



N° 1428

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUATORZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 10 octobre 2013.

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 2014** (n° 1395),

PAR M. CHRISTIAN ECKERT,
Rapporteur Général
Député

ANNEXE N° 4

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

SÉCURITÉ ALIMENTAIRE

Rapporteur spécial : M. Éric ALAUZET

Député

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION	5
I. UNE ORGANISATION DE LA SÉCURITÉ ALIMENTAIRE ADAPTÉE À LA GESTION DES RISQUES	6
A. UN PARTAGE DES TÂCHES ENTRE DEUX ACTEURS MAJEURS	6
1. La Direction générale de l'alimentation	6
2. L'Agence nationale de sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail (Anses)	8
B. QUELLES ÉVOLUTIONS POUR L'ORGANISATION DU DISPOSITIF ?	9
1. La gestion des autorisations de mise sur le marché des produits phytosanitaires	9
2. Les enseignements de la crise de la viande de cheval : le maintien de la spécificité de la Direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes.....	9
II. UN BUDGET EN DIMINUTION QUI PRÉSERVE LES CAPACITÉS D'ACTION EN PERSONNEL	11
A. UNE LÉGÈRE RÉDUCTION DES CRÉDITS	11
B. LA PRÉSERVATION DES CRÉDITS DE PERSONNEL	13
1. Les personnels des services déconcentrés.....	13
2. L'administration centrale	15
III. LA CONDUITE DES MISSIONS DE SÉCURITÉ ALIMENTAIRE	16
A. LA PRÉVENTION ET LA GESTION DES RISQUES INHÉRENTS À LA PRODUCTION VÉGÉTALE	16
1. Les objectifs et les méthodes de l'action	16
2. La répartition et l'évolution des crédits	16
B. LA LUTTE CONTRE LES MALADIES ANIMALES ET LA PROTECTION DES ANIMAUX	17
1. Les objectifs et les crédits de l'action	17
2. Les crédits de fonctionnement	18
3. Les dépenses d'intervention.....	20

C. LA PRÉVENTION ET LA GESTION DES RISQUES SANITAIRES LIÉS AUX DENRÉES ALIMENTAIRES	20
D. LES CRÉDITS DES AUTRES ACTIONS	22
1. Les moyens scientifiques et techniques	22
2. L'élimination des farines et coproduits animaux.....	23
3. La qualité de l'alimentation et l'offre alimentaire	23
IV. L'ANSES : UNE DOTATION STABILISÉE POUR UNE GESTION DÉLICATE	24
A. UNE DOTATION RECONDUITE EN 2014	24
B. UN ÉQUILIBRE DÉLICAT	25
1. Une gestion du personnel tendue	25
2. La réorganisation de l'enveloppe des projets et des modalités de leur conduite ..	26
EXAMEN EN COMMISSION	29
ANNEXE : LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES PAR LE RAPPORTEUR SPÉCIAL.....	31

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, 100 % des réponses étaient parvenues au Rapporteur spécial.

INTRODUCTION

Alors que la sécurité alimentaire est un élément essentiel de notre santé publique, il faut, une fois de plus, saluer le faible coût du programme 206 de la mission *Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales*, qui en retrace les crédits, au regard de l'efficacité du dispositif : organisée autour d'un gestionnaire du risque, la Direction générale de l'alimentation, et d'un évaluateur du risque, l'Agence nationale de sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail (Anses), la sécurité alimentaire de notre pays est assurée pour 0,13 % du budget de l'État.

Pour l'année 2013, les crédits du programme diminuent une nouvelle fois, seulement de 1,26 % certes, et passent de 511,04 millions d'euros à 504,65 millions d'euros.

Il faut cependant se féliciter de l'arrêt des réductions d'effectifs, puisque la diminution de 60 ETP prévue par la programmation triennale pour 2014 a été abandonnée, et qu'il en sera de même en 2015.

À vrai dire, il était temps. En 2013, plusieurs événements, comme les difficultés de gestion des autorisations individuelles de mise sur le marché des produits phytosanitaires ou la crise dite de la viande de cheval ont montré que la limite inférieure de l'effectif avait été non pas atteinte mais sans doute dépassée.

La crise de la viande de cheval, dont il faut rappeler qu'elle n'a pas été une crise sanitaire, mais seulement la découverte d'une vaste fraude organisée, a notamment mis en évidence le sous-effectif criant de la brigade nationale des enquêtes vétérinaires et phytosanitaires, la BNEVP, et la vanité d'attendre des gains de productivité d'une fusion entre la DGAL et la Direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes. Si la culture de la sécurité et celle de la fraude sont complémentaires, c'est bien que leur nature est différente.

L'annonce du doublement, en trois ans, de l'effectif de la BNEVP – cet effectif est de douze aujourd'hui... – est ainsi une excellente nouvelle pour la sécurité alimentaire.

En tout état de cause, cette crise aura rappelé le caractère essentiel de la prévention et la nécessité d'y affecter les moyens nécessaires. Cette expérience ne devra pas être oubliée.

I. UNE ORGANISATION DE LA SÉCURITÉ ALIMENTAIRE ADAPTÉE À LA GESTION DES RISQUES

Au sein de la mission *Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales*, la sécurité alimentaire, objet du programme 206, est un élément essentiel de notre santé publique.

Elle est assurée dans des conditions budgétaires exemplaires : le programme 206, qui la retranscrit, représente, avec un peu plus de 500 millions d'euros, 0,13 % du budget de l'État.

Le dispositif est organisé autour de deux structures majeures, au contact d'une part des professionnels de l'agriculture et de l'élevage, pleinement associés à la mission, au travers notamment de leurs organisations, et de l'autre du réseau des chercheurs et DU monde de la recherche.

L'évaluation du risque est assurée par une structure de 1 250 personnes environ, l'Agence nationale de sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail (Anses).

La gestion du risque est, elle, assurée par une structure de 4 500 personnes environ, administration centrale et services déconcentrés compris, la Direction générale de l'alimentation (DGAL).

Le système français est considéré à l'international comme l'un des meilleurs qui soient.

A. UN PARTAGE DES TÂCHES ENTRE DEUX ACTEURS MAJEURS

1. La Direction générale de l'alimentation

La DGAL est l'administration responsable de la gestion du risque. Il lui revient d'assurer la traçabilité de l'ensemble de la chaîne alimentaire, animaux et végétaux, le respect sur le terrain de la réglementation sur les OGM, les contrôles sanitaires dans les exploitations animales – vaccinations, contrôle et décisions sur les animaux malades – ainsi que dans les abattoirs, et enfin les contrôles à l'importation.

L'organisation de liens au plus près du terrain avec les professionnels de l'agriculture et de l'élevage est évidemment indispensable à la réussite de sa mission.

C'est aussi à elle qu'il revient de préparer la réglementation et d'assurer la transcription et la mise en œuvre de la réglementation européenne.

L'objet premier du travail de la DGAL, c'est la prévention.

À cette fin, son outil principal de travail est l'analyse de risque. C'est sur la base d'une telle analyse qu'est organisée la programmation des contrôles, qui visent à garantir la qualité de la sécurité alimentaire. L'analyse aboutit à un classement des risques ; ce classement sert de base pour la définition d'une typologie et la détermination d'une fréquence des contrôles. Selon la note de risque, l'amont est contrôlé de une à deux fois par an jusqu'à une fois tous les trois ans seulement.

Se posent alors deux questions. La première est celle des rapports entre le gestionnaire du risque et l'évaluateur du risque. Pour la DGAL, le gestionnaire du risque doit prendre en compte l'évaluation de celui-ci. En revanche, il n'a pas à suivre obligatoirement l'avis de l'évaluateur. Pourquoi ? Parce que, d'abord, pour fonder sa décision, le gestionnaire du risque utilise notamment l'équilibre entre bénéfiques et risques. C'est cette démarche qui l'a amené à interdire le diméthoate pour traiter les cerises – car il existe des produits alternatifs – et à ne pas interdire d'autres molécules contestées mais pour lesquelles il n'existe pas d'alternative.

Ensuite, il s'avère que les évaluateurs ne sont pas toujours d'accord d'un pays à l'autre : des produits interdits en France sont autorisés en Belgique, par exemple.

Enfin, l'évaluateur ne peut pas toujours se substituer au gestionnaire : l'Anses ne peut notamment pas traiter de l'intérêt de frauder.

Par ailleurs, le gestionnaire du risque est confronté à une difficulté permanente : on ne s'aperçoit de l'efficacité de la prévention qu'une fois qu'elle n'existe plus. Dès lors, les moyens qui y sont consacrés sont toujours menacés. Aujourd'hui, la DGAL ne sait plus réduire la dépense sans mettre fin à une action. Ce problème est nouveau au ministère de l'agriculture. Or, l'attente de la population en matière de sécurité sanitaire est claire, et l'impact de la prévention se mesure.

Il se mesure d'abord négativement. Une caricature peut être offerte par l'ESB ou la fièvre aphteuse en Grande-Bretagne. En Grande-Bretagne, les contrôles ne sont pas obligatoires, les vétérinaires qui les effectuent sont employés et payés par les laboratoires... Le résultat a été l'encéphalite spongiforme bovine. C'est aussi un maillage territorial insuffisant et insuffisamment réactif qui a permis dans ce pays un développement tel de la fièvre aphteuse qu'il a fallu y abattre tout le cheptel. On imagine la situation en cas d'épidémie transmissible à l'homme.

A l'inverse, on a pu mesurer l'impact positif de la surveillance des élevages de poules pondeuses sur la salmonellose humaine. De même, il s'avère que les professionnels de la transformation alimentaires (bouchers, charcutiers, etc...) se fournissent de préférence auprès des pays où la santé animale est la mieux garantie.

2. L'Agence nationale de sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail (Anses)

Dans le domaine de la sécurité alimentaire, l'évaluateur du risque est l'Agence nationale de sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail (Anses). L'Anses est issue de la fusion de l'Agence française de sécurité sanitaire des aliments (Afssa) et de l'Agence française de sécurité sanitaire de l'environnement et du travail (Afsset), intervenue le 1^{er} juillet 2010. Elle a aussi intégré l'Agence nationale du médicament vétérinaire et le Laboratoire de la santé des végétaux, ex-Laboratoire national des végétaux.

L'Anses a pour mission principale la réalisation et la fourniture, au profit des autorités compétentes, d'une expertise scientifique indépendante et pluridisciplinaire et de l'appui scientifique et technique nécessaires à l'élaboration des politiques de protection de la santé liées à des expositions environnementales, professionnelles ou alimentaires et à la mise en œuvre des mesures de gestion des risques dans ses domaines de compétence.

Grâce à l'Anses, le Gouvernement dispose d'une expertise globale des risques sanitaires, qu'ils soient liés aux milieux de vie et de travail, à des produits (qu'il s'agisse de pesticides ou de produits chimiques) ou à l'alimentation.

L'Agence réalise également des évaluations en matière de protection et de bien-être des animaux (étude, prévention et traitement des maladies animales), de protection de la santé des végétaux (évaluation des produits de traitement des cultures) ainsi que sur les propriétés nutritionnelles et fonctionnelles des aliments.

Pour mener à bien ses missions, l'Anses s'appuie largement sur la communauté scientifique française et internationale, au moyen de partenariats et de conventions de recherche avec les institutions scientifiques, d'appels à candidature et d'appels à projets de recherche.

L'Anses est placée sous la tutelle des ministres chargés de l'agriculture, de la consommation, de l'environnement, de la santé et du travail. Afin d'assurer sa gouvernance, une présidence tournante de six mois entre les cinq tutelles a été mise en place. Un contrat d'objectifs et de performance a été signé le 26 février 2013 pour la période 2012-2015 entre l'agence et l'État.

Il faut enfin noter que l'Anses peut être saisie par les associations de consommateurs, de protection de l'environnement et celles défendant les intérêts des patients et des victimes d'accidents du travail ou de maladies professionnelles.

À ce propos, comme son prédécesseur, le Rapporteur spécial s'étonne que l'Anses ne puisse pas également être saisie par l'Assemblée nationale ou le Sénat.

B. QUELLES ÉVOLUTIONS POUR L'ORGANISATION DU DISPOSITIF ?

1. La gestion des autorisations de mise sur le marché des produits phytosanitaires

Le processus d'autorisation des produits sanitaires est ainsi organisé : les substances actives sont évaluées à l'échelon communautaire ; le produit formulé à partir de ces substances est évalué à l'échelon national.

En France, depuis 2006, l'évaluation du risque est effectuée par l'Anses (au début, par une agence désormais intégrée à l'Anses). Plus de 100 personnes y prennent chaque année 2 000 décisions.

En revanche, la délivrance de l'autorisation est du ressort de la DGAL.

En 2013, une ONG, *Génération futures*, a mis en cause la DGAL, sur la base de courriers de l'Anses adressés à la DGAL, parce qu'elle ne respectait pas systématiquement l'avis de l'agence.

La justification de l'autonomie de la décision de la DGAL par rapport à l'avis scientifique rendu par l'Anses tient aux usages, aux espèces, aux climats et aux lieux auxquels le produit est destiné à s'appliquer : une autorisation de mise sur le marché peut comporter plus de 60 pages. Cependant, ces courriers mettaient en évidence des incohérences, liées en réalité aux sous-effectifs de la DGAL pour l'attribution des AMM.

En conséquence, une prochaine loi devrait transférer à l'Anses les décisions individuelles d'autorisation de mise sur le marché des produits. Le processus scientifique de délivrance des AMM devrait être ainsi totalement assuré au sein de l'Anses. De façon à assurer l'impartialité et l'indépendance du processus de délivrance des AMM en fonction des usages par rapport à l'évaluation d'ensemble du produit, les évaluations et les autorisations de mise sur le marché seront traitées par des équipes différentes.

2. Les enseignements de la crise de la viande de cheval : le maintien de la spécificité de la Direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes

Un troisième acteur de l'État intervient en matière de sécurité alimentaire : la Direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (DGCCRF), qui dépend du ministère de l'économie et des finances.

La mission de la DGCCRF est la régulation des marchés et des relations entre les fournisseurs et les distributeurs, pour assurer la concurrence.

Cependant sa mission de protection des consommateurs comporte non seulement la vérification des règles de loyauté en matière d'étiquetage, mais aussi celle de la qualité des produits. Ainsi, les fraudes éventuelles sur la nature des morceaux de viande vendus relèvent de la DGCCRF.

Par ailleurs, comme la DGAL, la DGCCRF dispose, pour mener ses investigations, de pouvoirs de police administrative et judiciaire.

Eu égard à l'expertise de la DGAL dans le domaine de la sécurité sanitaire, on a pu se demander si la création d'une direction unique, qui serait placée au sein du ministère de l'agriculture, ne serait pas une solution rationnelle de regroupement des compétences.

L'affaire de la viande de cheval en 2013 a invalidé cette hypothèse, et a montré au contraire la complémentarité des deux services. La culture et la compétence de la DGAL sont celles de la santé animale et végétale. La culture de la DGCCRF est liée à l'application des règles de loyauté, autrement dit à la recherche de fraudes.

Or, dans l'affaire de la viande de cheval, l'enjeu s'est trouvé être non pas le contrôle sanitaire de la nourriture mais la lutte contre la fraude : aucune des analyses effectuées n'a trouvé de traces de médicaments dans la viande de cheval utilisée. Cette viande était parfaitement saine.

Paradoxalement, cette crise a fourni la preuve que la dimension sanitaire est plutôt solide, et que les acteurs économiques européens – même délinquants – y font très attention.

En revanche, il y a bien eu une fraude à grande échelle. Or, par rapport à la surveillance sanitaire, le dépistage de la fraude suppose des méthodes d'une autre nature que la surveillance sanitaire : au contraire de la zoonose, la fraude, elle, se dissimule, et de façon parfaitement intentionnelle. Un rôle fondamental a été tenu dans l'affaire de la viande de cheval par la plate-forme délinquante néerlandaise – que les autorités néerlandaises n'ont du reste pas réussi à repérer. On a vu des cas de traders exerçant aux Pays-Bas pour le compte de sociétés chypriotes et résidant en Belgique.

Dans le secteur de la viande, des mécanismes ont été mis en place pour éviter qu'une telle affaire ne se reproduise. Le trading fait désormais l'objet d'une surveillance.

Pour le reste, l'affaire a révélé les difficultés des Directions régionales des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi (DIRECCTE) – à la DGAL comme à la DGCCRF, l'affaire a été traitée par le service d'enquête national –, l'insuffisance numérique des services nationaux et le caractère plus qu'insuffisant de la coopération européenne.

Elle a aussi révélé au consommateur la réalité des produits cuisinés à la viande, même lorsqu'ils étaient conformes aux normes... Certains interlocuteurs du Rapporteur spécial n'ont pas hésité à lui indiquer que, finalement, les plats qui intégraient de la viande de cheval, pour frauduleux qu'ils étaient, étaient d'une qualité meilleure que les autres car ils comportaient plus de vrais morceaux de viande ! Un groupe de travail créé par le Premier ministre s'intéresse désormais aux dénominations commerciales des matières premières.

II. UN BUDGET EN DIMINUTION QUI PRÉSERVE LES CAPACITÉS D'ACTION EN PERSONNEL

A. UNE LÉGÈRE RÉDUCTION DES CRÉDITS

Pour 2014, avec 504,65 millions d'euros, le programme 206 est en diminution de 6,38 millions d'euros (– 1,26 %).

Cette diminution se répartit entre une légère augmentation, de 3,22 millions d'euros (+ 1,14 %), des crédits destinés aux personnels, qui atteignent 286,54 millions d'euros, et une diminution plus nette, de 9,60 millions d'euros (– 4,21 %) des crédits de fonctionnement et d'intervention, lesquels se montent à 218,31 millions d'euros. Le montant des fonds de concours attendus de l'Union européenne demeure inchangé.

PROGRAMME 206 ÉVOLUTION DES CRÉDITS DE PAIEMENT PAR TITRES

(en euros)

Titre et catégorie	Ouverts en LFI pour 2013	Demandées pour 2014	Évolution en euros	Évolution en %
Titre II. Dépenses de personnel	283 118 878	286 336 931	+ 3 218 053	+ 1,14
Rémunérations d'activité	177 554 083	180 955 170	+ 3 401 087	+ 1,92
Cotisations et contributions sociales	104 175 143	103 687 510	– 487 633	– 0,47
Prestations sociales et allocations diverses	1 389 652	1 694 251	+ 304 599	+ 21
Titre III. Dépenses de fonctionnement	156 257 496	153 953 943	– 2 303 553	– 1,47
Dépenses de fonctionnement autres que celles de personnel	92 862 966	90 559 413	– 2 303 553	– 2,48
Subventions pour charges de service public	63 394 530	63 394 530	–	–
Titre VI. Dépenses d'intervention	71 661 242	62 863 175	– 8 798 067	– 12,28
Transferts aux ménages		500 000	+ 500 000	/
Transferts aux entreprises	53 482 370	37 383 699	– 16 098 671	– 30,10
Transferts aux autres collectivités	18 178 872	24 979 476	+ 6 800 604	+ 37,41
Titre VII. Dépenses d'opérations financières		1 500 000	+ 1 500 000	–
Dotations en fonds propres		1 500 000	+ 1 500 000	– 4,21
Total hors dépenses de personnel	227 918 738	218 317 118	– 9 601 620	
Total hors FDC et ADP prévus	511 037 616	504 654 049	– 6 383 567	– 1,25
FDC et ADP prévus	14 114 923	14 114 923	–	–
Total y.c. FDC et ADP prévus	525 152 539	518 768 972	– 6 383 567	– 1,22

Source : *Projet annuel de performances et Commission des finances.*

Les dépenses de personnel étant entièrement regroupées au sein de l'action 6 *Mise en œuvre de la politique de sécurité et de qualité sanitaires de l'alimentation*, dont elles constituent la totalité, la diminution de crédits de 9,60 millions d'euros s'impute donc sur les autres actions du programme.

Néanmoins, même au sein de ces actions, elle est répercutée en mouvements de sens contraires.

L'économie se transcrit principalement par une diminution de 10,98 millions d'euros des crédits de l'action 2 *Lutte contre les maladies animales et protection des animaux*, économie liée elle-même à l'allègement continu du dispositif de lutte contre l'encéphalite spongiforme bovine, du fait de la quasi-disparition de cette maladie. Aujourd'hui, il n'y a plus d'ESB à l'état épidémique. Il n'existe plus que de l'ESB atypique, détectée seulement à l'équarissage.

À l'inverse, les crédits destinés à l'action 1 *Prévention et gestion des risques inhérents à la production végétale* augmentent, du fait de l'accroissement des moyens consacrés à la surveillance et à la lutte contre les organismes nuisibles (flavescence dorée, chrysomèle du maïs).

Les autres mouvements sont décrits dans les développements consacrés à chaque action. Ils sont récapitulés dans le tableau ci-après.

PROGRAMME 206
ÉVOLUTION DES CRÉDITS DE PAIEMENT PAR ACTION

Numéro et intitulé de l'action	Total pour 2013	Total pour 2014	Évolution en euros	Évolution en %
1. Prévention et gestion des risques inhérents à la production végétale	20 677 909	22 811 209	+ 2 133 300	+ 10,32
2. Lutte contre les maladies animales et protection des animaux	109 498 802	98 516 639	- 10 982 269	- 10,03
3. Prévention et gestion des risques sanitaires liés aux denrées alimentaires	14 977 965	15 638 888	+ 660 923	+ 4,41
4. Acquisition et mobilisation des moyens scientifiques et techniques pour maîtriser les risques sanitaires	73 911 839	73 334 658	- 577 181	- 0,78
5. Élimination des farines et des coproduits animaux	4 000 000	3 200 000	- 800 000	- 20
6. Mise en œuvre de la politique de sécurité et de qualité sanitaires de l'alimentation	283 783 601	287 001 655	+ 3 218 054	+ 1,13
8. Qualité de l'alimentation et offre alimentaire	4 187 500	4 151 000	- 36 500	- 0,87
Total	511 037 616	504 654 049	- 6 383 567	- 1,26

Source : projet annuel de performances et Commission des finances

La répartition des crédits, pour chaque action, entre crédits de personnel, de fonctionnement et d'intervention est la suivante.

PROGRAMME 206
CRÉDITS DE PAIEMENT DEMANDÉS POUR 2014 PAR TITRE ET PAR ACTION

(en euros)

Numéro et intitulé de l'action	Titre 2 Dépenses de personnel	Titre 3 Dépenses de fonction- nement	Titre 6 Dépenses d'intervention	Total pour 2014	FDC et ADP attendus en 2014
1. Prévention et gestion des risques inhérents à la production végétale		5 636 454	17 174 755	22 811 209	100 000
2. Lutte contre les maladies animales et protection des animaux		68 677 509	29 839 130	98 516 639	13 120 000
3. Prévention et gestion des risques sanitaires liés aux denrées alimentaires		9 808 726	5 830 162	15 638 888	894 923
4. Acquisition et mobilisation des moyens scientifiques et techniques pour maîtriser les risques sanitaires		68 263 530	3 571 128	73 334 658	
5. Élimination des farines et des coproduits animaux			3 200 000	3 200 000	
6. Mise en œuvre de la politique de sécurité et de qualité sanitaires de l'alimentation	286 336 931	664 724		287 001 655	
8. Qualité de l'alimentation et offre alimentaire		903 000	3 248 000	4 151 000	
Total	286 336 931	153 953 943	62 863 175	504 654 049	14 114 923

Source : *Projet annuel de performances.*

B. LA PRÉSERVATION DES CRÉDITS DE PERSONNEL

1. Les personnels des services déconcentrés

La légère augmentation des crédits de personnel est la traduction de la fin, pour la première fois cette année, de la dégradation continue des effectifs du programme, à propos de laquelle non seulement le Rapporteur spécial, mais aussi son prédécesseur, avaient évoqué leur inquiétude.

L'an dernier encore, 60 ETP avaient été supprimés tandis que 70 ETP étaient affectés sur des missions nouvelles ; le déficit s'établissait donc à 130 ETP. Pour une gestion optimale du programme 206, il manque 650 ETP environ, soit la baisse des effectifs depuis 2006.

La diminution des effectifs a en effet conduit à une diminution du nombre des contrôles : pour en tenir compte, il est demandé aux départements de développer les différenciations de la fréquence des contrôles en fonction de l'analyse de risque. Or, le contrôle doit aussi être crédible à l'exportation. Et la pénurie de personnel se fait d'autant plus sentir que les passages obligatoires, comme les contrôles à l'abattoir pour chaque carcasse ou les certificats à l'export, font peser encore plus fortement la réduction sur les autres fonctions.

Comme on l'a vu, en 2013, la mise en cause de la DGAL par *Génération futures* a également mis en évidence le sous-effectif de cette direction au regard de ses missions ; en réalité, celle-ci ne dispose plus que de 2,5 ETP pour attribuer 2 000 autorisations de mise sur le marché de produits phytosanitaires par an.

Enfin, s'il y a bien un seuil qui ne saurait être franchi dans l'allocation des moyens, c'est bien celui qui permet le maintien des qualifications professionnelles des agents. Le Rapporteur spécial avait exposé l'an dernier que, sous cet angle, la DGAL avait sans doute atteint la limite inférieure des moyens nécessaires. Sous cet angle aussi, l'arrêt de la dégradation était indispensable.

Le programme 206 bénéficie au titre de 2014 d'une exemption du schéma d'emplois initialement prévu pour le triennal 2013-2015. Il n'y aura l'an prochain aucune suppression d'emplois sur ce programme. Cette stabilisation des effectifs devrait être reconduite pour 2015. La diminution de 32 ETPT du plafond d'emplois du programme, qui passe de 4 579 ETPT (équivalents temps pleins travaillés) en 2013 à 4 547 ETPT en 2014, résulte uniquement de l'extension en année pleine du schéma d'emplois 2013 (- 64 ETP, soit - 32 ETPT en 2014). La diminution supplémentaire de 60 ETP prévue pour 2014 par le triennal a bien été abandonnée.

Comme en 2013, ce plafond d'emploi se répartit entre 1,7 % pour la catégorie A administratifs, 22,1 % pour la catégorie A techniques, 15,6 % pour les catégories B et C administratifs et 60,5 % pour les catégories B et C techniques.

À la fin 2013, la répartition prévisionnelle des 4 566 emplois est la suivante :

- 369 ETPT concourent à la réalisation de l'action 1 du programme *Prévention et gestion des risques inhérents à la production végétale* ;

- 754 ETPT concourent à la réalisation de l'action 2 du programme *Lutte contre les maladies animales et protection des animaux* ;

- 2 388 ETPT (52,3 %) sont affectés à la réalisation de l'action 3 du programme *Prévention et gestion des risques sanitaires liés aux denrées alimentaires* ; ce chiffre retrace au passage la place occupée par les abattoirs dans le dispositif de contrôle des denrées alimentaires ;

- 791 ETPT relèvent de la gestion de l'action 6 elle-même ;

- 31 ETPT sont affectés à l'action 8 du programme *Qualité de l'alimentation et offre alimentaire* ;

- enfin, 233 ETPT participent à la mise en œuvre de politiques pour le compte du ministère chargé de l'environnement.

Par ailleurs, lesdits emplois sont ceux des directions départementales en charge de la protection des populations, des services régionaux de l'alimentation (SRA) en métropole, et des directions de l'alimentation, de l'agriculture et de la forêt (DAAF) en outre-mer.

En effet, les crédits de personnels de l'administration centrale de la Direction générale de l'alimentation sont, eux, rattachés au programme *Conduite et pilotage des politiques de l'agriculture* (programme 215).

2. L'administration centrale

Au sein du programme 215, le plafond d'emplois de la DGAL ne s'élève plus qu'à 211 ETP en 2013.

Là aussi cependant, le mouvement de diminution devrait cesser, voire s'inverser.

Les événements de l'année 2013 ont fait apparaître qu'avec 11,8 ETP, la Brigade nationale des enquêtes vétérinaires et phytosanitaires (BNEVP) n'était manifestement pas dimensionnée pour exercer les missions qui sont les siennes : lutte contre la contrefaçon phytosanitaire (importations illégales de produits contrefaits, voire interdits), contre la délinquance économique (dont l'affaire de la viande de cheval a été une manifestation éclatante) et garantie de la sécurité sanitaire des aliments.

Aujourd'hui, lorsque les agents de la BNEVP doivent se mobiliser sur une urgence, ils n'ont plus aucune autre capacité d'action. Or, l'impossibilité de conduire de grandes enquêtes préventives empêche d'anticiper les crises, alors même que la reconnaissance du préventif, c'est l'augmentation constatée de la qualité sanitaire des aliments et la reconnaissance de la qualité de la signature de l'État à l'exportation.

Il a donc été décidé de renforcer la BNEVP, de façon à lui permettre de restaurer sa relation avec les services déconcentrés et de mieux travailler avec ses homologues, français (service national des enquêtes de la Direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes, Gendarmerie) comme internationaux (Interpol ou encore OLAF – Office européen de lutte anti-fraude).

Pour ces raisons, l'effectif de la BNEVP devrait être doublé au cours des trois ans qui viennent.

Par ailleurs, les crédits destinés à la DGAL au sein du programme 215 devraient être prochainement rapatriés au sein du programme 206.

III. LA CONDUITE DES MISSIONS DE SÉCURITÉ ALIMENTAIRE

A. LA PRÉVENTION ET LA GESTION DES RISQUES INHÉRENTS À LA PRODUCTION VÉGÉTALE

1. Les objectifs et les méthodes de l'action

L'action 1 *Prévention et gestion des risques inhérents à la production végétale* a pour objet principal de s'assurer que les conditions de production des végétaux garantissent la santé des végétaux eux-mêmes mais aussi la santé publique et la protection de l'environnement.

Les actions de prévention et de gestion des risques inhérents à la production végétale mettent en œuvre des méthodes et mesures destinées à éradiquer ou limiter la diffusion des organismes nuisibles, à organiser la mise sur le marché et l'utilisation des intrants en production végétale, à promouvoir des méthodes de protection phytosanitaire visant à garantir la sécurité des végétaux produits, la santé des applicateurs et des consommateurs et la protection de l'environnement. Elles s'appuient en outre sur un réseau de surveillance visant à détecter les effets non intentionnels des produits phytosanitaires et des organismes génétiquement modifiés sur l'environnement.

Les principaux axes d'intervention sont la détection et la surveillance des risques sanitaires et phytosanitaires, la lutte contre les organismes nuisibles, le contrôle des conditions de production des végétaux, et enfin la promotion de modes de production respectueux de la santé et de l'environnement.

Des conventions de délégation sont établies au niveau national avec certains organismes spécialisés. Leur financement est assuré à partir des crédits de fonctionnement de l'action.

2. La répartition et l'évolution des crédits

Les crédits de l'action pour 2014 s'élèvent à 22,81 millions d'euros, en autorisations d'engagement comme en crédits de paiement. Ils sont en hausse de 2,13 millions d'euros, autrement dit de 10,03 %, par rapport à 2013, en raison notamment de l'agrément de deux mécanismes spécialisés, l'un pour la prise en charge des frais de lutte contre la chrysomèle du maïs, l'autre dans la filière fruitière. Ils se répartissent entre 5,64 millions d'euros de dépenses de fonctionnement et 17,17 millions d'euros de dépenses d'intervention. Une dotation de 1,44 million d'euros est consacrée à la détection et à la surveillance des risques sanitaires et phytosanitaires et à la lutte contre les organismes nuisibles réglementés.

Comme l'an dernier, le contrôle des conditions de production des végétaux se voit affecter 3,24 millions d'euros. Ce montant se répartit entre 1,40 million d'euros pour l'homologation et la mise sur le marché des intrants, 830 000 euros pour la vérification du respect des décisions d'AMM et des conditions de commercialisation, et enfin 1,01 million d'euros pour les effets non intentionnels des pratiques agricoles, ce qui inclut notamment la protection des cultures classiques contre les OGM.

Enfin, la promotion des modes de production respectueux de la santé et de l'environnement reçoit 956 800 euros.

Parmi les dépenses d'intervention, 4,7 millions d'euros correspondent à la participation de l'État au financement des mesures obligatoires prises par l'administration dans le domaine de la santé végétale pour la gestion des foyers de maladie – arrachage, destruction, traitement phytosanitaire – et à l'indemnisation des producteurs pour les préjudices subis.

Enfin, 12,47 millions d'euros de transferts aux autres collectivités se répartissent selon la ventilation suivante.

Pour les missions de surveillance du territoire et de lutte préventive contre les ennemis des cultures qui leur sont confiées par délégation de service public, les fédérations de défense contre les organismes nuisibles (FREDON) reçoivent 11,16 millions d'euros. Eu égard aux nouvelles missions qui leur ont été confiées conformément aux conclusions des états généraux du sanitaire, la dotation prévue pour les FREDON a été accrue d'un montant de 1,7 million d'euros.

Par ailleurs, 510 000 euros sont affectés au plan Ecophyto 2018, pour le financement d'un dispositif d'épidémiologie-surveillance. Le plan Ecophyto 2018, dont l'objectif est la réduction de 50 %, en dix ans, de l'utilisation des produits phytopharmaceutiques, prévoit en effet la mise en œuvre d'un réseau d'exploitations agricoles d'expérimentation et de démonstration permettant de diffuser les pratiques agricoles visant à réduire l'utilisation de ces produits.

Enfin, 804 755 euros sont affectés au département de la santé des forêts, pour la surveillance des forêts de la métropole, l'apport aux gestionnaires forestiers de conseils et diagnostics relatifs à la santé des arbres et le financement du réseau de correspondants observateurs.

B. LA LUTTE CONTRE LES MALADIES ANIMALES ET LA PROTECTION DES ANIMAUX

1. Les objectifs et les crédits de l'action

L'action 2 *Lutte contre les maladies animales et protection des animaux* a pour objet d'assurer la maîtrise des maladies animales dangereuses pour l'homme et l'économie de l'élevage, de surveiller la bonne utilisation des substances administrées à l'animal et de veiller au respect des règles de bien-être pour les animaux de rente comme de compagnie.

En outre, sont effectués au titre de cette action le contrôle de l'état sanitaire des animaux importés et la certification sanitaire des animaux exportés.

Comme préconisé par les conclusions des états généraux du sanitaire, une nouvelle gouvernance sanitaire se met en place. Elle repose sur les institutions régionales (préfet de région, DRAAF), promues pilotes de la politique sanitaire à l'échelon territorial, mais aussi sur des structures opérationnelles composées de professionnels exerçant une compétence sanitaire.

Les crédits de l'action pour 2014 sont de 99,63 millions d'euros d'autorisations d'engagement et de 98,52 millions d'euros de crédits de paiement, ceux-ci étant en baisse de 10,98 millions d'euros (- 10,03 %) par rapport à 2013. La dotation se répartit entre 69,79 millions d'euros d'autorisations d'engagement et 68,68 millions d'euros de crédits de paiement pour les dépenses de fonctionnement et 29,84 millions d'euros pour les dépenses d'intervention, en crédits de paiement comme en autorisations d'engagement. Par ailleurs, 13,12 millions d'euros de fonds de concours sont attendus de l'Union européenne en 2014.

2. Les crédits de fonctionnement

- Au titre des crédits de fonctionnement, le poste de dépense le plus important est constitué par la gestion des maladies animales autres que les encéphalopathies spongiformes subaiguës transmissibles (ESST), pour 30,44 millions d'euros (en autorisations d'engagement comme en crédits de paiement), montant quasi-identique à l'an dernier.

Les mesures et les dispositifs financés visent à surveiller l'apparition des maladies exotiques non présentes sur le territoire national, à prévoir des actions rapides en cas de foyers de telles maladies (notamment par la mise en œuvre de plans d'intervention sanitaire préétablis), et à assurer la surveillance et l'éradication de maladies enzootiques comme la tuberculose.

Ils permettent ainsi d'attribuer et surtout de préserver la qualification sanitaire « indemne » des élevages français (tuberculose bovine, brucellose bovine, ovine et caprine, maladie d'Aujeszky chez le porc), action absolument essentielle pour faciliter l'exportation des animaux d'élevage français vers d'autres États membres de l'Union européenne (la France exporte chaque année plus de 1,5 million de jeunes bovins) ou les pays tiers.

Hors conventions, la filière bovine mobilise 11,33 millions d'euros (dont, notamment, 4,58 millions d'euros pour la tuberculose et 5,35 millions d'euros pour la brucellose), la filière ovine et caprine 4,97 millions d'euros, la filière porcine et les sangliers 1,04 million d'euros, la filière avicole 426 000 euros et enfin les autres maladies 2,83 millions d'euros, dont 1,3 million d'euros sont destinés au plan « apiculture durable » lancé en février 2013 pour trois ans.

Ce plan de développement durable de l'apiculture est l'un des axes d'actions prioritaires du ministère. Présenté le 8 février 2013, il a pour objectif essentiel de préserver la population d'abeilles, indispensable à la vie végétale, en luttant contre leurs maladies, mais aussi contre le frelon asiatique, qui fragilise et détruit leurs colonies, et ainsi de placer la France parmi les plus grands pays apicoles de l'Union européenne.

Le développement des réseaux sanitaires mobilise quant à lui 6,80 millions d'euros.

Le reste des crédits correspond au financement de conventions d'études et de recherche.

- La lutte contre les ESST (encéphalopathies spongiformes subaiguës transmissibles) se voit affecter 13,46 millions d'euros, pour les mesures de prévention (surveillance des cas cliniques en élevage, tests de dépistage rapide) de l'encéphalopathie spongiforme bovine et de la tremblante des petits ruminants.

- La refonte des plans d'intervention sanitaire d'urgence contre les épizooties majeures est dotée de 12,19 millions d'euros d'autorisations d'engagement et de 11,07 millions d'euros de crédits de paiement. Il s'agit d'inscrire ces plans dans le dispositif ORSEC conformément à la loi de modernisation de la sécurité civile de façon à identifier tous les moyens nécessaires pour empêcher la diffusion sur le territoire de maladies très contagieuses, notamment la fièvre aphteuse, la peste porcine et la grippe aviaire. L'émergence de ces maladies, outre les conséquences dans les élevages, paralyse les échanges commerciaux d'animaux et de produits animaux en raison des barrières sanitaires mises en place. Sur les 11,07 millions d'euros de crédits de paiement, 9,28 millions d'euros sont consacrés aux visites sanitaires obligatoires dans les élevages.

- Le contrôle de l'alimentation animale et du médicament vétérinaire est doté de 11,09 millions d'euros, en autorisation d'engagement comme en crédits de paiement. Il a pour objet de s'assurer de l'utilisation raisonnée des substances administrées aux animaux et de la maîtrise des risques. À ces fins, des plans de contrôle pour la recherche et le dosage de résidus de substances interdites ou de médicaments vétérinaires sont mis en place.

- Le contrôle de l'identification des animaux et l'enregistrement de leurs mouvements, dont la réalisation conditionne l'efficacité de tous les dispositifs précédents et la traçabilité sanitaire des contaminations éventuelles d'animaux ou de produits animaux, mobilise quant à lui 2,51 millions d'euros de crédits.

- Enfin, 108 256 euros sont consacrés à la protection des animaux de rente et de compagnie.

3. Les dépenses d'intervention

Les 29,84 millions d'euros de dépenses d'intervention se répartissent entre 26,51 millions d'euros de transferts aux entreprises, correspondant au paiement des indemnités versées aux éleveurs en compensation des abattages totaux ou partiels de troupeaux suite à la confirmation officielle d'un foyer d'une maladie réglementée par le code rural et de la pêche maritime, 3,11 millions d'euros de subventions annuelles accordées aux établissements départementaux de l'élevage pour l'exercice de leurs missions d'identification et de traçabilité des animaux, et enfin 226 500 euros de transferts directs réalisés au profit d'associations et de fondations de protection des animaux de rente et des animaux de compagnie.

Sur les 26,51 millions d'euros de paiement d'indemnité, 23,88 millions d'euros ont pour objet les indemnités en cas de tuberculose bovine. Depuis 2001, la France dispose au sein de l'Union européenne, d'un statut de pays exempt de tuberculose bovine. Même si le nombre de cas de tuberculose bovine est très modeste, des efforts doivent être poursuivis pour conserver ce statut. Afin de se conformer à la réglementation européenne, le ministère de l'agriculture a révisé le plan national d'action de lutte en avril 2012.

C. LA PRÉVENTION ET LA GESTION DES RISQUES SANITAIRES LIÉS AUX DENRÉES ALIMENTAIRES

En 2014, les crédits consacrés à l'action 3 *Prévention et gestion des risques sanitaires liés aux denrées alimentaires*, de 15,64 millions d'euros (en autorisations d'engagement comme en crédits de paiement, cette remarque étant valable pour l'ensemble des crédits mentionnés pour cette action), sont en hausse de 4,41 %. Ils se répartissent entre 9,81 millions d'euros de crédits de fonctionnement et 5,83 millions d'euros de crédits d'intervention. Cette action mobilise plus de 50 % des effectifs du programme.

• Les crédits de fonctionnement se répartissent entre plusieurs axes d'action.

L'inspection dans les abattoirs est un élément-clé de l'action de la DGAL. Les 276 abattoirs d'animaux de boucherie traitent chaque année plus de 36 millions de têtes (bovins, ovins, caprins, porcins, équins et gibiers d'élevage) pour 3,7 millions de tonnes équivalent carcasse, les 688 abattoirs de volailles en traitant quant à eux 1,8 million de tonnes. Par ailleurs, l'abattoir est à la fois un passage obligé et le dernier point de contrôle des maladies animales. Pour toutes ces raisons, et conformément à la réglementation sanitaire de l'Union européenne, l'inspection vétérinaire y est permanente et obligatoire.

En 2014, 4,17 millions d'euros de crédits de fonctionnement sont attribués à cette action.

Si elle est une cause de dépenses beaucoup plus modeste, l'inspection dans les autres établissements de la chaîne alimentaire mobilise des crédits en hausse : 750 000 euros en 2014 contre 654 731 euros en 2013, du fait de la mise en œuvre depuis 2011 d'une programmation pluriannuelle des inspections, établie sur la base d'une analyse spécifique des risques.

Les crédits consacrés aux contrôles sanitaires et phytosanitaires à l'importation en provenance des pays tiers sont également en forte hausse (1,01 million d'euros contre 309 257 euros en 2013). Sans doute faut-il voir là l'une des conséquences de la crise de la viande de cheval de 2013.

Avec 1,12 million d'euros, les crédits consacrés à la lutte contre les salmonelles sont identiques à ceux de l'an dernier. Cette action est essentielle : celles-ci sont à l'origine de 45 % des foyers de toxi-infections alimentaires collectives confirmés par isolement du germe. Selon l'institut de veille sanitaire, le nombre annuel de malades confirmés atteints de salmonellose serait de l'ordre de 35 000, ce chiffre étant vraisemblablement sous-estimé. L'origine des cas serait à 95 % alimentaire. Les œufs ou les produits qui en contiennent étant souvent incriminés, les élevages de poules pondeuses ou futures pondeuses font l'objet d'un programme de surveillance spécifique.

Comme l'an dernier, les crédits de la surveillance de la contamination des denrées et de la gestion des alertes se montent à 2,10 millions d'euros.

Par ailleurs, 220 000 euros de crédits de fonctionnement sont attribués à la Brigade nationale d'enquête vétérinaire et phytosanitaire et 434 731 euros à la gestion des risques sanitaires.

- Les crédits d'intervention, enfin, se répartissent en deux dotations.

Une première dotation de 2,48 millions d'euros est provisionnée pour le dispositif d'indemnisation des éleveurs de troupeaux de volaille faisant l'objet d'un abattage sanitaire ou d'opérations de nettoyage et de désinfection renforcées à la suite de la mise en évidence de salmonelles. Cette dotation est complétée de fonds de concours de l'Union européenne à hauteur de 894 923 euros.

Une dotation de 3,35 millions d'euros est destinée à des transferts aux collectivités locales pour des dépenses qu'elles réalisent pour le compte de l'État en matière de surveillance littorale des zones conchylicoles ou de gestion des risques en matière de polychlorobiphényles.

D. LES CRÉDITS DES AUTRES ACTIONS

1. Les moyens scientifiques et techniques

La dotation de l'action 4 *Acquisition et mobilisation des moyens scientifiques et techniques pour maîtriser les risques sanitaires* est de 73,22 millions d'euros d'autorisations d'engagement et de 73,33 millions d'euros de crédits de paiement.

L'essentiel des crédits de cette action est constitué par le versement à l'Anses de la subvention qui lui est accordée pour charges de service public. Comme l'an dernier, cette dotation est de 63,39 millions d'euros. Elle est analysée dans la partie du présent rapport spécialement consacrée à l'Anses.

Les crédits consacrés au fonctionnement courant (5,05 millions d'euros d'autorisations d'engagement et 4,87 millions d'euros de crédits de paiement) concernent en quasi-totalité le déploiement de la refonte du système d'information de l'alimentation (SIAL). Y sont consacrés 4,54 millions d'euros d'autorisations d'engagement et 4,36 millions d'euros de crédits de paiement. S'y ajoutent 510 000 euros de crédits de rémunération d'expertise scientifique et technique.

Par ailleurs, 3,27 millions d'euros d'autorisations d'engagement et 3,57 millions d'euros de crédits de paiement sont consacrés à des transferts.

Sur ce total, 500 000 euros d'autorisations d'engagement et 800 000 euros de crédits de paiement ont pour objet le financement des contrats de plan État-régions.

Les autorisations d'engagement et les crédits de paiement des autres financements sont identiques.

Il est affecté 1,34 million d'euros pour le fonctionnement du Conseil national de l'alimentation, le paiement des contributions du ministère chargé de l'agriculture à différentes instances internationales (Organisation mondiale de la santé animale, Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture, Organisation européenne et méditerranéenne pour la protection des plantes, *International Cooperative Programme on Assessment and Monitoring of Air Pollution Effects on Forests*), le soutien à l'Agence française de normalisation (AFNOR) pour son activité dans le domaine alimentaire et enfin le financement de la base GalatéePro permettant l'accès aux textes réglementaires et infraréglementaires.

Ensuite, 1,43 million d'euros constituent la participation de l'État au fonctionnement des laboratoires nationaux de référence chargés de l'animation du réseau des laboratoires agréés.

Enfin, l'action comporte des dépenses d'opérations financières. À ce titre, en 2014 (comme en 2015), le programme 206 financera avec FranceAgrimer, pour un montant de 1,5 million d'euros, le développement du système Exp@don 2, successeur d'Exp@don. Exp@don est un service en ligne créé en 2001 qui permet de consulter les conditions sanitaires et phytosanitaires d'EXPortation d'Animaux et de Denrées Ouvertes sur le Net. Les réglementations, tant de l'Union européenne que des pays tiers sont en effet d'une rare complexité.

2. L'élimination des farines et coproduits animaux

Le programme comporte traditionnellement une action, l'action 5, consacrée au financement des mesures réglementaires interdisant l'introduction de certains sous-produits animaux (cadavres d'animaux, matériels à risques spécifiés et saisies sanitaires d'abattage) dans la chaîne alimentaire.

Depuis la libéralisation du service public de l'équarrissage, le 18 juillet 2009, les filières assurent la gestion et le financement complet de l'équarrissage. Chaque filière a mis en place une structure spécifique de gestion collective, ainsi que des cotisations professionnelles volontaires, éventuellement rendues obligatoires. La part du financement incombant directement aux éleveurs est relativement proche d'une filière à l'autre (à l'exception de la filière équine), et est comprise entre 10 % et 20 % du coût total. L'essentiel de la ressource provient des autres maillons de la filière (transformation, distribution, conditionnement).

L'État reste responsable et payeur du seul service public résiduel (cadavres d'animaux relevant des exploitations situées en outre-mer et cadavres relevant de l'intérêt général ou de mesures d'urgence liées à la salubrité ou à la santé publique), en diminution régulière. Le coût annuel constaté est désormais estimé à 2,2 millions d'euros. Les crédits de paiement de l'action sont donc diminués de 4 millions d'euros en 2013 à 3,2 millions d'euros en 2014, les autorisations d'engagement étant fixées, elles, à 2,2 millions d'euros.

3. La qualité de l'alimentation et l'offre alimentaire

L'action 8 *Qualité de l'alimentation et offre alimentaire* vise, conformément à la loi de modernisation de l'agriculture et de la pêche, à assurer l'accès de la population à une alimentation sûre, diversifiée, en quantité suffisante, de bonne qualité gustative et nutritionnelle, produite dans des conditions durables et dans des conditions économiquement acceptables.

Elle est mise en œuvre de façon opérationnelle par le programme national pour l'alimentation (PNA). Signé le 14 juin 2013 entre les principaux acteurs du secteur sous l'égide du ministre chargé de l'agroalimentaire, le PNA est décliné au niveau local par les directions régionales de l'alimentation, de l'agriculture et de la forêt (DRAAF) et les directions de l'alimentation, de l'agriculture et de la forêt (DAAF) en concertation avec l'ensemble des parties prenantes publiques, privées ou associatives.

En agissant sur la qualité de l'alimentation, le PNA est complémentaire de la politique en matière de sécurité sanitaire des aliments.

Sur la base des premiers retours d'expérience, le PNA va évoluer vers un dispositif plus ouvert aux initiatives des partenaires, notamment des collectivités territoriales, et sera centré sur de grandes priorités politiques : maintenir la puissance économique du secteur agricole et agroalimentaire français (qui assure 70 % de la production agricole française), préserver les emplois et contribuer au développement des territoires ruraux, et enfin défendre le modèle alimentaire français, lequel préserve la France de l'épidémie d'obésité qui touche, à des degrés divers, tous les pays occidentaux.

C'est dans ce cadre qu'est conduite l'opération « Un fruit pour la récré ». Il s'agit d'assurer, avec les collectivités territoriales volontaires, la distribution de fruits dans les écoles et les centres de loisirs associés à l'école, avec un accompagnement pédagogique. Ce programme de distribution, mis en place à titre expérimental depuis la rentrée 2008 a été étendu à l'ensemble du primaire en 2009. Sa généralisation en 2010 à tous les collèges et lycées devrait permettre la poursuite de son développement.

L'action est dotée, en autorisations d'engagement comme en crédits de paiement, de 4,15 millions d'euros, en diminution de 36 000 euros, dont 903 000 euros de dépenses de fonctionnement et 3,25 millions d'euros de dépenses d'intervention.

IV. L'ANSES : UNE DOTATION STABILISÉE POUR UNE GESTION DÉLICATE

A. UNE DOTATION RECONDUITE EN 2014

Les ressources de l'Anses sont essentiellement d'origine publique.

Selon son budget prévisionnel, elles s'établissent en 2013 à 133,56 millions d'euros. Leur ventilation est la suivante :

– 93,89 millions d'euros de subventions de l'État (pour une dotation votée en loi de finances initiale de 94,7 millions d'euros), soit environ 70,3 % des ressources de l'agence ;

– 21,45 millions d'euros de ressources fiscales (taxes sur les médicaments vétérinaires, taxes sur les produits phytosanitaires, redevances biocides, taxes sur les radiofréquences), soit 16,1 % des ressources ;

– 10,20 millions d'euros d'autres subventions comprenant les conventions de recherche, d'études ou de travaux contractualisés majoritairement avec l'État, des établissements publics administratifs (EPA), des établissements publics et de recherche (EPST) et des collectivités locales, soit 7,6 % des ressources ;

– 8,03 millions d’euros de ressources propres et autres recettes (soit 6 % des ressources), incluant notamment les prestations de services et produits d’études pour 7,2 millions d’euros environ et des produits financiers et exceptionnels pour 0,8 million d’euros.

Si le programme chef de file de l’Anses est le programme 206, elle perçoit également des subventions pour charges de service public des programmes 111, 181, 190 et 204.

En 2014, ces subventions sont maintenues à leur niveau de 2013, pour un total de 94,7 millions d’euros, en autorisations d’engagement comme en crédits de paiement, dont 63,4 au titre de l’action 4 du programme 206. Le niveau de ressources de l’Anses en 2013 était cependant en diminution par rapport aux années précédentes.

Par ailleurs, le plafond d’emploi de l’Anses en 2014 est fixé à 1 255, soit six emplois de moins qu’en 2013.

Elle dispose aussi d’un volant d’emplois « hors plafond » de 70 emplois.

Enfin, en 2013, le montant des dépenses de fonctionnement s’est monté à 46,82 millions d’euros, contre 45,27 millions d’euros en 2012, et celui des dépenses d’investissement à 8,4 millions d’euros contre 9,4 millions d’euros en 2012 et 10,1 millions d’euros en 2011.

Ces dépenses d’investissement ont pour principal objet le maintien du patrimoine (pour 3,7 millions d’euros), des dépenses informatiques (pour 1,65 million d’euros) et l’acquisition de matériels scientifiques (pour 3 millions d’euros).

B. UN ÉQUILIBRE DÉLICAT

L’évolution à la baisse des ressources de l’Anses ces dernières années, les conditions d’évolution des rémunérations du personnel et des contraintes d’emploi des financements perçus rendent cependant délicate la gestion de l’activité de l’Anses.

1. Une gestion du personnel tendue

● L’Anses respecte sans problème le plafond d’emplois qui lui est affecté. En revanche, elle doit faire face à un problème de masse salariale. Malgré la diminution du nombre d’emplois sous plafond, ses charges de personnel augmentent. En 2013, elles sont de 85,80 millions d’euros contre 84,25 millions d’euros en 2012 et 82,8 millions d’euros en 2011.

Pour respecter les quotas de masse salariale, du fait de l'alourdissement des charges provoqué par l'évolution du glissement vieillesse-technicité (GVT), l'Ansés est amenée à réduire le nombre de ses emplois au-dessous du plafond. Les instruments de cette réduction sont à titre principal les départs à la retraite, mais aussi la non-reconduction de CDD pourtant créés pour travailler sur des programmes d'avenir ; 186 agents sont engagés sur des contrats à durée déterminée, dont 11 « post-doctorat ». L'impossibilité de pérenniser les personnels employés sous contrats à durée déterminée est ainsi néfaste pour l'évolution des compétences de l'Ansés dans le champ de la recherche. Il faut noter que cette situation est partagée par une bonne part des organismes de recherche.

- Plus spécifiquement, la gestion de l'Ansés souffre d'une règle indépendante du niveau de sa dotation.

L'examen des dossiers de certification des produits phytosanitaires donne lieu à la perception d'une redevance, versée par les industriels demandeurs de cette certification. Or, les ressources procurées à l'Ansés par l'examen de ces dossiers ne peuvent juridiquement servir de supports pour la création d'emplois, même « hors plafond ».

Autrement dit, l'afflux de dossiers à traiter ne peut autoriser l'embauche de personnels pour les traiter, alors même que cet afflux s'accompagne automatiquement d'un accroissement du produit des taxes perçues par l'Ansés à ce titre. L'Ansés ne peut donc embaucher pour réaliser dans les délais un travail pour lequel elle est payée, en quelque sorte, au dossier. Le résultat est que le traitement des dossiers prend du retard, et ce alors que les règles européennes permettent aux industriels de faire certifier ces mêmes dossiers dans d'autres pays partenaires de l'Union. Il y a là un élément qui mériterait un sérieux examen.

Par ailleurs, dans ces conditions, le souhait du ministère de l'agriculture de confier à l'Ansés la gestion des autorisations de mise sur le marché des produits phytosanitaires est pour elle un sujet de préoccupation.

2. La réorganisation de l'enveloppe des projets et des modalités de leur conduite

La récente réduction des subventions a amené l'Ansés à redéfinir le champ et les modalités de conduite de ses programmes de recherche.

Sa nouvelle feuille de route distingue désormais les pathologies à impact sanitaire, aux recherches sur lesquelles elle continuera à apporter des financements, et les autres, du financement desquelles elle va se retirer.

Par ailleurs plusieurs pans de l'activité de l'Ansés vont devoir être arrêtés. L'Ansés demande au ministère de l'agriculture de lui retirer certains mandats. Un autre axe de travail consiste à déterminer dans quelle mesure les activités abandonnées peuvent être assurées par les professionnels eux-mêmes.

En tout état de cause, eu égard aux moyens qu'il réclame, l'Anses pense ne pas arriver à développer l'Observatoire de l'alimentation. La logique est donc de l'abandonner.

En revanche, elle devrait continuer à développer une branche de celui-ci, l'OQALI, l'Observatoire de la qualité de l'alimentation : elle souhaite en effet préserver les études et les bases de données dans le domaine nutritionnel.

De même, l'Anses va préserver son action en matière de zoonoses. L'exercice consiste à conserver les catégories les plus importantes et de confier les autres aux soins des professionnels, même si elle est consciente que cela comporte des risques de passer à côté du développement d'une zoonose.

Elle va aussi élaborer un nouvel avis sur les radiofréquences. Elle dispose pour cela des équipes et des contrats.

Des cas où des crises cardiaques pourraient être reliées à la consommation de boissons énergisantes ont été signalés. Un travail d'analyse est en cours pour effectuer des recommandations ; au contraire de ce que seraient des boissons énergétiques, ces boissons ne sont pas du tout faites pour être consommées pendant l'effort. Des préconisations sont prévues pour la rentrée.

Enfin, les travaux décidés dans le cadre du programme de travail 2013 de l'agence sont poursuivis ; ils portent sur le renforcement des moyens de contrôle et de détection tout au long de la chaîne alimentaire, les perturbateurs endocriniens, les risques liés aux nanomatériaux, l'antibiorésistance, l'exposition des travailleurs agricoles aux pesticides et enfin la santé des abeilles.

Il reste que la réduction du champ d'étude de l'Anses peut aboutir à décevoir les attentes sociales. Ainsi, aujourd'hui, aucune agence de recherches de l'État ne dispose des crédits nécessaires pour mener une enquête de référence à la suite des travaux, désormais controversés, du professeur Séralini sur les OGM, et ce alors que cette affaire a montré que l'ensemble de la recherche sur les OGM était très peu documenté.

Enfin, une réelle démarche scientifique suppose de s'attacher aussi à des systèmes compliqués qu'on connaît mal, mais dont on pressent l'importance.

EXAMEN EN COMMISSION

Après l'audition de M. Stéphane Le Foll, ministre de l'agriculture, de l'agroalimentaire et de la forêt, lors de la commission élargie du 6 novembre 2013 à 21 heures ⁽¹⁾, la commission des Finances examine les crédits de la mission Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales et du compte spécial Développement agricole et rural.

*Suivant l'avis favorable de M. Éric Alauzet, rapporteur spécial, la Commission **adopte** les crédits de la mission Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales.*

*

* *

(1) Le compte rendu de la commission élargie peut être consulté sur le site internet de l'Assemblée nationale à l'adresse : http://www.assemblee-nationale.fr/14/budget/plf2014/commissions_elargies/

**ANNEXE :
LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES
PAR LE RAPPORTEUR SPÉCIAL**

**MINISTÈRE DE L'AGRICULTURE, DE L'AGROALIMENTAIRE
ET DE LA FORET**

Direction générale de l'alimentation (deux auditions)

- M. Patrick Dehaumont, directeur général ;
- Mme Laurence Delva, sous-directrice du pilotage des ressources et des actions transversales ;
- Mme Nathalie Pihier, chef de la Mission des urgences sanitaires ;
- Mme Catherine Collinet, directrice de la Brigade nationale d'enquêtes vétérinaires et phytosanitaires ;
- Mme Stéphanie Flauto, sous-directrice de la sécurité sanitaire des aliments ;
- Mme Sylvie Vareille, adjointe à la sous-directrice de la sécurité sanitaire des aliments.

**Agence nationale de sécurité sanitaire de l'alimentation, de
l'environnement et du travail (Anses)** (deux auditions)

- M. Marc Mortureux, directeur général ;
- Mme Alima Marie, directrice de la communication.

MINISTÈRE DE L'ÉCONOMIE ET DES FINANCES

**Direction générale de la concurrence, de la consommation et de la
répression des fraudes**

- M. Jean-Louis Gérard, sous-directeur produits alimentaires et marchés agricoles alimentaires ;
- M. Didier Gautier, chef du service national des enquêtes.