



N° 251

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUATORZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 10 octobre 2012.

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 2013** (n° 235),

PAR M. Christian ECKERT
Rapporteur général,
Député

ANNEXE N° 4

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

SÉCURITÉ ALIMENTAIRE

Rapporteur spécial : M. Éric ALAUZET,
Député

SOMMAIRE

Pages

INTRODUCTION	5
I.– UNE ADMINISTRATION AFFINÉE ET PERFORMANTE	7
A.– UNE ORGANISATION ADAPTÉE À LA GESTION DES RISQUES	7
B.– UNE GESTION BUDGÉTAIRE EXEMPLAIRE.....	8
1. –Des crédits en légère expansion.....	8
2.– Des effectifs dont la diminution atteint une limite.....	9
II.– DES MISSIONS SENSIBLES TOUJOURS EN ÉVOLUTION.....	12
A.– UN NOUVEAU CADRE D'ACTION	12
B.– LA PRÉVENTION ET LA GESTION DES RISQUES INHÉRENTS À LA PRODUCTION VÉGÉTALE	14
1.– Les axes d'action.....	14
2.– Les évolutions budgétaires	15
3.– La biovigilance.....	16
4.– Le plan Ecophyto	18
C.– LA GESTION DES RISQUES LIÉS AUX ANIMAUX ET AUX DENRÉES ALIMENTAIRES.....	18
1.– La lutte contre les maladies animales et la protection des animaux.....	18
2.– La prévention et la gestion des risques sanitaires liés aux denrées alimentaires	19
D.– LES AUTRES ACTIONS DU PROGRAMME	20
1.– Les crédits des moyens scientifiques et techniques	20
2.– Les actions 5 et 6	21
3.– La qualité de l'alimentation et de l'offre alimentaire	22
III.– LA RÉNOVATION DES INDICATEURS DE PERFORMANCE	23
A.– L'AMÉLIORATION DES INDICATEURS EXISTANTS	23
B.– L'INTRODUCTION D'INDICATEURS NOUVEAUX.....	24
IV.– L'AGENCE NATIONALE DE SÉCURITÉ SANITAIRE DE L'ALIMENTATION, DE L'ENVIRONNEMENT ET DU TRAVAIL (ANSÈS).....	25
A.– DES MOYENS COMPTÉS.....	26
1.– Des crédits en diminution.....	26
<i>a) Une structure de recettes dépendante des subventions de l'État</i>	<i>26</i>
<i>b) Une dotation pour 2013 en diminution de 3 %.....</i>	<i>26</i>

2.– La poursuite des efforts dans le domaine des ressources humaines et du fonctionnement courant.....	27
3.– La réduction des dépenses d'investissement	28
B.– UN RÔLE SCIENTIFIQUE AFFIRMÉ QUI N'OUBLIE PAS LA NÉCESSAIRE COORDINATION INTEREUROPÉENNE	29
1.– 2013 : un solide programme de travail.....	29
2.– Une liaison permanente avec l'Europe	30
EXAMEN EN COMMISSION.....	31
ANNEXE : LISTE DES AUDITIONS RÉALISÉES PAR LE RAPPORTEUR SPÉCIAL	33

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.

Au 10 octobre 2012, 100 % des réponses étaient parvenues au Rapporteur spécial.

INTRODUCTION

La sécurité alimentaire, objet du programme 206, est un élément essentiel de notre santé publique.

Cette mission cruciale est remplie dans des conditions budgétaires quasiment exemplaires. Pour 0,13 % des crédits de l'Etat, la Direction générale de l'alimentation assure la transcription et la mise en œuvre de la réglementation européenne, la traçabilité de l'ensemble de la chaîne alimentaire, animaux et végétaux, le respect sur le terrain de la réglementation sur les OGM, les contrôles sanitaires dans les exploitations animales – vaccinations, contrôle et décisions sur les animaux malades – ainsi que dans les abattoirs, et enfin les contrôles à l'importation.

C'est une organisation au plus près du terrain, au contact avec les professionnels de l'agriculture et de l'élevage, avec les chercheurs, qui permet une telle performance.

Cela dit, eu égard à la rigueur avec laquelle est conduite la gestion du programme 206, il a bien fallu admettre que cette année, malgré le caractère contraint du budget de l'Etat, ses crédits ne pourraient être qu'en expansion. Avec 511,44 millions d'euros, ils progressent de 3,97 %.

Cette progression n'est pas cependant sans mouvements de crédits préoccupants. Pour n'augmenter que de 4 % les crédits du programme 206, il a fallu diminuer de 3 millions d'euros, soit de 5,4 %, la contribution dudit programme au budget de l'Ansès, l'Agence nationale de sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail ; cette contribution passe donc de 66,4 à 63,4 millions d'euros.

Pour faire face à cette diminution, l'Ansès va devoir renoncer à une partie de ses projets d'études, alors que, dans le même mouvement, on découvre que les agences de l'Etat ne disposent pas des ressources suffisantes pour mener des études de référence sur des périodes longues, et qu'on leur réclame de manière de plus en plus pressante des avis informés sur des controverses telles que celles visant l'étude sur les OGM du professeur Séralini ou le bisphénol A. A l'époque où il nous va falloir amorcer, face aux nouveaux risques sanitaires environnementaux, une logique préventive plutôt qu'une logique curative, on voit bien à quel point le programme 206 prend sa part de la maîtrise des comptes de l'Etat.

CHIFFRES-CLÉS

PROGRAMME 206 : « SÉCURITÉ ALIMENTAIRE »

Crédits de paiement pour 2013 :

Montant :	511,44 millions d'euros
Évolution :	+ 19,53 millions d'euros
Évolution en % :	+ 3,97 %

Plafond d'emplois :	4 579 ETPT
Évolution :	- 97

AGENCE NATIONALE DE SÉCURITÉ SANITAIRE DE L'ALIMENTATION, DE L'ENVIRONNEMENT ET DU TRAVAIL (Anses)

Subvention du programme 206 :	63,4 millions d'euros
Évolution :	- 3 millions d'euros
Évolution en pourcentage :	- 5,4 %

Plafond d'emplois (en ETPT) :	1 262
Évolution :	- 18

I.- UNE ADMINISTRATION AFFINÉE ET PERFORMANTE

A.- UNE ORGANISATION ADAPTÉE À LA GESTION DES RISQUES

Avant d'évoquer le détail des crédits du programme « Sécurité alimentaire », il paraît utile d'évoquer brièvement son organisation.

La structure française de la sécurité sanitaire n'est ni intégrée ni fermée sur elle-même. Même si l'organisation centrale est très forte, elle s'appuie sur une agence de recherches et d'évaluation, l'Anses, le réseau des professionnels et un réseau européen.

Être reliée à un dispositif de réflexion et d'action européen est pour elle indispensable. Le poids de la réglementation européenne dans ce domaine est considérable et vaut pour l'ensemble des États membres de l'Union. Le système de contrôle à l'importation est lui aussi intégré : un produit agroalimentaire dédouané à Roissy pourra ensuite circuler partout en Europe.

Des réflexions communes sont régulièrement élaborées sur les meilleures méthodes à appliquer. Ainsi, en 2010, des travaux sur la gouvernance ont été menés dans le cadre des états généraux du sanitaire. En matière de risques, quarante actions ont été identifiées, aussi bien pour les végétaux que les animaux. Aujourd'hui s'organise leur mise en œuvre ; les plans d'urgence notamment sont en cours de refonte.

L'organisation française de sécurité alimentaire s'appuie aussi sur les professionnels de l'agriculture ; le réseau d'alerte et de réaction, en cas de crise, n'est pas composé seulement des services de la Direction générale de l'alimentation. Pour la prévention et la lutte contre les épizooties, la DGAL a aussi recours aux vétérinaires libéraux, et, bien sûr aux agriculteurs eux-mêmes.

Le dispositif de l'État est donc d'abord un outil de fixation de normes, d'information sur les règles et, en cas de crise, d'alerte et de coordination des acteurs. Il s'appuie aussi sur un organisme de recherche scientifique, l'Anses, l'Agence nationale de sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail, agence qui a regroupé l'ensemble des agences spécialisées dans ce domaine (sur la santé des végétaux et le médicament vétérinaire notamment).

Plus précisément, la démarche est celle d'une organisation adaptée et d'une affectation de moyens suffisants en fonction d'une analyse de risques. L'État est positionné comme arbitre ; le dispositif de sécurité fait participer les professionnels, au titre d'acteurs compétents. On pourrait presque dire qu'il s'agit d'un système de délégation aux professionnels, l'État conservant la maîtrise de l'encadrement de l'action. L'État doit alors se concentrer sur le contrôle et se donner les moyens de la gestion des non conformités.

Cette organisation n'est du reste pas spécifique. Qu'on pense par exemple au contrôle technique des automobiles, où l'État fixe les règles et où les professionnels mettent celles-ci en œuvre.

Ce mode d'organisation a révélé ses mérites. La DGAL dispose d'une véritable culture de la gestion de crise. Elle gère entre 1 200 et 1 500 alertes, de gravité diverse, par un démontrant ainsi sa capacité d'action en cas de situation de crise.

Elle fait aussi l'objet d'une accréditation au titre de la sécurité. De façon à prévenir toute faiblesse ou dérive, elle a demandé à être prochainement évaluée par l'OIE, l'Organisation mondiale de la santé animale, équivalent pour le règne animal de l'OMS.

Par ailleurs, en cas de crise majeure, le recours aux plans ORSEC, au sein desquels s'intègrent les plans d'urgence, est toujours possible.

Au niveau mondial, la France est considérée aujourd'hui comme l'un des trois pays de tête en matière de sécurité alimentaire.

Pour autant, la sécurité alimentaire en France est divisée entre deux structures. Dans le domaine de la sécurité des consommateurs, il y a entre la Direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes et la DGAL des compétences spécifiques – à chacune d'elles – et des compétences partagées, notamment en matière de contrôle des végétaux. Eu égard à l'expertise de la DGAL dans le domaine de la sécurité sanitaire, on peut se demander si attribuer ces compétences partagées au ministère de l'agriculture dans le cadre d'une Direction unique ne serait pas une solution fonctionnelle.

B.- UNE GESTION BUDGÉTAIRE EXEMPLAIRE

1. –Des crédits en légère expansion

Du point de vue budgétaire, le programme 206 *Sécurité et qualité sanitaire de l'alimentation* est quasiment exemplaire. À vrai dire, comme l'a exposé le Rapporteur général dans son rapport sur la loi de règlement pour 2011, la gestion budgétaire 2011 a été extrêmement serrée. Il a bien fallu admettre que cette année, les crédits ne pourraient être qu'en expansion. Avec 511,44 millions d'euros, ils progressent de 3,97 %.

PROGRAMME 206
CRÉDITS DE PAIEMENT DEMANDÉS POUR 2013 PAR TITRE ET PAR ACTION

(en euros)

Numéro et intitulé de l'action		Titre 2 Dépenses de personnel	Titre 3 Dépenses de fonction- nement	Titre 6 Dépenses d'intervention	Total pour 2013	FDC et ADP attendus en 2013
1	Prévention et gestion des risques inhérents à la production végétale		6 083 154	14 594 755	20 677 909	100 000
2	Lutte contre les maladies animales et protection des animaux		63 664 125	45 984 557	109 648 682	13 120 000
3	Prévention et gestion des risques sanitaires liés aux denrées alimentaires		9 107 803	5 830 162	14 937 965	894 923
4	Acquisition et mobilisation des moyens scientifiques et techniques pour maîtriser les risques sanitaires		72 586 691	1 650 148	74 236 839	
5	Élimination des farines et des coproduits animaux			4 000 000	4 000 000	
6	Mise en œuvre de la politique de sécurité et de qualité sanitaires de l'alimentation	283 118 878	664 723		283 783 601	
8	Qualité de l'alimentation et offre alimentaire		4 151 000		4 151 000	
	Total	283 118 878	156 257 496	72 059 622	511 435 996	14 114 923

Source : *Projet annuel de performances*

La sécurité sanitaire est un enjeu très fort. Il est donc toujours possible de considérer que les moyens alloués ne sont pas suffisants.

L'organisation de la DGAL, mais aussi son approche, celle de l'allocation des moyens au plus près des besoins, lui permettent de se satisfaire d'un budget relativement modeste. Pour 2013, des arbitrages ont bel et bien été effectués.

Il reste que, notamment en matière de personnel, il existe un seuil à ne pas franchir. Pour la DGAL, ce seuil est celui qui permet le maintien des qualifications professionnelles des agents. Sous cet angle, on peut aujourd'hui considérer qu'elle est sans doute arrivée à la limite inférieure des moyens nécessaires.

2.– Des effectifs dont la diminution atteint une limite

Les dépenses de personnel de la mission sont regroupées au sein de l'action 6 « *Mise en œuvre de la politique de sécurité et de qualité sanitaires de l'alimentation* ».

Plus exactement, sont logées dans cette action les dépenses de personnel des directions départementales en charge de la protection des populations, des services régionaux de l'alimentation (SRA) en métropole, et des directions de l'alimentation, de l'agriculture et de la forêt (DAAF) en outre-mer.

À ces dépenses s'ajoutent les dépenses de restauration de ces personnels.

En revanche, les crédits de personnels de l'administration centrale de la Direction générale de l'agriculture sont rattachés au programme 215 de la mission.

Une lecture superficielle de la répartition des crédits par titre pourrait laisser penser à un relâchement de l'effort de productivité en matière de personnel, qui serait compensé par des coupes en matière de dépenses de fonctionnement et de prestations sociales ; une étude plus détaillée montre qu'il n'en est rien.

Conformément à la programmation triennale, en 2013 le programme connaît une nouvelle baisse de son plafond d'emplois, de 97 ETPT. Celui-ci passe en effet de 4 676 ETPT en 2012 à 4 579 ETPT.

Cette évolution est la conséquence, pour 60 ETPT, de l'extension en année pleine des suppressions d'emplois opérées en 2012, ainsi que, en 2013, de 32 suppressions d'emplois et de 5 transferts vers le programme 215 (directeurs et adjoints en outre-mer).

Ce plafond d'emploi se répartit entre 4 % en catégorie A administratifs, 18 % en catégorie A techniques, 10 % en catégorie B et C administratifs et 68 % en catégorie B et C techniques.

La répartition prévisionnelle de ces emplois est la suivante :

– 383 ETPT concourent à la réalisation de l'action 1 du programme dédiée à la « *prévention et gestion des risques inhérents à la production végétale* » ;

– 1 002 ETPT concourent à la réalisation de l'action 2 du programme, consacrée à la « *lutte contre les maladies animales et protection des animaux* » ;

– 2 436 ETPT sont affectés à la réalisation de l'action 3 du programme, qui porte sur la « *prévention et gestion des risques sanitaires liés aux denrées alimentaires* » ; ce chiffre retrace au passage la place occupée par les abattoirs dans le dispositif de contrôle des denrées alimentaires ;

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

– 33 ETPT sont affectés à l'action 8 du programme, intitulée : « *qualité de l'alimentation et offre alimentaire* » ;

– enfin, 233 ETPT participent à la mise en œuvre de politiques pour le compte du ministère chargé de l’environnement, 41 ETPT d’entre eux étant directement rémunérés par ce ministère.

Sur ces 4 579 ETPT, 460 sont affectés aux services régionaux et 4 119 aux services départementaux.

Malgré la diminution de l’effectif, les crédits de l’action 6 sont néanmoins en progression de plus de 12 millions d’euros. Ils passent en effet de 271,45 millions d’euros en 2012 à 283,78 millions d’euros en 2013.

La raison en est double. Du fait du glissement vieillesse-technicité, la masse salariale hors CAS *Pensions* passe de 202,8 millions d’euros à 204,9 millions d’euros. De plus, la contribution d’équilibre au CAS *Pensions* passe de 70,67 à 78,25 millions d’euros.

Autrement dit, on peut noter un « effet de ciseaux » entre l’évolution des effectifs (à la baisse) et celle des coûts en personnel (à la hausse).

Ce phénomène devait être signalé : une gestion des effectifs basée exclusivement sur les coûts de personnel pourrait finir par obérer l’efficacité même des services extérieurs de la DGAL. À propos des crédits de personnel, la Cour des comptes avait déjà noté, dans sa note sur l’exécution budgétaire pour l’année 2011, que : « *la programmation 2011 (de la mission) et celle de 2012 posent de vrais problèmes de soutenabilité en titre 2, confirmés par les exécutions de plus en plus tendues de ces dernières années.* »

Avec 649 349 euros, les coûts de fonctionnement liés au personnel diminuent en fonction du nombre d’ETPT. Il s’agit en fait de coûts restauration collective, calculés sur la base d’un forfait par agent. La diminution des crédits s’explique par l’ajustement automatique de la dotation à l’évolution des effectifs.

Par cohérence, il faut aussi évoquer les crédits de personnels de l’administration centrale de la Direction générale de l’agriculture, rattachés au programme « Conduite et pilotage des politiques de l’agriculture » (programme 215).

Le plafond d’emplois, qui ne s’élève plus qu’à 217,5 ETP en 2012, devrait encore diminuer au titre de l’année 2013.

La dotation de fonctionnement de la DGAL, qui, avec 376 126 euros en 2012, était déjà en diminution de plus de 30 % par rapport à l’année précédente, devrait continuer à diminuer. Pour autant, elle est désormais composée, pour plus de 70 %, de postes difficilement compressibles (frais de déplacements, frais de téléphonie, affranchissement, papier, copieurs...).

Enfin, les dépenses de communication de la DGAL, portées, elles, par le programme 206, financent l’organisation de séminaires de travail, des actions de

communication – notamment au salon international de l’agriculture – l’impression de plaquettes d’information intéressant la sécurité de l’alimentation et la diffusion de supports d’information à l’attention des services déconcentrés. Elles devraient continuer à faire l’objet de diminutions.

En conclusion de ce point le Rapporteur spécial, qui salue la gestion efficace de la Direction générale de l’Alimentation, tient à rappeler, comme son prédécesseur, que celle-ci a sans doute atteint, sur presque tous les postes de dépenses, le niveau en deçà duquel le fonctionnement régulier des services ne pourrait plus être assuré de manière satisfaisante.

II.– DES MISSIONS SENSIBLES TOUJOURS EN ÉVOLUTION

A.– UN NOUVEAU CADRE D’ACTION

À la suite des décisions prises dans le cadre de la révision générale des politiques publiques (RGPP), la Direction générale de l’alimentation a vu le périmètre de ses interventions s’élargir depuis juin 2008 de quelques nouvelles attributions transférées. Outre ses missions traditionnelles, elle pilote désormais la surveillance et la gestion des zones de récolte de coquillages, des maladies contagieuses des coquillages, le suivi du Comité du *codex alimentarius* sur les poissons et produits de la pêche, la génétique des carnivores, la santé des forêts, la politique de sélection végétale et enfin la politique de qualité nutritionnelle de l’alimentation.

Par ailleurs, les états généraux du sanitaire (EGS), qui se sont déroulés au cours du premier semestre 2010, ont très largement structuré l’activité de la DGAL autour de la mise en œuvre du plan d’action qui en est issu. Cette feuille de route a comme objectif d’optimiser le dispositif de gestion des risques sanitaires.

Les modifications législatives et réglementaires du code rural et de la pêche maritime nécessaires ont été adoptées entre juillet 2011 et juin 2012. Ces dispositions seront déclinées au plan opérationnel durant la fin de l’année 2012 et le courant de l’année 2013.

Les dispositifs de gouvernance ont été révisés pour inclure davantage les professionnels dans l’orientation des politiques sanitaires au plan national et régional.

Une catégorisation des dangers sanitaires, qui doit reposer sur des évaluations scientifiques et socio-économiques, est prévue afin de clairement centrer l’action de l’État sur des dangers de catégorie 1 ayant des enjeux d’intérêt général en termes de santé publique, d’économie ou d’environnement. Une liste de dangers de catégorie 2 est également prévue afin de permettre la reconnaissance d’actions sanitaires menées par les professionnels sur des dangers d’intérêt collectif pour les filières.

L’implication et la responsabilisation des professionnels sont également renforcées via la mise en place de schémas de délégations et de couvertures de

risques sanitaires, au plan régional, à des organismes à vocation sanitaire, des organismes vétérinaires à vocation technique et des associations sanitaires régionales, suivant des cahiers des charges stricts.

Le renforcement du niveau régional répond à une volonté d'augmenter l'harmonisation des actions tout en préservant une adaptation possible aux spécificités locales. Il a également été mis en place, en novembre 2011, une plateforme nationale d'épidémiologie-surveillance en santé animale qui est une structure collaborative entre la Direction générale de l'alimentation, l'Anses et des institutions agissant dans le domaine sanitaire et représentant les éleveurs (GDS France et Coop de France), les vétérinaires (SNGTV) et les laboratoires (ADILVA). Cette structure a vocation à améliorer les dispositifs de surveillance des maladies prioritaires.

En matière de contrôles des importations, depuis le 1^{er} janvier 2010, les 77 postes frontaliers sont regroupés au sein d'un service à compétence nationale, dénommé Service d'inspection vétérinaire et phytosanitaire aux frontières (SIVEP) et rattaché à la Direction générale de l'alimentation. Ce nouveau dispositif permet de rapprocher les compétences des différents postes, lorsque le regroupement géographique est possible, et d'améliorer le service public offert aux importateurs.

On trouvera ci-dessous la traduction budgétaire de l'inscription des actions de la DGAL dans ce nouveau contexte.

PROGRAMME 206
ÉVOLUTION DES CRÉDITS DE PAIEMENT PAR TITRES

(en euros)

Titre et catégorie	Ouverts en LFI pour 2012	Demandées pour 2013	Évolution en euros	Évolution en %
Titre 2. Dépenses de personnel	270 723 483	283 118 878	+ 12 395 395	+ 4,58
Rémunérations d'activité	171 849 982	177 554 083	+ 5 704 101	+ 3,32
Cotisations et contributions sociales	96 926 273	104 175 143	+ 7 248 870	+ 7,48
Prestations sociales et allocations diverses	1 947 228	1 389 652	- 557 576	- 28,63
Titre 3. Dépenses de fonctionnement	169 976 983	156 435 496	- 13 119 487	- 7,75
Dépenses de fonctionnement autres que celles de personnel	103 962 200	93 040 966	- 10 132 434	- 9,84
Subventions pour charges de service public	66 014 783	63 394 530	- 2 987 053	- 4,50
Titre 6. Dépenses d'intervention	51 024 365	71 881 622	+ 20 257 257	+ 39,10
Transferts aux entreprises	22 719 498	53 482 370	30 663 472	+ 134,97
Transferts aux autres collectivités	28 304 867	18 399 252	- 10 505 615	- 36,12
Total hors FDC et ADP prévus	491 724 831	511 435 996	+ 19 533 165	+ 3,97
FDC et ADP prévus	40 454 970	14 114 923	- 26 340 947	- 65,11
Total y compris FDC et ADP prévus	532 179 801	525 550 919	- 6 806 882	- 1,28

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

PROGRAMME 206
ÉVOLUTION DES CRÉDITS DE PAIEMENT PAR ACTION

	Numéro et intitulé de l'action	Total pour 2012	Total pour 2013	Évolution en euros	Évolution en %
1	Prévention et gestion des risques inhérents à la production végétale	20 168 352	20 677 909	+ 509 557	+ 2,53
2	Lutte contre les maladies animales et protection des animaux	104 178 694	109 648 682	+ 5 469 988	+ 5,25
3	Prévention et gestion des risques sanitaires liés aux denrées alimentaires	16 016 137	14 937 965	- 1 078 172	- 6,73
4	Acquisition et mobilisation des moyens scientifiques et techniques pour maîtriser les risques sanitaires	71 790 436	74 236 839	- 2 446 403	- 3,41
5	Élimination des farines et des coproduits animaux	4 000 000	4 000 000		
6	Mise en oeuvre de la politique de sécurité et de qualité sanitaires de l'alimentation	271 451 140	283 783 601	+ 12 332 461	+ 4,54
8	Qualité de l'alimentation et offre alimentaire	4 298 072	4 151 000	- 147 072	- 3,42
	Total	491 902 831	511 435 996	+ 19 533 165	+ 3,97

Source : Projet annuel de performances et Commission des finances

Il est à noter que, dans la mesure où les ETPT sont ventilés entre les actions 1 à 5 et 8, pour la réalisation de chacune d'elles, mais qu'ils sont regroupés sur une seule action, l'action 6, la pondération des crédits affectés aux différentes missions ne permet pas d'en hiérarchiser le poids réel : l'action 3, qui ne représente ainsi que 2,9 % des crédits du programme, mobilise plus de la moitié des effectifs.

B.- LA PRÉVENTION ET LA GESTION DES RISQUES INHÉRENTS À LA PRODUCTION VÉGÉTALE

1.- Les axes d'action

Dans le domaine phytosanitaire, la feuille de route des états généraux du sanitaire établit d'abord des priorités entre les dangers. Il s'agit de catégoriser ceux-ci en fonction de leur impact sur les productions et sur l'environnement et d'adapter la mobilisation des ressources en conséquence. Pour les organismes nuisibles les plus immédiatement dangereux, des plans d'urgence sont en cours d'élaboration afin de préparer l'ensemble des acteurs aux risques potentiels.

Les conclusions des EGS reprennent par ailleurs certaines actions prévues dans le cadre d'Écophyto 2018 pour améliorer la surveillance biologique du territoire. Il est en effet nécessaire de développer des outils permettant de déceler les effets des pratiques agricoles sur le milieu et la biodiversité en partenariat avec

les acteurs de terrain. Le suivi des résistances aux produits phytosanitaires constitue un corollaire important de cette action.

En matière de prévention des risques, des guides de bonnes pratiques permettront de diffuser des informations sur l'hygiène. D'autres guides doivent aussi permettre d'encourager et de responsabiliser les professionnels dans des démarches de prévention des risques vis-à-vis des organismes nuisibles. Le développement des méthodes de lutte biologique n'est pas oublié : il faut s'assurer de l'existence de moyens d'évaluation fiables en matière d'introduction sans risque d'insectes ou d'organismes exotiques.

En matière d'expertise scientifique, des efforts sont menés pour développer, au-delà de l'évaluation des risques, l'analyse socio-économique de l'impact des mesures sanitaires retenues dans les stratégies de lutte. Le principe de la séparation entre évaluation et gestion des risques est désormais appliqué aux végétaux.

La sécurisation juridique nécessaire des délégations actuellement passées entre les services de l'État et des organismes tiers, en particulier les organisations à vocation sanitaire, a aussi permis de consolider l'organisation du dispositif de contrôle en santé des végétaux. L'accent est mis sur la rénovation du dispositif de concertation avec les acteurs de la société civile. En particulier, les missions nationales de l'ancien Comité consultatif de la protection des végétaux ont été reprises et complétées dans le cadre de la création du Conseil national d'orientation de la politique sanitaire animale et végétale. Cette refonte permet de disposer d'une véritable instance de concertation pouvant être consultée sur tout sujet stratégique relevant du domaine phytosanitaire. L'objectif final est la mise en place de stratégies de surveillance et de lutte dans lesquelles les responsabilités et les actions des uns et des autres seront clairement définies.

Enfin, en matière de contrôle, est mis en œuvre un plan de contrôle du respect par les établissements de production primaire des denrées végétales des bonnes pratiques d'hygiène, conformément à la réglementation européenne du Paquet hygiène. Ces contrôles sont orientés sur les productions les plus à risques, notamment les fruits et légumes frais consommés crus. Les établissements en agriculture biologique sont inclus dans l'échantillon mis en contrôle. Près de 400 établissements ont été contrôlés en 2011.

Par ailleurs, plusieurs guides de bonnes pratiques d'hygiène pour les différentes filières végétales sont en cours de rédaction (grandes cultures, alimentation animale végétale, cresson...).

2.– Les évolutions budgétaires

Le Rapporteur spécial retracera ici les évolutions les plus notables des crédits consacrés à la protection des végétaux.

Les directions régionales de l'alimentation, de l'agriculture et de la forêt (DRAAF) délèguent aux fédérations régionales de lutte contre les organismes nuisibles (FREDON) un certain nombre d'activités telles que la surveillance du territoire afin de détecter et d'éviter la propagation d'organismes nuisibles réglementés, chez les producteurs, les revendeurs et dans l'environnement, ou encore la réalisation d'inspections en filières ornementale (pépinières), horticole et maraîchère, afin de s'assurer que les établissements producteurs et revendeurs ainsi que les végétaux produits respectent les exigences du *passaport phytosanitaire européen* (PPE). Les transferts au profit des FREDON, de 9,46 millions d'euros, augmentent de 1,5 million d'euros.

Imputables sur la ligne « Détection et surveillance des risques phytosanitaires », les dépenses relatives à la gestion de foyers concernent, à titre principal, la chrysome du maïs et la sharka. Sur le fondement de l'article L. 251-9 du code rural et de la pêche maritime, un dispositif de financement État/professionnels constitue le support du versement d'indemnités aux exploitants agricoles via leurs organismes professionnels.

Toujours au titre de l'action 1, 3,24 millions d'euros seront consacrés au contrôle de la production des végétaux en 2013, dont 1,35 million d'euros pour les homologations et la mise sur le marché des intrants ; 830 000 euros sont dédiés à la vérification du respect des décisions d'autorisations de mise sur le marché et des conditions de commercialisation et enfin 1,07 million d'euros est consacré aux effets non intentionnels des pratiques agricoles, ce qui inclut notamment la protection des cultures classiques contre les OGM.

La dotation programmée servira également à mener à bien les plans de contrôle destinés à vérifier la conformité des denrées végétales à la réglementation en vigueur en matière de résidus de pesticides et, en matière de contrôle et d'inspection à l'exportation, à limiter l'introduction sur le territoire de nouveaux parasites et la dispersion de ceux déjà présents.

Enfin, la prévention des risques pour les végétaux concerne également les forêts. Près de 600 000 euros sont affectés au département de la santé des forêts.

3.– La biovigilance

Cette action relève également du champ d'action de la DGAL. Les crédits nécessaires à la biovigilance sont inclus au sein des 1,07 million d'euros de crédits alloués à la prévention des effets non intentionnels des pratiques agricoles. Il faut noter que cette dotation est inférieure de 100 000 euros à celle de 2012.

Deux instances ont été créées. Le Haut Conseil des biotechnologies a notamment pour tâche l'évaluation des risques liés à l'utilisation confinée, à la dissémination volontaire ou à la mise sur le marché des OGM. En outre, il peut procéder ou faire procéder à toutes expertises, analyses ou études qu'il juge

nécessaires. Il peut également conduire des actions d'information se rapportant à ces missions. Il dispose pour son financement de 1 million d'euros par an.

A aussi été institué le comité de surveillance biologique du territoire : son secrétariat est assuré par le ministère chargé de l'agriculture.

La DGAL est chargée du contrôle du respect des conditions techniques de mise en culture des OGM. Pour mémoire, en 2007, 22 000 hectares d'OGM ont été cultivés. Depuis 2008, aucune culture commerciale d'OGM n'a été mise en place. Si, en 2012, en l'absence de cultures génétiquement modifiées sur le territoire national, aucune mesure de biovigilance spécifique aux OGM n'a été engagée, selon la DGAL la surveillance des effets non intentionnels liés à la culture des OGM pourrait être réactivée en cas de nouvelles autorisations de mise en culture d'OGM sur le territoire national en 2013 : la tenue d'un registre spécifique devrait être assurée et les moyens humains nécessaires aux contrôles du respect des mesures de coexistence des cultures mis en œuvre, en fonction des surfaces cultivées en OGM. En effet, dans le cas d'une nouvelle autorisation de mise en culture d'OGM, il sera essentiel de s'assurer préalablement de la possibilité de respecter le droit de chaque agriculteur à produire sans OGM.

Les crédits alloués pour le suivi des effets non intentionnels des pratiques agricoles doivent permettre une surveillance renforcée des végétaux composés en tout ou partie d'OGM disséminés dans l'environnement ou mis sur le marché, et en particulier des semences à l'importation. Il s'agit d'assurer la traçabilité des semences de plantes OGM, la collecte des informations sur le comportement des variétés OGM et sur d'éventuels effets non intentionnels, et enfin la prévention de l'apparition d'événements défavorables sur l'environnement lors de l'utilisation à grande échelle des variétés OGM.

Des plans de contrôle, avec vérification sur place, sont mis en œuvre pour le contrôle des semences à l'import et le respect de l'interdiction de la culture des semences OGM non autorisées.

Les crédits prévus ont également pour objectif de financer un contrôle de la mise en œuvre des mesures de coexistence des différents modes d'agriculture, du respect des distances d'isolement des cultures et de l'efficacité de ces mesures sur le taux de présence fortuite d'OGM dans les récoltes non génétiquement modifiées.

Il faut rappeler que, si les OGM autorisés à la culture commerciale en France sont le maïs T25 et la pomme de terre Amflora, destinée à la production d'amidon pour des usages industriels (et non autorisée pour l'alimentation humaine), aucune culture de ces produits n'a été implantée en France. La culture du maïs MON810, autorisée au niveau communautaire depuis 1998, y est interdite. À la suite de l'annulation, par le Conseil d'État, en novembre 2011, de l'ancien arrêté d'interdiction, le ministère chargé de l'agriculture a adopté un

nouvel arrêté d'interdiction de la mise en culture du maïs MON810 le 16 mars 2012.

4.– Le plan Ecophyto

Le plan Ecophyto prévoit la réduction de l'utilisation des pesticides, de 50 % dans un délai de 10 ans si possible. Le plan interministériel, décliné en 9 axes, est financé par une fraction de la redevance pour pollutions diffuses, par des crédits budgétaires issus des ministères et autres administrations engagés dans le plan et par un financement propre des autres parties prenantes du plan (fonds de formation, agriculteurs,...). Le plan prévoit en outre la mise en œuvre d'un réseau d'exploitations agricoles d'expérimentation et de démonstration permettant de diffuser les pratiques agricoles visant la réduction de l'utilisation de ces produits.

Les informations diffusées résultent de la valorisation du réseau de surveillance biologique du territoire et de vigilance dans les domaines de la santé des végétaux organisée par les DRAAF et leurs services en charge de la protection des végétaux. Elles s'appuient sur l'utilisation de modèles épidémiologiques mis au point par les services de contrôle phytosanitaire ainsi que sur les résultats d'essais de mise au point de méthodes de lutte pour rechercher des alternatives à la lutte chimique (lutte biologique, méthodes agronomiques) et trouver des solutions aux problèmes du retrait de molécules, de phénomènes de résistance ou d'effets non intentionnels (pollution des eaux, problèmes écotoxicologiques, etc.). La nouvelle organisation mise en place dans le cadre du plan Ecophyto 2018 pose le principe de la séparation claire entre, d'une part, l'information phytosanitaire, relevant du domaine public, dont le recueil et l'agrégation sont supervisés par les services de l'État, et, d'autre part, la préconisation, relevant du domaine privé, qui est régulée par la certification et l'agrément des entreprises de conseil. La mise à disposition de données de surveillance biologique du territoire permettra aux agriculteurs et aux conseillers de disposer d'une information fiable leur permettant de raisonner au plus juste en matière d'utilisation des produits phytopharmaceutiques.

C.– LA GESTION DES RISQUES LIÉS AUX ANIMAUX ET AUX DENRÉES ALIMENTAIRES

1.– La lutte contre les maladies animales et la protection des animaux

Si les services départementaux ont un rôle central en matière d'actions relatives à la protection et à la santé animales, ils ne travaillent pas seuls mais en étroite relation avec les groupements de défense sanitaire (GDS), groupements d'éleveurs dont la vocation est de participer à la mise en œuvre des actions à caractère sanitaire dans les élevages de bétail (notamment concernant les maladies pour lesquelles les mesures de lutte sont réglementées et dirigées par l'État). Les services travaillent aussi avec les groupements techniques vétérinaires (GTV) qui animent le réseau des vétérinaires sanitaires, en particulier ruraux, en partenariat

étroit avec les GDS. Enfin, un réseau de plus de 100 laboratoires spécialisés, dépendant pour la plupart des conseils généraux, permet de réaliser dans des conditions réglementaires appropriées les analyses nécessaires à la mise en œuvre de l'action 2 du programme.

L'augmentation de la dotation de cette action au sein du projet de loi de finances pour 2013 correspond principalement aux dépenses supplémentaires générées par la conduite du plan tuberculose, qui sont de 11 millions d'euros. Sur ces 11 millions d'euros, 7 millions correspondent aux opérations supplémentaires de police sanitaire, 2 millions au renforcement des moyens humains et 2 millions à une aide au dépistage prophylactique par intradermotuberculination comparative (IDC).

Cette évolution de l'enveloppe budgétaire est toutefois limitée par la mise en œuvre de mesures d'économies prises dans le cadre du programme triennal 2013-2015. Les économies concernent principalement les opérations de rationalisation relatives aux analyses en matière d'encéphalopathies spongiformes subaiguës transmissibles (ESST), du fait de la mise en concurrence des laboratoires et du relèvement de 48 à 72 mois du dépistage de cette maladie.

Outre la lutte contre l'ESB, les principales actions portent sur la lutte contre les autres maladies animales (parmi lesquelles la tuberculose bovine) pour 30,54 millions d'euros, la refonte des plans d'intervention sanitaires d'urgence contre les épizooties majeures, pour 16,09 millions d'euros, le contrôle de l'identification des animaux et l'enregistrement de leurs mouvements, pour 5,81 millions d'euros, la protection des animaux de rente et de compagnie, pour 131 500 euros, et enfin le contrôle de l'alimentation animale et du médicament vétérinaire, pour 11,09 millions d'euros.

Le montant des fonds de concours attendus de l'Union européenne (ce sont ces fonds qui sont retracés dans la rubrique « fonds de concours » des crédits du programme) pour 2012 sera connu en toute fin d'exercice.

La mise en place de visites obligatoires dans les élevages est prévue à hauteur de 15 millions d'euros pour la filière bovine. Les visites sanitaires obligatoires doivent permettre à chaque éleveur de bénéficier des conseils d'un vétérinaire sanitaire dans le domaine de la santé publique vétérinaire, à savoir les pratiques de maîtrise de la qualité sanitaire de la production.

2.– La prévention et la gestion des risques sanitaires liés aux denrées alimentaires

La réduction du volume de cette action s'inscrit dans le cadre du plan d'économies déterminé par la programmation triennale 2013-2015.

Les principaux postes de dépenses (en crédits de paiement) effectués au titre de cette action sont les suivants.

L'inspection dans les abattoirs (4,92 millions d'euros de crédits de paiement) est un élément-clé de l'action de la DGAL. Les 276 abattoirs d'animaux de boucherie traitent chaque année plus de 36 millions de têtes (bovins, ovins, caprins, porcins, équins et gibiers d'élevage pour 3,7 millions de tonnes équivalent carcasse et les 688 abattoirs de volailles traitent 1,8 million de tonnes équivalent carcasse). Pour toutes ces raisons, et conformément à la réglementation sanitaire de l'Union européenne, l'inspection vétérinaire y est permanente et obligatoire ; elle mobilise des ressources importantes en effectifs, ainsi qu'en moyens de fonctionnement et d'analyse.

L'inspection dans les autres établissements de la chaîne alimentaire est une cause de dépenses beaucoup plus modeste : 654 731 euros sont inscrits à ce titre.

Les contrôles sanitaires et phytosanitaires à l'importation en provenance des pays tiers, qui portent chaque année sur 80 000 lots, sont à l'origine d'un coût de 309 257 euros.

La lutte contre les salmonelles est essentielle : celles-ci sont à l'origine de 45 % des foyers de toxi-infections alimentaires collectives confirmés par isolement du germe. Selon l'institut de veille sanitaire, le nombre annuel de malades confirmés atteints de salmonellose serait de l'ordre de 35 000, ce chiffre étant vraisemblablement sous-estimé. L'origine des cas serait à 95 % alimentaire, les œufs ou les produits qui en contiennent étant souvent incriminés. Les crédits demandés pour 2013 se montent à 1,12 million d'euros.

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

D.– LES AUTRES ACTIONS DU PROGRAMME

1.– Les crédits des moyens scientifiques et techniques

La dotation de l'action 4 *Acquisition et mobilisation des moyens scientifiques et techniques pour maîtriser les risques sanitaires* est de 74,24 millions d'euros. L'essentiel des crédits de cette action (63,4 millions d'euros) est constitué par le versement à l'Ansès de la subvention qui lui est accordée pour charges de service public.

Un nouveau poste de dépenses concerne, pour 5,9 millions d'euros, la montée en puissance du nouveau système d'information de l'alimentation. Le dispositif actuel s'appuie sur des bases de données et des applications conçues il y a une dizaine d'années. Par ailleurs, ces systèmes d'information sont très largement inter-connectés avec de nombreux partenaires (retour de données vers les vétérinaires sanitaires, développement des télé-procédures, échange de données informatisées avec les laboratoires d'analyses et les équarisseurs, liaisons avec des bases de données professionnelles en amont et aval du système d'information

de l'alimentation, avec le fichier du conseil supérieur de l'ordre vétérinaire,...). Ce sont au total plus de 5 000 utilisateurs qui se connectent régulièrement à ces applications. Cependant, l'obsolescence technologique de celles-ci fait peser des incertitudes sur notre capacité collective à les maintenir en condition de fonctionnement au-delà de trois ou quatre ans.

Imputées sur le programme 215 *Conduite et pilotage des politiques de l'agriculture*, pouvoir adjudicateur des marchés de maîtrise d'œuvre, ces dépenses seront réaffectées, au cours du dernier trimestre, sur le programme 206.

Avec près de 842 000 euros, la ligne « Qualité nutritionnelle et sanitaire des produits » concerne les contrats de plan État-Régions. Il s'agit de dépenses anciennement portées par le programme 142 Enseignement supérieur et recherche agricoles et transférées sur le programme 206, dans le cadre du PLF 2011.

Enfin, figurent également à cette action les crédits nécessaires à l'accréditation des services chargés des contrôles sanitaires vétérinaires et phytosanitaires. Les services d'inspection de la Direction générale de l'alimentation (administration centrale et 122 sites d'inspection répartis sur le territoire national) sont accrédités par le comité français d'accréditation (COFRAC). Par cette accréditation, le COFRAC reconnaît ainsi, sur la base d'une norme internationale (ISO CEI 17020), la capacité des services d'inspection français à réaliser des évaluations de conformité, des inspections et des contrôles officiels. Le COFRAC s'assure par la réalisation d'audits annuels du maintien des exigences normatives dans l'organisation. Le dernier audit de surveillance de janvier 2012 a été entièrement satisfaisant.

2.– Les actions 5 et 6

On ne rappellera que pour mémoire les actions 5 et 6.

Les crédits de l'action 5 sont consacrés à l'élimination des farines et coproduits animaux. Depuis l'entrée en vigueur de la libéralisation du service public de l'équarrissage, le 18 juillet 2009, les filières assurent la gestion et le financement complet de l'équarrissage. Chaque filière a mis en place une structure spécifique de gestion collective et des cotisations professionnelles volontaires, éventuellement rendues obligatoires. La part du financement incombant directement aux éleveurs est relativement proche d'une filière à l'autre (à l'exception de la filière équine), entre 10 % et 20 % du coût total. L'essentiel de la ressource provient des autres maillons de la filière (transformation, distribution, conditionnement). L'État reste responsable et payeur du seul service public résiduel (cadavres d'animaux relevant des exploitations situées en outre-mer et cadavres relevant de l'intérêt général ou de mesures d'urgence liées à la salubrité ou à la santé publique) pour un coût annuel d'environ 4 millions d'euros.

Quant aux crédits de l'action 6, ils ont été analysés en détail au début du présent rapport.

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

Dotée de 4,5 millions d'euros, l'action « *Qualité de l'alimentation et offre alimentaire* » répond à des attentes nouvelles à la frontière de la politique alimentaire et de la santé publique. Elle s'inscrit dans le cadre du programme national pour l'alimentation défini dans la loi de modernisation de l'agriculture et de la pêche, promulguée le 27 juillet 2010.

Le programme national pour l'alimentation (PNA) est décliné au niveau local par les directions régionales de l'alimentation, de l'agriculture et de la forêt (DRAAF) et les directions de l'alimentation, de l'agriculture et de la forêt (DAAF) en concertation avec l'ensemble des parties prenantes publiques, privées ou associatives. Il vise à assurer l'accès de la population à une alimentation sûre, diversifiée, en quantité suffisante, de bonne qualité gustative et nutritionnelle, produite dans des conditions à la fois durables et économiquement acceptables par tous.

Les principaux axes d'intervention sont les suivants :

– faciliter l'accès des catégories de consommateurs « captifs » (c'est-à-dire n'ayant pas le choix de leur alimentation) ou particulièrement sensibles, à savoir les plus démunis, les jeunes, les personnes hospitalisées, les seniors, les détenus ;

– améliorer l'offre alimentaire, qu'il s'agisse de l'impact environnemental du système de production, de la sélection végétale, de la sécurité sanitaire des produits, de la qualité nutritionnelle des denrées, mais également de leurs qualités gustatives et de leur praticité, ou encore de la réduction des emballages et de la lutte contre le gaspillage ;

– améliorer la connaissance et l'information sur l'alimentation en formant les jeunes, consommateurs de demain, en informant et en éduquant les consommateurs. Les règles nutritionnelles seront ainsi rendues obligatoires en restauration collective scolaire ;

– préserver et promouvoir le patrimoine alimentaire et culinaire français en valorisant les produits et les savoir-faire culinaires, en faisant de l'alimentation un axe fort du tourisme sur nos territoires et en promouvant le patrimoine alimentaire français à l'international.

Les crédits gérés au niveau local sont dissociés en deux tranches. La première, qui correspond à un montant forfaitaire par région, est mise en place en début d'année ; une seconde résulte d'une sélection d'appels à projets validée en septembre.

C'est dans ce cadre qu'est conduite l'opération « *Un fruit pour la récré* ». Il s'agit d'assurer, avec les collectivités territoriales volontaires, la distribution de fruits dans les écoles et les centres de loisirs associés à l'école, avec un accompagnement pédagogique. Ce programme de distribution, mis en place à titre expérimental depuis la rentrée 2008 puis étendu à l'ensemble du primaire en 2009,

a été généralisé en 2010 à tous les collèges et lycées. En revanche, la collation du matin est supprimée dans de nombreuses écoles.

III.– LA RÉNOVATION DES INDICATEURS DE PERFORMANCE

La réalisation du programme est sous-tendue par le respect de quatre objectifs, que mesurent sept indicateurs.

Dans son rapport sur la loi de règlement définitif du budget de 2011, le Rapporteur général avait remarqué que les objectifs formulés pour le programme 206 n'en traitaient que partiellement le champ, et que les indicateurs qui vérifiaient la réalisation des objectifs ne couvraient souvent ceux-ci que partiellement, voire présentaient des biais par rapport à leur libellé : ce que mesurait l'indicateur était alors différent du contenu de l'objectif.

Il insistait donc pour que les indicateurs soient refondus de façon à mieux correspondre aux objectifs qu'ils mesurent, et que de nouveaux objectifs soient élaborés pour rendre compte de l'intégralité des actions du programme. La situation actuelle n'est pas satisfaisante.

A.– L'AMÉLIORATION DES INDICATEURS EXISTANTS

Le Rapporteur spécial constate avec plaisir que l'Assemblée nationale a été entendue.

En 2013, si l'architecture globale du volet performance est reconduite, les libellés de trois des quatre objectifs sont simplifiés. Sur sept indicateurs, un indicateur de l'objectif 1 et un de l'objectif 4, sont remplacés, tandis qu'un indicateur de l'objectif 2 est complété.

Un effort de lisibilité et de mise en perspective est effectué. Les libellés des objectifs 1 et 2 deviennent en 2013 « *Prévenir et réduire les risques sanitaires liés à la production primaire dans le respect de l'environnement et de l'activité économique* » et « *Prévenir et réduire les risques sanitaires liés aux denrées alimentaires* ». Ainsi l'approche globale « production primaire » de l'objectif 1 est maintenue tandis que, en référence à la crise des graines germées en 2011, l'objectif 2 anticipe sur d'éventuels risques liés aux aliments d'origine végétale. Pour répondre là encore à une préoccupation d'anticipation, l'objectif 4 s'intitule désormais « *Assurer à la population une alimentation de bonne qualité* ».

Aucune critique n'avait été formulée sur les indicateurs de l'objectif 1.

Le mode de calcul de l'indicateur 1.1 « *Taux de non conformités au regard de l'application de la réglementation en matière d'utilisation des produits phytopharmaceutiques* » a été élargi à l'ensemble des points de contrôle. Il est ainsi plus sûr encore qu'auparavant.

L'indicateur 1.2 « *Nombre de doses unité de pesticides (NODU)* », intégré depuis le PAP 2010, y reste. C'est un indicateur du plan Ecophyto 2018. L'objectif reste de diminuer l'utilisation des pesticides, si possible de 50 %, d'ici 2018 (année de référence 2008). Mais, au-delà des valeurs chiffrées du NODU, le ministère souhaite valoriser des actions du plan Ecophyto telles que la mise en place du réseau des fermes pilotes et promouvoir une approche plus liée aux systèmes de culture dans un objectif de performance économique et écologique.

À l'indicateur 1.3, le sous-indicateur relatif aux non-conformités en identification bovine confirme une tendance à la baisse dans le taux d'anomalies constaté, alors même que les contrôles y sont orientés vers les exploitations les plus à risques.

Le sous-indicateur relatif à l'identification des ovins et des caprins vise à mesurer la progression dans la traçabilité individuelle de ces deux catégories d'animaux. La valeur augmente plus rapidement que prévue ; aussi l'objectif de 2013 a été revu à la hausse à hauteur de 82 % au lieu de 70 %. Néanmoins le taux de 100 % ne peut être atteint compte tenu d'une dérogation à la réglementation pour les chevreaux.

B.- L'INTRODUCTION D'INDICATEURS NOUVEAUX

Un nouveau sous-indicateur relatif au « *niveau d'exposition des animaux aux antibiotiques critiques* », suivis en priorité au regard de son importance vis-à-vis de la médecine humaine a pour objectif de mesurer la réduction de l'usage de deux antibiotiques. Le plan national de réduction des risques d'antibiorésistance en médecine vétérinaire prévoyant une baisse de l'usage des antibiotiques de 25 % en 5 ans à partir de l'année de référence 2011, les prévisions indiquées consistent donc en une baisse régulière de 5 % par an.

Ce sous-indicateur remplace celui relatif au « *taux d'élevages ne respectant pas les normes de santé publique vétérinaire dans le domaine des résidus d'antibiotiques chez les porcins* », abandonné car proche de zéro.

Le Rapporteur général s'était interrogé sur l'objectif 2, d'une part pour s'étonner que, alors qu'il porte sur la réduction « *des facteurs de risques des maladies transmises par les aliments d'origine animale* », il ne soit mesuré que par un seul indicateur, mais aussi du libellé dudit indicateur, qui ne portait que sur le seul taux d'infection à *Salmonella enteritidis* des élevages de poules pondeuses, alors que, selon le RAP lui-même, « *Salmonella Enteritidis, étroitement reliée à la consommation de produits de volailles, était le type majeur impliqué dans les toxi-infections alimentaires collectives il y a dix ans ; il est désormais en seconde position derrière un type plus largement répandu dans les productions animales et végétales (Salmonella typhimurium).* »

Le Rapporteur spécial note avec satisfaction l'extension du périmètre de l'indicateur 2.1, désormais « *Taux d'infection à Salmonella enteritidis et*

Salmonella typhimurium » au deuxième sérotype *Salmonella typhimurium*, à l'origine – avec *Salmonella enteritidis* – de la moitié des cas de maladies humaines liées aux salmonelles.

De même, il est satisfait de constater que, à l'objectif 3, qui porte sur l'efficacité du contrôle, l'indicateur relatif au coût des inspections est complété par un deuxième, relatif au taux de re-contrôle qui permet de mesurer le fonctionnement de la chaîne de responsabilité de l'administration depuis l'inspection jusqu'à la prise de décision et la suite donnée à celle-ci.

Il en est de même, à l'objectif 4, pour le remplacement de l'indicateur 4.2 « *taux de consommation moyenne par adulte de produits transformés suivis par l'OQALI* », par le « *taux de conformité constaté en restauration scolaire lors des inspections nutritionnelles* ». Ce nouvel indicateur résulte du reste de la mise en place d'une nouvelle réglementation relative à la qualité nutritionnelle à respecter en restauration collective.

Ces évolutions vont dans le sens d'une corrélation plus significative qu'auparavant entre les indicateurs retenus et les moyens financiers mis en œuvre au titre du programme.

IV.– L'AGENCE NATIONALE DE SÉCURITÉ SANITAIRE DE L'ALIMENTATION, DE L'ENVIRONNEMENT ET DU TRAVAIL (ANSÈS)

L'Agence nationale de sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail (Anses) est issue de la fusion de l'Agence française de sécurité sanitaire des aliments (Afssa) et de l'Agence française de sécurité sanitaire de l'environnement et du travail (Afsset), intervenue le 1^{er} juillet 2010.

L'Anses a pour mission principale la réalisation et la fourniture au profit des autorités compétentes d'une expertise scientifique indépendante et pluridisciplinaire et l'appui scientifique et technique nécessaires à l'élaboration des politiques de protection de la santé liées à des expositions environnementales, professionnelles ou alimentaires et à la mise en œuvre des mesures de gestion des risques dans ses domaines de compétence. Enfin, l'Agence peut être saisie par les associations de consommateurs, de protection de l'environnement et celles défendant les intérêts des patients et des victimes d'accidents du travail ou de maladies professionnelles. Comme son prédécesseur, le Rapporteur spécial s'étonne que l'Anses ne puisse pas également être saisie par l'Assemblée nationale ou le Sénat.

Pour mener à bien ses missions, l'Agence s'appuie sur un réseau de douze laboratoires de référence et de recherche, répartis sur seize implantations géographiques sur le territoire et reconnus au niveau international dans plusieurs domaines ou disciplines.

Elle intègre désormais l'Agence nationale du médicament vétérinaire et le laboratoire de la santé des végétaux, ex-Laboratoire national des végétaux.

A.– DES MOYENS COMPTÉS

1.– Des crédits en diminution

a) Une structure de recettes dépendante des subventions de l'État

En 2012, les recettes de l'Ansès s'établissent à 132,7 millions d'euros. Elles peuvent être ventilées de la manière suivante :

– 95,3 millions d'euros de subventions de l'État, soit environ 70 % des ressources de l'agence,

– 18,6 millions d'euros de ressources fiscales (taxes sur les médicaments vétérinaires, taxes sur les produits phytosanitaires, redevances biocides, taxes sur les radiofréquences),

– 9,6 millions d'euros d'autres subventions comprenant les conventions de recherche, d'études ou de travaux contractualisés majoritairement avec l'État, des établissements publics administratifs (EPA), des établissements publics et de recherche (EPST), et des collectivités locales,

– 9,1 millions d'euros de ressources propres et autres recettes, lesquelles incluent notamment les prestations de services et produits d'études pour 7,4 millions d'euros environ et des produits financiers et exceptionnels pour 1,7 million d'euros.

La subvention brute pour charges de service public allouée par le ministère chargé de l'agriculture à l'Agence pour 2012 s'élève à 66,4 millions d'euros de crédits de paiement. Sur cette dotation, 4,5 millions d'euros doivent être consacrés aux investissements, auxquels il convient d'ajouter les crédits d'investissements affectés au laboratoire de la santé des végétaux (ex-laboratoire national de protection des végétaux).

Il est à noter que l'exercice 2012 a été marqué par un équilibre de la section fonctionnement du budget de l'Agence, lequel a eu pour effet de se traduire par un prélèvement limité sur le fonds de roulement aux fins du financement des investissements.

b) Une dotation pour 2013 en diminution de 3 %

En 2013, les subventions brutes pour charges de service public (avant mise en réserve) allouées à l'Agence par ses tutelles ministérielles (agriculture, environnement, santé, travail et consommation) devraient s'élever à 94,7 millions d'euros (en autorisations d'engagement comme en crédits de paiement). Elles diminuent ainsi de 3 millions d'euros environ, soit 3,03 %.

Cette diminution est intégralement due à la diminution de la subvention brute pour charges de service public allouée à l'Agence au titre de l'action 4 du

programme 206. Celle-ci n'est en effet que de 63,40 millions d'euros, au lieu de 66,38 millions d'euros en 2012, soit une diminution de 4,50 %.

Si cette évolution à la baisse, qui trouve son fondement dans l'application de la norme de réduction des moyens de fonctionnement transversale aux opérateurs de l'État, impose à l'Ansès de poursuivre dans la dynamique de réformes structurelles qu'elle a engagée ces dernières années, il n'est pas certain que ce soit là son seul effet.

La brutalité de la diminution de la subvention du ministère de l'agriculture devrait en effet amener l'Ansès à revoir le périmètre de ses projets de recherche. Or, au-delà de la santé animale, ceux-ci touchent directement la santé humaine. Sur ce point, il faut noter qu'aujourd'hui aucune agence de recherches de l'État ne dispose des crédits immédiatement disponibles pour mener une enquête de référence à la suite des travaux, désormais controversés, du professeur Séralini sur les OGM. La réflexion sur le mode de financement d'études de « long terme » indépendantes ou contradictoires sur les effets à long terme des OGM, ainsi que sur les effets associés des OGM et des préparations phytopharmaceutiques, doit être menée dès à présent afin de pouvoir allouer les crédits correspondants au sein du programme 206 dans la prochaine loi de finances. Certes, afin de favoriser la consolidation des ressources de l'agence dans un contexte budgétaire contraint, une révision des dispositifs des taxes fiscales affectées à l'opérateur a été engagée. Dans le domaine des produits phytopharmaceutiques, de leurs adjuvants, des matières fertilisantes et supports de culture, cette révision a donné lieu à la publication de l'arrêté du 16 avril 2012, applicable au 1^{er} juillet 2012, lequel doit avoir pour effet une majoration du produit de la taxe estimée à 0,5 million d'euros en année pleine. Dans le domaine du médicament vétérinaire, un décret visant à une revalorisation de certains barèmes de taxes et à une modification des modalités de taxation est en cours de signature par les ministères de tutelle ; son entrée en vigueur doit s'accompagner de recettes supplémentaires pour l'Agence, évaluées à 0,45 million d'euros en année pleine.

Il reste que les ressources ainsi obtenues ne sont pas juridiquement susceptibles de constituer des supports pour la modification du plafond d'emplois, ni pour la création d'emplois « hors plafond ».

2.- La poursuite des efforts dans le domaine des ressources humaines et du fonctionnement courant

Au 31 décembre 2011, l'Ansès disposait d'un effectif physique de 1 379 personnes, tous statuts confondus (fonctionnaires, contractuels, contrats aidés et mises à disposition, hors boursiers de thèse). Sur cet effectif, 59 % étaient de catégorie A, 28 % de catégorie B et 13 % appartenaient à la catégorie C.

En 2012, le nombre d'ETP sous plafond d'emploi de l'Agence a été réduit de 1,5 % (soit - 18 ETP) en application des directives générales applicables aux opérateurs de l'État dans le cadre du budget triennal 2011-2013. Le plafond d'ETP

sous plafond de l'Agence voté en loi de finances a ainsi été fixé à 1 280 ETP au 31 décembre 2012.

Malgré l'application de ces règles, les charges de personnel s'élèvent à 84,5 millions d'euros en 2012 contre 82,8 millions d'euros en 2011. La hausse s'explique par les avancements et promotions des agents fonctionnaires, l'augmentation du CAS pensions ou encore la mise en place d'un régime de mutuelle et de prévoyance.

Toujours en application de ces mêmes règles, en 2013, le plafond d'emplois de l'Ansès devrait passer à 1 262, 70 emplois hors plafond portant le total de l'effectif à 1 332 emplois.

Enfin, la réduction de 2,5 % applicable aux dépenses de fonctionnement s'opère quant à elle sur les dépenses décaissables, hors budget d'études et de recherche et hors appels à projet de recherche.

3.– La réduction des dépenses d'investissement

En 2012 les dépenses d'investissement s'élèvent quant à elles à 9,4 millions d'euros, au lieu de 10,1 millions d'euros en 2011. Elles ont pour principal objet le financement des opérations suivantes :

- le maintien du patrimoine immobilier par des dépenses de travaux de rénovation ou d'hygiène et de sécurité des installations techniques, laboratoires ou animaleries, pour un montant de 4,9 millions d'euros ;

- des dépenses informatiques (schéma directeur informatique, développement d'applications pour les entités d'évaluation et acquisition des matériels informatiques), pour un montant de 2,1 millions d'euros ;

- des dépenses d'acquisition des matériels scientifiques nécessaires au maintien d'un niveau de performance permettant de remplir les obligations des laboratoires titulaires d'un mandat de référence communautaire ou national, pour un montant de 1,9 million d'euros ;

- des dépenses diverses pour un montant de 0,5 million d'euros.

En matière immobilière, la priorité a été mise sur les travaux liés à l'hygiène et à la sécurité et la poursuite des opérations les plus importantes déjà lancées.

B.– UN RÔLE SCIENTIFIQUE AFFIRMÉ QUI N’OUBLIE PAS LA NÉCESSAIRE COORDINATION INTEREUROPÉENNE

1.– 2013 : un solide programme de travail

Le programme de travail de l'agence pour 2013 a été présenté pour validation à son conseil d'administration du 27 septembre 2012.

L'Agence procédera bien sûr à l'approfondissement des sujets développés cette année, qui ont été présentés par le précédent Rapporteur spécial dans son rapport sur le projet de loi de finances pour 2012.

Cependant, l'année 2013 sera également marquée, pour l'Agence, par l'accroissement des transversalités mises en œuvre depuis sa création.

Il s'agit d'abord de la problématique des perturbateurs endocriniens, de leurs effets à faibles doses et de ceux des expositions par voies orale, respiratoire et cutanée sur le développement de certaines pathologies chroniques multifactorielles (diabète, obésité, troubles de la reproduction, cancers, etc).

L'Agence s'intéressera aussi à la question des pesticides. À travers l'évaluation des dossiers de demande d'AMM, elle examinera la complémentarité et la cohérence des approches d'ordre réglementaire. Elle procédera aussi à des évaluations de risques pour la santé des travailleurs agricoles – une auto-saisine, en cours, devra aboutir à la remise d'un avis avant la fin de l'année 2013 – et pour la santé des populations exposées (révision des limites maximales de résidus, suite de l'étude d'alimentation totale 2 (EAT 2). Enfin, elle étudiera les suivis d'indicateurs d'impact dans le cadre de l'observatoire des résidus de pesticides.

Elle se consacrera également au défi des expositions combinées à plusieurs sources de danger. À cette fin, elle étudiera la problématique de l'origine multifactorielle de la mortalité des abeilles (une auto-saisine est en cours) ainsi qu'aux suites à donner à une étude dite Pericles.

L'année 2013 devrait enfin être marquée par le premier rapport du groupe de travail permanent mis en place sur l'impact des champs électromagnétiques, et sur la montée en puissance des nouveaux groupes de travail sur les nanomatériaux, le bien-être animal, la santé des abeilles ou encore la nutrivigilance. Elle verra également la montée en puissance des activités d'évaluation des produits biocides et des macro-organismes. Les Laboratoires de l'Agence se rapprocheront des autres laboratoires nationaux de référence pour étudier avec l'ensemble des laboratoires agréés qu'ils animent comment améliorer l'efficacité de la fiabilisation des analyses officielles.

2.– Une liaison permanente avec l'Europe

Le principe de la coopération entre l'Autorité européenne de sécurité des aliments (AESA) et les agences nationales est prévu dans plusieurs articles du règlement (CE) n° 178/2002.

Dans le réseau des organismes opérant dans les domaines de la mission de l'Autorité européenne, l'Ansès est citée parmi les organismes français dans la « liste des organismes compétents désignés par les États membres susceptibles d'assister l'autorité dans sa mission ».

La continuité des relations établies entre Afssa et AESA a permis une représentation à plusieurs niveaux de l'Ansès au sein du dispositif d'évaluation des risques établi par l'AESA.

L'Ansès est ainsi représentée au sein du réseau des organismes opérant dans les domaines de la mission de l'Autorité (article 36 du règlement (CE) n° 178/2002) et de façon indirecte, dans les groupes scientifiques d'experts de l'AESA.

Elle l'est également au sein du « Forum consultatif » (article 27 du règlement (CE) n° 178/2002) qui se compose de « représentants des instances compétentes des États membres qui accomplissent des tâches analogues à celles de l'Autorité ». Les autorités françaises ont confié à l'Afssa puis à l'Ansès la représentation de la France.

L'Ansès a en outre été désignée « point focal » par convention signée avec l'AESA pour assurer la coordination des relations entre l'Autorité et les autres organismes français de l'article 36. La mission « point focal » apporte son soutien au représentant national au Forum Consultatif, notamment en le tenant informé des progrès effectifs réalisés.

Enfin, les deux agences sont liées par un accord concernant les activités d'évaluation des risques sanitaires (aliments, plantes, santé animale). Cet accord a pour objectif principal d'améliorer la qualité et la fluidité de l'échange d'informations scientifiques et des collaborations entre l'AESA et les agences nationales d'une part, et entre agences nationales d'autre part, notamment pour la promotion des appels à propositions, appels d'offres, appels à données et consultations publiques de l'AESA.

EXAMEN EN COMMISSION

*Au cours de sa séance du jeudi 11 octobre 2012 à 9 heures, la Commission examine les crédits de la mission **Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales** – Sécurité alimentaire.*

Après l'exposé du Rapporteur spécial, plusieurs intervenants prennent la parole.

M. Charles de Courson. Pourquoi assiste-t-on à un effondrement des fonds de concours, de 40 à 14 millions d'euros, qui se traduit, en page 11 du projet de rapport spécial, par une diminution globale des crédits de 1,28 % ?

M. le rapporteur spécial. Cela résulte principalement de la diminution des fonds européens consacrés à la lutte contre certaines maladies comme l'encéphalopathie spongiforme bovine (ESB), qui ne nécessite plus d'interventions aussi importantes que par le passé.

Mme Valérie Rabault, présidente. La diminution des crédits de l'Ansès aura-t-elle des conséquences sur la conduite des programmes de recherche ?

M. le rapporteur spécial. Elle aura en effet de telles incidences et c'est dommageable. L'Ansès réfléchit aujourd'hui à la façon dont elle va pouvoir intégrer cette diminution alors que la hausse des cotisations au compte d'affectation spéciale des pensions et le glissement vieillesse-technicité (GVT) accroît les charges de personnel malgré la diminution des effectifs que j'ai mentionnée et qui se poursuit depuis trois ans.

Ne s'offre donc pas d'autre solution à l'Ansès que de diminuer son périmètre de recherches. Reste à savoir quel sera le montant des fonds de concours européen en 2013 et à quelles actions ils seront consacrés.

Mme Marie-Christine Dalloz. L'Ansès, résultant de la fusion de l'Agence française de sécurité sanitaire des aliments (AFSSA) et de l'Agence française de sécurité sanitaire de l'environnement et du travail (AFSSET), disposerait de 12 laboratoires référencés au niveau national mais répartis sur 16 sites. Des économies d'échelle sont-elles envisageables ?

M. le rapporteur spécial. Elles ne sauraient, en tout cas, ni se situer à la hauteur des enjeux évoqués ni répondre à la diversité des actions de l'Ansès.

M. Alain Fauré. Je comprends mal l'articulation entre l'augmentation des transferts aux entreprises et la diminution des transferts aux collectivités locales.

M. Charles de Courson. La presse a publié des informations selon lesquelles certains agriculteurs passeraient outre l'interdiction de culture des OGM

non autorisés. Quelle est donc la réalité du contrôle des semences à l'importation et des pratiques d'exploitation ?

Le plan *Ecophyto* prévoit, selon votre projet de rapport, une réduction de l'utilisation des pesticides de 50 % dans un délai de dix ans si possible. Or tous les spécialistes consultés estiment qu'un taux de 20 à 25 % serait plus réaliste en l'état actuel des techniques. Quelle est votre position ?

M. Thierry Mandon. Que représentent les crédits d'études au sein du budget total de l'Ansès ?

Mme Monique Rabin. Savez-vous quelle fiscalité incitative souhaite mettre en place le Gouvernement, notamment la redevance sur les produits phytosanitaires ?

M. le rapporteur spécial. Pour le moment, la fiscalité incitative en matière écologique pour 2013 se limite à deux mesures : le bonus/malus automobile et l'extension de la taxe générale sur les activités polluantes à la pollution atmosphérique (TGAP air). Le reste est à venir.

Les crédits d'études ne sont pas tous inscrits au programme 206.

L'objectif d'une diminution de 50 % figurant dans le plan *Ecophyto* devrait être remis en cause par le Gouvernement. Mais il est important de conserver un objectif quantifié. Sinon, les conséquences sanitaires pourraient, à la longue, s'avérer autrement coûteuses que certaines mesures imposées à la filière phytosanitaire et que l'on peut compenser.

Les transferts aux entreprises consistent en subventions versées aux fédérations paysannes afin de les aider à financer des dépenses entraînées par leurs animaux malades.

La Commission adopte ensuite les crédits de la mission « Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales ».

ANNEXE :
LISTE DES AUDITIONS RÉALISÉES PAR LE RAPPORTEUR SPÉCIAL

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

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