêche maritime et aquaculture, et plantes à parfum, aromatiques et médicinales).

Il assure le secrétariat de plusieurs observatoires, dont l'Observatoire des prix et de marges (OPM).

FranceAgrimer est donc **le lieu de discussion des politiques en faveur des filières, dans le cadre général défini tant par la PAC que par les orientations nationales.**

L'établissement intervient sans préjudice des compétences exercées directement par les interprofessions agricoles ou encore par l'Institut national de l'origine et de la qualité (INAO) pour les produits sous signe de qualité : appellations d'origine, indications géographiques, spécialités traditionnelles garanties, labels rouge ... ou pour l'Agence bio.

## **2. Un partenariat avec l'État.**

Établissement public sous tutelle du ministère de l'agriculture, FranceAgrimer constitue donc un échelon de mise en œuvre de la politique agricole, dont le savoir-faire est reconnu et qui tire sa force du dialogue permanent instauré avec les professionnels concernés.

Avec l'État, FranceAgrimer doit respecter une série d'engagements contractuels fixés en 2010 dans le **contrat pluriannuel d'objectifs et de performance 2010-2013**, contrat qui se décline annuellement par la lettre de mission adressée au directeur général. Il fixe les grandes orientations que souhaite l'État pour l'établissement public. Il s'agit d'un contrat qui précise les attentes des ministres cosignataires envers l'opérateur et qui se construit au travers d'échanges multiples.



---

## EXAMEN DES ARTICLES

### *Article 1<sup>er</sup>*

(article L. 621-2 du code rural et de la pêche maritime)

### **Participation de FranceAgrimer à la mise en œuvre de l'aide aux personnes les plus démunies**

**Commentaire :** cet article élargit au-delà du seul champ agricole et agroalimentaire le domaine d'intervention de FranceAgrimer, afin de lui permettre de poursuivre ses interventions en matière d'aide alimentaire, cette politique étant basculée au niveau européen de la politique agricole commune vers la politique de cohésion.

#### **I. Le droit en vigueur.**

Le chapitre I<sup>er</sup> du titre II du Livre VI du code rural et de la pêche maritime définit le statut, les missions et les modalités de fonctionnement de l'établissement national des produits de l'agriculture et de la mer, dénommé FranceAgrimer.

**Établissement public administratif** placé sous la tutelle du ministère chargé de l'agriculture, FranceAgrimer est le résultat du mouvement de fusion des anciens offices agricoles lancé par la loi n° 2006-11 du 5 janvier 2006 d'orientation agricole, qui avait déjà regroupé les offices en trois pôles – Office national interprofessionnel des grandes cultures, Office national interprofessionnel de l'élevage et de ses produits et Office national interprofessionnel des fruits, des légumes, des vins et de l'horticulture – mouvement achevé avec la création d'un office unifié par l'ordonnance n° 2009-325 du 25 mars 2009.

L'article L. 621-2 du code rural et de la pêche maritime définit le domaine d'intervention de FranceAgrimer comme étant celui de la « *production de biens agricoles et alimentaires ou de biens non alimentaires issus des matières premières agricoles* » mais aussi celui des « *produits de la mer, de l'aquaculture et de la pêche professionnelle en eau douce* ».

Dans ce domaine d'intervention, FranceAgrimer est chargé de missions très larges, définies à l'article L. 621-3 consistant à mettre en œuvre les interventions publiques au titre de la PAC ou de la politique agricole nationale, assurer l'animation des onze filières (dans le cadre des conseils spécialisés), produire de l'information économique et assurer un appui aux exportateurs.

Le 4° de l'article L. 621-3 précise que FranceAgrimer est chargé de mettre en œuvre les mesures communautaires afférentes à ses missions.

C'est dans ce cadre que FranceAgrimer distribue les aides de l'Organisation commune de marché (OCM) viticole ou de l'OCM Fruits et Légumes, comme par exemple les aides à l'arrachage des vignes ou les aides à la promotion sur les marchés des pays tiers.

C'est sur cette même base juridique que FranceAgrimer est chargé d'assurer la gestion du PEAD.

## **II. Le texte de la proposition de loi.**

La proposition de loi vise à compléter le domaine d'intervention de FranceAgrimer, au-delà du seul domaine agricole et alimentaire.

**En effet, comme tout établissement public, FranceAgrimer est soumis au principe de spécialité.** Or, le nouveau FEAD ne sera plus rattaché à la PAC mais à la politique de cohésion.

Au demeurant, ce FEAD aura un périmètre plus large que l'actuel PEAD, qui ne comprend que l'aide alimentaire. Le FEAD permettra aussi de fournir des biens de première nécessité aux plus démunis, et éventuellement de mettre en œuvre des mesures d'insertion sociale.

Même si l'intention du Gouvernement français n'est pas pour l'instant de faire intervenir le FEAD pour financer d'autres biens que des biens alimentaires, le changement de nature de cet instrument au niveau communautaire nécessite une modification du champ d'intervention de FranceAgrimer défini aujourd'hui par la loi, afin que l'établissement puisse continuer d'en assurer la gestion.

Il en a aujourd'hui le savoir-faire, avec une équipe dédiée à la mise en œuvre du PEAD ainsi que du PNAA d'environ 9 personnes, auxquels se rajoutent des agents chargés du contrôle sur place au niveau déconcentré. Au total, ces missions représentent près de 14 équivalents temps plein travaillé (ETPT), d'après les données fournies à votre rapporteure.

Ces équipes identifient les produits et lieux de livraison, gèrent les appels d'offres pour sélectionner les fournisseurs et suivent les livraisons auprès des **quatre associations agréées** pour assurer la distribution de l'aide alimentaire aux plus démunis (Fédération française des banques alimentaires, Restos du Cœur, Croix rouge et Secours populaire).

**Avec la présente proposition de loi, il s'agit simplement d'autoriser FranceAgrimer à poursuivre cette activité.**

Relevant de la politique sociale et non de la politique agricole, les interventions au titre du nouveau FEAD seraient toutefois placées sous l'autorité du ministère compétent, et plus précisément de la direction générale de la cohésion sociale (DGCS) du ministère des affaires sociales et de la santé, qui serait désignée auprès de la Commission européenne comme

---

autorité de gestion, et à ce titre responsable de la définition du contenu du programme au niveau national et de ses priorités.

FranceAgrimer serait l'organisme intermédiaire, assurant la logistique du programme dans le cadre d'une convention passée avec la DGCS. Cette architecture explique pourquoi la proposition de loi dispose que FranceAgrimer « *participe à la mise en œuvre* » de l'aide aux personnes les plus démunies, et non en « *assure la gestion* ».

### **III. La position de votre commission.**

Votre rapporteure approuve pleinement le choix fait de continuer à recourir à FranceAgrimer pour mettre en œuvre le programme européen d'aide aux plus démunis, dans la nouvelle configuration issue du règlement communautaire en cours d'adoption.

**Les compétences de l'établissement dans l'exercice de cette mission ne font pas de doute** et il paraîtrait peu pertinent de créer une autre structure dédiée. Aucun organisme existant ne semble au demeurant plus adapté pour gérer le programme d'aide alimentaire. L'existence de services déconcentrés de FranceAgrimer permet en outre de se reposer sur une équipe d'agents polyvalents pour assurer les contrôles sur le terrain.

Votre commission a cependant adopté un amendement de clarification rédactionnelle présenté par votre rapporteure pour mieux articuler les articles L. 621-2 et L. 621-3 du code rural et de la pêche maritime et éviter toute ambiguïté entre les missions de FranceAgrimer relevant du champ agricole et celles relevant du champ social.

<p><b>Votre commission a adopté cet article ainsi modifié.</b></p>
--------------------------------------------------------------------

### *Article 2*

**Autorisation de recourir à un marché de conception-réalisation pour construire le pavillon français de l'exposition universelle de Milan de 2015**

**Commentaire :** cet article prévoit que FranceAgrimer est la structure porteuse de la logistique administrative et financière concernant la construction du pavillon français de l'exposition universelle de Milan de 2015, et que, dans ce cadre, l'établissement peut recourir à un marché de conception-réalisation.

## I. Le droit en vigueur.

Si un commissaire général de la section française à l'Exposition universelle de Milan de 2015 a été nommé par décret du 22 avril 2013 en la personne de M. Alain Berger, alors délégué interministériel aux industries agroalimentaires et à l'agro-industrie, **aucune structure porteuse n'a été officiellement désignée** pour assurer les opérations administratives et financières destinées à préparer cet événement, et notamment pour faire construire le pavillon français.

Les organismes choisis précédemment pour assurer ce type de mission ont été très variés. La présence française à l'exposition internationale spécialisée de Saragosse en 2008, consacrée à l'eau et au développement durable, a été portée par Ubifrance, établissement public industriel et commercial dont les attributions définies par le décret n° 2004-103 du 30 janvier 2004 prévoient qu'il assure précisément la promotion des entreprises françaises à l'étranger. Pour l'exposition universelle de Shanghai en 2010 et pour l'exposition spécialisée de Yeosu de 2012 consacrée à la mer et aux océans, une structure porteuse particulière a été mise en place sous forme de société anonyme à capitaux publics : la COFRES SAS.

**Pour l'exposition spécialisée de Milan, le thème choisi, celui de l'alimentation, permet d'envisager d'attribuer le pilotage administratif des opérations nécessaires à la présence française à FranceAgrimer**, qui est déjà chargé par la loi d'encourager l'organisation de la mise en marché au niveau international des produits agricoles et alimentaires<sup>1</sup> et de contribuer à des actions de coopération internationale<sup>2</sup>.

La présence française dans les expositions internationales se manifeste le plus souvent par la construction d'un pavillon français, accueillant les manifestations et exposants de notre pays, ce qui sera de nouveau le cas à Milan. Or la construction de bâtiments est soumise au droit de la commande publique, en particulier au code des marchés publics (CMP) et à la loi n° 85-704 du 12 juillet 1985 relative à la maîtrise d'ouvrage publique et à ses rapports avec la maîtrise d'œuvre privée dite loi MOP.

Le principe applicable à toute commande publique de travaux est celui de la mise en concurrence à travers un appel d'offres. Ce cadre s'impose à FranceAgrimer. En outre, la loi MOP, également applicable, prévoit une séparation stricte, pour la réalisation d'un ouvrage, entre la mission de maîtrise d'œuvre (le concepteur) et de celle de celui qui réalise effectivement les travaux (les entrepreneurs), entraînant la nécessité de passer deux marchés distincts : un marché de maîtrise d'œuvre et un marché de travaux.

---

<sup>1</sup> Troisième alinéa du 2° de l'article L. 621-3 du code rural et de la pêche maritime.

<sup>2</sup> 7° du même article.

---

L'article 18 de la loi MOP permet cependant de confier par un même marché la mission portant à la fois sur l'établissement des études et l'exécution des travaux, « *lorsque des motifs d'ordre technique ou d'engagement contractuel sur un niveau d'amélioration de l'efficacité énergétique rendent nécessaire l'association de l'entrepreneur aux études de l'ouvrage* », à travers un marché de conception-réalisation. **Mais la jurisprudence administrative est très stricte sur les conditions de recours à de tels marchés et n'admet pas facilement l'utilisation de cette exception au principe de séparation de la maîtrise d'œuvre et des travaux.**

## II. Le texte de la proposition de loi.

S'il n'est pas indispensable de modifier la loi pour confier à FranceAgrimer la responsabilité des opérations nécessaires pour assurer la présence française à l'exposition universelle de Milan de 2015, l'attribution d'une telle mission doit faire l'objet d'un acte juridique. Une convention entre l'État et l'établissement pourrait être suffisante. Mais **passer par la loi est plus solennel**, et identifie FranceAgrimer sans conteste comme le pilote de l'opération Milan 2015, sous l'autorité du commissaire général de l'exposition. L'**alinéa 1** précise donc cette mission ponctuelle de FranceAgrimer.

L'**alinéa 3** prévoit expressément que le directeur général de FranceAgrimer peut lui déléguer sa signature et lui conférer la qualité d'ordonnateur secondaire de l'établissement pour l'accomplissement des missions de gestion administrative et financière des opérations nécessaires pour assurer la présence française à l'exposition de Milan. FranceAgrimer est donc bien le réceptacle administratif d'une mission placée sous l'autorité du commissaire général de l'exposition.

L'**alinéa 2**, pour sa part, précise que FranceAgrimer pourra recourir pour la construction du pavillon français à un marché de conception-réalisation, élargi le cas échéant à l'exploitation ou à la maintenance.

Une telle procédure semble avoir de solides justifications : le cahier des charges imposé par les organisateurs italiens impose de lourdes contraintes en matière de développement durable, exige que le bâtiment soit démontable, la construction doit comprendre la conception d'une muséographie et d'une scénographie inventives, ce tant à l'intérieur qu'à l'extérieur et elle devra supporter pendant les 6 mois de l'exposition, des taux de disponibilité des matériels et de gestion du flux des visiteurs importants de 9 heures à minuit, 7 jours sur 7. Enfin les espaces extérieurs devront intégrer la problématique de gestion des files d'attente. Un marché de conception-réalisation avait au demeurant déjà été conclu lors des Jeux Olympiques d'Albertville en 1992 et lors de la Coupe du Monde de Football en 1998.

De telles spécificités justifient probablement le recours à un marché de conception-réalisation, mais il s'agit, en autorisant expressément FranceAgrimer à utiliser l'article 69 du code des marchés publics, de **prévenir tout risque de recours contentieux** portant sur le choix de cette procédure, qui bloquerait la procédure de passation de marché et retarderait l'ouverture du pavillon français, qui doit être livré pour la fin 2014.

### **III. La position de votre commission.**

Votre rapporteure approuve le choix de FranceAgrimer pour porter le pilotage administratif et financier de l'exposition de Milan. Ce choix traduit une confiance du législateur dans les compétences des agents de l'établissement.

**Votre rapporteure approuve également la sécurisation du choix de la procédure de conception-réalisation pour la construction du pavillon français de l'exposition.** De tels marchés ne se traduisent pas par des coûts plus élevés, la Cour des Comptes ayant même estimé dans son rapport public pour 1993 qu'elle pouvait générer des économies. L'ampleur et le retentissement de l'opération paraissent au demeurant suffisants pour qu'une réelle concurrence puisse avoir lieu entre plusieurs groupements pour l'attribution du marché.

**Cette procédure permettra aussi d'aller plus vite, en n'ayant pas deux phases d'appels d'offres, répondant ainsi à l'urgence du projet.**

Le renvoi à l'article 69 du CMP paraît pertinent, car cet article fournit le cadre général des marchés de conception-réalisation. Le recours à l'article 73, qui définit les marchés de conception, de réalisation et d'exploitation ou de maintenance, aurait été moins pertinent, car dans de tels marchés, l'entrepreneur ne peut être associé à la conception que pour la réalisation d'engagements de performance énergétique dans un ou des bâtiments existants, ou pour des motifs d'ordre technique, ce qui constitue une formulation trop restrictive.

Votre rapporteure a en outre proposé à votre commission, qui l'a accepté, la suppression du troisième alinéa de l'article. En effet, il n'était pertinent que la loi permette au directeur général de FranceAgrimer de déléguer sa signature et de nommer ordonnateur secondaire de l'établissement le commissaire général de l'exposition que tant que celui-ci n'avait pas de lien juridique avec l'établissement. Or, étant devenu un agent de FranceAgrimer, il peut désormais recevoir délégation de signature du directeur général selon les modalités de droit commun. La précision apportée par le troisième alinéa de l'article 2 n'est donc plus nécessaire.

**Votre commission a adopté cet article ainsi modifié.**

**Au cours de sa réunion du mardi 1<sup>er</sup> octobre 2013, la commission des Affaires économiques a adopté, à l'unanimité, l'ensemble de la proposition de loi dans la rédaction issue de ses travaux.**



---

## EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le mardi 1<sup>er</sup> octobre 2013, sous la présidence de M. Daniel Raoul, la commission a procédé à l'examen du rapport et du texte de la commission sur la proposition de loi n° 819 (2012-2013) relative aux missions de l'Etablissement national des produits agricoles et de la pêche maritime.

**M. Daniel Raoul, président.** – Nous allons entendre le rapport de notre collègue Bernadette Bourzai, sur la proposition de loi relative aux missions de FranceAgrimer.

**Mme Bernadette Bourzai, rapporteur.** – La présente proposition de loi que j'ai déposée avec Renée Nicoux en juillet dernier et sur laquelle la Commission a bien voulu me désigner rapporteure, est un texte court et technique, qui vise à répondre à une double urgence.

La première urgence est de trouver un cadre juridique pour assurer la distribution des aides mises en place par l'Union européenne dans le cadre du nouveau fonds européen d'aide aux plus démunis (FEAD), appelé à remplacer à partir de 2014 le programme européen d'aide aux plus démunis (PEAD). FranceAgrimer en assure aujourd'hui la gestion, et si l'on veut que cela continue après le 1<sup>er</sup> janvier 2014, il faut une loi.

La seconde urgence consiste à organiser la participation de la France à l'exposition universelle de Milan de 2015, consacrée au thème « *nourrir la planète, énergie pour la vie* ». Le pavillon français doit être construit sur le site de l'exposition pour la fin 2014. Or, les contraintes de délai et les spécificités de l'opération justifient de passer par un marché de conception-réalisation. Afin de limiter les risques de recours contre le choix d'une telle procédure, il est préférable que la loi autorise spécialement FranceAgrimer à passer un marché de ce type. Nous ne pouvons pas attendre l'examen du projet de loi d'avenir de l'agriculture car les délais sont trop contraints.

Je me suis naturellement posée la question de la recevabilité financière d'une initiative parlementaire portant sur les missions d'un établissement public. Mais il me semble que l'article 40 de la Constitution ne constitue en rien un obstacle. D'une part, le fait de permettre à FranceAgrimer de participer à la mise en œuvre du FEAD ne s'analyse pas comme l'attribution d'une mission nouvelle mais comme une simple adaptation, le FEAD ne relevant plus de la politique agricole commune (PAC) mais de la politique de cohésion. Il faut simplement autoriser FranceAgrimer à agir hors du champ de la PAC. D'autre part, la gestion administrative et financière du partage de la présence française à l'exposition universelle de Milan 2015 entre pleinement dans les attributions actuelles de

FranceAgrimer, qui a un rôle de promotion à l'international des produits agricoles, agroalimentaires et de la mer. Dans ce cadre, l'établissement a par exemple participé en avril 2013 au salon Seafood à Bruxelles. L'exposition universelle de Milan a une plus grande ampleur mais rentre parfaitement dans la mission de promotion de FranceAgrimer.

L'article premier de la proposition de loi permet de continuer à faire participer FranceAgrimer à la mise en œuvre de l'aide alimentaire, refondue par l'Europe à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2014. Mis en place en 1987, le PEAD s'est inscrit dans le cadre de la PAC, dans la mesure où il permettait de fournir des denrées alimentaires aux associations caritatives à partir des surplus provenant des stocks d'intervention de l'Europe. La PAC ayant été réorientée vers les marchés depuis 1992, les stocks d'intervention se sont réduits jusqu'à quasiment disparaître. Le fonctionnement du PEAD a été modifié, permettant lorsque les stocks d'intervention ne suffisaient pas, de compléter l'approvisionnement par des achats sur les marchés, qui sont aujourd'hui la source quasi exclusive des denrées alimentaires distribuées aux associations caritatives. Intégré au sein des mesures de l'organisation commune de marché (OCM) unique, le PEAD est monté en charge progressivement passant de 100 millions d'euros par an à ses débuts à près de 500 millions d'euros par an, dont entre 70 et 90 millions pour la France, selon les années, ce qui représente environ 130 millions de repas servis. 18 millions de personnes au total en Europe ont ainsi pu bénéficier de ce programme, qui est devenu la principale source d'aide alimentaire des associations caritatives.

Le PEAD peut être complété par des programmes nationaux. En France, le programme national d'aide alimentaire (PNAA) créé en 2004 finance des produits non couverts par le PEAD, comme la viande, le poisson et les fruits et légumes. Il est géré, comme le PEAD par FranceAgrimer. En 2013, le PEAD représentait 67 millions d'euros, financés par le Fonds européen agricole de garantie (FEAGA), instrument du premier pilier de la PAC. Le PNAA, financé sur crédits d'État, représentait pour sa part près de 8,5 millions d'euros.

L'Allemagne, soutenue par la Suède, a contesté en 2008 le rattachement du PEAD à la PAC, dans la mesure où l'essentiel de l'approvisionnement ne provenait plus de stocks d'intervention. Un arrêt du tribunal de l'Union européenne du 13 avril 2011 est venu confirmer cette lecture. La Commission européenne en a immédiatement tiré les conséquences en proposant de réduire l'enveloppe allouée au PEAD d'environ 500 millions d'euros par an à seulement 113 millions d'euros, faisant peser un risque majeur sur la survie du système d'aide alimentaire porté par les associations caritatives.

La France, avec quelques autres États membres de l'Union européenne, a cherché à pallier ce désengagement. Un compromis politique a pu être passé en novembre 2011 avec l'Allemagne afin de prolonger le PEAD

---

de deux ans, en 2012 et 2013, en conservant l'enveloppe de 500 millions par an. Mais rien n'était prévu à partir de 2014.

Or la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale fait partie des objectifs transversaux l'Union européenne, qui a pour mission de renforcer sa cohésion économique, sociale et territoriale, comme le prévoit l'article 174 du TFUE. L'aide alimentaire doit donc continuer à exister, mais au sein de la politique des cohésion. La proposition de nouveau cadre financier pluriannuel (CFP) 2014-2020 faite par la Commission européenne en juin 2011 réservait une enveloppe de 2,5 milliards d'euros pour l'aide alimentaire rattachée à la rubrique 1 du budget européen, et non à la rubrique 2 comprenant la PAC, contre un budget de 3,5 milliards sur sept ans durant la période précédente 2007-2013, soit tout de même 1 milliard de moins. Les négociations menées entre États membres pour revoir à la baisse les dépenses de l'Union dans le nouveau CFP ont fait peser une menace sérieuse et permanente sur ces crédits. La tentation était grande de renvoyer aux États membres la responsabilité de financer les aides alimentaires. Lors du sommet européen du 8 février 2013, un compromis a enfin été trouvé sur le nouveau CFP, compromis préservant l'enveloppe de 2,5 milliards d'euros en faveur de l'aide alimentaire.

Je salue à cet égard le rôle du Président de la République, qui a insisté pour que le FEAD conserve cette enveloppe de 2,5 milliards, alors que la Commission européenne proposait de la réduire à 2,1 milliards d'euros. Il s'agit là d'un beau succès qui n'était pas acquis d'avance face à des États qui considèrent qu'une telle action ne relève pas des attributions prioritaires de l'Union européenne. Une bonne nouvelle ne venant pas toujours seule, le cabinet de M. Stéphane Le Foll m'a informé lors des auditions conduites la semaine dernière que la France bénéficierait très probablement d'une clef de répartition avantageuse. Elle disposera vraisemblablement de la même enveloppe d'aide alimentaire que par le passé.

Comme tout établissement public, FranceAgrimer est soumis au principe de spécialité. Or le nouveau FEAD ne sera plus rattaché à la PAC mais à la politique de cohésion. Il est donc nécessaire de réécrire les articles du code rural le concernant pour l'autoriser à intervenir en matière de politique sociale. FranceAgrimer serait dans le nouveau dispositif l'organisme intermédiaire, l'organisme de gestion étant la direction générale de la cohésion sociale (DGCS) du ministère des affaires sociales et de la santé. Il continuerait ainsi à passer les appels d'offres, assurer la distribution aux quatre associations nationales agréées pour distribuer l'aide alimentaire, et contrôler les opérations, tâches auxquelles l'établissement consacre déjà aujourd'hui 14 équivalents temps plein.

Je propose un seul amendement rédactionnel à l'article premier, destiné à mieux préciser ce qui relève de la mission agricole de FranceAgrimer et ce qui relève de l'appui au programme d'aide aux plus démunis, désormais qualifié de mission sociale.

L'article 2 de la proposition de loi confie à FranceAgrimer le portage de la présence française à l'exposition universelle de Milan de 2015, sous l'autorité du commissaire général nommé en avril 2013, M. Alain Berger. Organisées régulièrement dans le monde depuis le milieu du XIX<sup>ème</sup> siècle, les expositions internationales ont pour but de présenter les réalisations industrielles des participants, et constituent donc une vitrine de l'excellence des États. La participation de la France aux expositions universelles ou spécialisées se traduit par la réalisation d'un pavillon français. Lors de l'exposition universelle de Shanghai en 2010, le pavillon français a été le plus visité durant les six mois qu'a duré l'évènement, avec 10 millions de visiteurs.

Le thème retenu pour l'exposition de Milan : « *nourrir la planète, énergie pour la vie* » laisse la possibilité à la France de jouer un rôle de premier plan dans cette exposition, alors même que montent les préoccupations alimentaires dans le monde. L'exposition de Milan durera du 1<sup>er</sup> mai au 31 octobre 2015 et chaque pavillon national devra répondre à un cahier des charges très strict. Le pavillon français déploiera 1 800 m<sup>2</sup> sur une emprise d'un peu plus de 3 500 m<sup>2</sup> devant prévoir des espaces extérieurs d'animation. Outre un espace permanent d'exposition, il devra prévoir des animations temporaires, un restaurant, un espace de spectacles et une boutique. Le pavillon français devrait intégrer tradition et modernité sous forme de Halle alimentaire de type Baltard. Un budget public total de 20 millions d'euros est prévu pour financer la présence française à Milan.

Les organismes choisis précédemment pour piloter l'équipe de France dans les expositions universelles ont été très divers : l'exposition internationale de Saragosse en 2008 a été portée par Ubifrance. Pour l'exposition universelle de Shanghai en 2010 et pour l'exposition spécialisée de Yeosu de 2012, une structure porteuse dédiée a été mise en place sous forme de société anonyme à capitaux publics : la COFRES SAS. Pour l'exposition spécialisée de Milan, le thème choisi permet d'envisager d'attribuer le pilotage administratif à FranceAgrimer, déjà chargé par la loi d'encourager l'organisation de la mise en marché au niveau international des produits agricoles et alimentaires et de contribuer à des actions de coopération internationale.

FranceAgrimer aura pour tâche principale, sous l'autorité du Commissaire général de l'exposition, de faire construire le pavillon français. Or une telle opération est soumise au code des marchés publics (CMP) et à la loi relative à la maîtrise d'ouvrage publique, qui prévoit une séparation stricte, pour la réalisation d'un ouvrage, entre la mission de maîtrise d'œuvre – le concepteur – et de celle de celui qui réalise effectivement les travaux - les entrepreneurs – entraînant la nécessité de passer deux marchés distincts : un marché de maîtrise d'œuvre et un marché de travaux.

Certes, l'article 18 de la loi MOP autorise à confier à un groupement, par un même marché, à la fois la mission portant sur les études et celle sur

---

l'exécution des travaux, « lorsque des motifs d'ordre technique ou d'engagement contractuel sur un niveau d'amélioration de l'efficacité énergétique rendent nécessaire l'association de l'entrepreneur aux études de l'ouvrage ». C'est le système du marché de conception-réalisation. Mais la jurisprudence est très stricte et n'admet pas facilement l'utilisation de cette exception. L'article 2 autorise donc expressément FranceAgrimer à recourir à un marché de conception-réalisation, élargi le cas échéant à l'exploitation ou à la maintenance.

Il s'agit de prévenir tout risque de recours contentieux portant sur le choix de cette procédure, qui bloquerait la procédure de passation de marché et retarderait l'ouverture du pavillon français, qui doit être livré pour la fin 2014. Nous procédons à une sorte de validation législative préventive. De tels marchés ne se traduisent pas par des coûts plus élevés, la Cour des Comptes ayant même estimé dans le passé qu'ils pouvaient générer des économies. L'ampleur et le retentissement de l'opération paraissent au demeurant suffisants pour qu'une réelle concurrence puisse avoir lieu entre plusieurs groupements pour l'attribution du marché. Cette procédure permettra également d'aller plus vite, en n'ayant pas deux phases d'appels d'offres, répondant ainsi à l'urgence du projet.

Je propose à l'article 2 un amendement tendant à supprimer le dernier alinéa. En effet, il n'était pertinent que la loi permette au directeur général de FranceAgrimer de déléguer sa signature et de nommer ordonnateur secondaire de l'établissement le commissaire général de l'exposition que tant que celui-ci n'avait pas de lien juridique avec l'établissement. Or, le commissaire général étant devenu un agent de FranceAgrimer, il peut désormais recevoir délégation de signature du directeur général. La précision apportée par le troisième alinéa de l'article 2 n'est donc plus nécessaire.

**M. Daniel Raoul, président.** – Merci pour cette présentation très précise.

**Mme Renée Nicoux.** – Le rapport de Bernadette Bourzai est très complet. Il est important de disposer d'un organisme pour distribuer l'aide alimentaire aux plus démunis. FranceAgrimer est sans conteste le bon interlocuteur. Mais le FEAD aura un champ plus large que la seule aide alimentaire, il aura un but général de renforcer la cohésion sociale par la réduction de la pauvreté dans l'Union européenne.

Concernant l'article 2, les délais pour construire le pavillon français sont très contraints, ce qui justifie la procédure choisie. Les élections de 2012 en France ont probablement retardé la préparation de la présence française à l'exposition de Milan de 2015. Le choix fait constitue une exemption justifiée à la mise en concurrence des organismes et une exception à la dissociation des missions de maîtrise d'œuvre et de travaux. Cet article vise ainsi à éviter tout contentieux sur le choix de la procédure particulière de marché de

conception-réalisation, pourtant autorisé par la loi MOP, mais risqué sur le plan juridique.

**M. Joël Labbé.** – Concernant l'article 1<sup>er</sup>, il me paraît légitime que FranceAgrimer poursuive son action en matière d'aide alimentaire. Le FEAD aura un objet plus large qu'aujourd'hui parce qu'il pourra distribuer des biens de première nécessité, comme par exemple des vêtements. C'est une bonne chose. Concernant l'article 2, il me semble que l'ancien président de la République n'était pas très désireux de voir la France participer à l'exposition de Milan. Le thème choisi pour cette exposition : « *nourrir la planète, énergie pour la vie* » est tout à fait fondamental. Il serait souhaitable que notre commission auditionne M. Alain Berger, commissaire général de l'exposition. La souveraineté alimentaire, y compris des pays émergents, est un enjeu fort qu'il faudra mettre en avant.

**M. Gérard Bailly.** – On ne peut que se réjouir qu'il y ait encore un programme européen d'aide alimentaire, et que FranceAgrimer en soit responsable. J'ai toutefois une interrogation : quelle est l'origine des produits achetés par FranceAgrimer ? J'approuve la thématique retenue par l'exposition internationale de Milan. Mais il me semblerait intéressant d'en savoir davantage sur le contenu de cette exposition. Enfin, notre commission pourrait-elle envisager de s'y rendre ?

**M. Daniel Raoul, président.** – Pourquoi en effet ne pas aller à Milan ? Nous en discuterons en Bureau. Il me semble, Mme Nicoux, que sur l'article 2, il n'y a pas d'exception au principe de mise en concurrence mais un simple aménagement.

**Mme Bernadette Bourzai, rapporteure.** – Je me réjouis que nous souhaitions tous la prolongation du programme d'aide alimentaire. Concernant la construction du pavillon français à l'exposition de Milan, il n'y aura pas d'absence de mise en concurrence mais simplement recours à un marché particulier, le marché de conception-réalisation. Cette formule semble adapter compte tenu des contraintes de construction : le pavillon français de Milan doit en effet être en bois, il doit aussi être démontable et réutilisable –il y aurait déjà des candidats pour le reprendre. Il est donc nécessaire d'associer étroitement le concepteur et le réalisateur.

Je souhaite également que nous entendions en commission le commissaire général de l'exposition, M. Alain Berger lorsqu'il aura avancé dans sa mission, il travaille déjà aujourd'hui avec les entreprises du secteur agroalimentaire ainsi que les régions. L'exposition de Milan est orientée surtout vers le secteur végétal mais il faudra également valoriser les productions animales.

Je souscris à l'idée d'une visite groupée du pavillon français à Milan mais rappelle que cela n'interviendra qu'après les prochaines élections sénatoriales...

---

Concernant l'aide alimentaire, il faut savoir que les stocks d'intervention ont quasiment disparu. FranceAgrimer lance donc des appels d'offres pour la fourniture de produits bruts ou, le plus souvent, transformés, tant dans le cadre du PEAD que du PNAA. Il serait dommage de se priver de cette compétence.

**M. Gérard Bailly.** – Ce sont des appels d'offres européens ?

**Mme Bernadette Bourzai, rapporteure.** – Compte tenu des montants en jeu, oui. On peut se féliciter d'avoir sauvé l'aide alimentaire, mais aussi très probablement les perspectives de conserver en France une dotation au même niveau que les années précédentes.

**Mme Renée Nicoux.** – Concernant la question de la concurrence, mon intervention visait simplement à noter que FranceAgrimer n'avait pas été mise en concurrence comme structure porteuse de l'exposition de Milan.

**M. Daniel Raoul, président.** – Une fois adoptée par le Sénat, la proposition de loi devra encore être adoptée à l'Assemblée nationale.

**M. Gérard Bailly.** – Il serait ennuyeux qu'elle ne le soit pas avant 2013.

**Mme Bernadette Bourzai, rapporteure.** – Il semblerait qu'un créneau pour l'examen de ce texte existe à l'Assemblée nationale fin octobre.

La commission procède ensuite à l'examen des articles et des amendements du rapporteur.

#### EXAMEN DES AMENDEMENTS

##### *Article 1<sup>er</sup>*

**Mme Bernadette Bourzai, rapporteur.** – L'amendement n° 1 est de clarification, afin de préciser que la liste des missions attribuées à Agrimer par l'article L. 621-3 du code rural et de la pêche maritime ne vaut que pour les domaines de l'agriculture, de l'alimentation et des produits de la mer.

*L'amendement n° 1 est adopté.*

*L'article 1<sup>er</sup> ainsi rédigé est adopté.*

##### *Article 2*

**Mme Bernadette Bourzai, rapporteur.** – L'amendement n° 2 supprime le dernier alinéa de l'article 2 ; le commissaire général de la section française à l'exposition universelle de 2015 est devenu agent d'Agrimer, le droit commun s'applique. Il n'est plus nécessaire de créer une disposition spéciale pour que directeur général de l'établissement lui délègue sa signature.

*L'amendement n° 2 est adopté.*

*L'article 2 ainsi rédigé est adopté.*

*La proposition de loi est adoptée à l'unanimité.*



## LISTE DES PERSONNES ENTENDUES

Jeudi 26 septembre 2013

– *FranceAgriMer* : **M. Frédéric Gueudar Delahaye**, directeur général adjoint, **Mme Catherine Mansoux**, chef du service juridique et **M. Florent Vaillot**, chef du projet opérationnel Milan 2015 ;

– *Cabinet du ministre de l'agriculture, de l'agroalimentaire et de la forêt* : **M. Bruno Ferreira**, conseiller technique chargé des questions sanitaires et de l'alimentation et **Mme Claire Brennetot**, conseillère parlementaire.



## TABLEAU COMPARATIF

Dispositions en vigueur	Texte de la proposition de loi	Texte de la commission
<p>Code rural et de la pêche maritime</p> <p>Livre VI : Production et marchés</p> <p>Titre II : Les organismes d'intervention</p> <p>Chapitre I<sup>er</sup> : L'Etablissement national des produits de l'agriculture et de la mer (FranceAgriMer)</p>	<p>Proposition de loi relative aux missions de l'Établissement national des produits agricoles et de la pêche maritime</p>	<p>Proposition de loi relative aux missions de l'Établissement national des produits agricoles et de la pêche maritime</p>
<p>Art. L. 621-2. – L'Etablissement national des produits de l'agriculture et de la mer exerce les compétences mentionnées à l'article L. 621-3 dans les domaines de la production de biens agricoles et alimentaires ou de biens non alimentaires issus des matières premières agricoles, ainsi que dans le domaine des produits de la mer, de l'aquaculture et de la pêche professionnelle en eau douce, sous réserve des missions confiées à d'autres établissements publics, notamment ceux mentionnés aux articles L. 313-1 et L. 642-5 et des compétences exercées par les organisations interprofessionnelles de ces différents secteurs.</p>	<p>Article 1<sup>er</sup></p>	<p>Article 1<sup>er</sup></p>
	<p>L'article L. 621-2 <del>du code rural et de la pêche maritime</del> est complété par un alinéa ainsi rédigé :</p>	<p><u>Le code rural et de la pêche maritime est ainsi modifié :</u></p>
	<p>« En outre, il participe à la mise en œuvre de l'aide aux personnes les plus démunies. »</p>	<p>1° L'article L. 621-2 est complété par un alinéa ainsi rédigé :</p>
		<p><b>Alinéa sans modification</b></p>
		<p><u>2° Au premier alinéa de l'article L. 621-3, après la référence : « L. 621-1 » sont insérés les mots : « relevant des domaines définis au premier alinéa de l'article L. 621-2 ».</u></p>

**Dispositions en vigueur**

**Texte de la proposition de loi**

**Texte de la commission**

—

—

—

Article 2

Article 2

L'établissement mentionné à l'article L. 621-1 du code rural et de la pêche maritime est chargé de la gestion administrative et financière des opérations nécessaires pour assurer la présence française à l'Exposition universelle de Milan (Italie) en 2015.

**Alinéa sans modification**

Dans ce cadre, pour la construction du Pavillon français, il est autorisé à passer, selon la procédure prévue à l'article 69 du code des marchés publics, un marché de conception-réalisation élargi, le cas échéant, à l'exploitation ou à la maintenance.

**Alinéa sans modification**

~~Pour l'accomplissement de la mission mentionnée au premier alinéa, le directeur général de l'établissement mentionné au L. 621-1 du code rural et de la pêche maritime peut déléguer sa signature au commissaire général de la section française à l'Exposition universelle de Milan (Italie) en 2015. Il peut également lui conférer la qualité d'ordonnateur secondaire de l'établissement.~~

**Alinéa supprimé**