



N° 1967

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

TREIZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 14 octobre 2009

RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES FINANCES, DE L'ÉCONOMIE GÉNÉRALE ET DU CONTRÔLE BUDGÉTAIRE SUR LE PROJET DE **loi de finances pour 2010** (n° 1946),

PAR M. GILLES CARREZ,
Rapporteur Général,
Député.

ANNEXE N° 4

**AGRICULTURE, PÊCHE, ALIMENTATION, FORÊT
ET AFFAIRES RURALES**

SÉCURITÉ ALIMENTAIRE

Rapporteur spécial : M. Philippe VIGIER

Député

SOMMAIRE

	Pages
SYNTHÈSE	5
INTRODUCTION	7
I.– UN BUDGET ÉCONOME DANS UN CADRE STABLE	9
A.– LE POINT SUR L'EXÉCUTION BUDGÉTAIRE	9
1.– Le financement en gestion 2009 de la vaccination contre la fièvre catarrhale ovine ...	9
2.– L'abondement en loi de finances rectificative pour l'équarrissage	10
B.– LE BUDGET DE LA SÉCURITÉ ALIMENTAIRE POUR 2010	10
1.– Un budget stable ?	10
2.– La disparition des dépenses fiscales	10
II.– DES SERVICES EN ORDRE DE MARCHÉ	11
A.– LA RÉORGANISATION VERTICALE DES SERVICES DE L'ALIMENTATION	11
B.– L'ACCRÉDITATION DES SERVICES D'INSPECTION VÉTÉRINAIRES ET PHYTOSANITAIRES	12
III.– SÉCURITÉ ALIMENTAIRE ET PRODUCTION VÉGÉTALE	13
A.– LES RISQUES INHÉRENTS À LA PRODUCTION VÉGÉTALE	13
1.– Des crédits en hausse	13
2.– Une mesure de la performance en construction	14
B.– LES RISQUES LIÉS AUX DENRÉES ALIMENTAIRES	14
1.– Le succès de la lutte contre les salmonelles	15
2.– Le contrôle à l'importation	15
C.– LA QUALITÉ DE L'ALIMENTATION ET L'OFFRE ALIMENTAIRE	16
IV.– SÉCURITÉ ALIMENTAIRE ET PRODUCTION ANIMALE	18
A.– LA LUTTE CONTRE LES MALADIES ANIMALES	18
B.– LA RÉFORME DU SERVICE PUBLIC DE L'ÉQUARRISSAGE	19
1.– Une réforme issue d'un amendement gouvernemental	19
2.– Un financement exceptionnel en 2009	19

3.– Une rationalisation du service	20
4.– La performance de l'action publique en faveur de l'équarrissage	21
C.– LA FIN DU STOCKAGE DES FARINES ANIMALES	22
1.– L'extinction du dispositif.....	22
2.– Vers une refonte de la maquette du programme ?	23
V.– LE FINANCEMENT DE L'AFSSA, UNIQUE OPÉRATEUR DU PROGRAMME	23
A.– LA DOTATION DEMANDÉE POUR 2010	23
B.– LA FUSION PROGRAMMÉE DE L'AFSSA ET DE L'AFSSET	24
EXAMEN EN COMMISSION	25
AMENDEMENTS ADOPTÉS PAR LA COMMISSION.....	27
ANNEXE I : LISTE DES AUDITIONS RÉALISÉES PAR LE RAPPORTEUR SPÉCIAL	29
ANNEXE II : TABLE DE CONCORDANCE ENTRE LE PRÉSENT RAPPORT ET LES ACTIONS DU PROJET ANNUEL DE PERFORMANCES	30

L'article 49 de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF) fixe au 10 octobre la date limite pour le retour des réponses aux questionnaires budgétaires.

À cette date, 67 % des réponses étaient parvenues au Rapporteur spécial. Ce chiffre est en progression par rapport à l'an dernier, mais reste très insuffisant. Le Rapporteur spécial doit disposer du temps nécessaire pour exploiter les informations transmises.

SYNTHÈSE

Les crédits demandés pour le programme *Sécurité et qualité sanitaires de l'alimentation* s'élèvent à 542 millions d'euros en autorisations d'engagement. Cela constitue en apparence une baisse par rapport aux crédits de 2009, du fait des crédits ouverts pour cette année par la loi de finances rectificative du 20 avril 2009. Mais l'État se désengage en réalité de certaines activités, pour se recentrer sur ses missions régaliennes.

Pour la première fois en année pleine, le service public de l'équarrissage se cantonnera ainsi en 2010 aux cadavres d'animaux abandonnés sur la voie publique. Cela représente, en rythme annuel, une économie de 40 millions d'euros. De même, les stocks de farine animale accumulés depuis le début des années 2000 seront définitivement liquidés en 2010. Corrélativement, aucun cas d'encéphalopathie spongiforme bovine n'ayant été enregistré depuis quatre ans, la maladie est considérée comme éradiquée et l'indicateur correspondant supprimé. Ainsi se referme le cycle d'intervention massive qui s'était ouvert avec la crise de la vache folle.

Le programme est placé sous la responsabilité de la directrice générale de l'Alimentation et tous les effectifs concourant à sa mise en œuvre sont désormais rattachés à son action n° 6. Cela doit lui donner les coudées franches dans la gestion des crédits. La direction générale de l'Alimentation a engagé une démarche d'accréditation des services d'inspection vétérinaires et phytosanitaires qui doit aboutir d'ici la fin de l'année.

Dans les départements, des directions interministérielles seront créées en 2010. Elles associeront sous l'angle commun de la protection des populations, les services de contrôle vétérinaires et phytosanitaires, les unités départementales de la répression des fraudes et le champ de l'action sociale relevant de l'action sanitaire et sociale, de la jeunesse et des sports. Ces nouvelles directions prendront le nom de directions départementales de la cohésion sociale et de la protection des populations (DDCSPP ou DDPP).

L'opérateur unique du programme, l'Agence française de sécurité sanitaire de l'alimentation, devrait être également rapproché en 2010 de l'Agence française de sécurité sanitaire de l'environnement et du travail.

Il faut noter enfin une forte hausse des crédits de l'action n° 8, destinés à la qualité de l'alimentation. Cette action constitue l'embryon d'une vraie politique publique de la nutrition, qui devrait trouver son prolongement dans le prochain projet de loi de modernisation agricole.

INTRODUCTION

Pour la deuxième année consécutive, le programme n° 206 *Sécurité sanitaire de l'alimentation* est rattaché à la mission *Agriculture* ⁽¹⁾. Il en ressort une vision plus équilibrée de l'action des pouvoirs publics dans le domaine agricole entendu de manière toujours plus vaste. Le soutien aux producteurs et au développement des campagnes va de pair avec la protection des consommateurs. Cet aspect ne peut que prendre de plus en plus d'importance, puisqu'il intéresse directement tous les citoyens. La politique alimentaire apporte cependant, elle aussi, un soutien aux producteurs : il est pour eux primordial de conserver, ou de conquérir, la confiance des consommateurs.

Malgré le changement de maquette budgétaire opéré en 2008, le programme n° 206 continue de faire l'objet d'un rapport spécial séparé. Intégré à la mission *Agriculture*, il forme en effet une unité autonome en son sein. Pour la première fois en 2010, tous les crédits de personnel correspondant à ses objectifs spécifiques seront en outre rattachés au programme, puisque, l'année prochaine, s'achèvera le transfert d'effectifs entamé en 2009. Le parachèvement du transfert explique au demeurant l'augmentation de 16 millions d'euros des crédits du programme par rapport à 2009.

Ainsi, tous les moyens et les hommes au service de la politique alimentaire devraient être enfin réunis dans la main de la direction générale de l'Alimentation, qui se trouvera désormais pleinement en mesure de faire usage de ses prérogatives de gestion. Le programme est mis en œuvre tant par les services du ministère de l'Agriculture que par l'Agence nationale de sécurité sanitaire des aliments (Afssa). Ils concernent aussi bien la production végétale (surveillance des pesticides, autorisation de mises sur le marché...) que les produits animaux (équarrissage, médicaments vétérinaires, maladies animales...).

L'intitulé ministériel a changé en juin 2009 pour intégrer l'Alimentation comme la première de ses composantes, puisqu'il se dénomme désormais ministère de l'Alimentation, de l'agriculture et de la pêche. Ce changement de dénomination recouvre une nouvelle approche dont les grandes lignes seront encore plus nettes après le dépôt du projet de loi de modernisation agricole, annoncé avant la fin de l'année 2009.

(1) Dont les autres programmes font l'objet du rapport spécial n° 3 de M. Nicolas Forissier.

I.- UN BUDGET ÉCONOME DANS UN CADRE STABLE

Le programme n° 206 *Sécurité et qualité sanitaire de l'alimentation* est un programme vertueux du point de vue budgétaire. Avec des moyens modestes, mais suffisants, de nombreuses actions sont menées à bien. En outre, le projet annuel de performances pour 2010 met au jour des économies substantielles par rapport à 2009 dans trois domaines : l'équarrissage, la gestion des farines animales et la lutte contre les salmonelles.

A.- LE POINT SUR L'EXÉCUTION BUDGÉTAIRE

Le Rapporteur spécial a présenté un commentaire détaillé de l'exécution en 2008 dans le tome II du rapport général sur le projet de loi de règlement des comptes et rapport de gestion pour l'année 2008, devenu loi n° 2009-973 du 10 août 2009 ⁽¹⁾.

L'exécution budgétaire en 2009 est surtout marquée par la deuxième loi de finances rectificative, en date du 20 avril 2009, qui a abondé la mission en cours d'année à hauteur de 16 millions d'euros.

1.- Le financement en gestion 2009 de la vaccination contre la fièvre catarrhale ovine

Comme le Rapporteur spécial l'a déjà déploré, les opérations de vaccination contre la fièvre catarrhale ovine ne sont pas systématiquement financées en loi de finances, ce qui contraint le responsable de programme à la financer en cours d'année par des dégels de crédits. Ce type de financement devrait cependant être strictement réservé aux opérations présentant un caractère imprévisible. En 2009, la mise en réserve initiale s'élevait à 10,3 millions d'euros en autorisations d'engagement et à 13,1 millions d'euros en crédits de paiement.

La totalité des crédits mis en réserve, hors personnel, était dégelée au 31 juillet 2009. Une décision du 26 février 2009 a ainsi permis de financer le solde du marché d'achat de vaccins contre le sérotype 1 de la fièvre catarrhale ovine. Sur ces crédits fut aussi financée la prise en charge de la dette des éleveurs dans le service public de l'équarrissage. L'essentiel de l'effort financier sur ce chapitre a cependant été fourni en loi de finances rectificative pour 2009.

(1) *Rapport général de M. Gilles Carrez sur le projet de loi de règlement des comptes et rapport de gestion pour l'année 2008, rapport n° 1775 du 24 juin 2009.*

2.– L'abondement en loi de finances rectificative pour l'équarrissage

Opérée en loi de finances initiale pour 2009, la libéralisation du service public de l'équarrissage a fait naître un besoin de financement non négligeable. Le ministère de l'Agriculture a en effet proposé la prise en charge en 2009 de la moitié des arriérés de paiement des éleveurs vis-à-vis des équarrisseurs. Ce soutien exceptionnel a eu pour objectif d'assainir les comptes du service public de l'équarrissage et de faciliter ainsi les négociations entre les filières et les équarrisseurs dans le cadre du nouvel appel d'offres.

Ce sont ainsi 16,3 millions d'euros en autorisations d'engagement et 12,9 millions d'euros en crédits de paiement qui ont été ouverts dans la loi de finances rectificative n° 2009-431 du 20 avril 2009.

B.– LE BUDGET DE LA SÉCURITÉ ALIMENTAIRE POUR 2010

1.– Un budget stable ?

Le projet de loi de finances pour 2010 prévoit d'allouer au programme n° 206 une dotation en légère progression par rapport à la loi de finances initiale pour 2009, si l'on considère les autorisations d'engagement, qui passeraient à 542 millions d'euros.

Mais la loi de finances rectificative du 20 avril 2009 ayant substantiellement complété la loi de finances initiale, la dotation proposée s'inscrit en baisse réelle par rapport à 2009. Deux fonctions ne seront cependant plus assumées par l'État : le service public de l'équarrissage et l'élimination des farines animales. Les succès enregistrés dans la lutte contre les salmonelles permettent par ailleurs de dégager 4,1 millions d'euros.

Dans le cadre d'une gestion vertueuse, les moyens dédiés à la protection et à la santé des végétaux sont ainsi en définitive renforcés, à hauteur de 3,2 millions d'euros supplémentaires en autorisations d'engagement. Quant à la gestion des maladies animales et à la protection des animaux, les moyens qui lui sont dédiés augmentent de 5,2 millions d'euros par rapport à 2009.

2.– La disparition des dépenses fiscales

Une seule dépense fiscale contribuait l'an dernier de manière principale au programme. Il s'agissait d'un mécanisme de provision pour investissement au profit du secteur des hôtels, cafés et restaurants. Mais la loi de développement et de modernisation des services touristiques n° 2009-888 du 22 juillet 2009, en abaissant la TVA sur la restauration au 1^{er} juillet 2009, a supprimé par contrepartie certains avantages dont bénéficiait le secteur.

L'article 39 *octies* F du code général des impôts, issu de la loi du 2 août 2005 en faveur des PME, autorise ainsi les entreprises individuelles, soumises à un régime réel d'imposition, et les entreprises unipersonnelles à responsabilité limitée (EURL), relevant de l'impôt sur le revenu, à constituer, avant le 1^{er} janvier 2010, une provision spéciale destinée à faire face à une obligation légale ou réglementaire de mise en conformité en matière de sécurité alimentaire. En modifiant cet article, la loi de développement et de modernisation des services touristiques a avancé au 1^{er} juillet 2009 l'extinction du dispositif, jusqu'alors continuellement reconduit depuis 2005. Au demeurant, il semble que les autres déductions prévues par l'article 39 *octies* F du CGI, au titre de l'insonorisation, de l'accès aux personnes handicapées ou encore de la protection contre l'incendie aient été davantage pratiquées, puisque le rapport annuel de performances pour 2009 chiffrait à... zéro le coût de la dépense fiscale au titre de la sécurité alimentaire.

La suppression de la provision pour investissement au 1^{er} juillet 2009 opère donc une simplification bienvenue.

II.- DES SERVICES EN ORDRE DE MARCHÉ

Tous les moyens en personnel concourant à la mise en œuvre du programme sont regroupés dans l'action n° 6 *Mise en œuvre de la politique de sécurité et de qualité sanitaires de l'alimentation*. Elle a été complétée dans le projet de loi de finances pour 2010 afin d'englober désormais l'ensemble des agents au service de la sécurité sanitaire des aliments, soit 5 336 équivalents temps plein travaillé.

Dans le cadre de la loi organique relative aux lois de finances du 1^{er} août 2001, la responsable de programme a la faculté d'affecter à des fins d'investissement ou d'intervention une partie des crédits de personnel votés par le Parlement. Cette transformation n'est pas réversible. Il ressort cependant des auditions réalisées par le Rapporteur spécial que, consécutivement à des premières mesures de réorganisation non négligeables, les tensions sur les effectifs sont assez vives au sein de la direction générale de l'Alimentation. Il serait donc prématuré d'y attendre une mise en œuvre massive de la fongibilité en 2010.

A.- LA RÉORGANISATION VERTICALE DES SERVICES DE L'ALIMENTATION

Le programme est piloté au niveau central par la direction générale de l'Alimentation du ministère de l'Alimentation, de l'agriculture et de la pêche. L'année 2009 a vu la création de directions régionales de l'alimentation, de l'agriculture et de la forêt (DRAAF). Elles ont notamment pour mission de coordonner les actions sanitaires à l'échelle de la région.

Comme le souligne le projet annuel de performances, l'année 2010 sera marquée quant à elle par la création de directions départementales interministérielles associant, sous l'angle commun de la protection des populations, les services de contrôle vétérinaires et phytosanitaires, les unités départementales de la répression des fraudes et le champ de l'action sociale relevant de l'action sanitaire et sociale, de la jeunesse et des sports. Ces nouvelles directions prendront le nom de directions départementales de la cohésion sociale et de la protection des populations (DDCSPP ou DDPP).

Du point de vue organisationnel, trois problèmes seront à résoudre : le rapprochement immobilier, l'harmonisation de la gestion des ressources humaines et la convergence des systèmes informatiques. Le secrétaire général du ministère de l'Agriculture estime que ces adaptations ne seront parachevées que dans deux ou trois ans.

B.- L'ACCREDITATION DES SERVICES D'INSPECTION VÉTÉRINAIRES ET PHYTOSANITAIRES

L'inspection est l'un des fondements de la confiance que les clients et les consommateurs accordent au système agro-alimentaire français. Alors que la réglementation impose aux professionnels de mettre en place une démarche de garantie de la qualité sanitaire, il est indispensable que les services de contrôle soient eux-mêmes inscrits dans une norme de qualité. C'est pourquoi la direction générale de l'Alimentation a engagé une démarche d'accréditation des services d'inspection vétérinaires et phytosanitaires dont elle assure la direction. Cette accréditation est en cours et devrait s'achever avant la fin de l'année 2009.

Elle se déroule sous la responsabilité du Comité français d'accréditation (Cofrac). Créée en 1994 sous l'égide des pouvoirs publics, cette association à but non lucratif a pour objet principal de procéder à l'accréditation, conformément aux normes françaises, européennes ou internationales, de tous les organismes intervenant dans l'évaluation de la conformité à un référentiel tels les laboratoires, les organismes de certification et les organismes d'inspection.

Le ministère de l'Alimentation, de l'agriculture et de la pêche a retenu, pour ses services d'inspection, une **accréditation multi-site**. C'est ainsi l'ensemble de l'administration centrale et des services d'inspection déconcentrés au niveau régional ou départemental qui sera accrédité en une seule fois. Au total, ce sont plus de 4 000 inspecteurs répartis dans 127 directions et près de 500 sites physiques.

Le processus d'accréditation porte tant sur les structures des organismes d'inspection, les méthodes et l'identification des responsabilités, que sur le contenu des rapports d'inspection ou encore les installations et les équipements. Mais la clef de voûte de la norme ISO/CEI 17020, retenue comme standard de référence, réside dans la capacité de l'inspecteur à réaliser des inspections dans un

domaine donné. Cette compétence doit être démontrée par les titres et diplômes, par la formation initiale, les formations continues et la formation professionnelle. Elle est évaluée par le supérieur hiérarchique au moins une fois par an et à chaque changement de fonction.

Au cours de son audition, la directrice générale de l'Alimentation a souligné qu'il était préférable de cibler les inspections plutôt que de les multiplier. Cela doit permettre d'assurer le suivi des inspections, ce qui est primordial. Elle a également rappelé que toute inspection revêt deux aspects, étant à la fois contrôle répressif et entrevue pédagogique. C'est dans cet esprit que la direction générale de l'Alimentation continuera de travailler en 2010.

Le Rapporteur spécial se félicite de la démarche d'accréditation entreprise et bientôt menée à terme. Une fois l'accréditation obtenue, un audit d'échantillon permettra chaque année au Cofrac de vérifier que le respect de la norme ISO est maintenu.

III.— SÉCURITÉ ALIMENTAIRE ET PRODUCTION VÉGÉTALE

Trois actions du programme concernent la sécurité alimentaire et la production végétale. Deux d'entre elles se cantonnent strictement à l'aspect sanitaire : l'action n° 1 *Prévention et gestion des risques inhérents à la production végétale* et l'action n° 3 *Prévention et gestion des risques liés aux denrées alimentaires*. Une troisième action, de taille plus modeste, est tournée vers l'alimentation envisagée dans sa dimension qualitative. C'est l'action n° 8 *Qualité de l'alimentation et offre alimentaire*. Au demeurant, elle couvre aussi l'alimentation d'origine animale.

A.— LES RISQUES INHÉRENTS À LA PRODUCTION VÉGÉTALE

1.— Des crédits en hausse

Les crédits demandés au titre de l'action n° 1 correspondent à une hausse de 20 % des autorisations d'engagement et de 9 % des crédits de paiement. D'après les réponses au questionnaire budgétaire, l'évolution proposée permettra le rattrapage de la dotation conformément à la réalité des coûts prévus pour 2010. Le taux d'exécution en crédits de paiement par rapport à la loi de finances initiale était en effet de 116 % en 2007 et de 121 % en 2008.

Les actions de santé et de protection des végétaux font naître également des besoins financiers croissants, pour faire face à l'émergence de risques sanitaires et phytosanitaires nouveaux, telle la sharka qui s'attaque aux pêchers, pruniers et abricotiers. À elle seule, la lutte contre la sharka est à l'origine d'une augmentation des crédits à hauteur de 0,8 million d'euros pour ce qui concerne la prospection, et de 1,3 million d'euros pour ce qui concerne le montant des indemnités auxquelles elle donne droit.

2.– Une mesure de la performance en construction

Alors que le projet annuel de performances pour 2010 ramène le nombre d'objectifs du programme de cinq à quatre et que la présentation de la performance a été resserrée par rapport à l'année dernière, un nouvel indicateur fait son entrée dans le dispositif de suivi. Il s'agit du nombre de doses unités de pesticides vendues chaque année. À la suite du Grenelle de l'environnement, les pouvoirs publics ont en effet décidé de réduire de moitié en dix ans la quantité de pesticides utilisés en France.

La mesure était encore trop récente pour qu'un indicateur lié figure dans le projet annuel de performances pour 2009. Mais le ministère chargé de l'environnement recense et transmet déjà au ministère de l'Agriculture des informations sur les ventes de pesticides. Sur cette base, un outil informatique est en cours d'élaboration au ministère de l'Agriculture. La réalisation 2008 est connue depuis septembre 2009 et s'établit à 64 millions de produits vendus.

Le projet annuel de performances pour 2010 ne comporte pas encore d'objectifs chiffrés, ni même encore l'indication de la réalisation 2008. De cette valeur et de l'objectif de réduction à l'horizon 2018, le Rapporteur spécial déduit cependant que la valeur cible pour 2010 pourrait être fixée en dessous de 60 millions de produits vendus. Il est en effet probable que les premiers efforts en faveur d'une réduction de l'épandage de pesticides seront les plus faciles à fournir. À mesure que les exploitants s'approcheront du socle minimal d'épandage, les possibilités de diminution seront plus faibles. **Le Rapporteur spécial estime donc que le Gouvernement doit se fixer pour les premières années du plan Ecophyto 2018 des objectifs réalistes, mais ambitieux.**

B.– LES RISQUES LIÉS AUX DENRÉES ALIMENTAIRES

L'année 2009 est marquée par des succès appréciables en matière de lutte contre les salmonelles. Cela conduit à un desserrement de la contrainte budgétaire sur l'action n° 3 *Prévention et gestion des risques sanitaires liés aux denrées alimentaires*.

À première vue, l'action devrait connaître une forte baisse de crédits en 2010. Alors qu'elle concentrait 26,4 millions d'euros en crédits d'engagement et autorisations de paiement dans le projet annuel de performances pour 2009, le projet de loi de finances pour 2010 prévoit en effet de lui allouer seulement 21,5 millions d'euros. Une partie de la baisse est cependant imputable à un simple changement de périmètre budgétaire. Les crédits de l'inspection sanitaire ne connaissent ainsi qu'une baisse apparente, du fait que les visites des élevages porcins et des sangliers seraient désormais financées sur les crédits de l'action n° 2 *Lutte contre les maladies animales et protection des animaux*, à hauteur de 2,1 millions d'euros.

Pour une autre part, il s'agit cependant aussi d'une baisse réelle, due à la réussite des services sanitaires dans la lutte contre les salmonelles.

1.– Le succès de la lutte contre les salmonelles

La part principale de la baisse porte en effet sur les crédits alloués à la lutte contre la salmonelle, qui diminuent de 2,5 millions d'euros. Les cheptels de volailles auraient connu une amélioration de leur état sanitaire à l'égard de cette maladie, dont la diffusion s'est avérée inférieure aux prévisions.

C'est précisément l'objectif n° 3 du programme. Le taux qui lui sert d'indicateur de performance est le taux de troupeaux de poules pondeuses d'œufs de consommation dans lesquels la présence de salmonella a été identifiée. Le projet annuel de performances pour 2009 fixait à 2,5 % la valeur cible pour cette année. Au vu des bons résultats obtenus, la prévision a été actualisée en cours d'année à 1,8 % et fixée pour 2010 à 1,6 %. Le Rapporteur spécial salue les progrès accomplis et le succès des actions d'éradication. Ils apportent également un soulagement non négligeable aux finances publiques.

Aussi le Rapporteur spécial souhaite-t-il revenir ici sur la réserve qu'il a formulée dans le rapport n° 1780 du 24 juin 2009 sur la performance, aux pages 325 à 334. Il estimait alors que « *les actions d'inspection (...) se prêtent assez peu à la mesure de la performance* ». La direction générale de l'Alimentation considérait elle-même que le meilleur ciblage des contrôles et la pédagogie auprès du public cible ne constituaient que des « moyens limités » pour le responsable du programme. Au vu des résultats obtenus, la venue des inspecteurs produit cependant bel et bien un effet sur l'évolution du dispositif de performance. Même modestes, les moyens d'action à la disposition du responsable du programme sont de toute évidence loin d'être inopérants. Pour cette action, la mesure de la performance est donc plus satisfaisante qu'il n'y paraissait encore il y a quelques mois.

2.– Le contrôle à l'importation

Comme l'an dernier, le projet annuel de performances pour 2010 prévoit d'allouer 442 000 euros, tant en autorisations qu'en crédits de paiement, au contrôle à l'importation en provenance des pays tiers. Le Rapporteur spécial appelle à une vigilance particulière en ce domaine.

Il partage d'abord le constat de la direction générale de l'Alimentation, qui observe que « *les problèmes sanitaires à l'importation (virus de la fièvre aphteuse en 2001, contamination par des résidus de substances chimiques utilisées dans les productions animales ou végétales) sont souvent révélés a posteriori, ce qui met en évidence un déficit d'analyse préalable* ». L'Agence française de sécurité sanitaire des aliments (Afssa) a organisé en octobre 2008 un colloque sur l'évaluation des risques sanitaires dans le cadre des importations d'aliments, d'animaux et de

végétaux au sein de l'Union européenne. Ce colloque s'inscrivait au nombre des actions prévues sur ce thème par la présidence française de l'Union européenne, au second semestre de l'année 2008.

Un mémorandum français publié en juin 2008 a pu ainsi déboucher en décembre 2008 sur des conclusions unanimes du Conseil des ministres européens de l'Agriculture soulignant l'importance d'un renforcement et d'une plus grande harmonisation des dispositifs existants. C'est plus particulièrement sur ce dernier point que le Rapporteur spécial souhaite que l'année 2010 apporte des avancées. Il soutient sans réserve les efforts des autorités françaises pour convaincre les autres États membres de l'Union européenne d'adopter les normes de sécurité alimentaire les plus rigoureuses et d'adapter en conséquence leurs méthodes d'évaluation.

C.- LA QUALITÉ DE L'ALIMENTATION ET L'OFFRE ALIMENTAIRE

Pour la deuxième année consécutive, une action *Qualité de l'alimentation et offre alimentaire* s'articule aux autres actions du programme. De taille modeste (environ 3 millions d'euros), elle répond à des attentes nouvelles à la frontière de la politique alimentaire et de la santé publique. Le ministère de l'Agriculture conduit au reste cette action en partenariat avec les ministères chargés de la santé, de l'éducation, de l'écologie, de la consommation et des douanes.

Les efforts pour garantir la sécurité sanitaire des aliments ne parviendraient pas à améliorer l'état de santé de la population s'ils n'étaient relayés par une action efficace en faveur d'une nutrition saine. L'exemple des fruits et légumes est à cet égard symptomatique. Notre collègue Jacques Remiller lui a consacré un rapport en juillet 2009⁽¹⁾. Alors que, du côté de la production, cette filière est confrontée à de graves difficultés, les cinq fruits et légumes par jour recommandés par le Programme national nutrition santé (Pnns) sont loin d'être atteints chez les consommateurs. En cofinçant notamment la distribution gratuite de fruits aux enfants dans au moins 1 000 écoles situées dans des zones défavorisées, l'action n° 8 engage donc une démarche de moyen terme dont le coût paraît modique si on le rapporte aux effets attendus.

De ce point de vue, il faut regretter que l'évaluation des performances du programme n'ait pas été complétée après l'introduction de cette action nouvelle. L'aspect nutritionnel devrait en effet y avoir désormais sa place. **Il convient d'expertiser si le taux de pénétration des fruits et légumes dans les communes concernées serait un indicateur qui pourrait être introduit dans le projet annuel de performances pour 2011.**

L'action n° 8 est encore récente. Il n'est donc pas étonnant que le taux de consommation des crédits au cours des sept premiers mois de l'année 2009 n'ait pas dépassé les 25 %, soit le taux le plus faible de toutes les actions du

(1) Rapport de M. Jacques Remiller, député de l'Isère, parlementaire en mission auprès du Premier ministre, « Fruits et légumes : les nouveaux enjeux en 2009 », juillet 2009.

programme. Les dispositifs régionaux de politique nutritionnelle doivent encore monter en puissance. Les crédits de l'action n° 8 sont du reste en très forte augmentation pour 2010, puisqu'ils passent de 2,2 millions d'euros à près de 3 millions d'euros. Ces chiffres montrent que cette action nouvelle est en plein essor. La loi de modernisation agricole annoncée pour le courant de l'année 2010 devrait affermir encore sa légitimité.

LES COMPLÉMENTS ALIMENTAIRES, SUJET D'INQUIÉTUDE

Le décret n° 2006-352 du 20 mars 2006 relatif aux compléments alimentaires en propose une définition. Ce sont des « *denrées alimentaires dont le but est de compléter le régime alimentaire normal et qui constituent une source concentrée de nutriments ou d'autres substances ayant un effet nutritionnel ou physiologique seuls ou combinés, commercialisés sous forme de doses, à savoir les formes de présentation telles que les gélules, les pastilles, les comprimés, les pilules et autres formes similaires, ainsi que les sachets de poudre, les ampoules de liquide, les flacons munis d'un compte-gouttes et les autres formes analogues de préparations liquides ou en poudre destinées à être prises en unités mesurées de faible quantité* ».

La vente de ces produits ne cesse de s'accroître, car les consommateurs leur prêtent toutes les vertus. Par leur emballage, les compléments alimentaires entretiennent en effet une ressemblance avec les médicaments. Mais ils n'en sont pas. Ces produits limites constituent donc un secteur à risques. Les consommateurs ont du reste tendance à dépasser la portion journalière du produit dont l'utilisation est recommandée, telle que l'étiquetage doit l'indiquer (article 10 du décret).

Le Rapporteur spécial juge cette évolution très inquiétante. Il estimerait opportun que la direction générale de l'Alimentation organise, en partenariat avec le ministère de la Santé, une campagne d'information sur les dangers d'une consommation excessive des compléments alimentaires. Puisque le projet annuel de performances prévoit des moyens supplémentaires pour « *mettre en œuvre une politique régionale alimentaire* », les plans d'action régionaux pourraient par exemple comporter en 2010 un volet d'information sur ce point, à destination du grand public.

Cela compléterait du reste l'action de l'Agence française de sécurité sanitaire des aliments, qui vient de lancer un dispositif d'alerte sur les effets des compléments alimentaires ⁽¹⁾.

(1) *AGRA Presse Hebdo n° 3222 du lundi 19 octobre 2009.*

IV.- SÉCURITÉ ALIMENTAIRE ET PRODUCTION ANIMALE

Deux actions du programme n° 206 ont trait à la sécurité sanitaire de l'alimentation animale : l'action n° 2 *Lutte contre les maladies animales et protection des animaux* et l'action n° 5 *Élimination des farines et des coproduits animaux*. L'une concerne les animaux vivants, l'autre les animaux morts. C'est sans aucun doute ce dernier volet du programme qui connaît en 2009 et 2010 les évolutions les plus notables.

A.- LA LUTTE CONTRE LES MALADIES ANIMALES

L'action n° 2 *Lutte contre les maladies animales et protection des animaux* regroupe tous les crédits destinés à la lutte contre les encéphalites spongiformes bovines, la peste porcine, l'influenza aviaire ou encore la fièvre catarrhale ovine.

C'est actuellement cette dernière qui concentre l'attention des pouvoirs publics. Sans être, en l'état actuel des connaissances, dangereuse pour l'homme, elle entraîne chez les animaux des baisses de production, des amaigrissements et une hausse de la mortalité. Sur le plan sanitaire, la réglementation communautaire impose des restrictions de mouvement dans les zones atteintes. La baisse de production comme les restrictions de mouvement représentent pour les éleveurs de fortes pertes économiques. Grâce aux vaccins, alors qu'on comptabilisait 32 242 cas de fièvre catarrhale ovine en 2008, on n'en dénombrait plus au 15 août 2009 que 53 sur l'année.

C'est pourquoi la vaccination obligatoire a été reconduite pour 2010. Les modalités de son financement ne transparaissent cependant pas clairement à la lecture du projet annuel de performances. Certes, le coût d'une campagne annuelle de vaccination peut varier selon le sérotype, mais aussi en fonction de la part de la primo-vaccination, pour laquelle deux injections sont nécessaires, alors qu'une seule suffit pour un rappel. Mais, en prévoyant d'allouer à cette mesure seulement 11 millions d'euros, le projet de loi de finances pour 2010 minore les besoins. Même en tenant compte d'une participation de l'Union européenne, les crédits nationaux ne sont pas fixés à un niveau suffisant.

D'après les informations communiquées au Rapporteur spécial, le Gouvernement envisage, pour combler cette lacune, soit de modifier par amendement le projet de loi de finances, soit de pourvoir à ce besoin indispensable en loi de finances rectificative pour 2009. Dans un cas comme dans l'autre, le Rapporteur spécial approuve pleinement la rectification annoncée.

B.– LA RÉFORME DU SERVICE PUBLIC DE L'ÉQUARRISSAGE

La programmation de 2010 est la première en année pleine depuis la réforme du service de l'équarrissage. Car c'est seulement depuis le 18 juillet 2009 que les filières gèrent et prennent en charge elles-mêmes la totalité du coût de traitement des animaux morts dans les exploitations agricoles de la métropole. Le cycle d'intervention massive qui s'était ouvert avec la crise de la vache folle se referme ainsi, non sans laisser à la charge de l'État une dette qui ne sera totalement résorbée qu'en 2011.

Le Rapporteur spécial approuve la réforme, car elle permettra à l'État de réaliser des économies substantielles – environ 40 millions d'euros par an, tout en apportant des garanties équivalentes en matière de sécurité sanitaire. Dès 2010, ce sont 19 millions d'euros de moins en crédits de paiement qui seront nécessaires, par rapport à la loi de finances initiale pour 2009, grâce au transfert progressif de la gestion et du financement de l'équarrissage de l'État vers les filières de production animale.

1.– Une réforme issue d'un amendement gouvernemental

La réforme de l'équarrissage a été introduite par amendement du Gouvernement dans le projet de loi de finances pour 2009. De cet amendement est issu l'article 140 de la loi n° 2008-1425 du 27 décembre 2008. Le premier paragraphe a modifié le code général des impôts dans sa section relative à la taxe d'abattage. Le deuxième paragraphe a introduit dans le code rural l'obligation pour les éleveurs « *de présenter à tout moment [...] les documents attestant qu'ils ont conclu un contrat ou cotisent à une structure ayant conclu un contrat leur garantissant [...] l'enlèvement et le traitement [...] des animaux morts dans leur exploitation* » (article L. 226-3). Le dernier paragraphe de l'article 140 a fixé au 18 juillet 2009 l'entrée en vigueur de la réforme.

Du point de vue de la technique législative, il faut regretter qu'une réforme d'une telle ampleur ait été adoptée par simple voie d'amendement. La discussion des amendements au cours du débat budgétaire en séance publique ne saurait remplacer l'examen approfondi en commission. À ce stade de la procédure, notre collègue Marc Le Fur a cependant pu déposer un amendement modifiant le dispositif initial. Il a souhaité rendre possible une destruction à la ferme, si les éleveurs peuvent « *justifier qu'ils disposent d'un outil de traitement agréé* ». De cet amendement est issu l'article L. 226-3 du code rural dans son libellé actuel.

2.– Un financement exceptionnel en 2009

Après l'adoption de la réforme en loi de finances initiale pour 2009, la deuxième loi de finances rectificative pour 2009, la loi n° 2009-431 du 20 avril 2009, a ouvert 16,3 millions d'euros de crédits sur le programme *Sécurité et qualité sanitaire de l'alimentation*. Grâce à cet abondement, l'État a pris en charge la dette des éleveurs à l'égard des équarrisseurs, en contrepartie de la conclusion

de marchés entre ces derniers et chaque filière d'élevage. Les crédits ouverts en loi de finances rectificative ont été complétés par un dégel des crédits du programme à hauteur de quatre millions et demi d'euros en autorisations d'engagement. Enfin, un redéploiement de crédits au sein du budget de FranceAgriMer a dégagé 3,2 millions d'euros en autorisations d'engagement et 11 millions d'euros en crédits de paiement.

Au total, ce sont donc 24 millions d'euros tant en autorisations d'engagement qu'en crédits de paiement qui ont permis au ministère de prendre en charge la dette des éleveurs de ruminants et d'accompagner exceptionnellement les autres filières dans le cadre de la libéralisation. Ce soutien important ne dépasse pas la limite fixée par les lignes directrices agricoles de la Commission européenne, qui interdisent aux États membres de financer abusivement des organisations professionnelles et de faire naître ainsi une concurrence déloyale au sein de l'Union européenne.

En attendant que les différentes filières d'élevage aient toutes conclu les accords organisant l'équarrissage de leurs animaux, la taxe d'abattage prévue à l'article 1609 *septvicies* du code général des impôts reste en vigueur à titre transitoire. Mais le ministre du Budget et le ministre de l'Agriculture ont d'ores et déjà pris le 13 juillet 2009 un arrêté conjoint ⁽¹⁾ qui a réduit la quotité de l'impôt à zéro pour les filières avicole, équine et porcine. Le dispositif est donc en voie d'extinction.

Il sera remplacé par des cotisations volontaires obligatoires. Les cotisations volontaires obligatoires constituent la principale source de financement des interprofessions agricoles. Décidées librement par elles, elles sont ensuite rendues obligatoires par arrêté interministériel, ce qui justifie leur appellation paradoxale ⁽²⁾. Cet instrument original de notre droit paraît en effet particulièrement bien adapté au financement de l'équarrissage. D'après les indications de la direction générale de l'Alimentation, les accords sur l'équarrissage sont déjà conclus dans la plupart des filières. Des arrêtés ministériels d'extension sont en préparation pour les filières lapins, ponte et palmipèdes gras.

3.— Une rationalisation du service

Le nouveau système d'équarrissage laisse ainsi jouer la libre concurrence, tout en garantissant une mutualisation des coûts au sein de chaque filière. Une facturation individuelle aurait au contraire largement desservi les petites exploitations reculées, puisque 65 % du coût de l'équarrissage correspond au transport de l'exploitation vers l'établissement d'abattage. Pour l'éleveur, le changement de régime s'avère en définitive indolore, puisque ces cotisations

(1) Publié au Journal officiel du 17 juillet 2009.

(2) Rapport public annuel de la Cour des comptes, première partie : *Les observations des juridictions financières*, février 2007, « Les cotisations volontaires obligatoires prélevées par les interprofessions agricoles », pp. 61-98.

individuelles ne couvriront qu'un quart en moyenne du coût total de l'équarrissage. Ainsi, la cotisation annuelle pour un éleveur de bovin s'élève approximativement en 2009 à un euro par vache. Dans leurs premiers marchés négociés avec les équarrisseurs, les éleveurs rassemblés dans les filières ont de surcroît obtenu une réduction de 3 % des prix par rapport à ceux qui étaient en vigueur dans le cadre de l'ancien marché public.

Partant, le service public de collecte ne possède plus qu'un caractère résiduel. Seuls les animaux abandonnés sur la voie publique restent à la charge de l'État. Certes, le code rural continue de disposer qu'« *il est interdit de jeter en quelque lieu que ce soit les sous-produits animaux* » (L. 226-3, alinéa 1). Mais la réforme laissait craindre une recrudescence des transgressions. Depuis la libéralisation, la direction générale de l'Alimentation n'a cependant pas constaté d'abandons de cadavres plus nombreux que sous l'ère du service public. Le financement équitable du nouveau dispositif d'équarrissage aura sans doute contribué à ces bons résultats. Le « gisement d'intérêt général » recouvrira à l'avenir principalement les chats et chiens écrasés, mais aussi, le cas échéant, les baleines échouées... Son coût annuel est estimé à 5 millions d'euros.

La réforme ne s'est pas appliquée à l'outre-mer. L'État y enlève encore les cadavres d'animaux en exploitation. **Le Rapporteur spécial estime cependant souhaitable le parachèvement de la réforme, qui ne doit pas laisser subsister de disparités sur le territoire national.**

4.— La performance de l'action publique en faveur de l'équarrissage

Le bon état sanitaire du cheptel français constitue l'un des quatre objectifs du programme *Sécurité et qualité sanitaire de l'alimentation*. La performance du service public de l'équarrissage s'y mesure indirectement dans la loi de finances pour 2009, à travers l'évolution du taux d'incidence de l'encéphalopathie spongiforme bovine (ESB), qui fait l'objet d'un indicateur spécifique. L'objectif de moins d'un cas pour un million de têtes est régulièrement tenu depuis 2006, le projet annuel de performances précisant que **l'encéphalopathie spongiforme bovine (ESB) peut être considérée comme éradiquée**. L'indicateur n'apparaît donc plus dans le projet annuel de performances pour 2010.

L'action de l'État se renferme désormais presque tout entière dans le cercle de ses attributions régaliennes, à savoir le suivi sanitaire. Chaque équarrisseur continuera de renseigner, pour chaque animal collecté, une base de données sous contrôle des pouvoirs publics. Pour les ruminants en particulier, les services de la direction générale de l'Alimentation continueront de recouper ces informations avec celles de la base nationale d'identification bovine. Le nouveau système présente ainsi toutes garanties que la sécurité sanitaire sera aussi strictement assurée que sous l'empire des anciennes dispositions. Pour mesurer les résultats obtenus, un indicateur a été retenu : le taux d'élevages ne respectant pas les normes de santé publique vétérinaire dans les domaines de l'identification et de la traçabilité des bovins et des résidus. L'attention des pouvoirs publics ne doit pas

se relâcher, puisque près de 15 % des élevages n'ont pas respecté ces normes en 2008. Le projet annuel de performances pour 2010 en prend acte et affiche en conséquence des ambitions plus réalistes, en établissant à 14 % l'objectif pour 2009, initialement fixé à 11,5 %. La cible pour 2010 est quant à elle fixée à 12 %.

Au-delà des indicateurs budgétaires, le Rapporteur spécial se félicite de la bonne mise en œuvre de la réforme, qui lui semble avoir été aussi bien préparée par la direction générale de l'Alimentation que par les filières d'éleveurs lesquelles, averties dès l'été 2007 des intentions des pouvoirs publics, ont su prendre conscience des obligations qui leur seraient assignées. La réforme a déjà permis à la filière d'améliorer l'efficacité économique de la collecte. Comme le révèle une étude comparative de juillet 2008, commandée par l'Office de l'élevage et transmise au Rapporteur spécial, la France s'affirme dans le secteur comme un pionnier en Europe continentale par la cohérence de son ouverture au marché.

Vingt millions d'euros doivent servir en 2010 au remboursement de la dette héritée de l'ancien régime d'équarrissage. Le reliquat à solder l'année suivante s'élèvera à environ 17 millions d'euros. **À partir de 2011, le service public de l'équarrissage ne coûtera plus au contribuable que cinq millions d'euros par an, contre 44 millions d'euros auparavant.** Cela apportera aux finances publiques un soulagement non négligeable.

C.– LA FIN DU STOCKAGE DES FARINES ANIMALES

L'année 2010 sera celle du retour à la normale dans le domaine des farines animales. Après leur stockage massif au début des années 2000, les farines animales ont été progressivement éliminées. Tant l'élimination que le stockage des farines accumulées ont fait peser ces dernières années une lourde charge sur les finances publiques : au total, **de 2005 à 2010 inclus, environ deux cents millions d'euros.**

1.– L'extinction du dispositif

Le projet annuel de performances apporte des éléments très détaillés sur ce second volet de l'action n° 5. Depuis l'élaboration du document, la situation a légèrement évolué. Ainsi, le projet annuel de performances indique qu'il ne subsiste plus que trois sites de stockage, deux étant situés à Rogerville, en Seine-Maritime, et le dernier à Châtillon-sur-Thouet, dans les Deux-Sèvres. Or le site de Châtillon-sur-Thouet a été libéré en août 2009. Donc seuls les deux sites de Rogerville restent en octobre 2009 encore à déstocker. À la même date, il est prévisible qu'il ne reste plus au 1^{er} janvier 2010 que 130 000 tonnes à éliminer.

Contrairement à ce que pourrait laisser penser de prime abord le projet annuel de performances, il n'y aura donc pas de reliquat à déstocker en 2011, puisque la prévision d'élimination pour 2010 prend en compte le déstockage qui

se poursuit au cours du dernier tiers de l'année 2009, soit 50 000 tonnes. Sur les 180 000 tonnes restant à éliminer au 1^{er} septembre 2009, seuls 130 000 tonnes devront encore être déstockées en 2010, comme il est prévu.

Par conséquent, la direction générale de l'Alimentation n'engage plus que les dernières dépenses sur ce chapitre. Le projet de loi de finances prévoit d'ouvrir 15,7 millions en crédits de paiement, pour honorer les engagements déjà pris. Mais la loi de finances n'ouvrirait les autorisations d'engagement sur ce chapitre qu'à hauteur de quatre millions d'euros, puisque le déstockage arrive à bonne fin.

2.– Vers une refonte de la maquette du programme ?

De même que l'équarrissage, et pour les mêmes raisons, l'élimination des farines animales devrait être amenée dès le projet de loi de finances pour 2011 à ne plus représenter qu'un volume de crédits très restreint dans le budget de l'État. En ce domaine, l'action des pouvoirs publics devrait à l'avenir se cantonner dans le champ régalien.

Du fait de cette évolution, l'action n° 5 dans son périmètre actuel n'atteindra bientôt plus la taille critique au sein du programme n° 206. Certes, l'action n° 8 *Qualité de l'alimentation et offre alimentaire* n'y englobe pour l'heure que trois millions d'euros tout au plus. Mais les objectifs proprement nutritionnels de cette action la distinguent du reste du programme : elle doit rester une exception. Le Rapporteur spécial estime donc que les crédits attachés à l'action n° 5 pourraient quant à eux être regroupés, dès l'an prochain, à ceux de l'action n° 2 *Lutte contre les maladies animales et protection des animaux*.

V.– LE FINANCEMENT DE L'AFSSA, UNIQUE OPÉRATEUR DU PROGRAMME

Créée en 1998, l'Agence française de sécurité sanitaire des aliments (Afssa) est l'unique opérateur du programme. Elle exerce des fonctions d'expertise sur les aliments depuis la production des matières premières jusqu'au consommateur final. Elle est également chargée d'évaluer et de contrôler les médicaments vétérinaires et, depuis 2006, les produits phytopharmaceutiques. En 2010, elle devrait se fondre en une nouvelle entité avec l'Agence française de sécurité sanitaire de l'environnement et du travail.

A.– LA DOTATION DEMANDÉE POUR 2010

La subvention de fonctionnement du ministère de l'Alimentation, de l'agriculture et de la pêche prévue au titre du projet de loi de finances pour 2010 s'élève à 55,5 millions d'euros. Cette évolution traduit une stricte application du contrat d'objectif et de moyens. Elle conduit l'opérateur à accroître sa part d'autofinancement, notamment pour la tranche 2010 du plan pluriannuel d'investissement.

Il est à noter que la subvention pour charges de service public intègre désormais en base le transfert à l'Afssa de 10 emplois au 1^{er} janvier 2008 dans le cadre de la fusion du laboratoire central des services vétérinaires et du laboratoire de Rungis, soit 500 000 euros en 2009 et en 2010. Sept emplois lui ont également été transférés au 1^{er} janvier 2009 en provenance du laboratoire d'étude sur les résistances du service de protection des végétaux rattaché à la direction régionale de l'alimentation, de l'agriculture et de la forêt de Lyon. Pour 2010, le montant du transfert s'élèverait à 520 000 euros.

Portée depuis 2009 par le programme 204, la subvention de fonctionnement allouée par le ministère chargé de la santé à l'AFSSA s'établirait à 8,5 millions d'euros en 2010.

B.- LA FUSION PROGRAMMÉE DE L'AFSSA ET DE L'AFSSET

Dans le cadre de la révision générale des politiques publiques, une fusion est programmée entre l'Agence française de sécurité sanitaire de l'alimentation et l'Agence française de sécurité sanitaire de l'environnement et du travail (Afsset).

Entendu par le Rapporteur spécial, le nouveau directeur général de l'Afssa a confirmé que la préparation de cette fusion figurait dans la lettre de mission qu'il avait reçue. Comme il l'a indiqué, « *ce ne sera pas une absorption de l'Afsset par l'Afssa* »⁽¹⁾. Les deux agences opèrent sans conteste dans des domaines contigus. Une fusion permettrait de dépasser un certain cloisonnement. Dans le domaine de l'eau notamment, l'Afsset contrôle actuellement les effets de l'épandage dans l'environnement, tandis que l'Afssa analyse les prélèvements réalisés en aval. Un rapprochement des établissements offrirait donc l'occasion d'appréhender le cycle de l'eau dans sa globalité.

Pour autant, les attributions de l'Afsset dans le domaine du travail semblent éloignées de ce qui pourrait devenir le cœur de compétences du nouvel ensemble. Il faut également veiller à ne pas porter atteinte à l'impartialité de l'évaluation scientifique de l'Afssa. Fort utile pour la communication avec l'opinion, le recours au débat public tel que le pratique l'Afsset ne pourra sans doute être étendu à tout le champ d'activité de la nouvelle agence.

En définitive, le Rapporteur spécial estime cependant que ce rapprochement doit permettre de rationaliser l'évaluation du risque sanitaire. Même si ce n'est pas l'objectif immédiat, il devra ainsi permettre de rationaliser également la dépense publique et de desserrer la contrainte budgétaire dans ce domaine de l'action de l'État.

(1) *AGRA Presse Hebdo* n° 3222 du lundi 19 octobre 2009, p. 44.

EXAMEN EN COMMISSION

Après l'audition de M. Bruno Le Maire, ministre de l'Alimentation de l'agriculture et de la pêche, sur les crédits de la mission Agriculture, pêche, alimentation, forêt et affaires rurales, et le budget annexe Développement agricole et rural, lors de la commission élargie (voir compte rendu analytique officiel de la réunion du 29 octobre 2009 à 9 heures disponible sur le site Internet de l'Assemblée nationale⁽¹⁾), la commission des Finances examine les crédits de cette mission et du budget annexe.

M. le président Didier Migaud. Sur les crédits de la mission Agriculture, pêche, alimentation, forêt et affaires rurales, je vais d'abord recueillir l'avis de nos rapporteurs spéciaux. M. Nicolas Forissier, rapporteur spécial sur les crédits des Politiques de l'agriculture et du compte d'affectation spéciale Développement agricole et rural, êtes-vous favorable à l'adoption des crédits de la mission et du compte spécial ?

M. Nicolas Forissier, rapporteur spécial sur les crédits des Politiques de l'agriculture et du compte d'affectation spéciale Développement agricole et rural. Avis favorable.

M. le président Didier Migaud. Sur la mission Agriculture, quelle est la position de M. Thierry Benoit, Rapporteur spécial sur la Sécurité alimentaire ?

M. Thierry Benoit, suppléant M. Philippe Vigier, rapporteur spécial sur les crédits de la Sécurité alimentaire. Avis favorable.

M. le président Didier Migaud. Sur ces crédits, nous sommes saisis de deux amendements, n° II-42-CF et II-43 rect-CF, de M. Nicolas Forissier. M. le Rapporteur spécial, vous avez la parole pour les défendre.

M. Nicolas Forissier, rapporteur spécial. Le ministre a donné à l'instant son accord de principe à l'adoption de ces deux amendements, sous réserve de l'aménagement des contreparties en termes de diminution des dépenses. Pour le premier, l'amendement n° 42-CF, il s'agit de reconduire l'effort sur une catégorie importante d'entreprises agricoles, les coopératives d'utilisation du matériel agricole (Cuma), qui avaient déjà bénéficié l'an dernier d'un transfert de crédits à mon initiative. Ce ne sont plus 3 millions d'euros, mais 3,7 millions d'euros qui leur seraient consacrés dans le budget 2010. L'amendement n° 43 rect-CF porte quant à lui sur les associations départementales pour l'aménagement des structures des exploitations agricoles (ADASEA). Ces structures traversent une période de transition et s'attachent depuis quelques années à se recentrer sur l'accompagnement de l'installation et de la transmission en agriculture. En raison

(1) http://www.assemblee-nationale.fr/13/budget/plf2010/commissions_elargies/cr/C006.asp

de l'objectif poursuivi, il convient de doper leurs moyens. Leur dotation budgétaire serait elle aussi augmentée de 700 000 euros, pour s'établir à 14,7 millions d'euros. Le Gouvernement devrait proposer dans les prochains jours des solutions techniques pour les gages financiers.

M. le président Didier Migaud. En séance publique, notre interlocuteur sera M. Éric Woerth, ministre du Budget, des comptes publics, de la fonction publique et de la réforme de l'État. Il pourrait s'engager au nom du Gouvernement à tenir compte des préoccupations exprimées dans les deux amendements, en demandant en contrepartie qu'ils soient retirés.

Les deux amendements sont **adoptés**.

M. le président Didier Migaud. Je mets aux voix les crédits de la mission *Agriculture, pêche, alimentation, forêt et affaires rurales*.

Mme Annick Girardin. Le groupe Socialiste, radical, citoyen et divers gauche vote contre l'adoption de ces crédits.

Conformément à l'avis favorable de MM. Nicolas Forissier et Thierry Benoit, suppléant M. Philippe Vigier, rapporteurs spéciaux, la Commission adopte les crédits de la mission Agriculture, pêche, alimentation, forêt et affaires rurales, ainsi modifiés.

Enfin, la Commission, suivant l'avis favorable du rapporteur spécial, adopte les crédits du budget annexe Développement agricole et rural.

*

* *

AMENDEMENTS ADOPTÉS PAR LA COMMISSION

N° II - CF 42

AMENDEMENT

présenté par M Nicolas FORISSIER

ARTICLE 35

État B

Mission « Agriculture, pêche, alimentation, forêt et affaires rurales »

Modifier ainsi les autorisations d'engagement et les crédits de paiement :

(en euros)

Programmes	+	-
Économie et développement durable de l'agriculture, de la pêche et des territoires	700 000	0
Forêt	0	700 000
Sécurité et qualité sanitaires de l'alimentation <i>Dont titre 2</i>	0 0	0 0
Conduite et pilotage des politiques de l'agriculture <i>Dont titre 2</i>	0 0	0 0
TOTAUX	700 000	700 000
SOLDE		0

EXPOSÉ SOMMAIRE

Les coopératives pour l'utilisation de matériels agricoles bénéficient depuis 1982 de prêts bonifiés. La loi de finances pour 2009 prévoyait 3,7 millions d'euros de crédits pour financer cette bonification. Alors que les besoins sont au moins aussi importants pour 2010, le projet annuel de performances prévoit de leur affecter seulement trois millions d'euros. Le présent amendement vise donc à augmenter de 700.000 euros, au sein du programme *Économie et développement durable de l'agriculture, de la pêche et des territoires*, les crédits de l'action n° 13 « Appui au renouvellement et à la modernisation des exploitations agricoles ».

À l'inverse, les charges de bonification demandées dans le programme n° 149 *Forêt* à hauteur de huit millions d'euros excèdent les besoins de financement prévisibles pour 2010, compte tenu de la frilosité des établissements de crédit qui sont peu empressés de financer la mobilisation et le stockage des bois issus des parcelles sinistrées par la tempête Klaus de janvier 2009. Il est proposé d'abaisser cette dotation de l'action n° 3 « Amélioration de la gestion des forêts » de 700.000 euros.

AMENDEMENT

présenté par M Nicolas FORISSIER

ARTICLE 35
État B

Mission « Agriculture, pêche, alimentation, forêt et affaires rurales »

Modifier ainsi les autorisations d'engagement et les crédits de paiement :

(en euros)

Programmes	+	-
Économie et développement durable de l'agriculture, de la pêche et des territoires	700 000	0
Forêt	0	700 000
Sécurité et qualité sanitaires de l'alimentation <i>Dont titre 2</i>	0 0	0 0
Conduite et pilotage des politiques de l'agriculture <i>Dont titre 2</i>	0 0	0 0
TOTAUX	700 000	700 000
SOLDE	0	

EXPOSÉ SOMMAIRE

Les dispositifs d'accompagnement à l'installation de jeunes agriculteurs sont plus nécessaires que jamais en période de crise, car les circonstances tendent à faire perdre aux candidats à l'installation la volonté d'entreprendre. Or les besoins alimentaires mondiaux sont tels que leurs projets possèdent en règle générale une vraie viabilité à moyen terme.

Seuls 5 % des bénéficiaires des dispositifs d'installations aidées ne sont plus agriculteurs dix ans plus tard. Cela démontre la bonne utilisation des crédits publics affectés aux associations départementales pour l'aménagement des structures des exploitations agricoles (Adasea). Le projet de loi de finances pour 2010 prévoit de leur allouer 14 millions d'euros au titre de leurs dépenses de fonctionnement et de leurs dépenses de personnel. Pour compléter cette dotation, l'action n° 15 *Moyens de mise en œuvre des politiques publiques et gestion des interventions* serait augmentée par le présent amendement de 700.000 euros.

Les efforts de réorganisation du ministère de l'Alimentation, de l'Agriculture et de la Pêche doivent enfin permettre de dégager dès 2010 des économies plus substantielles que celles qui sont inscrites dans le projet annuel de performances. Tant en matière de rénovation immobilière, que de dépenses informatiques ou d'action sanitaire et sociale, 700 000 euros de crédits supplémentaires peuvent être économisés sur l'action n° 1 *Moyens de l'administration centrale*.

*

* *

ANNEXE I :
LISTE DES AUDITIONS RÉALISÉES PAR LE RAPPORTEUR SPÉCIAL

Direction générale de l’Alimentation du ministère de l’Agriculture

- Mme Pascale Briand, directrice générale, responsable du programme ;
- M. Richard Smith, sous-directeur du pilotage et des politiques sanitaires transversales.

Agence française de sécurité sanitaire des aliments (AFSSA)

- M. Marc Mortureux, directeur général ;
- Mme Valérie Baduel, directrice générale adjointe ;
- M. Olivier Caillou, secrétaire général.

Sur la réforme du service public de l’équarrissage :

- M. Charles Martins-Ferreira, chef du bureau des intrants et de la santé publique en élevage ;
- M. Olivier Ruck, chef de projet service public de l’équarrissage.

ANNEXE II :
TABLE DE CONCORDANCE ENTRE LE PRÉSENT RAPPORT
ET LES ACTIONS DU PROJET ANNUEL DE PERFORMANCES

Subdivisions du programme n° 206	Subdivisions du présent rapport spécial
Action n° 1	III. A
Action n° 2	IV. A
Action n° 3	III. B
Action n° 4	V.
Action n° 5	IV. B et IV. C
Action n° 6	II.
Action n° 8	III. C

NB : le programme ne comporte pas d'action n° 7.