



N° 2301

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUINZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 10 octobre 2019.

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 2020** (n° 2272),

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 ET DONNEES CLES	5
I. UN BUDGET CONFORTÉ AU SEIN D'UNE MISSION DONT LES CRÉDITS PROGRESSENT	7
A. UNE PART ET DES MONTANTS CONFORTES.....	7
B. ...MALGRE DES MESURES DE TRANSFERT SORTANTES.....	8
II. UNE NETTE PROGRESSION DES CRÉDITS D'ACTIONS EMBLÉMATIQUES DU PROGRAMME	9
A. UNE MAJORATION D'UN QUART DES CRÉDITS DE L'ACTION 02 LUTTE CONTRE LES MALADIES ANIMALES ET PROTECTION DES ANIMAUX	9
1. Gestion des maladies animales (hors encéphalopathies spongiformes subaiguës transmissibles).....	9
2. Gestion des encéphalopathies spongiformes subaiguës transmissibles (ESST).....	11
3. Gestion des maladies animales (hors ESST) par délégation et missions confiées aux organismes à vocation sanitaire.....	11
4. Identification et traçabilité des animaux vivants	11
5. Plans d'urgence contre les épizooties et visites sanitaires	12
6. Protection des animaux	12
7. Contrôle de l'alimentation animale et du médicament vétérinaire	13
B. UNE AUGMENTATION DE PRÈS DE 23 % DES CRÉDITS DE L'ACTION 01 PRÉVENTION ET GESTION DES RISQUES INHÉRENTS À LA PRODUCTION VÉGÉTALE.....	14
1. Gestion des risques pour la santé des végétaux – Contrôles officiels et gestion des foyers assurés par les services de l'État.....	14
2. Gestion des risques pour la santé des végétaux / Délégations et missions confiées aux organismes à vocation sanitaire	14
3. Contrôle des conditions de production des végétaux.....	16
4. Promotion des modes de production respectueux de la santé et l'environnement .	16
C. UNE AUGMENTATION SENSIBLE DES CRÉDITS DÉDIÉS À L'ACTION 08 « QUALITÉ DE L'ALIMENTATION ET OFFRE ALIMENTAIRE »	17

III. UNE HAUSSE PLUS MODÉRÉE DES CRÉDITS DES ACTIONS 05 ET 06 ...	18
A. UNE HAUSSE DE 5,26 % DES CRÉDITS DE L'ÉQUARRISSAGE	18
B. UNE HAUSSE DE 2,58 % DES CRÉDITS DE L'ACTION 06 MISE EN ŒUVRE DE LA POLITIQUE DE SÉCURITÉ ET DE QUALITÉ SANITAIRES DE L'ALIMENTATION	19
IV. UNE LÉGÈRE BAISSÉ DES CRÉDITS DÉVOLUS AUX ACTIONS 04 ET 03	20
A. UNE BAISSÉ TRÈS LIMITÉE DES CRÉDITS DES ACTIONS TRANSVERSALES	20
B. UNE BAISSÉ MODÉRÉE DES CRÉDITS DE L'ACTION 03 PRÉVENTION ET GESTION DES RISQUES SANITAIRES LIÉS AUX DENRÉES ALIMENTAIRE	22
V. LES POINTS D'ATTENTION DU RAPPORTEUR SPÉCIAL	23
A. LE BIEN-ÊTRE ANIMAL ET LA QUESTION DES ABATTOIRS	23
1. La notion de bien-être animal	23
2. Le cadre de l'abattoir	23
3. Recommandations du rapporteur spécial	24
B. XYLELLA FASTIDIOSA	25
1. Réglementation en vigueur	25
2. Présence et surveillance de la bactérie	26
3. Moyens budgétaire	27
EXAMEN EN COMMISSION	29
LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES PAR LE RAPPORTEUR SPÉCIAL	31

PRINCIPALES ANALYSES DU RAPPORTEUR SPÉCIAL ET DONNEES CLES

Au sein de la mission *Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales*, le programme 206 finance l'action de l'État en faveur de la sécurité et de la qualité sanitaires de l'alimentation. Il permet de mobiliser des dispositifs contribuant à renforcer la sécurité et la qualité sanitaires des aliments, ainsi que des filières de production animale et végétale, au service de la santé et de la sécurité des consommateurs, dans le respect du bien-être des animaux et du développement durable des filières agricoles, agroalimentaires, piscicoles et forestières.

En proportion, la hausse des crédits du programme excède sensiblement celle des crédits de la mission. À périmètre courant, les crédits de paiement alloués au programme 206 progressent effectivement de 6,5 %, tandis que ceux de la mission ne gagnent que 1,24 %.

Le rapporteur se félicite d'une progression d'autant plus remarquable que le programme est l'objet de mesures de transfert sortantes. Elle permettra de maintenir un haut niveau de vigilance, notamment face aux maladies animales (tuberculose bovine, peste porcine africaine). En ce qui concerne la santé des végétaux, le rapporteur salue l'entrée en vigueur d'un nouveau règlement européen, et il ne doute pas que la menace représentée par *Xyllela fastidiosa* demeure l'objet d'une attention soutenue.

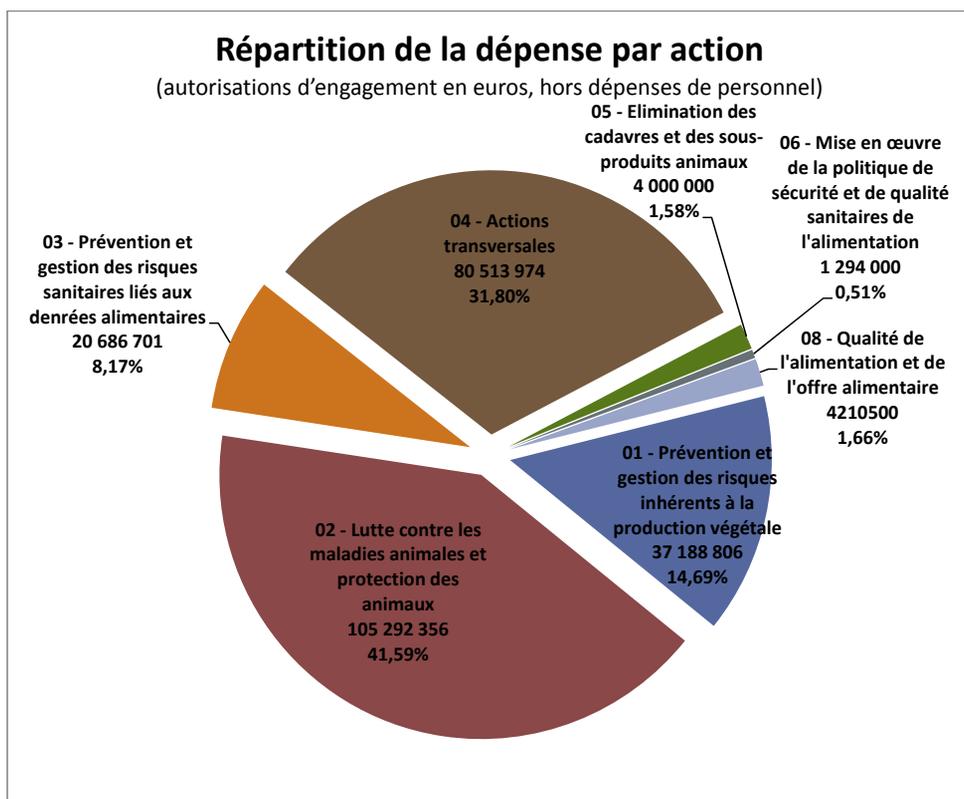
À l'heure où le bien-être animal s'impose comme une attente forte de la société, le rapporteur a examiné avec une attention particulière la question des abattoirs. La nécessité de recrutements doit être considérée, mais il appartient également aux acteurs professionnels de prendre toute la mesure de l'enjeu. Il considère avec intérêt les travaux du Comité national d'éthique des abattoirs, lieu d'un dialogue constructif, appelle à l'application de ses recommandations et à la poursuite de ses travaux. Il estime qu'un léger effort de recrutement pourrait être judicieux.

ÉVOLUTION DES CREDITS DE PAIEMENT PAR ACTION

(en euros)

Action	LFI 2019	PAP 2020	Variation 2020/2019	En %
01 – Prévention et gestion des risques inhérents à la production végétale	30 141 340	36 956 036	+ 6 814 696	+ 22,61
02 – Lutte contre les maladies animales et protection des animaux	83 754 816	104 775 438	+ 21 020 622	+ 25,10
03 – Prévention et gestion des risques sanitaires liés aux denrées alimentaire	21 180 255	20 876 223	- 304 032	- 1,44
04 – Actions transversales	82 154 067	80 565 474	- 811 093	- 1,93
05 – Élimination des cadavres et des sous-produits animaux	3 800 000	4 000 000	+ 200 000	+ 5,26
06 – Mise en œuvre de la politique de sécurité et de qualité sanitaires de l'alimentation	310 242 606	318 261 114	+ 8 018 508	+ 2,58
08 – Qualité de l'alimentation et de l'offre alimentaire	3 682 500	4 210 500	+ 528 000	+ 14,34
Total programme	534 955 584	569 644 785	+ 34 689 201	+ 6,48

Source : commission des finances, d'après les documents budgétaires.



L'un des quatre programmes de la mission *Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales*, le programme 206 *Sécurité et qualité sanitaires de l'alimentation* peut, à l'échelle du budget général de l'État, dont il ne représente que 0,11 % des autorisations d'engagement et 0,12 % des crédits de paiement, paraître modeste. L'enjeu de la sécurité et de la qualité sanitaires de l'alimentation, qu'il vise à assurer, n'en est pas moins vital ; c'est aussi un enjeu de compétitivité des systèmes de production agricole. Y répondre suppose que l'État en ait le souci constant et que les moyens budgétaires, techniques, scientifiques et humains nécessaires soient toujours au rendez-vous.

Les attentes d'une société de plus en plus soucieuse du sort des animaux, la perspective du Brexit, l'apparition d'un nouveau foyer de *Xylella fastidiosa* n'en sont pas moins autant d'éléments qui donnent une acuité particulière aux choix budgétaires et politiques reflétés par les crédits demandés pour l'année 2020 au titre du programme 206.

Dans ce contexte, **le rapporteur spécial accueille avec satisfaction l'augmentation demandée tant des autorisations d'engagement que des crédits de paiement du programme, plus forte encore que celle des autorisations d'engagement et des crédits de paiement de la mission.**

I. UN BUDGET CONFORTÉ AU SEIN D'UNE MISSION DONT LES CRÉDITS PROGRESSENT

La part des crédits du programme tant dans les crédits de paiement que dans les autorisations d'engagement de la mission est stable, voire en légère progression, alors même qu'il connaît des mesures de transfert essentiellement sortantes.

A. UNE PART ET DES MONTANTS CONFORTES...

Hors fonds de concours et attribution de produits, **la part des autorisations d'engagement (AE) du programme au sein de celles de la mission *Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales* reste stable, à 18,9 %. Cette stabilité en proportion des AE du programme s'inscrit dans un contexte d'augmentation sensible de celles de la mission, qui progressent de 6,3 %, passant de 2,83 milliards d'euros à 3,01 milliards d'euros.** La progression des AE du programme 206, de 535,9 millions d'euros en loi de finances initiale (LFI) pour 2019 à 570,2 millions d'euros (+ 34,6 millions d'euros) en projet de loi de finances (PLF) pour 2020, est donc elle-même légèrement plus forte que celle des AE de la mission : + 6,40 %.

La part des crédits de paiement (CP) du programme au sein de la mission progresse, passant de 18,3 % à 19,3 %. Leur montant connaît effectivement une hausse de 6,5 %, quand celui des CP de la mission ne progresse que de 1,2 %. S'élevant à 535 millions d'euros en LFI 2019, ils atteignent 569,6 millions d'euros en PLF 2020, soit une augmentation d'environ 34,6 millions d'euros.

Sont en outre attendus en 2020 **10,7 millions d'euros en fonds de concours et attributions de produit** au titre des dépenses de fonctionnement. Il s'agit de cofinancements européens dans la lutte contre diverses maladies. Ils représentent **les deux tiers des 16,2 millions d'euros de fonds de concours et attributions de produit attendus par la mission en 2020.**

Dans le même temps, **le plafond d'emplois du programme progresse, passant de 4 695 à 4 792 équivalents temps plein travaillés (ETPT).** Cette hausse de 97 ETPT est d'autant plus remarquable que le nombre total d'emplois de la mission, pour sa part, connaît une diminution de 285 ETPT, passant 11 949 à 11 664 ETPT. **Le schéma d'emploi prévu est de +320 ETP** sur le programme 206, en raison du renforcement des contrôles sanitaires aux frontières lié au Brexit.

B. ...MALGRE DES MESURES DE TRANSFERT SORTANTES

Trois transferts modifient le périmètre du programme 206 :

- 721 165 euros sont transférés au programme 142 *Enseignement supérieur et recherche agricoles* de la mission *Recherche et enseignement supérieur* au titre du fonctionnement de la plateforme d'épidémiologie et de la mise en place des certificats d'économie de produits phytopharmaceutiques ;

- 230 000 euros sont transférés au programme 162 pour financer une action « plan chlordécone en Martinique et Guadeloupe » du PITE (programme 162 « Interventions territoriales de l'État ») ;

- 13 034 807 euros et 213 ETPT sont transférés au programme 354 *Administration territoriale de l'État* dans le cadre de la création des secrétariats généraux communs au niveau départemental. Si les fonctions transversales sont ainsi mutualisées, celles directement liées aux questions sanitaires demeurent assurées par directions départementales des services vétérinaires (DDSV) et services régionaux de la protection des végétaux au sein des directions régionales de l'agriculture et de la forêt. **Le rapporteur se félicite de ce double souci de bonne gestion des fonds publics et de préservation de la spécificité du travail accompli dans le cadre du programme 206.**

En sens inverse, 10 ETPT apprentis sont transférés depuis le programme 215 « Conduite et pilotage des politiques de l'agriculture ».

II. UNE NETTE PROGRESSION DES CRÉDITS D' ACTIONS EMBLÉMATIQUES DU PROGRAMME

Trois actions bénéficient d'une hausse de leurs moyens plus que proportionnelle à celle de la mission et du programme.

A. UNE MAJORATION D'UN QUART DES CRÉDITS DE L'ACTION 02 LUTTE CONTRE LES MALADIES ANIMALES ET PROTECTION DES ANIMAUX

Cette action vise à assurer la maîtrise des maladies animales dangereuses pour l'homme ou pour l'économie de l'élevage, à surveiller la bonne utilisation des substances administrées à l'animal et à veiller au respect des règles de bien-être des animaux. **De toutes les actions du programme, elle est celle qui bénéficie de la plus forte hausse de crédits : près de 20 millions d'euros en AE, soit une hausse de 23,4 %, et plus de 21 millions d'euros en CP, soit une hausse de 25 %.** Sont en outre attendus, au titre de cette action, 7,9 millions d'euros en fonds de concours et attribution de produits.

1. Gestion des maladies animales (hors encéphalopathies spongiformes subaiguës transmissibles)

Les montants dédiés à la gestion des maladies animales (hors ESST), première dépense financée par les crédits de l'action, s'inscrivent en forte progression : au titre des dépenses de fonctionnement, ils passent à 22 millions d'euros en AE et 21,3 millions d'euros en CP, contre 9,7 millions d'euros en AE et 8,2 millions d'euros en CP inscrits dans le PLF 2019 ; au titre des dépenses d'intervention (essentiellement les indemnités versées aux éleveurs), ils passent de 18,5 millions d'euros en AE et en CP à 21 millions d'euros. Il s'agit, d'une part, de préserver la qualification sanitaire « indemne » de l'élevage français, qui présente un intérêt à la fois sanitaire et économique, notamment à l'export, et, d'autre part, d'indemniser les éleveurs pour compenser les abattages de troupeaux ordonnés par l'État, à la suite de confirmations officielles de foyers d'une maladie réglementée.

La très significative progression de cette activité, dont les crédits passent donc, au total, de 28,2 à 43 millions d'euros s'explique par plusieurs facteurs : la sous-budgétisation globale du programme 206 en 2019, qui a contraint le programme 206 à limiter la programmation sur cette activité en 2019 et à constater dès le début de l'année une situation d'impasse budgétaire, à raison notamment de la gestion de la peste porcine africaine dans le Grand Est et de l'augmentation des foyers de tuberculose bovine ; la non-budgétisation en 2019 de fonds de concours de l'Union européenne qui, finalement, sont reportés sur l'exercice 2020. Le rehaussement de la programmation pour 2020 s'explique donc par des besoins tendanciellement élevés pour la gestion des foyers de maladies animales ; cela inclut les coûts d'indemnités aux éleveurs propriétaires des animaux abattus sur ordre de l'administration, les honoraires des vétérinaires sanitaires et les frais d'analyses des laboratoires.

Entre autres maladies, **la tuberculose bovine est l'objet d'une attention toute particulière** : en 2018, 123 foyers ont été mis en évidence, soit une augmentation de 30 % par rapport à 2017, liée à une amélioration de la surveillance en élevage. Dans le cadre de la mise en œuvre du plan national de lutte contre la tuberculose bovine, l'objectif demeure celui d'une éradication de cette maladie.

La région Nouvelle-Aquitaine concentre 80 % des foyers français – les départements des Pyrénées-Atlantiques et de la Dordogne étant plus particulièrement touchés –, et **la situation épidémiologique de plusieurs départements impose des mesures strictes pour maintenir le statut « indemne »** ; ces départements sont également concernés par une contamination importante de la faune sauvage. La situation sanitaire s'est améliorée en Camargue ainsi qu'en Côte-d'Or. L'essentiel des dépenses d'intervention est dédié aux indemnités liées à la découverte de foyers de tuberculose bovine : 15,3 millions d'euros en AE et en CP.

Par ailleurs, **la gestion de la peste porcine africaine (PPA) nécessite un budget minimal à long terme** pour les opérations de surveillance et l'entretien des clôtures installées dans la région Grand Est – pour 2020, ainsi que pour 2021 et 2022, le budget est estimé à 3 millions d'euros par an. Neuf pays de l'Union européenne sont infectés, la plupart étant situés à l'Est du continent. Depuis le mois de septembre 2018, plus de 800 sangliers ont été trouvés infectés en Belgique (Wallonie), parfois très près de la frontière française, ce qui accentue la menace d'une arrivée de la PPA en France. Face à ce risque majeur, le ministère de l'agriculture met en œuvre, en collaboration avec les organisations professionnelles, différentes actions coordonnées visant à prévenir l'apparition de la maladie en France, que ce soit dans la faune sauvage ou en élevage, surveiller la maladie afin de détecter le plus précocement possible un premier foyer et se préparer à lutter contre la maladie sur le territoire national afin d'être parfaitement opérationnel dès la confirmation d'un premier foyer.

En outre, le dispositif des Observatoires des mortalités et des affaiblissements de l'abeille mellifère (OMAA), en place depuis 2018 dans deux régions pilotes (Bretagne et Pays-de-la-Loire), va monter en puissance progressivement sur le territoire métropolitain ; pour 2020, cela représente un besoin supplémentaire de 0,525 million d'euros.

Les cofinancements européens attachés aux principales mesures en matière de surveillance et de lutte contre les maladies animales s'élèvent à environ 7 millions d'euros en AE et en CP : fonds de concours fièvre catarrhale ovine (0,4 million d'euros) ; fonds de concours influenza aviaire (IA) – surveillance (0,2 million d'euros) ; fonds de concours influenza aviaire (IA) – urgence (6 millions d'euros) ; fonds de concours maladie des poissons (0,4 million d'euros).

2. Gestion des encéphalopathies spongiformes subaiguës transmissibles (ESST)

Ce sont 16,59 millions d'euros en AE et en CP qui sont mobilisés pour la gestion des ESST (encéphalopathie spongiforme bovine et tremblante des petits ruminants), soit une légère augmentation d'environ 800 000 euros par rapport au PLF 2019, **hausse nécessaire pour faire face à la baisse des cofinancements européens** accordés pour la surveillance des ESST, qui passent de 1,6 à 0,8 million d'euros.

3. Gestion des maladies animales (hors ESST) par délégation et missions confiées aux organismes à vocation sanitaire

Cette activité regroupe les crédits attribués aux services déconcentrés pour assurer le financement des missions qui sont déléguées, conformément au code rural et de la pêche maritime, aux groupements de défense sanitaire (GDS) reconnus comme organismes à vocation sanitaire (OVS). Aucune évolution sensible du budget n'affecte ce budget, pour lequel sont demandés 7,27 millions d'euros en AE et en CP.

4. Identification et traçabilité des animaux vivants

Cette activité couvre les dépenses consacrées aux systèmes d'identification des animaux, notamment les subventions annuelles accordées aux établissements départementaux de l'élevage (EDE) pour l'exercice de leurs missions de service public. L'identification des animaux et l'enregistrement de leurs mouvements conditionnent l'effectivité des dispositifs de surveillance et de lutte contre les maladies animales et la traçabilité sanitaire des contaminations éventuelles d'animaux ou de produits animaux. Une identification animale fiable est également indispensable pour développer des marchés en préservant la confiance des opérateurs commerciaux.

La dotation de cette activité augmente de 1,5 million d'euros, pour atteindre le montant de 6,1 millions d'euros en AE et en CP. Ce besoin supplémentaire s'explique par la mise en conformité de la base nationale d'identification des animaux (BDNI) avec la réglementation européenne, de la révision de sa gouvernance et du remplacement du système actuel.

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

Dans le cadre de cette sous-action, il s'agit, pour l'administration, de maintenir les capacités d'action de ses services en cas d'apparition de maladie épizootique sur le territoire, de maintenir une banque d'antigènes du virus de la fièvre aphteuse, d'assurer la formation des vétérinaires sanitaires et d'opérer des visites sanitaires dans les élevages. Il s'agit aussi de financer les mesures de gestion logistique de la crise de l'influenza aviaire hautement pathogène, en particulier les mesures d'euthanasie. 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 et, depuis le 1^{er} janvier 2019, les visites sanitaires obligatoires sont étendues à la filière équine.

L'acte médical vétérinaire (AMV), qui sert de référence au paiement des vétérinaires sanitaires, a été revalorisé le 1^{er} janvier 2019, son montant unitaire hors taxes passant 13,85 euros à 13,99 euros. Il sera de 14,18 euros à partir du 1^{er} janvier 2020, ce qui justifie une hausse de la programmation budgétaire de cette sous-action. Elle sera de 16,5 millions d'euros en 2020.

6. Protection des animaux

L'État conduit des actions visant à s'assurer que les conditions d'élevage, d'abattage, de transport et d'expérimentation animale se fassent dans le respect des règles relatives au bien-être des animaux (textes harmonisés à l'échelle européenne). Par ailleurs, des transferts de crédits sont réalisés au profit d'associations et de fondations pour financer des projets locaux dédiés à la protection des animaux de rente et des animaux de compagnie. Ces crédits diminuent, le montant des AE passe de 1 million d'euros en PLF 2019 à 0,5 million d'euros en PLF 2020, celui des CP passe de 1,4 million d'euros à 0,7 million d'euros.

Trouvant paradoxale une diminution de ces crédits à l'heure où la prise en compte du bien-être animal s'affirme comme une attente de la société, le rapporteur spécial a interrogé les services de la direction générale de l'alimentation sur les raisons qui pouvaient la justifier. Il ressort des explications données que c'est avant tout un ajustement de la programmation à la réalité de l'exécution, telle que constatée en 2018 et 2019, notamment après la disparition de la réserve parlementaire – les subventions allouées au titre de la réserve parlementaire à des associations de protection animale étaient financées par les crédits de cette action. Quoiqu'il juge important que ces associations soient dotées de moyens appropriés, le rapporteur spécial approuve tout ajustement de nature à améliorer la sincérité de la programmation budgétaire.

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

Cette activité consiste en la mise en œuvre de plans de contrôle (PC) pour la recherche et le dosage de résidus de substances interdites (activateurs de croissance, certains antibiotiques) ou de résidus de médicaments vétérinaires chez l'animal et dans les denrées d'origine animale (viandes, lait, œufs). Des plans de surveillance (PS) des substances indésirables (résidus de médicaments et résidus chimiques) sont également réalisés dans les aliments pour animaux.

Cette activité porte aussi les actions menées dans le cadre du plan Ecoantibio, qui est d'ailleurs l'objet de l'un des sous-indicateurs du programme 206. La maîtrise de l'usage de la colistine en médecine vétérinaire a été inscrite dans le second plan Ecoantibio lancé en 2017 à la suite de la réévaluation du risque encouru d'antibiorésistance. Un objectif chiffré de réduction de l'exposition des filières bovine, porcine et avicole vis-à-vis de cette substance a été fixé à 50 % d'ici 2021 par rapport à l'exposition moyenne en 2015-2016. Les résultats du plan sont très favorables grâce à l'engagement des professionnels, avec une baisse constatée à 5,5 en 2018 alors que la cible du plan à l'horizon de 5 ans est de 5,3 en 2021. L'objectif de réduction de 50 % d'ici 2021 fixé dans le plan Ecoantibio est conservé (cible de 5,3) en 2021. C'est pourquoi la prévision pour 2019 est actualisée à 5,4 et celle pour 2020 à 5,3.

MAITRISE DE L'UTILISATION DES PESTICIDES ET DES ANTIBIOTIQUES (P206)

(en %)

	2017 Réalisation	2018 Réalisation	2019 Prévision PAP 2019	2019 Prévision actualisée	2020 Prévision	2020 Cible
Niveau de traitement des animaux à la colistine (plan Ecoantibio)	6,4	5,5	5,9	5,4	5,3	6,4

Une augmentation du budget de cette sous-action, sous-dotée pour 2019, est nécessaire. Le budget est ainsi ajusté sur la réalité de la dépense de ces dernières années, et passe de 12,5 millions d'euros en AE et 12 millions d'euros en CP à 14,7 millions d'euros en AE et en CP. **Favorable à toutes les évolutions de nature à assurer une plus grande sincérité de la programmation budgétaire, le rapporteur spécial approuve cet ajustement.**

B. UNE AUGMENTATION DE PRÈS DE 23 % DES CRÉDITS DE L'ACTION 01 PRÉVENTION ET GESTION DES RISQUES INHÉRENTS À LA PRODUCTION VÉGÉTALE

Il s'agit essentiellement de s'assurer que les conditions de production des végétaux garantissent la santé de ceux-ci, mais aussi la santé publique et la protection de l'environnement.

1. Gestion des risques pour la santé des végétaux – Contrôles officiels et gestion des foyers assurés par les services de l'État

La gestion des risques pour la santé des végétaux passe tout d'abord par l'organisation de la lutte collective contre les foyers détectés d'organismes nuisibles aux végétaux. La surveillance des organismes nuisibles et réglementés est le deuxième volet de cette activité. Il s'agit, grâce à des plans de surveillance spécifiques, de permettre une détection précoce sur l'ensemble du territoire, notamment dans des zones à risques ou dans les foyers détectés. Les inspections conduites par les services de l'État ou leurs délégataires, en vue de la délivrance du passeport phytosanitaire européen et des certificats phytosanitaires nécessaires à l'exportation, contribuent à cette surveillance et permettent de s'assurer du respect de la réglementation. Enfin, des actions spécifiques sont conduites dans les départements d'outre-mer. Des cofinancements peuvent être apportés par l'UE.

La présence de la bactérie phytopathogène *Xylella fastidiosa*, en Corse depuis 2015 et en Provence-Alpes-Côte d'Azur depuis 2016, a induit une augmentation sensible des dépenses de cette activité.

De même, les mesures de lutte contre le capricorne asiatique ont engendré des dépenses supplémentaires.

Toutefois, **compte tenu de la réalité des dépenses engagées en 2018, une baisse du budget de cette sous-action est envisageable entre 2019 et 2020.** Les AE passent de 12,2 millions d'euros en PLF 2019 à 10,8 millions d'euros en PLF 2020, tandis que les CP, établis à 12,1 millions d'euros en PLF 2019 passent à 10,7 millions d'euros en 2020.

2. Gestion des risques pour la santé des végétaux / Délégations et missions confiées aux organismes à vocation sanitaire

C'est à cette activité que bénéficie l'essentiel de la hausse des crédits dévolue à l'action 01 qui regroupe les crédits attribués aux directions régionales de l'alimentation, de l'agriculture et de la forêt (DRAAF) et aux directions de l'alimentation, de l'agriculture et de la forêt (DAAF) pour assurer le financement des missions qui sont déléguées ou confiées, conformément au code rural et de la pêche maritime (CRPM), aux fédérations régionales de défense contre les organismes nuisibles (FREDON) reconnues comme organismes à vocation sanitaire (OVS).

Elle finance la surveillance des organismes nuisibles réglementés ou émergents, l'appui aux services de l'État pour l'organisation de la lutte collective contre les organismes nuisibles de lutte obligatoire, les inspections nécessaires à la délivrance du passeport phytosanitaire européen (PPE), pour la mise sur le marché de l'UE et du certificat phytosanitaire, pour l'exportation vers les pays tiers, et pour s'assurer du respect des mesures de lutte obligatoire.

La dotation progresse de 6 millions d'euros, passant de 15 millions d'euros en AE et en CP à 21,5 millions d'euros en AE et 21,6 millions d'euros en CP. **Cette évolution se justifie par l'entrée en vigueur, au mois de décembre 2019, du nouveau règlement européen relatif à la santé des végétaux, impliquant une surveillance obligatoire d'environ 180 organismes de quarantaine.**⁽¹⁾

Cette surveillance devra être réalisée par les DRAAF ou leurs délégataires, les FREDON. Le nombre d'organismes nuisibles à surveiller sera ainsi multiplié par six. Si une mutualisation de la surveillance par la mise en place de protocoles de surveillance par filière est en partie possible, 10 000 contrôles supplémentaires seront néanmoins nécessaires pour se conformer aux obligations européennes. Cela se traduit par un besoin supplémentaire de 3,5 millions d'euros.

En outre, dans le cadre de ce nouveau règlement européen, l'obligation d'apposition du PPE sera étendue à l'ensemble des végétaux destinés à la plantation, à l'exception des semences (actuellement une cinquantaine d'espèces soumises), et à l'ensemble des semences listées dans les directives de commercialisation (28 espèces nouvellement soumises). Or les contrôles pour la délivrance du PPE sont réalisés, d'une part par les délégataires nationaux (Service officiel de contrôle et de certification, FranceAgriMer, Centre technique interprofessionnel des fruits et légumes) pour les espèces de semences et plants certifiés qui les concernent, d'autre part par les DRAAF et les délégataires régionaux (FREDON).

Concernant la délégation régionale, aujourd'hui, environ 2 000 producteurs et 3 500 revendeurs sont soumis à contrôle, mais le nombre d'opérateurs soumis aux obligations de délivrance du PPE devrait fortement augmenter. La DGAL estime que ce nombre pourrait être compris entre 3 000 et 5 000 producteurs, ainsi qu'entre 1 000 et 10 000 revendeurs. À effectif constant en DRAAF, environ 2 000 contrôles supplémentaires seront à déléguer aux FREDON, soit un budget supplémentaire de 1,5 million d'euros.

(1) Ce chiffrage ne prend pas en compte l'augmentation nécessaire des moyens humains, dans les services régionaux de l'alimentation (SRAL) et en administration centrale, ni les coûts en cas de gestion de foyer d'organismes de quarantaine éventuel.

Enfin, un contrôle supplémentaire sera requis dans les lieux de production de végétaux hôtes d'organismes de quarantaine. Pour la flavescence dorée, organisme de quarantaine de la vigne, l'impact de cette évolution en termes de coût de la délégation est établi à 500 000 euros. Concernant les autres délégations nationales, une estimation d'un surcoût de 400 000 euros a été, à ce stade, établie.

La présence de la bactérie *Xylella fastidiosa* et du capricorne asiatique a en outre nécessité des dépenses supplémentaires.

3. Contrôle des conditions de production des végétaux

Les services de l'État s'assurent du respect de la législation et de la réglementation relatives aux produits phytosanitaires, aux matières fertilisantes et supports de culture, ainsi qu'aux OGM, en conduisant des inspections et grâce à des plans de surveillance et de contrôle. Les analyses de recherche d'OGM dans les lots de semences importés des pays tiers contribuent aussi à cet objectif.

En outre, des inspections sont conduites chez les producteurs pour s'assurer du respect des règles sanitaires de production des végétaux décrites dans le cadre du « paquet hygiène ». **Les crédits de cette activité sont en baisse, passant de 1 million d'euros en AE et en CP en PLF 2019 à 0,7 million d'euros en AE et 0,6 million d'euros en CP en 2020.**

4. Promotion des modes de production respectueux de la santé et l'environnement

Cette sous-action vise à promouvoir les bonnes pratiques, respectueuses de la santé et de l'environnement, en complément du plan Ecophyto II+ qui dispose de financements propres. Sa dotation progresse significativement de 1 million d'euros entre 2019 et 2020, passant d'environ 2,2 millions d'euros à 3,2 millions d'euros.

Un plan « usages mineurs » est mis en œuvre dans l'objectif de maintenir et de renforcer un dispositif de protection durable des cultures, sûr et efficace, dans les filières de production agricole où il n'existe pas de solutions homologuées pour la protection contre les organismes nuisibles (« cultures orphelines »). D'autres actions sont aussi financées pour disposer d'un appui scientifique et méthodologique dans le cadre d'une gestion durable.

Le réseau de surveillance biologique du territoire (SBT), réseau d'observateurs et d'animateurs qui permet la diffusion de bulletins de santé du végétal (BSV), offre aux agriculteurs et aux conseillers une connaissance de la situation phytosanitaire du territoire en temps réel. Ils peuvent ainsi améliorer leurs méthodes de lutte contre les organismes nuisibles aux végétaux. Ces bulletins permettent aussi de s'assurer du caractère indemne ou faiblement contaminé du territoire vis-à-vis d'organismes qui sont réglementés ou émergents en France, dans l'Union européenne ou dans les pays tiers importateurs de nos produits végétaux.

Le réseau SBT sera mobilisé pour la surveillance des organismes de quarantaine (OQ) dans le cadre de la mise en œuvre des règlements relatifs à la santé des végétaux (2016/2031/UE) et aux contrôles officiels (2017/625/UE) applicables au 14 décembre 2019. L'entrée en vigueur du nouveau règlement santé des végétaux va renforcer la responsabilité des opérateurs professionnels et les exigences associées, sous le contrôle des autorités compétentes. L'année internationale de la santé des végétaux en 2020 sera l'occasion pour les services, au plan national comme local, de renforcer la sensibilisation des professionnels au cours des contrôles officiels, mais également des particuliers, à ces nouvelles obligations.

Cette surveillance viendra en complément des inspections officielles qui devront être réalisées par les SRAL et leurs délégataires.

C. UNE AUGMENTATION SENSIBLE DES CRÉDITS DÉDIÉS À L'ACTION 08 « QUALITÉ DE L'ALIMENTATION ET OFFRE ALIMENTAIRE »

Cette action vise à assurer l'accès de la population à une alimentation sûre, diversifiée, en quantité suffisante, de bonne qualité gustative et nutritionnelle, et produite dans des conditions durables.

Elle est mise en œuvre de façon opérationnelle par le programme national pour l'alimentation (PNA) qui repose sur quatre axes : la justice sociale, l'éducation à l'alimentation de la jeunesse, la lutte contre le gaspillage alimentaire et l'ancrage territorial. **Le PNA a été rénové en 2019 pour traduire les orientations de la feuille de route 2018-2022 de la politique de l'alimentation issue des États généraux de l'alimentation.** Il accompagne en particulier l'application de celles des dispositions de la loi dite Égalim¹ qui sont relatives à la restauration collective, à l'alimentation favorable à la santé et au renforcement des dynamiques locales au service d'une meilleure alimentation.

Le PNA fait également l'objet d'une déclinaison au niveau local par les DRAAF et les DAAF (outre-mer), à travers les projets alimentaires territoriaux (PAT), projets en concertation avec l'ensemble des parties prenantes (publiques, privées ou associatives).

Atteignant 4,2 millions d'euros en 2020 tant en AE qu'en CP, ces crédits connaissent une progression de 14,3 %.

¹ Loi n° 2018-938 du 30 octobre 2018 pour l'équilibre des relations commerciales dans le secteur agricole et alimentaire et une alimentation saine, durable et accessible à tous

III. UNE HAUSSE PLUS MODÉRÉE DES CRÉDITS DES ACTIONS 05 ET 06

Les crédits des actions 05 « Élimination des cadavres et des sous-produits animaux » et 06 « Mise en œuvre de la politique de sécurité et de qualité sanitaires de l'alimentation », progressant respectivement de 5,26 % et 2,58 %, tant en AE qu'en CP, augmentent moins que les crédits globaux du programme 206.

A. UNE HAUSSE DE 5,26 % DES CRÉDITS DE L'ÉQUARRISSAGE

La politique de sécurité sanitaire de l'alimentation prévoit l'interdiction de l'introduction de certains sous-produits animaux (cadavres d'animaux notamment) dans la chaîne alimentaire. Depuis la libéralisation du service public de l'équarrissage en 2009, les filières assurent la gestion et le financement de l'équarrissage, l'État restant, *via* l'action 05 « Élimination des cadavres et des sous-produits animaux » du programme 206, seul responsable et payeur du service public résiduel. Les crédits nécessaires passeraient de 3,8 à 4 millions d'euros, tant en AE qu'en CP, soit une hausse de 5,26 %.

Deux types d'intervention sont ainsi financés.

D'une part, un marché d'intérêt général, conclu entre FranceAgriMer et les équarrisseurs, a pour objet la collecte et l'élimination des cadavres d'animaux morts en dehors des exploitations agricoles en France métropolitaine. Le marché actuel est organisé en 98 lots répartis sur les départements de l'hexagone. Passé entre la fin de l'année 2013 et le début de l'année 2014, il est en place jusqu'en 2020 avec une durée initiale de deux ans et deux reconductions de deux ans. Ce découpage ne devrait pas évoluer dans le cadre des nouveaux marchés à passer au 1^{er} janvier 2020, étant donné que le marché d'intérêt général est techniquement lié à celui des filières représentées par leurs ATM (associations animaux trouvés morts « ATM »), lesquelles ont conservé la même répartition pour leurs marchés 2019-2021. Pour 2020, la prévision budgétaire est de 1,3 million d'euros au titre du marché d'intérêt général.

D'autre part, la collecte et l'élimination des cadavres d'animaux dans les départements d'outre-mer représentent un coût annuel moins prévisible. En 2020, il serait de 2,7 millions d'euros. Les DAAF procèdent sous forme d'arrêtés préfectoraux de réquisition. Au titre de ces réquisitions, figurent aussi les dépenses liées à l'échouage des baleines et à l'hélicoptère des animaux morts en transhumance.

La DGAL verse les crédits nécessaires sous forme d'une subvention pour charge de service public depuis 2016. Ces crédits font l'objet d'un suivi particulier par FranceAgriMer au titre des recettes fléchées. L'engagement de la dépense se fait par bon de commande.

B. UNE HAUSSE DE 2,58 % DES CRÉDITS DE L'ACTION 06 MISE EN ŒUVRE DE LA POLITIQUE DE SÉCURITÉ ET DE QUALITÉ SANITAIRES DE L'ALIMENTATION

L'action 06 bénéficie de 318,26 millions d'euros en 2020, contre 310,24 millions d'euros en 2019.

Les dépenses de titre 2 du programme 206, portées par l'action 06, progressent de 8 millions d'euros, passant de près de 309 millions d'euros à presque 317 millions d'euros, en AE et en CP. **Les effectifs des agents du programme 206 augmentent de 300 ETP pour faire face aux conséquences du Brexit.**

Hors titre 2, l'action finance à hauteur de 1,29 million d'euros l'action sanitaire et sociale des services de l'alimentation en direction départementale interministérielle (subventions de restauration collective et coût de la surveillance médicale des agents des services de l'alimentation, pour 794 000 euros en AE et en CP) et **des dépenses liées aux actions de sensibilisation en lien avec les politiques sanitaires conduites par la DGAL (500 000 euros en AE et en CP).** En 2020, **ces crédits financeront notamment les campagnes d'information et de sensibilisation, déjà engagée, qui accompagnent les mesures de lutte contre la bactérie phytopathogène *Xylella fastidiosa* et le plan « EcoAntibio ».** Le bien-être animal, objet d'un plan national et priorité de l'action gouvernementale, figure également parmi les thématiques de campagne envisagées.

IV. UNE LÉGÈRE BAISSÉ DES CRÉDITS DÉVOLUS AUX ACTIONS 04 ET 03

Les crédits des actions 04 *Actions transversales* et 03 *Prévention et gestion des risques sanitaires liés aux denrées alimentaires* connaissent une baisse minime.

A. UNE BAISSÉ TRÈS LIMITÉE DES CRÉDITS DES ACTIONS TRANSVERSALES

Les crédits de l'action 04 *Actions transversales* diminuent de 1 % en AE et de 1,93 % en CP, pour s'établir à environ 80,5 millions d'euros, tant en AE qu'en CP.

L'action porte notamment la subvention pour charge de service public versée à l'Agence nationale de sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail (ANSES), dont le montant programmé en AE et en CP passe de 68,6 millions d'euros à 64,5 millions d'euros (80,1 % des crédits de l'action), mais la baisse n'est qu'apparente au regard de la réalité des dotations versées – 63,6 millions d'euros en 2019.

Cette hausse réelle de 0,9 million d'euros s'explique notamment par la montée en puissance des projets de recherches, le dynamisme des mandats de référence confiés à l'Agence avec quatre nouveaux mandats « laboratoire de référence de l'Union européenne »⁽¹⁾ (LRUE) en 2018-2019, ainsi que la montée en charge du modèle économique pour les produits réglementés, découlant pour partie des conséquences anticipées du Brexit, le financement d'études de grande ampleur et les investissements matériels et immobiliers.

L'objectif n° 2 du programme 206 étant d'évaluer, prévenir et réduire les risques sanitaires à tous les stades de la production, l'activité de l'ANSES est l'objet d'un indicateur de suivi, décliné en deux sous-indicateurs : « taux de dossiers d'autorisation de mise sur le marché traités par l'ANSES dans les délais réglementaires » et « taux de saisines urgentes traitées dans les délais contractuels ».

D'une part, les dossiers traités sont sensiblement plus nombreux : le renouvellement des autorisations des substances actives au niveau européen entraîne le renouvellement de toutes les autorisations de mises sur le marché (AMM) des produits phytosanitaires contenant ces substances. Cependant, la cible initiale de 91 % pour 2019 est maintenue grâce aux actions de simplification et d'optimisation du processus d'autorisation qui ont fait suite au transfert du traitement de ces dossiers à l'ANSES en 2016 ; pour 2020, la cible est fixée à 93 %.

(1) « Pour chaque pathogène ou contaminant réglementé à surveiller, des laboratoires agréés pour la réalisation des analyses, ainsi qu'un laboratoire dit "de référence" sont désignés par les autorités sanitaires. Ce laboratoire de référence est le garant de la fiabilité des analyses effectuées par l'ensemble des laboratoires agréés » (ANSES, Plaque Mandats de référence).

D'autre part, le traitement des saisines urgentes dans les délais – parfois limités à une semaine – est une priorité de l'ANSES. La mise en œuvre d'une nouvelle procédure tenant compte des difficultés rencontrées afin d'améliorer la fluidité des échanges permet de maintenir les cibles de 95 % en 2019 et 2020.

L'ANSES représentant 30 % des dépenses hors titre 2 du programme 206, l'indicateur de suivi de son activité, créé à la suite d'une recommandation de la Cour des comptes, contribue grandement au **bon taux de couverture du budget du programme 206 par les objectifs et indicateurs de performance : 78 % en 2019**.

L'action finance plusieurs autres subventions, dont celle versée à FranceAgriMer : 224 000 euros, en AE et CP, qui correspondent au besoin de développement complémentaire du programme Expadon 2, dont l'objectif est de mettre à la disposition des entreprises françaises et de l'administration une plateforme globale dématérialisée permettant la gestion de l'ensemble des obligations sanitaires et phytosanitaires nécessaires à l'exportation des produits agricoles et agroalimentaires français.

Par ailleurs, **la dotation prévue pour les dépenses de fonctionnement du service d'inspection vétérinaire et phytosanitaire aux frontières (SIVEP) pour l'inspection et les contrôles physiques ou analytiques réalisés dans les postes frontaliers augmente significativement, passant de 1,3 million d'euros en PLF 2019 à 3,2 millions d'euros**. Le Brexit ne suppose pas que des ETPT, un abondement en crédits hors titre 2 est également nécessaire pour des dépenses techniques, que la DGAL évalue à 1,9 million d'euros, une montée en puissance sur plusieurs années étant possible.

En outre, 6,5 millions d'euros en AE et en CP de dépenses de fonctionnement couvrent, essentiellement, la refonte et la modernisation du système d'information de la DGAL (programme RESYTAL). Ce programme d'ampleur concerne l'ensemble des processus métiers de la DGAL et correspond à plus de 40 projets informatiques. Un volet de suivi des alertes et des foyers permettra de disposer de données exploitables au niveau local, régional ou national et d'outils documentaires harmonisés et d'outils d'analyse et de mobilisation des ressources (en personnel et équipement), notamment dans le cadre des dispositifs de plans d'urgence en santé animale et végétale.

B. UNE BAISSÉ MODÉRÉE DES CRÉDITS DE L'ACTION 03 PRÉVENTION ET GESTION DES RISQUES SANITAIRES LIÉS AUX DENRÉES ALIMENTAIRE

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. Ses crédits passent de 21,2 à 20,7 millions d'euros en AE, soit une baisse de 2,4 %, et de 21,2 à 20,9 millions d'euros en CP, soit une baisse de 1,4 %.

Les crédits dédiés aux dépenses de fonctionnement de l'inspection sanitaire dans les établissements du secteur alimentaire sont stables, à 6 millions d'euros en AE et en CP. Cependant, l'inspection vétérinaire permanente mobilise une part importante des moyens des services de contrôle sanitaire vétérinaires (35 % des effectifs relevant du programme 206).

Par ailleurs, les crédits dédiés à la lutte contre les zoonoses dans la chaîne alimentaire diminuent légèrement, passant de 8,1 millions d'euros en AE et en CP à 7,6 millions d'euros en AE et 7,9 millions d'euros en CP. Il s'agit à la fois de la participation financière accordée par l'État au programme de surveillance, dans les troupeaux de poules de reproduction et de poules pondeuses, des salmonelles (*Salmonella enteritidis* et *S. typhimurium*) et du dispositif d'indemnisation des éleveurs de troupeaux de volailles faisant l'objet d'un abattage sanitaire ou d'opérations de nettoyage et de désinfection à la suite de leur détection.

De même, les dépenses d'appui à la gestion des risques sanitaires liés aux aliments diminuent légèrement, passant de 3,4 à 2,9 millions d'euros, tant en CP qu'en AE.

À l'inverse, la dotation prévue pour les dépenses engendrées par la surveillance de la contamination des denrées et la gestion des alertes restent stables, à 2 millions d'euros en AE et en CP, et celle dédiée à la surveillance sanitaire des zones conchylicoles progresse, passant de 1,8 à 2,3 millions d'euros, en AE et en CP. Cette progression s'explique par le fait que cette sous-action nouvellement créée dans le cadre du PLF 2019 semble sous-dotée, en 2019, au regard de la consommation 2018.

V. LES POINTS D'ATTENTION DU RAPPORTEUR SPÉCIAL

Le rapporteur spécial a souhaité accorder une attention particulière à la question du bien-être animal, dont la prise en compte répond à une forte attente de la société et à la lutte contre *Xylella fastidiosa*, dont un nouveau foyer a été découvert au mois de septembre 2019.

A. LE BIEN-ÊTRE ANIMAL ET LA QUESTION DES ABATTOIRS

Le rapporteur spécial a souhaité examiner avec une attention particulière la question du bien-être animal telle qu'elle se pose dans le contexte des abattoirs.

1. La notion de bien-être animal

Comme le relève l'Agence nationale de sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail (ANSES), « *dans des contextes de relation aux animaux historiquement variés, la réflexion philosophique s'est principalement centrée sur l'objectif de limitation des souffrances* »⁽¹⁾. Aujourd'hui, l'Union européenne et les États membres doivent tenir « *pleinement compte des exigences du bien-être des animaux en tant qu'êtres sensibles* »⁽²⁾.

L'ANSES propose la définition suivante : « *Le bien-être d'un animal est l'état mental et physique positif lié à la satisfaction de ses besoins physiologiques et comportementaux, ainsi que de ses attentes. Cet état varie en fonction de la perception de la situation par l'animal.* »⁽³⁾ Cette perception renvoie au ressenti, à la sensibilité et à la conscience de l'animal, conscience que l'Institut national de la recherche agronomique (INRA) définit comme « *l'expérience subjective, ou phénoménale, que les animaux ont de leur environnement, de leur propre corps et/ou de leurs propres connaissances* »⁽⁴⁾.

2. Le cadre de l'abattoir

Comment assurer un véritable bien-être à l'animal dans un lieu destiné à sa mise à mort ? La notion de bien-être peut paraître inappropriée, mais sa considération justifie du moins une bientraitance. L'ANSES relève ainsi que « *les techniques d'étourdissement lors de l'abattage des animaux ont pour objectif de modifier leur niveau de conscience. Elles n'ont d'ailleurs pas pour objectif d'induire la mort de l'animal mais son inconscience, c'est-à-dire dans ce cas précis, son incapacité à ressentir de la douleur et des émotions négatives.* »⁽⁵⁾

(1) Avis de l'Agence nationale de sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail relatif au « Bien-être animal : contexte, définition et évaluation » du 6 février 2018, p. 6.

(2) Article 13 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne.

(3) ANSES, *op. cit.*, p. 16.

(4) <http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.2903/sp.efsa.2017.EN-1196/epdf>

(5) ANSES, *op. cit.*, p. 15.

Des normes françaises et européennes régissent les conditions d'abattage des animaux. L'article 3.1 du règlement (CE) n° 1099/2009 du Conseil du 24 septembre 2009 sur la protection des animaux au moment de leur mise à mort dispose ainsi : « *Toute douleur, détresse ou souffrance évitable est épargnée aux animaux lors de la mise à mort et des opérations annexes.* » Son article 17 crée un « *responsable de la protection animale en abattoir* ».

Le diagnostic semble malheureusement consensuel : les contrôles en abattoir sont insuffisants pour assurer la bienveillance des animaux.

3. Recommandations du rapporteur spécial

Un Comité national d'éthique des abattoirs a été mis en place à la suite des travaux de la commission d'enquête parlementaire sur les conditions d'abattage des animaux de boucherie dans les abattoirs français⁽¹⁾. Rattaché au Conseil national de l'alimentation et associant toutes les parties prenantes, il a formulé 53 recommandations, dont 12 recommandations-clés consensuelles, qui forment la matière de l'avis n° 82 du Conseil national de l'alimentation, adopté à l'unanimité le 7 février 2019. **Le rapporteur spécial approuve tout particulièrement la recommandation n° 4 du Comité national d'éthique des abattoirs : optimiser les contrôles des services vétérinaires de l'État pour assurer un contrôle permanent.** Le Comité national d'éthique des abattoirs écrit très justement :

« En se concentrant sur les aspects sanitaires et en considération des moyens affectés, les services vétérinaires peuvent être moins présents aux postes à risques au regard de la bienveillance animale que sont les postes d'étourdissement et de mise à mort et plus généralement en ante-mortem. Pour pallier cette difficulté, chaque service vétérinaire d'inspection en abattoir devrait conduire une réflexion pour optimiser les temps de présence des contrôleurs officiels sur ces différents postes et proposer, sous réserve de moyens, une évolution de ce temps de présence en ante mortem en pourcentage de temps de travail.

Plus généralement, le CNEAB recommande d'augmenter les effectifs de vétérinaires officiels et d'auxiliaires officiels. Les petits abattoirs sont particulièrement exposés au manque d'effectifs. À moyens constants de l'État, ces recrutements doivent être financés par la redevance sanitaire d'abattage. Ceci permettrait de renforcer la présence des contrôleurs vétérinaires en ante mortem. »

Le rapporteur spécial estime qu'un léger effort de recrutement serait de nature à améliorer grandement la situation. Les acteurs auditionnés semblent considérer que 50 à 100 ETP, affectés chacun à plusieurs abattoirs, permettraient de réels progrès.

(1) Cf. Rapport d'enquête de M. Jean-Yves Caullet sur les conditions d'abattage des animaux de boucherie dans les abattoirs français, enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 20 septembre 2016 sous le n° 4038.

Le rapporteur spécial rappelle également que l'article 71 de la loi pour l'équilibre des relations commerciales dans le secteur agricole et alimentaire et une alimentation saine, durable et accessible à tous prévoit, « à titre expérimental et sur la base du volontariat, pour une durée de deux ans, un dispositif de contrôle par vidéo des postes de saignée et de mise à mort, visant à évaluer l'efficacité des protocoles et l'application de la réglementation du bien-être animal » ? **Le rapporteur spécial déplore le manque de candidatures à cette expérimentation et invite les professionnels à se saisir de la question.** Il y va d'ailleurs de leur propre intérêt : la prise en compte du bien-être animal et la bienveillance animale sont des exigences chaque jour plus fortes des citoyens... et des consommateurs.

Le rapporteur spécial pense par ailleurs que des évolutions de nature à limiter les cas d'abattage sans étourdissement sont envisageables, dans le respect de la liberté de conscience de chacun. Il invite à la poursuite du dialogue.

B. XYLELLA FASTIDIOSA

Détectée pour la première sur le territoire français en 2015, *Xylella fastidiosa* est une bactérie phytopathogène polyphage qui fait l'objet d'une lutte obligatoire en vertu de la réglementation européenne et nationale.

1. Réglementation en vigueur

La bactérie *Xylella fastidiosa* est un organisme nuisible de quarantaine : son introduction et sa dissémination sont interdites sur le territoire européen. L'arrêté national du 23 décembre 2015 relatif aux mesures de lutte à mettre en œuvre contre *Xylella fastidiosa* renvoie aux dispositions de la décision d'exécution 2015/789/UE relative à des mesures visant à éviter l'introduction et la propagation dans l'Union de *Xylella fastidiosa* et prévoit que le préfet de région établisse les zones délimitées.

La stratégie de lutte contre *Xylella fastidiosa* repose sur une surveillance et une détection précoce de la présence de la bactérie dans l'ensemble du territoire, l'éradication de l'organisme nuisible par destruction des végétaux contaminés et suspects dans les zones infectées, la restriction de mouvement des végétaux sensibles provenant des zones délimitées. En Corse, le territoire étant largement touché, il s'agit plutôt de viser à l'enrayement, tandis que l'éradication est bien visée en Provence-Alpes-Côte d'Azur.

2. Présence et surveillance de la bactérie

Deux régions sont actuellement contaminées par la bactériose.

En Corse, toute l'île est infectée par la sous-espèce *multiplex*. En 2018, la surveillance du territoire a été renforcée au niveau des ports pour éviter la propagation de la maladie en dehors de l'île : 638 inspections ont été réalisées, soit 2 029 bateaux contrôlés à la sortie des ports. Par ailleurs, 1 119 inspections ont été conduites dans le reste du territoire.

En Provence-Alpes-Côte d'Azur, c'est majoritairement la sous-espèce *multiplex* qui est présente. La bactérie est essentiellement présente dans le milieu urbain de dix-huit communes des départements du Var et des Alpes-Maritimes. À ce jour, 28 espèces végétales, essentiellement horticoles, ont été trouvées contaminées. Dans les zones délimitées de PACA, 21 434 inspections et 3 684 prélèvements ont été mis en œuvre dans le cadre de la surveillance des zones tampons, ayant conduit à la détection de 84 plants contaminés.

La bactérie a été détectée pour la première fois en France sur deux oliviers d'ornement, le premier sur le territoire de la commune d'Antibes (foyer de la sous-espèce *multiplex*) et le second sur le territoire de la commune de Menton (foyer de la sous-espèce *pauca*). Les mesures prévues dans ces foyers (arrachage et limitation des mouvements de végétaux sensibles) ont été mises en œuvre.

La bactérie est également présente en Italie (sous-espèces *pauca* et *multiplex*), au Portugal (sous-espèce *multiplex*) et en Espagne (sous-espèces *fastidiosa*, *multiplex* et *pauca*). En Italie en particulier, la bactérie est reconnue comme l'agent responsable du complexe de dessèchement rapide de l'olivier de la région des Pouilles, qui décime des sujets multiséculaires depuis plusieurs années. Par ailleurs, 10 797 inspections ont été réalisées en 2018 sur l'ensemble du territoire indemne (hors zones délimitées).

Enfin, une plate-forme d'épidémiosurveillance en santé végétale a été mise en place. Le champ d'action de cette plate-forme couvre potentiellement tout danger sanitaire ou phénomène phytosanitaire ayant ou pouvant avoir un impact sur l'état sanitaire des végétaux, et les effets non intentionnels des pratiques agricoles sur l'environnement. Elle mobilise les acteurs de la surveillance en appui aux responsables de dispositifs de surveillance sur des sujets méthodologiques (structuration des plans de surveillance officielle à la suite du nouveau règlement européen sur la santé des végétaux), l'amélioration des bilans sanitaires annuels et des thématiques sanitaires d'intérêt prioritaire pour la surveillance, en particulier *Xylella fastidiosa*.

3. Moyens budgétaire

Au titre de la surveillance, la dépense nationale a été, en 2018, de 1,16 million d'euros, dont 0,41 million d'euros pour la Corse et 0,54 million d'euros pour la région PACA. En 2019, le montant s'élève à 0,74 million d'euros et concerne essentiellement la région PACA (données arrêtées au mois de septembre).

Au titre de la lutte contre *Xylella fastidiosa* (gestion des foyers détectés), la dépense a représenté, en 2018, 0,56 million d'euros en AE et en CP (0,38 million d'euros pour PACA et 0,18 million d'euros pour la Corse). Pour 2019, la situation fait apparaître une dépense de 0,71 million d'euros en AE et en CP (0,58 million d'euros pour la région PACA et 0,13 million d'euros pour la Corse, données arrêtées au mois de septembre 2019).

Les mêmes dépenses sont prévues pour 2020.

EXAMEN EN COMMISSION

Lors de sa première réunion du mardi 22 octobre 2019, la commission a examiné les crédits de la mission Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales.

Le compte rendu de cette réunion est disponible sur le site de l'Assemblée nationale ⁽¹⁾.

*Suivant l'avis du rapporteur spécial, la commission a adopté les crédits de la mission Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales après avoir **adopté trois amendements de crédits** visant :*

– pour l'amendement II-CF122 de la commission des affaires économiques, à attribuer un financement supplémentaire de 450 000 euros aux organisations de producteurs et à leurs associations ;

– pour l'amendement II-CF123 de la commission des affaires économiques, à attribuer un financement supplémentaire de 450 000 euros au réseau de fermes « démonstration, expérimentation et production de références sur les systèmes économes en phytosanitaires » ;

– pour l'amendement II-CF125 de la commission des affaires économiques, à attribuer un financement supplémentaire de 440 000 euros au médiateur des relations commerciales agricoles en vue du recrutement de deux équivalents temps plein travaillé.

(1) <http://www.assemblee-nationale.fr/15/pdf/cr-cfiab/19-20/c1920014.pdf>

LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES PAR LE RAPPORTEUR SPÉCIAL

Comité national d'éthique des abattoirs (CNEAb)

– M. Jean-Luc Angot, président

Comité d'orientation stratégique et de suivi (COS) du plan national de réduction des produits phytosanitaires

– M. Pierre-Étienne Bisch, préfet de région, conseiller d'État en service extraordinaire, coordinateur interministériel, et M. Didier Pinçonnet, membre de la mission de coordination

Ministère de l'agriculture, Direction générale de l'alimentation (DGAL)

– M. Bruno Ferreira, directeur général, M. Loïc Évain, directeur général adjoint, Mme Marie Luccioni, adjointe au sous-directeur du pilotage des ressources et des actions transversales, M. Benjamin Genton, sous-directeur du pilotage des ressources et des actions transversales

WELFARM, protection mondiale des animaux de ferme

– M. Ghislain Zuccolo, directeur général, et Mme Françoise Burgaud, responsable du pôle bien-être animal

Œuvre d'assistance aux bêtes d'abattoirs (OABA)

– Dr Jean-Pierre Kieffer, président, et M. Frédéric Freund, directeur

Institut national de l'origine et de la qualité (INAO)

– Mme Marie Guittard, directrice

Agence nationale de sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail (ANSES)

– M. Roger Genet, directeur général, M. Gilles Salvat, directeur général délégué du Pôle recherche et référence, Mme Agathe Denéchère, directrice générale adjointe, Mme Marthe-Louise Boye-Elexhauser, cheffe de cabinet