

N° 1302

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUINZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 11 octobre 2018.

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 2019** (n° 1255),

PAR M. JOËL GIRAUD,
Rapporteur Général
Député

ANNEXE N° 5

AGRICULTURE, ALIMENTATION, FORÊT ET AFFAIRES RURALES :
SÉCURITÉ ALIMENTAIRE

Rapporteur spécial : M. MICHEL LAUZZANA

Député

SOMMAIRE

	Pages
PRINCIPALES ANALYSES DU RAPPORTEUR SPÉCIAL	5
DONNÉES CLÉS	7
I. LES DIFFÉRENTES ACTIONS DU PROGRAMME : MIEUX ANTICIPER LES CRISES SANITAIRES POUR RENDRE LA DÉPENSE PUBLIQUE PLUS EFFICIENTE	10
A. PRÉVENTION ET GESTION DES RISQUES INHÉRENTS À LA PRODUCTION VÉGÉTALE	11
1. Mesures de prévention et de lutte contre les organismes nuisibles aux végétaux ..	11
2. Financement des FREDON	12
3. Promotion de méthodes alternatives à l'utilisation des produits phytosanitaires ...	12
4. Autres sous-actions	13
B. LUTTE CONTRE LES MALADIES ANIMALES ET PROTECTION DES ANIMAUX	14
1. Gestion des maladies animales dont l'impact sur la santé humaine et sur l'économie de l'élevage est potentiellement important	14
2. Gestion des encéphalopathies spongiformes subaiguës transmissibles (ESST)	16
3. Plans d'urgence contre les épizooties et les visites sanitaires.....	16
4. Protection des animaux	16
5. Contrôle de l'alimentation animale et du médicament vétérinaire	17
6. Plan Ecoantibio	17
7. Indemnisations versées aux éleveurs	17
8. Financement des actions conduites par les groupements de défense sanitaire (GDS)	18
C. PRÉVENTION ET GESTION DES RISQUES SANITAIRES LIÉS AUX DENRÉES ALIMENTAIRES	18
1. Inspection sanitaire des établissements du secteur agro-alimentaire	18
2. Lutte contre les zoonoses dans la chaîne alimentaire.	18
3. Surveillance de la contamination des denrées et la gestion des alertes	19
4. Indemnisation des éleveurs de volailles pour abattage sanitaire	19

D. ACTIONS TRANSVERSALES.....	19
1. Évaluation des produits phytopharmaceutiques.....	19
2. Laboratoires nationaux de référence.....	20
3. Subvention à l'établissement public FranceAgriMer	20
4. Contrôles sanitaires et phytosanitaires réalisés lors de l'importation en provenance des pays tiers (stables à 2,8 millions d'euros)	20
5. Contributions à des organisations internationales et au Conseil national de l'alimentation instance de consultation.....	20
E. ÉLIMINATION DES CADAVRES ET DES SOUS-PRODUITS ANIMAUX.....	20
F. MISE EN ŒUVRE DE LA POLITIQUE DE SÉCURITÉ ET DE QUALITÉ SANITAIRES DE L'ALIMENTATION	20
G. QUALITÉ DE L'ALIMENTATION ET OFFRE ALIMENTAIRE.....	21
II. POINTS D'ATTENTION SOULEVÉS PAR LE RAPPORTEUR SPÉCIAL	22
A. LE DIFFICILE ÉTIQUETAGE DES PRODUITS ALIMENTAIRES.....	22
B. LES LEÇONS À TIRER DE LA CRISE DU LAIT CONTAMINÉ.....	23
C. LE NÉCESSAIRE RENFORCEMENT DES MOYENS POUR AUGMENTER LES CONTRÔLES SANITAIRES	24
D. LES DÉFIS DE L'ANSES : FAIRE PLUS ET MIEUX.....	24
1. Des crédits en hausse grâce à l'augmentation de la subvention pour charge de service public	25
2. Un nouveau modèle économique pour mieux traiter les pics de demandes	25
3. Une augmentation du plafond d'emplois réelle mais insuffisante.....	26
EXAMEN EN COMMISSION	27
ANNEXE : LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES	45

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.

PRINCIPALES ANALYSES DU RAPPORTEUR SPÉCIAL

Le programme 206 retrace au sein de la mission Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales l'action de l'État en matière de sécurité alimentaire. Il permet de surveiller la qualité de l'alimentation des Français et de prévenir ou gérer les crises sanitaires, aussi bien pour maintenir la santé publique que pour garantir la qualité des exportations. Le respect des règles relatives au bien-être animal y est également rattaché.

Ce programme est doté d'un budget de 536,8 millions d'euros en crédits de paiement, en diminution de 15,3 millions d'euros par rapport à 2018.

Ces crédits financent notamment 4 695 ETP, soit 40 de plus qu'en 2018. Ces 40 emplois supplémentaires, au bénéfice des services régionaux de la Direction générale de l'alimentation (DGAL), sont nécessaires car le Brexit entraînera le déploiement de contrôles sanitaires et phytosanitaires aux frontières pour les végétaux, produits végétaux et animaux ainsi que pour les animaux vivants échangés entre le Royaume-Uni et l'Union européenne. Par ailleurs, un dispositif de certification sanitaire des végétaux, animaux, denrées animales et végétales exportés vers le Royaume-Uni devra être mis en place.

Les politiques sanitaires régaliennes et la poursuite des politiques incitatives, telles que les plans Ecoantibio 2 et Ecophyto 2+, le programme national pour l'alimentation et la stratégie pour le bien-être animal, constituent, dans le contexte de la feuille de route gouvernementale pour la politique de l'alimentation, les axes structurants des politiques portées par le programme 206.

La diminution de crédits du programme 206 entre 2018 et 2019 s'explique par deux raisons. D'une part, le contentieux sur les retraites vétérinaires est en voie de règlement et son coût est donc moins élevé. D'autre part, un fond de concours de l'Union européenne est attendu en remboursement des dépenses de lutte contre l'influenza aviaire engagées en 2016, 2017 et 2018. Ce fonds de concours a été budgété et justifie les moindres besoins en LFI pour 2019.

Le principal opérateur de ce programme est l'Anses (Agence nationale de sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail), qui bénéficie d'une subvention pour charge de service public de 68,6 millions d'euros, contre 65,5 en 2018.

Les principaux points d'attention soulevés par le rapporteur spécial sont les suivants :

– la crise du lait contaminé Lactalis et les conclusions du rapport de la commission d'enquête de l'Assemblée nationale ⁽¹⁾ et de celui de celle du Sénat ⁽²⁾. En particulier, le problème de la répartition des compétences entre les différentes autorités en charge de la sécurité alimentaire devrait être posé ;

– l'étiquetage des produits alimentaires, nécessaire pour promouvoir une alimentation saine accessible à tous. Le règlement européen des consommateurs impose actuellement d'utiliser un étiquetage basé sur le volontariat, qui se révèle insuffisant en raison de la réticence de certaines marques à l'utiliser ;

– le nécessaire renforcement des moyens pour augmenter les contrôles sanitaires. Ce renforcement pourrait être financé par le prélèvement d'une redevance sur les professionnels faisant l'objet de ces contrôles ;

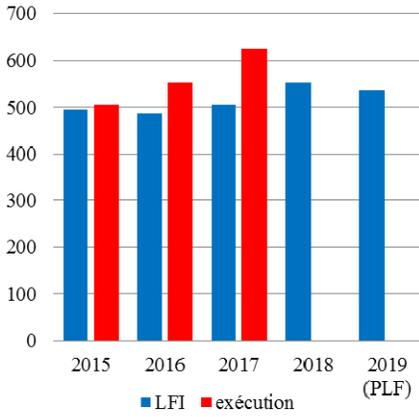
– le futur de l'Anses, dont les activités seront fortement affectées par le Brexit, et dont la structure des emplois ne permet pas de faire face aux pics de demandes d'autorisations de mise sur le marché.

(1) *Rapport fait au nom de la commission d'enquête chargée de tirer les enseignements de l'affaire Lactalis et d'étudier à cet effet les dysfonctionnements des systèmes de contrôle et d'information, de la production à la distribution, et l'effectivité des décisions publiques, n°1179, 19 juillet 2018.*

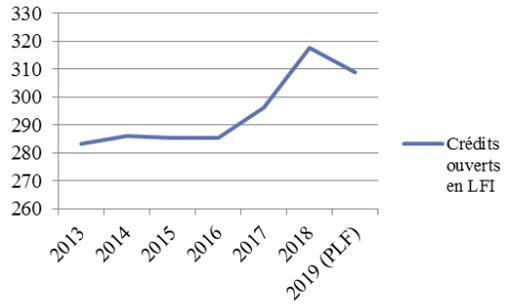
(2) *Rapport d'information fait au nom de la commission des affaires économiques et de la commission des affaires sociales sur les procédures de retrait et de rappel des produits alimentaires présentant un risque sanitaire, n° 403, 5 avril 2018.*

DONNÉES CLÉS

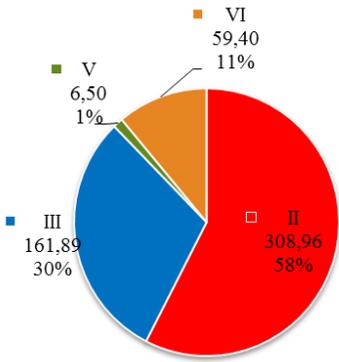
Exécution depuis 2015
(en millions d'euros)



Évolution des dépenses de personnel
(en millions d'euros)

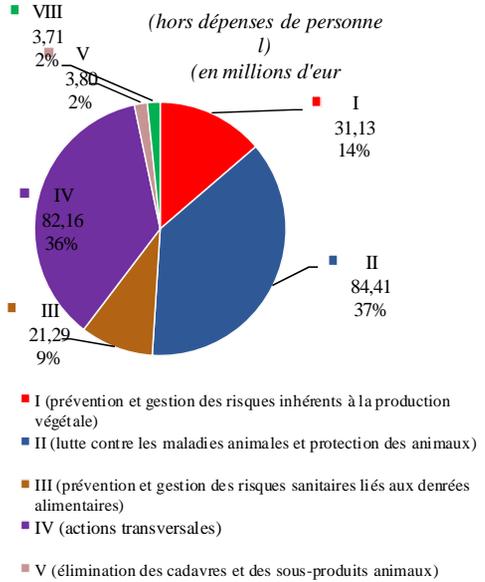


Répartition de la dépense par titre (en millions d'euros)



- titre II (personnel)
- titre III (fonctionnement)
- titre V (investissement)
- titre VI (intervention)

Répartition de la dépense par action



« Un humanisme bien ordonné place le monde avant la vie, la vie avant l'homme, le respect des autres êtres avant l'amour-propre. »

Claude Lévi-Strauss, L'origine des manières de table

La sécurité alimentaire n'est pas la mission la plus médiatique ni la plus coûteuse de l'État, mais elle n'en demeure pas moins essentielle. Les récentes crises alimentaires comme l'affaire du lait contaminé, et l'écho important qu'elles ont eu dans l'opinion, témoignent de l'importance qu'accordent les Français à la qualité sanitaire de l'alimentation. Ce phénomène de société est renforcé par les politiques publiques d'information et de diffusion de recommandations alimentaires. Par ailleurs, le respect des règles relatives au bien-être animal, assuré par le programme 206, représente un sujet de plus en plus sensible pour les consommateurs.

La politique de l'État en matière de sécurité alimentaire vise donc avant tout à défendre la santé de nos concitoyens, à les protéger des conséquences néfastes de long terme liées à une mauvaise alimentation, et à respecter les droits des animaux, « êtres vivants doués de sensibilité »⁽¹⁾. Cependant, la politique de sécurité alimentaire a également d'importantes répercussions économiques. En effet, les exportations alimentaires de la France pèsent pour 47 milliards d'euros⁽²⁾ et font vivre nombre de nos concitoyens. Garantir la bonne qualité sanitaire et nutritionnelle de nos aliments, c'est garantir le maintien du niveau élevé de nos exportations.

Tels sont les objectifs des actions menées dans le cadre du programme 206, essentiellement par la DGAL et l'Anses.

(1) *Code civil, article 515-14.*

(2) *Résultats 2017 du commerce extérieur, Jean-Baptiste Lemoyne, secrétaire d'État auprès du ministre de l'Europe et des affaires étrangères, page 36.*

Les différentes actions du programme : mieux anticiper les crises sanitaires pour rendre la dépense publique plus efficiente.

ÉVOLUTION DE LA DÉPENSE PAR TITRE ET PAR ACTION

(en euros)

	Crédits de paiement		
	2018	2019	Évolution
Titre 2 - Dépenses de personnel	317 817 920	308 959 606	- 2,8 %
Titre 3 - Dépenses de fonctionnement	168 938 000	161 892 978	- 4,2 %
Titre 5 - Dépenses d'investissement	6 500 000	6 500 000	+ 0 %
Titre 6 - Dépenses d'intervention	58 882 000	59 403 000	+ 0,9 %
Total	552 137 920	536 755 584	- 2,8 %

Source : PAP et commission des finances.

	Crédits de paiement		
	2018	2019	Évolution
01 – Prévention et gestion des risques inhérents à la production végétale	30 736 000	31 131 340	+ 1,3 %
02 – Lutte contre les maladies animales et protection des animaux	99 579 695	84 405 816	- 15,2 %
03 – Prévention et gestion des risques sanitaires liés aux denrées alimentaires	20 433 000	21 291 255	+ 4,2 %
04 – Actions transversales	75 266 805	82 163 067	+ 9,2 %
05 – Élimination des cadavres et des sous-produits animaux	3 800 000	3 800 000	+ 0 %
06 – Mise en œuvre de la politique de sécurité et de qualité sanitaires de l'alimentation	318 611 920	310 253 606	- 2,6 %
08 – Qualité de l'alimentation et offre alimentaire	3 710 500	3 710 500	+ 0,0 %
Total	552 137 920	536 755 584	- 2,8 %

Sources : PAP et commission des finances.

Les crédits du programme 206 représentent 17 % de ceux de la mission *Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales*. Ils sont en baisse, de 552 à 537 millions d'euros. Cette diminution intervient cependant à la suite d'une augmentation conséquente en 2018 (de 507 à 552 millions d'euros) : **les crédits totaux de 2019 sont supérieurs de 30 millions d'euros à ceux de 2017.**

Ce contexte budgétaire permet de poursuivre les actions engagées en 2018.

Après deux années, 2016 et 2017, profondément marquées par des crises sanitaires majeures, **l'objectif est de prévenir plus efficacement la survenue de nouvelles crises.** La feuille de route gouvernementale 2018-2022 pour la politique de l'alimentation préconise d'augmenter les moyens des plates-formes d'épidémiologie. La DGAL accorde ainsi une importance accrue à l'évaluation des risques, l'amélioration des contrôles sanitaires, la lutte contre l'antibiorésistance et la consolidation des filières territorialisées. Dans l'organisation de la veille sanitaire et la gestion des foyers, le réseau des

vétérinaires sanitaires occupe une place stratégique et fait l'objet d'une attention particulière.

Par ailleurs, l'année 2019 sera fortement marquée par la perspective du Brexit, qui devrait entraîner le déploiement de contrôles sanitaires et phytosanitaires aux frontières pour les végétaux, produits végétaux et animaux et les animaux vivants échangés entre le Royaume-Uni et l'Union européenne. Un dispositif de certification sanitaire des végétaux, animaux, denrées animales et végétales exportés vers le Royaume-Uni devra aussi être mis en place.

Dans cette perspective, **en 2019, le schéma d'emplois du programme connaîtra une évolution favorable**, avec la création de 40 emplois pour assurer ces nouvelles missions, en dépit d'une baisse du titre 2 (dépenses de personnel) de 318 à 309 millions d'euros. Cette baisse s'explique par le moindre besoin de crédits pour le règlement du contentieux sur les retraites des vétérinaires sanitaires, et masque même l'augmentation liée aux 40 emplois supplémentaires. Le plafond d'emplois du programme s'élèvera ainsi à 4 695 ETPT en 2019 contre 4 655 en 2018.

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

Cette action a pour objectif principal de s'assurer que les conditions de production des végétaux garantissent la santé des végétaux, mais aussi la santé publique et la protection de l'environnement. Son budget représente 31 millions d'euros en crédits de paiement, soit 5,8 % des crédits du programme.

Les risques sanitaires pour les végétaux sont très élevés dans un contexte d'échanges internationaux intenses et de changement climatique. La surveillance est primordiale, car elle permet ensuite d'agir de la manière la plus adaptée et efficace.

1. Mesures de prévention et de lutte contre les organismes nuisibles aux végétaux

Cette sous-action représente 11,6 millions d'euros.

Il s'agit de repérer les foyers d'organismes nuisibles, de les surveiller et d'inspecter les végétaux les plus vulnérables à ces organismes en vue de la délivrance du passeport phytosanitaire européen, qui leur permet d'être mis librement en circulation sur le marché de l'Union européenne.

La baisse des fonds affectés à cette sous-action (3 millions de moins par rapport à 2018) s'explique par un transfert pour la sous-action suivante (3 millions de plus par rapport à 2018). En effet, la gestion de la bactérie *Xylella fastidiosa* est rentrée dans une phase de gestion courante sur le long terme. Dans ces conditions, les missions de surveillance peuvent être confiées aux Fédérations régionales de

défense contre les organismes nuisibles (FREDON), auxquelles l'État délègue des missions de surveillance et d'inspection dans le domaine de la santé des végétaux, ces dépenses étant portées par la sous-action suivante. **Globalement, les dépenses pour la santé des végétaux ne diminuent donc pas.**

2. Financement des FREDON

Plusieurs organismes nuisibles mobilisent actuellement les services de l'État et les FREDON :

– la bactérie phytopathogène *Xylella fastidiosa*, apparue au milieu de l'année 2015 en Corse puis en Provence-Alpes-Côte D'Azur ;

– le capricorne asiatique, insecte ravageur des forêts de feuillus, dont les foyers sont présents en Centre-Val-de-Loire, en Alsace et dans l'Ain ;

– la flavescence dorée, maladie fortement épidémique qui provoque le dépérissement des ceps de vigne. À ce jour, tous les vignobles de France sont atteints, à des degrés différents, sauf ceux de Champagne et d'Alsace ;

– la sharka perruque, maladie virale des arbres fruitiers à noyau, dont les pêchers, abricotiers et pruniers. Cette maladie est aujourd'hui présente dans la plupart des régions françaises productrices de pêches, abricots et prunes ;

– des foyers de nématodes à kystes ont été détectés sur 83 hectares de pommes de terre ;

– en ce qui concerne les Outre-mer, les principales cultures menacées sont celles de bananes et d'agrumes. La cercosporiose noire occasionne des nécroses importantes des feuilles de bananiers, entraînant une baisse de production ainsi qu'une dégradation de la qualité des fruits qui rend ceux-ci impropres à la commercialisation. La production d'agrumes est, elle, principalement menacée par le *Candidatus liberibacter*, qui fait l'objet de mesures de lutte dans les Antilles et à la Réunion.

3. Promotion de méthodes alternatives à l'utilisation des produits phytosanitaires

Il s'agit du plan Ecophyto 2+, dont le financement provient très majoritairement de l'Agence française pour la biodiversité, le programme 206 apportant moins de 1 % des ressources.

Le premier plan Ecophyto visait à réduire l'utilisation des produits phytopharmaceutiques en France, avec pour enjeu de concilier performance écologique, économique et préservation de la santé publique.

Ce plan proposait diverses actions pour y parvenir :

- la formation des agriculteurs à une utilisation responsable des pesticides ;
- la création d'un vaste réseau de fermes pilotes pour mutualiser les bonnes pratiques ;
- la mise en ligne dans chaque région de bulletins de santé du végétal, qui alertent les producteurs sur l'arrivée des parasites ;
- un programme de contrôle de tous les pulvérisateurs qui sont utilisés pour l'application des produits phytosanitaires.

L'indicateur de performance utilisé pour mesurer l'efficacité du plan Ecophyto est le NODU (nombre de doses unités de pesticides), qui mesure l'usage des produits phytopharmaceutiques. Le rapporteur regrette que les chiffres antérieurs à 2018 ne soient pas disponibles, l'empêchant par là même de juger de l'efficacité du plan Ecophyto.

Un plan Ecophyto 2 a été élaboré pour la période 2016-2025. Il réaffirme l'objectif de réduction du recours aux produits phytopharmaceutiques de 50 % pour 2025, avec un premier objectif de réduction de 25 % en 2020, par l'incitation aux mutations des systèmes de production. Ce plan prévoit également la mise en place d'autres indicateurs qui compléteront le NODU, portant sur la pression parasitaire, la recherche-innovation, le conseil-développement, les risques et impacts, le diagnostic agro-écologique et l'évolution des pratiques agricoles.

Une nouvelle version du plan, Ecophyto 2+, était en cours de finalisation en octobre 2018. Elle correspond au plan Ecophyto 2 complété ou ajusté afin d'intégrer les actions prévues dans le plan d'action du 25 avril 2018 ainsi que dans le plan de sortie du glyphosate annoncé le 22 juin. Les objectifs de réduction d'Ecophyto 2 sont conservés : – 50 % en 2025, avec une étape à – 25 % en 2020.

4. Autres sous-actions

De manière plus marginale, l'État finance également dans le cadre de cette action :

- le contrôle des pratiques agricoles de la production des végétaux. Il s'agit de vérifier le respect de la réglementation en matière de produits phytopharmaceutiques, y compris pour les OGM importés, en recherchant des résidus de pesticides dans les analyses. La baisse des crédits alloués à cette sous-action (de 1,5 à 1) s'inscrit dans un objectif de sincérité budgétaire que salue le rapporteur. En effet, il est apparu que ces crédits étaient chaque année sous-consommés. Le budget de 1 million d'euros permet de couvrir les plans de contrôle et de surveillance mis en place chaque année, sans pour autant engendrer une réduction du programme de surveillance ;

– le plan « semences et plants pour une agriculture durable », qui vise à conserver, diversifier, innover et certifier les semences et les coquelicots.

B. LUTTE CONTRE LES MALADIES ANIMALES ET PROTECTION DES ANIMAUX

Cette action vise à maîtriser les maladies animales dangereuses pour l'homme et pour l'économie de l'élevage, surveiller la bonne utilisation des substances administrées à l'animal et veiller au respect des règles de bien-être des animaux. Son budget représente 84 millions d'euros en crédits de paiement, soit 16 % des crédits du programme. Ces crédits financent principalement les sous-actions suivantes.

1. Gestion des maladies animales dont l'impact sur la santé humaine et sur l'économie de l'élevage est potentiellement important

Cette dotation est en forte diminution (8 millions d'euros cette année, 22 l'année dernière) car un fonds de concours de l'Union européenne est attendu en remboursement des dépenses de lutte engagées contre l'influenza aviaire en 2016, 2017 et 2018. Ce fonds de concours ayant été budgété, les besoins sont moindres en LFI 2019.

Il s'agit de prévenir et surveiller l'apparition des maladies animales exotiques non présentes sur le territoire national, de prévoir des interventions rapides en cas de découverte de foyers (en mettant en œuvre des plans d'intervention sanitaire préétablis), et d'éliminer des maladies enzootiques comme la tuberculose. Ces actions doivent permettre de préserver la qualification sanitaire indemne de l'élevage français, qui présente un intérêt à la fois sanitaire et économique.

La priorité de l'État est de renforcer les dispositifs de prévention et de vigilance dans les domaines de la sécurité sanitaire des aliments, de la santé animale et de la santé végétale. Ce constat a été réaffirmé lors des États généraux de l'alimentation qui se sont déroulés au second semestre de l'année 2018. Mieux surveiller le territoire, cela permet à la fois de définir les stratégies sanitaires les plus adaptées à la situation sanitaire et d'en évaluer leur efficacité, d'identifier précocement les signaux faibles et donc de prévenir l'apparition de dangers sanitaires sur le territoire, et ainsi de réduire le coût financier et l'impact économique de ces derniers en cas de réelles crises sanitaires.

Les services de l'État sont actuellement mobilisés sur les maladies suivantes :

– les encéphalopathies spongiformes bovines (ESB), pour laquelle la France est reconnue comme pays à risque maîtrisé ⁽¹⁾ ;

– la tremblante, maladie des ovins et des caprins, non transmissible à l'homme. Des mesures de contrôle de la maladie ont été mises en place dans les cheptels atteints, de même qu'une sélection d'animaux génétiquement résistants ;

– la fièvre aphteuse, dont aucun cas n'a été signalé en 2017 dans l'Union européenne. Toutefois, la France reste sous la menace de pays voisins (Algérie et Turquie) qui ont, eux, déclaré de nombreux cas ;

– la maladie de Newcastle, qui circule au sein des sites de détention de pigeons ainsi que dans la faune sauvage. Cette circulation justifie le respect de la vaccination obligatoire des pigeons et le maintien d'un bon niveau de surveillance afin d'éviter toute contamination à des élevages commerciaux. Fin décembre 2017, la France a déclaré un foyer ; le statut indemne a été temporairement perdu ;

– l'*influenza* aviaire, dont le dispositif de surveillance englobe une surveillance événementielle et une enquête annuelle en élevage, conformément à la réglementation communautaire ;

– la fièvre catarrhale ovine, maladie virale transmise par des moucheron, qui touche les ruminants mais n'affecte pas l'homme ;

– la tuberculose bovine, classée danger sanitaire de première catégorie chez tous les mammifères. L'acquisition du statut indemne en 2001 facilite le commerce des animaux et de leurs produits, au niveau européen et international. **Le maintien de ce statut est un des critères de compétitivité de l'élevage bovin français.** Pour endiguer la persistance de cette maladie et préserver le maintien du statut indemne, un plan d'action national a été déployé en 2010. Le nombre de troupeaux infectés chaque année s'est stabilisé et ils sont désormais majoritairement détectés précocement, c'est-à-dire en élevage et non à l'abattoir. Néanmoins, la situation de certaines zones demeure très inquiétante, en particulier en Nouvelle-Aquitaine ;

– la grippe porcine, surveillée depuis 2011. Les virus détectés dans les élevages ne sont pas transmissibles à l'homme ;

– la peste porcine africaine, non transmissible à l'homme mais dont **le risque d'apparition est le plus préoccupant au regard des conséquences sanitaires et économiques que la filière porcine française subirait.** Le 13 septembre 2018, la Belgique a déclaré des premiers cas en faune sauvage,

(1) Conformément au code sanitaire pour les animaux terrestres de l'Organisation mondiale de la santé animale.

augmentant de manière significative le risque d'introduction sur le territoire français, bien qu'en **octobre 2018 aucun cas n'eût encore été détecté en France.**

2. Gestion des encéphalopathies spongiformes subaiguës transmissibles (ESST)

Elle représente aussi une dépense importante (15,8 millions d'euros), en augmentation de 1,2 million par rapport à l'année dernière. Cette évolution est liée aux dépenses de surveillance de l'encéphalopathie spongiforme bovine à l'abattoir et surtout à l'équarrissage, pour le dépistage de l'encéphalopathie spongiforme bovine et de la tremblante des petits ruminants.

Chez les bovins, la surveillance des ESST s'appuie sur trois dispositifs :

– la surveillance clinique par les éleveurs et les vétérinaires pour détecter des cas cliniques en élevages ;

– les tests systématiques à l'abattoir, à la fois sur des bovins à risque et sur des bovins nés avant l'interdiction des farines animales ;

– les tests systématiques à l'équarrissage sur les bovins de plus de 4 ans.

3. Plans d'urgence contre les épizooties et les visites sanitaires.

Cette sous-action compte pour 16 millions d'euros.

Il s'agit de maîtriser très rapidement les épizooties qui surviennent sur le territoire national. Cela implique de former au préalable des vétérinaires sanitaires, et de mettre en place une banque d'antigènes permettant l'élaboration rapide de vaccins. Des visites sanitaires sont également organisées dans des élevages pour en améliorer le niveau sanitaire. En 2019, des visites sanitaires seront mises en place pour la première fois dans les élevages de la filière équine. Le dispositif d'épidémiosurveillance des ruchers disséminés sur le territoire national sera renforcé en 2019, après les résultats satisfaisants obtenus en Bretagne et Pays-de-la-Loire. Enfin, le dispositif des stages tutorés en milieu rural, jusqu'alors en phase pilote, se poursuivra.

4. Protection des animaux

Sujet sensible, qui mobilise de plus en plus l'exigence de certains citoyens envers les pouvoirs publics, cette action bénéficie seulement d'1 million d'euros de crédits de paiements. Les conditions d'élevage, d'abattage, de transport et d'expérimentation animale font l'objet de règles relatives à la bientraitance des animaux au travers de textes harmonisés à l'échelle européenne. Des fonds sont mobilisés pour la mise en refuge des animaux maltraités. Des inspections inopinées sont réalisées dans les lieux de détention ou lors des transports d'animaux ainsi que dans le cadre de l'instruction des plaintes déposées par des

particuliers ou des associations. En outre, des procédures d'agrément préalable de certaines installations ou de certaines personnes pour l'exercice d'activités particulières contribuent à cet objectif.

5. Contrôle de l'alimentation animale et du médicament vétérinaire

Cette sous-action représente 10 millions d'euros et vise à chercher des résidus de substances interdites ou de médicaments vétérinaires chez l'animal, dans les données d'origine animale et dans les aliments pour animaux.

6. Plan Ecoantibio

D'un montant actuel de 2 millions d'euros, le plan Ecoantibio avait pour objectif initial de diminuer l'usage des antibiotiques critiques en médecine vétérinaire de 25 % entre janvier 2012 et décembre 2016, afin de lutter contre l'antibiorésistance. L'indicateur 1.1. « Niveau de traitement des animaux à la colistine » semble attester de l'efficacité du plan Ecoantibio, puisque ce niveau a diminué de 10,6 % en 2016 (réalisation) à 6,1 en 2018 (prévision actualisée) et devrait descendre à 5,9 en 2019. Le prolongement d'Ecoantibio, Ecoantibio II (2017-2021), doit permettre de maintenir dans la durée ces bons résultats et de conforter cette dynamique positive et responsable. Pour surveiller l'utilisation des substances administrées à l'animal (substances interdites, résidus de médicaments vétérinaires, contaminants et résidus dans l'alimentation animale), des prélèvements et analyses sont réalisés dans le cadre de plans de surveillance et de contrôle.

7. Indemnisations versées aux éleveurs

Elles représentent 18,5 millions en crédits de paiement. Il s'agit de compensation des abattages de troupeaux ordonnés par l'État suite à la détection d'une maladie réglementée, le plus souvent la tuberculose bovine. Le nouveau plan de lutte contre cette maladie devant permettre de mieux la détecter, il sera nécessaire de prévoir davantage d'indemnisations, ce qui justifie la hausse de 1 million d'euros des crédits alloués à cette sous-action. A contrario, l'indemnisation des éleveurs de canards représente un budget restreint car l'indemnisation des crises de 2015-2017 est désormais achevée. Toutefois, si une nouvelle crise d'ampleur, une ouverture de crédits en cours d'année s'avérerait nécessaire, comme cela avait été le cas en 2016 et en 2017. Ces crises ne peuvent pas être budgétées car elles sont, par nature, imprévues.

8. Financement des actions conduites par les groupements de défense sanitaire (GDS)

Les GDS constituent les sections départementales des organismes à vocation sanitaire, dans le cadre de la surveillance des dangers de catégorie 1, mobilise pour 7,3 millions d'euros de crédits. La hausse de 1 million d'euros des subventions versées aux GDS doit permettre de faire face à l'augmentation des missions qui leur sont déléguées par la DGAL, notamment dans le cadre de la lutte contre la tuberculose.

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

Cette action vise à assurer une protection sanitaire optimale des consommateurs grâce aux contrôles officiels des conditions sanitaires de production, d'importation et de commercialisation des aliments d'origine animale et à la détection précoce des risques sanitaires alimentaires.

1. Inspection sanitaire des établissements du secteur agro-alimentaire

Concernant notamment les abattoirs (35 % des effectifs du programme 206), elle est essentielle pour détecter des pathologies ou des lésions rendant la viande impropre à la consommation.

Le budget passe de 5,4 à 6 millions d'euros. Cette augmentation s'explique par le renforcement des analyses réalisées lors des contrôles officiels pour rechercher des trichines (parasite transmis lors de la consommation de viande insuffisamment cuite). **Le renforcement de ces analyses n'est pas causé par une évolution défavorable de la situation sanitaire en France, mais par une évolution de la réglementation européenne.** Conformément à celle-ci, les abattoirs font l'objet d'une inspection vétérinaire permanente, tandis que, pour les autres établissements de la chaîne alimentaire, la fréquence des inspections est fondée sur une analyse des risques sanitaires. Cette inspection obligatoire garantit la qualité sanitaire au premier stade de la transformation. Elle permet également la détection de maladies affectant les animaux et ayant donc un impact sanitaire et économique important. Elle vise enfin à garantir le respect des règles de protection animale par le professionnel. **L'indicateur 2.2. témoigne d'un bond (de 72 à 78 %) du taux d'inspections non conformes ayant donné lieu à une suite administrative ou pénale**, mais annonce cependant une stagnation regrettable de ce taux à 85 % pour 2019.

2. Lutte contre les zoonoses dans la chaîne alimentaire.

Cette sous-action représente un montant de 1 million d'euros.

Les zoonoses concernées sont les maladies animales transmissibles à l'homme par voie alimentaire. Les services de l'État sont actuellement préoccupés par la **salmonelle**.

3. Surveillance de la contamination des denrées et la gestion des alertes

Pour un montant de 2 millions d'euros, il s'agit de **garantir l'acceptation des produits agro-alimentaires français à l'exportation.**

4. Indemnisation des éleveurs de volailles pour abattage sanitaire

Sept millions sont consacrés à l'indemnisation des éleveurs de volailles faisant l'objet d'un abattage sanitaire ou d'opérations de nettoyage et de désinfection. Ce coût est particulièrement élevé en raison de la salmonelle.

D. ACTIONS TRANSVERSALES

Les actions transversales (82,2 millions d'euros, en augmentation par rapport à l'année dernière (75,3 millions)) regroupent plusieurs activités :

1. Évaluation des produits phytopharmaceutiques

Cette compétence, dévolue à l'Anses qui bénéficie à cet effet d'une subvention pour charge de service public, représente plus des trois quarts des crédits des actions transversales.

L'indicateur 2.1. témoigne d'une stagnation du taux de dossiers d'autorisation de mise sur le marché traités par l'Anses dans les délais réglementaires. Si ce taux se situe actuellement à un niveau de 90 % (prévision actualisée pour 2018), il est en stagnation par rapport à 2017 (90 %) et à 2019 (91 %). Il en est de même pour le taux de saisines urgentes traitées dans les délais contractuels, à 95 % en 2018 contre 94 en 2017 et 95 en 2019. Cependant, **cette stagnation n'est pas exclusivement imputable à l'Anses** mais également à des techniques des industriels expliquées par l'Anses à l'occasion de son audition.

Ainsi, il arrive que des industriels présentent volontairement des dossiers incomplets à l'Anses pour le renouvellement d'autorisations de mise sur le marché (AMM) qui ne peuvent que difficilement leur être refusées. Cela est notamment le cas lorsque le médicament en question joue un rôle essentiel pour lutter contre certaines maladies et ne dispose pas d'équivalents. La procédure s'étire donc pendant toute la période où les industriels tardent à fournir ces données manquantes, ce qui en allonge mécaniquement la durée.

Du reste, **les délais actuels doivent être considérés comme satisfaisants** par les industriels car s'ils ne l'étaient pas, ceux-ci seraient toujours libres de se tourner vers les équivalents européens de l'Anses pour obtenir une autorisation similaire valable dans l'ensemble de l'Union. Or l'Anses délivre 4 000 décisions par an.

2. Laboratoires nationaux de référence

Le ministère leur confie la charge d'établir les éléments scientifiques justifiant les mesures de gestion prises par l'État, ainsi que l'animation des réseaux de laboratoires agréés (subvention de 1,1 million d'euros).

3. Subvention à l'établissement public FranceAgriMer

Elle permet de poursuivre le développement du programme Expadon 2 copiloté par la DGAL et FranceAgriMer, qui a pour objectif d'accompagner les exportations françaises en permettant une plus grande fluidité des procédures prévues par les accords internationaux. La subvention est en légère hausse (1,1 million d'euros contre 0,96 en 2018).

4. Contrôles sanitaires et phytosanitaires réalisés lors de l'importation en provenance des pays tiers (stables à 2,8 millions d'euros)

Les conditions sanitaires applicables aux marchandises importées en provenance des pays tiers doivent être au moins équivalentes à celles concernant la production et la mise sur le marché de l'Union européenne. Ces conditions sont vérifiées lors de la présentation des importations dans des postes frontaliers spécialisés. Ils sont positionnés près des frontières, à des points de forte de concentration du trafic. L'influence du Brexit pour ces dépenses a déjà été mentionnée dans ce rapport.

5. Contributions à des organisations internationales et au Conseil national de l'alimentation instance de consultation

Ces contributions représentent un total de 1,49 million d'euros.

E. ÉLIMINATION DES CADAVRES ET DES SOUS-PRODUITS ANIMAUX

Depuis l'entrée en vigueur de la libéralisation du service public de l'équarrissage en 2009, les filières assurent la gestion et le financement complet de l'équarrissage. L'État reste seul responsable et payeur du 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). Le service public de l'équarrissage est financé par le programme 206 à hauteur de 3,8 millions d'euros, soit 0,7 % du total des crédits.

F. MISE EN ŒUVRE DE LA POLITIQUE DE SÉCURITÉ ET DE QUALITÉ SANITAIRES DE L'ALIMENTATION

Cette mission regroupe l'ensemble des dépenses de personnel du programme 206. Son montant est de 310,3 millions d'euros en crédit de paiement (58 % des crédits du programme), **en baisse par rapport à 2018** (318,5 millions), et ce **malgré l'augmentation du plafond d'ETP**, qui passe de 4 655 à 4 695.

Cette baisse des crédits est liée au fait que **le contentieux sur les retraites vétérinaires est en voie de règlement**. Les crédits nécessaires au financement des 40 ETP supplémentaires sont couverts par cette baisse, d'où la diminution globale des dépenses de personnel malgré la **création de 40 emplois**. Ceux-ci, **au bénéfice des services régionaux de la Direction générale de l'alimentation**, sont nécessaires car le Brexit entraînera le déploiement de contrôles sanitaires et phytosanitaires aux frontières pour les végétaux, produits végétaux et animaux ainsi que pour les animaux vivants échangés entre le Royaume-Uni et l'Union européenne. Par ailleurs, un dispositif de certification sanitaire des végétaux, animaux, denrées animales et végétales exportés vers le Royaume-Uni devra être mis en place.

G. QUALITÉ DE L'ALIMENTATION ET OFFRE ALIMENTAIRE

Cette action s'inscrit dans le cadre du programme national pour l'alimentation et doit permettre de garantir l'accès de la population à une alimentation sûre, diversifiée, en quantité suffisante, de bonne qualité, produite dans des conditions durables et économiquement acceptables par tous.

Ses crédits programmés sont stables à 3,7 millions d'euros, représentant 0,7 % du budget total du programme 206.

Ils financent notamment les actions de diffusion, de formation et de communication qui doivent mettre en œuvre le programme national de l'alimentation. Ces crédits englobent aussi une aide aux populations, notamment les plus démunies, pour leur permettre de diversifier leur alimentation, d'être éduquées à celle-ci et sensibilisées à l'importance de la lutte contre le gaspillage alimentaire.

Le programme national de l'alimentation sera rénové au début de l'année 2019 pour traduire les orientations de la feuille de route 2018-2022 issue des États généraux de l'alimentation. Il accompagnera en particulier l'application des dispositions de la loi dite Egalim⁽¹⁾ relatives à la restauration collective et au renforcement des dynamiques locales au service d'une meilleure alimentation. Dans cette optique, **l'indicateur 1.2**, propose d'évaluer le développement de projets alimentaires territoriaux (PAT), reconnus par le ministère en charge de l'agriculture mais élaborés par les acteurs locaux, qui ambitionnent de rapprocher les acteurs locaux de l'économie agricole et de promouvoir les circuits courts. Cet indicateur **témoigne de résultats encourageants**, le nombre de PAT étant passé de 11 (réalisation) en 2017 à 40 (prévision actualisée) en 2018 et à 200 (prévision) en 2019.

(1) *Projet de loi pour l'équilibre des relations commerciales dans le secteur agricole et une alimentation saine et durable.*

II. POINTS D'ATTENTION SOULEVÉS PAR LE RAPPORTEUR SPÉCIAL

Les auditions menées par le rapporteur, son travail en tant que député ainsi que l'écoute de ses concitoyens l'amènent à formuler un certain nombre d'observations.

A. LE DIFFICILE ÉTIQUETAGE DES PRODUITS ALIMENTAIRES

L'étiquetage des produits alimentaires, et plus largement l'information donnée aux consommateurs, sujets qui d'un point de vue réglementaire sont essentiellement européens, relèvent de la Direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (DGCCRF), **dont l'action n'est pas concernée par le programme 206.**

Une expérimentation est néanmoins en cours de réalisation, validée par la Commission européenne, sur l'étiquetage de l'origine du lait et des viandes. Le premier bilan est positif : l'étiquetage s'avère techniquement faisable et n'engendre pas de surcoûts pérennes, **il correspond à une demande des consommateurs même si l'origine n'est pas un critère d'achat prioritaire**, il n'a pas d'impact sur le prix de vente des denrées concernées. Une demande de prolongation de l'expérimentation jusqu'à fin 2020 sera prochainement formulée auprès de la Commission européenne.

Le sujet de l'information constitue une attente réelle des consommateurs et les débats intervenus à l'occasion de l'examen du projet de loi Egalim s'en sont largement faits l'écho. Le texte final devait contenir certaines avancées en la matière : information sur la provenance du vin, de miels composés de mélanges, provenance du naissain des huîtres mises sur le marché. Toutefois, le Conseil constitutionnel, dans sa décision n° 2018-771 DC du 25 octobre 2018, a considéré que ces dispositions sur l'étiquetage étaient des cavaliers législatifs et les a annulées comme telles.

D'autres dispositions sur l'étiquetage environnemental des denrées n'ont pas été adoptées. Elles proposaient de renforcer les obligations d'information du consommateur sur le mode d'élevage des animaux, l'alimentation animale et les traitements phytosanitaires appliqués sur les fruits et légumes. Si elles allaient dans un sens favorable, il ne faut pas oublier que ce sujet est régi par un cadre européen contraint, le règlement n° 1169/2011 dit INCO du 22 novembre 2011. Imposer certaines informations sur le marché français risquerait d'être perçu comme une entrave au commerce non justifiée⁽¹⁾. C'est ce qui explique que la loi Egalim n'ait pas rendu obligatoire le dispositif Nutriscore.

(1) Article 38 INCO : *proscrit les mesures nationales en matière d'étiquetage susceptibles de « donner lieu à une discrimination à l'encontre de denrées alimentaires provenant d'autres États membres »* ; article 35.

Le rapporteur se réjouit cependant de l'introduction de ce dispositif et de son adoption volontaire par plus d'une cinquantaine de marques. Il insiste sur l'importance d'un dispositif très simple reposant sur un code couleur, rendu nécessaire par la surcharge des étiquettes pouvant rendre difficile la bonne information des consommateurs.

Par ailleurs, renforcer les obligations d'étiquetage pourrait avoir un effet contre-productif. Par exemple, imposer des informations sur le nombre de traitements phytosanitaires pourrait par exemple conduire, pour des raisons logistiques, à homogénéiser les traitements dans les cahiers des charges, à rebours de ce que vise le Gouvernement.

Il faut donc bien évaluer les conséquences de ce type de mesures avant de les adopter. C'est le sens de l'expérimentation sur l'étiquetage des modes d'élevage des animaux inscrite dans la feuille de route de l'alimentation 2018-2022.

B. LES LEÇONS À TIRER DE LA CRISE DU LAIT CONTAMINÉ

Le rapport du Sénat sur l'affaire Lactalis a émis 17 propositions. Certaines d'entre elles ont déjà été prises en compte, notamment dans le cadre du projet de loi Egalim. Les autres seront abordées dans le cadre des échanges interministériels en cours sur les suites à donner à cette affaire.

Parmi les leçons à tirer de cette crise, exhaustivement documentée par les rapports précédemment cités, le rapporteur souligne l'importance d'une rationalisation de l'organisation du contrôle sanitaire. Il partage les constats du rapport du Sénat qu'il tient à rappeler ici : *« l'affaire Lactalis a mis en lumière de potentielles failles dans l'articulation des contrôles entre la DGAL et la DGCCRF. Dès lors, il est nécessaire que les rôles de chacun soient précisés pour mieux identifier les responsabilités, éviter les redondances et surtout les risques de manquements dans la chaîne des contrôles ayant trait à la sécurité sanitaire des aliments »*. Il soutient ainsi les recommandations du rapport pour que *« l'ensemble des contrôles en matière de sécurité alimentaires soit placé soit un seul chef de file, qui devrait être le ministère de l'Agriculture et de l'Alimentation »*.

Le rapporteur déplore également qu'au niveau européen, la France, comme du reste les autres États membres, ne dispose pas d'un responsable unique sur la sécurité alimentaire pour négocier avec la Commission les orientations budgétaires. L'absence d'un responsable unique pour chaque État rend de ce fait difficile d'avoir une action concertée entre les pays. **Cette réorganisation serait en cohérence avec le discours de la Sorbonne du Président de la République**, dans lequel celui-ci avait plaidé pour la création d'une police administrative à l'échelon européen pour gérer les crises.

les « formes d'expression et de présentation complémentaires » doivent respecter comme exigence que « leur mise en œuvre ne fait pas obstacle à la libre circulation des marchandises ».

C. LE NÉCESSAIRE RENFORCEMENT DES MOYENS POUR AUGMENTER LES CONTRÔLES SANITAIRES

Le rapporteur souhaite mentionner la circulaire n° 6029/SG du Premier Ministre, en date du 24 juillet 2018, dans laquelle celui-ci liste les missions pour lesquelles « *le rôle de l'État doit être réaffirmé, en renforçant si nécessaire ses moyens* ». **Parmi ces missions figure la « sécurité sanitaire et alimentaire ».** Cette dernière est ainsi reconnue comme de première importance.

Parallèlement, le rapport du Comité action publique 2022 a constaté, dans sa proposition 22, que « *la comparaison avec les autres membres de l'Union européenne montre que la pression de contrôle est bien moindre en France. Pourtant, ces contrôles sont utiles pour les consommateurs mais également pour les professionnels. (...) Or, aujourd'hui, ils sont pris en charge par le contribuable* ». **Le rapporteur adhère à ce constat et rappelle qu'en PACA, un restaurant est contrôlé tous les 14 ans en moyenne, alors que dans beaucoup d'États membres de l'Union européenne les contrôles sont annuels. Cette augmentation de la fréquence des contrôles est d'ailleurs souhaitée par les professionnels, car elle leur permet de doper leurs exportations et d'éviter des intoxications. Le rapporteur soutient donc la proposition 22 du rapport Action publique 2022 visant à faire payer des contrôles supplémentaires, voire l'ensemble des contrôles effectués par les pouvoirs publics, par les professionnels (supermarchés, restaurants, boucheries...).**

D. LES DÉFIS DE L'ANSES : FAIRE PLUS ET MIEUX

L'Anses est un établissement public placé sous la tutelle conjointe des ministres chargés de l'agriculture, de la consommation, de l'environnement, de la santé et du travail. Il a pour mission principale d'apporter une expertise scientifique, indépendante et pluridisciplinaire en vue d'évaluer les risques sanitaires dans le domaine de l'alimentation, de l'environnement et du travail. Il offre son appui scientifique et technique à l'élaboration des politiques de protection de la santé et à la mise en œuvre des mesures de gestion des risques. Il prend également en charge les décisions d'autorisation de mise sur le marché des produits biocides, la toxicovigilance ainsi que l'évaluation des produits du tabac, du vapotage et des produits à fumer à base de plantes. Une nouvelle mission devrait lui être confiée concernant la création ou la révision des tableaux de maladies professionnelles.

1. Des crédits en hausse grâce à l'augmentation de la subvention pour charge de service public

Pour 2019, la subvention pour charge de service public pour contribuer au fonctionnement de l'Anses est de 68,6 millions d'euros pour le programme 206, en hausse par rapport à la LFI 2018 (65,5 millions). L'Anses reçoit également des crédits des programmes, par ordre décroissant de montant, 204 (« prévention, sécurité sanitaire et offre de soins »), 181 (« prévention des risques »), 111 (« amélioration de la qualité de l'emploi et des relations du travail ») et 190 (« recherche dans les domaines de l'énergie, du développement et de la mobilité durables »). **Le programme 206 reste toutefois son principal contributeur.**

L'Anses perçoit en outre des taxes et des redevances pour la réalisation de ses missions d'évaluation et d'homologation des produits phytosanitaires. Dans le budget initial pour 2018, ces taxes fiscales affectées étaient inscrites à hauteur de 34,7 millions d'euros. Le budget initial de l'agence prévoyait enfin 11,6 millions d'euros d'autres subventions et 3,7 millions d'euros d'autres produits.

2. Un nouveau modèle économique pour mieux traiter les pics de demandes

L'agence a connu depuis 2011 une forte augmentation du nombre de demandes d'AMM en provenance de la zone Sud de l'Europe (dont la France), en lien probablement avec la position et la reconnaissance que l'Anses a su acquérir au fil du temps, mais aussi de la faiblesse des dispositifs en place dans les autres pays de la zone Sud. Étant contrainte par le plafond d'emplois, l'agence n'avait néanmoins pas pu, jusqu'en 2017, renforcer les effectifs à hauteur du besoin.

Ainsi, conjointement au nombre particulièrement important de dépôts en 2014, cette situation a amené à la constitution d'une réserve de dossiers non traités dans les délais requis. Les renforts apportés par le recrutement « hors plafond d'emplois » de personnels en contrat à durée déterminée en 2015 ont permis de résorber cette réserve, mais ils sont insuffisants à court et moyen terme. C'est pourquoi, afin que l'agence puisse faire face de façon adaptée aux flux de demandes d'AMM, un nouveau modèle économique a été mis en œuvre dans le cadre du budget initial 2018. Ce modèle permet désormais d'adapter les effectifs affectés à l'activité réelle sur les produits phytopharmaceutiques, comme sur les autres produits réglementés dont l'agence est en charge : **le plafond d'emploi évolue en fonction des prévisions du nombre de demandes d'AMM.**

3. Une augmentation du plafond d'emplois réelle mais insuffisante

Pour 2018, l'Anses s'appuie sur un plafond d'emploi fixé à 1 287 ETPT, qui résulte :

– d'une **diminution de 7 ETPT** pour se conformer aux prescriptions Gouvernementales en matière de réductions d'effectifs dans la sphère publique ;

– d'une **augmentation de 15 ETPT** correspondant à l'exécution 2018 du nouveau modèle économique.

Le rapporteur se réjouit de ces augmentations de postes qui lui semblent justifiées au regard des nouvelles missions ayant été confiées à l'Anses : expertise sur les vecteurs de crise sanitaire (santé animale, humaine, végétale), et sur l'évaluation des maladies professionnelles préalablement à leur inscription sur le registre des maladies (cancer de la prostate). Il s'en réjouit d'autant plus que **le nombre de saisines ne cesse d'augmenter** : il y a eu autant de saisines en urgence entre les mois de janvier et juillet 2018 que durant toute l'année précédente.

Cependant, les représentants de l'Anses ont fait part au rapporteur spécial pendant leur audition de leur **crainte que cette augmentation limitée d'effectifs soit insuffisante**, compte tenu des nouvelles missions mentionnées ci-dessus et de la fréquence des saisines effectuées par les ministères, qui représentent 95 % des saisines. Ces augmentations limitées restent d'ailleurs très loin des 800 ETP supplémentaires préconisés par le rapport Lactalis de l'Assemblée nationale, celui-ci proposant de financer ces importantes créations d'emploi par « la nouvelle redevance sur les industriels introduite par le règlement européen n° 2017/625 ».

EXAMEN EN COMMISSION

Lors de sa première réunion du mercredi 24 octobre 2018, la commission a examiné les crédits de la mission Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales et du compte spécial Développement agricole et rural.

M. Hervé Pellois, rapporteur spécial (Politiques de l'agriculture, forêt, pêche et aquaculture et Développement agricole et rural). Le rapport spécial qu'Émilie Cariou et moi-même présentons concerne les programmes *Économie et développement durable des entreprises agricoles, agroalimentaires et forestières* et *Conduite et pilotage des politiques de l'agriculture* ainsi que le compte d'affectation spéciale *Développement agricole et rural* (CASDAR). Il porte également sur la pêche. En revanche, il ne porte pas sur le programme *Sécurité et qualité sanitaires de l'alimentation*, dont traitera Michel Lauzzana.

J'aborderai donc, en premier lieu, le montant et la ventilation des crédits sur lesquels le Parlement est appelé à se prononcer et, en second lieu, plusieurs points méritant une attention particulière.

Commençons par la programmation budgétaire pour 2019. Au titre de la mission – fonds de concours et attributions de produits compris –, le Gouvernement demande pour 2019 l'ouverture de 2,77 milliards d'euros en autorisations d'engagement (AE) et de 2,86 milliards d'euros en crédits de paiement (CP). On constate une baisse de 16,6 % par rapport à 2018, mais cette baisse est essentiellement optique : elle s'explique par le recalibrage de la provision pour aléas, qui passe de 300 à 200 millions d'euros, en raison d'une baisse anticipée de la facture liée aux refus d'apurement notifiés par la Commission européenne et par l'allocation de moindres dépenses aux mesures agro-environnementales et climatiques – le Fonds européen agricole pour le développement rural arrivant en fin de programmation – ainsi qu'aux aides à l'agriculture biologique – l'exécutif continuant à favoriser la conversion plutôt que le maintien en culture biologique. Enfin le projet de loi de financement de la sécurité sociale devait prévoir la suppression du dispositif « travailleurs occasionnels demandeurs d'emploi » agricoles (TO-DE), mais il sera finalement transformé.

À périmètre constant, donc, le budget est reconduit.

Pour le CASDAR, la demande d'autorisation s'élève à 136 millions d'euros en AE et en CP : le montant est repris à l'identique par rapport à 2018.

Ce budget appelle de notre part des commentaires positifs, mais aussi d'autres remarques plus vigilantes.

S'agissant des points que nous saluons, je citerai : l'annonce d'un retour à la normale du calendrier de versement des aides « PAC » par l'Agence de services et de paiement (ASP), même si nous resterons attentifs, car cette promesse a déjà été faite aux agriculteurs l'année passée, avant de ne pas être tenue en raison de difficultés informatiques et des nombreux critères très hétérogènes retenus par les régions ; l'augmentation de la redevance pour pollution diffuse et le doublement progressif des moyens du fonds de structuration « Avenir bio », qui passeront de 4 à 8 millions d'euros ; enfin, naturellement, la réforme de la fiscalité agricole, avec l'instauration de la déduction pour épargne de précaution et le recentrage de l'aide aux jeunes agriculteurs sur ceux dont les revenus sont les plus modestes.

Une dizaine de députés de toutes tendances ont été associés au groupe de travail qui a préparé cette révision de la fiscalité. Nous nous félicitons de son adoption en première

lecture, mais je souhaite que d'autres amendements viennent améliorer, en nouvelle lecture, le sort des jeunes agriculteurs.

J'en viens à certains éléments qui suscitent notre interrogation et sur lesquels nous souhaiterions des réponses rapides et concrètes de la part du Gouvernement.

Certes, l'exonération de cotisations sociales patronales dans le cadre du dispositif TO-DE est reconduite sous d'autres modalités, mais qu'en est-il de l'avancement au 1^{er} janvier 2019 de la réduction du coût du travail ? Cette mesure était présentée par le Premier ministre comme une compensation, certes partielle, de la fin pure du TO-DE. Or, le ministre de l'agriculture nous a fait savoir hier que cette suppression des charges jusqu'à 1,15 fois le SMIC permettrait une économie de 105 millions d'euros sur les 144 millions jusqu'à présent dévolus au TO-DE. Nous pensons qu'il ne faut pas renoncer à ce signal très attendu par un secteur fortement exposé à la concurrence internationale.

Alors que le volet agricole du grand plan d'investissement (GPI) repose moins sur des crédits dédiés que sur des outils tels que des garanties de prêt, on entend dire que le ministère envisage d'y affecter une part du reliquat de la provision pour aléas de 2018. Il y a au contraire urgence à la mobiliser pour aider les agriculteurs touchés par la sécheresse, dans plusieurs de nos régions, et par la peste porcine africaine, qui nous talonne puisqu'elle sévit aujourd'hui en Wallonie. L'Allemagne a débloqué 170 millions d'euros sur fonds fédéraux, complétés par les Länder, pour faciliter l'achat de fourrage. Les agriculteurs allemands se fournissent ainsi en France, réduisant les stocks et poussant les prix à la hausse.

Enfin, si la mise en place d'une option révocable pour le passage à l'impôt sur les sociétés correspond indéniablement à la levée d'un frein psychologique, ce mouvement ne sera pas synonyme de neutralité fiscale. Nous estimons donc crucial de tenir compte des autres taxations appliquées au moment du changement de régime et d'éviter les effets d'aubaine permis par l'alternance entre l'imposition à l'impôt sur les sociétés ou à l'impôt sur le revenu selon le montant des sommes en jeu.

Je ne voudrais pas terminer mon intervention sans parler de la pêche. Les pêcheurs ont trois préoccupations en ce moment : l'augmentation du prix du gazole ; la perspective du Brexit et la nécessité réaffirmée d'une négociation globale au niveau européen ; l'interdiction du rejet de poissons en mer à compter du 1^{er} janvier prochain, enfin, qui se heurte à leur vive réticence car cette mesure est très difficile à mettre en œuvre sur leurs bateaux et dans les ports, lesquels ne sont pas préparés à une telle évolution.

M. Michel Lauzzana, rapporteur spécial (*Sécurité alimentaire*). Le programme 206 *Sécurité alimentaire* retrace, au sein de la mission *Agriculture*, les crédits consacrés à la qualité de l'alimentation. Il permet de conduire la prévention et la gestion des crises sanitaires, tout en veillant à la qualité de notre alimentation comme de nos exportations. Je ne voudrais pas oublier le sujet du bien-être animal et des politiques sanitaires régaliennes, telles que nous les retrouvons par exemple dans les plans « Ecoantibio 2 » et « Ecophyto 2+ ».

Sur le plan budgétaire, ce programme est doté de 536,8 millions d'euros en CP, soit une diminution de 15,3 millions d'euros cette année. Cette diminution s'explique cependant, d'une part, par le fait que le contentieux relatif aux retraites vétérinaires est en voie de règlement, et d'autre part, par la perspective du remboursement par l'Union européenne des dépenses engagées contre l'influenza aviaire, notamment pour le dédommagement des exploitants.

Puisque ce programme concerne la sécurité alimentaire, je voulais dire quelques mots sur Lactalis. J'étais vice-président de la commission d'enquête, et j'ai proposé une nouvelles répartition des compétences entre les différentes autorités en charge de la sécurité

alimentaire, afin qu'il y ait, en cas de crise alimentaire, un chef de file unique, voire un seul service responsable. Les récents rebondissements de l'affaire Lactalis montrent qu'une adaptation de nos services de la sécurité alimentaire est nécessaire.

Je ne reviendrai pas sur l'étiquetage des produits alimentaires, puisque nous en avons déjà parlé, mais le Nutri-Score devrait être généralisé à tous les produits.

Je souhaite également évoquer l'Agence nationale de sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail, qui a réussi à obtenir 40 équivalents temps plein (ETP) de plus en raison du recours accru à son expertise que le Brexit ne manquera pas de provoquer. C'est une bonne chose, et cette agence devrait d'ailleurs retenir davantage notre attention, car la sécurité alimentaire est un sujet auquel la population est de plus en plus sensible.

Enfin, j'ai relayé hier auprès du ministre les préoccupations exprimées par de petites entreprises et start-up de ma région, la Nouvelle-Aquitaine, qui est la plus grande région agricole de France. Selon ces entreprises, qui travaillent dans le biocontrôle, les procédures d'habilitation et d'homologation qui leur sont appliquées sont calquées sur celles des produits phytosanitaires ; ce sont donc des procédures lourdes, longues et coûteuses, auxquelles elles ont difficilement accès. Or, le développement du biocontrôle est une nécessité si nous voulons faire évoluer notre agriculture. Il faudrait donc que nous adaptions nos procédures en conséquence.

Mme Valérie Rabault. Au cours de la discussion du projet de loi sur l'agriculture et l'alimentation, nous avons adopté un amendement qui demandait au ministère de l'agriculture de nous fournir les données des aides « PAC », département par département et pilier par pilier, de façon à connaître le détail des montants non versés et des retards. Avez-vous obtenu ces données ? Les présenterez-vous dans le rapport ?

Mme Véronique Louwagie. Vous avez évoqué, monsieur Pellois, les retards de paiement, en nous disant que la situation s'était améliorée mais que vous restiez vigilant. Je voudrais insister sur le fait que les retards persistent : même s'il y a eu effectivement une amélioration, c'est une situation dont je ne pense pas qu'on puisse se satisfaire. Nous entendons parler de problèmes informatiques depuis 2015, et il est indécent de continuer de délivrer le même message aux agriculteurs, quatre ans après ! Songez qu'il y a des aides au titre de 2017 qui ne sont toujours pas versées... Quelqu'un a-t-il l'intention de conduire une mission d'audit à l'ASP ?

M. Vincent Ledoux. Je voulais revenir sur les contrôles sanitaires et phytosanitaires aux frontières. Dans *Le Monde*, il y a quelques jours, sont parus quelques éléments du rapport de M. Michel Lalande, préfet des Hauts-de-France, qui s'inquiète du faible niveau de mobilisation de l'État dans la perspective d'un Brexit « dur », qui nécessiterait, semble-t-il, de multiplier par cent le nombre d'agents dédiés.

Certes, il n'y a guère de raison que le saumon d'Écosse soit plus dangereux après le Brexit qu'avant, mais il ne faudrait pas que nous souffrions d'une crise sanitaire en raison de « trous dans la raquette ». Il faut au contraire s'en prémunir, principe de précaution oblige.

La filière pêche, en particulier, devra être encore plus soutenue et structurée. Notre collègue Paul Christophe s'était interrogé sur la pêche électrique, qui est soumise à un pilotage européen. Où en est-on sur cette question ?

M. Jean-Paul Dufrègne. J'aimerais avoir davantage de précisions sur les moyens prévus en réponse à la sécheresse. Le rapporteur spécial a indiqué que d'autres pays vont plus vite que nous, notamment l'Allemagne, qui a déjà débloqué des moyens. Les agriculteurs allemands viennent acheter en France des fourrages dont nous ne disposerons donc plus par la suite, malgré les besoins.

Il y a aussi la méthanisation, qui pose une vraie question sur l'emploi des matières premières. J'aimerais que vous précisiez davantage les moyens prévus, là aussi, étant entendu que les procédures sont vraiment très longues et parfois contradictoires compte tenu des critères auxquels on doit répondre.

S'agissant des forêts, y a-t-il une surexploitation en France ? Les salariés de l'Office national des forêts (ONF) l'affirment. Vous savez qu'ils ont lancé une marche depuis les quatre coins du pays et qu'ils arriveront demain dans la forêt de Tronçais, dans l'Allier. Ils disent que l'on veut faire du chiffre avec le bois, ce qui conduirait à abattre des chênes beaucoup trop tôt.

Pour finir, je suis satisfait en ce qui concerne la fiscalité – je pense notamment au dispositif d'épargne de précaution qui a été créé : c'est une bonne mesure.

M. Charles de Courson. On a traditionnellement beaucoup de mal à voir clair dans la mission budgétaire *Agriculture* à cause des fonds européens, qui viennent souvent en substitution des fonds nationaux. J'ai été rapporteur spécial de ce budget pendant une dizaine d'années : j'essayais alors de reconstituer les montants effectifs, c'est-à-dire la somme des crédits nationaux et européens. Les ministres successifs ont toujours eu tendance à nous expliquer que les crédits nationaux étaient en baisse, certes, mais que les fonds européens augmentaient. Or ils n'augmentent pas, puisqu'ils sont sous enveloppe. Pourriez-vous nous éclairer ?

L'axe 1 du programme 149 a notamment pour objectif de faire passer de 8 % à 15 % les superficies cultivées en agriculture biologique. L'indicateur figurant à la page 11 du « bleu » budgétaire montre qu'on est à 8 % selon les dernières estimations. Comment passera-t-on à 15 % d'ici à 2022 ? Pourriez-vous apporter quelques précisions sur les moyens prévus ? Comme on progresse d'à peu près 1 point par an, il faudrait arriver à doubler le rythme actuel.

Pour ce qui est du changement des pratiques, le programme 206 comporte un indicateur qui est la maîtrise de l'utilisation des pesticides et des antibiotiques. Dans le cadre du plan « Écophyto », l'objectif pour 2018 était de 77,4 millions de « doses unités de pesticides » vendues, mais on serait en réalité à 83,4 millions, c'est-à-dire très au-dessus de la cible. Il est prévu de redescendre à 73,4 millions dès 2019 puis à 66,4 millions en 2020 : comment va-t-on faire ? Ces objectifs sont-ils crédibles ?

En ce qui concerne les parts de marché, on constate un effondrement de notre balance commerciale dans le domaine agroalimentaire : elle est devenue déficitaire hors vins. Selon l'indicateur 1.2 qui figure à la page 20, on devrait remonter la pente, après avoir perdu 5 % de parts de marché en 2016 et 1,5 % en 2017. L'objectif pour 2018 était de gagner 1 %, mais on serait apparemment à 0 – cela ne correspond pas à ce qu'on me dit : la situation continuerait, en réalité, de se dégrader. La prévision pour 2019 est un gain de 0,3 %, tandis que la cible pour 2020 est de gagner 0,5 %. Pourriez-vous commenter un peu l'augmentation des moyens prévus pour les actions de promotion ?

Mme Marie-Christine Dalloz. Le rapporteur spécial nous dit que le dispositif TO-DE a été reconduit sous une autre forme. Or le nouveau dispositif est totalement différent. Cela représente une perte importante pour le monde agricole sur le plan des travailleurs saisonniers.

Un mot aussi sur l'action 22, relative à la gestion des crises et des aléas de la production agricole : il est bon d'avoir une politique dans ce domaine, car chacun voit bien que notre agriculture subit de plus en plus d'événements climatiques, qui l'affectent beaucoup, mais les crédits de ce programme ne représentent que 0,3 % du total de notre

politique agricole. Avec seulement 5,4 millions d'euros, il paraît difficile de considérer qu'il y aura de vrais moyens d'intervention.

M. Hervé Pellois, rapporteur spécial. Je ne vais sans doute pas répondre de manière exhaustive à toutes les questions, mais je vais essayer d'apporter quelques éléments d'appréciation.

Le rapport sur la politique agricole commune (PAC) est paru hier, me semble-t-il, ce qui expliquerait que vous n'avez pas pu en prendre connaissance pour le moment.

S'agissant de l'ASP, je peux vous dire que les montants dus au titre de l'année 2015 ont été totalement payés, que c'est également le cas pour 2016 en ce qui concerne les mesures agro-environnementales et climatiques (MAEC) et la filière « bio », et que les paiements pour 2017 auront lieu avant la fin de l'année. Nous avons dénoncé la situation l'année dernière, mais on ne peut pas dire qu'elle soit aujourd'hui défavorable : on a nettement progressé et il y aura un retour à la normale à la fin de l'année – comme c'est dans deux mois, on a une appréciation à peu près correcte de ce qui va se passer à ce moment-là. On ne peut donc plus parler de crise au niveau de l'ASP. Il y en a eu une, qui était sérieuse, et qui a été dénoncée par les ministres et par toute la profession, mais on ne peut pas faire comme si on était encore en situation de crise : cela ne correspond plus à la réalité. Nous considérons, après avoir reçu les organisations professionnelles et les représentants de l'ASP, que le sujet n'est plus aussi préoccupant que l'an dernier.

Dans le domaine de la pêche, le pilotage est européen, pour l'essentiel, en ce qui concerne les règles. Je ne vais pas revenir sur la pêche électrique ou celle à la coquille Saint-Jacques : il y a toujours des incidents entre pêcheurs, mais on essaie de trouver des solutions au sein de l'Union européenne.

Quant à la sécheresse, nous faisons les mêmes commentaires que vous sur la difficulté de trouver des fourrages.

On entend tout et son contraire à propos de la surexploitation des forêts. Certains affirment que l'on ne sait pas les exploiter, et d'autres qu'elles sont surexploitées. Je crois qu'il faut regarder la question de plus près. Il me semble qu'il n'y a pas de surexploitation, mais plutôt une augmentation de la part des forêts sur le territoire national.

L'ensemble des fonds destinés à l'agriculture sont retracés dans une annexe du rapport, qui reprend l'ensemble des données. Le ministre de l'agriculture a évoqué hier soir, devant la commission des affaires économiques, un total de 23 milliards d'euros consacrés à l'agriculture, dont plus de 9 milliards en provenance de l'Union européenne. Vous aurez tous les détails dans le rapport.

J'ai un peu la même appréciation que Charles de Courson à propos du bio. Compte tenu de la progression que nous avons connue jusqu'à présent, il y aura peut-être des difficultés pour arriver à 15 %. L'objectif était d'ailleurs plus faible au début de la législature. Néanmoins, on constate sur le terrain qu'il y a une accélération des conversions. On n'atteindra peut-être pas l'objectif qui a été fixé, mais ce serait déjà bien que 15 % des agriculteurs soient en bio ou en conversion.

Le plan « Écophyto » a été relancé, et vous savez que Dominique Potier y a consacré beaucoup d'énergie. Nous examinerons tout à l'heure un amendement qui vise à encourager les fermes du réseau « Démonstration, expérimentation et production de références sur les systèmes économes en phytosanitaires » (DEPHY).

Je n'ai peut-être pas utilisé une expression très heureuse au sujet du TO-DE. Il y aura une perte d'environ 30 millions d'euros, mais un certain nombre d'agriculteurs sortiront largement gagnants de la réforme des exonérations de charges, et l'on retrouvera progressivement un équilibre.

Quant aux montants affectés à la gestion des crises, il ne faut pas oublier les 200 millions d'euros mis en réserve : ils pourront alimenter les crédits dans ce domaine. On a toujours essayé de faire face aux crises et aux aléas, et on continuera de le faire l'année prochaine.

M. Michel Lauzzana, rapporteur spécial. Le plan « Écoantibio » fonctionne : nous sommes en très bonne voie en ce qui concerne l'objectif de réduction de 50 % des antibiotiques en 2021. Les résultats sont vraiment très encourageants. Ce n'est pas le cas, en revanche, pour le plan « Écophyto ». Il y a eu des difficultés et du retard, et vous savez que nous sommes passés à un deuxième plan – on en est même à un plan « Écophyto 2 + » qui devait être finalisé en octobre – mais nous pourrions en reparler avec le ministre en séance. Les objectifs que l'on s'était fixés dans le cadre d'« Écophyto » sont maintenus, mais il y a eu une révision des actions menées. Pour mémoire, on avait prévu de former les agriculteurs à une utilisation responsable des pesticides, de créer un réseau de fermes pilotes afin de mutualiser les bonnes pratiques, de mettre en ligne des bulletins de santé du végétal dans chaque région et de mettre en œuvre un programme de contrôle de tous les pulvérisateurs utilisés pour l'application des produits phytosanitaires.

Mme Émilie Cariou, rapporteure spéciale (*Politiques de l'agriculture, forêt, pêche et aquaculture et Développement agricole et rural*). Comme l'a dit M. Pellois, on entend tout et son contraire à propos de la forêt. On voit que les ressources françaises sont sous-exploitées quand on se compare à d'autres pays européens, mais on peut aussi déplorer une surexploitation dans certaines forêts. Cela montre l'absence de structuration réelle de la filière. C'est pourquoi le Gouvernement a présenté un plan interministériel qui concerne aussi bien l'amont que l'aval. Il faut redévelopper des filières, avoir une gestion responsable et durable des forêts tout en recréant des débouchés industriels.

Le montant de 0,3 % que Mme Dalloz a cité ne concerne que le dispositif « Agriculteurs en difficulté », dit « Agridiff », et le Fonds d'allègement des charges : il existe d'autres outils pour faire face aux crises qui sont logés dans d'autres cadres, et il y a également la provision pour aléas, qui n'est pas encore complètement consommée à ce stade – on peut faire face, grâce à cet outil, à d'autres crises qui se surajouteraient.

Mme Marie-Christine Verdier-Jouclas. Je voudrais faire une rectification au sujet du dispositif TO-DE. Avec le plafond d'exonération de 1,15 fois le SMIC qui a été négocié en début de semaine, la profession agricole n'est plus perdante, mais gagnante à hauteur de 34,2 millions d'euros. La suppression du TO-DE s'accompagnait initialement d'une perte de 70 millions, mais on n'en est plus là. Quelques filières resteront perdantes à l'intérieur de la profession, mais on arrive à l'équilibre pour la viticulture et à 3 millions d'euros de perte pour les cultures spécialisées, contre 52 millions d'euros au départ. On peut se féliciter de la bonne négociation qui a eu lieu.

M. Jean-Baptiste Moreau, rapporteur pour avis de la commission des affaires économiques (*Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales*). Je voudrais répondre aux interrogations de Charles de Courson sur notre balance commerciale et la diminution des parts de marché. Nous sommes confrontés à un double problème. Il y a d'abord la chute de la marge globale et de la compétitivité de nos industries agroalimentaires, notamment à cause de la guerre des prix menée par la grande distribution, qui a fait perdre un certain pourcentage de marge et qui a nui à la capacité d'innovation, pour se projeter à l'exportation, et à la capacité d'explorer de nouveaux marchés – les marges se réduisant, on se contente du strict minimum. Je ne sais pas comment présenter le second problème d'une manière politiquement correcte : un marché s'est ouvert en Chine, mais l'administration est insuffisamment réactive, ce qui fait qu'on subit des contingences administratives alors qu'on pourrait déjà exporter un certain nombre de produits agroalimentaires.

M. Philippe Chassaing. En ce qui concerne le TO-DE, pouvez-vous nous dire précisément quelles seront les exonérations applicables ?

M. Charles de Courson. L'évolution des parts de marché donne une mesure objective de notre perte de compétitivité. Jean-Baptiste Moreau a présenté un certain nombre d'éléments, mais il n'y a pas que des problèmes administratifs. Comme notre collègue l'a souligné lui-même, il existe aussi un véritable problème de perte de compétitivité dans notre industrie agroalimentaire. Or il n'y a plus d'agriculture sans elle. La question est de savoir ce qu'il faut faire, quels sont les moyens et si la politique menée est à la hauteur. Je rappelle que notre balance commerciale est devenue déficitaire pour les fruits et légumes, et que ça dépend des secteurs pour la viande. Il n'y a plus que dans la viticulture que l'on est excédentaire, mais on perd des parts de marché dans ce domaine, contrairement à ce que l'on entend dire, y compris dans le haut de gamme. Il faut savoir que le champagne ne représente aujourd'hui qu'à peine 9 % du marché mondial des vins effervescents : notre part de marché est en baisse face à la concurrence des vins espagnols et italiens. On pourrait aussi donner l'exemple du cognac, et beaucoup d'autres encore. Il ne faut pas croire que la filière viticole échappe à ces difficultés.

M. Hervé Pellois, rapporteur spécial. Sans vouloir engager un débat sur ce sujet, je rappelle que l'on essaie, depuis plusieurs années, de rendre notre politique à l'export plus rationnelle à l'égard des pays cibles, en travaillant sur « l'organisation France », si je puis dire : cela se met en place progressivement. Tout le travail mené dans le cadre des interprofessions et des filières peut aussi permettre d'avoir des politiques à l'export plus efficaces. J'ajoute que les difficultés des industries agroalimentaires qui sont liées au niveau nettement plus élevé des charges de personnel en France sont en train de s'estomper. Il faut donc garder un certain optimisme. La politique qui est l'œuvre n'est pas désordonnée : on est au contraire en train de rationaliser les choses dans le sens d'une plus grande efficacité.

La commission en vient à l'examen des amendements.

Article 39 et état B

La commission examine l'amendement II-CF294 de Mme Sabine Rubin.

M. Éric Coquerel. Nous vous proposons d'allouer des fonds supplémentaires à l'ONF, où il est désormais question de supprimer 300 postes chaque année pendant cinq ans. Il y a très certainement derrière cette évolution un objectif d'externalisation des services forestiers, voire de privatisation, une fois que l'on aura rendu l'ONF presque inefficace.

En ce qui concerne le climat et les émissions de gaz à effet de serre, pour lesquelles la France est très largement au-dessus des engagements qu'elle a souscrits dans le cadre des accords de Paris, le maintien d'écosystèmes et de forêts qui absorbent 15 % de nos émissions de gaz à effet de serre devrait évidemment constituer une urgence et un combat essentiel. Or l'ONF est affaibli.

Dernière observation, les forêts françaises occupent plus d'un tiers du territoire national mais ce secteur n'emploie que 440 000 personnes, alors qu'il représente 1,5 million d'emplois en Allemagne, dont la surface forestière est pourtant deux fois moindre que la nôtre. Ceux qui font sans cesse de l'Allemagne un modèle feraient bien de s'en inspirer en la matière, afin que l'on soit un peu plus à la hauteur quand il s'agit de préserver les forêts.

M. Hervé Pellois, rapporteur spécial. Cet amendement vise à augmenter le financement de l'ONF, mais il y a une imprécision : le tableau du dispositif transférerait 188,851 millions d'euros à l'Office, quand l'exposé sommaire évoque un montant de 10 millions d'euros – je comprends que c'est en réalité ce que vous souhaitez.

Sur le fond, le Gouvernement ne demande pas à l'ONF de réaliser un effort disproportionné de maîtrise de ses effectifs : nous avons auditionné son directeur général, qui trouve la trajectoire faisable et même justifiée.

L'ONF n'est pas sans ressources : il bénéficie du produit de l'entretien et de l'exploitation des forêts publiques, ce qui représentait 324,10 millions d'euros en 2017, et il perçoit des subventions pour charges de service public, dont un versement compensateur qui s'élève à 140 millions d'euros, une dotation de 26 millions d'euros pour ses missions d'intérêt général, telles que la contention des dunes du littoral atlantique, et une contribution exceptionnelle de 12,5 millions d'euros.

Enfin, le nouveau plan d'action interministériel pour la forêt, qui a été lancé en septembre 2018, doit se traduire par des mesures plus ambitieuses au cours des prochaines années. Je peux vous assurer que nous suivrons de manière approfondie l'application de ce plan lors du prochain printemps de l'évaluation.

Pour toutes ces raisons, je propose de retirer l'amendement et de reprendre ce débat lorsque nous examinerons le projet de loi de règlement. À défaut, j'émettrai un avis défavorable.

M. Charles de Courson Il y a un vrai problème avec l'ONF : connaissez-vous beaucoup d'établissements publics à qui l'on confie gratuitement un bien appartenant à l'État et qui bénéficient de la totalité des revenus qui en résultent ? Les forêts domaniales sont la propriété de l'État, et celui-ci devrait les louer à l'ONF, comme il le ferait pour un opérateur normal. Aujourd'hui, l'ONF conserve l'ensemble des recettes provenant de ces forêts.

S'agissant des forêts communales, savez-vous que le taux de prélèvement a été porté à 13 % alors qu'il était de 7 % quand j'ai été élu député pour la première fois, il y a vingt-cinq ans ? Le coût est compris entre 4 et 5 % quand on fait gérer des forêts par des opérateurs privés. Un vrai problème de compétitivité se pose, et le directeur général de l'ONF en est parfaitement conscient. Les forêts communales ou intercommunales de l'Est et du Nord financent l'action de l'ONF dans les forêts du Sud, dont beaucoup ont peu de valeur – la gestion des maquis n'a pas de valeur économique.

Au lieu de l'amendement qui nous est proposé, je voudrais plutôt que l'on instaure de la clarté dans les comptes de l'ONF. J'avais demandé que ce soit fait quand j'étais le rapporteur spécial de ce budget, et il faudrait actualiser les chiffres. On devrait séparer ce qui concerne l'État et les collectivités territoriales. Est-il normal que l'on prélève 13 % sur les forêts du Nord et de l'Est pour financer le reste ? C'est de la solidarité « horizontale », comme on dit maintenant, et cela ne va pas.

Je signale qu'il y a aussi un débat sur un autre point : on a obligé en 2012 toutes forêts et tous les bois appartenant aux communes à se placer sous le régime forestier, alors qu'une partie y échappait. Là non plus, ce n'est pas normal.

M. le président Éric Woerth. Merci pour ces observations, qui sont judicieuses.

M. Éric Coquerel. Je ne sais pas si elles le sont vraiment... Si je comprends bien, l'idée de notre collègue serait de louer les forêts à un opérateur public qui est chargé d'un travail de préservation : c'est un peu étonnant !

M. le président Éric Woerth. Une telle mesure a du sens si l'on veut connaître la vérité des comptes.

M. Éric Coquerel. Je pense que l'on ne peut pas raisonner seulement en termes de rentabilité économique quand il s'agit des forêts : il y a aussi la rentabilité écologique. C'est ce qui justifie qu'il y ait un équilibre entre des forêts rapportant beaucoup et d'autres qui sont tout aussi essentielles du point de vue des gaz à effet de serre même si leur bois est

économiquement moins rentable. Les arguments que l'on vient d'entendre ne sont pas du tout à la hauteur de l'urgence climatique.

M. Charles de Courson. Éric Coquerel a raison sur le second point. J'avais d'ailleurs déposé, lorsque j'étais rapporteur spécial, un amendement visant à rendre les forêts éligibles au marché du carbone. Ce serait une véritable révolution intellectuelle. Je ne sais pas ce qu'en pensent les rapporteurs spéciaux.

M. le président Éric Woerth. Ce n'est pas l'objet de l'amendement.

M. Charles de Courson. Ne pourraient-ils pas déposer un amendement en ce sens ?

M. le président Éric Woerth. Vous pourrez le faire en vue de la séance publique.

La commission rejette l'amendement.

Elle est ensuite saisie de l'amendement II-CF303 de M. Éric Coquerel.

M. Éric Coquerel. L'adoption de cet amendement permettra d'augmenter de 10 millions d'euros le budget de l'Observatoire de la formation des prix et des marges. On a créé un système dans lequel le soin de fixer les indicateurs de coûts de production est laissé aux interprofessions alors qu'elles connaissent des rapports de force déséquilibrés, en fonction de la taille des exploitants et des secteurs. Ce n'est pas satisfaisant, et nous estimons qu'il n'est pas normal que l'Observatoire ne dispose que de 3 ETP : il faudrait lui permettre de jouer un rôle accru.

M. Hervé Pellois, rapporteur spécial. Vous souhaitez renforcer le budget de cet observatoire, qui est placé auprès de FranceAgriMer : je comprends que la majoration serait de 10 millions d'euros, et non de 145,111 millions d'euros – c'est ce que prévoit en réalité votre amendement.

Sur la forme, on peut s'interroger sur la pertinence d'appeler « FranceAgriMer » le nouveau programme que vous proposez de créer alors que son objet est en réalité plus restreint – vous visez seulement l'Observatoire de la formation des prix et des marges.

Sur le fond, le débat relatif au rôle de cet observatoire a été tranché lorsque nous avons examiné le projet de loi pour l'équilibre des relations commerciales dans le secteur agricole et alimentaire et une alimentation saine, durable et accessible à tous (EGALIM). Par ailleurs, l'observatoire peut s'appuyer sur les moyens des autres services de FranceAgriMer.

Dernière remarque, vous indiquez dans l'exposé sommaire de l'amendement que les interprofessions ne sont pas « en ordre de marche » : je vous invite à suivre attentivement les négociations commerciales qui se dérouleront en fin d'année, car elles répondront certainement à vos doutes. Je vous propose de retirer l'amendement afin d'attendre le résultat de ces négociations. À défaut, j'émettrais un avis défavorable.

La commission rejette l'amendement.

Elle examine ensuite l'amendement II-CF490 de la commission des affaires économiques.

M. le rapporteur pour avis. La loi EGALIM a créé des outils qui permettront d'assurer une meilleure rémunération des produits agricoles. Ce texte a également relevé de 10 % le seuil de revente à perte, ce qui augmentera les marges de l'aval des filières agricoles sans que la redistribution de la valeur aux producteurs soit pour autant garantie – c'est pourquoi cette mesure a été instaurée pour une durée expérimentale de deux ans.

Je vous propose de créer un fonds public-privé de transition agricole, appelé « Initiative pour la transition agroécologique », qui sera sécurisé économiquement par les

distributeurs, les industries agroalimentaires et les collectivités locales *via* des engagements d'achats et une contractualisation sur le long terme. Ce fonds aura pour objectif d'offrir aux consommateurs des produits sains, de qualité et durables. De nombreux agriculteurs souhaitent s'engager dans la transition mais les risques et les freins sont nombreux – il existe des incertitudes sur les débouchés commerciaux, des difficultés techniques liées au changement des pratiques agricoles et des besoins de financement non couverts par l'offre bancaire actuelle.

Les besoins de financement des agriculteurs et de la première transformation afin de tenir les engagements pris par les filières à la suite des États généraux de l'alimentation s'élèvent à 4 milliards d'euros pour les cinq prochaines années. L'amendement II-CF490 permettrait de financer 15 % de ces besoins, soit 600 millions d'euros.

Un montant de 480 millions d'euros de financements privés pourrait ainsi être mobilisé dans le cadre d'une tranche dite « senior », la moins risquée, qui serait apportée par des institutions bancaires. Par ailleurs, 100 millions d'euros seraient mobilisés dans le cadre d'une tranche dite « junior », la plus exposée au risque, dont 30 millions seraient apportés par le budget de l'État et le reste par des investisseurs « à impact », c'est-à-dire à la recherche de bénéfices sociaux et environnementaux.

Un investissement en « première perte » de l'État permettrait de réduire le risque des investisseurs privés et, ainsi, de catalyser un cofinancement plus important. Un tel investissement de l'État, plus exposé au risque que le financement privé, réduirait le coût du financement total et permettrait d'adapter le niveau de risque et la durée des investissements aux besoins de la transition pour les agriculteurs participants. Le budget de l'État serait ainsi utilisé comme un levier de financement : si l'effet de levier est de 30 millions d'euros pour 600, cela signifie que chaque euro investi par l'État permettra d'obtenir un financement de 20 euros en provenance de fonds privés.

L'amendement prévoit, par ailleurs, 20 millions d'euros de crédits pour une assistance technique couvrant la structuration des projets, l'accompagnement individuel des agriculteurs ainsi que des démarches d'innovation et d'apprentissage collectif.

Pour conclure, je tiens à souligner que de nombreux groupes de la grande distribution et de l'industrie agroalimentaire sont prêts à s'engager dans une telle initiative.

M. Hervé Pellois, rapporteur spécial. Par cet amendement, vous proposez de créer un fonds de transition agricole, auquel l'État apporterait un financement public maîtrisé à hauteur de 30 millions d'euros pour sécuriser la tranche la plus exposée au risque bancaire, et de 20 millions d'euros au titre d'une assistance technique. L'essentiel du financement restant serait apporté par des investisseurs privés, dont les banques. Le dispositif d'ensemble serait donc profitable à l'amont, aux transformateurs, mais aussi à l'aval, aux consommateurs et à la puissance publique.

Nous n'avons pas expertisé votre proposition, acceptée hier en commission des affaires économiques, et, dans la mesure où il existe déjà des outils, qu'il s'agisse du volet agricole du GPI ou de Bpifrance, il convient de vérifier si la création d'un nouveau fonds est réellement nécessaire. C'est pourquoi je vous suggère de retirer cet amendement et de le représenter en séance publique, afin qu'une discussion puisse s'engager avec le ministre – à défaut, j'émettrai un avis défavorable.

M. le rapporteur pour avis. Cet amendement ayant été adopté hier en commission des affaires économiques, je ne peux que le maintenir.

M. Michel Lauzzana, rapporteur spécial. Pour ce qui est du fonds de transition agricole dont cet amendement propose la création, il me semble qu'il pourrait être fait appel à d'autres sources de financement – je pense notamment à la grande distribution.

Nous avons fait des efforts de sincérisation du programme 206, sur lequel il est ici proposé de prélever 50 millions d'euros. Alors que ce programme était systématiquement négatif, nous l'avons remis à niveau, et il ne serait pas logique de revenir aujourd'hui en arrière en amputant les crédits dont il est doté. En termes de compétitivité et d'affichage, il est important pour notre exportation que nous fassions en sorte de maintenir une agriculture de qualité, dont la sécurité alimentaire constitue un aspect essentiel. L'avenir n'est pas à l'agriculture intensive, mais à une agriculture dont la qualité va constituer un marqueur fort : c'est à cette condition que nous préserverons nos exportations. À mon sens, ce n'est donc vraiment pas le moment de réduire le financement de la sécurité alimentaire, qu'il faudrait au contraire augmenter afin de répondre à la demande croissante des consommateurs.

En résumé, si je n'ai rien contre le fonds de transition agricole, je suis tout à fait opposé à ce qu'il soit financé par une réduction des crédits du programme 206, ce qui reviendrait à déshabiller Pierre pour habiller Paul.

La commission rejette l'amendement.

Elle examine ensuite l'amendement II-CF278 de Mme Sabine Rubin.

M. Éric Coquerel. Par cet amendement, nous souhaitons financer un programme de diversification du secteur agricole à La Réunion, de sorte que l'île ne soit plus tributaire de la culture de la canne à sucre, qui y occupe une place prépondérante.

La fin des quotas sucriers imposée par l'Union européenne fragilise en effet le secteur en renforçant la concurrence. Par ailleurs, la monoculture intensive n'est pas sans poser certains problèmes en termes d'épuisement des sols.

Afin d'y remédier, nous proposons un transfert de crédits de 10 millions d'euros vers un nouveau programme pour la diversification du secteur agricole à La Réunion.

M. Hervé Pellois, rapporteur spécial. Vous souhaitez soutenir l'agriculture à La Réunion, notamment en facilitant sa diversification, alors que la canne à sucre y a un poids prépondérant. Si nous partageons cet objectif, deux limites apparaissent à la lecture de votre amendement.

Premièrement, le secteur de la canne à sucre n'est pas important uniquement à La Réunion. La filière représente ainsi respectivement 37 %, 16 % et 52 % de la surface agricole utile dans les départements de la Guadeloupe, de la Martinique et de La Réunion ; deuxièmement, la mission *Agriculture, via l'Office pour le développement agricole des DOM et l'ASP*, attribuera déjà plus de 124 millions d'euros d'aides à ce secteur en 2019, dont 20,4 millions d'euros au titre du programme européen d'options spécifiques à l'éloignement et à l'insularité. Ces aides soutiennent les exploitants connaissant des difficultés dans la filière canne à sucre et leur donnent de l'oxygène pour diversifier leur activité et se prémunir d'un retournement du marché sucrier. Je suis donc défavorable à cet amendement.

La commission rejette l'amendement.

Puis elle est saisie de l'amendement II-CF282 de Mme Sabine Rubin.

M. Éric Coquerel. La majorité a récemment refusé d'inscrire dans la loi l'interdiction du glyphosate fin 2020, au prétexte du respect du principe de libre-échange imposé par l'Union européenne. Or, si nous voulons réellement nous affranchir du glyphosate dans trois ans, encore faut-il que nous accompagnions les acteurs de cette transition. À cet effet, nous proposons un transfert de crédits de 10 millions d'euros vers un fonds de soutien aux paysans concernés.

M. Hervé Pellois, rapporteur spécial. La transition agro-écologique est l'un des points d'intérêt majeurs que nous partageons en tant que rapporteurs spéciaux, comme nous

l'avons déjà montré l'an passé, et l'abandon du glyphosate fait partie intégrante de cette transition. En revanche, votre amendement me semble poser quatre problèmes.

Premièrement, le glyphosate n'est pas le seul produit phytosanitaire dont la consommation doit être réduite. Or, le fonds dont vous proposez la création serait concentré sur le glyphosate – qui est certes le plus médiatisé.

Deuxièmement, le principe fondamental des MAEC, dans le cadre de la directive « Natura 2000 » et de la directive « eau », est justement de fournir un accompagnement contractuel aux exploitations agricoles dans leur transition écologique. En échange du respect d'un cahier des charges pendant cinq ans, le bénéficiaire perçoit une aide annuelle, dont le niveau est établi en fonction des surcoûts ou pertes de revenus engendrés par le choix d'un mode de production non conventionnel.

Troisièmement, il en va de même des aides à la conversion vers le bio.

Quatrièmement, enfin, la France s'est battue à l'échelle européenne pour l'abandon du glyphosate, dont interdiction aura bien lieu dans notre pays sous trois ans.

Pour l'ensemble de ces raisons, je suis défavorable à votre amendement.

M. Éric Coquerel. Vous venez de réaffirmer que le glyphosate serait interdit dans un délai de trois ans. Or, lors du débat parlementaire sur la loi EGALIM, nous avons bien entendu le ministre Travert évoquer un simple objectif, et non une certitude – mais nous serons les premiers à nous réjouir si vous nous prouvez, dans trois ans, que nous avions tort de nous montrer sceptiques.

Lors du même débat, il nous a souvent été dit qu'il n'était pas possible d'interdire le glyphosate immédiatement car, pour éviter de placer les paysans qui l'utilisent dans une situation économique difficile, il fallait un peu de temps pour mettre en place des dispositifs destinés à les aider dans cette transition. Je m'étonne donc que, quelques mois plus tard, on nous dise que tout est déjà prévu et financé – en tout état de cause, ce n'est pas ce que nous voyons sur le terrain.

Enfin, même si le glyphosate est aujourd'hui l'un des pesticides dont la dangerosité sanitaire est la plus avérée – ce qui est l'une des raisons expliquant que notre amendement vise spécifiquement ce produit –, rien n'empêche la majorité de proposer des amendements relatifs aux autres pesticides dont la consommation doit être réduite.

M. Jean-Paul Dufrègne. Pour ma part, je soutiendrai cet amendement. On entend souvent dire que l'on ne pourra interdire l'usage du glyphosate que lorsque les agriculteurs pourront recourir à une autre molécule rendant les mêmes services – dont l'existence est hypothétique, et qui serait sans doute tout aussi nocive. En réalité, la sortie du glyphosate dépend surtout de notre capacité à mettre au point et à diffuser des méthodes de culture novatrices.

La commission rejette l'amendement.

Elle en vient à l'amendement II-CF284 de M. Éric Coquerel.

M. Éric Coquerel. En septembre 2017, le Gouvernement a décidé de supprimer les aides au maintien en agriculture biologique, qui avaient pour vocation d'aider les paysans à se maintenir en bio après la fin du versement des aides à la conversion. Contrairement au Gouvernement, qui semble considérer que seul le marché a son mot à dire en matière de transition écologique, nous pensons qu'il est normal d'aider au maintien des formes d'agriculture les plus respectueuses de l'environnement – mais aussi de favoriser, même si ce n'est pas l'objet de cet amendement, la production en circuit court et l'approvisionnement des cantines en produits bio.

Nous proposons donc un transfert de crédits de 10 millions d'euros vers un nouveau programme visant à financer une aide au maintien de l'agriculture biologique.

M. Hervé Pellois, rapporteur spécial. L'amendement par lequel vous proposez la création d'une action spécifique chargée de financer le rétablissement des aides au maintien en agriculture biologique fait un raccourci : le Gouvernement n'a pas supprimé les aides au maintien, mais recentré en 2017 la part de l'État sur les aides à la conversion. Les conseils régionaux et les agences de l'eau conservent toute latitude pour poursuivre le versement des aides au maintien.

Par ailleurs, l'État respecte ses engagements antérieurs à 2017. Ainsi, un producteur bio ayant touché sa première année d'aide au maintien en 2017 percevra évidemment un cofinancement par l'État jusqu'en 2021.

Enfin, il existe une série d'autres aides pouvant concerner un exploitant bio, dont nous avons souvent discuté ces derniers jours. L'engagement du Gouvernement se trouve concrétisé dans le renforcement et la prorogation du crédit d'impôt versé aux entreprises agricoles dont 40 % au moins des recettes proviennent d'activités relevant du mode de production biologique.

L'ambition de votre amendement étant satisfaite, j'y suis défavorable.

M. Julien Aubert. En tant que conseiller régional, je suis bien placé pour percevoir la contradiction qui existe en matière de politique du bio en France. D'un côté, on aide des paysans à se convertir ; de l'autre, on leur dit au bout de quelque temps que les aides au maintien sont supprimées. Le rapporteur spécial a fait valoir que les conseils régionaux conservaient toute latitude pour poursuivre le versement des aides au maintien : certes, mais ils disposent pour cela de moyens limités au sein d'un budget « agriculture » ayant vocation à mener différentes politiques – c'est le cas pour la région Provence-Alpes-Côte d'Azur, alors même que celle-ci a un fort potentiel agricole.

J'insiste sur le fait que la prolifération des parasites à laquelle on assiste actuellement, dans le contexte d'un changement climatique qui la favorise, rend la situation particulièrement délicate pour les agriculteurs qui, passés à un mode de production biologique, craignent de ne pas tenir économiquement et d'être obligés de revenir à la production conventionnelle. Dans le Vaucluse, le moucheron *drosophila suzukii* a fait chuter la production de cerises rouges et blanches de 40 % à 50 % ; je pourrais aussi vous parler de la bactérie *xylella fastidiosa*, qui décime de nombreux végétaux dans le sud de la France, de la cicadelle de la lavande, ou encore de la flavescence dorée qui ravage la vigne. Face à cette situation, nous devons mettre en place des moyens spécifiques en faveur du maintien des agriculteurs bio ; à défaut, les aides à la conversion n'auront servi à rien !

Dans un souci de logique et d'efficacité, je voterai donc en faveur de cet amendement.

M. Jean-Paul Dufrègne. Il y aura de plus en plus d'exploitations en bio, ce dont je me félicite, mais encore faut-il qu'elles puissent se maintenir. Comme chacun le sait, le simple fait que des subventions ne soient pas versées en temps et en heure peut être à l'origine de graves difficultés pour les agriculteurs concernés.

Si les exploitations en bio se multiplient, il en sera logiquement de même pour les transmissions d'exploitations en bio. Or, chaque changement de propriétaire comporte le risque de voir le nouvel exploitant revenir à l'exploitation conventionnelle, ce qui serait un gâchis compte tenu des aides à la conversion perçues lors du passage au bio.

Il importe donc de faire en sorte à la fois que le maintien en bio ne soit pas compromis par des difficultés économiques et d'anticiper dès maintenant les difficultés qui

risquent de se poser lors des futures transmissions d'exploitations en bio, afin que celles-ci ne soient pas l'occasion d'un retour au conventionnel.

M. Éric Alauzet. Au-delà des aides à l'installation, il est très important d'aider les paysans à se maintenir dans le mode d'exploitation bio. Nous avons déjà débattu l'année dernière de la suppression de l'aide au maintien, mais nous avons alors augmenté le crédit d'impôt pour le maintien en bio, le faisant passer de 2 500 euros à 3 500 euros – un effort que l'on peut estimer insuffisant, mais qui avait le mérite d'exister.

M. Philippe Vigier. Il y a une dizaine d'années, au sein d'un territoire que je connais bien, nous avons favorisé la conversion d'un certain nombre d'exploitations au bio. Aujourd'hui, avec l'extinction des aides au maintien, on assiste à un retour en arrière, c'est-à-dire vers le conventionnel, ce que nous devons faire en sorte d'éviter.

Par ailleurs, alors que la production bio nationale ne suffit pas à couvrir la constante augmentation de la demande, je veux rappeler – ayant été rapporteur spécial sur la sécurité sanitaire, je suis bien placé pour le faire – que les règles d'hygiène et de sécurité alimentaire sont bien plus strictes en France qu'elles ne le sont ailleurs.

Enfin, la transmission des exploitations en bio représente une problématique majeure, en ce qu'elle n'est parfois possible qu'au prix d'un regroupement.

Pour toutes ces raisons, je soutiens l'amendement de notre collègue Coquerel.

M. Éric Coquerel. Le rapporteur spécial a admis qu'il y avait eu en 2017 un recentrage des aides en faveur de la conversion, ce qui montre que la préoccupation exprimée par notre amendement est bien réelle. Comme M. Aubert, j'ai été conseiller régional, et je suis d'accord avec lui pour estimer qu'on ne peut laisser aux régions le soin de compenser ce que l'État ne fait plus – *a fortiori* quand elles ne bénéficient pas du transfert budgétaire correspondant. Franchement, je ne comprends pas comment la majorité, qui reconnaît la nécessité de favoriser la filière bio, pourrait ne pas prendre les mesures qui s'imposent pour aider au maintien des exploitations en bio – d'autant que cela ne nécessite pas de budgets très importants.

M. Olivier Damaisin. En tant qu'élu d'un territoire rural, j'ai vu des agriculteurs passer au bio uniquement pour percevoir les aides à la conversion et valoriser les terres de leur exploitation, ce qui leur permet de les revendre plus cher au moment où ils partent à la retraite.

M. Hervé Pellois, rapporteur spécial. Je conviens qu'il existe des disparités entre les régions, dont certaines soutiennent activement le maintien en bio alors que d'autres ne le font plus du tout – plus largement, cela dépend aussi du budget que chaque région consacre à l'agriculture. Cela dit, nous sommes très proches d'une réforme de la PAC qui, en l'état actuel, prévoit un certain « verdissement » de son premier pilier – celui relatif au soutien des marchés et des revenus agricoles par un système d'aides aux agriculteurs. Je ne sais pas si la France sera en mesure de soutenir cette orientation jusqu'au bout, mais j'ai bon espoir que, dans le cadre des négociations, nous puissions plaider en faveur des producteurs bio et, si tout va bien, obtenir la mise en œuvre de dispositions d'un montant bien supérieur à celui de la mesure ici proposée.

La commission rejette l'amendement.

Elle est ensuite saisie de l'amendement II-CF267 de M. Éric Coquerel.

M. Éric Coquerel. Les programmes agricoles territoriaux (PAT) sont importants en ce qu'ils peuvent jouer un rôle crucial pour développer les circuits courts, réduire les émissions de gaz à effet de serre, soutenir les producteurs locaux et améliorer la qualité des repas dans la restauration collective. Cet amendement vise à faire en sorte que l'objectif de

200 PAT en 2019 et de 500 en 2020 soit atteint – ce qui semble mal engagé, puisque l’objectif pour 2018 a déjà été revu à la baisse : de 100 PAT, il a été ramené à 40 !

Si nous continuons ainsi, nous n’atteindrons jamais les objectifs initialement fixés. Il est donc impératif de débloquer un budget pour favoriser le développement des PAT et atteindre les objectifs prévus par la mission, comme le prévoit cet amendement.

M. Hervé Pellois, rapporteur spécial. Votre amendement vise à faciliter le développement des PAT. Nous reconnaissons tout l’intérêt de ce dispositif, dont le potentiel a été nettement mis en avant par les États généraux de l’alimentation. Toutefois, votre amendement présente deux difficultés à nos yeux.

Premièrement, la réévaluation à la baisse – 40 contre 100 – du nombre de PAT atteints en 2018 est justifiée dans le projet annuel de performances de la mission *Agriculture* et, puisqu’il n’est pas possible d’infléchir ce résultat d’ici à la fin de l’année, nous vous invitons à évoquer à nouveau la question lors du débat qui se tiendra au prochain printemps et sera précisément consacré au projet de loi de règlement pour 2018. Deuxièmement, la loi EGALIM, adoptée en lecture définitive par l’Assemblée nationale le 2 octobre 2018, prévoit que le Gouvernement remettra en 2020 un rapport au Parlement sur l’évaluation des programmes agricoles territoriaux, ce qui permettra de faire toute la lumière à ce sujet.

Pour l’ensemble de ces raisons, notre avis est défavorable.

La commission rejette l’amendement.

Elle examine l’amendement II-CF268 de Mme Sabine Rubin.

M. Hervé Pellois, rapporteur spécial. Alors que l’année dernière, le groupe La France insoumise avait multiplié les demandes de rapport, ce matin c’est plutôt la foire à 10 millions d’euros – c’est la septième fois que vous nous proposez une mesure de cet ordre !

Il est évident que nous partageons votre objectif de lutter contre l’obésité, notamment chez les enfants. Cependant, votre amendement pose plusieurs difficultés.

Premièrement, si certains produits alimentaires y contribuent, il ne faut pas oublier d’autres facteurs comme le manque d’activité physique, ou des déterminants métaboliques et génétiques.

Deuxièmement, vous proposez de créer un fonds pour compenser auprès des chaînes de télévision publiques la suppression des publicités sur les produits alimentaires favorisant l’obésité, mais il convient plutôt de procéder dans l’ordre, en commençant par étudier les modalités d’évolution de la publicité pour les produits que vous évoquez, sans nécessairement aller jusqu’à sa suppression, et avant de compenser éventuellement la perte de recettes des télévisions.

Troisièmement, enfin, votre amendement présente deux incohérences de fond, tenant d’une part à son montant, sans commune mesure avec le manque à gagner prévu, d’autre part à l’oubli des radios publiques, qui peuvent également être concernées.

J’é mets donc un avis défavorable à cet amendement.

M. Éric Coquerel. L’année dernière, vous nous reprochiez de présenter trop d’amendements demandant des rapports ; cette année, vous trouvez que nous déposons trop d’amendements de crédits... Votre remarque sur ce point me paraît donc tout aussi illogique que désobligeante car, en tant que députés, il entre dans nos attributions de formuler des propositions.

Pour ce qui est des radios, nous n'avons sans doute fait que devancer l'intention de la majorité, puisque j'ai cru comprendre que le Gouvernement souhaitait ressusciter l'ORTF en fusionnant tous les moyens de radiodiffusion et de télédiffusion.

La commission rejette l'amendement.

Elle étudie ensuite l'amendement II-CF491 de la commission des affaires économiques.

M. le rapporteur pour avis. La loi EGALIM prévoit un renforcement des dispositions de l'article L. 631-24 du code rural et de la pêche maritime, dont le contrôle, aujourd'hui assuré exclusivement par les agents de la direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes, est peu effectif.

L'article 3 de la même loi renvoie à un décret la liste des personnels chargés du contrôle. Or, s'il semble que l'intention du Gouvernement soit de désigner des agents de FranceAgriMer pour également assurer cette mission, les documents budgétaires montrent une baisse du schéma d'emplois de cet établissement de 29 ETP.

Le présent amendement vise donc à renforcer les moyens de FranceAgriMer afin de permettre des contrôles plus effectifs, notamment auprès de la grande distribution, où ils sont défaillants depuis de nombreuses années.

M. Hervé Pellois, rapporteur spécial. Nous n'avons pas eu le temps de vérifier si FranceAgriMer avait bien prévu une augmentation de ses effectifs. Toutefois, compte tenu du coût de cet amendement, j'émet un avis favorable.

Mme Véronique Louwagie. Effectivement, les contrôles sont aujourd'hui un peu défaillants, et je regrette qu'il n'ait rien été prévu pour y remédier dans le cadre du projet de loi EGALIM, dont c'était justement la vocation.

La commission adopte l'amendement.

Elle examine l'amendement II-CF489 de la commission des affaires économiques.

M. le rapporteur pour avis. Cet amendement déposé par notre collègue Dominique Potier, et adopté en commission des affaires économiques, vise à renforcer le réseau des fermes expérimentales du réseau DEPHY, qui s'engagent dans la réduction de l'utilisation des produits phytosanitaires. En effet, les exploitations de ce type sont actuellement en nombre insuffisant pour montrer l'exemple aux autres exploitations agricoles en matière de réduction de l'utilisation des produits phytosanitaires, alors qu'elles obtiennent des résultats remarquables aussi bien sur le plan technique que sur le plan économique.

M. Hervé Pellois, rapporteur spécial. L'amendement que vous défendez au nom de la commission des affaires économiques, saisie pour avis, a été initialement déposé par Dominique Potier, dont nous connaissons l'engagement en matière de transition agro-écologique. Il vise à faciliter, à hauteur de 450 000 euros, le financement des fermes expérimentales DEPHY, qui utilisent des moyens alternatifs aux pesticides. Ayant moi-même été invité sur le terrain à constater les progrès réalisés par ces établissements, je peux vous confirmer tout l'intérêt de cette démarche collective. J'ai été heureux de prendre part à la réunion de la commission des affaires économiques qui s'est tenue hier, lors de laquelle le ministre de l'agriculture s'est exprimé, et je partage l'objectif consistant à multiplier par dix le nombre des fermes DEPHY d'ici à 2021. Je suis donc favorable à cet amendement.

M. Charles de Courson. Mes chers collègues, ne croyez-vous pas que le meilleur moyen d'encourager les agriculteurs qui se sont lancés dans le système DEPHY consisterait à leur rembourser, au moins partiellement, les taxes environnementales sur leurs produits phytosanitaires, dès lors qu'il est établi qu'ils respectent les engagements prescrits,

c'est-à-dire sur production du document justifiant de leur certification annuelle ? Ce serait là une véritable mesure d'écologie incitative, plutôt que punitive, et qui viendrait justement encourager et récompenser ces professionnels engagés.

*La commission **adopte** l'amendement.*

*Suivant l'avis favorable des rapporteurs spéciaux, elle **adopte** les crédits de la mission Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales, **modifiés**.*

Article 41 et état D

*Suivant l'avis favorable des rapporteurs spéciaux, la commission **adopte** les crédits du compte spécial Développement agricole et rural, **non modifiés**.*

ANNEXE : LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES

Ministère de l'agriculture et de l'alimentation, Direction de l'alimentation (DGAL) : M. Patrick Dehaumont, directeur ; M. Benjamin Genton, sous-directeur du pilotage des ressources et des actions transversales ; M. Adam Brassart, représentant du bureau de la synthèse budgétaire

Agence nationale de sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail (ANSES) : M. Roger Genet, directeur général ; Mme Agathe Denéchère, directrice générale adjointe ; Mme Alima Marie, directrice de cabinet ; Mme Sarah Aubertie, chargée des relations institutionnelles