

N° 695

SÉNAT

SESSION EXTRAORDINAIRE DE 2018-2019

Enregistré à la Présidence du Sénat le 24 juillet 2019

RAPPORT D'INFORMATION

FAIT

*au nom de la commission des affaires économiques (1) sur la **qualité des steaks hachés distribués** dans le cadre du **Fonds européen d'aide aux plus démunis (FEAD)**,*

Par M. Fabien GAY,

Sénateur

(1) Cette commission est composée de : Mme Sophie Primas, *présidente* ; Mme Élisabeth Lamure, MM. Daniel Gremillet, Alain Chatillon, Martial Bourquin, Franck Montaugé, Mmes Anne-Catherine Loisier, Noëlle Rauscent, M. Alain Bertrand, Mme Cécile Cukierman, M. Jean-Pierre Decool, *vice-présidents* ; MM. François Calvet, Daniel Laurent, Mmes Catherine Procaccia, Viviane Artigalas, Valérie Létard, *secrétaires* ; M. Serge Babary, Mme Anne-Marie Bertrand, MM. Yves Bouloux, Bernard Buis, Henri Cabanel, Mmes Anne Chain-Larché, Marie-Christine Chauvin, Catherine Conconne, Agnès Constant, MM. Roland Courteau, Pierre Cuypers, Marc Daunis, Daniel Dubois, Laurent Duplomb, Alain Duran, Mmes Dominique Estrosi Sassone, Françoise Férat, M. Fabien Gay, Mme Annie Guillemot, MM. Xavier Iacovelli, Jean-Marie Janssens, Joël Labbé, Mme Marie-Noëlle Lienemann, MM. Pierre Louault, Michel Magras, Jean-François Mayet, Franck Menonville, Jean-Pierre Moga, Mmes Patricia Morhet-Richaud, Sylviane Noël, MM. Jackie Pierre, Michel Raison, Mmes Évelyne Renaud-Garabedian, Denise Saint-Pé, M. Jean-Claude Tissot.

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
AVANT-PROPOS	5
I. DES APPELS D'OFFRES À MUSCLER POUR OFFRIR UNE MEILLEURE QUALITÉ ET ASSURER UNE VÉRITABLE TRAÇABILITÉ DES DENRÉES ALIMENTAIRES.....	13
II. MOINS DE CONTRÔLES ADMINISTRATIFS PESANT SUR LES ASSOCIATIONS, PLUS DE CONTRÔLES SUR LES PRODUITS	20
A. DES AUTOCONTRÔLES SUR LA COMPOSITION DES PRODUITS REALISÉS PAR LE FABRICANT DONT LA FIABILITÉ EST À RENFORCER.....	23
B. REMETTRE L'ADMINISTRATION AU CŒUR DES CONTRÔLES, EN PRIORISANT LES ANALYSES SUR LES PRODUITS LES PLUS SENSIBLES.....	24
C. RENFORCER LA LUTTE CONTRE LA FRAUDE ALIMENTAIRE AU NIVEAU EUROPÉEN	29
III. NE PAS LAISSER LES ASSOCIATIONS SEULES : PRÉVOIR UNE PROCÉDURE D'ALERTE PILOTÉE PAR LES ADMINISTRATIONS EN CAS DE CRISE.....	30
IV. DÉBLOQUER URGEMMENT DES FONDS POUR COUVRIR LES FRAIS INDUITS PAR LA CRISE, AUJOURD'HUI ENTIÈREMENT FINANCÉS PAR LES ASSOCIATIONS.....	33
LISTE DES PROPOSITIONS.....	35
TRAVAUX EN COMMISSION	37
I. TABLE RONDE AVEC LES ASSOCIATIONS CARITATIVES VICTIMES DE LA FRAUDE - MERCREDI 3 JUILLET 2019	37
II. TABLE RONDE AVEC LES SERVICES DE L'ÉTAT - MERCREDI 3 JUILLET 2019	47
III. EXAMEN EN COMMISSION	61
LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES	69

Le 7 juin 2019 la presse révélait que des steaks hachés livrés aux associations en vue d'être distribués aux plus démunis présentaient de graves défauts de conformité à la réglementation en vigueur.

Victimes de cette livraison, les associations caritatives ont signalé ces anomalies dès qu'elles les ont constatées. Elles ont réalisé à leurs frais des analyses qui ont révélé des défauts de composition dans les produits.

À défaut d'instructions claires de l'administration, elles ont, de leur propre chef, pris la décision d'interrompre la distribution des lots concernés, afin de limiter rapidement la propagation de ces lots chez les populations les plus fragiles.

Leur professionnalisme, leur vigilance et leur réactivité doivent être salués.

Si l'enquête menée par les services de l'État a permis d'écarter tout risque sanitaire concernant ces steaks hachés, elle a confirmé la très mauvaise qualité de ces produits, notamment des excès de gras, une mauvaise qualité des tissus et des défauts dans la composition du produit.

Il n'est pas acceptable, qu'en France, des produits présentant de tels défauts de composition aient pu être distribués aux associations caritatives, alors même que ces denrées sont, en principe, particulièrement surveillées dans la mesure où elles proviennent de fonds européens.

Certes, le risque zéro n'existe pas en matière de fraudes.

Une enquête de la direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (DGCCRF) est en cours afin de recueillir tous les éléments disponibles pour éclairer cette affaire. Elle pourrait selon toute vraisemblance conduire à une saisine du Parquet pour soupçons de tromperie en bande organisée, délit pénal susceptible d'être puni de sept ans d'emprisonnement et de 750 000 € d'amende aux termes de l'article L. 454-3 du code de la consommation. Cette peine peut être portée à 10 % du chiffre d'affaires moyen annuel de l'entreprise.

Certaines associations caritatives ont déjà déposé plainte auprès du procureur de Paris.

Le rôle d'une assemblée parlementaire n'est pas d'empiéter sur les enquêtes en cours ni de s'ériger en tribunal. Toutefois, sa mission est bien, lors de l'occurrence d'une crise, d'avoir une vision exhaustive des faits afin de repérer les principaux dysfonctionnements qui ont mené à cette situation.

Que l'entreprise attributaire du marché public en question ait fraudé est un élément que la justice appréciera le cas échéant. En revanche, que les administrations concernées n'aient pas pu détecter les anomalies plus en amont est une question qu'il apparaît légitime de poser.

L'objectif des travaux de la commission est de comprendre les dysfonctionnements pour que ces faits ne se reproduisent plus à l'avenir.

Si la commission a souhaité **appréhender de façon globale l'ensemble des faits**, c'est au profit d'une **réflexion prospective sur une évolution des procédures en place afin que soient évitées des situations de même nature** pouvant entraîner, à l'avenir, des conséquences potentiellement encore plus graves, notamment si elles relevaient d'une crise sanitaire.

C'était le sens de la démarche du rapporteur, qui a été acceptée par la présidente de la commission des affaires économiques.

C'est également la raison pour laquelle le rapporteur a souhaité informer de sa démarche les autorités gouvernementales ayant suivi cette affaire, à savoir la secrétaire d'État auprès du ministre de l'économie, Mme Agnès Pannier-Runacher, ainsi que la secrétaire d'État auprès de la ministre des solidarités et de la santé, Mme Christelle Dubos, en s'entretenant avec elles pour recueillir leur analyse de la situation.

En complément de deux tables rondes réunissant, d'une part, les quatre associations caritatives victimes de ces livraisons et, d'autre part, les administrations compétentes en matière de distribution de denrées du Fonds européen d'aides aux plus démunis (FEAD), le rapporteur a enfin entendu les représentants de l'attributaire du marché public en question, l'intermédiaire ayant mis en relation l'attributaire et l'industriel produisant la marchandise ainsi que le laboratoire chargé par l'administration de réaliser des analyses sur les produits du FEAD.

Il était important d'entendre l'ensemble des parties prenantes et le rapporteur salue l'effort de transparence de tous les acteurs.

Ils ont permis de faire la lumière sur une affaire complexe.

Le déroulé des faits de cette « affaire » peut s'énoncer de manière relativement simple.

La société Voldis a remporté l'appel d'offres du FEAD pour livrer plus de 1 436 tonnes de steaks hachés surgelés pour la somme de 5,2 M€.

Ce marché visait à la livraison de steaks hachés surgelés aux associations caritatives contenant de la viande de bœuf à 100 % avec moins de 15 % de matières grasses et un rapport collagène/protéines¹ inférieur à 15 %.

Dans sa réponse à l'appel d'offres, la société Voldis a indiqué que les steaks hachés seraient produits par l'industriel Biernacki², opérateur disposant d'un agrément sanitaire. La société Marcel Proux (SMP), intermédiaire commissionné par les deux parties, a mis en contact les deux entreprises.

Les premières livraisons dans les entrepôts des organisations partenaires ont débuté en juillet 2018.

En novembre 2018, une première alerte relative à la qualité des steaks hachés fournis dans le cadre du FEAD avait été émise par le Secours populaire français au sujet de tâches suspectes. Les recherches avaient conclu que l'origine de ces tâches provenait de la brûlure des steaks hachés lors de l'emballage plastique de ces derniers. L'attributaire du marché public a accepté d'échanger les steaks hachés concernés.

À compter du 6 février 2019, les associations ont alerté une nouvelle fois les administrations locales et nationales compétentes de la présence d'éléments étrangers dans la viande, d'une couleur noire des steaks, de problèmes sur la qualité organoleptique de ces derniers ainsi que de tâches blanches et brunes sur les produits.

FranceAgriMer contacte alors les différentes préfectures concernées pour diligenter des enquêtes.

Le 20 février, la mission des urgences sanitaires (MUS) de la direction générale de l'alimentation (DGAL) est saisie par les directions départementales de la Protection des populations de la présence de traces blanches et noirâtres sur plusieurs lots. Les premières analyses en laboratoire n'ont pas mis en évidence de risque pour la santé des consommateurs en l'absence d'agents pathogènes. Comme l'ont confirmé les services du ministère de l'agriculture et de l'alimentation, des analyses bactériologiques réalisées sur certains échantillons montraient toutefois une mauvaise

¹ Le collagène est une famille de protéines naturellement présente dans la viande. Il confère aux tissus une résistance mécanique à l'étirement. Plus le taux de collagène est élevé, moins la viande est tendre. Cette protéine n'est pas assimilable par l'organisme donc elle est inutile en termes d'apport nutritionnel. Dès lors, un taux collagène/protéines élevé signifie un apport nutritionnel faible.

² Via une de ses filiales.

maîtrise sanitaire au niveau de la production, les seuils d'alerte toutefois restant en deçà des critères réglementaires.

En parallèle, les associations s'organisent. Outre, pour certaines d'entre elles, des dégustations qui confirment des résultats très contrastés, elles lancent mi-mars des analyses microbiologiques, chimiques et de composition des produits.

FranceAgriMer suspend ses paiements à l'entreprise Voldis le 12 mars.

Entre le 22 et le 25 mars arrivent les résultats des analyses diligentées aux frais des associations : si la présence de la bactérie *E.coli* demeurerait, selon la DGAL, dans des proportions ne présentant pas de risque sanitaire pour les consommateurs, un problème de composition du steak haché était manifeste selon le rapport d'essais d'un laboratoire privé fourni par les banques alimentaires.

Le 28 mars, la direction générale de la cohésion sociale (DGCS) informe par mail l'unité d'alerte de la DGCCRF de la multiplication d'alertes par les réseaux associatifs, signalant notamment des tâches brunâtres sur les steaks hachés livrés par la société Voldis. L'information est par conséquent transmise au Service National des Enquêtes (SNE) de la DGCCRF.

En parallèle, les **associations décident, de leur propre chef, de stopper la distribution de steaks hachés entre le 8 et le 12 avril.**

À cette date, 457 tonnes de steaks hachés ont été distribuées aux bénéficiaires sur 1 436 tonnes livrées au total, selon la DGCS. Aucune information ne permet d'affirmer ou d'infirmer, à ce stade, que ces steaks distribués étaient porteurs d'anomalies comme celles constatées à compter du mois de février.

Le lendemain, le service national d'enquêtes (SNE) débute son investigation par une prise de contact avec la mission des urgences sanitaires (MUS) de la direction générale de l'alimentation (DGAL) et avec la DGCS. Cette enquête se poursuivra entre le 11 et le 20 avril par une trentaine de prélèvements de produits présents dans les locaux des banques alimentaires répartis sur tout le territoire.

C'est en date du 13 mai que les premiers résultats du laboratoire de Montpellier de la DGCCRF tombent : **la totalité des échantillons analysés présentent des « non conformités majeures » à la réglementation et au cahier des charges.**

Afin de confirmer ces premiers résultats, les services de la DGCCRF ont réalisé dès le 16 mai de nouveaux prélèvements auprès des trois autres associations habilitées.

Au total, ce sont 42 prélèvements qui ont été effectués sur des lots produits entre novembre 2017 et janvier 2019. Les analyses ont porté tant sur la composition des steaks, afin de mesurer le taux de matières grasses et le

rapport collagène/protéines des produits que sur une histologie de ces derniers, à savoir une analyse microscopique des lames de broyat des steaks pour détecter des matières premières interdites.

Le 3 juin, les résultats ont une nouvelle fois confirmé les non-conformités précédemment constatées.

Ces échantillons présentaient dans certains lots des excès de gras et quasi systématiquement un rapport collagène/protéines supérieur au seuil du cahier des charges.

L'histologie des produits révèle en outre une mauvaise qualité des tissus et des défauts dans la composition.

Parmi les nombreuses anomalies constatées, les échantillons contenaient entre autres des tissus osseux ou cartilagineux ainsi que du tissu épithélial, qui entoure généralement le muscle, éléments qui démontrent une découpe trop proche des os de l'animal.

Des structures végétales comme des épices ou des plantes aromatiques ont également été retrouvées de manière significative, alors que ces éléments se retrouvent généralement dans l'assaisonnement d'autres produits de type merguez ou pâtés.

Ont également été décelées des protéines extraites de végétaux, notamment du soja, alors qu'elles sont généralement utilisées comme substituts à la viande en raison de leur faible coût de production.

De nombreux échantillons témoignaient également d'un contenu en amidons en quantité significative.

Les tests ont révélé la présence dans les échantillons d'abats (dans un nombre toutefois restreint d'échantillons), de tissus lymphoïdes, tissus contenus dans les organes responsables des défenses immunitaires comme les amygdales, de glandes muqueuses qui proviennent du tube digestif de l'animal, de glandes séreuses provenant principalement de son estomac.

Enfin, est avéré le réemploi de viandes issues de la réintroduction, dans la ligne de fabrication, de viande hachées préalablement transformées mais finalement non distribuées. Cela peut provenir de la viande utilisée pour préparation à burgers. Une autre hypothèse serait que des steaks hachés fabriqués mais finalement non conditionnés en vue de la livraison parce qu'ils présentaient des défauts aient été réutilisés.

Une analyse complémentaire réalisée par FranceAgriMer donne des résultats cohérents avec ceux de la DGCCRF. Le laboratoire a identifié, en outre, « *des traces de poulet dans les échantillons*¹ ».

¹ Contribution écrite transmise par FranceAgriMer.

Ces anomalies ont l'avantage de rendre la découpe plus rapide et d'ajouter à la viande des éléments de nature à réduire considérablement, pour l'industriel, le coût de la matière première.

La composition de ces produits est donc bien différente du cahier des charges et de la réglementation européenne, laquelle n'autorise en tant que matière première dans la viande hachée que les muscles qui mobilisent les différentes parties du squelette ainsi que les tissus attenants à ces muscles.

Après avoir notifié à Voldis les différentes non-conformités constatées, et avoir reçu les dirigeants de Voldis et de SMP impliqués, la DGCCRF a notifié le 4 juin la suspicion de fraude à « *Food Fraud* ». En outre, un signalement a été effectué par la DGCS auprès de l'Office européen de lutte contre la fraude (OLAF).

Aux termes de l'appel d'offres, la société Voldis est aujourd'hui exposée à l'obligation de remplacer les produits non conformes et de reprendre les produits encore en stock. En outre, elle doit prendre en charge les frais supplémentaires inhérents à la non-conformité des produits, supportés par les associations caritatives. Enfin, l'entreprise est passible d'une sanction de 5 % de la valeur hors taxes des denrées incriminées.

En conséquence, le 21 juin, FranceAgriMer a émis la demande de remplacement de tous les steaks hachés fournis depuis le début de l'appel d'offres à la société Voldis.

*

Cette affaire, pour scandaleuse qu'elle soit, ne doit toutefois pas jeter l'opprobre sur l'aide alimentaire, un dispositif qui apporte une aide indispensable à 5,5 millions de personnes en France.

Comme l'ont rappelé les sénateurs Arnaud Bazin et Alain Bocquet dans un rapport récent¹, **l'aide alimentaire constitue une réponse à des enjeux de santé publique, de lutte contre la pauvreté et d'insertion sociale.**

En complément des dons des particuliers et des entreprises, de l'action des communes notamment par l'intermédiaire des centres communaux d'action sociale et de l'engagement de plus de 200 000 bénévoles, le Fonds européen d'aide aux plus démunis (FEAD) apporte des financements permettant l'achat de denrées alimentaires destinées aux personnes dans le besoin.

Héritier du programme européen d'aide alimentaire aux plus démunis, dispositif créé en 1987 qui reposait sur l'affectation de matières premières issues des stocks d'intervention de la politique agricole commune

¹ Rapport d'information n° 34 (2018-2019) de MM. Arnaud Bazin et Éric Bocquet, fait au nom de la commission des finances – « Aide alimentaire : un dispositif vital, un financement menacé ? Un modèle associatif fondé sur le bénévolat à préserver ».

(PAC) à des associations caritatives afin de les distribuer aux plus démunis, le FEAD a été officiellement créé en 2014.

Le fonds est doté de 3,8 milliards d'euros sur la période 2014-2020. En France, il représente sur cette période une somme d'environ 587 millions d'euros dont 85 % de crédits européens (499 millions d'euros) et 15 % de crédits nationaux (88 millions d'euros).

Chaque année, ce sont donc en moyenne 84 millions d'euros qui sont distribués au titre du FEAD en France.

L'autorité de gestion du FEAD en France est la direction générale de la cohésion sociale (DGCS). Elle a pour rôle d'habiliter les associations chargées de la distribution des aides alimentaires, de définir les orientations du dispositif d'aide alimentaire, notamment en sélectionnant les denrées à distribuer, d'assurer le suivi budgétaire du fonds et de contrôler le respect des règles européennes.

La DGCS délègue l'achat de denrées à FranceAgriMer, établissement public sous la tutelle du ministère de l'agriculture et de l'alimentation.

En tant qu'« organisme intermédiaire », il rédige, passe et notifie les marchés publics. Il assure ensuite le suivi des marchés et est chargé du contrôle des fournisseurs sélectionnés. Il procède au paiement du fournisseur. Pour répondre aux exigences communautaires, FranceAgriMer réalise les contrôles de service fait (CSF), outils de certification des dépenses à demander en remboursement. Enfin, il contrôle sur place les associations caritatives bénéficiaires afin, notamment, de s'assurer qu'elles respectent les règles de gestion et de distribution des denrées FEAD définies au niveau européen.

Quatre associations ont été reconnues pour recevoir des denrées FEAD en France : la Croix-Rouge française, le Secours populaire français, la Fédération française des banques alimentaires (FFBA), les Restos du Cœur.

Le FEAD leur fournit chaque année plusieurs milliers de tonnes de denrées qu'elles distribuent à travers toute la France tout comme il permet de couvrir leurs frais administratifs de transport et de stockage¹.

Au total, le FEAD finance actuellement 30 % des denrées alimentaires distribuées en France.

Le FEAD est complémentaire aux dons alimentaires reçus par les associations. D'une part, grâce à une liste de produits importante, il apporte une **grande diversité nutritionnelle aux bénéficiaires**. D'autre part, il permet aux associations d'avoir la **certitude d'être livrées à une date précise** des denrées qu'elles attendent, alors que les dons alimentaires sont par nature plus aléatoires.

¹ À hauteur de 5 % de la valeur des marchandises livrées par un forfait logistique.

Ces atouts font du FEAD un outil indispensable pour la réussite de la mission des associations.

Or, alors que le nombre de bénéficiaires de l'aide alimentaire a doublé depuis 2009, les négociations européennes sur le budget accordé au FEAD sur la période 2021-2027 laissent entendre qu'il pourrait être réduit à l'avenir. Cette décision budgétaire serait inacceptable.

Dans ce contexte difficile, il est donc particulièrement nécessaire de rappeler que l'enjeu n'est pas de démontrer qu'un système entier ne fonctionne pas, ce qui serait au reste totalement mensonger et caricatural.

Au contraire, le rapporteur s'insère dans une **démarche constructive visant à améliorer les procédures actuellement en place pour garantir une efficacité irréprochable du dispositif afin, justement, d'en renforcer la pérennité.**

*

À la lumière des dysfonctionnements relatifs aux lots de steaks hachés surgelés révélés dans la presse et de plusieurs heures d'auditions, plusieurs conclusions peuvent être tirées.

Quatre axes d'amélioration sont à explorer pour que de telles anomalies ne se reproduisent plus à l'avenir :

- 1) **renforcer l'exigence des appels d'offres** au profit d'une plus grande qualité et d'une meilleure traçabilité des produits ;
- 2) **renforcer considérablement le dispositif de contrôles sanitaires et de lutte contre la fraude** sur les denrées distribuées en lieu et place d'un contrôle administratif disproportionné pesant sur les associations aujourd'hui ;
- 3) **remettre l'administration au cœur du dispositif d'alerte en cas de crise** ;
- 4) **couvrir urgemment les dépenses engagées par les associations pour faire face aux conséquences de cette affaire.**

I. DES APPELS D'OFFRES À MUSCLER POUR OFFRIR UNE MEILLEURE QUALITÉ ET ASSURER UNE VÉRITABLE TRAÇABILITÉ DES DENRÉES ALIMENTAIRES

Depuis quelques années, les associations d'aide alimentaire sont confrontées à une augmentation importante du nombre d'inscrits dans leurs structures.

Selon les chiffres transmis au rapporteur¹, les inscriptions auraient augmenté de 6 % en 3 ans.

Dans une enquête réalisée en 2016, la FFBA explique cette inquiétante dynamique par une augmentation de la part des bénéficiaires en emploi (+ 8 points par rapport à 2014 pour atteindre le taux de 23 %) ainsi que celle des retraités (+ 4 points par rapport à 2014). Le rapporteur rappelle en outre qu'un tiers des bénéficiaires de l'aide alimentaire sont des enfants de moins de 15 ans.

Face à cette demande croissante, les associations doivent mécaniquement fournir des volumes de denrées plus importants.

Le FEAD, par le volume des appels d'offres émis, permet de répondre à cette évolution de la demande en diminuant les prix unitaires des produits et en permettant, ainsi, de fournir le maximum de denrées aux associations.

C'est ce que confirme Jean-Philippe Vinquant, directeur général de la cohésion sociale : « *j'en viens aux achats en très grands volumes de produits, cette politique étant très efficace en termes de coûts. Nous savons ainsi que nous pouvons acheter du lait en grande quantité, les analyses que nous avons effectuées montrant que le lait livré est standard, qu'il est identique à celui qu'on trouve en grande distribution. Nous l'achetons à moitié prix sur certains marchés.*² »

Toutefois, les témoignages exprimés lors des auditions du rapporteur convergent : **à partir d'un certain niveau de prix, tous les acteurs savent que la qualité ne sera pas au rendez-vous.**

Selon les informations communiquées au rapporteur, le coût matière du marché public passé sur les steaks hachés se situait aux alentours de 3 € le kilogramme. S'y ajoutent ensuite les frais de transformation de l'usine, le coût du transport et la marge des intermédiaires.

Pour réaliser des marges, l'objectif des industriels est de comprimer leurs coûts au maximum, parfois de quelques centimes, les volumes significatifs du marché public permettant rapidement de transformer ces centimes en marges importantes.

¹ Source : contribution écrite transmise par la DGCS.

² Audition du 3 juillet 2019 par la commission des affaires économiques.

L'affaire des steaks hachés n'en est qu'une illustration. Si les prix constatés (« *entre 3,5 et 3,8 € selon les lots et les conditions de livraison* ¹ » selon Christine Avelin, directrice générale de FranceAgriMer) n'ont pas considérablement évolué depuis quelques années, cela signifie que l'inflation a été absorbée par les industriels, qui ont, mécaniquement, dû la compenser par un moyen ou un autre afin de conserver leurs marges.

Les attributaires sont lancés dans une course à la quantité, au détriment, il faut le dénoncer, de la qualité des denrées.

La FFBA, dans son rapport annuel d'exécution du FEAD en 2017, constate d'ailleurs, à la suite de ses tests gustatifs, que « *l'appréciation de la qualité gustative est globalement en baisse contrairement aux années précédentes* ».

À l'heure où se pose régulièrement la question de la qualité de l'alimentation des Français, tant au plan gustatif, sanitaire que nutritionnel, cette tendance à faire passer la qualité au second plan pour les plus démunis est très inquiétante.

Sans même parler de l'importance capitale de l'éducation au goût, il n'est pas envisageable d'exclure une partie de la population des considérations sur la qualité de la nourriture.

Le double discours tendant, d'un côté, à exiger légitimement de nos agriculteurs davantage d'efforts pour mieux répondre à la demande des citoyens, tout en permettant, d'un autre côté, à des produits importés ne respectant pas les normes de production requises à France à inonder le marché français, n'est pas cohérent.

Poussé à l'extrême, ce discours prend le risque de diviser encore un peu plus la société, entre ceux qui pourront acquérir des produits français de haute qualité et, les autres, qui seront condamnés à consommer des denrées de moins bonne qualité.

À cet égard, l'affaire des steaks hachés démontre les extrêmes dérives de la croyance en la seule « montée en gamme » pour sauver notre agriculture, déjà dénoncée dans le rapport du groupe d'études Agriculture et alimentation adopté il y a quelques semaines : « *prétendre vouloir sauver l'agriculture française uniquement par la montée en gamme est une illusion. Cela exclut de facto les ménages les moins aisés qui n'auront que le choix de s'approvisionner en produits importés, moins onéreux mais de moins bonne qualité*². »

Il convient donc de trouver un équilibre entre des volumes permettant de répondre aux besoins des associations et un prix unitaire garantissant une qualité sans faille des produits distribués.

¹ Audition du 3 juillet 2019 devant la commission des affaires économiques.

² Rapport d'information n° 528 (2018-2019) La France, un champion agricole mondial : pour combien de temps encore ? de M. Laurent Duplomb, fait au nom de la commission des affaires économiques.

À ce titre, le débat sur les moyens alloués au FEAD est donc essentiel car seule une hausse des dépenses dédiées à ces achats permettra de garantir cet équilibre.

Or, ce n'est pas la tendance qui est à l'œuvre, à l'heure où justement se repose la question de l'avenir du FEAD dans les négociations sur le cadre financier pluriannuel de l'Union européenne.

Le rapporteur s'inquiète de la mesure proposée par la Commission européenne dans son projet de cadre financier pluriannuel pour la période 2021-2027 qui vise à regrouper au sein du Fonds Social européen (FSE) différents instruments financiers, dont le FEAD. L'absence de sanctuarisation de ces fonds dédiés aux plus démunis fait planer le risque de coupes budgétaires moins visibles dont l'aide alimentaire serait victime à l'avenir.

Plus spécifiquement, le rapporteur n'estime pas que l'équilibre actuel entre les volumes et les prix retenus lors de l'émission des appels d'offres soit satisfaisant.

Si les cahiers des charges détaillent, pour certains, précisément les caractéristiques des produits concernés, il n'en demeure pas moins que **le critère prix reste le facteur quasi unique permettant de choisir les attributaires finaux des marchés publics**, ce que confirme Anne Bideau, directrice des activités bénévoles et de l'engagement de la Croix-Rouge française : « *sur beaucoup de produits, seul le critère de prix est pris en compte.* »

Le cahier des charges sur les steaks hachés prévoyait, par exemple que les steaks hachés surgelés contiendraient de la viande de bœuf « 100 % muscle » avec un taux de matières grasses inférieur à 15 % et un rapport collagène/protéines inférieur à 15 %. Ces steaks hachés de 100 grammes par pièce devaient être emballés et marqués individuellement avec des mentions spécifiées dans le code de la consommation. Les colis livrés aux associations ne devaient pas excéder 10 kilogrammes.

Le cahier des charges spécifiait en outre qu'étaient interdits « *les abats, y compris le cœur, les viandes séparées mécaniquement, les ligaments, les poils et peaux sur les viandes, les viandes avec sciures d'os, glandes, caillots de sang, hématomes, ecchymoses, abcès, nœuds lymphatiques, gros vaisseaux sanguins* » ainsi que l'utilisation d'« *additifs ou ingrédients issus du porc dans les produits autres que ceux à base de porc.* »

Certes, les spécifications requises vont au-delà des recommandations du guide des achats publics formulées par la Direction des affaires juridiques du ministère de l'économie et des finances. **Toutefois, elles n'offrent presque aucune garantie quant à la qualité du produit.**

L'exemple le plus archétypal concerne la traçabilité des produits : personne ne peut aujourd'hui déterminer l'origine de la viande contenue dans les steaks hachés distribués dans le cadre du marché public incriminé.

Si, lors de son audition devant la commission des affaires économiques, la directrice générale de FranceAgriMer a pu affirmer que les produits FEAD « *étaient à 81 % d'origine française, à 17 % en provenance de l'Union européenne. Les fabricants français sont donc très majoritaires avec seulement 2 % de produits importés de pays tiers à l'Union européenne* », elle a confirmé, par la suite, que ces taux s'appliquaient aux volumes des produits en fonction de la localisation de leur centre de production.

En revanche, l'opérateur ne semble pas capable de fournir avec certitude ces éléments pour l'origine des matières premières. Et pour cause : aucun élément relatif à la traçabilité des produits n'est requis dans le cahier des charges.

Sur les étiquettes, comme l'y invite la réglementation européenne, les lieux d'abattage, de découpe et d'« origine » sont indiqués.

Toutefois, tous les auditionnés, les entreprises concernées comme les administrations, ont confirmé qu'il leur était impossible de garantir que l'origine des carcasses utilisées par l'industriel était polonaise.

Ainsi, les carcasses de viandes utilisées par l'industriel Biernacki peuvent très bien être polonaises, ukrainiennes ou brésiliennes, sans qu'il ait à en rendre compte à quiconque.

Selon les personnes auditionnées par le rapporteur, la part des produits importés dans les denrées FEAD est pourtant très majoritaire.

Comment garantir une qualité exemplaire de ces produits sans même avoir suffisamment de garanties sur leur pays d'origine ?

Il apparaît donc essentiel que les appels d'offres devront à court-terme inclure des clauses relatives à la traçabilité des matières premières utilisées dans la fabrication des denrées FEAD.

<p>Proposition : mettre en place un critère de traçabilité sur les matières premières utilisées pour produire les denrées FEAD dans les appels d'offres</p>
--

L'article 24 de la loi n° 2018-938 du 30 octobre 2018 pour l'équilibre des relations commerciales dans le secteur agricole et alimentaire et une alimentation saine, durable et accessible à tous, dite loi Egalim, a pour ambition de démocratiser le recours à des produits plus qualitatifs dans la restauration collective publique, notamment en favorisant le recours à des produits sous signes officiels de la qualité et de l'origine, bénéficiant de mentions valorisantes ou prenant en compte les coûts imputés aux externalités environnementales liées au produit pendant son cycle de vie.

La possibilité d'inclure les modes de valorisation n'est pas incompatible avec le droit de la commande publique, dès lors que les critères

de sélection établis lors de la passation du marché visent également les dispositifs équivalents de l'Union européenne.

Certes, le recours à ces mentions valorisantes renchérit, *in fine*, le coût des produits achetés et réduira mécaniquement le volume de produits distribués.

Toutefois, en révisant les modalités d'élaboration des allotissements et en limitant le recours à ces mentions pour un nombre réduit de lots, il est tout à fait envisageable, selon le rapporteur, de limiter considérablement le surcoût et d'offrir ce type de produits aux personnes les plus démunies.

Aujourd'hui, aucun lot n'exige une quelconque mention valorisante relative à la qualité des produits.

Proposition : imposer, dans la mesure du possible, des critères de qualité sur les produits dans les appels d'offres

L'analyse des attributaires des marchés publics du FEAD révèle un fait souvent méconnu : **un quasi-monopole est accordé à quelques négociants spécialisés qui ont développé une compétence unique pour gagner, à tour de rôle, voire chaque année, les lots soumis à appels d'offres par FranceAgriMer dans le cadre de ce programme européen.**

La proportion des négociants dans les attributaires des marchés publics FEAD oscille entre 90 et 100 % selon les années.¹

Dans certains cas, des intermédiaires interviennent entre le fabricant, parfois situé à l'étranger, et l'attributaire du marché public pour gérer le marché contre commissionnement. C'était le rôle de la société Marcel Proux dans le cadre des relations entre l'entreprise Voldis et l'industriel polonais Biernacki dans le cas des steaks hachés.

En d'autres termes, **les marchés destinés à fournir une aide alimentaire aux plus démunis sont réservés à des traders spécialisés dans l'obtention de ce type d'appels d'offres.**

Le négoce a un rôle essentiel dans de nombreuses filières alimentaires et permet d'améliorer l'appariement entre l'offre et la demande sur les marchés agricoles.

L'omniprésence des négociants parmi les attributaires de ces marchés publics s'explique par la nature des marchés qui relève non seulement de la production d'un produit alimentaire mais aussi de l'acheminement logistique de ces produits dans une multitude d'entrepôts situés partout en France à des dates très précises.

¹ La proportion était de 95 % en 2018 et de 92 % en 2019 selon les estimations transmises par FranceAgriMer (source : contribution écrite).

C'est ce que rappelle Christine Avelin, directrice générale de FranceAgriMer : « *L'ensemble des produits achetés par FranceAgriMer avec les crédits du FEAD et les crédits nationaux sont livrés dans 350 points de livraison, ce qui représente pratiquement 17 000 livraisons en une année. Dans l'affaire des steaks hachés, les livraisons étaient effectuées dans 80 entrepôts, à raison de 7 livraisons par an dans chacun d'entre eux, soit un total de 560 livraisons. La plupart des entreprises ayant répondu à l'appel d'offres étaient donc à la fois capables de fournir des denrées alimentaires et d'assurer les livraisons, ce qui explique la nature des entreprises choisies.*¹ »

Cette situation, fort compréhensible, suscite toutefois quelques difficultés en participant au manque de traçabilité des denrées FEAD.

Les attributaires sont le plus souvent des « boîtes aux lettres » qui gèrent uniquement les obligations administratives, certes nombreuses, mais sont totalement déconnectés de la production voire de la livraison de produits aux associations.

L'entreprise Voldis, par exemple, comporte un unique employé chargé de gérer les marchés relatifs aux steaks hachés. Elle n'intervient en rien dans la production ou la livraison des produits aux associations.

Lors de son audition, l'actionnaire majoritaire de la société comme la gérante de la société Voldis ont d'ailleurs confirmé avoir été démarchés par l'intermédiaire spécialisé dans les marchés de la viande bovine, la société Marcel Proux, pour soumissionner aux appels d'offres FEAD, dans la mesure où Voldis possède une assise financière supérieure à celle de l'intermédiaire, notamment pour avancer les paiements à la livraison dans l'attente des règlements de FranceAgriMer.

Cet éloignement des attributaires de la production des denrées est un premier élément entretenant une certaine opacité sur la traçabilité des produits.

En outre, les négociants spécialisés dans ces marchés FEAD parviennent, sur certains lots, à externaliser la production dans des pays où les coûts de main d'œuvre sont les moins élevés et où les normes appliquées diffèrent de celles appliquées en France.

Ce point est connu de longue date, comme le mentionne le rapport de gestion du FEAD 2017 de la Fédération française des banques alimentaires : « *ces traders savent rechercher les fournisseurs européens les moins chers sans prise en compte des notions environnementales, traçabilité, assurance qualité, certification.* »

Cela aboutit au paradoxe d'exclure des producteurs qui pourraient soumissionner mais, faute d'expérience logistique, ne s'y risquent pas, ce que rappelle Jean-Philippe Viquant, directeur général de la cohésion sociale : « *certains producteurs ne se sentent pas en capacité de maîtriser à la fois la*

¹ Audition du 3 juillet 2019 devant la commission des affaires économiques.

fabrication des produits et l'acheminement, ce qui les exclut de facto des appels d'offres.¹ »

S'il apparaît difficile de remettre radicalement en cause ce schéma, il pourrait être envisagé, à des fins de plus grande transparence et pour améliorer la traçabilité des produits, notamment en recentrant l'offre sur certains producteurs français, de **séparer pour certains produits les appels d'offres entre la production de denrées et la logistique.**

Cette séparation serait de nature, sans créer nécessairement de surcoûts, à permettre à des producteurs français (ou européens) d'être plus compétitifs pour remporter les marchés publics.

Proposition : expérimenter la séparation des appels d'offres sur la production des denrées et la logistique de celles-ci sur certains lots

Il apparaît également nécessaire d'exiger que les attributaires des marchés publics respectent certains critères de qualité notamment au regard de leur responsabilité sociale et environnementale.

Le recours plus systématique à des normes ou des certifications permettrait, en outre, de disposer d'une **arme contre les producteurs responsables de difficultés sanitaires ou de composition des produits à répétition**, ce qui semble être le cas de l'industriel polonais Biernacki.

Une faute étant sanctionnée par la perte de l'accréditation, il serait dès lors possible de se doter d'une « liste noire » des producteurs présentant certains problèmes en les excluant des appels d'offres suivants tant qu'ils n'ont pas retrouvé leur accréditation.

Proposition : exiger plus systématiquement le respect par les attributaires des marchés publics de critères de responsabilité sociale et environnementale, de certification de qualité, de normes reconnues au niveau international

Comme l'a confirmé au rapporteur madame la secrétaire d'État auprès du ministre de l'économie, il est nécessaire de mieux allouer les marchés publics destinés à acquérir des denrées alimentaires et à y préciser des clauses précises afin de favoriser, dans le plein respect du code des marchés publics, un approvisionnement local.

À cet égard, la jurisprudence européenne comme le code des marchés publics permettent de recourir à des critères environnementaux dans l'attribution de marchés publics. Un recours plus systématique à ces

¹ Audition du 3 juillet 2019 devant la commission des affaires économiques.

critères permettrait sans doute de sélectionner les cocontractants de FranceAgriMer en fonction de critères autres que le prix.

Proposition : préciser les appels d'offres pour mieux prendre en compte des critères environnementaux

Enfin, plusieurs associations ont fait part au rapporteur de la nécessité de recourir davantage à des contrats pluriannuels, avantageux pour le producteur en ce qu'il obtient un engagement à plus long terme comme pour les associations qui pourraient ainsi mieux lisser les dates de livraison de leurs produits.

Proposition : favoriser la conclusion de contrats pluriannuels avec les associations

La combinaison de ces propositions est de nature à redonner la main à FranceAgriMer dans le choix des attributaires des marchés publics sur des critères différents du simple « prix », en faveur d'une meilleure traçabilité des produits, d'un approvisionnement plus local, sans susciter mécaniquement de surcoûts au détriment des volumes nécessaires aux associations.

*

II. MOINS DE CONTRÔLES ADMINISTRATIFS PESANT SUR LES ASSOCIATIONS, PLUS DE CONTRÔLES SUR LES PRODUITS

L'apparition d'une telle affaire présentant des anomalies graves dans la composition de produits distribués aux plus démunis traduit **des dysfonctionnements loin d'être anodins au niveau des contrôles.**

Il existe, aujourd'hui, un **triple niveau de contrôles sur les denrées du FEAD.**

Premièrement, le fabricant doit effectuer des autocontrôles sanitaires, comme le prévoit le cahier des clauses administratives particulières rédigé par FranceAgriMer.

L'entreprise titulaire doit conserver les résultats de tous les autocontrôles effectués pendant une durée de trois ans et les mettre à disposition des contrôleurs.

Les autocontrôles, à la charge du fabricant, doivent être effectués par un laboratoire accrédité COFRAC ou équivalent pour des lots spécifiques identifiés dans le cahier des clauses administratives particulières (CCAP) :

les escalopes de poulets surgelées, les portions de filet de poisson blanc surgelées et le steak haché surgelé de bœuf.

Pour les steaks hachés, les analyses sanitaires font l'objet d'un contrôle renforcé puisque le cahier des clauses administratives particulières prévoit spécifiquement qu'elles sont réalisées sur la base d'échantillons représentatifs d'une séquence de production ne dépassant pas 1 tonne, notamment sur la recherche de bactéries *E.coli* pour les viandes hachées surgelées.

Le rapport de conclusions des autocontrôles est systématiquement adressé par le laboratoire à l'entreprise titulaire du marché public ainsi qu'au pouvoir adjudicateur au plus tard 20 jours après la fabrication du produit.

L'entreprise s'engage également à ce que des autocontrôles de composition du produit soient effectués à sa charge, par un laboratoire, non accrédité cette fois, « *pour tous les lots de fabrication tels que définis par le fabricant* ».

Le laboratoire adresse systématiquement son rapport à l'entreprise titulaire du marché public. Toutefois, ces rapports d'autocontrôles ne sont pas transmis obligatoirement à FranceAgriMer mais sont simplement tenus à sa disposition. Le CCAP précise en effet que : « *le pouvoir adjudicateur peut à tout moment exiger la production des rapports d'analyse auprès de l'entreprise titulaire* ».

Deuxièmement, FranceAgriMer peut également être à la source de contrôles.

D'une part, FranceAgriMer a la faculté de réaliser des contrôles sur le site du fabricant, y compris lorsqu'il produit pour le compte de l'attributaire du marché public. L'opérateur dispose d'une équipe d'enquêteurs chargés de visiter les sites de production et de vérifier la correspondance de la mise en œuvre des ingrédients concourant à l'élaboration des produits livrés aux associations à ce qui est prévu dans le cahier des charges. Cette équipe contrôle également que le système qualité de l'usine, tel que décrit en réponse à l'appel d'offres, est bien mis en œuvre dans l'usine de fabrication. Chaque année, les contrôles couvrent 60 % des volumes livrés, les producteurs étant choisis en fonction d'une analyse de risques.

D'autre part, l'opérateur de l'État procède également à des prélèvements de produits finis livrés aux organisations partenaires conformément à un plan de contrôle résultant d'une analyse de risques établi par lui-même. Les prélèvements concernent 100 % des lots et permettent de s'assurer que les produits fournis correspondent aux spécifications présentées au moment de l'appel d'offres.

Les prélèvements peuvent être transmis à un laboratoire de son choix qui peut contrôler la stabilité, la qualité sanitaire ou la composition du

produit. Pour l'année 2018/2019, ces analyses ont été confiées, par le biais d'un marché public, à un laboratoire compétent (en l'espèce le laboratoire Mérieux NutriSciences).

Troisièmement, les associations participent également aux contrôles effectués sur les produits.

La convention signée entre FranceAgriMer et les organismes partenaires mentionne avant tout des contrôles portant sur le respect des produits aux dispositions du marché, à savoir la correspondance entre l'étiquette et le produit, la présence des bons numéros de lots de référence FEAD, les dates limites de consommation, par exemple. Ces données sont vérifiées par le biais de contrôles documentaires, d'identité et de tests visuels.

La convention ajoute en outre un contrôle de l'aspect des emballages, une vérification de la conformité des étiquettes des produits ou encore un test de la température des produits surgelés.

Les associations doivent également procéder à des tests gustatifs réguliers sur tous les produits élaborés faisant l'objet d'un rapport transmis à FranceAgriMer.

En cas de non-conformité, l'entrepôt concerné émet une réserve auprès de l'organisme partenaire tête de réseau, et conserve des échantillons qui seront contre-expertisés par FranceAgriMer.

En cas de soupçon, elles ont la faculté de réaliser des analyses de leur propre chef et de communiquer, sans délai, leurs résultats à FranceAgriMer et, en cas de non-conformité sanitaire, à la préfecture du département concerné.

Toutefois, force est de constater que l'empilement de ces contrôles n'a pas empêché la distribution de steaks hachés non conformes aux obligations réglementaires et au cahier des charges.

Jean-Philippe Viquant, directeur général de la cohésion sociale, affirmait pourtant que « *notre rôle consiste à garantir la qualité de l'achat public, dans le respect du principe de non-discrimination entre bénéficiaires de l'aide alimentaire – de qualité – des denrées fournies* ». Force est de constater que cela n'a pas été le cas.

Plusieurs « trous dans la raquette » sont à signaler. Ils doivent être corrigés au plus vite pour qu'une telle affaire ne se reproduise plus à l'avenir.

A. DES AUTOCONTRÔLES SUR LA COMPOSITION DES PRODUITS RÉALISÉS PAR LE FABRICANT DONT LA FIABILITÉ EST À RENFORCER

Le premier dysfonctionnement provient des autocontrôles réalisés par le fabricant, notamment ceux portant sur la composition des produits.

L'analyse croisée du cahier des clauses administratives particulières et du cahier des clauses techniques particulières révèle le faible niveau d'exigence requis pour les autocontrôles de composition des produits.

Si des méthodes d'analyses, les fréquences des contrôles, ainsi que les plans d'échantillonnage sont détaillés de manière relativement précise pour les analyses sanitaires, il n'en va pas de même pour les autocontrôles de composition des produits.

C'est ce que confirme Christine Avelin, directrice générale de FranceAgriMer : « *en revanche, pour les autocontrôles de composition, des marges de progrès pour les futurs appels d'offres existent puisqu'il n'y a pas, à l'heure actuelle, d'encadrement prévu sur le type d'analyses requises, ni sur les points à vérifier, ni sur les méthodes à appliquer.*¹ »

Comment dès lors s'étonner que ces autocontrôles puissent être insatisfaisants ?

Comme l'a suggéré la directrice générale de FranceAgriMer, une des priorités doit d'être de préciser le cahier des charges de ces autocontrôles de composition réalisés par le fabricant, notamment en mentionnant les types d'analyses par produits. Compte tenu du contexte de défiance relatif à la composition de certains produits, comme les steaks hachés, des tests ADN devraient être prévus dans certains cas.

Proposition : préciser le contenu des autocontrôles de composition des produits réalisés par les fabricants dans le cahier des charges de FranceAgriMer, en prévoyant, au besoin, des tests ADN des produits

Le rapporteur s'étonne qu'il ne soit pas exigé la présence d'un laboratoire agréé pour les autocontrôles de composition des produits.

Or comment ne pas douter de la fiabilité des analyses des laboratoires non agréés choisis par le fabricant lui-même ?

La fraude à la composition des produits est difficilement décelable et son contrôle nécessite une analyse fiable, incontestable et indépendante de laboratoires agréés au niveau européen.

Proposition : prévoir que les autocontrôles de composition des produits fournis par le fabricant soient réalisés obligatoirement par un laboratoire indépendant agréé

¹ Audition du 3 juillet 2019 devant la commission des affaires économiques.

Si les autocontrôles sont obligatoires, ceux portant sur la composition des produits ne sont pas systématiquement transmis à FranceAgriMer par les laboratoires. Par conséquent, ils sont mobilisés, en pratique, uniquement après le déclenchement de l'alerte et ne permettent pas une vérification plus en amont de la conformité des produits.

C'est pourquoi, en l'espèce, ils n'ont pas été consultés comme le précise Christine Avelin, directrice générale de FranceAgriMer : « pour l'aspect sanitaire, nous exigeons du fournisseur qu'il nous adresse, avant les livraisons, les autocontrôles sanitaires qui ont été réalisés. En revanche, jusqu'à présent, nous n'exigeons pas que les autocontrôles de composition nous soient transmis préalablement : ils devaient cependant être tenus à notre disposition et, effectivement, nous ne les avons pas vérifiés¹. »

À l'instar des autocontrôles sanitaires, une transmission automatique des autocontrôles de composition des produits, pour les produits les plus sensibles, comme les steaks hachés, apparaît nécessaire afin de renforcer la chaîne des contrôles.

Proposition : systématiser la transmission des autocontrôles de composition des produits par le fabricant à FranceAgriMer, comme cela est déjà le cas pour les autocontrôles sanitaires

B. REMETTRE L'ADMINISTRATION AU CŒUR DES CONTRÔLES, EN PRIORISANT LES ANALYSES SUR LES PRODUITS LES PLUS SENSIBLES

Un autre étage de la procédure de contrôles n'a pas été efficace : les contrôles réalisés sous la responsabilité de FranceAgriMer.

Il importe de rappeler que l'État, en tant que fournisseur des denrées aux associations, qui ne jouent que le rôle de distributeurs, se doit d'être garant de la qualité des produits dont il se porte acquéreur au nom de l'Union européenne, c'est-à-dire, en réalité, du contribuable européen. Il ne le peut que par le biais de contrôles réguliers, fiables et impromptus déclenchant, en cas de non-conformité, des sanctions réellement dissuasives.

Or l'État et l'Union européenne s'emploient à multiplier les contrôles administratifs sur les associations davantage que les contrôles sanitaires sur les denrées distribuées.

Comme le rappelait le rapport d'information² de MM. Arnaud Bazin et Éric Bocquet, fait au nom de la commission des finances du Sénat encore récemment, « FranceAgriMer doit pour chaque campagne d'achat de denrées vérifier 22 points de contrôle sur les 22 000 pièces justificatives générées chaque

¹ Audition du 3 juillet 2019 devant la commission des affaires économiques.

² Rapport d'information n° 34 (2018-2019) de MM. Arnaud Bazin et Éric Bocquet, fait au nom de la commission des finances – « Aide alimentaire : un dispositif vital, un financement menacé ? Un modèle associatif fondé sur le bénévolat à préserver ».

année par les livraisons (plus d'une trentaine de produits, livrés en plusieurs fois, à une centaine d'entrepôts), soit un chiffre d'1 million de points à contrôler. »

Un exemple parmi tant d'autres : la commission européenne impose le format A3 et non A4 des affiches avec le drapeau de l'Union européenne devant être exposées dans les centres de distribution, une non-conformité sur ce point pouvant entraîner le non remboursement de la dépense engagée par l'Union européenne.

Ainsi, le rapport conclut que le « niveau d'exigences est difficile à respecter pour un secteur associatif fondé sur le bénévolat souvent insuffisamment outillé pour y répondre et surtout un peu perdu par l'existence de tous ces contrôles, dont les règles frisent parfois l'absurde. »

Comme l'y invitent ses collègues, **le rapporteur appelle urgemment à libérer les associations de très lourds contrôles administratifs pour recentrer les moyens vers davantage de contrôles sanitaires et de contrôles de composition des produits.**

Il a d'ailleurs été confirmé au rapporteur lors de ses auditions que les contrôles effectués par FranceAgriMer envoient un signal aux fabricants des denrées FEAD. Ils exercent, par construction, un réel effet dissuasif sur les tentatives de fraudes ou les négligences au regard des considérations sanitaires.

Il est donc crucial, dès le prochain appel d'offres, d'annoncer un renforcement significatif des contrôles impromptus de FranceAgriMer, tant sur les sites des fabricants que par des prélèvements sur les produits stockés dans les entrepôts des associations caritatives.

<p>Proposition : renforcer la fréquence et la régularité des contrôles impromptus de FranceAgriMer (prélèvements et contrôles sur place) sur les denrées FEAD tout au long de l'année</p>
--

À rebours de ce réflexe de bon sens, le rapporteur a été étonné de constater que plusieurs procédures ont été rationalisées ces dernières années, donnant l'impression aux opérateurs tributaires des marchés publics que les contrôles se relâchaient.

Selon les certains tributaires des marchés publics, FranceAgriMer réalisait par exemple des tests gustatifs sur des échantillons des produits de base lors des appels d'offres. Or la décision a été prise d'y mettre fin.

Si ces tests ne sont pas de nature à détecter une fraude manifeste, dans la mesure où les échantillons envoyés seront, sans doute, tout à fait exemplaires, leur rétablissement serait de nature à renforcer la crédibilité des contrôles *ex ante* et *in situ* des administrations.

En outre, comme pour les produits sensibles, FranceAgriMer pourrait ainsi vérifier lors des contrôles dans les entrepôts que les produits livrés sont, à la dégustation, de même nature que les échantillons dégustés lors de la remise de l'appel d'offres.

Proposition : mettre en place des contrôles gustatifs obligatoires pour tous les produits lors des appels d'offres et contrôler le maintien de la qualité des produits entre les échantillons et les produits effectivement livrés

Le plan de contrôles arrêté par FranceAgriMer pose également certaines questions.

Ce dernier, qui détermine les établissements produisant les denrées FEAD faisant l'objet d'un contrôle au terme d'une analyse de risques, est censé couvrir 60 % des volumes livrés chaque année aux associations.

Comment expliquer pour autant l'absence de l'industriel polonais Biernacki dans le plan de contrôles 2018 au regard de ses antécédents ?

Le rapporteur s'est fait confirmer que l'industriel polonais a rencontré plusieurs problèmes ces dernières années.

Il y a 5 ans, la DGCCRF avait réalisé des analyses sur des produits fabriqués par Biernacki prélevés lors d'un contrôle. Ces dernières avaient montré des non-conformités, mais cette fois non généralisées. Une notification « *Food Fraud* » avait été adressée aux autorités polonaises qui avaient assuré avoir pris les mesures nécessaires.

Les Restos du Cœur avaient signalé en 2015 que des lots de steaks hachés, produits par Biernacki, présentaient des non-conformités sanitaires ayant provoqué des cas d'intoxications dans plusieurs départements français. Les lots restants avaient été détruits, à hauteur de plusieurs centaines de tonnes.

La presse s'est également faite le relai de rappels de produits de l'industriel Biernacki en 2019 pour cause de problèmes sanitaires, sans toutefois que ces éléments aient été confirmés au rapporteur.

Compte tenu de la multiplication de ces alertes pesant sur un même industriel, il est anormal que l'attribution du marché public ait bénéficié, *in fine*, à Biernacki. Il est d'autant plus anormal que cet industriel n'ait pas fait l'objet de contrôles renforcés.

Malgré la multiplication de ces alertes, le rapporteur s'étonne surtout que Biernacki n'ait pas fait l'objet de contrôle sur place par les équipes de FranceAgriMer depuis 2013 alors qu'il a été un producteur régulier pour des marchés publics sur les steaks hachés (en 2013, 2014, 2017 et 2018).

Lors de ses auditions, les sociétés concernées par le marché public ont affirmé au rapporteur n'avoir pas été informées d'un quelconque contrôle sur place de FranceAgriMer depuis qu'ils travaillent avec l'industriel, à savoir plusieurs années, ce qu'a finalement confirmé FranceAgriMer.

La succession de ces anomalies sur un seul producteur qui a déjà posé des problèmes dans le passé laisse présager d'autres situations où les contrôles ne seraient pas suffisants.

Le plan de contrôles actuel est incontestablement défaillant.

Pour FranceAgriMer, la redéfinition d'un plan de contrôles orienté vers les produits les plus risqués est une priorité absolue.

Les produits les plus sensibles sont les plus exposés et, quelle que soit l'appréciation de FranceAgriMer, il est indéniable que les steaks hachés en font partie au regard de la facilité à en modifier la composition.

Pour les fabricants de ces produits, les visites sur place pourraient être rendues systématiques chaque année.

Proposition : renforcer l'efficacité des plans de contrôles en les priorisant sur les produits les plus sensibles (dont les steaks hachés et les produits carnés ou les poissons), notamment en rendant systématiques des visites sur place chez les fabricants de ces produits sensibles

Enfin, le rapporteur s'interroge sur le recours aux contrôles sur pièces de FranceAgriMer lors de la crise que les associations caritatives ont vécue.

Certes, la DGCS comme FranceAgriMer ont alerté les services déconcentrés compétents. Cette pratique doit être préservée car elle permet de créer un lien direct entre la réalité du terrain et l'administration centrale.

Toutefois, comment expliquer le retard inouï des contrôles réalisés par FranceAgriMer sur des lots qui ont fait l'objet d'une alerte ?

Les analyses menées par les associations ont décelé dès la fin du mois de mars les anomalies, ce qui a permis d'arrêter la distribution des lots à compter de début avril.

FranceAgriMer, qui a pourtant contracté spécifiquement avec le laboratoire Mérieux NutriSciences pour la réalisation de composition des produits sur les denrées FEAD, a reçu les résultats des analyses plus de trois mois après les associations et une fois que les résultats de la DGCCRF étaient connus.

Selon les informations recueillies par le rapporteur, les bons de commandes relatifs aux analyses des steaks hachés n'ont été formalisés que fin mai, d'où des résultats transmis par le laboratoire fin juin.

Cette absence de réactivité va bien au-delà de la négligence : c'est une faute qui n'est pas comprise par les associations, les plus démunis et les observateurs.

Dans le cadre de la mise en place d'une procédure de crise, ces contrôles de FranceAgriMer pourraient être systématisés en cas d'alerte des associations¹. Dès la première alerte, FranceAgriMer aurait pu lancer des contrôles « flash » sur des échantillons afin de lever le voile sur cette affaire. Les tests des laboratoires prennent en général entre 2 et 3 semaines. Cela aurait permis aux associations d'interrompre plus rapidement la livraison de manière coordonnée sur la base d'une expertise reconnue.

Les facultés de contrôles de FranceAgriMer doivent être à l'avenir davantage mobilisées en cas d'alerte effectuée par une association.

Proposition : mobiliser plus rapidement les facultés d'analyses de prélèvements à la main de FranceAgriMer en cas d'alerte sur des produits émise par des associations

Ces mesures nécessiteront, probablement, d'octroyer plus de moyens afin que FranceAgriMer puisse renforcer ses contrôles.

FranceAgriMer consacre chaque année 3 équivalents temps plein (ETP) à la réalisation et à l'analyse des contrôles en entrepôts et en entreprises. En complément du marché pluriannuel passé avec un laboratoire réalisant des analyses pour son compte, **l'opérateur dépense environ 300 000 euros par an pour contrôler les 85 millions d'euros alloués au titre de l'aide alimentaire, soit 0,3 % du budget total.**

Ces moyens sont clairement insuffisants.

À des fins d'efficience, les contrôles pourraient être renforcés sur les produits les plus sensibles, dont font manifestement partie les steaks hachés.

Toutefois, le rapporteur appelle à la vigilance. Il ne faudrait pas, en effet, que ce que l'on gagne d'un côté en ciblant des contrôles sur les produits les plus sensibles et en les mobilisant plus rapidement en cas de crise soit perdu en matière de régularité des contrôles imprévisibles. **Les deux types de contrôles sont nécessaires pour garantir la fiabilité du dispositif.**

Proposition : s'assurer que les moyens accordés par FranceAgriMer aux contrôles sur les denrées FEAD soient accrus lors du prochain appel d'offres

¹ Cf partie III. de ce rapport

Enfin, les conclusions que l'on peut tirer des dysfonctionnements ayant abouti à l'apparition de l'affaire des steaks hachés laissent entendre qu'un travail important est à mener pour revoir l'ensemble de la procédure de passation des marchés publics et des contrôles sur les denrées acquises par le biais du FEAD.

Si rien n'est fait, il n'est pas garanti qu'une crise, sans doute plus grave, n'apparaisse pas à moyen terme. D'autres produits pourraient être concernés par des problèmes de qualité voire des problèmes sanitaires.

Ce travail de fond doit permettre en outre d'avoir les idées claires d'une part, sur la qualité des produits, sur leur traçabilité (en identifiant les pays d'origine de matières premières), sur les mécanismes financiers entre les attributaires des marchés publics, les intermédiaires et leurs fournisseurs et, d'autre part, sur l'efficacité des contrôles à mener, dans l'objectif de recentrer ces derniers sur les contrôles sanitaires et de libérer les associations du carcan des contrôles administratifs.

Au regard de la nature de la crise induite, qui aurait pu être plus grave, le Gouvernement a la responsabilité de rendre des comptes au Parlement sur la manière dont il pilote le fonds FEAD.

Un rapport des corps d'inspection compétents pourrait, utilement, éclairer le Parlement sur ces éléments en étudiant l'ensemble des denrées visées par des lots lors du dernier appel d'offres FEAD.

Proposition : demander au Gouvernement la remise d'un rapport au Parlement dans un délai de six mois sur la gestion du FEAD en France évaluant la qualité et la traçabilité des denrées, mesurant le degré de transparence de la passation des marchés publics et garantissant l'efficacité des contrôles en analysant l'ensemble des lots soumis à appels d'offres pour une année donnée

C. RENFORCER LA LUTTE CONTRE LA FRAUDE ALIMENTAIRE AU NIVEAU EUROPÉEN

À l'échelle européenne, la surveillance de la sécurité alimentaire relève de l'Autorité européenne de sécurité des aliments (EFSA), créée en 2002 à la suite d'une série de crises alimentaires. Son rôle est essentiellement scientifique : il consiste à recueillir des données et connaissances sur les aliments, fournir des avis en matière de sécurité alimentaire, diffuser ces résultats auprès du public. Il assure également un rôle de coordination des États membres en matière d'information sur la sécurité alimentaire.

Le contrôle effectif des aliments mis sur le marché relève exclusivement des États membres.

À défaut d'institution européenne, une simple coopération des États membres a été mise en place par le biais d'un système d'alerte rapide pour les denrées alimentaires et aliments pour animaux (*Rapid Alert System for*

Food and Feed – RASFF). Créé en 1979, il s'agit d'un système de notification en temps réel entre les États membres.

Un tel dispositif apparaît aujourd'hui insuffisant face à la multiplication des crises.

À la suite de l'affaire de « la viande de cheval », la Commission européenne a mis en place un réseau européen de lutte contre la fraude alimentaire (le réseau « *Food Fraud* »). L'objectif de ce dispositif est de renforcer les échanges d'information entre les différentes autorités européennes au sujet des fraudes alimentaires qui impliquent, de plus en plus, différents intermédiaires dans plusieurs pays de l'Union Européenne.

La France a par exemple notifié aux autorités polonaises la constatation de non-conformités sur les livraisons de steaks hachés dans le cadre du FEAD via le réseau « *Food Fraud* », ce qui a déclenché une enquête des autorités polonaises sur l'industriel concerné.

Toutefois, il apparaît nécessaire d'aller plus loin en harmonisant les pratiques d'enquêtes et en créant une brigade d'enquêtes sanitaires et de lutte contre les fraudes alimentaires, seule à même d'intervenir partout dans l'Union européenne pour lutter contre ces fraudes.

L'émergence d'une DGCRRF européenne est une priorité pour renforcer la sécurité alimentaire du continent.

Proposition : relancer la négociation européenne pour obtenir la création d'une brigade d'enquête européenne sur la sécurité sanitaire et à la qualité des produits alimentaires européens

III. NE PAS LAISSER LES ASSOCIATIONS SEULES : PRÉVOIR UNE PROCÉDURE D'ALERTE PILOTÉE PAR LES ADMINISTRATIONS EN CAS DE CRISE

Sans le professionnalisme et les réflexes remarquables des associations caritatives, les conséquences de cette affaire aurait pu être plus graves.

Pour autant, les quatre représentants des associations habilitées à distribuer les denrées FEAD ont regretté, lors de leur audition du 3 juillet, le **désengagement de l'État dans la gestion de la crise.**

Comme l'a rappelé Jacques Bailet, président de la Fédération française des banques alimentaires, « *les associations ont été à la manœuvre et un peu seules. Nous avons, collectivement, été à l'origine de l'alerte. Avec la Croix-Rouge, nous avons pris l'initiative, sur nos fonds propres, de faire réaliser des analyses. Nous avons ensuite alerté l'administration centrale qui nous a répondu : "Ni la direction générale de la cohésion sociale (DGCS) ni FranceAgriMer ne possèdent de compétences en matière sanitaire, aussi nous ne pouvons*

donner aucune consigne concernant la distribution." *En résumé : "Débrouillez-vous !" Nous avons arrêté la distribution proprio motu, sans directive claire de nos tutelles.¹ »*

Ce hiatus provient d'une appréciation somme toute originale de l'autorité de gestion du FEAD, la DGCS, qui estime qu'« *une fois réceptionnée, les associations sont propriétaires de la marchandise. La décision d'interruption relève donc de leur responsabilité.² »*

Ces propos ont été confirmés par le directeur général de la cohésion sociale, M. Jean-Philippe Viquant, : « *Je m'inscris en faux contre l'affirmation selon laquelle les associations n'auraient pas une capacité de réaction et d'action plus rapide que celle des pouvoirs publics afin d'améliorer la prévention des risques pesant sur le consommateur.³ »*

Le rapporteur trouve ces propos effarants.

Sans nier l'importance du rôle des associations dans la réalisation des contrôles de qualité des produits par leurs tests visuels ou leurs tests gustatifs, il convient de rappeler que, contrairement à des distributeurs alimentaires, les associations ne sont nullement engagées contractuellement avec les attributaires du marché public. Ce sont avant tout des distributeurs chargés d'une mission de service public par l'État. Dès lors, l'État ne peut se désintéresser de leur sort une fois que les colis leur ont été livrés. **Les denrées alimentaires ont été acquises, *in fine*, par des deniers publics et l'État est garant de la bonne utilisation de ces derniers.**

Les associations n'ont en outre pas les moyens de diligenter des analyses sanitaires sur chacun des produits et ne peuvent être tenues pour responsables d'une faille des politiques de contrôle qui, elles, relèvent sans nul doute de la responsabilité des administrations compétentes.

En outre, comment peut-on imaginer qu'en cas de soupçon de crise sanitaire une association prenne la décision d'interrompre la distribution d'un produit et pas une autre ?

Loin d'être un simple débat procédural, cette question a des conséquences concrètes dans la gestion de la crise. **L'absence de prise de position des administrations compétentes a induit, sans doute, une période de flou pendant laquelle les associations étaient en attente d'une instruction, ce qui explique le délai entre les premiers résultats des analyses constatant des anomalies de composition de produits et les décisions d'arrêt de la distribution des steaks hachés.**

Pour Anne Bideau, directrice des activités bénévoles et de l'engagement de la Croix-Rouge française, les premières victimes de cette attente sont les bénévoles et les bénéficiaires : « *Nous avons été assez seuls, ce*

¹ Audition du 3 juillet 2019 devant la commission des affaires économiques.

² Contribution écrite transmise par la DGCS.

³ Audition du 3 juillet 2019 devant la commission des affaires économiques.

qui a créé beaucoup de confusion parmi les bénévoles. Ce laps de temps regrettable a mis à mal notre relation de confiance avec les personnes que nous accompagnons au quotidien. Il faudra les rassurer. »

Il est, aux yeux du rapporteur, absolument nécessaire de remédier à ce désengagement, qu'il soit volontaire ou non, et de rappeler aux administrations compétentes leur responsabilité dans la distribution des denrées FEAD.

Plus spécifiquement, un **mécanisme d'alerte** pourrait être mis en place, **sous la responsabilité de l'administration compétente, la DGCS, pour coordonner la gestion des alertes transmises par les associations.**

En cas de soupçon de crise sanitaire ou de fraude manifeste sur la composition des produits, les associations caritatives pourraient alerter les administrations assurant la gestion du FEAD et la passation des marchés publics qui relèvent du même fonds, lesquelles, immédiatement, seraient en mesure de lancer des analyses complémentaires.

Elles pourraient, en outre, accélérer les saisines des administrations compétentes en cas d'anomalie grave, en matière sanitaire *via* la MUS de la DGAL ou, si l'anomalie relève de la composition des produits *via* le SNE de la DGCCRF.

La DGCS et FranceAgriMer pourraient ainsi piloter une interruption coordonnée de la livraison des produits sur l'ensemble du territoire, en fonction d'une analyse de risques.

Les associations doivent, bien entendu, garder la faculté d'interrompre de leur propre chef la distribution d'un produit qu'elles estimeraient présenter un risque sanitaire pour les bénéficiaires. Toutefois, l'administration doit prendre sa part de responsabilité en acceptant d'ordonner l'arrêt de la distribution si elle a des doutes sur la qualité sanitaire des produits.

<p>Proposition : Mettre en place une procédure pilotée par la DGCS en cas de problème sanitaire ou de fraude pour le retrait d'un lot afin de ne pas laisser seules les associations en cas de crise</p>

IV. DÉBLOQUER URGEMMENT DES FONDS POUR COUVRIR LES FRAIS INDUITS PAR LA CRISE, AUJOURD'HUI ENTIÈREMENT FINANCÉS PAR LES ASSOCIATIONS

L'interruption de la distribution de steaks hachés depuis le mois d'avril confronte les associations à des difficultés à assurer l'équilibre nutritionnel de la nourriture distribuée aux plus démunis.

Pour résoudre le problème, les Restos du Cœur ont acheté des steaks hachés de remplacement, ayant un prix mécaniquement supérieur à ceux du marché FEAD, pour 735 000 euros entre fin avril et fin juin.

Les associations caritatives sont également confrontées, depuis l'interruption de la distribution des produits, à des problèmes de stockage. Depuis le mois d'avril, elles doivent conserver, dans leurs chambres froides, des centaines de stocks de produits destinés à être repris par le fabricant ou détruits.

Cela induit des difficultés logistiques qui se traduisent, mécaniquement, par un surcoût lié aux frais de stockage.

L'encombrement des congélateurs dans les unités d'aide alimentaire limite, au reste, la capacité d'approvisionnement des associations, notamment pour d'autres denrées surgelées.

Aux Restos du Cœur par exemple, près de 230 tonnes de steaks hachés surgelés étaient stockées début juillet, à leurs frais.

Pour l'ensemble des associations, **le surcoût est estimé à plus de 100 000 euros entre le mois d'avril et le mois de juillet.**

Ce chiffrage ne prend pas en compte, en outre, les frais de gestion couverts par les associations liés à ces stockages supplémentaires. Ces frais pourraient sans doute tripler la somme uniquement induite par les stockages, le total se chiffrant alors à 300 000 euros.

À ces surcoûts directs s'ajoutent des coûts inéluctables de stockage qui vont être constatés dans un avenir proche. Comme le prévoit le cahier des clauses administratives particulières de FranceAgriMer, *« les produits non conformes déjà livrés sont remplacés par l'entreprise titulaire. En outre, les produits encore en stock dans les locaux des organisations partenaires sont repris et échangés par l'entreprise titulaire »*.

Les associations vont donc voir leurs stocks de steaks hachés maintenus à leur niveau actuel et vont recevoir, à compter de juillet 2019, les lots des appels d'offres FEAD couvrant les années 2019/2020, entraînant une augmentation considérable des stocks.

Ces coûts de stockage supplémentaires liés à la re-livraison en période décalée sont estimés à 140 000 euros rien que pour les banques alimentaires.

En additionnant l'ensemble de ces surcoûts, la crise pourrait avoir coûté financièrement environ un million d'euros aux associations.

Certes, la société Voldis est tenue, aux termes du cahier des clauses administratives particulières, de couvrir les « *frais supplémentaires inhérents à la non-conformité des produits supportés* » par les organismes partenaires. Toutefois, ce paiement ne devrait pas intervenir rapidement.

Dans ces conditions, le rapporteur estime que ce n'est pas aux associations de se mettre en danger pour une responsabilité qu'elles ne portent pas.

L'État pourrait par conséquent *urgemment débloquer des fonds pour compenser les associations des avances consenties dans la gestion de cette crise.*

À défaut d'une mobilisation des fonds européens du FEAD, il apparaît indispensable de mobiliser une partie du programme 304 - *Inclusion sociale et protection* de la mission *Solidarité, Insertion et égalité des chances* du budget de l'État, notamment en dégelant au besoin une partie de la réserve de précaution.

<p>Proposition : octroyer des fonds d'urgence pour couvrir les dépenses engagées par les associations en raison des problèmes constatés dans la composition des steaks hachés qui devaient leur être livrés</p>
--

LISTE DES PROPOSITIONS

AXE 1 - Des appels d'offres à muscler pour offrir une meilleure qualité et assurer une véritable traçabilité des denrées alimentaires

1. Mettre en place un critère de traçabilité sur les matières premières utilisées pour produire les denrées FEAD dans les appels d'offres.
2. Imposer, dans la mesure du possible, des critères de qualité sur les produits dans les appels d'offres.
3. Expérimenter la séparation des appels d'offres sur la production des denrées et la logistique de celles-ci sur certains lots.
4. Exiger plus systématiquement le respect par les attributaires des marchés publics de critères de responsabilité sociale et environnementale, de certification de qualité, de normes reconnues au niveau international.
5. Préciser les appels d'offres pour mieux prendre en compte des critères environnementaux.
6. Favoriser la conclusion de contrats pluriannuels avec les associations.

AXE 2 - Moins de contrôles administratifs pesant sur les associations, plus de contrôles sur les produits

7. Préciser le contenu des autocontrôles de composition des produits réalisés par les fabricants dans le cahier des charges de FranceAgriMer, en prévoyant, au besoin, des tests ADN des produits.
8. Prévoir que les autocontrôles de composition des produits fournis par le fabricant soient réalisés obligatoirement par un laboratoire indépendant agréé.
9. Systématiser la transmission des autocontrôles de composition des produits par le fabricant à FranceAgriMer, comme cela est déjà le cas pour les autocontrôles sanitaires.
10. Renforcer la fréquence et la régularité des contrôles impromptus de FranceAgriMer (prélèvements et contrôles sur place) sur les denrées FEAD tout au long de l'année.
11. Mettre en place des contrôles gustatifs obligatoires pour tous les produits lors des appels d'offres et contrôler le maintien de la qualité des produits entre les échantillons et les produits effectivement livrés.
12. Renforcer l'efficacité des plans de contrôles en les priorisant sur les produits les plus sensibles (dont les steaks hachés et les produits carnés ou les poissons), notamment en rendant systématiques des visites sur place chez les fabricants de ces produits sensibles.

13. Mobiliser plus rapidement les facultés d'analyses de prélèvements à la main de FranceAgriMer en cas d'alerte sur des produits émise par des associations.
14. S'assurer que les moyens accordés par FranceAgriMer aux contrôles sur les denrées FEAD soient accrus lors du prochain appel d'offres.
15. Demander au Gouvernement la remise d'un rapport au Parlement dans un délai de six mois sur la gestion du FEAD en France évaluant la qualité et la traçabilité des denrées, mesurant le degré de transparence dans la passation des marchés publics et garantissant l'efficacité des contrôles en analysant l'ensemble des lots soumis à appels d'offres pour une année donnée.
16. Relancer la négociation européenne pour obtenir la création d'une brigade d'enquête européenne sur la sécurité sanitaire et à la qualité des produits alimentaires européens.

AXE 3 - Ne pas laisser les associations seules : prévoir une procédure d'alerte pilotée par les administrations en cas de crise

17. Mettre en place une procédure pilotée par la DGCS en cas de problème sanitaire ou de fraude pour le retrait d'un lot afin de ne pas laisser seules les associations en cas de crise.

AXE 4 - Débloquer urgemment des fonds pour couvrir les frais induits par la crise, aujourd'hui entièrement financés par les associations

18. Octroyer des fonds d'urgence pour couvrir les dépenses engagées par les associations en raison des problèmes constatés dans la composition des steaks hachés qui devaient leur être livrés.

TRAVAUX EN COMMISSION

I. TABLE RONDE AVEC LES ASSOCIATIONS CARITATIVES VICTIMES DE LA FRAUDE - MERCREDI 3 JUILLET 2019

Mme Sophie Primas, présidente. - Le 7 juin dernier, nous apprenions que des steaks hachés présentant de graves problèmes de qualité avaient été livrés dans le cadre d'un marché public financé par le Fonds européen d'aide aux plus démunis (FEAD) aux quatre associations caritatives chargées de la distribution de ces produits.

Si l'enquête menée par la Direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (DGCCRF) a pu « écarter tout risque sanitaire concernant ces steaks hachés », elle a constaté une très mauvaise qualité de ces produits, notamment un excès de gras, une mauvaise qualité des tissus et des défauts dans la composition du produit.

Victimes de cette livraison, les associations caritatives ont signalé les anomalies et interrompu la distribution de ces denrées. Leur vigilance et leur réactivité doivent être saluées.

L'enquête aurait en outre révélé que les steaks hachés concernés, acquis par FranceAgriMer dans le cadre d'un marché public avec une société française, ont été fabriqués, après externalisations successives, par un industriel polonais.

Outre le caractère immoral de cette affaire, notamment en ce qu'elle concerne les citoyens les plus démunis, elle fait apparaître, une nouvelle fois, un problème de conformité des importations alimentaires aux normes minimales requises en France. C'est pourquoi j'ai répondu favorablement à la demande de M. Fabien Gay et du groupe CRCE de faire toute la lumière sur cette affaire.

Notre rôle n'est pas d'empiéter sur la mission de la justice. Je rappelle qu'une enquête de la DGCCRF est en cours. Elle pourrait conclure, selon les éléments transmis à ce stade, à des soupçons pour tromperie en bande organisée, délit pénal susceptible d'être puni de sept ans d'emprisonnement et de 750 000 euros d'amende aux termes de l'article L. 454-3 du code de la consommation.

Notre mission n'est pas de faire de notre assemblée un tribunal mais bien d'avoir une vision exhaustive des faits, d'analyser et de valoriser ce qui a fonctionné dans le mécanisme d'alerte et, bien sûr, de repérer les principaux dysfonctionnements dans le but de proposer des correctifs. Notre objectif commun doit être d'éviter que ces faits se reproduisent à l'avenir.

Dans cette optique, nous recevons aujourd'hui les associations victimes de cette fraude puis, dans un second temps, les administrations

concernées. Je remercie les quatre organismes habilités à distribuer des denrées du FEAD d'avoir accepté notre invitation. Nous entendrons M. Jacques Bailet, président du réseau des Banques alimentaires, M. Olivier Grinon, membre du bureau national du Secours populaire français, M. Patrice Blanc, président des Restos du Cœur, et Mme Anne Bideau, directrice des activités bénévoles et de l'engagement de la Croix-Rouge française.

Après nous avoir rappelé les faits dont vous avez été, entre autres, les victimes, pourriez-vous nous faire part des difficultés auxquelles vous avez été confrontés en raison de la qualité des denrées alimentaires livrées ? Plus généralement, quels sont les points forts et les dysfonctionnements que vous constatez en pratique dans la distribution des denrées du FEAD et quelles pistes suggérez-vous de suivre pour améliorer les procédures ?

M. Jacques Bailet, président du réseau des Banques alimentaires. - Le FEAD est très important pour les Banques alimentaires car il représente 25 % de nos approvisionnements et apporte de la diversité nutritionnelle. Comme nous n'achetons aucune denrée, nous trouvons grâce au FEAD des denrées que nous ne trouvons pas ailleurs telles que des protéines animales. Les personnes qui subissent la précarité alimentaire mangent de façon déséquilibrée. Nous distribuons seulement 8 % de protéines animales et le FEAD nous aide à atteindre notre cible de 12 %.

Cet événement grave a concerné, pour les Banques alimentaires, 480 tonnes de viande, soit 9 millions de steaks.

Les associations ont été à la manœuvre et un peu seules. Nous avons, collectivement, été à l'origine de l'alerte. Avec la Croix-Rouge, nous avons pris l'initiative, sur nos fonds propres, de faire réaliser des analyses. Nous avons ensuite alerté l'administration centrale qui nous a répondu : « Ni la Direction générale de la cohésion sociale (DGCS) ni FranceAgriMer ne possèdent de compétences en matière sanitaire, aussi nous ne pouvons donner aucune consigne concernant la distribution. » En résumé : « Débrouillez-vous ! » Nous avons arrêté la distribution *proprio motu*, sans directive claire de nos tutelles.

Nous sommes seuls vis-à-vis du fournisseur. Quelque 340 tonnes sont stockées en chambre froide, ce qui a un coût. Une fois encore, on nous dit de gérer directement les relations avec le fournisseur et de lui transmettre les factures dont nous souhaitons le remboursement. Ce n'est pas normal.

Depuis plusieurs années - notre rapport d'exécution du FEAD de 2017 le montre très clairement -, les Banques alimentaires alertent leurs tutelles sur le fait qu'elles ont toujours affaire aux mêmes *traders*, que l'on ne voit pas apparaître de processus clair de certification, d'assurance qualité, de politique de responsabilité sociale des entreprises (RSE) ni de traçabilité. Nous les avons alertées cinq fois. La réponse est : « Circulez, il n'y a rien à

voir ». Si ! *In fine*, ce sont les gens en grande précarité qui sont victimes. Mes propos sont teintés d'indignation car la situation était prévisible.

M. Olivier Grinon, membre du bureau national du Secours populaire français. - Merci de nous donner la parole. Cet échange est important.

Quelques éléments de contexte : le Secours populaire, créé en 1945, rassemble plus de 80 000 bénévoles qui agissent dans l'esprit des droits de l'Homme. Nous sommes une association généraliste qui assure plusieurs types de soutien : aide alimentaire et matérielle, accès aux droits, à la santé, au logement, aux vacances et aux pratiques culturelles et sportives. Nous accueillons plus de trois millions de personnes en France. Ce chiffre est le reflet de notre action mais c'est surtout le reflet d'une aggravation constante de la pauvreté dans notre pays et ce, depuis plusieurs décennies. Notre association, décentralisée, compte 96 fédérations et plus de 660 comités locaux. Nous sommes un mouvement d'éducation populaire ; notre approche est pensée comme un projet d'émancipation qui redonne confiance en soi et goût d'agir. Nous refusons toute forme d'assistanat. C'est l'une des conditions de la réussite d'une relation constructive avec les personnes que nous aidons. Nous sommes une association de collectage, indépendante, qui favorise le développement des solidarités.

En matière alimentaire, nous avons aidé plus d'1,8 million de personnes en 2018, en augmentation de près de 52 % depuis 2008. Nous distribuons 62 500 tonnes de produits alimentaires. Le FEAD représente 35 % de nos approvisionnements. Le reste provient de l'industrie agroalimentaire, des enseignes de distribution, du monde agricole et des collectes. La distribution s'effectue en libre-service. Nous essayons de faire très attention à l'équilibre nutritionnel, qui est une préoccupation constante car les personnes aidées sont souvent malnutries.

L'aide alimentaire s'inscrit dans un projet plus global. C'est la porte d'entrée vers d'autres domaines comme les vacances et l'accès aux droits. À ce titre, le FEAD est irremplaçable. Il faut le préserver à tout prix. Or il est gravement menacé dans les années qui viennent. Nous en sommes très préoccupés et souhaitons que toutes les mesures utiles soient prises pour préserver une aide alimentaire de qualité et que ce type de fraude ne se reproduise pas.

M. Patrice Blanc, président des Restos du Cœur. - Je m'associe totalement aux remarques des représentants des autres associations. Plus de cinq millions de personnes, en France, sont susceptibles d'avoir accès à l'aide alimentaire. C'est une population extrêmement importante et très sensible, ce qui rend d'autant plus scandaleux ce qui vient de se passer.

Le FEAD représente 25 % des produits alimentaires distribués par les Restos du Cœur. C'est un outil indispensable à l'équilibre nutritionnel qui apporte des garanties dans l'approvisionnement des denrées pour les

associations que nous sommes car la récupération du gaspillage alimentaire, qui est une autre source importante pour nous, est plus aléatoire.

Nous avons réagi de façon coordonnée avec les autres associations dès que nous avons constaté le phénomène. Aux Restos du Cœur, 230 tonnes de steaks hachés sont stockées à ce stade dans nos frigos, à nos frais. Nous ne savons pas encore combien de temps nous allons devoir les garder. Nous avons déposé plainte. Le fournisseur demandera des contre-expertises. Le processus risque donc d'être long. Nous avons en outre dû acheter 300 000 euros de steaks de remplacement.

Le point fort du FEAD est la gamme de produits proposés. Certaines critiques soulignent que le FEAD offre une gamme plus vaste en France que dans d'autres pays, mais l'équilibre nutritionnel nécessite une diversité de produits.

Vous m'avez interrogé sur les améliorations possibles. Il faut être bien plus précis dans les termes des appels d'offres et prévoir des clauses de qualité et des actions possibles en cas de défaut de celle-ci. Nous sommes manifestement face à un cas de fraude puisque les premiers lots étaient de qualité tout à fait correcte, comme pour endormir la vigilance. Il nous paraît important de passer des marchés pluriannuels pour pouvoir assurer un suivi et réagir de manière plus importante.

Il est scandaleux de faire à nouveau appel au même fournisseur. Je comprends que ce soit le cas de la société française Voldis, mais il est probable qu'elle traitera avec le même sous-traitant polonais, qui est déjà connu pour une affaire sanitaire de steaks à la salmonelle survenue il y a quelques années. On marche sur la tête.

Mme Anne Bideau, directrice des activités bénévoles et de l'engagement de la Croix-Rouge française. - J'abonde dans le sens de mes confrères.

La Croix-Rouge française est un acteur associatif de l'économie sociale et solidaire avec plus de 600 établissements du secteur sanitaire, social et médico-social. S'y ajoutent les activités menées par 60 000 bénévoles, dans les domaines de l'urgence, du secourisme, de l'éducation populaire et de l'action sociale, soit une quarantaine d'activités différentes parmi lesquelles l'aide alimentaire.

Nous gérons un plus petit volume de denrées que nos collègues. Nous avons la spécificité de recevoir directement au niveau national les denrées issues du FEAD pour sept départements, alors que dans tous les autres départements de métropole, nous les recevons *via* la Banque alimentaire avec qui nous avons une excellente collaboration.

Je ne peux que me joindre au sentiment de solitude exprimé par M. Bailet. Nous avons été assez seuls, ce qui a créé beaucoup de confusion parmi les bénévoles. Ce laps de temps regrettable a mis à mal notre relation

de confiance avec les personnes que nous accompagnons au quotidien. Il faudra les rassurer. L'image de l'aide alimentaire a été écornée - l'aide européenne en particulier -, alors même que nous discutons des prochains budgets de l'Union européenne. Cette affaire a provoqué des difficultés internes, financières ou logistiques. Nous sommes en cours de dépôt de plainte.

Le FEAD nous apporte une diversité de produits, ce qui est très important pour assurer l'équilibre nutritionnel, même si je regrette que la gamme ait diminué ces dernières années afin, probablement, de réduire la charge de travail de FranceAgriMer. Le FEAD apporte aussi de la prévisibilité. Avec les dons des grandes surfaces, la ramasse ou les collectes, on ne sait pas ce qu'on va recevoir, alors qu'avec le FEAD le calendrier est connu à l'avance, sur un an. Il apporte 20 % de nos ressources qui sont complétées par des dons, des achats et ce que l'on ramasse, c'est-à-dire le produit de la lutte contre le gaspillage.

En revanche nous rencontrons des difficultés dans l'exécution du dispositif. Le dialogue est correct mais pourrait être approfondi. Nous qui sommes des experts pourrions être entendus quant à la façon dont les achats sont effectués.

Pour lutter contre les fraudes, il faut prévoir des clauses plus précises et donner plus de place aux critères de qualité. Sur beaucoup de produits, seul le critère de prix est pris en compte. Il faudrait mener plus de contrôles dès réception des livraisons ainsi que des tests gustatifs sur l'intégralité des produits, même non transformés.

M. Fabien Gay, rapporteur. - Je remercie la présidente d'avoir accepté cette série d'auditions.

Nous sommes parlementaires mais aussi élus locaux et nous connaissons votre travail sur le terrain et le saluons. Nous menons cette série d'auditions, non pour nous dresser en tribunal parlementaire, mais pour mieux comprendre et surtout émettre des propositions afin que cela n'arrive plus. Vous êtes, avec les bénéficiaires de l'aide, les principales victimes de cette affaire.

Le lien de confiance devra être recréé. Quels débats avez-vous eus avec les bénéficiaires ? Cette affaire, révoltante, a touché un million de personnes. Quel est le climat au sein des équipes ? Comment gérez-vous la pénurie ? Vous possédez encore les stocks mais ne les distribuez plus.

Pourriez-vous être associés à FranceAgriMer pour rédiger le cahier des charges ?

Comment les contrôles s'effectuent-ils aujourd'hui ? Les jugez-vous trop légers ?

Vous dites que vous vous êtes retrouvés seuls lorsque le problème est survenu. Combien de temps s'est écoulé entre les premières alertes et le

retrait des steaks ? Chaque association s'est-elle débrouillée seule ? Quels *process* préconisez-vous ?

M. Laurent Duplomb. - Il n'y aura pas d'ambiguïté dans mes propos : les associations caritatives françaises sont irréprochables dans cette affaire. En revanche, j'ai publié un rapport il y a quinze jours qui montre que notre agriculture perd des parts de marché pendant que tous les jours, nous ouvrons davantage la porte aux importations. L'exemple dont nous parlons aujourd'hui est ce que nous constaterons de plus en plus dans les années à venir.

Quand on cloue au pilori notre modèle agricole et qu'on lui réclame sans arrêt de monter en gamme, on divise *de facto* les Français entre ceux qui ont les moyens d'avoir une alimentation hyper qualitative et ceux qui ne les ont pas et dont la seule possibilité sera de consommer des produits étrangers.

Il est consacré, tous les ans, seulement 10 millions d'euros - soit une semaine de recettes du loto - au contrôle des produits importés. Contraindre sans arrêt nos agriculteurs avec plus de normes sans se donner les moyens de contrôler que les produits importés, c'est accepter de faire entrer chez nous des produits qui ne correspondent ni à nos standards, ni à nos normes et qui concurrencent les produits français de façon totalement déloyale.

M. Bernard Buis. - Avez-vous ressenti de la défiance vis-à-vis de vos organisations ? Avez-vous constaté le départ de vos bénéficiaires et si tel est le cas, comment les récupérez-vous ? Quels sont les contrôles actuels lors des livraisons ? Comment vérifiez-vous que le cahier des charges établi est bien exécuté ? J'étais gestionnaire dans un collège. Nous avions des cahiers des charges précis, des fiches pour chaque denrée livrée et le magasinier vérifiait que toute la livraison était conforme à ce qui avait été prévu, quitte à refuser des marchandises. Avez-vous assez de personnels pour faire de même ?

Mme Cécile Cukierman. - Il était important de vous entendre car, au-delà de ce scandale, il y a plusieurs urgences. Vous avez tous évoqué le sentiment de solitude que vous avez éprouvé face à cette situation et les difficultés liées au cahier des charges et à ses dérives.

Les bénéficiaires ont-ils exprimé de la défiance ou modifié leur régime alimentaire ? L'objectif du FEAD est d'apporter un équilibre alimentaire aux bénéficiaires. Cette affaire ne va-t-elle pas tout fragiliser ?

Tout cela nous amène à revoir le rapport entre l'agriculture et l'alimentation afin de ne pas exclure davantage à l'avenir. Je suis d'accord avec les propos de Laurent Duplomb : certains bénéficieront de produits de qualité recueillant tous les labels possibles et les autres n'auront que les restes de ce qu'il y a à manger sur la planète.

M. Daniel Gremillet. - Je rends hommage au travail réalisé au quotidien par les associations. L'aide alimentaire dont nous parlons est financée par le contribuable. Elle est complètement distincte des dons alimentaires des entreprises locales aux associations. Nous sommes dans l'Union européenne mais tout le monde n'a pas les mêmes règles de mise sur le marché. Imaginez-vous une déclinaison par État membre des règles européennes ou non ?

L'affaire jette indirectement le discrédit sur l'alimentation française. Il y a une faille. Il faut mettre en place un contrôle de qualité avant même la distribution des lots. Comment mieux sécuriser cette dernière ?

Mme Anne-Marie Bertrand. - Merci aux associations qui s'occupent des plus fragiles. La ministre Agnès Pannier-Runacher a déclaré au micro de RTL qu'il était hors de question que ce type d'attitude se reproduise. Des services, des règles existent. J'en déduis alors qu'il faut vous attribuer plus de moyens. En avez-vous reçus entre-temps ? Quelles procédures ont été mises en place pour que de tels faits ne puissent plus se reproduire ? Comme mes collègues, je plaide pour que nous privilégions l'alimentation française.

M. Jacques Bailet. - Pour notre part, nous ne distribuons pas directement les aliments.

La chronologie est la suivante : le 21 février, nous avons été alertés par la banque de Lannion, dans les Côtes-d'Armor, elle-même alertée par des bénéficiaires ; après avoir procédé à des analyses, nous avons alerté le 19 mars la DGCS, puis communiqué les résultats des analyses le 25 mars et, le 5 avril, nous avons reçu une réponse qui nous informait que la DGCS n'était pas compétente. Quelques jours plus tard, le 9 avril, nous avons pris sur nous d'interrompre la distribution, ce qui n'a pas été une décision facile. Certaines associations n'ont pas compris, d'autres ont cru au contraire qu'il y avait un très grave problème de santé. Il eut été normal que l'administration donne une directive claire et ne laisse pas chacun adopter sa propre politique. Face au fournisseur, nous sommes livrés à nous-mêmes, dans un rapport de force. Alors que nous n'avons pas de lien contractuel avec lui, on nous dit de lui envoyer les factures.

Le FEAD représente 85 millions d'euros annuels pour la France, dont 85 % financés par l'Union européenne et 15 % par l'État français.

Des pistes sont esquissées dans le rapport d'exécution du FEAD de 2017. Elles sont simples : contrôle qualité, assurance qualité, politique de RSE et bilan carbone sont autant de critères qui pourraient être inscrits dans le cahier des charges européen afin de monter en gamme. Le critère du bilan carbone favoriserait les producteurs français.

M. Olivier Grinon. - Les personnes aidées ont une relation de confiance avec nous, tissée au fur et à mesure des distributions. Il a fallu parler, échanger. Cette affaire est d'autant plus dommageable que nous avons constaté une augmentation de la qualité des produits du FEAD au fil

du temps, surtout grâce à leur diversité. Avec la politique agricole commune, nous avons quatre à six produits. Avec le FEAD, nous en avons près d'une trentaine.

Pour revenir au cas d'espèce, nous avons probablement affaire à une fraude manifeste.

Mme Sophie Primas, présidente. - Une suspicion de fraude ! Nous ne sommes pas un tribunal.

M. Olivier Grinon. - Nous sommes des spécialistes de l'aide aux personnes. Le contrôle ne fait pas partie de nos compétences. Nous préférons le laisser aux structures de l'État. Le FEAD implique une gestion administrative très lourde pour les associations qui doivent rendre compte au kilogramme près sur des volumes de plusieurs tonnes, ce qui est très contraignant. Il ne faudrait pas que nous pâtissions d'une charge accrue des contrôles.

M. Patrice Blanc. - Les équipes de nos quatre associations communiquent ensemble au quotidien sur le dossier du FEAD. Dès les premières alertes des personnes accueillies aux Restos du Cœur, nous avons contacté la Croix-Rouge, les Banques alimentaires et le Secours populaire. Les démarches ont été faites de façon très coordonnée.

Tout de suite, nous avons diligenté des premières analyses pour vérifier qu'il n'y avait pas de problème sanitaire. Nous avons été rassurés sur ce point et n'avons pas déclenché une alerte générale qui aurait paniqué bien davantage les personnes accueillies. Nous avons ensuite pu proposer d'autres protéines que la viande et avons acheté en direct d'autres steaks hachés, bien plus chers.

Lorsque les produits arrivent dans nos entrepôts départementaux, ils font l'objet d'un contrôle de conformité par le responsable de l'entrepôt. Comme nous recevons des palettes entières de produits surgelés, le responsable ne vérifie pas chaque lot. Il est donc possible que nous commencions à stocker des produits non conformes. Lors de la distribution dans les différents centres, nous effectuons à nouveau un contrôle. C'est à ce moment-là que nous avons constaté un problème de couleurs anormales.

Nous n'avons pas constaté de défiance nouvelle de la part des personnes accueillies. En revanche, nous avons perçu de l'étonnement et du mécontentement.

Mme Anne Bideau. - Je rejoins les propos de mes collègues. La relation contractuelle avec les fournisseurs est du ressort de l'État. C'est sa responsabilité de mener les contrôles. Nous aimerions qu'ils soient plus rapides, dès la livraison des produits et non quelques mois plus tard. Nous contrôlons, à la réception, la quantité de produits, leur surgélation, la conformité de l'emballage, nous vérifions qu'il correspond à la fiche produit, mais nous n'analysons pas le produit lui-même.

Nous avons cofinancé certaines analyses, donc la chronologie est similaire. En revanche, nos calendriers de livraisons étant un peu décalés par rapport à ceux des autres associations, nous avons reçu les alertes avant la distribution des produits dans les départements gérés au niveau national.

La relation avec les bénéficiaires n'a pas été altérée car nous travaillons sur d'autres sujets. Méfiance et colère se sont exprimées vis-à-vis du système, des injustices de la société et non vis-à-vis de nos associations, où le dialogue et l'accompagnement sont constants.

M. Michel Raison. - À quel moment êtes-vous mis au courant du prix d'achat ? Un prix anormalement bas peut représenter un indice.

Faisons très attention à ne pas mélanger deux thèmes : la montée en qualité, que tout le monde souhaite, et la fraude.

Mme Sophie Primas, présidente. - Quel est le coût du steak pour vous ? Avez-vous constaté une diminution du prix ou une stabilité ? Aujourd'hui, quel est le poids de vos associations dans la distribution alimentaire aux plus démunis ? Existe-t-il une coordination de l'ensemble des associations de ce secteur, petites ou grandes ? Entre la DGCS, la DGCCRF et FranceAgriMer, je perçois un triangle des Bermudes qui empêche de gérer de manière optimale toute crise.

M. Jacques Bailet. - Il y a 4,8 millions de personnes concernées par l'aide alimentaire. Les Banques alimentaires sont un outil de mutualisation pour 5 400 associations s'occupant directement de près de 2 millions de bénéficiaires. Il existe, à côté, trois têtes de réseaux intégrés, de l'amont jusqu'à la distribution.

Nous connaissons le prix *ex post*. On attribue à chaque tête de réseau un budget et ensuite on établit une liste suivant le prix des denrées dont certaines ont des cours mondiaux. On sait, à l'issue des appels d'offres, combien on a obtenu de lait, d'huile, de farine, etc.

Nous n'avons pas vu de modification sensible du prix du steak depuis deux ans. Il est de 3,50 euros le kilo.

Mme Sophie Primas, présidente. - On peut imaginer que vous-mêmes êtes sensibles aux prix et qu'il y a un équilibre à trouver entre le prix et la quantité.

M. Jacques Bailet. - Honnêtement non, la qualité n'est pas négociable.

M. Patrice Blanc. - C'est *ex post* que nous constatons le prix, qui n'a pas beaucoup varié par rapport aux années précédentes. Nous avons acheté des steaks de remplacement à un peu plus de 4 euros le kilo, donc au-delà du prix de l'appel d'offres. La différence peut paraître faible mais nous raisonnons sur des centaines de tonnes.

Mme Anne Bideau. - Le prix n'a pas varié par rapport aux années précédentes où nous n'avions pas de problème de qualité. Nous ne sommes pas en mesure de juger des origines du prix et n'avons pas de méfiance spécifique.

M. Olivier Grinon. - Les associations n'achètent pas les produits. Les prix sont indicatifs. Nous sommes en relation avec FranceAgriMer qui est propriétaire des produits jusqu'à ce qu'ils nous les donnent.

En tant qu'association, un prix bas nous permet de distribuer une plus grande quantité de produits avec la même somme d'argent. Ce n'est pas une mauvaise nouvelle.

M. Fabien Gay, rapporteur. - Le FEAD a été mis en danger et il faudra se battre pour le conserver. Ne lui jetons pas l'opprobre. Mais il y a une contradiction. On veut à la fois un grand volume et de la qualité. Ne faut-il garder que l'indication de prix ? Souhaitez-vous être associés à l'élaboration du cahier des charges ?

Comment gérez-vous la pénurie ? J'imagine qu'aucun fonds n'a été débloqué.

M. Alain Duran. - Vous avez été obligés d'assurer le remplacement des produits. Le stockage des 340 tonnes restantes vous coûte. Aurez-vous des difficultés financières ? Comment imaginez-vous la suite ?

M. Jacques Bailet. - S'agissant de la pénurie, chaque réseau a des réponses différentes. Nous n'achetons aucune denrée, donc la pénurie subsiste : nous n'avons pas de produit de remplacement sinon les autres protéines animales.

On écoute nos suggestions. Mais nous n'avons pas la capacité de piloter des marchés publics européens de ce montant.

Quant aux finances, non seulement nous n'avons reçu aucun fonds mais nous déboursions tous les mois des frais de stockage. Entre ces derniers et les frais de gestion, nous avons déboursé 150 000 euros. S'y ajoutent les 141 000 euros de frais occasionnés par les 45 tonnes de nourriture du FEAD pour 2019 qui nous arriveront en plus à partir du 15 juillet.

M. Patrice Blanc. - Je confirme ces propos. Les Restos du Cœur s'en sont sortis en dépensant de l'argent. Actuellement nous risquons le sur-stockage puisque nous allons bientôt recevoir les stocks pour 2019, or nous conservons encore les steaks qui font l'objet d'une suspicion de fraude.

Mme Anne Bideau. - Nos associations souhaitent être associées à la réflexion sur le cahier des charges, lequel, outre le critère de prix des produits, doit considérer leur qualité en incluant une dimension de développement social. Nos recommandations gagneraient à être entendues.

M. Olivier Grinon. - S'agissant du sur-stockage, il convient de rappeler que la conservation des produits surgelés coûte près de 50 % de plus que celle des produits secs.

Mme Sophie Primas, présidente. - Nous vous remercions pour votre témoignage et pour l'action que vous menez sur nos territoires au bénéfice des plus démunis. Vous avons entendu vos demandes et vos propositions, que nous pourrions relayer auprès des services de l'État.

II. TABLE RONDE AVEC LES SERVICES DE L'ÉTAT - MERCREDI 3 JUILLET 2019

Mme Sophie Primas, présidente. - Nous recevons maintenant Mme Virginie Beaumeunier, directrice générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (DGCCRF), dont les services ont réalisé une enquête sur les faits incriminés, M. Jean-Philippe Viquant, directeur général de la cohésion sociale, l'autorité de gestion du FEAD en France, et Mme Christine Avelin, directrice générale de FranceAgriMer, opérateur chargé de l'achat des denrées alimentaires financées par le FEAD et livrées à des organisations partenaires habilitées au niveau national. Je vous remercie d'avoir accepté notre invitation afin de faire la lumière sur les faits ayant mené à la distribution de denrées alimentaires financées par le FEAD aux personnes les plus démunies, alors que ces produits ne répondaient pas à la qualité minimale requise.

Notre rôle n'est pas d'empiéter sur les enquêtes en cours ni de faire de notre assemblée un tribunal. Nous souhaitons, en tant que parlementaires, disposer d'une vision exhaustive des faits afin de repérer les principaux dysfonctionnements qui ont mené à cette situation. Que l'entreprise attributaire du marché public en question ait fraudé constitue un élément que la justice appréciera le cas échéant ; il n'est pas de notre ressort de nous saisir du sujet. En revanche, que les administrations concernées n'aient pas pu détecter les anomalies plus en amont est une question qu'il nous paraît légitime de poser.

Par conséquent, quelle est votre appréciation des faits ayant mené à la distribution d'une quantité trop importante de steaks hachés de faible qualité aux citoyens les plus démunis ? Comment sont organisés les contrôles ? Quels dysfonctionnements ont été constatés ? Quelles leçons en tirez-vous pour améliorer les procédures à venir ?

Mme Virginie Beaumeunier, directrice générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes. - La DGCCRF compte environ 3 000 agents, dont près de 2 500 enquêteurs répartis sur l'ensemble du territoire. Elle dispose également d'un réseau de laboratoires, partagé avec la direction générale des douanes et des droits indirects, pour réaliser les analyses nécessaires aux enquêtes.

La DGCCRF assure le fonctionnement loyal des marchés, au bénéfice des consommateurs et des entreprises vertueuses. Elle mène à cet effet une triple mission de régulation concurrentielle des marchés, de protection économique des consommateurs et de protection sanitaire. Elle traque les fraudes économiques qui faussent le jeu de la concurrence et font donc encourir des risques aux consommateurs. Ses enquêtes récentes ont porté par exemple sur la composition des couches pour bébés, la francisation de kiwis italiens et de miels étrangers, les négociations impliquant la grande distribution et ses fournisseurs et le démarchage à domicile dans le secteur de l'énergie.

S'agissant de l'affaire des steaks hachés, nous avons été prévenus d'une suspicion de fraude portant sur la composition des produits le 28 mars par la DGCS, laquelle avait été alertée par des associations qui avaient observé sur des steaks des taches brunes suspectes. Un laboratoire mandaté par une association avait, en outre, constaté la non-conformité des produits analysés. Le jour-même, notre service national d'enquête, dédié aux affaires les plus importantes comme Lactalis ou la viande de cheval, a lancé une investigation portant sur deux volets : la mise en lumière d'une éventuelle tromperie sur la qualité des produits et l'identification des entreprises concernées. Entre le 11 et le 20 avril, une trentaine de prélèvements ont été effectués dans les banques alimentaires et analysés par notre laboratoire de Montpellier selon un triple test : la quantité de graisse contenue dans le produit, le rapport entre le collagène et les protéines dans la composition et les composants présents dans les tissus. Les premiers résultats ont été portés à notre connaissance le 13 mai, montrant une non-conformité majeure des échantillons par rapport au cahier des charges. La composition des prélèvements faisait notamment état d'un réemploi de viandes transformées et de la présence de produits interdits comme l'amidon dans des proportions qui ne pouvaient être qualifiées de fortuites. Le 16 mai, nous avons réalisé de nouveaux prélèvements auprès d'autres associations, portant leur nombre à 42, à des fins de vérification. Les résultats complémentaires reçus le 3 juin ont confirmé les manquements à la réglementation et au cahier des charges. Tous les prélèvements effectués se sont donc révélés non conformes.

Parallèlement, les entreprises responsables au regard du marché passé ont été recherchées. Il est apparu que la société Voldis, attributaire du marché, s'approvisionnait auprès d'un industriel polonais et ne jouait qu'un rôle de courtier, dans la mesure où un transporteur assurait le lien entre le fabricant polonais et les associations bénéficiaires. Aucun contrôle des produits n'a donc été réalisé par Voldis. Les 6 et 7 mai, puis à nouveau le 15 mai, sa gérante et son comptable ont été entendus. Le gérant de l'entreprise ayant servi d'intermédiaire entre Voldis et l'industriel polonais a également été auditionné les 6 et 7 mai. L'affaire pourrait relever de la tromperie en bande organisée, un délit passible de sept ans de prison et de 750 000 euros d'amende.

Le 5 juin, nous avons saisi notre homologue polonais *via* le réseau *Food Fraud* et informé la Commission européenne. Une enquête est en cours en Pologne. Les résultats de nos investigations ont été rendus publics le 7 juin, dans un souci de transparence, principe essentiel pour la confiance des consommateurs vis-à-vis de l'action publique. Le travail d'enquête de la DGCCRF n'est pas entièrement terminé : un procès-verbal est en cours de rédaction pour être transmis à la justice. Par ailleurs, son champ a été étendu aux autres clients français de l'industriel polonais : entre le 24 mai et le 25 juin, une dizaine d'entreprises a été entendue et des prélèvements de produits effectués.

La réaction des associations a, dans l'affaire qui nous préoccupe, été remarquable : elles ont rapidement alerté les pouvoirs publics et fait cesser la distribution des denrées douteuses.

M. Jean-Philippe Vinquant, directeur général de la cohésion sociale. - La Direction générale de la cohésion sociale (DGCS) a pour mission historique la définition et la mise en œuvre des politiques de solidarité, à laquelle a progressivement été adjointe la gestion de l'aide alimentaire autrefois rattachée au ministère de l'agriculture. Ainsi, depuis 2015, est-elle gestionnaire national du FEAD. Depuis les États généraux de l'alimentation, l'aide alimentaire est considérée comme un instrument de lutte contre la précarité alimentaire, politique dont les principes ont été codifiés par la loi du 30 octobre 2018 pour l'équilibre des relations commerciales dans le secteur agricole et alimentaire et une alimentation saine, durable et accessible à tous.

Pour mener à bien sa mission de gestion du FEAD, la DGCS s'appuie sur les dispositifs créés par le ministère de l'agriculture pour la gestion du Programme européen d'aide aux plus démunis (PEAD) et dispose d'un directeur de projet et de cinq collaborateurs. Selon le règlement FEAD, adopté en 2014, l'autorité nationale de gestion doit rendre compte à l'État membre dont elle dépend et aux autorités européennes de la traçabilité des crédits, constitués à 85 % de fonds européens et à 15 % de deniers nationaux. La DGCS veille également à l'application du droit communautaire de la concurrence et du droit national des marchés publics.

La France, comme une majorité d'États membres, a choisi, avec le soutien des associations concernées, une politique d'aide alimentaire fondée sur l'achat de denrées plutôt que sur la distribution de coupons individuels. Le FEAD distribue les mêmes volumes de nourriture que le PEAD, pour un nombre de bénéficiaires stable à environ 4,5 millions de personnes. Une politique d'achat nécessite un recours aux marchés publics. Notre rôle consiste à garantir la qualité de l'achat public, dans le respect du principe de non-discrimination entre bénéficiaires de l'aide alimentaire - de qualité - des denrées fournies. D'autres dispositifs, notamment les minima sociaux, concourent à la lutte contre la précarité alimentaire, mais nous ne contrôlons alors pas la qualité des produits ainsi acquis. Nous disposons de divers

instruments pour assurer notre mission, notamment un guide de procédure. Notre objectif vise à concilier l'efficacité des outils de l'aide alimentaire et l'accès des bénéficiaires à une diversité de produits.

Nous échangeons avec les associations et FranceAgriMer pour établir la liste des denrées et faire en sorte que les produits soient bien décrits dans les fiches techniques servant de base au cahier des charges afin de pouvoir suivre ensuite les denrées livrées par les fournisseurs, leurs qualités gustatives, mais aussi leur aspect visuel. Le dispositif d'aide alimentaire ne doit pas être discriminant pour les bénéficiaires.

Cependant, il n'est pas toujours facile de décrire précisément certains produits, les normes techniques, qui sont définies la plupart du temps par les organisations professionnelles, n'étant pas toujours existantes. Or des normes précises et claires sont nécessaires pour contrôler les marchés. À titre d'exemple, il faut pouvoir s'assurer qu'un lot de café devant être composé de 50 % d'Arabica et de 50 % de Robusta ne contient pas 100 % de Robusta, moins cher et gustativement moins agréable. Nous effectuons des tests gustatifs sur les échantillons livrés par les candidats avant l'attribution des marchés afin de nous assurer que leurs produits sont conformes aux fiches techniques et qu'ils présentent les qualités gustatives attendues par les consommateurs.

J'en viens aux achats en très grands volumes de produits, cette politique étant très efficace en termes de coûts. Nous savons ainsi que nous pouvons acheter du lait en grande quantité, les analyses que nous avons effectuées montrant que le lait livré est standard, qu'il est identique à celui qu'on trouve en grande distribution. Nous l'achetons à moitié prix sur certains marchés. Pour trouver des fournisseurs capables de livrer de très grandes quantités, nous passons par des marchés publics. Pour la viande, ce sont des courtiers qui répondent aux appels d'offres car ils ont la capacité de mobiliser différents fournisseurs. D'autres secteurs passent par des courtiers : c'est le cas de la grande distribution et de la restauration collective. Le courtage n'est pas l'apanage du FEAD.

Il faut ensuite être très vigilant concernant la société attributaire du marché car elle va évidemment s'appuyer sur des sous-traitants pour assurer les volumes globaux. C'est un point de vigilance, d'autant que nous savons que certains pays de l'Union européenne arrivent à fournir de la viande à des prix plus faibles que ceux de la production nationale. Nous avons essayé de prévoir des clauses favorisant les productions nationales car nous pensons que nous avons une meilleure chaîne de contrôles vétérinaires et sanitaires de l'élevage, de l'abattage et de la transformation, mais c'est impossible au regard des règles concurrentielles et du droit européen. Seule une clause du type bilan carbone est possible, mais ses résultats sont limités au final.

Comme Virginie Beaumeunier, je pense que les mécanismes de vigilance et de signalement dans l'affaire des steaks hachés ont fonctionné très tôt puisque la première alerte date de novembre 2018, les associations des Côtes-d'Armor ayant informé le service déconcentré de la direction générale de la cohésion sociale et du ministère de l'agriculture, la direction départementale de la protection des populations, que les produits livrés n'étaient pas conformes d'un point de vue visuel et peut-être pas satisfaisants en termes de qualités gustatives. Les lots non conformes ont été repris par le fournisseur et remplacés. La sécurité du bénéficiaire de l'aide alimentaire n'était alors pas menacée, le problème étant visuel, les steaks étaient brunis du fait d'un problème de thermoscellage.

Ensuite, à compter du début du mois de février 2019, de nombreuses alertes nous sont parvenues, les associations ayant saisi les autorités locales de l'État compétentes, les directions départementales de la cohésion sociale. Un doute est alors apparu sur la conformité de la composition des steaks hachés au cahier des charges, ces steaks ne devant contenir que 15 % de matières grasses. Les alertes à l'échelon local d'abord, national ensuite, nous ont conduits à saisir le ministère de l'agriculture et la DGCCRF d'une présomption de tromperie sur la composition des steaks hachés.

Mme Christine Avelin, directrice générale de FranceAgriMer. - Beaucoup a déjà été dit par mes deux collègues.

Je tiens tout d'abord à vous remercier, mesdames, messieurs les sénateurs, de donner la parole à FranceAgriMer, qui a été mis en cause par certains médias, ce qui n'est jamais très agréable. Je tiens également à dire à quel point, en tant que directrice de l'établissement, je suis particulièrement consternée qu'une telle affaire ait pu se produire sur des produits destinés aux populations les plus vulnérables. Mes équipes, qui travaillent avec beaucoup d'application et de conscience professionnelle, en ont été également particulièrement choquées et affectées.

La participation de FranceAgriMer, qui est un établissement agricole, à un dispositif à vocation sociale est le fruit de l'histoire. Nous gérons auparavant les programmes d'aide aux plus démunis financés par le budget de la politique agricole commune. En 2014, l'origine des fonds budgétaires européens a été modifiée et la politique organisant la distribution de l'aide aux plus démunis a changé de base juridique. Nous avons assuré la continuité entre les deux programmes et mis en place dans l'urgence les nouvelles dispositions applicables au FEAD, ce qui explique en très grande partie les difficultés de gestion survenues en 2016, lesquelles ont toutes été corrigées, en parfaite concertation avec l'autorité de gestion, pour répondre aux attentes de la Commission européenne.

FranceAgriMer joue un double rôle dans le dispositif du FEAD. Il est à la fois gestionnaire de la mesure - c'est lui qui vérifie et prépare les appels de fonds auprès de la Commission européenne - et organisme bénéficiaire. Dans ce cadre, il est chargé de la passation des marchés publics d'achats des

produits alimentaires pour le compte des associations caritatives, du suivi de l'exécution de ces marchés et du paiement des fournisseurs, au fur et à mesure des livraisons aux organisations caritatives.

Ce marché n'est pas seulement un marché de fourniture de denrées alimentaires. C'est aussi un marché de fourniture de logistique. Comme cela a été très bien dit, les produits sont livrés dans les entrepôts des associations caritatives, qui sont très nombreux. L'ensemble des produits achetés par FranceAgriMer avec les crédits du FEAD et les crédits nationaux sont livrés dans 350 points de livraison, ce qui représente pratiquement 17 000 livraisons en une année. Dans l'affaire des steaks hachés, les livraisons étaient effectuées dans 80 entrepôts, à raison de 7 livraisons par an dans chacun d'entre eux, soit un total de 560 livraisons. La plupart des entreprises ayant répondu à l'appel d'offres étaient donc à la fois capables de fournir des denrées alimentaires et d'assurer les livraisons, ce qui explique la nature des entreprises choisies.

Dans l'affaire qui nous réunit aujourd'hui, FranceAgriMer était chargé d'élaborer le cahier des charges de l'appel d'offres, dont le niveau d'exigence était assez élevé pour les steaks hachés, de choisir l'attributaire, en l'occurrence la société Voldis, puis de s'assurer de l'exécution de ce marché en vérifiant les autocontrôles sanitaires exigés. La société Voldis les a transmis, ils ne présentaient aucune anomalie. FranceAgriMer a réalisé les prélèvements dans les entrepôts des organisations caritatives, qui ont été transmis au laboratoire travaillant pour notre compte, là aussi dans le cadre d'un marché public. Le résultat des analyses nous a été remis il y a quarante-huit heures.

Dès les premières alertes, nous avons suspendu les paiements à la société Voldis, par mesure de précaution, sachant que nous n'avions alors pas réellement de base juridique pour le faire, puis entamé une procédure contradictoire afin de permettre à la société de se défendre, comme dans toutes les affaires. Nous avons également choisi dès cette date de mettre en place le régime de sanctions prévu dans le cahier des charges, soit une pénalité représentant 5 % de la valeur des marchandises livrées.

Dans cette affaire, il y a une suspicion de fraude assez lourde et organisée. La justice tranchera. Sans vouloir défaire FranceAgriMer de toutes ses responsabilités, je pense qu'aucune procédure d'appel d'offres n'aurait pu nous en prémunir. Les procédures de marchés publics sont faites pour garantir l'équité d'accès aux marchés et pour garantir le bon usage des fonds publics mis en œuvre. L'offre de Voldis était bien conforme au cahier des charges. Elle prévoyait la fourniture de steaks 100 % muscle, 100 % bœuf, avec un taux de matières grasses n'excédant pas 15 %, soit typiquement le genre de produits que nous trouvons, vous et moi, dans nos supermarchés. Quant au fournisseur polonais, qui figurait dans l'offre que nous avons retenue, il présentait sur le papier toutes les garanties sanitaires et commerciales nécessaires.

Pour en terminer sur le dispositif de contrôle, une partie des vérifications est effectivement déléguée aux associations. Ce sont elles qui doivent effectuer un premier contrôle visuel lorsqu'elles reçoivent les produits. Elles peuvent également faire des dégustations et procéder à des analyses si elles le souhaitent. À mon sens, ce processus a fonctionné. Dès que les associations ont fait part des doutes qu'elles avaient sur les produits, FranceAgriMer, les services chargés des contrôles sanitaires, la direction générale du ministère de l'agriculture et la DGCCRF se sont mis en ordre de marche. Cela étant, le processus est certainement perfectible. Nous allons tirer tous les enseignements de cette affaire pour le perfectionner, tout en préservant la fluidité de l'approvisionnement des associations caritatives. Il ne faut pas en effet perdre de vue que l'objectif est que les produits arrivent en temps et en heure aux associations caritatives afin qu'elles puissent les distribuer aux bénéficiaires de l'aide alimentaire.

Mme Sophie Primas, présidente. - Je le redis, nous ne sommes pas un tribunal, nous ne recherchons pas les responsabilités des uns et des autres, nous cherchons à trouver les moyens d'améliorer le système.

M. Fabien Gay, rapporteur. - Il ne nous appartient pas de chercher les responsabilités, mais il est clair qu'il y a eu une défaillance quelque part. Nous devons comprendre comment elle a pu se produire afin d'être en mesure de faire des propositions pour que cela n'arrive plus.

Madame Avelin, il a beaucoup été dit dans la presse que seul le prix était mis en avant dans le cahier des charges. Vous nous avez dit que vous pourriez revenir dessus. Les associations mettent en avant le critère de la qualité. Où placez-vous la barre à cet égard ?

J'ai étudié la liste des attributaires des marchés publics et constaté qu'elle contenait un nombre important de négociants. Est-il normal qu'une entreprise n'ayant jamais produit de steaks hachés remporte un marché financé par des fonds européens ? On marche sur la tête ! Même si la multiplication des intermédiaires tient la route juridiquement, ne pouvons-nous pas faire autrement ?

Les associations nous ont dit qu'elles s'étaient retrouvées seules face à cette tromperie ou à cette fraude. Comment accompagnez-vous les associations en cas de risques sanitaires ou de fraude ?

Monsieur Vinquant, vous n'avez pas évoqué la question des contrôles. J'ai lu dans la presse qu'ils étaient effectués par le laboratoire d'analyse Mérieux NutriSciences, pour environ 300 000 euros, payés par des fonds européens. Confirmez-vous cette information ? C'est dommage que les résultats des contrôles vous parviennent si tard.

À mon sens, les contrôles ne peuvent pas reposer sur les associations, même si elles peuvent évidemment effectuer un contrôle visuel, car elles ne sont pas agréées pour effectuer des contrôles sanitaires. Ce rôle ne revient-il pas au laboratoire que vous avez diligenté ou à la DGCCRF ?

Que fait aujourd'hui l'autorité que vous êtes pour pallier la pénurie de viande dont nous ont parlé les associations ? Les associations et les bénéficiaires ne sont pas responsables de ce qui leur arrive. Or le nombre de bénéficiaires ne cesse d'augmenter en France.

M. Daniel Gremillet. - Je vous remercie, mesdames, monsieur, de vos interventions.

Je ne comprends pas qu'on ait pu livrer aux Restos du Cœur ou au Secours populaire des produits n'ayant pas été préalablement contrôlés par l'entreprise qui avait sous-traité à une entreprise polonaise. Vous savez mieux que moi que la législation a changé : c'est le distributeur qui a la responsabilité du produit qu'il distribue. L'entreprise en question était donc bien responsable de la sécurité du produit qu'elle distribuait.

Par ailleurs, je ne peux pas entendre dire que les organisations caritatives sont responsables des contrôles. On ne peut pas demander aux Restos du Cœur de faire les analyses préalables. Dès lors, quel processus de sécurité peut-on mettre en place dans ces circuits non commerciaux ?

M. Laurent Duplomb. - Cet exemple me fait réfléchir. Nous touchons le fond et nous payons le prix de notre bêtise depuis des années ! On ne cesse de crucifier notre modèle agricole dans tous les médias et on achète des produits à l'autre bout de l'Europe, et bientôt, avec les accords du Mercosur, à l'autre bout du monde.

Par ailleurs, alors qu'on ne cesse d'imposer aux entrepreneurs de notre pays des normes, des réglementations et des contrôles, on achète des produits à des entreprises étrangères qui ne respectent ni les normes sanitaires ni les normes de production, et on s'étonne du résultat ! Arrêtons de nous tirer une balle dans le pied, de dire qu'on n'est pas bons et qu'il faut acheter les produits ailleurs.

Aujourd'hui, un Français consomme plus d'un jour par semaine des produits totalement importés. La France ne consacrant que 10 millions d'euros au contrôle des produits importés, sans doute un quart d'entre eux ne sont pas conformes à nos normes.

Redonnons envie à nos agriculteurs et à nos entrepreneurs de produire français, comme ils ont toujours su le faire, en cessant de les critiquer sans arrêt. Je vous garantis que le résultat sera bien meilleur !

Mme Sophie Primas, présidente. - Merci de cette intervention politique, qui n'appellera pas de réponse des représentants des trois administrations représentées ici, mais qui a le mérite d'être claire.

Mme Anne-Catherine Loisier. - Merci beaucoup, mesdames, monsieur, pour vos éclairages.

Monsieur Vinquant, vous avez évoqué au début de votre intervention la refondation du système de l'aide alimentaire prévu dans la

loi Égalim. Or cette loi prévoit également une meilleure rémunération de nos agriculteurs et de nos producteurs et met en avant les circuits courts. Il faudrait que nous soyons un peu plus cohérents !

Pourriez-vous nous dire quels sont les critères qui ont conduit à retenir la procédure des marchés publics plutôt que l'aide individuelle ? En tant qu'élue locale, j'observe ces associations travailler au quotidien et je pense que, dans certains cas, cela ne poserait pas de problèmes si elles s'approvisionnaient à la boucherie locale.

Madame Avelin, quel contrôle du sous-traitant est prévu dans votre schéma ? C'est bien évidemment celui qui commande qui contrôle.

Enfin, madame Beaumeunier, quelles sont les capacités de contrôle de la DGCCRF ? Si la fraude se développe, c'est à mon sens parce qu'il n'y a pas suffisamment de contrôles impromptus. Combien d'agents sont en capacité de réaliser de tels contrôles ?

M. Pierre Louault. - L'État français, pour protéger le consommateur, impose des normes de production à nos agriculteurs. Comment peut-on faire des appels d'offres sans imposer les mêmes obligations : cette différence de traitement, alors qu'il s'agit de garantir la sécurité des consommateurs situés sur notre territoire me paraît incompréhensible et inacceptable.

M. Alain Duran. - Dans l'attente des résultats de l'enquête et d'éventuelles poursuites judiciaires, je note que la directrice générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes a évoqué un possible réseau de fraude organisée. Face à cette situation, des mesures immédiates de suspension sont-elles envisagées à l'encontre de l'entreprise titulaire du marché ainsi qu'à ses fournisseurs ou à ses intermédiaires ? Vous avez parlé d'une interruption des paiements et de l'application de pénalités mais l'entreprise Voldis reste-t-elle titulaire du marché et continue-t-elle de s'approvisionner auprès de son fournisseur polonais ?

Mme Sophie Primas, présidente. - J'insiste sur l'importance des contrôles. La volumétrie des marchés portant sur la viande hachée est très importante. Y a-t-il, sur ces marchés très sensibles, des contrôles systématiques et préventifs ? Ma seconde question concerne le prix de ces produits qui sont vendus à 7,5 euros le kilo dans la grande distribution alors que le marché ici en cause porte sur des steaks hachés à un coût deux fois moindre.

Mme Christine Avelin. - On entend parfois affirmer que les offres sont sélectionnées sur le seul critère du prix. Bien entendu, tel n'est pas le cas : l'essentiel porte sur le respect des prescriptions figurant dans le cahier des charges. Le prix n'intervient comme critère déterminant que dans un second temps, pour choisir un fournisseur parmi ceux qui satisfont les conditions de base - je rappelle d'ailleurs que nous sommes comptables des deniers publics.

S'agissant du prix des produits en cause – qui varient entre 3,5 et 3,8 euros selon les lots et les conditions de livraison – ils, peuvent difficilement être comparés au prix de vente au détail. Pour mieux situer la différence de prix que vous évoquez, il faut prendre en compte les volumes et nous parlons ici d'un marché dont le montant total est de 5 millions d'euros. Les achats ont été effectués à des prix du même ordre de grandeur que les années précédentes. Il n'y avait donc aucune alerte particulière sur ce paramètre. Les années précédentes les fabricants étaient français et non pas polonais mais le prix était le même.

En ce qui concerne les achats effectués avec l'aide du Fonds européen d'aide aux plus démunis (FEAD), dont le montant total représente 80 millions d'euros, nous pouvons vous indiquer la provenance de l'ensemble des produits : en 2018, ils étaient à 81 % d'origine française, à 17 % en provenance de l'Union européenne. Les fabricants français sont donc très majoritaires avec seulement 2 % de produits importés de pays tiers à l'Union européenne.

S'agissant des contrôles, et d'abord de leur coût : le marché qui nous lie au laboratoire Mérieux représente environ 250 000 euros pour cinq ans et donc 50 000 euros par an, en moyenne. Pour répondre à votre question sur le caractère tardif du résultat de ces contrôles, je vais vous rappeler l'ensemble du mécanisme. Pour l'aspect sanitaire, nous exigeons du fournisseur qu'il nous adresse, avant les livraisons, les autocontrôles sanitaires qui ont été réalisés. En revanche, jusqu'à présent, nous n'exigeons pas que les autocontrôles de composition nous soient transmis préalablement : ils devaient cependant être tenus à notre disposition et, effectivement, nous ne les avons pas vérifiés. Les contrôles sanitaires qui nous ont été transmis ne nous ont pas alertés et d'ailleurs, les contrôles effectués par la DGAL n'ont pas mis en évidence de problème sanitaire : la difficulté porte donc sur l'aspect qualitatif, qui est bien entendu important pour le consommateur.

Par la suite, lorsque les produits sont livrés, ce sont les associations caritatives qui, par convention, sont chargées du contrôle visuel et gustatif. Ce choix a été fait au départ et deux options étaient alors envisageables : on aurait pu imaginer, comme dans certains autres pays, des livraisons regroupées dans quelques entrepôts où auraient été réalisés les contrôles sanitaires et de composition. Cependant, les organisations caritatives souhaitent répartir les produits selon les besoins et ont donc préféré des livraisons au plus près des bénéficiaires. La solution retenue, en concertation avec les associations, a ainsi privilégié les livraisons très disséminées sur le territoire avec, en contrepartie, une responsabilité des associations pour vérifier les qualités gustatives des produits.

Je suis assez étonnée que les associations aient pu vous dire qu'elles s'étaient retrouvées seules face aux difficultés car dès qu'elles ont alerté France AgriMer ou la DGCS, il leur a été conseillé de s'adresser aux organismes officiels de contrôle et de protection du consommateur, c'est-à-

dire la DGAL et la DGCCRF, ce qu'elles ont fait. La chaîne telle qu'elle existe a donc fonctionné. Elle est cependant perfectible et, au titre des améliorations envisageables, nous pourrions demander la transmission obligatoire des autocontrôles sur la composition des produits. Nous pourrions aussi réaliser les contrôles en entrepôt de façon plus précoce et les transmettre plus rapidement à nos laboratoires. Nous allons examiner ces diverses options avec l'autorité de gestion - la DGCS - et les associations caritatives en veillant à ne pas mettre en marche une « usine à gaz » qui ralentirait les livraisons.

Par ailleurs, je précise que lorsque l'offre est présentée, le soumissionnaire doit indiquer qui sont ses sous-traitants et nous vérifions que ceux-ci bénéficient des agréments nécessaires. Il n'y avait donc pas, pour l'entreprise Voldis, de possibilité de changer de fournisseur sans s'exposer à des sanctions. Enfin, nous ne contrôlons pas à 100 % les fabricants, nous avons un plan de contrôle dans lequel ne figurait pas le fournisseur polonais en cause.

J'ajoute que les résultats des contrôles que nous avons reçus le 1^{er} juillet ont, sans surprise, indiqué que les produits incriminés étaient non conformes.

Mme Virginie Beaumeunier. - La DGCCRF ne contrôle pas uniquement les produits fabriqués en France puisqu'elle vérifie aussi les produits à la distribution. Je précise également que la DGCCRF, avec les agents dont elle dispose, n'effectue quasiment que des contrôles impromptus sur la base d'un ciblage et d'analyses de risque. Dans le cadre de notre plan de transformation, nous nous efforçons de progresser dans l'exploitation des données pour perfectionner le ciblage des enquêtes et nous développons une application de signalement par les consommateurs.

Je signale également que la France porte, au niveau européen, la volonté de renforcer la lutte contre les fraudes alimentaires ainsi que les atteintes à la protection des consommateurs. Vous savez que le réseau « *Food Fraud* », créé à la suite de la crise de la viande de cheval, permet de signaler à nos homologues les fraudes suspectées et le ministre Bruno Le Maire soutient la proposition de mettre en place une « *task force* » européenne pour renforcer la lutte contre les fraudes transnationales : cette initiative bénéficie d'un écho favorable chez plusieurs de nos partenaires et constitue une de nos priorités pour le nouveau mandat de la commission européenne.

M. Jean-Philippe Viquant. - Nous travaillons quotidiennement avec les quatre réseaux nationaux agréés au titre du FEAD et nous avons une relation de très bonne qualité avec les associations. Celles-ci sont, à juste titre, très vigilantes et exigeantes sur le niveau de réactivité de la chaîne de contrôle publique.

Je m'inscris en faux contre l'affirmation selon laquelle les associations n'auraient pas une capacité de réaction et d'action plus rapide

que celle des pouvoirs publics afin d'améliorer la prévention des risques pesant sur le consommateur. Les Restos du Cœur ont, par exemple, pu diligenter des analyses sur les produits dès le mois de mars : elles ont les moyens et le droit de faire tester des échantillons par le laboratoire de leur choix pour s'assurer de l'absence de problème sur la santé ou la sécurité des consommateurs. Dans l'histoire du FEAD, nous avons connu, sur ce même marché particulièrement sensible des steaks hachés, des cas de contaminations accidentelles de lots à la salmonelle et nous avons mis en œuvre, avec les associations, des contrôles et des procédures de retrait du marché.

Pour en revenir au cas d'espèce, les associations nous ont alertés et nous avons réagi avec les directions départementales ainsi que nos collègues de la DGAL qui ont validé les tests réalisés à la demande des Restos du Cœur en confirmant qu'il ne s'agit pas d'un problème sanitaire mais de composition et de qualité des produits. Les associations obtiennent donc parfois des analyses plus rapidement que les pouvoirs publics. Une autre inquiétude porte sur le stockage et les conditions de remplacement des produits : lorsque les entrepôts sont remplis de denrées impropres à la consommation qui doivent être reprises et détruites par un fournisseur, la crainte exprimée par les associations est que le même titulaire du marché ou que le même fournisseur livre, en remplacement, des produits non-conformes. Je fais observer que si le titulaire du marché a été trompé par son fournisseur, il est difficile d'imaginer la réitération du manquement pour lequel des sanctions ont été prises et des poursuites engagées. Ce processus amène à réfléchir à des pistes d'amélioration : si la réglementation applicable aux marchés publics de grande ampleur le permet, il faudrait pouvoir imposer par avenant la possibilité pour le titulaire du marché de changer de prestataire ou de fournisseur.

Mme Sophie Primas, présidente. - Dans nos communes, nous pratiquons cette possibilité de changement d'un fournisseur défaillant.

M. Jean-Philippe Viquant. - Certes mais l'encadrement des marchés du FEAD fait l'objet d'une vigilance européenne très contraignante, même si nous préférierions parfois appliquer des règles plus souples.

S'agissant de la réflexion sur les modalités alternatives d'utilisation des crédits européens d'aide alimentaire, je rappelle que lorsque nous avons été désignés en juillet 2015 comme autorité de gestion, nous étions d'ores et déjà contraints par la décision de l'Union européenne de juillet 2014 d'appliquer le mécanisme du fonds structurel : il ne nous est donc pas possible de nous extraire des règles prévues par le FEAD, même si elles paraissent trop rigides.

Néanmoins, tous les principes qui ont guidé la concentration du FEAD sur l'aide alimentaire - et non pas, comme en Allemagne, sur l'accompagnement social des personnes en situation d'exclusion - ont été

concertés et validés par les associations. Par la suite, une fois connus les montants alloués à la France, et afin d'éviter une baisse du volume de denrées par rapport au programme précédent, le choix a été fait de procéder à des achats en gros que les associations ont préféré ne pas assumer elles-mêmes : FranceAgriMer achète donc pour le compte des associations. La Fédération française des banques alimentaires (FFBA) a un rôle comparable d'achat groupé en utilisant les fonds du mécénat et les dons défiscalisés du public pour fournir les banques alimentaires locales.

La Cour des comptes et le Parlement, qui se sont penchés sur la politique d'aide alimentaire, ont préconisé une réflexion sur la dissociation des marchés publics entre la fourniture des denrées et la logistique : en effet, certains producteurs ne se sentent pas en capacité de maîtriser à la fois la fabrication des produits et l'acheminement, ce qui les exclut *de facto* des appels d'offres.

Je vous assure que, conformément à la loi Egalim, nous sommes alignés sur la préférence pour la proximité, la coopération avec les filières locales et le rachat local de produits invendus : nous appliquons cette méthode avec les 18 millions d'euros de crédits consacrés à l'aide alimentaire nationale lesquels financent des associations non habilitées à recevoir des aides du FEAD. Cette somme s'ajoute aux 13 millions d'euros que la France apporte aux 75 millions d'euros de crédits européens pour le FEAD. Nous finançons également des épiceries sociales et solidaires avec d'autres crédits publics mais il ne nous est pas possible, dans ce secteur, de recourir au financement du FEAD qui impose un principe de gratuité totale et, par suite, un compartimentage des différentes formes d'aides. Nous avons également récompensé des projets locaux et solidaires dans le cadre du programme national de l'alimentation avec des crédits nationaux.

M. Fabien Gay, rapporteur. - Mon sentiment personnel est que vous ouvrez le parapluie en indiquant que les associations peuvent procéder à des contrôles - ce qu'elles ont d'ailleurs fait précocement. Je pose néanmoins la question : qui paye ? Est-ce bien aux associations de contrôler les produits alors que c'est l'administration qui passe les marchés publics ? Par ailleurs je voudrais savoir quelle est la proportion de produits contrôlés ?

Mme Sophie Primas, présidente. - Ma question porte d'une part sur la qualité des autocontrôles : visiblement, ils ont été, dans le cas qui nous occupe ici, frauduleux. Ces contrôles sont-ils indépendants ou réalisés par l'entreprise qui porte une appréciation sur ses propres productions. Peut-on chercher des améliorations sur ce plan ?

D'autre part, l'idée d'une liste des produits sensibles qui pourraient faire l'objet de contrôles systématiques peut-elle être mise en application ?

M. Jean-Philippe Vinquant - Les associations demandent effectivement plus de réactivité. Cependant, on ne peut pas imaginer un système dans lequel l'organisme qui reçoit des produits ne procède à aucun

contrôle ou n'ait aucun rôle d'alerte. Tous les responsables de supermarchés ou d'hypermarchés ainsi que les gestionnaires de cantine contrôlent les produits qui leur sont livrés. Aucun processus de contrôle qualité ne peut s'abstraire du repérage de la défektivité des produits par celui qui les reçoit au niveau le plus fin.

Nous observons les pratiques des opérateurs privés et dialoguons avec, en particulier, de grands distributeurs de produits surgelés qui ont multiplié les vérifications après l'affaire Spanghero : je souligne que leur ratio entre les dépenses de contrôle et d'achat des denrées est bien supérieur à celui de l'aide alimentaire que nous distribuons. Peut-être faut-il s'interroger à ce sujet et augmenter les crédits d'assistance technique ou alloués à FranceAgriMer pour financer un accroissement des contrôles. Certaines entreprises font des tests ADN sur les produits, ce qui permet une plus grande précision. En tout état de cause, un contrôle de qualité efficace repose nécessairement sur l'ensemble des acteurs et il n'est pas envisageable que les associations n'y participent pas et ne puissent pas diligenter des tests.

Mme Christine Avelin. - Les contrôles en entreprises représentent 60 % des volumes qui nous sont livrés : ces investigations sont faites sur la base d'analyses de risques mais, en l'occurrence, le fournisseur polonais y a échappé cette année. Dans les entrepôts des associations, nous faisons des prélèvements sur la totalité des lots en essayant de couvrir l'ensemble des livraisons. Les tests ADN sont bien prévus dans la liste de nos analyses pour la viande. S'agissant des autocontrôles d'hygiène sanitaire, les méthodes de prélèvements et d'analyses sont précisées dans le cahier des charges : elles doivent être appliquées par des laboratoires accrédités. En revanche, pour les autocontrôles de composition, des marges de progrès pour les futurs appels d'offres existent puisqu'il n'y a pas, à l'heure actuelle, d'encadrement prévu sur le type d'analyses requises, ni sur les points à vérifier, ni sur les méthodes à appliquer. En matière sanitaire, nous sommes donc au plus haut niveau d'exigence et cette affaire montre la nécessité, à l'avenir, de rehausser le niveau d'exigence pour la qualité des produits.

M. Fabien Gay, rapporteur. - Votre réponse m'a surpris : on ne peut pas comparer les associations et les collectivités car ce sont ces dernières qui passent les marchés. Les associations exercent leur devoir de vigilance, avec toutes les difficultés que cela comporte, mais il faudrait aussi que l'administration reconnaisse les responsabilités qui lui incombent. Il y a donc « un trou dans la raquette » puisque les contrôles que vous avez quantifiés ont échoué. Je souligne le retard inexplicable de l'administration par rapport à l'action des associations.

Mme Anne-Catherine Loisier. - Je suggère au niveau des appels d'offres d'intégrer le coût global environnemental en termes de logistique, pour favoriser les circuits courts.

Mme Sophie Primas, présidente. - Il me reste à remercier les intervenants ainsi que leurs collaborateurs pour les réponses très complètes apportées à nos questions. Vous l'avez compris, des interrogations subsistent sur les contrôles et cette affaire soulève le problème plus général des choix pour notre modèle agricole, ce qui dépasse le sujet de notre audition.

III. EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le mercredi 24 juillet 2019, la commission a examiné le rapport d'information sur la qualité des steaks hachés distribués dans le cadre du Fonds européen d'aide aux plus démunis (FEAD).

M. Fabien Gay, rapporteur. - Je souhaitais tout d'abord remercier madame la présidente d'avoir accepté que la commission travaille sur ce sujet et de me confier ce rapport. Très rapidement après la révélation de l'affaire, nous avons organisé deux auditions publiques, l'une avec les quatre associations caritatives concernées et l'autre avec les services de l'État - la direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (DGCCRF), la direction générale de la cohésion sociale (DGCS), et FranceAgriMer -, ainsi qu'une série d'auditions avec la société Voldis (son actionnaire majoritaire et sa présidente), la société Marcel Proux (SMP) - courtier -, Mmes les ministres Pannier-Runacher et Dubos, et MM. Bazin et Bocquet, auteurs d'un rapport sur le Fonds européen d'aide aux plus démunis (FEAD). MM. Raison et Duplomb ont par ailleurs assisté à certaines de ces auditions et je tenais à les en remercier.

FranceAgriMer a passé un marché public pour 1 436 tonnes de steaks hachés de bœuf surgelés avec Voldis, qui, de son côté, a fait appel au négociant SMP pour l'aider à répondre à cet appel d'offres, puisque Voldis est en réalité spécialiste de la volaille. SMP, lui, est bien spécialiste de la viande bovine et a identifié que l'entreprise Biernacki en Pologne était en capacité de lui livrer ces 1 436 tonnes. En février, des anomalies ont été décelées et des contrôles effectués par les associations. La DGCCRF, puis FranceAgriMer ont révélé des fraudes sur les 800 tonnes qui restaient à disposition.

Nos dix-huit recommandations suivent quatre axes principaux.

Tout d'abord, il y a des défaillances dans la passation du marché. Seul le critère prix est retenu, ce qui a pour conséquence d'inciter à la livraison de viandes de piètre qualité, de l'aveu même des fournisseurs. FranceAgriMer ne demande plus de tests gustatifs, ce qui est vécu par les attributaires des marchés publics comme une incitation à continuer la course au prix bas.

De plus, comme l'a souligné M. Duplomb, et comme l'a confirmé FranceAgriMer, aucune traçabilité des viandes n'est demandée. On sait que 97 % sont produites en Union européenne, et 80 % en France. Or les règles de traçabilité ne sont pas les mêmes en Europe et en France. Du coup, impossible de savoir si les quelques 10 000 bêtes tuées viennent de Pologne, d'Ukraine, du Brésil ou du Canada. Incroyable !

Enfin, il y a un manque de transparence, quelques négociants se partageant les 80 millions d'euros annuels que représente le marché du FEAD - chacun est spécialiste en son domaine -, alors qu'ils n'ont aucun lien avec la production.

Nous recommandons que le critère de qualité soit pris en compte dans les appels d'offres, ainsi que des critères environnementaux qui pourraient notamment permettre de redonner des chances aux producteurs français de remporter ces marchés. Un meilleur allotissement serait aussi bienvenu : la séparation de la fabrication du transport et de la logistique pourrait être expérimentée. Enfin, une hausse de qualité aura une incidence sur le prix alors que les besoins en volume n'ont jamais été aussi élevés pour les associations. Il y a là une contradiction. Nous proposons, pour concilier ces deux impératifs contradictoires, de passer à des marchés pluriannuels, qui permettraient de baisser les prix tout en assurant une meilleure qualité des produits et répondraient, d'ailleurs, à une demande récurrente des associations comme des fournisseurs.

Deuxième point : les contrôles de FranceAgriMer sont insuffisants mais ils ne doivent pas peser davantage sur les associations, qui croulent déjà sous les formalités, avec huit autorités différentes et des centaines d'heures par an consacrées aux charges administratives. Peut-être cette structure manque-t-elle de moyens. Ses contrôles se déroulent entre février et avril, et les fabricants le savent. FranceAgriMer nous avait déclaré que 100 % des lots et 60 % des fabricants étaient contrôlés tous les ans. Mais l'entreprise Biernacki n'a pas été contrôlée en 2018, ni d'ailleurs depuis 2013, alors que Voldis et SMP ont remporté depuis plusieurs lots avec eux ! C'est ahurissant, d'autant qu'il y avait eu des cas de salmonelle en 2015 et des traces noires sur les steaks avaient été relevées en novembre 2018. Stupéfiant.

Nous recommandons également que les contrôles soient plus aléatoires et que les autocontrôles de composition soient envoyés automatiquement à FranceAgriMer.

Les associations se sont senties seules. En février, après l'alerte, elles ont financé elles-mêmes des contrôles, dont les résultats ont été publiés à la mi-mars. Les autorités ont botté en touche. La DGCCRF a fait des contrôles et les associations ont pris la responsabilité en avril de sortir les lots. Ce n'est que fin mai que FranceAgriMer a demandé des contrôles, dont les résultats ont été rendus en juillet, soit quatre mois après l'alerte. Après les problèmes de salmonelle évoqués, la réaction aurait pu être plus rapide. Nous

recommandons donc la mise en place d'un processus piloté par la DGCS afin que les associations ne soient plus laissées seules. Tout cela a eu un coût énorme pour les associations – coût de stockage et coût de rachat de steaks –, que l'on estime à 400 000 euros, et qui pourrait atteindre 1 million d'euros. Nous recommandons donc le déblocage d'une ligne budgétaire du programme 304 – *Inclusion sociale et protection des personnes* – afin d'alimenter un fonds d'urgence.

Je vous signale enfin qu'il y a 800 tonnes de viandes en stock, et que nous devons éviter que ce stock ne soit restitué à Biernacki. Il doit être détruit. En effet, on a trouvé dans les steaks livrés du cartilage, du tissu épithélial, des morceaux de cœur, d'estomac et d'amygdales, de l'amidon, du soja, des épices, ainsi que des morceaux de viande déjà transformée, ce qui laisse craindre que Biernacki ne les réutilise encore une fois s'il récupérait ces stocks.

Nous formulons dans ce rapport dix-huit recommandations.

Tout d'abord, il faut muscler les appels d'offres pour offrir une meilleure qualité et assurer une véritable traçabilité des denrées alimentaires. Pour cela, il faut mettre en place un critère de traçabilité sur les matières premières utilisées pour produire les denrées destinées au FEAD dans les appels d'offres ; imposer, dans la mesure du possible, des critères de qualité sur les produits dans les appels d'offres ; expérimenter sur certains lots la séparation des appels d'offres sur la production des denrées et la logistique de celles-ci ; exiger plus systématiquement le respect par les attributaires des marchés publics de critères de responsabilité sociale et environnementale, de certification de qualité et de normes reconnues au niveau international ; préciser les appels d'offres pour mieux prendre en compte des critères environnementaux ; et favoriser la conclusion de contrats pluriannuels avec les associations.

Ensuite, il faut moins de contrôles administratifs pesant sur les associations, et plus de contrôles sur les produits. Je rappelle qu'actuellement les contrôles ne représentent que 0,3 % du budget du FEAD. Pour cela, il convient de préciser le contenu des autocontrôles de composition des produits réalisés par les fabricants dans le cahier des charges de FranceAgriMer, en prévoyant, au besoin, des tests ADN des produits ; de prévoir que les autocontrôles de composition des produits fournis par le fabricant soient réalisés obligatoirement par un laboratoire indépendant agréé ; de systématiser la transmission des autocontrôles de composition des produits par le fabricant à FranceAgriMer, comme cela est déjà le cas pour les autocontrôles sanitaires ; de renforcer la fréquence et la régularité des contrôles impromptus de FranceAgriMer – prélèvements et contrôles sur place – sur les denrées FEAD tout au long de l'année ; de rétablir des contrôles gustatifs obligatoires pour tous les produits lors des appels d'offres, et de contrôler le maintien de la qualité des produits entre les échantillons et les produits effectivement livrés ; de renforcer l'efficacité

des plans de contrôles en les priorisant sur les produits les plus sensibles, dont les steaks hachés et les produits carnés ou les poissons, notamment en rendant systématiques des visites sur place chez les fabricants de ces produits sensibles ; de mobiliser plus rapidement les facultés d'analyses et de prélèvements à la main de FranceAgriMer en cas d'alerte sur des produits émise par des associations ; de s'assurer que les moyens accordés par FranceAgriMer aux contrôles sur les denrées FEAD soient accrus lors du prochain appel d'offres ; de demander au Gouvernement la remise d'un rapport au Parlement dans un délai de six mois sur la gestion du FEAD en France évaluant la qualité et la traçabilité des denrées, mesurant le degré de transparence dans la passation des marchés publics et garantissant l'efficacité des contrôles en analysant l'ensemble des lots soumis à appels d'offres pour une année donnée ; et de relancer la négociation européenne pour obtenir la création d'une brigade d'enquête européenne sur la sécurité sanitaire et la qualité des produits alimentaires européens. Il se pourrait que les steaks ne soient pas le seul produit dont on ne puisse garantir avec certitude la traçabilité : des questions se posent notamment sur les lasagnes, les sardines à l'huile...

Il ne faut pas laisser les associations seules, et il convient de prévoir une procédure d'alerte pilotée par les administrations en cas de crise. Pour cela, il faut mettre en place une procédure de crise pilotée par la DGCS en cas de problème sanitaire ou de fraude pour le retrait d'un lot.

Enfin, nous recommandons de débloquer urgemment des fonds pour couvrir les frais induits par la crise, aujourd'hui entièrement financés par les associations.

Nous avons deux pièges à éviter : jeter l'opprobre sur les associations, et plomber le FEAD. Nous ne remettons en question ni les associations ni le fonds. Les négociations sur le FEAD, dont le budget représente 500 millions d'euros sur six ans, vont revenir en 2021. Nous souhaitons que cette aide, qui touche 5 millions d'euros de personnes, demeure.

Enfin, permettez-moi de vous préciser que nos recommandations ont été présentées aux deux ministres en charge du dossier. Elles ont donné le sentiment de les apprécier.

Mme Sophie Primas, présidente. – Bravo pour ce travail : alors qu'il ne s'agissait pas d'une commission d'enquête, vous avez trouvé des éléments stupéfiants !

M. Joël Labbé. – Bravo pour ce travail rondement mené. Quels critères de qualité avez-vous à l'esprit ? Vous mentionnez qu'il faut les mettre en place « dans la mesure du possible ». Pourquoi ?

M. Daniel Gremillet. – Ce travail a en effet été mené à terme rapidement. La traçabilité ne signifie pas la même chose en France qu'ailleurs. J'ai été à l'origine de la mise en œuvre de la traçabilité en France,

et je connais la différence avec l'Europe. En France, un animal qui n'a pas de boucle va à l'équarrissage et ne peut être consommé. Ailleurs, les animaux sont bouclés lorsqu'ils entrent à l'abattoir, sans aucune connaissance de la vie de l'animal. En France, on en sait plus sur eux que sur les êtres humains !

Le Sénat avait adopté un texte permettant d'expérimenter la traçabilité et l'étiquetage à la française. Nous avons demandé une dérogation à Bruxelles pour la mise en œuvre des dispositions. Il y a là un véritable chantier à ouvrir. Si je fais un lien avec l'audition précédente, il y a beaucoup à dire.

Mme Sophie Primas, présidente. – En effet.

M. Daniel Gremillet. – Il y a un fossé entre la loi et la pratique. Le consommateur peut vraiment être trompé.

Enfin, il est incroyable que l'État n'applique pas la loi qu'il impose aux industriels. Je rappelle qu'il incombait auparavant aux services de l'État de procéder aux contrôles pour s'assurer que les produits alimentaires pouvaient être commercialisés. Aujourd'hui, aux termes de la législation européenne, c'est l'inverse : celui qui met sur le marché est responsable du contrôle. L'État fait l'appel d'offres, met en marché en les confiant aux associations et pourtant ne s'applique l'autocontrôle qu'il doit réaliser, contrairement aux entreprises privées.

Aussi, il faudrait poursuivre l'initiative française en vue de renforcer l'exigence européenne et de peser sur les accords internationaux.

Mme Cécile Cukierman. – Je salue la qualité du travail de notre collègue dans le temps imparti. Il ne s'agit surtout pas de remettre en cause le FEAD, mais nous notons des défaillances au niveau des contrôles. On le voit, il y a deux poids deux mesures : une exigence de traçabilité maximale pour nos agriculteurs, alors que des tonnes de viande non contrôlées sont distribuées dans notre pays. Certains dénoncent déjà une alimentation à deux vitesses. Comment faire pour faire monter en gamme notre agriculture, tout en continuant à nourrir les habitants de notre pays, sans en exclure une partie ?

Enfin, les demandes de dédommagement sont-elles déjà faites ? Le Gouvernement a-t-il émis l'hypothèse qu'il pourrait y répondre ?

M. Michel Raison. – J'adresse, à mon tour, des félicitations très sincères au rapporteur. L'une des recommandations concerne le marché. L'État fonctionne comme une centrale d'achat aveugle. Pourquoi ne pas régionaliser les marchés ? On améliorerait la traçabilité et on augmenterait les chances de passer des marchés avec des acteurs locaux. Dans ma ville, Sodexo traite le marché de la cantine. Nous avons réussi, au bout de deux ans, à convaincre cette entreprise de faire des appels d'offres locaux et donc d'acheter la viande dans un abattoir local, que nous avons sauvé.

M. Bernard Buis. – Je remercie notre rapporteur pour la qualité et la quantité de travail fourni en un temps contraint. Les personnes que nous avons auditionnées ont indiqué que, auparavant, les produits étaient testés et goûtés. Or, vous affirmez le contraire ; je suis étonné et inquiet. Dans les collèges, nous avons l’habitude de faire des groupements de commandes et de tester les produits le matin, mais cette pratique a été abandonnée. Mes collègues de la Drôme et de l’Ardèche m’ont même confié qu’ils n’avaient pas organisé de commission de goût cette année. Cela pose problème.

Concernant les contrôles, il est très inquiétant de voir qu’une entreprise étrangère n’a jamais été contrôlée au cours des trois dernières années. Il faut progresser sur ce point.

Enfin, il faut insister sur les circuits courts, les marchés régionaux et favoriser cette démarche pour les groupements de commandes des collectivités ou des cuisines centrales. Notre collègue a cité l’exemple de Sodexo. Avec de la volonté et de la ténacité, on arrive à modifier les procédures. Parfois, par souci de simplification, nos collectivités recourent à un donneur d’ordres ; elles ont un peu perdu l’habitude de se retrousser les manches.

Mme Sophie Primas, présidente. – Il faut aussi considérer l’impact sur le prix.

M. Bernard Buis. – En travaillant avec les circuits courts, on arrive parfois à des prix très compétitifs.

Mme Anne-Catherine Loisier. – Je salue le travail d’enquêteur de notre rapporteur, qui lève le voile sur des pratiques surprenantes.

Il est nécessaire de réfléchir à un échelon plus approprié – régional ou local – pour le portage. Il y a vraiment une manière plus vertueuse de mettre en œuvre le FEAD. Ne pourrait-on pas inscrire les projets alimentaires territoriaux dans cette démarche ?

M. Henri Cabanel. – Je remercie le rapporteur, qui a réalisé un travail important : il a permis de mettre au jour cette situation inimaginable. Je me réjouis de constater que l’on partage tous la volonté de favoriser les circuits courts pour mieux maîtriser la qualité, la provenance et la traçabilité. J’adhère aux préconisations d’augmenter les contrôles et de donner de nouvelles prérogatives à FranceAgriMer. Mais il faut se poser la question des moyens qui pourraient être alloués à ces organismes pour assurer les contrôles.

M. Fabien Gay, rapporteur. – Un certain nombre d’entre vous s’interrogent sur la qualité. C’est un peu de l’équilibrisme : d’un côté, les associations ont besoin d’une quantité énorme, qui progresse chaque année, et, d’un autre côté, on demande une meilleure traçabilité, une meilleure qualité. D’ailleurs, les questions que pose Laurent Duplomb dans son rapport méritent d’être posées. Face à une montée en gamme de notre

agriculture, comment vont se nourrir celles et ceux qui n'en auront pas les moyens ?

Mme Marie-Christine Chauvin. - Eh oui !

Mme Sophie Primas, présidente. - C'est tout le débat de la loi Égalim.

M. Fabien Gay, rapporteur. - On ne peut pas demander une montée en gamme pour tous, sauf pour les plus démunis.

M. Michel Raison. - Il ne s'agit pas que d'eux d'ailleurs. Même la classe moyenne est concernée.

M. Fabien Gay, rapporteur. - Bien sûr. Se pose donc là une véritable question.

C'est la même chose pour l'allotissement : les volumes ont un impact sur le prix. Un négociant français qui devrait produire en France a remporté le marché en 2019, alors qu'il ne pratiquait pas le même tarif : entre 4,30 et 4,50 euros au lieu de 3,50 euros.

La dernière recommandation est importante : nous voulons favoriser les contrats pluriannuels pour donner de la lisibilité et essayer de réduire l'écart de prix, tout en respectant les critères de qualité et les critères environnementaux. Il faut avoir un débat de société en la matière. Mes recommandations s'imbriquent entre elles.

Concernant l'étiquetage, notre pays a le plus haut niveau d'exigence. *Quid* des critères de traçabilité dans le modèle intra-européen que l'on nous vend ?

Mme Sophie Primas, présidente. - Les faits sont parlants.

M. Fabien Gay, rapporteur. - L'État lui-même ne respecte pas la loi. Comment monter en gamme au niveau européen ? Il faudrait au minimum que l'on sache si la viande est polonaise, ukrainienne ou si, demain, elle sera brésilienne ou canadienne.

Concernant les moyens accordés aux contrôles, nous avons déjà posé cette question lors de l'affaire Lactalis. Nous ne voulons pas accabler FranceAgriMer. Au-delà des moyens, nous avons constaté des défaillances lourdes, mais il n'en reste pas moins que cette question demeure. Ont-ils les moyens de réaliser les contrôles en Pologne ? Peut-être pas...

L'absence de tests gustatifs a été vécue par les négociants comme un feu vert ; ils nous l'ont dit clairement, ajoutant même qu'ils allaient continuer à faire du *business* avec l'entreprise Biernacki, qui est la moins chère sur le marché. Si, demain, ce sont les Brésiliens qui sont les moins chers, ils ne se poseront pas de question.

Aujourd'hui, les tests peuvent être réalisés par les associations, mais elles n'ont pas les budgets pour les faire pratiquer. Elles peuvent faire un test

gustatif du produit, mais elles n'ont pas la capacité d'en décrire la composition.

Mme Sophie Primas, présidente. – Pour votre information, et en accord avec le rapporteur, nous ferons cet après-midi un communiqué de presse sur ce rapport d'information. Je propose que notre commission poursuive la réflexion en matière de traçabilité, en y associant peut-être nos collègues de la commission des affaires européennes. D'une manière générale, se pose aussi la question de la qualité des produits extra-européens, qui vont arriver sur notre territoire.

M. Bernard Buis. – Je veux insister, si la pratique gustative ne se fait plus, ce sera n'importe quoi.

Mme Sophie Primas, présidente. – Exactement.

La commission des affaires économiques autorise la publication du rapport.

LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES

Mercredi 3 juillet 2019

- Associations caritatives victimes de la fraude :

- Réseau des Banques Alimentaires : **M. Jacques BAILET**, président ;
- Secours populaire français : **M. Olivier GRINON**, membre du bureau national ;
- Restos du Cœur : **M. Patrice BLANC**, président
- Croix-Rouge française : **Mme Anne BIDEAU**, directrice des activités bénévoles et de l'engagement.

- Services de l'État :

- Direction générale de la cohésion sociale (DGCS) : **M. Jean-Philippe VINQUANT**, directeur général ;
- Direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (DGCCRF) : **Mme Virginie BEAUMEUNIER**, directrice générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (DGCCRF) ;
- FranceAgriMer : **Mme Christine AVELIN**, directrice générale.

Mardi 9 juillet 2019

- **VOLDIS** : **MM. Valéry LE HELLOCO**, actionnaire majoritaire de la société **VOLDIS**, **Luc CASTAGNET**, avocat associé.
- *Société Marcel Proux* : **M. Hervé PROUX**, président.

Mercredi 10 juillet 2019

- **VOLDIS** : **Mme Géraldine BARTHÉLÉMY**, présidente de la société **VOLDIS**, **M. Antoine CAMUS**, avocat associé.
- *Gouvernement* : **Mme Agnès PANNIER-RUNACHER**, secrétaire d'État auprès du ministre de l'économie et des finances, **M. Loïc TANGUY**, directeur de cabinet, **Mme Lucile POIVERT**, conseillère PME, attractivité et consommation.

Jeudi 11 juillet 2019

- *SILLIKER SAS (Groupe Mérieux NutriSciences)* : **M. Thibaud TEYSSIER**, directeur général.

- *Sénat* : **MM. Arnaud BAZIN** et **Éric BOCQUET**, sénateurs.

Mercredi 24 juillet 2019

- *Ministère des solidarités et de la santé* : **Mmes Christelle DUBOS**, secrétaire d'État auprès de la ministre, **Margaux BONNEAU**, conseillère parlementaire, et **Laetitia BUFFET**, conseillère « Solidarités ».