



Inspection générale
des affaires sociales

RM2008-079P

Conseil général de l'agriculture
de l'alimentation et des espaces
ruraux
N°1739

Evaluation du programme européen d'aide aux plus démunis et de l'organisation de l'aide alimentaire française

RAPPORT DEFINITIF

Établi par

Thierry DIEULEVEUX

Anne-Marie HELLEISEN

Cédric PUYDEBOIS

François ROUSSEL

Membres de l'Inspection général des
affaires sociales

Membres du Conseil général de
l'agriculture, de l'alimentation et des
espaces ruraux

- juillet 2008-

Sommaire

| | |
|---|-----------|
| EVALUATION DU PROGRAMME EUROPEEN D'AIDE AUX PLUS DEMUNIS ET DE L'ORGANISATION DE L'AIDE ALIMENTAIRE FRANÇAISE..... | 5 |
| 1. LES PRINCIPES DE MISE EN ŒUVRE DE L' AIDE ALIMENTAIRE..... | 6 |
| 1.1. <i>Le cadre européen.</i> | 6 |
| 1.1.1. L'inscription du PEAD dans le cadre de la PAC et ses évolutions. | 6 |
| 1.1.2. La double nécessité de cohérence du programme et de diversification de l'aide alimentaire | 8 |
| 1.2. <i>L'articulation entre programme européen (PEAD) et national (PNAA).</i> | 10 |
| 1.3. <i>La place des associations.</i> | 11 |
| 1.3.1. Le choix des associations éligibles au PEAD et au PNAA. | 11 |
| 1.3.2. Une répartition des volumes de denrées issues du PEAD aux organisations caritatives sans critère objectif, à défaut de données véritablement fiables et comparables sur les bénéficiaires..... | 12 |
| 1.4. <i>L'importance de la logistique et de la distribution.</i> | 14 |
| 2. LA CONCEPTION ET LA PASSATION DES MARCHES AVEC APPELS A CONCURRENCE. | 17 |
| 2.1. <i>L'identification des besoins</i> | 17 |
| 2.2. <i>La conception des appels d'offres comporte des aspects qui réduisent l'intérêt de l'offre compte tenu du marché.</i> | 18 |
| 2.2.1. Un effet-taille des marchés non optimisé. | 18 |
| 2.2.2. Un surcoût imposé aux entreprises : le marquage des marchandises. | 21 |
| 2.2.3. Des barrières d'entrée sur le marché importantes..... | 22 |
| 2.2.4. Des souplesses manquantes. | 23 |
| 2.3. <i>Des tests organoleptiques justifiés mais dont les modalités de réalisation présentent un fort risque juridique.</i> | 24 |
| 2.4. <i>Un calendrier en décalage par rapport à la fourniture des besoins.</i> | 26 |
| 2.5. <i>La résultante : des marchés attribués à un nombre restreint et peu renouvelé d'entreprises.</i> | 27 |
| PRINCIPALES RECOMMANDATIONS DE LA MISSION | 29 |
| LETTRE DE MISSION..... | 33 |
| LISTE DES PERSONNES RENCONTREES | 35 |
| ANNEXE 1 : LES DISTRIBUTIONS GRATUITES DANS LE CADRE DU REGIME DES RETRAITS | 37 |
| ANNEXE 2 : NOTE AUX CABINETS MINISTERIELS | 43 |
| ANNEXE 3 : EXTRAITS DU REGLEMENT EUROPEEN RELATIF A LA DISTRIBUTION GRATUITE DE LAIT DANS LES ECOLES | 47 |

Evaluation du programme européen d'aide aux plus démunis et de l'organisation de l'aide alimentaire française

- [1] Lancée par la Commission européenne, justifiée par les évolutions de la PAC, la réforme du programme européen d'aide aux plus démunis (PEAD) est cruciale pour les associations destinataires de l'aide alimentaire. Le programme, doté de 305 millions d'euros en 2008, concerne 19 pays européens ; il fournit près du tiers des ressources d'aide alimentaire des associations françaises concernées. Alors que la réduction du nombre de personnes pauvres s'est fortement ralentie en France (7,1 M de personnes vivent sous le seuil de pauvreté¹), la hausse des prix des produits alimentaires a généré en 2007 et 2008 des tensions fortes sur les volumes et la nature des produits achetés.
- [2] Dans ce contexte, la mission des inspections générales a évalué les principes, l'organisation et la mise en œuvre du PEAD, ainsi que du programme national complémentaire (PNAA) avec pour préoccupation principale de chercher à maximiser les quantités d'aide alimentaire distribuées aux personnes les plus démunies.
- [3] Cet objectif ne s'oppose pas à l'indispensable prise en compte de la qualité des produits et à la recherche d'une diversité nutritionnelle par des initiatives complémentaires (programme national, collectes, achats des associations). Il implique cependant l'amélioration de l'efficacité du programme ; ce qui conduit à la fois à préconiser plusieurs évolutions de la réglementation européenne, essentiellement des règles d'application, et des changements qui relèvent du niveau national, des administrations comme des associations, dont le rôle est essentiel.
- [4] Vingt ans après sa création, la pérennisation souhaitable du PEAD par l'Union offre l'opportunité à l'Etat et aux associations concernées de rationaliser l'organisation de l'aide alimentaire pour le bénéfice des personnes les plus démunies.

Aussi, la mission suggère aux ministères responsables de chacun des programmes de définir avec les associations une cible d'amélioration des programmes d'aide alimentaire. Les contours de cette cible sont esquissés dans le présent rapport : sont essentiellement visés des modifications des appels d'offres (organisation en amont, sensibilisation de nouveaux soumissionnaires aux marchés, structure des appels d'offres, règles de sélection, de caution, de paiement...) et des progrès dans la logistique des associations (recensement des mutualisations possibles et mise en œuvre, modernisation informatique...). La mission suggère que ces efforts, supervisés par les ministères, et, si possible, appuyés par des compétences extérieures (mécénat), puissent aboutir pour l'année 2010

¹ INSEE, statistiques 2005, seuil de pauvreté « européen » fixé à 60% du niveau de vie médian de la population du pays considéré.

1. LES PRINCIPES DE MISE EN ŒUVRE DE L'AIDE ALIMENTAIRE

1.1. *Le cadre européen.*

1.1.1. **L'inscription du PEAD dans le cadre de la PAC et ses évolutions.**

- [5] Le PEAD a été fondé en 1987 en associant des préoccupations sociales à un outil de gestion de crise agricole : il permettait l'utilisation des stocks d'intervention de produits bruts (blé, riz, sucre, lait...) constitués pour réguler le marché, transformés ou échangés en produits finis et livrés aux associations caritatives pour être distribués aux plus démunis.
- [6] Depuis 2006, du fait de l'évolution de la PAC et des marchés agricoles, la diminution voire la disparition pour certains produits des stocks d'intervention a conduit à attribuer à chaque Etat membre une enveloppe financière afin d'acheter sur le marché des produits finis destinés à être livrés aux associations.
- [7] Dès lors, la justification opérationnelle évidente de l'intégration du PEAD à la PAC s'est largement amoindrie, mais sa justification politique s'est renforcée. Le PEAD n'est plus en pratique une résultante de la politique de régulation des marchés de la PAC, et sa logique relève essentiellement d'une logique économique et sociale : l'aide à l'accès à un bien primaire, l'alimentation.
- [8] Néanmoins, compte tenu d'une part de l'importance acquise par le programme qui assure en France un tiers environ des ressources d'aide alimentaire des associations, son maintien au sein de la PAC garantit une relative sécurité financière : le budget de la PAC représente plus de 40% du budget européen, la partie dite « premier pilier » (aides directes, interventions sur le marché) dans laquelle est inclus le PEAD s'élève à près de 42,5 milliards € en 2007 ; il s'agit de dépenses obligatoires du budget de l'UE, qui sont décidées *in fine* par le Conseil seul et ne sont pas soumises à la codécision avec le Parlement, comme la plupart des autres dépenses communautaires. Indépendamment des aspects financiers, le PEAD véhicule également une image positive des agriculteurs et constitue un exemple concret des retombées de la PAC. Aussi, la France soutient l'adossement du PEAD à la politique agricole commune. Cette position est aussi celle de la mission.
- [9] A long terme, un tel adossement gagnerait à s'appuyer soit sur une base juridique plus forte qu'un règlement, soit sur un accord politique explicite consacrant la démarche.

- [10] Même si certaines interprétations peuvent être mises en avant, l'article 33 du traité sur la communauté européenne (TCE) ne fixe pas d'objectifs à la PAC qui justifient explicitement la mise en œuvre de programmes alimentaires tels que le PEAD : satisfaire les besoins alimentaires des européens (dont les plus démunis) ne figure pas parmi les objectifs de la PAC. D'autres articles du TCE peuvent être mobilisés pour justifier l'intervention communautaire², mais ils ne sont pas liés à la politique agricole. Les débats stratégiques à venir (bilan de santé de la PAC en 2008, négociation des perspectives financières de l'UE en 2009-2010) pourraient permettre une réactualisation de fait des objectifs de la PAC, afin d'élargir celle-ci à une véritable politique alimentaire, comme le préconise le Conseil supérieur d'orientation et de coordination de l'économie agricole et agroalimentaire.³
- [11] A défaut, l'adoption d'une approche générale spécifique au PEAD, soit un accord politique à 27 sur les principes et certaines règles d'application d'une politique communautaire, manifesterait l'engagement renouvelé des Etats membres dans le soutien à l'aide alimentaire aux plus démunis.

Recommandation n°1 : Pérenniser le PEAD en obtenant un accord politique du Conseil sur une « approche générale » reconnaissant son utilité comme mesure de soutien à caractère économique et social. A terme, c'est l'adaptation des objectifs mêmes de la PAC qui est souhaitable, afin d'assigner à celle-ci un rôle de contribution à la satisfaction des besoins alimentaires des européens.

- [12] La diminution des stocks d'intervention est une donnée structurelle⁴, résultant tant de l'application des choix politiques de la Communauté que d'une offre durablement inférieure à la demande au niveau mondial. Il convient d'en prendre acte, et de prévoir explicitement dès le règlement du Conseil l'octroi d'une dotation financière pour l'achat de denrées alimentaires sur le marché.

Recommandation n°2 : Poser comme principe dans le règlement-cadre du Conseil, le versement de dotations financières pour l'achat avec appels à la concurrence sur le marché de denrées alimentaires en l'absence de stocks d'interventions (article premier du règlement du Conseil n° 3730/87 du 10 décembre 1987).

- [13] La définition des modalités de répartition des dotations financières entre Etats membres ne rentrait pas dans le cadre de cette mission, mais suscite de nombreux débats. La référence statistique adoptée par Eurostat est le taux de pauvreté, soit la part des personnes dont le niveau de vie (revenu disponible par unité de consommation) est inférieur à 60% au niveau de vie médian de l'ensemble de la population de l'Etat membre. Il désigne la proportion de pauvres d'un Etat, proportion qui s'élève à 12,1% en France⁵ et détermine une enveloppe de 50,9 millions € pour la France en 2008.

² Cf. l'article 2 du traité CE : la Communauté a pour mission de « promouvoir (...) un niveau de protection sociale élevé, ou proposer des modifications de texte, le relèvement du niveau et de la qualité de la vie ») ; l'article 3 aux actions j et k du TCE (« une politique dans le domaine social comprenant un fonds social européen » (mais ne se limitant pas à lui), « le renforcement de la cohésion économique et sociale »).

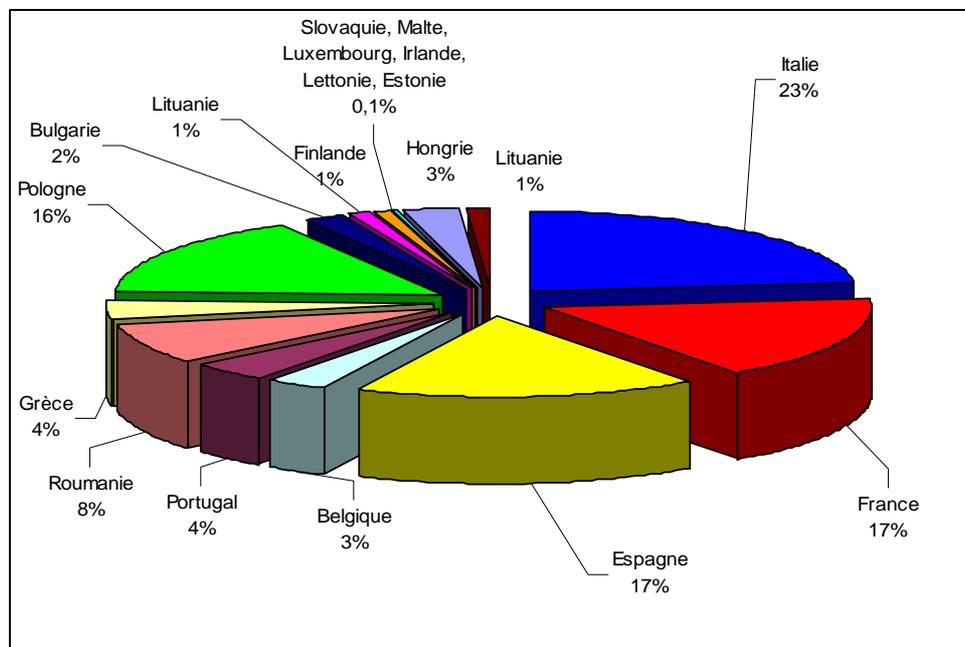
³ « Quels objectifs pour une politique agricole dans une perspective 2013 ? » Document adopté par le Conseil supérieur d'orientation et de coordination de l'économie agricole et agroalimentaire le 14/11/2007.

⁴ Parmi les céréales, par exemple, seul le blé reste susceptible d'intervention, l'orge comme le maïs étant placés sous contingent d'intervention fixé à zéro.

⁵ Elle n'est que de 6,3% si le seuil de pauvreté pris en compte est rabaisé à 50% du niveau de vie médian de la population.

- [14] Cette donnée constitue le premier des indicateurs transversaux retenus dans le cadre du processus de protection sociale et d'inclusion sociale de l'Union européenne⁶. Calculer un taux de pauvreté à partir du niveau de vie médian de l'Union européenne, aboutirait à une mesure qui ne tiendrait pas compte des conditions de vie et de pouvoir d'achat entre pays membres ; être pauvre dans un pays développé comme la France c'est aussi être confronté à une norme de consommation plus élevée, auxquels de bas niveaux de ressources ne permettent pas d'accéder.
- [15] Définir une nouvelle référence - comme un seuil de pauvreté absolu, indexé sur le coût de la vie, bâti sur la moyenne du coût d'un panier de produits de ressources essentielles - nécessiterait des investigations approfondies et supposerait une mise en cohérence avec les indicateurs utilisés dans les autres politiques communautaires, notamment d'inclusion sociale.

Graphique 1 : Répartition des ressources financières attribuées à chaque Etat membre au titre du PEAD en 2008



Source : Commission européenne, DG Agri.

1.1.2. La double nécessité de cohérence du programme et de diversification de l'aide alimentaire

- [16] La concertation ouverte par la Commission au printemps 2007 avec l'ensemble des parties prenantes et notamment, les associations caritatives, a émis l'hypothèse de dispenser l'aide du PEAD sous d'autres formes, notamment celles de bons ou de cartes alimentaires. Cette solution présente l'avantage de toucher un public différent, moins désocialisé (en 2005, en France, 7% des personnes en emploi ont un niveau de vie inférieur au seuil de pauvreté européen) et plus large, car elle permet d'éviter le passage parfois stigmatisant par une association caritative.

⁶ Accord du comité de protection sociale de juin 2006.

Cependant, les inconvénients d'une telle formule substituée en tout ou partie à la livraison actuelle de produits finis sont nombreux :

- le bon alimentaire sert à l'achat de produits dont le prix intègre le cumul des marges servant à rémunérer les différentes entreprises (producteurs, grossistes, distributeurs...), et la TVA. A enveloppe financière donnée, l'achat de produits en gros par appel d'offres permet la distribution d'une quantité de produits bien plus importante qu'avec un système de bons alimentaires utilisés pour l'achat au prix du distributeur. Cette solution se trouverait donc en contradiction avec l'objectif de maximisation des quantités achetées, compte tenu de la hausse des prix des produits agricoles ;
- le bon alimentaire ne permet pas de s'assurer de la nature réelle des produits achetés. Les caissiers n'ont pas pour mission de la contrôler. La mise en place d'une carte dématérialisée ouvrant accès à un nombre réduit et arrêté de produits choisis - hypothèse envisagée par la mission - présenterait des difficultés importantes de conception et de maintenance, du fait des besoins d'actualisation des données (création permanente de nouvelles références et changements de prix incessants). Les tentatives ayant eu lieu en ce sens dans la grande distribution ont échoué ;
- le bon alimentaire ne facilite pas l'inscription de l'aide alimentaire dans une démarche d'accompagnement social d'ensemble, dont l'intérêt est régulièrement confirmé par les associations.

[17] Pour la même raison financière, les autres pistes de diversification des modalités de délivrance de l'aide alimentaire (appels d'offres de bons de réduction, carte de réduction spéciale) paraissent également moins efficaces que la formule actuelle du PEAD. Ceci vaut également pour le PNA. L'Etat dispose d'instruments bien plus puissants de lutte contre la pauvreté, à travers les mécanismes de transferts financiers pour soutenir les travailleurs pauvres.

[18] Il paraît judicieux de laisser aux associations elles-mêmes, et aux collectivités territoriales, notamment aux centres communaux d'action sociale, l'initiative d'une diversification des modalités d'aide, à travers des actions complémentaires mais ponctuelles, notamment l'usage de bons (achat de chèques d'accompagnement personnalisés, tickets services par exemple).

[19] En revanche, si l'on reste dans le format actuel du PEAD, excepté le cas de la mise à disposition des stocks d'intervention, aucune restriction sur la nature des produits ne paraît devoir être établie par règlement communautaire. Les Etats membres, en fonction du contexte local (besoins des associations, besoins et préférences alimentaires des populations...) constituent le niveau pertinent pour définir l'emploi de l'enveloppe financière. Une réflexion sur la nature des produits achetés peut cependant s'engager avec la Commission à des moments à définir (compte rendu d'exécution du plan par exemple).

Recommandation n°3 : Laisser à la discrétion des Etats membres le choix des produits achetés sur enveloppe financière, en l'absence de stocks d'intervention (fin des sous - enveloppes par type de produits). Présenter et justifier ce choix lors d'échanges à programmer avec la Commission européenne. Ceci implique pour la France une coordination, en vue de leur harmonisation, des demandes exprimées par les associations.

1.2. *L'articulation entre programme européen (PEAD) et national (PNAA).*

- [20] En France, un programme national d'aide alimentaire (PNAA) permet de compléter le PEAD, en effectuant des achats sur des produits non autorisés dans le cadre communautaire (notamment pour les fruits et légumes, car la possibilité de stocks d'intervention est exclue). Le PNAA est donc conçu comme un programme complémentaire du PEAD. Les appels d'offres passés par un office agricole, sont lancés en tenant compte de la même clé de répartition entre associations que pour le PEAD. Ils présentent des exigences similaires à quelques points près (montant de la caution baissé à 10% de la valeur correspondant à la quantité maximale de produit proposé ; contrôle par un laboratoire accrédité ; paiement des fournisseurs possible jusqu'au 31 décembre). Décidé par initiative du ministre chargé de la lutte contre l'exclusion en 2004, face à une urgence (absence de surplus de viande utilisables dans le cadre du PEAD), ce programme s'est pérennisé.
- [21] Cette pérennisation ne s'est cependant pas traduite sur le plan budgétaire : le PNAA est voté depuis 2004 en loi de finances rectificative. Son montant est stable : environ 10 millions d'euros par an⁷. La nature des achats effectués s'est diversifiée (poissons, fruits et légumes) afin de rejoindre les recommandations nutritionnelles du programme national nutrition santé.
- [22] Depuis 2006, l'allocation des sommes distribuées au PNAA a évolué d'une pure aide aux associations par des achats complémentaires au PEAD, vers une aide en nature complétée par un soutien par subvention au développement de projets d'aide alimentaire, à la modernisation de la logistique des associations.

Tableau 1 : LFR 2007 - Ventilation des crédits du PNAA en milliers d'euros.

| | | |
|---|-----------|--------|
| Achats publics de marchandises mises à disposition | 7 630,00 | 76,23% |
| Contrôle qualitatif sur les marchandises | 9,00 | 0,09% |
| Affiches, communication alimentation insertion ANIA | 50,00 | 0,50% |
| Subvention SPF réorganisation logistique et organisation de plates-formes | 300,00 | 3,00% |
| Subvention Paniers de la mer | 100,00 | 1,00% |
| Subvention ANDES projet Rungis | 900,00 | 8,99% |
| Subvention ANDES développement logistique des épiceries solidaires | 1 000,00 | 9,99% |
| Participation étude lien crise agricole aide alimentaire | 20,00 | 0,20% |
| Total | 10 009,00 | 100% |

Source : DGAS

⁷ Un doublement à titre exceptionnel du montant de l'aide PNAA pour 2008 a été annoncé par le premier ministre le 19 juin 2008.

[23] L'articulation entre PNAA et PEAD ne pose pas de difficultés à l'heure actuelle, le PNAA permet de compléter et d'enrichir la réponse aux besoins d'aide alimentaire. Il paraît souhaitable de maintenir une telle articulation :

- le PEAD constitue le cœur de l'aide alimentaire publique, il doit permettre d'acheter des produits alimentaires standard pour la composition d'un repas (dont la viande) ;
- le PNAA est un complément quantitatif, qualitatif ou organisationnel au PEAD.

[24] Alors que le PEAD peut assurer l'essentiel des besoins avec des produits standards, le PNAA permet de mobiliser des compléments d'achat pour diversifier la nutrition des personnes démunies (fruits et légumes, poissons), ajuster les quantités aux besoins, tirer profit de baisses de prix sur des marchés perturbés (soutenant ainsi une filière professionnelle en crise), ou de soutenir des projets associatifs. A ce titre, la modernisation de la logistique des associations dans l'hypothèse où celles-ci ne pourraient s'appuyer sur un partenariat avec la grande distribution notamment va requérir des ressources financières complémentaires. Afin d'éviter la dispersion des moyens financiers de l'Etat, il conviendra alors de veiller à éviter le financement de projets associatifs indépendants (cf. 1.5).

Recommandation n°4 : Maintenir la logique de complémentarité du PNAA vis-à-vis du PEAD, en particulier par l'achat de produits favorisant la diversité nutritionnelle, de produits frais.

Recommandation n°5 : Limiter les financements pour la modernisation logistique des associations désignées pour le PEAD aux seuls projets comprenant une mutualisation des moyens des associations désignées (lieux répartiteurs ou entrepôts communs).

[25] Dans le cas d'une évolution communautaire visant à ne plus prendre en charge des frais de transport et/ou des frais administratifs par le PEAD, le PNAA, en tant que programme complémentaire, aurait vocation à suppléer le PEAD. Il importerait pour chaque appel d'offres de privilégier :

- soit un marché avec deux lots techniques –approvisionnement alimentaire et transports ce qui identifierait les coûts réels de chaque prestation, mais induirait un effort peut être inutilement important de prévision logistique en amont ;
- soit en imposant une identification des frais de transport, et en utilisant parmi les critères d'attribution des marchés le prix du transport. Les procédures de remboursement des frais de transport resteraient séparées du paiement de la prestation principale du PEAD, seul le financeur changerait.

1.3. La place des associations.

1.3.1. Le choix des associations éligibles au PEAD et au PNAA.

[26] Depuis 1987, l'aide alimentaire procurée par le PEAD est reçue et distribuée par quatre associations caritatives désignées par l'Etat.

- [27] Aucun acte administratif décisionnel ne formalise la désignation des quatre associations caritatives, celle-ci rendue nécessaire selon la lettre du règlement d'application communautaire est tacite. Leur reconduction d'une année sur l'autre est automatique. Aucun agrément n'est cependant juridiquement nécessaire. Des liens contractuels unissent néanmoins l'opérateur chargé de la passation des marchés (offices agricoles des grandes cultures et des céréales ONIGC et office de l'élevage) à chacune des associations destinataires des denrées alimentaires. Depuis 2006, ces conventions visent à organiser les modalités de passation des marchés en concertation avec les associations et à préciser les obligations de celles-ci sur l'ensemble du processus concernant la gestion des entrepôts et centres de distribution : la traçabilité des produits et leur enregistrement comptable, l'hygiène, la sécurité, les contrôles de qualité à effectuer, la gestion des bons de livraison et des remboursements de frais et les modalités de contrôle.
- [28] Les quatre associations destinataires des denrées du PEAD sont la Fédération française des banques alimentaires (FFBA), le Secours populaire français (SPF), les Restaurants du cœur et la Croix rouge française. La FFBA occupe une position particulière dans la mesure où elle constitue une structure support spécifiquement chargée de la collecte et de la logistique de l'aide alimentaire pour d'autres associations et structures locales. Ainsi au 31 décembre 2007, 4645 associations ont signé une convention de partenariat avec la FFBA. Parmi ces associations, on compte la Croix rouge française avec 515 points de livraison (la Croix Rouge n'organise directement la distribution de denrées du PEAD que dans 6 départements du bassin parisien), le Secours populaire (80 points de livraison), 904 centres communaux d'action sociale et plusieurs associations caritatives confessionnelles.

Recommandation n°6 : Formaliser la désignation par l'Etat (et non un de ses opérateurs) des associations, en fonction des données effectives d'activité à échéance 2010.

- [29] Le bénéfice du PEAD est ouvert à toutes les associations d'envergure nationale en lien avec les populations les plus démunies et capables d'assurer la logistique et les contraintes de traçabilité et de compte rendu. Dans certains pays de l'UE, une seule association est désignée ; il n'est en effet pas optimal du point de vue organisationnel voire financier de multiplier les associations bénéficiaires surtout en l'absence de mutualisation en matière de choix des denrées, de transports ou de logistique. L'idée d'un cahier des charges spécifique liant l'Etat à chaque association et définissant les obligations de chacun serait largement redondante avec les conventions de partenariat liant chaque association à l'office agricole. Dans la perspective de la création de l'office agricole unique en 2009, un nouveau processus de contractualisation pourrait être engagé en tenant compte des objectifs de l'Etat.

1.3.2. Une répartition des volumes de denrées issues du PEAD aux organisations caritatives sans critère objectif, à défaut de données véritablement fiables et comparables sur les bénéficiaires.

1.3.2.1. La répartition des dotations financières entre associations

- [30] La dotation financière globale est arrêtée selon la clé de répartition suivante :
- 42% pour la Fédération française des banques alimentaires ;
 - 30% pour le Secours populaire français ;
 - 27% pour les Restaurants du cœur ;
 - 1% pour la Croix rouge française.

- [31] Cette clé de répartition, dont l'origine remonte à la première année de mise en œuvre du programme ne correspond à aucun critère précis. En particulier, elle ne reflète pas le nombre de bénéficiaires *déclarés* par les quatre associations, qui est le suivant :

Tableau 2 : Nombre de bénéficiaires déclarés par association et dotation financière en 2006.

| Associations | Nombre de bénéficiaires déclarés en 2006 | % du total des bénéficiaires déclarés | % de la dotation financière du PEAD |
|-------------------|--|---------------------------------------|-------------------------------------|
| FFBA | 760 000 | 28% | 42% |
| Croix rouge | 251 809 | 9% | 1% |
| Secours populaire | 1 042 678 | 38% | 30% |
| Restos du cœur | 671 385 | 25% | 27% |
| Total | 2 725 872 | 100% | 100% |

Source : Rapport d'exécution du programme d'aide alimentaire européen aux personnes les plus démunies pour la période 01/10/2005 au 31/12/2006.

1.3.2.2. La comptabilisation du nombre de bénéficiaires de l'aide alimentaire n'est ni fiable ni comparable d'une association à une autre.

- [32] Les règles de comptabilisation du nombre de bénéficiaires de l'aide alimentaire ne sont pas homogènes entre associations, ce qui empêche à ce jour l'usage du nombre de bénéficiaires nourris comme critère de répartition de l'aide. La convention entre les offices agricoles et les associations caritatives prévoit bien que ces dernières doivent fournir le nombre total de bénéficiaires de l'aide sur l'année dans le rapport annuel d'exécution du PEAD, accompagné d'une annexe par département. Un état du nombre des bénéficiaires doit également être disponible dans chaque centre de distribution⁸.
- [33] Pourtant, dans les faits, les critères de comptabilisation retenus diffèrent pour chaque association :
- le SPF comptabilise les bénéficiaires déclarés par les associations, l'information étant transmise par les fédérations, mais pour 2007, toutes les fédérations n'avaient pas remonté cette information. Un bénéficiaire peut être servi plusieurs fois dans l'année, il n'est compté qu'une fois. Un nombre de rations servies (repas ou colis) est évalué *a priori* en rapportant les volumes distribués au montant moyen d'une ration (établi à 400 g).
 - Les Banques alimentaires demandent aux associations avec lesquelles elles conventionnent une moyenne mensuelle des bénéficiaires établie au 31 décembre de l'année. Le comptage est effectué sur incitation de la FFBA par chaque banque alimentaire qui saisit par téléphone ou courrier les associations qui assurent la distribution vers le bénéficiaire final. Une partie des réponses réceptionnées reste formulée en nombre de familles, la FFBA multiplie alors systématiquement par 4 le nombre de familles concernées pour aboutir à des unités de bénéficiaires. La remontée des informations se fait sur fichier Excel ou par support papier. Parallèlement à cette commande, la convention de partenariat alimentaire

⁸ Convention de partenariat type établie en 2007 entre les offices (ONIGC et élevage) et les associations destinataires du PEAD, titre V-5, page 8.

qui lie chaque banque alimentaire à la fédération requiert d'indiquer outre un nombre *mensuel moyen* de personnes accueillies, un nombre *moyen de familles aidées chaque année* et un nombre d'équivalents repas correspondant aux produits remis aux associations.

- La Croix rouge admet recevoir à ce jour des données variées et a décidé à partir de 2009 d'harmoniser le comptage en demandant aux bénévoles de recenser le « nombre de passages », soit le nombre de bénéficiaires à nourrir multiplié par le nombre de fois où ils ont été nourris (ce chiffre doit en principe correspondre au nombre de rations colis ou repas servies).
- Les Restos du cœur recensent le nombre d'inscrits à leurs services à travers la délivrance automatique d'une carte Restos du cœur. Le nombre total de bénéficiaires personnes physiques inscrites par année est donc connu. Une fiche d'inscription est établie pour chaque bénéficiaire selon une procédure formalisée, le chiffre du nombre de bénéficiaires indiqué lors du rapport d'exécution du PEAD paraît donc relativement fiable.

[34] La fiabilité des informations collectées par les associations étant très variable d'une association à une autre, compte tenu de l'absence d'harmonisation du comptage des bénéficiaires, comparer objectivement l'activité de chaque association en matière d'aide alimentaire est délicat. Seuls les Restos du cœur disposent de données sur les caractéristiques essentielles de leurs bénéficiaires. Ils étudient annuellement un échantillon composé de fiches d'inscription des bénéficiaires (une fiche sur sept est envoyée au siège). L'exploitation de cet échantillon depuis 2007 permet de renseigner certaines caractéristiques des bénéficiaires (âge, part des allocataires de minima sociaux, nombre de personnes seules, taille des foyers concernés).

[35] En tout état de cause, la stabilité des associations destinataires et l'immutabilité des critères d'attribution des enveloppes financières depuis plus de 20 ans témoigne d'une faible prise en compte de l'évolution des besoins des personnes concernées. Elle constitue une assurance pour les quatre associations concernées de disposer d'un montant relativement stable d'aide alimentaire chaque année. Mais cette garantie n'incite en rien à améliorer l'efficacité de gestion des associations concernées et à optimiser leurs ressources. Elle ne tient pas compte de l'émergence de nouveaux réseaux associatifs (c'est le cas de l'association pour le développement des épiceries solidaires, qui bénéficie d'un financement de projets et d'études au titre du PNAA en 2007 et 2008) et ne favorise pas le regroupement de plusieurs associations. Par ailleurs une telle imprécision dans le recensement des bénéficiaires de l'aide n'est pas de nature à sécuriser l'analyse que peuvent porter les administrations européenne et nationale sur le programme.

Recommandation n°7 : Adopter des indicateurs d'activité communs à toutes les associations désignées. Recenser le nombre de bénéficiaires, définis comme le nombre de personnes physiques ayant à une ou plusieurs reprises obtenu une aide alimentaire et le nombre de rations données (nombre de colis ou de repas unitaires distribués ou servis).

Recommandation n°8 : A partir d'une date cible (2010) et compte tenu de la reconfiguration des marchés par produits (cf. infra), attribuer les quantités de produits du PEAD à partir d'un des critères communs d'activité -le nombre de bénéficiaires recensés ou le nombre de rations distribuées.

1.4. L'importance de la logistique et de la distribution.

[36] Le fonctionnement de l'aide alimentaire en direction des plus démunis intègre une dimension logistique forte qui implique tous les acteurs (soumissionnaires, transporteurs, associations).

- [37] Cette dimension de l'aide alimentaire est stratégique à plusieurs égards :
- c'est un maillon indispensable de l'approvisionnement des centres de distribution de l'aide alimentaire et in fine des bénéficiaires,
 - c'est un élément participant à la traçabilité et à la qualité des denrées distribuées,
 - c'est un facteur de coût non négligeable du dispositif, mais qui actuellement n'est mesuré qu'à partir d'un « forfait » représentant 4,5% des enveloppes financières dédiées à l'aide. Ce forfait n'est en lui-même pas de nature à faciliter la transparence des coûts,
 - elle est couplée, au sein des appels d'offre, à la fourniture des denrées,
 - elle est rendue d'autant plus complexe que les associations ne sont pas coordonnées dans la définition des produits qu'elles souhaitent voir inclus dans les appels d'offre,
 - elle reste globalement lacunaire au niveau des associations.

Les frais de transport, dont l'importance est croissante, sont actuellement pris en charge à hauteur de 4,5% du montant de la prestation globale. Ce système n'apparaît guère satisfaisant, les frais de transport étant de fait systématiquement utilisés au maximum des possibilités offertes par le forfait de 4,5%, indépendamment du coût réel, qui peut être supérieur ou inférieur au montant du forfait.

Recommandation n°9 : Abandonner le taux forfaitaire de 4,5%. Identifier le coût réel des frais de transports et des frais de gestion dans les offres présentées. Prendre en compte ces coûts comme élément de sélection des offres.

- [38] Des éléments qui ont été communiqués à la mission, il ressort que les soumissionnaires « historiques » du PEAD ont de fait géré la logistique de mise à disposition des denrées en sous-traitant dans la plupart des cas avec les sociétés de transport avec lesquelles ils sont en relation. Ceci a permis la mise en œuvre d'un dispositif qui n'est certes pas dépourvu de souplesse mais qui n'est pas optimisé entre les associations compte tenu à la fois de l'hétérogénéité des denrées à livrer et de leur propre organisation logistique qui est plus ou moins intégrée.

- [39] De ce fait, la tentation est forte pour les associations de vouloir se doter en propre de capacités logistiques. A fortiori dans la mesure où l'approvisionnement au titre des programmes d'aide alimentaire est susceptible de s'inscrire dans la durée et de se dérouler de plus en plus tout au long de l'année. Ainsi, la FFBA a élaboré avec un des rares spécialistes en logistique dont elle dispose un pré-projet de mise en place de 12 plates-formes intermédiaires de regroupement. Le Secours Populaire a lancé en 2008 une expérimentation de regroupement des livraisons de 22 départements du Sud-Ouest de la France en deux entrepôts intermédiaires pour les produits secs et pour les produits frais ou congelés ; ces entrepôts appartiennent chacun à de grandes entreprises de la logistique. Cette expérimentation, qui a reçu un soutien financier conséquent (cf. tableau 1) est en cours d'évaluation.

Recommandation n°10 : Engager les travaux de recensement des possibilités de mutualisation entre associations désignées pour les entrepôts intermédiaires et les points de livraison.

- [40] La mission considère que les programmes d'aide alimentaire gagneront en efficacité si chacun des acteurs concentre son action sur ses savoir-faire propres. Les associations ne doivent pas s'impliquer autrement que marginalement dans la logistique qui n'est pas leur métier de base.

- [41] C'est pourquoi, dans un objectif d'optimisation de l'organisation de l'aide alimentaire, dans une triple approche économique (prix), qualitative (produits mis à disposition) et logistique (depuis l'industriel jusqu'au point de distribution final), la mission recommande que soit étudiée la faculté d'impliquer, si elles le souhaitent, les entreprises de la grande distribution dans le circuit de l'aide alimentaire. Cette implication peut concerner l'ensemble des prestations ou être limitée à la partie logistique.
- [42] La grande distribution est actuellement absente des programmes publics d'aide alimentaire. Elle participe en revanche à l'aide alimentaire sous deux formes principales : la distribution locale (magasin par magasin) des produits en date limite de vente en partenariat avec une ou plusieurs associations locales, la mise à disposition de leurs magasins pour des opérations de collecte que mettent en œuvre certaines associations (dans ce cas elle en tire de fait un chiffre d'affaires complémentaire).
- [43] Les bénéfices attendus d'une participation de la grande distribution aux appels d'offres, dans le contexte décrit précédemment, porteraient potentiellement sur :
- les prix : les centrales d'achat des grandes enseignes travaillent sur des volumes très importants de produits alimentaires dans toutes les gammes et niveaux de qualité disponibles. Le fait pour une enseigne de soumissionner sur un appel d'offres (exemple : le riz) permet de créer un effet de levier « gagnant/gagnant » Ainsi l'enseigne X qui, à titre d'illustration, commande annuellement 10 000 tonnes de riz commanderait en sus 1 000 tonnes au titre de l'appel d'offres. De cette façon cette enseigne, qui dès lors achète sur une base de 11 000 tonnes, peut escompter un prix global légèrement inférieur, niveau de prix dont bénéficie alors le programme public. Il est vraisemblable que les prix négociés par la grande distribution avec les industriels sont au moins, à qualité équivalente, à des niveaux de prix inférieurs de ce qui ressort aujourd'hui des appels d'offres ;
 - la qualité : les produits ainsi mis à disposition des programmes d'aide par la grande distribution seraient identiques en tous points à ceux (selon les gammes) disponibles dans leurs rayons ;
 - la logistique : dès lors que les lieux de production sont ceux de la grande distribution pour des produits identiques, celle-ci est en mesure d'acheminer, selon sa propre organisation et en tous points du territoire, les « lots » de produits réservés aux associations selon des protocoles à définir. De cette façon la circulation des produits est assurée jusqu'au plus près des points de distribution de l'aide alimentaire de façon optimisée en termes de flux, de coût et d'impact environnemental ;
 - la traçabilité et la sécurité alimentaire : dans la mesure où les produits destinés à l'aide alimentaire sont intégrés à la chaîne des produits de la grande distribution, leur gestion du point de vue de la sécurité sanitaire, y compris dans les lieux de stockage primaire et secondaire est assurée jusqu'à la prise en compte des produits par les associations (stockage tertiaire).

Recommandation n°11 : Sensibiliser la grande distribution à la faculté de soumissionner aux appels d'offre du PEAD et du PNAA dans le but de faire bénéficier les programmes d'aide publique de leur savoir faire et de leur capacité de négociation sur de gros volumes alimentaires.

2. LA CONCEPTION ET LA PASSATION DES MARCHES AVEC APPELS A CONCURRENCE.

2.1. *L'identification des besoins*

- [44] Le travail de connaissance des besoins préalables à l'appel d'offres est actuellement délégué aux associations, ces dernières ne disposent pas d'une définition commune de ce qu'est un bénéficiaire et, à l'exception des Restos du cœur, de systèmes d'information permettant de s'assurer de manière fiable de l'activité de chaque unité locale de distribution. De la même façon, une réflexion devrait être conduite sur les modalités de suivi des stocks (entrées, sorties, stocks résiduels) ; une expertise pourrait être à ce titre sollicitée sous forme de mécénat de compétences de la part de la grande distribution.
- [45] Le volume global des produits par association étant déterminé a priori par la clé de répartition de la dotation financière, une ventilation des crédits par sous-enveloppe regroupant des familles de produits (céréales, lait, riz, sucre) est alors fixée par le ministère de l'agriculture. Elle reproduit les grandes familles de stocks d'intervention autrefois à la base des appels d'offres. Seule la définition des types de produits (références) au sein des sous-enveloppes et leur répartition par unité de distribution relève en pratique d'une analyse des besoins de chacune des associations.
- [46] Chaque association organise cette analyse des besoins différemment. Pour le choix de la gamme de produits particuliers souhaités, la FFBA suscite par exemple une concertation entre les différentes banques alimentaires animée par son service « chargé des attentes des bénéficiaires ». Les Restos du cœur ont fait le choix de ne demander qu'un nombre limité de produits basiques (pâtes, riz, lait...) quasi identiques d'une année sur l'autre.
- [47] Pour la répartition des volumes par unité de distribution, les méthodes diffèrent également. Pour les Restos du cœur, la nature de produits ne variant que très peu d'une année à l'autre, les volumes sont répartis par département en fonction des consommations de l'année précédente et ajustées à la marge en tenant compte de l'évolution du nombre d'inscrits. La FFBA attribue les volumes par banque alimentaire en fonction d'un coefficient (dit k) construit à partir de données statistiques officielles sur le département concerné, sa population totale, la part des bénéficiaires de minima sociaux, le nombre de demandeurs d'emploi et le nombre de demandeurs d'emploi de longue durée.
- [48] La méconnaissance des types de bénéficiaires (âge, part des enfants nourris ou des personnes âgées, part des personnes sans domicile fixe ou en hébergement temporaire et ne bénéficiant pas d'équipement de cuisine) ne permet pas vraiment d'ajuster finement la nature et la répartition des produits en fonction des besoins nutritionnels ou de consommation variés selon les publics.
- [49] Des efforts ont cependant été faits par ailleurs pour améliorer la prise en compte des éléments qualitatifs depuis la parution en 2005 de l'étude statistique nationale dite « alimentation et nutrition des bénéficiaires de l'aide alimentaire » (ABENA) : fiche cadre des produits conforme au plan national nutrition santé (huile de palme, sirop de glucose interdits par exemple), logiciel Excel adapté pour le contrôle nutritionnel des rations à la Croix rouge (part des fruits et légumes).

Recommandation n°12 : Engager avec l'appui de professionnels –Observatoire de la pauvreté et de l'exclusion sociale – une expertise sur la mise en œuvre d'un suivi statistique et qualitatif des bénéficiaires de l'aide alimentaire, afin de recueillir des données à des fins de compte rendu (exécution du PEAD), d'observation (étude de l'évolution des publics et de

leurs caractéristiques) et d'action (adapter les produits achetés aux caractéristiques de la population concernée).

Recommandation n°13 : Réaliser un audit sur les systèmes informatiques des associations concernées en vue de concevoir un standard informatique commun. Identifier dans les conventions nationales pluriannuelles signées par la DGAS, le coût de telles évolutions et les financer via le PNAA ou la subvention globale. Susciter de la part de la grande distribution des mécénats de compétences.

2.2. La conception des appels d'offres comporte des aspects qui réduisent l'intérêt de l'offre compte tenu du marché.

[50] L'appel à la concurrence est une des conditions d'application fixée par le règlement communautaire⁹. L'Etat membre a délégué la compétence de passation et de suivi des marchés aux offices agricoles. Ces offices sont régis par des règles différentes : l'office de l'élevage applique l'ordonnance n° 2005-649 du 6 juin 2005 relative aux marchés passés par certaines personnes publiques ou privées non soumises au code des marchés publics tandis que l'ONIGC applique strictement le code des marchés publics, ce qui implique des exigences plus fortes en matière de transparence et d'égalité de niveau d'information entre candidats. L'office unifié qui naîtra au 1^{er} janvier 2009 sera un établissement public administratif soumis au code des marchés publics.

[51] Les marchés passés sont des marchés nationaux (même si des tentatives d'allotissement par produit puis par région ont eu lieu, sans apporter de plus-value particulière).

2.2.1. Un effet-taille des marchés non optimisé.

2.2.1.1. Le découpage par association destinataire plutôt que par produit réduit le pouvoir de négociation de l'acheteur.

[52] Cet effet est d'autant plus net que les volumes globaux de denrées livrées sont dérisoires par rapport aux autres acheteurs que sont les quelques centrales d'achat de la grande distribution.

[53] Ainsi, la logique selon laquelle plus le volume de produits commandé est important, plus le prix d'achat baisse se vérifie à l'étude des marchés attribués (cf. tableau 2). Le découpage des marchés par association et la non-mutualisation des achats sur un produit similaire ne permet pas de réaliser d'économies d'échelle. Sur un échantillon de 5 produits achetés à la même période (mars 2007), le surcoût tarifaire à la tonne par rapport à l'offre la moins onéreuse va de 2,3 à 37% en fonction des produits.

⁹ L'analyse repose ici sur les marchés PEAD, sauf exception signalée (cautions, nature des produits, paiement) elle est valable également pour le PNAA.

Tableau 3 : Comparatif tarifs et volumes obtenus sur appels d'offres par association en mars 2007

| raviolis légumes | | | | farine | | |
|------------------|-----------------------------------|--------------------------------------|---|----------------------------------|--------------------------------------|---|
| | Prix/t et vol.obtenus | différentiel de prix/meilleure offre | volume obtenu si alignement meilleure offre | Prix/t et vol.obtenus | différentiel de prix/meilleure offre | volume obtenu si alignement meilleure offre |
| SPF | 720,86 €/t pour 261 t commandées. | + 25%, | 66 t (327 t possibles) | 255,45 €/t pour 682 t commandées | Réf. | Réf |
| FFBA | 574,74 € pour 701 t commandées | Réf. | Réf | 261,25/t pour 517 t commandées | + 2,30% | 12,4 t sup. (529,4 t possibles) |

| salade de riz au thon | | | | velouté riz-poisson | | |
|-----------------------|---------------------------------|---|---|-------------------------------|--------------------------------------|---|
| | Prix/t et vol.obtenus | différentiel de prix/meilleure offre à la tonne | volume obtenu si alignement meilleure offre | Prix/t et vol.obtenus | différentiel de prix/meilleure offre | volume obtenu si alignement meilleure offre |
| SPF | 2052,63 € pour 128 t commandées | Réf. | Réf | 1248 € pour 232 t commandées | Réf. | Réf |
| FFBA | 2818,5 € pour 25,9 t commandées | + 37% | 9,6 tonnes (35,5 t possibles) | 1608,8 € pour 88 t commandées | +28%, | 12,5 t (100,5 t possibles) |

| couscous | | | |
|----------|---------------------------------|--------------------------------------|--|
| | Prix/t et vol.obtenus | différentiel de prix/meilleure offre | tonnage sup.si alignement sur meilleur tarif |
| SPF | 513,8 € pour 256 t commandées. | + 20% | 51,4 t (307,4 t possibles) |
| FFBA | 487,27 € pour 426 t commandées. | Réf. | Réf |

Source : ONIGC, résultats des appels d'offres, offres retenues en mars 2007. Prix de transport intégrés. Les deux associations comparées ici disposent d'un nombre de points de distribution relativement comparable sur tout le territoire. La différence tarifaire en fonction du tonnage souhaité se vérifie également s'agissant des propositions non retenues d'un même soumissionnaire sur différentes associations.

- [54] La taille réduite des marchés dissuade parfois les offreurs potentiels : ainsi plusieurs lots de l'appel d'offres spécifique pour la Croix Rouge (qui ne dispose que d'1% de la dotation financière nationale du PEAD), n'ont pas été attribués en mars 2007 (goûter fourré, pâtes). Un seul offreur s'est présenté, ses tarifs ont été jugés trop onéreux ; un nouvel appel d'offre a dû être lancé en avril 2007.

Recommandation n°14 : Fixer une année cible (2010) à partir de laquelle les marchés seront découpés par produits livrables à toutes les associations désignées.

- [55] La définition de marchés par produits implique un important travail inter-associatif (cf. recommandations 12, 15, 24).

2.2.1.2. La gamme des produits achetés est variée.

- [56] Le processus de choix de la gamme de produits à inclure dans l'appel d'offres dépend de chacune des associations. Aussi, il illustre la conception différente que ces dernières se font de l'usage du PEAD : apport minoritaire pour les Restos du cœur qui réalisent des achats directs, cette association tend à réduire la diversité des produits fournis au titre du PEAD. Pour les Restos du cœur, la gamme de produits à base de riz et de céréales, demandée est passée de 9 à 7 références entre 2007 et 2008. Cette même gamme reste de 11 produits pour la FFBA, dont l'objet associatif exclut l'achat de denrées sur le marché et qui recherche avec le PEAD un apport plus diversifié, certaines banques alimentaires étant d'ailleurs dépendantes à plus de 50% du programme. Parfois pour un même marché, une association requiert deux références différentes pour un produit identique du point de vue nutritionnel : c'est le cas des lots séparés de pâtes spaghettis et de pâtes coquillettes des Restos du Cœur en 2007.

- [57] En 2006, tous marchés confondus, 44 produits différents ont été achetés, pour un volume global de 55 000 tonnes. Sept produits sont distribués pour un volume inférieur à 100 tonnes. Plus de la moitié du volume distribué correspond à du lait UHT (29 000 tonnes), qui est de très loin, le premier produit commandé.

- [58] Au sein d'une enveloppe contrainte, multiplier le nombre de références pour un même marché conduit à réduire les volumes d'achats globaux. Aussi, il serait souhaitable de définir le panier commun des produits de l'aide alimentaire. La gamme de références serait restreinte et pourrait passer de plus de 40 aujourd'hui à 10 ou 15 produits de base. Elle pourrait être partiellement révisée d'une année sur l'autre en amont de la procédure d'appels d'offres.

Recommandation n°15 : Engager une concertation réunissant Etat, associations, spécialistes (nutritionnistes) en vue de définir le panier des produits de l'aide alimentaire, composé d'un nombre limité de références (entre 10 et 15).

- [59] L'achat de produits standard, ceux qui fondent le socle d'un repas type (pâtes, riz, viandes) serait privilégié. Un volume restreint de produits cuisinés prêts-à consommer (salade de thon..) doit pouvoir être déterminé à partir des besoins réels du public ne disposant pas des équipements nécessaires pour cuisiner (sans domicile fixe, personnes vivant dans des centres d'hébergement temporaire).

2.2.2. Un surcoût imposé aux entreprises : le marquage des marchandises.

- [60] L'apposition du drapeau européen et de la marque « aide CE » sur l'emballage des marchandises est une règle communautaire justifiée à l'origine par un double motif : la lutte contre la fraude et la visibilité des actions financées par la Communauté Européenne.
- [61] L'article 9 du règlement d'application 3149/92 prévoit « *les marchandises qui ne sont pas livrées en vrac aux bénéficiaires comportent sur leur emballage clairement visible l'inscription « aide CE », accompagnée par l'affichage du drapeau de l'Union européenne conformément aux instructions figurant à l'annexe II* ». Le règlement ne va pas aussi loin que le cahier des charges pour les appels d'offres des Restos du cœur pour lequel « *l'emballage de regroupement, l'emballage unitaire et la fiche palette¹⁰ doivent porter la mention aide CE, l'affichage du drapeau et la ou les références communiquées par l'association, le cas échéant* ».
- [62] De telles exigences ont un coût. Le marquage spécifique sur le produit peut se traduire par l'arrêt d'une chaîne de production ou une modification des cadences. Il a été estimé par un producteur de lait soumissionnaire à 3 centimes d'euros supplémentaires le litre de lait, et 6 centimes d'euros supplémentaires par lot de crème dessert, soit autour 10% du prix du produit¹¹. S'agissant des pâtes, le coût imputable à l'étiquetage a été évalué par un producteur à 1,5 à 2 centimes le sachet plastique de 500g, soit 3% du coût unitaire. Le coût est moindre si l'impression peut être réalisée par jet d'encre, ce qui est le cas de nombre de produits, il est plus élevé quand il porte sur les cartons d'emballage de regroupement (ce que le règlement européen ne prévoit pas) et qu'un film plastique sur un papier blanc spécial doit être agrafé sur les cartons.
- [63] Il est douteux qu'un tel marquage soit efficace pour la lutte contre la fraude, des exigences sérieuses de traçabilité, de conformité des quantités reçues aux quantités déclarées sur le bon de livraison paraissent être des garde-fous pertinents pour s'assurer du non-détournement des produits à des fins commerciales, sans compter les contrôles effectués à la production et à la distribution du produit par les offices agricoles ou les services désignés par eux. Quant aux exigences de communication de l'action de la Communauté européenne, leur légitimité n'exclut pas une réflexion sur des modalités de communication les plus efficaces.
- [64] Aussi, la mission suggère de substituer au marquage sur la marchandise un marquage sur le lieu de distribution de l'aide alimentaire, sur un modèle proche de celui proposé par la Commission européenne dans le cadre de la révision prochaine du règlement 2707/2000 portant application du règlement 1255/1999 sur l'octroi d'une aide communautaire pour la cession de lait et de certains produits laitiers aux élèves des établissements scolaires affiché sur l'école. Dans ce dernier cas, la Commission a suggéré d'introduire le marquage de la subvention européenne sous la forme d'une inscription (« poster » ou signe visible) dans les écoles bénéficiaires du programme (cf. annexe3).

Recommandation n°16 : **Substituer au marquage des marchandises le marquage des lieux de distribution. Dans le règlement d'application du PEAD, imposer aux associations désignées par l'Etat d'apposer un panneau signalétique sur les lieux de distribution, ou une affiche autocollante sur les lieux de distribution itinérants qui indique que l'association bénéficie du programme européen d'aide alimentaire pour les plus démunis.**

¹⁰ Cahier des charges, Article 12-4, caractéristiques des produits et marquage.

¹¹ Estimation sur la base de déclarations de soumissionnaires.

2.2.3. Des barrières d'entrée sur le marché importantes.

2.2.3.1. Des montants de caution exigés d'un montant dissuasif pour de nouveaux entrants.

[65] Les montants de caution pour le PEAD¹² sont ceux exigés par le régime commun des garanties applicable aux produits agricoles tels que prévu au titre III du règlement (CEE) n°2220/85 de la Commission. L'attributaire du marché doit « constituer une garantie d'un montant égal au prix d'achat à l'intervention applicable le jour fixé pour la prise en charge majoré de 10 % ». Si ce niveau de garantie équivalant à 110 % de la valeur totale du marché se comprenait dans le cadre de la mise à disposition de stocks d'intervention (si les stocks n'étaient pas récupérés et valorisés par l'attributaire du marché avant la date prévue, il y avait bien une perte de ressources pour le budget européen), il ne se justifie plus à ce niveau dans le cadre d'enveloppes financières pour des achats sur le marché.

[66] Seul le paiement avant la réalisation complète des prestations conclues avec les entreprises attributaires du marché peut justifier un tel montant de garantie. Or, un décalage existe entre la période d'exécution du plan (du 1^{er} octobre au 31 décembre de l'année suivante) et la période de paiement des entreprises attributaires : « pour les produits à mobiliser sur le marché (...), les opérations de paiement pour les produits à fournir par l'opérateur doivent être clôturées avant le 1^{er} septembre de l'année de l'exécution du plan. » En France, pour les appels d'offres du 2^e semestre (attribués en juillet), ceci conduit en pratique, à ce que les paiements soient versés avant la livraison complète des produits (organisée entre septembre et décembre). L'acquisition de la caution en cas de non respect d'une exigence principale du marché constitue dans ce cas la seule sécurité possible pour l'Etat membre.

[67] Cependant, le montant élevé de la garantie aboutit à une sélection des candidats sur la base de leur capacité financière. Il ne prémunit pas de tout risque de défaillance d'entreprises (en 2007, un attributaire a refusé d'achever ses livraisons de lait, du fait de la hausse des prix). Il constitue un obstacle de fait à l'arrivée de nouveaux entrants sur le marché, alors que les « soumissionnaires habituels » connaissent la périodicité particulière à ces appels d'offres et intègrent dans leur prévision de trésorerie ou leurs négociations avec leur établissement de crédit les décaissements nécessaires pour la garantie liée au PEAD.

Recommandation n°17 : Prévoir dans le futur règlement d'application une dérogation au règlement n°2220/85 de la Commission fixant le régime des garanties applicables aux produits agricoles pour les marchés qui ne sont pas fondés sur les stocks d'intervention. La responsabilité du montant de la garantie exigible incomberait aux Etats membres. Inclure néanmoins les conditions de libération de garantie propres au PEAD dans le futur règlement d'application.

Recommandation n°18 : Repousser l'échéance de paiement des entreprises du 1^{er} septembre au 31 décembre. Adapter au besoin la durée officielle de la campagne du PEAD (aujourd'hui du 1^{er} octobre de l'année précédente au 31 décembre) en la concentrant sur l'année civile, qui correspond à l'exercice budgétaire¹³.

¹² Cf. l'article 7 §4 du règlement 3149/92

¹³ Article 3 du règlement d'application en vigueur.

2.2.3.2. Une publicité restreinte sur l'existence, les conditions et les dates des marchés.

[68] Hormis la publication légale au journal officiel de l'Union européenne, les appels d'offres du PEAD (avec leurs dossiers d'information) sont publiés sur les sites internet des offices. Si l'accès est relativement aisé sur l'office de l'élevage (onglet informations), tel n'est pas le cas pour l'ONIGC où les marchés ne sont consultables que dans la rubrique « coin des opérateurs » et les informations générales sur le programme et bien sûr les appels d'offres ne sont disponibles qu'après enregistrement sur le site. Aucune publication dans un magazine généraliste ou dans une revue professionnelle de l'agroalimentaire n'a été signalée à la mission, aucune démarche de recherche de nouveaux fournisseurs n'a pu être entreprise par les offices en dehors de la période de passation des marchés. L'association nationale des industries agroalimentaires a indiqué ne jamais avoir communiqué sur ce sujet auprès de ses adhérents et ne pas avoir été sollicitée jusqu'à présent pour le faire.

Recommandation n°19 : Organiser à des moments choisis une démarche de communication sur le PEAD qui dépasse les exigences légales : publication dans des revues spécialisées, réunion d'information des producteurs, des industriels ou des distributeurs susceptibles d'être concernés, en dehors des périodes de passation des marchés, faciliter la consultation des offres sur le futur site de l'office unifié.

2.2.4. Des souplesses manquantes.

[69] Compte tenu de l'asymétrie d'information entre les producteurs et l'administration en matière d'évolution du marché et des techniques agro-alimentaires, la définition précise du produit souhaité dans le cahier des charges ne garantit pas nécessairement de bénéficier du produit le plus pertinent du point de vue du rapport prix-qualité.

[70] Aussi, l'ouverture de variantes pourrait être autorisée dans les appels à concurrence. Elle offrirait une souplesse pour l'entreprise soumissionnaire, qui lui permettrait de perfectionner son offre, en proposant de produits qui répondent aux besoins, mais usent de procédés ou de matériaux différents et éventuellement plus innovants.

Recommandation n°20 : Ouvrir la possibilité d'utiliser des variantes dans les appels d'offres.

[71] Afin de tenir compte de la forte variation des prix des matières premières agricoles, il a été décidé en 2008 de procéder à deux appels d'offres (pour le premier ou le deuxième semestre). Cette procédure a satisfait les fournisseurs, peu soucieux de s'engager sur des tarifs sur un an, et l'administration qui a pu espérer éviter de subir la prime de risque qui pouvait grever le coût des prestations offertes. Cette procédure est néanmoins lourde sur le plan administratif pour les offices (et pour les entreprises soumissionnaires constituant les dossiers), il serait utile d'étudier la passation d'un seul marché annuel, avec prix révisables (cf. CMP, titre II, article 18). Les entreprises de grande distribution ont indiqué à la mission continuer à réaliser des appels d'offres privés pour des durées allant de 3 mois à 3 ans, avec révision des prix fréquente.

Recommandation n°21 : Réaliser un appel d'offres annuel en s'engageant sur un prix révisable à une ou plusieurs conditions fixées dans le marché. La révision des prix doit être déclenchée uniquement à partir d'un seuil de variation des prix à définir, ce seuil doit

correspondre à une modification des conditions économiques susceptibles d'entraver la bonne exécution du marché.

[72] Les indices officiels d'évolution des prix de chaque matière première agricole (blé, riz, sucre...) en fonction des produits et du prix du pétrole (logistique) pourront servir de référence pour ajuster les prix des prestations.

2.3. Des tests organoleptiques justifiés mais dont les modalités de réalisation présentent un fort risque juridique.

[73] Véritable spécificité française dans l'application du programme européen d'aide alimentaire, la pratique de tests organoleptiques¹⁴ (essentiellement gustatifs) expérimentée en 2007 a été généralisée en 2008 par les deux offices agricoles. Elle signale aux fournisseurs l'attention désormais portée à la qualité des produits. Elle constitue un acquis positif pour l'ensemble des parties prenantes.

[74] Lancés à l'initiative de la DGAS, les tests organoleptiques ou gustatifs consistent en l'examen par une commission ad hoc des produits en aveugle, à partir d'échantillons fournis par les soumissionnaires. Les produits testés sont les produits froids et susceptibles d'être réchauffés (les produits bruts congelés ne sont pas testés). La commission de dégustation chargée des tests comprend quatre représentants des associations, quatre représentants de l'Etat (directions concernées et direction générale de la santé), un représentant des offices et un bénévole ou un bénéficiaire.

[75] Les produits sont notés sur une échelle allant de 0 à 5, tout produit ayant reçu une note de la part d'un des membres de la commission inférieure ou égale à 1 est éliminé.

[76] Malgré son intérêt certain du point de vue du bénéficiaire final, la procédure actuelle appelle trois remarques principales :

- Le statut de tests dans le processus d'appel d'offres ne paraît pas conforme au code des marchés publics.
Si le code des marchés publics (CMP) prévoit bien l'élimination d'une offre avant examen (avant l'ouverture de la deuxième enveloppe), les motifs permettant cette élimination sont de deux ordres, soit l'offreur présente un dossier incomplet (art 35 et 52), soit des capacités professionnelles, techniques et financières insuffisantes pour l'objet du marché (art 45). Le test gustatif qui ne constitue pas un élément du dossier, puisqu'il est réalisé par l'adjudicateur n'entre pas dans un de ces deux cas de figure. Or, le test est réalisé 3 jours avant l'ouverture de la deuxième enveloppe concernant les offres, et s'agissant de l'ONIGC, comme le signale le cahier des charges-type à l'article 10-2 « *les enveloppes des offres des candidats éliminés leur sont réexpédiées sans avoir été ouvertes* ». Or, seule une élimination après examen paraît justifiée au regard du CMP, en l'occurrence si une offre est jugée « *inacceptable, inappropriée ou irrégulière* » ; en l'espèce c'est le critère d'irrégularité qui peut être retenu.
- L'élimination pour cause d'irrégularité d'une offre paraît d'une sévérité contestable compte tenu des critères d'appréciation retenus.

¹⁴ Ce terme désigne le caractère d'un produit affectant les sens humains (toucher, goût, odorat).

Si une offre obtient une note 0, soit que le produit est dit « *non consommable* »¹⁵, l'irrégularité peut être sérieusement défendue. Toutefois, il suffit qu'un des membres du jury attribue la note 0 pour déclencher une telle élimination. Si une offre reçoit une note 1 (c'est-à-dire « *médiocre* »), ou une note globale moyenne inférieure à 3 (c'est-à-dire dont l'appréciation se situe entre « *médiocre* », « *moyen* » (2) et « *assez bien* » (3)), elle est également éliminée, la notation n'est pas prise en compte dans l'analyse de l'offre. Ainsi, un produit apprécié comme de qualité « moyenne » peut être éliminé d'emblée sans que l'offre ait été examinée sous l'angle tarifaire.

Au total, pour un échantillon de quatre appels d'offres passés en mars et avril 2008¹⁶, le taux d'élimination pour échec aux tests gustatifs tous lots confondus est de 33,8% pour les produits à base de céréales, 40,5% pour les produits à base de riz.

Dans 4 lots sur 22 pour les produits à base de céréales et 6 lots sur 14 pour les produits à base de riz, le test gustatif a eu pour effet de ne laisser qu'une entreprise en compétition. Un tel pourcentage d'élimination paraît peu cohérent avec l'affirmation du cahier des charges qui fixe au premier rang le critère tarifaire, celui-ci constituant 60%¹⁷ de la note finale.

- les conditions de déroulement des tests sont insuffisamment professionnelles.
Le faible nombre de goûteurs (le nombre d'échantillons fournis doit permettre de réaliser des tests pour 16 personnes, mais les comptes rendus de tests procurés recensent 9 ou 10 personnes), l'absence de professionnalisme des goûteurs il s'agit de personnes qualifiées pour leur implication dans l'organisation de l'aide alimentaire, la définition succincte des exigences qualitatives (l'annexe relative aux tests gustatifs évoque un contrôle de l'aspect, de l'odeur, et du goût, autant de données hautement subjectives et qu'aucun critère d'appréciation précis, produit par produit ne vient étayer) et l'absence de procédures écrites précisant la conduite de l'analyse sensorielle à l'attention des soumissionnaires sont autant d'éléments susceptibles de nourrir un risque contentieux pour l'administration.
Ce risque est d'autant plus élevé que les conditions d'élimination directe des offres sont rigoureuses.

Recommandation n°22 : Utiliser les tests organoleptiques comme critère de notation et donc de sélection des offres, selon un critère qualitatif, et non en tant qu'appréciation de la régularité d'une offre.

Recommandation n°23 : Faire réaliser les tests organoleptiques, éventuellement couplés à un test de conformité sur la qualité nutritionnelle par un prestataire extérieur (laboratoire public ou privé) utilisant des normes scientifiques explicites. Lorsque les produits font partie d'un lot destiné à un usage commercial, et que des tests de même nature ont déjà été réalisés, l'entreprise pourra être dispensée de cette analyse, en adressant directement le résultat des tests effectués à l'administration.

¹⁵ Définitions issues de l'annexe spécifique au cahier des charges type des offices.

¹⁶ Appels d'offres de l'ONIGC produits céréaliers, riz, sucre, pour les quatre associations.

¹⁷ Ce n'est pas le cas de l'office de l'élevage, qui ne considère que la critère de prix dans la sélection proprement dite des offres.

2.4. Un calendrier en décalage par rapport à la fourniture des besoins.

- [77] Les associations rencontrées par la mission ont régulièrement exprimé le grief que les dates de passation des marchés, trop tardives, conduisent à des livraisons en retard par rapport aux besoins et à une concentration de ces livraisons sur une courte période. S'agissant de l'année 2008, l'analyse du calendrier indique que les causes des retards sont multiples et liées à la multiplicité des intervenants (4 associations, 3 directions d'administration centrales DGPEI, DGAS, DGAL, 2 offices).
- [78] Parmi les points de friction notés, on peut relever un décalage de plus d'un mois entre la décision de la Commission européenne d'attribution d'enveloppe et la réception de cette information par les associations ; l'absence de pré-information de certains marchés au journal officiel de l'Union européenne (qui n'a pas permis de réduire de 52 à 22 le nombre de jours entre publication et dépôt des offres) ; des modifications imprévues de montants des enveloppes suite à la mise en évidence de stocks de sucre qui ont obligé à une nouvelle répartition des besoins par les associations ; la difficulté à finaliser la liste des besoins, à stabiliser les lieux et dates de livraison pour certaines associations qui ont généré envois et envois rectificatifs.
- [79] La fusion des offices est de nature à simplifier l'exercice. Dans la même logique, la mise en œuvre d'une nouvelle procédure des tests organoleptiques et/ou nutritionnels (externalisée) devrait pouvoir être organisée par l'office et non directement par la DGAS. A terme, la constitution d'un panier de produits unique pour l'aide alimentaire nationale raccourcira le processus d'identification des besoins, préalable aux marchés.
- [80] En outre, le calendrier pourrait être avancé : si le calendrier actuel fondé sur l'année de campagne du FEAGA était maintenu, l'envoi des besoins étant adressé à la Commission fin mai (en année n-1), la décision de la Commission pourrait intervenir plus tôt (début septembre par exemple), les délégations de crédits étant reçues en novembre (n-1), les premiers appels d'offres de la campagne pourraient être passés dès la fin novembre et non en janvier-février. Ceci permettrait de concentrer les livraisons au moment où les besoins alimentaires des personnes démunies s'expriment plus particulièrement. Si le calendrier était mis en cohérence avec l'exercice budgétaire (année civile), les appels d'offres devraient également pouvoir être lancés dès la délégation de crédits par la Commission.

Recommandation n°24 : Définir entre l'Etat, l'office et les associations, un planning prévisionnel de la procédure de passation des marchés, fixant les objectifs à réaliser en termes de calendrier et de contenu des informations à délivrer ou à restituer. Utiliser la procédure de pré-information des marchés et en assurer une large publicité.

2.5. La résultante : des marchés attribués à un nombre restreint et peu renouvelé d'entreprises.

[81] Au total, les marchés PEAD ou PNAA ne mobilisent qu'un faible nombre de soumissionnaires (une petite dizaine), essentiellement des entreprises intermédiaires, spécialisées dans le négoce de produits agricoles. Ces entreprises peuvent être des producteurs ou des industriels de transformation, mais à l'occasion de la réponse aux appels d'offre du PEAD, elles interviennent sur une gamme de produits qui dépasse leur cœur de métier originel, et nécessite des accords avec d'autres industriels sous-traitants.

Tableau 4 : Liste des soumissionnaires à 3 appels d'offres différents en 2008

| Appel d'offres PNAA mai 2008 Office de l'élevage viandes, poissons, fruits et légumes FFBA/Croix Rouge | | Appel d'offres PEAD mars 2008 ONIGC céréales –riz Secours populaire | | Appel d'offres PEAD mars 2008 ONIGC céréales –riz FFBA | |
|---|---|--|---|---|---|
| Entreprises | Nombre de soumissions sur l'ensemble des lots | Entreprises | Nombre de soumissions sur l'ensemble des lots | Entreprises | Nombre de soumissions sur l'ensemble des lots |
| Ovimpex-Dhumeaux | 6 | SFRC | 9 | SFRC | 10 |
| Hogs | 4 | Ovimpex-Dhumeaux | 8 | Ovimpex-Dhumeaux | 8 |
| JYCO | 4 | COVI | 5 | Toupnot | 7 |
| Sovigel | 2 | Toupnot | 5 | COVI | 5 |
| Socopa | 1 | CIACAM | 1 | Ferrigno | 1 |
| SFRC | 1 | Tourtoulem | 1 | Jyco | 1 |
| Tillingbourne | 1 | | | Stephan | 1 |
| | | | | Ciacam | 1 |

Source : Données de l'ONIGC et de l'Office de l'élevage, synthèse de la mission.

[82] Outre le facteur financier (cf. supra, les capacités de trésorerie ou d'emprunt à prévoir au vu du montant des cautions), la présence de ces intermédiaires industriels-négociants s'explique par l'histoire du PEAD. Ces entreprises disposaient de la capacité logistique de récupérer les stocks de produits d'intervention et de les vendre ou de les échanger contre des produits finis avec d'autres industriels. L'activité de « troc » ou de revente puis de rachat correspondait bien au savoir faire de ce type d'entreprises. Leur présence exclusive sur ces marchés se justifie moins avec la disparition des stocks d'intervention, mais elle perdure et n'est pas contestée par d'autres intervenants.

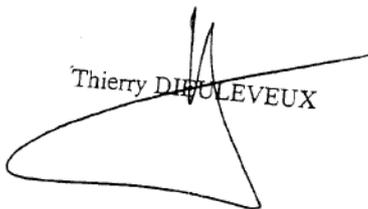
- [83] L'ingénierie financière entre les adjudicataires et leurs partenaires sous traitants la marge de rémunération prise à chaque étape du processus d'achat et de transport n'est pas connue. Rien ne permet de s'assurer que des tarifs meilleurs ne pourraient pas être obtenus en faisant appel à d'autres types d'entreprises. Une centrale d'achat de la grande distribution contactée par la mission a ainsi indiqué que les prix obtenus au 1^{er} trimestre 2008 sur un échantillon de produits à base de riz et de céréales sont « *moins performants que ceux constatés par la distribution sur des produits similaires* ».
- [84] Aussi, l'ensemble des recommandations de la mission a visé à ouvrir les marchés PEAD et PNAA au plus grand nombre possible d'entreprises candidates : producteurs, industriels, grande distribution.
- [85] Dans un contexte de forte tension sur les prix des denrées alimentaires et de leur transport, les programmes d'aide alimentaire ont vocation à être durablement sollicités. Dès lors, leur modernisation s'impose. Ceci passe par une meilleure coordination entre les acteurs de terrain, une ouverture plus grande des appels d'offres afin de s'assurer que l'aide est dispensée au meilleur rapport qualité/prix, une évaluation plus précise des populations bénéficiaires tant dans leur nombre que dans leurs caractéristiques sociales.



Anne-Marie HELLEISEN
Membre du Conseil général de
l'agriculture, de l'alimentation
et des espaces ruraux

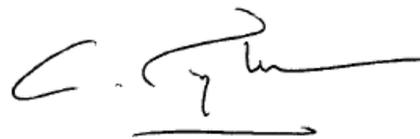


François ROUSSEL
Membre du Conseil général de
l'agriculture, de l'alimentation
et des espaces ruraux



Thierry DIEULEVEUX

Membre de l'Inspection
général des affaires sociales



Cédric PUYDEBOIS
Membre de l'Inspection
général des affaires sociales

Principales recommandations de la mission

| N° | Recommandations | Autorité responsable | Echéance |
|---|--|---|--------------------|
| RECOMMANDATIONS GENERALES OU NECESSITANT UNE MODIFICATION DU REGLEMENT CADRE (CONSEIL) | | | |
| 1 | Pérenniser le PEAD en obtenant un accord politique du Conseil sur une « approche générale » reconnaissant son utilité comme mesure de soutien à caractère économique et social. A terme, c'est l'adaptation des objectifs mêmes de la PAC qui est souhaitable, afin d'assigner à celle-ci un rôle de contribution à la satisfaction des besoins alimentaires des européens. | DGPAAT DGAL RP Française auprès de l'UE | 2è semestre 2008 |
| 2 | Poser comme principe dans le règlement-cadre du Conseil, le versement de dotations financières pour l'achat avec appels à la concurrence sur le marché de denrées alimentaires en l'absence de stocks d'interventions (article premier du règlement du Conseil n° 3730/87 du 10 décembre 1987). | DGPAAT DGAL RP Française auprès de l'UE | 2ème semestre 2008 |
| RECOMMANDATIONS NECESSITANT UNE EVOLUTION DU REGLEMENT D'APPLICATION | | | |
| 9 | Abandonner le taux forfaitaire de 4,5%. Identifier le coût réel des frais de transports et des frais de gestion dans les offres présentées. Prendre en compte ces coûts comme élément de sélection des offres. | DGPAAT DGAL RP Française auprès de l'UE | 2ème semestre 2008 |
| 3 | Laisser à la discrétion des Etats membres le choix des produits achetés sur enveloppe financière, en l'absence de stocks d'intervention (fin des sous -enveloppes par type de produits). Présenter et justifier ce choix lors d'échanges à programmer avec la Commission européenne. Ceci implique pour la France une coordination, en vue de leur harmonisation, des demandes exprimées par les associations | DGPAAT DGAL RP Française auprès de l'UE | 2ème semestre 2008 |
| 16 | Substituer au marquage des marchandises le marquage des lieux de distribution. Dans le règlement d'application du PEAD, imposer aux associations désignées par l'Etat d'apposer un panneau signalétique sur les lieux de distribution, ou une affiche autocollante sur les lieux de distribution itinérants qui indique que l'association bénéficie du programme européen d'aide alimentaire pour les plus démunis. | DGPAAT DGAL RP Française auprès de l'UE | 2ème semestre 2008 |
| 17 | Prévoir dans le futur règlement d'application une dérogation au règlement n°2220/85 de la Commission fixant le régime des garanties applicables aux produits agricoles pour les marchés qui ne sont pas fondés sur les stocks d'intervention. La responsabilité du montant de la garantie exigible incomberait aux Etats membres. Inclure néanmoins les conditions de libération de garantie propres au PEAD dans le futur règlement d'application | DGPAAT DGAL RP Française auprès de l'UE | 2ème semestre 2008 |

| | | | |
|--|--|---|--------------------|
| 18 | Repousser l'échéance de paiement des entreprises du 1er septembre au 31 décembre. Adapter au besoin la durée officielle de la campagne du PEAD (aujourd'hui du 1er octobre au 31 décembre) en la concentrant sur l'année civile, qui correspond à l'exercice budgétaire. | DGPAAT DGAL RP Française auprès de l'UE | 2ème semestre 2008 |
| RECOMMANDATIONS RELATIVES A L'ORGANISATION FRANCAISE DE L'AIDE ALIMENTAIRE | | | |
| organisation générale | | | |
| 4 | Maintenir la logique de complémentarité du PNAA vis-à-vis du PEAD, en particulier par l'achat de produits favorisant la diversité nutritionnelle de produits frais. | DGAS | |
| Conception des appels d'offres | | | |
| 14 | Fixer une année cible (2010) à partir de laquelle les marchés seront découpés par produits livrables à toutes les associations désignées. | DGAL DGAS Office agricole unique | 2010 |
| 8 | A partir d'une date cible (2010) et compte tenu de la reconfiguration des marchés par produits (cf. infra), attribuer les quantités de produits du PEAD à partir d'un des critères communs d'activité -le nombre de bénéficiaires recensés ou le nombre de rations distribuées | DGAL DGAS Office agricole unique | 2010 |
| 24 | Définir entre l'Etat, l'office et les associations, un planning prévisionnel de la procédure de passation des marchés, fixant les objectifs à réaliser en termes de calendrier et de contenu des informations à délivrer ou à restituer. Utiliser la procédure de pré-information des marchés et en assurer une large publicité. | DGAL DGAS Office agricole unique | 2009 |
| 20 | Ouvrir la possibilité d'utiliser des variantes dans les appels d'offres. | DGAL DGAS Office agricole unique | 2009 |
| 21 | Réaliser un appel d'offres annuel en s'engageant sur un prix définitif et révisable à une ou plusieurs conditions fixées dans le marché. La révision des prix doit être déclenchée uniquement à partir d'un seuil de variation des prix à définir, ce seuil doit correspondre à une modification des conditions économiques susceptibles d'entraver la bonne exécution du marché | DGAL DGAS Office agricole unique | 2009 |
| 22 | Utiliser les tests organoleptiques comme critère de notation et donc de sélection des offres, selon un critère qualitatif, et non en tant qu'appréciation de l'irrégularité d'une offre. | DGAL DGAS Office agricole unique | 2009 |
| 23 | Faire réaliser les tests organoleptiques, éventuellement couplés à un test de conformité sur la qualité nutritionnelle par un prestataire extérieur (laboratoire public ou privé) utilisant des normes scientifiques explicites. Lorsque les produits font partie d'un lot destiné à un usage commercial, et que des tests de même nature ont déjà été réalisés, l'entreprise pourra être dispensé de cette analyse, en adressant directement le résultat des tests effectués à l'administration | DGAS DGAL Office agricole unique | 2009 |
| 15 | Engager une concertation réunissant Etat, associations, spécialistes (nutritionnistes) en vue de définir le panier des produits de l'aide alimentaire, composé d'un nombre limité de références (entre 10 et 15). | DGAL DGAS Offices agricoles | fin 2008 / 2009 |

| Connaissance du marché, relations fournisseurs | | | |
|--|---|--|-----------------|
| 11 | Sensibiliser la grande distribution à la faculté de soumissionner aux appels d'offre du PEAD et du PNAA dans le but de faire bénéficier les programmes d'aide publique de leur savoir faire et de leur capacité de négociation sur de gros volumes alimentaires | DGAS DGAL Office agricole unique | 2009 |
| 19 | Organiser à des moments choisis une démarche de communication sur le PEAD qui dépasse les exigences légales : publication dans des revues spécialisées, réunion d'information des producteurs, des industriels ou des distributeurs susceptibles d'être concernés, en dehors des périodes de passation des marchés, faciliter la consultation des offres sur le futur site de l'office unifié | DGAL DGAS Offices agricoles | 2008 - 2009 |
| Modernisation de la logistique et de la gestion | | | |
| 10 | Engager les travaux de recensement des possibilités de mutualisation entre associations désignées pour les entrepôts intermédiaires et les points de livraison | DGAL DGAS Offices agricole | fin 2008 / 2009 |
| 5 | Limiter les financements pour la modernisation logistique des associations désignées pour le PEAD aux seuls projets comprenant une mutualisation des moyens des associations désignées (lieux répartiteurs ou entrepôts communs). | DGAS | - |
| 13 | Réaliser un audit sur les systèmes informatiques des associations concernées en vue de concevoir un standard informatique commun. Identifier dans les conventions nationales pluriannuelles signées par la DGAS, le coût de telles évolutions et les financer via le PNAA ou la subvention globale. Susciter de la part de la grande distribution des mécénats de compétences | DGAL DGAS | 2009 |
| Evaluation de l'activité, connaissance des bénéficiaires | | | |
| 7 | Adopter des indicateurs d'activité communs à toutes les associations désignées. Recenser le nombre de bénéficiaires, définis comme le nombre de personnes physiques ayant à une ou plusieurs reprises obtenu une aide alimentaire et le nombre de rations données (nombre de colis ou de repas unitaires distribués ou servis) | DGAL DGAS | fin 2008 / 2009 |
| 12 | Engager avec l'appui de professionnels –Observatoire de la pauvreté et de l'exclusion sociale – une expertise sur la mise en œuvre d'un suivi statistique et qualitatif des bénéficiaires de l'aide alimentaire, afin de recueillir des données à des fins de compte rendu (exécution du PEAD), d'observation (étude de l'évolution des publics et de leurs caractéristiques) et d'action (adapter les produits achetés aux caractéristiques de la population concernée). | DGAL DGAS DREES | fin 2008 / 2009 |
| 6 | Formaliser la désignation par l'Etat (et non un de ses opérateurs) des associations, en fonction des données effectives d'activité à échéance 2010. | DGAL DGAS | 2010 |

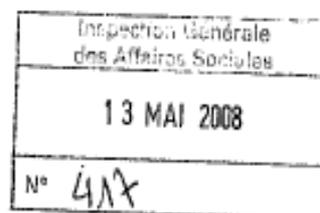
Lettre de mission



LG
TU

Le Ministre de l'agriculture et de la pêche

Le Ministre du logement et de la Ville



Paris, le 6 MAI 2008

à

Monsieur le Vice-Président du Conseil
général de l'agriculture, de l'alimentation
et des espaces ruraux

Monsieur le Chef de service de
l'inspection générale des affaires sociales

Objet : Audit du système d'aide alimentaire aux plus démunis

Le programme européen d'aide aux plus démunis (PEAD) a été mis en place par l'Union européenne en 1987. Fondé à l'origine sur les stocks d'intervention, ce programme a pu s'adapter aux différentes réformes de la PAC pour répondre aux besoins des personnes les plus démunies de la Communauté en mettant à leur disposition des produits alimentaires à titre gracieux, soit par le biais du troc des produits d'intervention, soit en opérant directement sur le marché libre.

Le PEAD constitue le pivot de l'aide alimentaire apporté par les organisations caritatives qui oeuvrent pour l'alimentation européenne des personnes en grande difficulté et qui n'ont pas accès aux produits alimentaires de base. En France, pour les quatre organisations caritatives qui participent à ce programme - les Restaurants du Cœur, les Banques Alimentaires, la Croix Rouge et le Secours Populaire - l'aide financière apportée par l'Europe représente 25 à 50% de l'aide alimentaire distribuée.

Constatant une quasi-disparition des stocks d'intervention, la Commission prévoit de modifier le règlement qui instaure le PEAD, et devrait faire une proposition de texte en septembre 2008, soit sous Présidence française. La Commission envisage plusieurs pistes d'évolution du PEAD, qui vont d'une disparition pure et simple à une logique d'enveloppe financière sans lien avec les stocks d'intervention.

D'autre part, la hausse des prix des produits alimentaires qui est aujourd'hui constatée entraîne une diminution des quantités de produits alimentaires accessibles aux associations.

Pour pouvoir orienter la proposition de la Commission, et mener les négociations sur ce projet de la manière la plus efficace, mais aussi pour faire évoluer la mise en œuvre de l'aide alimentaire aux familles démunies en tenant compte des contraintes économiques et en respectant mieux leurs besoins d'une alimentation saine et variée, nous devons disposer d'une étude approfondie du dispositif existant et de propositions d'amélioration innovantes, tant sur les sources d'approvisionnement que sur les modes de distribution, au besoin par le biais de modifications réglementaires et législatives du droit communautaire.

Le mode de mise en œuvre du Programme national d'aide alimentaire pourra également être réexaminé, en tant que programme complémentaire du PEAD, pour une plus grande efficacité de l'aide alimentaire dans son ensemble.

Compte-tenu des délais très contraints, vous rencontrerez les représentants des administrations et l'ensemble des associations caritatives impliquées dans l'aide aux plus démunies pour présenter les résultats de votre audit dans un rapport que vous remettrez à la fin du mois de juin 2008.



Michel Barnier



Christine Boutin

Liste des personnes rencontrées

Commission Européenne

M. Bruno BUFFARIA, Commission européenne, DG Agri, chef de l'unité C-1.
M. Luis CARAZO JIMENEZ, administrateur
M. Antoine MENET, administrateur

Etat

Ministère des affaires étrangères

M. Yves MADRE, conseiller agricole auprès de la Représentation française à Bruxelles.

Ministère de l'agriculture.

Mme Claude VIAU, Cabinet du ministre, conseillère sociale.
M. Sylvain MAESTRACCI, chef du bureau des affaires européennes, direction générale des politiques économique, européenne et internationale (DGPEI)
Mme Marie-Claire JOUVE, chargé du dossier PEAD, bureau des affaires européennes, DGPEI.
M. Alexandre MARTINEZ, chef du bureau des fruits et légumes, DGPEI
Mme Noémie LE QUELLENEC, bureau des fruits et légumes
Mme Solène GUILLOTEAU, bureau des fruits et légumes
Mme Caroline LE POULTIER, bureau du lait, DGPEI
Mme Laure SOULIAC, Chef du bureau de la réglementation alimentaire, direction générale de l'alimentation (DGAL)
Mme Rebecca AKRICH, DGAL

Offices

Mme Monique BARRAIS, chef du service des instruments de régulation, ONIGC (office national interprofessionnel des grandes cultures)
Mme DONEGANI, adjointe au service des instruments de régulation, ONIGC
M. Joël GOUT, sous-directeur, ONIEP (office national interprofessionnel de l'élevage).
M. Eric DEHEN, chef de la division intervention et programmes sociaux, ONIEP
Mme Sandrine JACOBACCI, service des aides communautaires, Viniflor

Ministère du logement et de la ville, chargé de la lutte contre la pauvreté.

Mme Christine de CHEFDEBIEN, conseillère technique Cabinet de la ministre.
Mme Marianne STOROGENKO, bureau de la lutte contre les exclusions, Direction générale de l'action sociale.

Haut commissariat pour les solidarités actives contre la pauvreté

Mme Virginie MAGNANT, cabinet du haut commissaire, conseillère technique.

Associations

Croix Rouge française

M. Didier PIARD, Croix Rouge française, directeur de l'action sociale

Mme Sylvie GUICHARD, adjointe au directeur

Mme Brigitte RAIMBAULT, direction de l'action sociale, chargée des programmes alimentaires

Fédération française des banques alimentaires

M. Pierre de PORET, président et son successeur en juillet 2008, M. Alain SEUGE

M. Jean-Marie DUPONT, secrétaire général

M. Michel MASSOT, chargé de l'approvisionnement

Restaurants du Cœur

M. Jean-Christophe LE MINH, directeur général,

M. Pascal DECOOPMAN, directeur logistique

Secours populaire français.

Mme Corinne MAKOWSKI, secrétaire nationale (soutien aux réseaux de solidarité)

M. Jean-Louis CALLENS

Association ANDES (épiceries solidaires)

M. Guillaume BAPST,

Industriels intéressés

MM. Philippe et Jean-Luc DISCHAMP, négociant fabricant de produits laitiers, Sayat (Puy-de-Dôme)

M.ERMACORA, directeur général d'OVIMPEX

M.BOUTEILLE, responsable PEAD de l'entreprise RIZ DE CHOIX (SFRC)

Entreprises de grande distribution.

Auchan

M. Alain RENERS, fondation AUCHAN, responsable mécénat en charge du commerce éthique et équitable

Carrefour

Mme Sophie FOURCHY, responsable de la fondation internationale Carrefour

Casino

Mme Ostiane COURROYE, groupe Casino

M. Hervé DAUDIN, directeur des flux,

M. Pierre PORTELLI, directeur coordination industriel,

M. Robert BOUCKAERT

Fédération des entreprises du commerce et de la distribution (FCD)

M. Jérôme BEDIER, président exécutif

M. Mathieu PECQUEUR, conseiller en charge des filières agricoles

Annexe 1 : Les distributions gratuites dans le cadre du régime des retraits

1. L'APPROVISIONNEMENT PAR LE BIAIS DES RETRAITS, RESULTAT D'UN DYSFONCTIONNEMENT DES MARCHES COMBATTU PAR LA PAC NE PEUT ETRE QU'UNE SOURCE MARGINALE ET PONCTUELLE DE RESSOURCES POUR LES ASSOCIATIONS.

[86] Dans le cadre de la politique agricole commune, le retrait de produits du marché constitue une des interventions traditionnelles pour réguler l'offre excédentaire en fruits et légumes et dans une moindre mesure pour la pêche¹⁸. Quand les prix de marché sont inférieurs aux coûts de production, ou qu'il y a mévente, les organisations de producteurs (OP) peuvent décider de ne pas commercialiser leurs produits et sont alors indemnisées (jusqu'au 31/12/2007 par une indemnité communautaire de retrait, ICR). Comparée à l'usage des produits à des fins non alimentaires, pour la nourriture animale ou la destruction (compostage), la distribution gratuite aux organisations humanitaires des retraits du marché¹⁹ est une destination privilégiée par la réglementation européenne relative à l'OCM fruits et légumes.

[87] La distribution gratuite de fruits et légumes résulte cependant d'un dysfonctionnement conjoncturel du marché, que la politique agricole, et bien sûr les propres anticipations des acteurs économiques cherchent à éviter ou à limiter.

1.1. Les retraits ne représentent plus qu'un filet de sécurité minimal, dernier recours pour les producteurs.

[88] Mesure de gestion de crise centrale jusque dans les années 1990, l'UE a choisi de réduire progressivement le volume des retraits organisés (plafonds de retrait contraignant, baisse du montant de l'indemnité compensatrice, dégressivité de l'indemnité...).

[89] Les résultats sont nets : en France, entre 2001 et 2005, le volume des retraits a été divisé par 3 passant de 72 000 t à 23 000 t ; en 2005-2006, le volume des retraits effectués, toutes destinations confondues ne représente que 3,4% des volumes de pommes retirés en 1996-1997, 8% des volumes de choux fleurs retirés, 2% des volumes de poires retirés, 13% des volumes de nectarines retirés, 10% des volumes de pêches retirés. En 2007, sur 300 OP de fruits et légumes, seules 53 ont pratiqué des retraits.

¹⁸ La distribution gratuite à des organisations caritatives de produits issus de la pêche et de l'aquaculture est prévue par le règlement n°104/2000 du conseil du 17 décembre 1999, mais demeure marginale compte tenu notamment des possibilités de vente différée après conservation à froid. L'OCM pêche-aquaculture a par ailleurs réduit les indemnités liées au retrait des poissons du marché, elles représentent désormais moins de 2 % de la production d'espèces pélagiques et environ 1 % de la production de poisson blanc. Source : DG affaires maritimes, www.europa.ec.org. On se concentrera ici sur les fruits et légumes.

¹⁹ Les fruits et légumes représentent 17% de la production agricole totale de l'UE.

[90] La nouvelle organisation commune de marché entrée en vigueur en 2008 conforte l'incitation à la baisse des volumes retirés. Le financement des interventions de gestion de crise est globalement réduit et diversifié (favorisant la prévention des crises). L'indemnité compensatrice de retrait disparaît, la compensation financière des retraits n'est plus de droit, mais vient s'imputer sur l'enveloppe dédiée aux programmes opérationnels des OP. Ces programmes opérationnels (véritables plans stratégiques approuvés par l'Etat membre) sont cofinancés à 50% par le FEAGA, le restant étant pris en charge par l'OP lui-même. L'ensemble des mesures de gestion et de prévention des crises ne peut en outre dépasser 33,3% du montant financier global du programme opérationnel.

1.2. Dans ce cadre, la distribution gratuite des produits retirés a bénéficié de règles assouplies, sans produire d'effets majeurs.

[91] Des souplesses favorables à la distribution gratuite par rapport aux autres destinations possibles pour les produits retirés ont été établies par les règlements n°2103/90 du 23 juillet 1990 et n°2200/96 du 28 octobre 1996 :

- alors que pour tout autre type de retraits, les contrôles sont systématiques (contrôle des quantités retirées, du respect des normes de commercialisation des produits effectués en France par le service des douanes), et portent sur l'intégralité des produits retirés, dans le cas de la distribution gratuite, les contrôles sont aléatoires et ne doivent porter que sur 10% des quantités retirées lors d'une campagne ;
- deux enveloppes financières complémentaires sont mobilisables par les organisations de producteurs :
 - o les frais de transport entre le lieu de retrait et le lieu de distribution sont pris en charge sur la base d'un forfait kilométrique financé à 100% par le FEAGA. Ils sont payables à l'opérateur qui a effectivement supporté le coût financier du transport en cause (il peut s'agir de l'organisation de producteurs, de l'organisation caritative ou du transformateur, lorsqu'il y a transformation avant distribution gratuite)²⁰ ;
 - o les frais de triage et d'emballage sont remboursés à l'organisation de producteurs qui a effectué ces opérations selon un montant forfaitaire actuellement fixé à 132 € la tonne.

[92] Dans le cadre de la nouvelle OCM en vigueur, les frais de transport et de triage et d'emballage sont maintenus, et globalement, les retraits pour distribution gratuite restent favorisés car compensés à 100% par l'aide communautaire (et non à 50% pour les autres mesures de gestion de crise). Cependant, l'intégration de la mesure « distribution gratuite » dans un programme opérationnel à enveloppe financière fermée, dont l'objet central est de moderniser la production, d'accroître la qualité de l'offre, emporte le risque que les OP privilégient légitimement les mesures structurelles d'adaptation de la production, au détriment des mesures de gestion de crise, dont font partie, entre autres, les retraits pour distribution gratuite.

[93] En dépit de ces mesures dans l'ensemble favorables, la part des retraits allant à la distribution gratuite à des organisations caritatives demeure marginale.

²⁰ Au 1^{er} juin 2008, les frais de transport sont rémunérés 15,5 € la tonne pour des distances inférieures à 25 km, 32,3 € pour la tonne pour des distances comprises entre 25 et 200 km et jusqu'à 102 € la tonne pour des distances supérieures ou égales à 750 km.

[94] En Europe, en 2004-2005, cette part s'élève à 8,3% des volumes retirés et se situe en moyenne autour de 6% entre 1997-1998 et 2004-2005. En 2004-2005, les destructions représentent encore 65% des destinations des retraits, contre 18% pour la nourriture animale²¹.

Tableau 5 : Principaux volumes de produits retirés en France en 2005-2006

| | volumes retirés (en tonnes) | volumes distribués gratuitement (en tonnes) | % des produits retirés distribués gratuitement |
|--------------|-----------------------------|---|--|
| pommes | 7 136,00 | 3 515,00 | 49% |
| choux-fleurs | 5,21 | 0,20 | 4,2% |
| poires | 213,00 | 45,00 | 21% |
| pêches | 3 906,00 | 5,80 | 0,15% |
| nectarines | 5 685,00 | 2,00 | 0,04% |

Source : Viniflor

[95] Sur longue durée, l'évolution des quantités de produits destinés à la distribution gratuite est globalement corrélée aux quantités de produits retirés. La part de la destination gratuite par rapport à l'ensemble des destinations des produits retirés a sensiblement augmenté en France. Cette augmentation relative ne parvient pas à compenser la baisse en volumes depuis le début des années 2000. En outre, ces résultats restent fragiles ; la décision en 2006-2007 d'une importante OP du Sud Ouest de la France de cesser les distributions gratuites de pommes devrait faire baisser la part des produits distribués gratuitement en 2007.

Tableau 6 : Montant et répartition des retraits de fruits et légumes en France (en tonnes)

| | 2001 2002 | | 2002 2003 | | 2003 2004 | | 2004-2005 | | 2005-2006 | |
|-----------------------|-------------|-------|-------------|-------|-------------|-------|-------------|--------|-------------|--------|
| Alimentation animale | 8 543, 251 | 11,7% | 5 653, 579 | 11,3% | 7 062, 955 | 11,8% | 6 253, 071 | 15,6 % | 2 035, 976 | 8,6 % |
| destruction | 59 020, 593 | 81,1% | 39 572, 451 | 78,9% | 47 361, 074 | 79,3% | 30 807, 832 | 76,7 % | 17 710, 687 | 75,2 % |
| distribution gratuite | 5 171, 360 | 7,1% | 4 946, 726 | 9,9% | 5 269, 213 | 8,8% | 3 129, 013 | 7,8 % | 3 798, 057 | 16,1 % |
| total | 72 735, 204 | | 50 172, 756 | | 59 693, 242 | | 40 189, 916 | | 23 544, 720 | |

Source : Viniflor

²¹ Summary data on withdrawals, Commission européenne, source DG Agri, p.3, février 2007.

2. UNE PARTIE DES OBSTACLES DECOURAGEANT LA DISTRIBUTION GRATUITE AUX ASSOCIATIONS CARITATIVES PEUVENT ETRE LEVES PAR DES MODIFICATIONS DU REGLEMENT COMMUNAUTAIRE ET LA MOBILISATION DES ACTEURS.

[96] Les premiers freins à la distribution gratuite rapportés par les OP sont d'ordre financier ; la compensation financière en vigueur jusqu'au 31/12/2007 pour les retraits toutes destinations confondues (8 c le kg pour les pommes, 7c le kg pour les choux-fleurs, 13 c le kg pour la nectarine) ne couvre pas en France l'ensemble des coûts de production. La décision d'une des principales OP du sud ouest de cesser les distributions gratuites aux associations a été justifiée par le bas niveau des compensations : la commercialisation pour la transformation de pommes en compote rapporte environ 24 c le kg, soit une rémunération trois fois supérieure à un retrait. L'incitation est très forte à éviter les retraits et, en dernière intention, à adopter la procédure la plus simple et la moins coûteuse.

[97] Une multitude de facteurs freine l'augmentation de la part des retraits distribuée gratuitement :

- La distribution gratuite de produits frais ou transformés engendre une multiplicité de coûts dont une partie est compensée par le FEAGA : seuls les coûts de triage, d'emballage, et les frais de transport bénéficient d'un remboursement. Les coûts administratifs en particulier ne le sont pas (recherche de l'organisation caritative et coopération, procédures de remboursement des frais, 5 documents papier²² à fournir aux offices pour une distribution gratuite, contre 3 en cas de destruction). Compte tenu des difficultés à évaluer de manière isolée le montant de ces coûts, il est difficile de plaider un élargissement du champ des frais remboursables auprès de la Commission européenne. Une hausse des taxes locales pour la prise en charge des déchets agricoles, pourrait par ailleurs accroître l'intérêt relatif de la distribution gratuite par rapport à la destruction.
- Le montant de ces compensations est jugé inférieur au coût réel de ces opérations par les OP. S'agissant des frais de triage et de conditionnement, l'assemblée générale des chambres d'agriculture a évalué en octobre 2007 le reste à charge de l'OP à 71€ la tonne pour des produits peu fragiles et à environ 130 € la tonne pour des produits fragiles²³. S'agissant des frais de transport, aucune étude n'a été produite pour confirmer la faiblesse vraisemblable de la compensation, l'assemblée générale des chambres d'agriculture a proposé un triplement des montants pour les distances inférieures à 25km, et une hausse plus faible du barème pour les distances plus longues.

Recommandation : Augmenter le montant du forfait à la tonne compensant les frais de triage et d'emballage pour les rapprocher du coût réel, ajuster le montant des frais de transport aux évolutions des prix.

²² La demande de compensation financière, l'état mensuel des quantités commercialisées, les feuillets verts de certificat de retraits sont exigés dans les deux procédures. La distribution gratuite requiert également l'envoi du certificat de prise en charge par une association caritative, et la demande justifiée de paiement des frais de transports.

²³ Estimation basée sur les OP Reinette Fruitière (pommes) et GIE Tain L'Hermitage (pêches). L'indemnité forfaitaire versée est de 132€ la tonne, le coût total – main d'œuvre tri conditionnement et achat d'emballages s'élève à 203 €/t pour la pomme, 250 à 270€/t pour la pêche.

En outre :

- le régime de responsabilité des produits est défavorable aux OP. En cas d'irrégularité constatée lors d'un contrôle²⁴, le règlement communautaire prévoit que les organisations de producteurs sont tenues responsables, y compris si l'irrégularité est constatée après la livraison à l'organisation caritative (et donc par exemple qu'elle résulte de conditions de stockage défectueuses de cette dernière). Si l'association perd son agrément comme destinataire de retraits, c'est bien l'OP qui est sanctionnée, rembourse la valeur des produits et la compensation financière pour le retrait à l'UE²⁵. La France a demandé à plusieurs reprises la modification sur ce point du règlement d'application n°1580/2007 ; le relevé de conclusions du comité de gestion de l'OCM début juin a intégré cette demande : la responsabilité de l'OP ne serait plus engagée si les irrégularités sont imputables aux destinataires des produits retirés. Une fois concrétisée en droit, cette avancée permettra de répondre aux craintes manifestées par les organisations de producteurs.
- les associations caritatives sont insuffisamment organisées pour faire face à un phénomène ponctuel et massif qui nécessite une logistique réactive et un partenariat établi avec les OP. Sans ces derniers aspects, la recherche par l'OP d'une association preneuse, et en cas de succès l'organisation des retraits, peut être longue et accroître les coûts administratifs²⁶. C'est au niveau local que peuvent s'organiser de meilleures coopérations. Elles peuvent être favorisées par les projets associatifs de création de chantiers d'insertion auprès des principaux marchés d'intérêts nationaux, afin de valoriser les invendus, et de capter les produits retirés à partir d'équipes mobiles (cf. étude de l'association ANDES).

Recommandation : Favoriser l'organisation d'un réseau des associations caritatives réceptrices des retraits, avec l'appui des délégations régionales des offices.

Recommandation : Soutenir les projets associatifs (PNAA) visant à faciliter la captation des produits retirés au profit de la distribution gratuite, en concentrant les moyens sur les lieux agréés de retrait, et en développant une infrastructure adaptée.

²⁴ Les organisations caritatives rencontrées ont fait état de difficultés d'organisation avec les services des douanes, qui bénéficie jusqu'en 2009 d'une délégation de compétences des offices pour effectuer les contrôles réglementaires ; sont visés en particulier les délais liés à la venue des inspecteurs des Douanes, dont le contrôle s'il est annoncé conditionne le transport et la livraison des produits. L'office envisage des modalités d'organisation du contrôle plus précises, avec la notification à l'intéressé d'un créneau horaire d'intervention, afin d'éviter l'immobilisation des marchandises et du personnel dans l'attente des contrôleurs.

²⁵ Règlement de la Commission n°2007-1580, Art 122. Ce système peut générer des difficultés de trésorerie importante pour les OP concernés.

²⁶ NB. De nombreux retraits ont lieu en été alors que nombre d'associations caritatives sont fermées ; à la date de rédaction de ce rapport, l'office agricole concerné ne dispose pas de liste des référents en cas de retraits par banque alimentaire et de leurs coordonnées afin de la communiquer aux producteurs

Tableau 7 : Rappel des principales modifications entraînées par l'OCM fruits et légumes.

| | | Avant la réforme | Avec la nouvelle OCM (2008) |
|------------------------------------|--|---|---|
| Réglementation sur les retraits | Principe général | Principal outil de gestion de l'offre en période de crise. | Accent sur la prévention des crises (formation, promotion), les retraits n'étant qu'un outil parmi d'autres de gestion des crises (non récolte, récoltes en vert) |
| | Compensation financière | Indemnité compensatrice de retrait pour tout producteur affilié à une OP (et pour les non affiliés sous conditions) | Cofinancement 50% organisation des producteurs, 50% FEAGA. |
| | Quantité des retraits éligibles. | Fixé par groupe de produits et révisé régulièrement (entre 5 - 10% des quantités commercialisées en moyenne triennale - 8,5% pour les pommes et les poires) | Limité à 5% des quantités commercialisées (hors produits destinés à la distribution gratuite). |
| Retraits pour destination gratuite | Différentiation de la rémunération destination gratuite/ autres destinations | Même montant de compensation s'agissant de l'ICR. introduction de remboursements de frais de transports et de frais de triage, emballage. | Compensation à 100% par le FEAGA (contre 50% pour les autres types de retraits, pas de cofinancement requis des OP). Maintien des remboursements de frais de transports et des frais d'emballage/triage. |
| | Place du dispositif | Paiement de droit sur justificatif, mesure identifiée par l'OCM. | Paiement de droit sur justification dans le cadre du financement des programmes opérationnels des OP par le FEAGA. Les mesures de prévention et gestion de crise (dont les retraits) ne peuvent constituer plus de 33% du budget total du programme opérationnel. |
| | Champ d'application : produits éligibles | 16 produits éligibles (définis en annexe II du règlement 2200/96, parmi lesquels plusieurs produits non ou peu produits en France, agrumes, pastèques). | Tout produit de l'OCM fruits et légumes sauf pommes de terre et bananes. |
| | Contrôles | Contrôles allégés s'agissant des retraits pour la distribution gratuite (10% des quantités retirées), contrôle possible au retrait et/ou à la distribution. | Modalités de contrôles inchangées. |
| | Propriété et responsabilité du produit distribué. | Responsabilité de l'OP jusqu'au bénéficiaire final (consommateur). | Responsabilité de l'OP jusqu'au bénéficiaire final (consommateur), mais négociation en cours pour arrêter la responsabilité à la livraison à l'organisation caritative. |
| | | | |

Annexe 2 : Note aux cabinets ministériels, éléments pour une position française sur la réforme du PEAD

3 juillet 2008

[98] La réforme du PEAD va être prochainement proposée par la Commission. Compte tenu des données contextuelles (évolution du prix des denrées, du transport, de la précarité), plusieurs points requièrent une vigilance particulière.

[99] Du point de vue de la mission, les enjeux d'une meilleure adaptation des programmes d'aide alimentaire relèvent plus d'adaptations nationales. Néanmoins la France doit, au plan européen, promouvoir quelques idées forces.

a) Dans le champ du règlement « Conseil »

[100] Dans ce cadre, les évolutions requièrent peu de modifications du texte mais elles sont essentielles sur le fond. La principale doit viser à garantir le lien entre la Politique Agricole Commune (PAC) et le PEAD.

[101] La rédaction du règlement doit consacrer ce lien sur le motif que la PAC doit également avoir pour objectif que les populations des états membres (en l'espèce émergeant au programme) puissent disposer, compte tenu de leur situation de précarité, de denrées de base nécessaires à leur alimentation.

[102] La déconnexion entre le PEAD et les stocks d'intervention doit être « officialisée » par la mise en avant de deux notions convergentes qui justifient pleinement l'intervention de la PAC :

- Un des objectifs fondateurs de la PAC est de permettre l'approvisionnement des populations des états membres dans le cadre d'un équilibre optimal entre les prix, les volumes et la qualité des denrées. Ceci entraîne ipso facto qu'elle subventionne la partie la moins solvable de ces populations. Il s'agit de permettre, au plan économique et non suivant une logique d'action sociale, l'accès à un bien primaire essentiel, l'alimentation que ces populations ne sont plus en mesure de totalement se procurer.
- Lorsque le prix de denrées alimentaires pour le consommateur, résultant de l'évolution des marchés, ne permet plus à la population la plus précaire de s'alimenter normalement dans le seul circuit classique de distribution commerciale.

b) Dans le champ du règlement d'application ou d'un accord général entre États membres

[103] Plusieurs évolutions sont souhaitables. Elles traduisent le changement profond de la nature du PEAD dès lors celui-ci ne repose plus sur les stocks d'intervention.

- [104] En effet, dans la mesure où le PEAD prend la forme d'une subvention versée pour l'achat de denrées, le fonctionnement de l'aide (tout en préservant le rôle indispensable des associations dont la mission est d'assurer la distribution de l'aide aux bénéficiaires) doit se rapprocher le plus possible de celui des canaux de distribution classiques. Si ce n'était pas le cas, le maintien de mécanismes hérités des stocks d'intervention constitueraient autant de facteurs perturbants en termes d'information, de prix, de transparence, de positionnement des acteurs.
- [105] C'est pourquoi la mission considère que le règlement d'application (ou de façon complémentaire un accord entre les États membres) doit tenir compte de ce nouveau contexte sur plusieurs points :
- L'élargissement des produits éligibles au PEAD : La fin des stocks d'intervention justifie que le PEAD soit déconnecté des matières premières qui constituaient ces stocks. Il est donc essentiel que les subventions du PEAD soient libres d'emploi en ce qui concerne la « gamme » des produits éligibles.
 - L'étiquetage spécifique qui matérialise l'aide européenne sur les éléments de conditionnement des denrées se justifie par le souci de la commission de rendre visible l'aide consentie et par celui de minimiser les risques de détournement des denrées. Cependant, le coût de cet étiquetage n'est pas négligeable (il peut être évalué à 5% en moyenne, soit un surcoût au plan européen autour de 15 M€) ; il a un impact sur le processus de fabrication et donc sur les flux logistiques. Il serait plus judicieux de consacrer ce coût à augmenter la quantité de produits fournie par le PEAD. C'est pourquoi, une solution du même type que celle retenue pour la distribution de lait dans les écoles pourrait être envisagée. Il s'agirait d'indiquer de manière visible dans les centres de distribution de l'aide alimentaire, sans doute à l'entrée principale, que sont distribués des produits venant du PEAD. Cette solution aurait l'avantage d'atteindre un public plus large que les seuls destinataires de l'aide représentant une autre partie de la population (donateurs, public divers passant devant les permanences des associations où serait affichée l'origine des produits).
 - Les règles du cautionnement imposées aux soumissionnaires répondent à une logique bien comprise dans le cadre des marchés publics. Leur niveau, 110% de la valeur du marché, joue un rôle pervers à plusieurs titres. Le montant est dissuasif pour soumissionner aux appels d'offres. C'est la raison pour laquelle seuls les habitués négociants qui fournissent les associations depuis de nombreuses années sont en mesure d'y répondre. Dans le cas de la France, la dizaine de soumissionnaires « historiques » a parfaitement intégré cette contrainte dans sa gestion de trésorerie. Le caractère récurrent des sommes ainsi immobilisées devient quasiment neutre pour ces entreprises. Ces soumissionnaires reconnaissent que ce cautionnement constitue un élément fort de protection de ce marché et l'orientent dans le sens d'un « cartel ». Dans le but d'accroître la concurrence entre soumissionnaires, une certaine souplesse pourrait être apportée au dispositif en liant le versement des fonds aux soumissionnaires à la livraison des produits et en tout état de cause en diminuant la valeur des cautions exigées.
 - L'enveloppe globale du PEAD et sa répartition entre les États souscrivant à ce programme doit faire l'objet d'une attention particulière. Le calcul de la dotation par pays doit tenir compte du niveau de prix auxquels sont soumis les plus démunis pour assurer un minimum de besoins (alimentation, logement, transports voire téléphonie). C'est pourquoi il est souhaitable que le calcul du taux de pauvreté continue à être fait par pays et non globalement au niveau européen.
 - Dans cette même perspective, les indicateurs de suivi du PEAD doivent être nationaux et doivent avoir été validés par l'État membre qui s'engage par cette validation auprès de la commission. La crédibilité du programme passe en effet par une exigence plus forte de l'État membre en ce qui concerne l'efficacité du programme sur son sol.

- [106] Un point particulier mérite que soit définie la position française : la commission étudie la possibilité de réserver les crédits du PEAD uniquement au financement de l'achat de denrées alimentaires à l'exclusion des frais de transports (par convention 4,5% du budget total soit 15 M€ pour le programme et 2,5 M€ pour la France).
- [107] Cette position a le mérite d'augmenter, de la somme actuellement consacrée au transport, celle qui serait consacrée à l'achat de denrées. On peut penser que dans les faits cette proposition équivaut, dans un contexte de hausse de prix de ces denrées, à un maintien des volumes à enveloppe quasi constante. Cette position permet par ailleurs à la Commission de ne pas avoir à intégrer dans le programme l'impact de la hausse des frais de transport.
- [108] La mission considère que la position de la commission n'est pas dénuée de cohérence, même si elle fait fi de la nécessité qu'il y a de financer en tout état de cause le transport des denrées.
- [109] Dans ce schéma, la prise en charge des transports incomberait à l'État membre. La minimisation de ce poste de dépenses est à rechercher dans la plus grande banalisation des circuits de distribution que recommande par ailleurs la mission.

Annexe 3 : Extraits du règlement Européen relatif à la distribution gratuite de lait dans les écoles

COMMISSION REGULATION (EC) No .../..

laying down detailed rules for applying Council Regulation (EC) No 1234/2007 as regards Community aid for supplying milk and certain milk products to pupils in educational establishments

THE COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES,

Having regard to the Treaty establishing the European Community,

Having regard to Council Regulation (EC) No 1234/2007 of 22 October 2007 establishing a common organisation of agricultural markets and on specific provisions for certain agricultural products (Single CMO Regulation)²⁷, and in particular Article 102 in conjunction with Article 4 thereof,

Whereas:

- (1) Commission Regulation (EC) No 2707/2000 of 11 December 2000 laying down rules for applying Council Regulation (EC) No 1255/1999 as regards Community aid for supplying milk and certain milk products to pupils in educational establishments²⁸ has been substantially amended several times²⁹. Since further amendments are necessary, that Regulation should be repealed and replaced by a new Regulation in the interest of clarity and rationality.
- (2) The aid for supplying milk and certain milk products to pupils should be available at nurseries, other pre-school establishments, primary and secondary schools. In the light of the fight against obesity, and in order to provide children with healthy dairy products, these type of schools should be treated equally and have access to the scheme. To simplify management, consumption by pupils in residence at school holiday camps should be excluded.
- (3) In order to clarify the application of the aid scheme it should be stressed that pupils should benefit from the aid only during school days. Moreover, the total number of school days should be confirmed by the educational authority or by the educational establishment of each Member State, excluding holidays.
- (4) Experience has shown monitoring difficulties as regards the use of subsidised milk products in the preparation of meals served to pupils. Moreover, this is not an effective way

²⁷ OJ L 299, 16.11.2007, p. 1. Regulation as last amended by Regulation (EC) No 361/2008 (OJ L 121, 7.5.2008, p. 1).

²⁸ OJ L 311, 12.12.2000, p. 37. Regulation as last amended by Regulation (EC) No 1544/2007 (OJ L 337, 21.12.2007, p. 64).

²⁹ See Annex IV.

of attaining the educational purpose of the scheme. Therefore the preparation of meals should be restricted accordingly.

- (5) To take into account the different consumption habits of milk and certain milk products in the Community and to respond to the existing health and nutritional tendencies, the list of eligible products should be extended and simplified while leaving the possibility for Member States to determine their own range of products in compliance with that list.
- (6) In order to ensure that the products eligible for aid offer a high level of health protection, those products should be prepared in accordance with the requirements laid down in Regulation (EC) No 852/2004 of the European Parliament and of the Council of 29 April 2004 on the hygiene of foodstuffs³⁰, and carry the identification mark required by Regulation (EC) No 853/2004 of the European Parliament and of the Council of 29 April 2004 laying down specific hygiene rules for food of animal origin³¹.
- (7) For the purposes of the management and supervision of the aid scheme an approval procedure for applicants should be established.
- (8) The rate of aid for the various eligible products should be determined taking into account the rate for milk as laid down in Article 102 of Regulation (EC) No 1234/2007 as well as technical relations between the products.
- (9) As regards the payment of the aid, the requirements to be met by applicants should be specified and rules on the lodging of applications, on the checks and sanctions to be applied by the competent authorities and on the payment procedure should be laid down.
- (10) Under Article 102(4) of Regulation (EC) No 1234/2007, the maximum daily quantity per pupil on which aid can be granted is the equivalent of 0,25 litres of milk. Equivalences between milk and the various other products should be specified.
- (11) Rules on supervision of the aid scheme should be laid down by the Member States in order to guarantee that the aid is duly reflected in the price paid by beneficiaries and that subsidised products are not deflected from their intended use.
- (12) To protect the Community's financial interests, adequate control measures should be adopted to combat irregularities and fraud. These control measures should involve full administrative checking supplemented by on-the-spot checks.
- (13) The measures provided for in this Regulation are in accordance with the opinion of the Management Committee for the Common Organisation of Agricultural Markets,

HAS ADOPTED THIS REGULATION:

Article 1
Subject matter

This Regulation lays down rules for applying Regulation (EC) No 1234/2007 as regards Community aid for supplying certain milk products to pupils in educational establishments (hereinafter "the aid") under Article 102 of that Regulation.

³⁰ OJ L 139, 30.4.2004, p. 1, corrected version in OJ L 226, 25.6.2004, p. 3.

³¹ OJ L 139, 30.4.2004, p. 55, corrected version in OJ L 226, 25.6.2004, p. 22. Regulation as last amended by Commission Regulation (EC) No 1243/2007 (OJ L 281, 25.10.2007, p. 8).

Article 2
Beneficiaries

The beneficiaries of the aid shall be pupils in regular attendance at the following types of educational establishment: nursery schools/other pre-school establishments, primary and secondary schools, administered or recognised by the Member State's competent authority.

(...)

Article 16
European school milk poster

Educational establishments distributing products in accordance with this Regulation shall produce or have produced a poster in accordance with the minimum requirements laid down in Annex III, to be permanently situated at a clearly visible and readable place at the main entrance of the establishment.

(...)

Article 20
Entry into force

This Regulation shall enter into force on the third day following its publication in the *Official Journal of the European Union*.

It shall apply from 1 August 2008.

This Regulation shall be binding in its entirety and directly applicable in all Member States.

Done at Brussels, [...]

For the Commission
[...]
Member of the Commission

(...)

ANNEX III

Minimum requirements for the European school milk poster

Poster size: A3 or bigger

Letters: 1 cm or bigger

Title: European school milk

Content: At least the following wording taking into account the type of educational establishment: "Our [type of educational establishment (e.g. nursery/pre-school/school)] provides dairy products subsidised by the European Union under the European school milk scheme".

It is recommended to emphasise nutritional benefits and nutritional guidelines for children.

Placement: Clearly visible and readable at the main entrance of the educational establishment.