



N° 1990

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUINZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 5 juin 2019

RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES FINANCES, DE L'ÉCONOMIE GÉNÉRALE ET DU CONTRÔLE BUDGÉTAIRE SUR LE PROJET DE LOI, APRÈS ENGAGEMENT DE LA PROCÉDURE ACCÉLÉRÉE, *de règlement du budget et d'approbation des comptes de l'année 2018* (n° 1947),

PAR M. JOËL GIRAUD,
Rapporteur général
Député

ANNEXE N° 5

AGRICULTURE, ALIMENTATION, FORÊT ET AFFAIRES RURALES :
SÉCURITÉ ALIMENTAIRE

Rapporteur spécial : M. MICHEL LAUZZANA

Député

SOMMAIRE

	Pages
PRINCIPALES ANALYSES DU RAPPORTEUR SPÉCIAL.....	5
DONNÉES CLÉS	7
PREMIÈRE PARTIE : L'EXÉCUTION BUDGÉTAIRE	9
I. LE REcul DU POIDS BUDGÉTAIRE DES CRISES SANITAIRES EN 2018 ...	9
II. UN BUDGET DE RETOUR À LA « NORMALE »	11
III. DÉMARCHE DE PERFORMANCE	16
A. L'OBJECTIF 1 : FAVORISER LE CHANGEMENT DE PRATIQUES AFIN DE PRÉSERVER LA SANTÉ PUBLIQUE ET L'ENVIRONNEMENT	16
C. L'OBJECTIF 2 : ÉVALUER, PRÉVENIR ET RÉDUIRE LES RISQUES SANITAIRES A TOUS LES STADES DE LA PRODUCTION	18
D. L'OBJECTIF 3 : S'ASSURER DE LA RÉACTIVITÉ ET DE L'EFFICIENCE DU SYSTÈME DE CONTRÔLE SANITAIRE	20
SECONDE PARTIE : BIOCONTRÔLE ; UN ÉTAT DES LIEUX	23
I. LA RECONVERSION D'UN MODÈLE AGRICOLE FONDÉ SUR L'UTILISATION MASSIVE DE PRODUITS PHYTOPHARMACEUTIQUES EST PLUS LONGUE QUE PRÉVUE	23
A. UNE DEMANDE FORTE DE LA SOCIÉTÉ FRANÇAISE POUR UNE ALIMENTATION DE QUALITÉ ET UNE TRANSPARENCE DES CONDITIONS DE PRODUCTION.....	23
1. Une demande forte de confiance.....	23
2. La réaction des pouvoirs publics.....	24
3. L'exemple du glyphosate illustre le rejet des produits phytopharmaceutiques de la part de la société civile.....	24

B. LA DIMINUTION DE L'UTILISATION DES PRODUITS PHYTOPHARMACEUTIQUES EST TROP LENTE	26
1. Les résultats insuffisants du plan Écophyto 1	26
2. Un retard conséquent a été pris par le plan Écophyto 2.....	26
C. LES DIFFICULTÉS DES AGRICULTEURS À CHANGER DE MODÈLE	27
1. Les avantages des produits phytopharmaceutiques : efficaces et peu chers.....	27
2. L'exemple du glyphosate.....	27
3. Les alternatives encore peu présentes	28
4. Le besoin d'un exemple fini et réussi	28
D. LE DÉVELOPPEMENT DES ALTERNATIVES N'EST PAS ENCORE FINALISÉ.....	29
1. Les exigences de la méthode scientifique allongent la durée de développement des produits de biocontrôle	29
2. Une mauvaise commercialisation rend les produits de biocontrôle chers	29
II. LE DÉMARRAGE DU BIOCONTRÔLE EST ASSEZ LENT.....	30
A. DES FREINS INSTITUTIONNELS IMPORTANTS	30
1. Le processus d'approbation à l'échelle européenne et nationale.....	31
2. La législation européenne doit évoluer.....	31
3. Les difficultés rencontrées à l'échelle nationale.....	32
B. LE BIOCONTRÔLE NE RÉPOND PAS À TOUTES LES ATTENTES DES AGRICULTEURS	33
1. Le biocontrôle n'est pas toujours un produit de substitution aux produits phytopharmaceutiques.....	33
2. Le biocontrôle suit une logique de long terme.....	33
C. UN SOUTIEN DES AUTORITÉS PUBLIQUES EST NÉCESSAIRE	34
1. L'action du Gouvernement pour soutenir la recherche et le développement du biocontrôle.....	34
2. Promouvoir les fermes DEPHY.....	34
3. Les mesures déjà prises pour lever les différents freins	34
4. Le besoin de formation et d'organisation	35
5. L'accompagnement des TPE/PME.....	35
TRAVAUX DE LA COMMISSION.....	37
LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES PAR LE RAPPORTEUR SPÉCIAL	39
SOURCES UTILISÉES PAR LE RAPPORTEUR SPÉCIAL.....	41

PRINCIPALES ANALYSES DU RAPPORTEUR SPÉCIAL

Le programme 206, *Sécurité et qualité sanitaire de l'alimentation*, est un des trois programmes de la mission *Agriculture, Alimentation, Forêt et Affaires Rurales*. Il a pour objectif de garantir la qualité et l'état de salubrité des végétaux, des animaux et des aliments destinés à la consommation humaine.

En 2018, le programme 206 a vu ses crédits portés à 554,1 millions d'euros en AE et 552,4 millions d'euros en CP, en augmentation par rapport à la LFI 2017. **L'année 2018 a connu une meilleure exécution dans le respect des prévisions grâce à l'absence de crise alimentaire ou agricole.** Effectivement, il n'y a pas eu d'aléas sanitaires donnant lieu à des dépenses exceptionnelles de grande ampleur, comme cela avait été le cas en 2017 et en 2016. De ce fait, le programme 206 voit son exécution diminuer fortement par rapport à 2017 (105,8 millions d'euros, soit -28,4 %). Les dépenses d'intervention représentent une grande partie de cette baisse. Par rapport à l'exécution budgétaire 2017, celles-ci ont reculé de 34,8 millions d'euros du fait d'un assainissement du virus IAHP (influenza aviaire hautement pathogène). **Cela a permis un retour à la normale du budget puisque l'exécution de la mission est proche des montants figurant en LFI, qu'elle ne dépasse que de façon limitée.**

Malgré les bons résultats liés à la baisse relative des crises sanitaires et au recouvrement des dépenses de gestion d'épidémie des années précédentes, **des sous-exécutions existent.** Par exemple, les difficultés récurrentes à recruter des effectifs de vétérinaires à hauteur des besoins sur certaines missions, comme pour le contrôle sanitaire en abattoirs, sont une source d'interrogation. De même, en 2018, le budget de lutte contre la pyrale du buis n'a atteint que 100 000 euros de crédits alors que ce dernier est une menace extrêmement forte pour le buis en France.

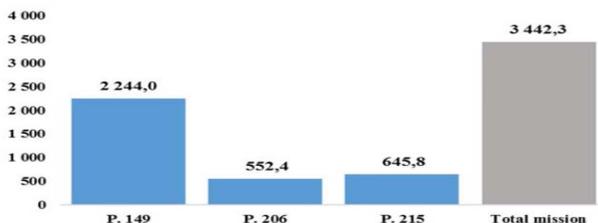
Le thème d'évaluation est l'efficacité du biocontrôle et l'objectif de réduction des produits phytopharmaceutiques. **La reconversion du modèle agricole actuelle demande une vision à long terme.** Bien qu'il y ait une forte demande sociétale et un soutien du Gouvernement pour une agriculture alternative, la baisse de l'utilisation des produits phytopharmaceutiques est trop lente. Cela s'explique par le fait que ces produits sont efficaces et bon marché et que les alternatives sont peu présentes. Les agriculteurs demandent un exemple de ferme qui utilise facilement les produits de biocontrôle et qui est efficace. Seulement, les produits de biocontrôle mettent du temps à se développer car le procédé scientifique est long. De plus, les produits de biocontrôle ne sont pas toujours des produits de substitution, mais plutôt des produits ayant un effet conséquent sur le long terme.

La législation et le rôle des pouvoirs publics doivent également évoluer. La législation, au niveau européen et national, est lourde pour les entreprises, en particulier les TPE/PME, pour ce qui est des charges administratives et économiques. Et les pouvoirs publics doivent soutenir la recherche et le financement, tout en aidant les TPE/PME à se développer car ce sont les acteurs de l'innovation en France. Enfin, Il est important de mettre en place une formation initiale et continue des conseillers et des agriculteurs pour encourager l'utilisation des produits de biocontrôle ; mais également de créer une organisation réunissant les agriculteurs car l'utilisation de produits se fait sur un territoire important, nécessitant une action coordonnée et collective des agriculteurs.

DONNÉES CLÉS

MISSION AGRICULTURE, ALIMENTATION, FORÊT ET AFFAIRES RURALES EXÉCUTION 2018

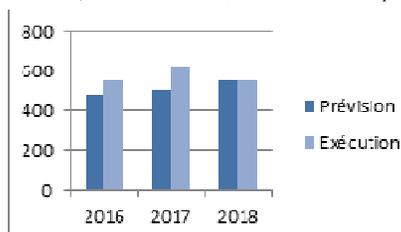
(CP, en M€)



Source : Note d'Analyse d'Exécution Budgétaire 2018, p.3.

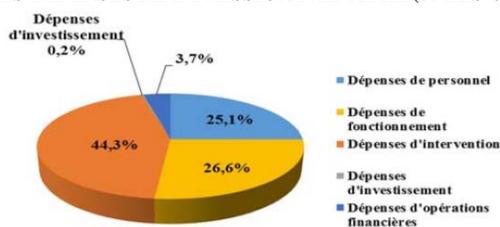
ÉVOLUTION DE LA CONSOMMATION DES CRÉDITS DE PAIEMENT (CP) DU PROGRAMME 206

(En millions d'euros, arrondie au million près)



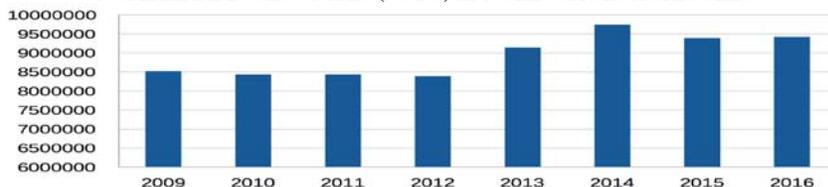
Source : commission des finances

LES DÉPENSES DE LA MISSION PAR TITRE (% DES CP)



Source : Note d'analyse d'exécution budgétaire 2018, p.21

NOMBRE DE DOSES UNITÉS (NODU) ANNUEL USAGES AGRICOLES



Source : note de suivi 2017 publiée par le Gouvernement en juillet 2018.

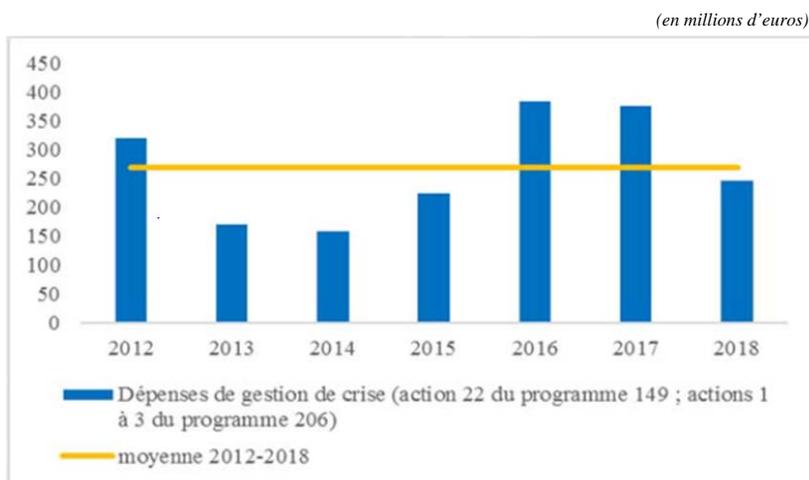
PREMIÈRE PARTIE : L'EXÉCUTION BUDGÉTAIRE

I. LE REcul DU POIDS BUDGÉTAIRE DES CRISES SANITAIRES EN 2018

La programmation et l'exécution budgétaires de la mission *Sécurité alimentaire* sont fortement affectées depuis plusieurs années par la grande variabilité de l'activité agricole, elle-même dépendante des aléas climatiques et sanitaires et des cycles économiques. Pourtant l'exercice 2018 n'a pas connu d'aléas sanitaires donnant lieu à des dépenses exceptionnelles de grande ampleur, comme cela avait été le cas en 2017 et en 2016. Puisque 87 % des dépenses du programme 206 concernent les maladies animales et sont principalement liées à la surveillance des épidémies et aux mesures d'intervention lors des crises (abattages, vaccinations...), une variation structurelle de cette dépense modifie fortement l'exécution totale.

Ainsi, selon la Cour des Comptes, le programme 206, qui porte notamment les dépenses de fonctionnement liées à la gestion des crises sanitaires, voit son exécution diminuer fortement par rapport à 2017 (105,8 millions d'euros, soit - 28,4 %) ⁽¹⁾. De plus, le niveau de dépenses exécuté en 2018 sur les lignes budgétaires correspondant à la gestion des aléas sur le programme 149 et 206 s'établit à 246 millions d'euros au total, en net recul par rapport à 2017 (376 millions d'euros) et 2016 (385 millions d'euros) et en dessous de la moyenne depuis 2012 (269 millions d'euros) ⁽²⁾.

DÉPENSES DE GESTION DE CRISES SUR LES PROGRAMMES 149 ET 206 (MONTANTS EXÉCUTÉS EN CP)



Source : note d'analyse de l'exécution budgétaire 2018, la Cour des Comptes.

(1) Note d'analyse de l'exécution budgétaire 2018, p. 25.

(2) Note d'analyse de l'exécution budgétaire 2018, p. 31.

Par rapport à l'exécution budgétaire 2017, les dépenses d'intervention du programme 206 ont reculé en 2018 : 61,6 millions d'euros en 2018, contre 96,4 millions d'euros en 2017, soit une baisse de 34,8 millions d'euros. Parmi ces dépenses d'intervention, ce sont essentiellement les transferts aux entreprises dans le cadre de la gestion des maladies animales et végétales qui ont diminué (- 34,2 millions d'euros), pour l'essentiel sur deux sous-actions du programme 206 : la sous-action 20.01 sur la gestion des foyers de maladies animales par les services de l'État (18,1 millions d'euros en 2018 contre 48,5 millions d'euros en 2017, soit - 30,4 millions d'euros) et la sous-action 33.01 sur la lutte contre les zoonoses dans la chaîne alimentaire (4,6 millions d'euros en 2018 contre 8,2 millions d'euros en 2017, soit - 3,6 millions d'euros).

La forte diminution de ces transferts aux entreprises en 2018 s'explique essentiellement par le contrecoup de la crise IAHP (influenza aviaire hautement pathogène), crise sanitaire d'ampleur en 2016 et 2017, mais assainie en 2018. Il en est de même au niveau de la sous-action 33.01, la baisse des transferts concernant cette fois-ci les maladies liées aux salmonelles.

Les dépenses supplémentaires induites par ces épidémies passées ont été couvertes en exécution 2018. La mission a bénéficié de 37,1 millions d'euros en AE et 99,6 millions d'euros en CP de reports de crédits généraux, destiné à couvrir la gestion des épidémies survenues en 2016 et 2017, principalement l'épidémie d'influenza H5N8 (29 millions d'euros en AE et CP). De plus, le programme 206 a bénéficié en 2018 de fonds de concours tardifs à hauteur de 13,6 millions d'euros correspondant au remboursement de dépenses effectuées dans le cadre de la gestion de l'épidémie d'influenza aviaire H5N8.

Malgré la baisse de crise sanitaire et le recouvrement des dépenses de gestion d'épidémie des années précédentes, des sous-exécutions existent et interrogent le rapporteur spécial. Par exemple, les difficultés récurrentes à recruter des effectifs à hauteur des besoins sur certaines missions, comme pour le contrôle sanitaire en abattoirs (programme 206) ou la mise à jour du registre parcellaire graphique (programme 215) sont une source d'interrogation.

De même, en 2018, seulement près de 100 000 euros de crédits ont été dépensés pour lutter contre la pyrale du buis, d'une part au titre du financement d'un programme de recherche, d'autre part pour la surveillance de la pyrale et de son impact :

– financement d'un programme de recherche de solutions de lutte biologique contre la pyrale du buis, programme piloté par l'INRA (projet Biopyr) : 58 875 euros dépensés. À noter que ce programme de recherche a été engagé dès 2017 et pour une durée de trois ans (coût total : 151 627 euros) ;

– surveillance de la pyrale et de son impact : 21 600 euros ont été dépensés pour la mise en place et le suivi de placettes forestières, 19 200 euros pour la surveillance de l'extension de la pyrale.

Au regard des dégâts causés par cet insecte, cette somme semble insuffisante au rapporteur spécial. Il faut tout de même noter que des acteurs privés développent des solutions à ce sujet. En effet, la Direction Générale de l'alimentation du ministère de l'agriculture a délivré le 3 mai dernier une autorisation dérogatoire de mise sur le marché à M2i Biocontrol pour son produit de confusion sexuelle phéromonale contre la pyrale du buis, le Box T Pro Press®.

II. UN BUDGET DE RETOUR À LA « NORMALE »

Le programme 206 voit ses crédits portés à 554,1 millions d'euros en AE et 552,4 millions d'euros en CP, en augmentation par rapport à la LFI 2017. Cette hausse de crédits porte en particulier sur les actions de prévention et de gestion des risques liés à la production végétale (+ 21 %), aux denrées alimentaires (+ 25 %) et aux maladies animales (+ 10 %, dont 5 millions d'euros au titre du règlement du contentieux des retraites vétérinaires). Cette fois, et contrairement aux précédents exercices, l'exécution de la mission est proche des montants figurant en LFI, qu'elle ne dépasse que de façon limitée.

Les épidémies suivantes ont donné lieu à des dépenses dont la plupart ne pouvaient être prévues en LFI 2018 :

– La recrudescence de la tuberculose bovine a nécessité la mobilisation de 15 millions d'euros en AE et CP pour la gestion des foyers de cette maladie. L'épisode de fièvre catarrhale ovine (FCO) survenu fin 2017 a entraîné 10 millions d'euros de dépenses. 6 millions d'euros ont été mobilisés pour la lutte contre la salmonella. D'autres épidémies, comme la peste porcine africaine, n'ont pas nécessité de dépenses importantes en 2018 mais pèseront vraisemblablement sur 2019.

– En matière d'organismes nuisibles aux végétaux, les principales dépenses ont porté sur la bactérie *Xylella fastidiosa* (5 millions d'euros) et sur de nouveaux foyers de capricornes asiatiques (2 millions d'euros). Les épidémies survenues en 2016 et 2017 ont par ailleurs entraîné des coûts résiduels en 2018, inférieurs toutefois aux montants prévisionnels et aux reports de crédits 2017 correspondants. En matière d'Influenza aviaire notamment, les dépenses ont été inférieures aux prévisions, à 5,9 millions d'euros pour le programme 206, dont un tiers de report de charges 2017, et 9,3 millions d'euros sur le programme 149. 22 millions d'euros de crédits reportés ont pu être réaffectés.

Ces aléas d'ampleur limitée entraînent des dépenses que la mission est en mesure d'absorber sans difficulté par le biais de redéploiements internes, et, lorsqu'ils se déclarent en fin d'exercice précédent, par des reports de crédits. La succession des crises précédentes, d'ampleur exceptionnelle et requérant l'ouverture massive de crédits en cours d'exercice, a conduit à l'introduction en LFI 2018 d'une provision pour aléas dotée de 300 millions d'euros (291 après mise en réserve), qui a considérablement renforcé la capacité de gestion des risques de la mission.

Les tableaux ci-dessous illustrent, d'une part les différences des crédits consommés rapportés aux crédits votés en LFI ces dernières années, et d'autre part le détail des crédits consommés en 2018.

PRÉSENTATION PAR ACTION DES CRÉDITS OUVERTS ET DES CRÉDITS CONSOMMÉS EN 2018

2018 / CRÉDITS DE PAIEMENT

Numéro et intitulé de l'action / sous-action	Titre 2 Dépenses de personnel	Titre 3 Dépenses de fonctionnement	Titre 5 Dépenses d'investissement	Titre 6 Dépenses d'intervention	Titre 7 Dépenses d'opérations financières	Total	Total y.c. FDC et ADP prévus en LFI
<i>Prévision LFI 2018 Consommation 2018</i>							
01 – Prévention et gestion des risques inhérents à la production végétale		17 146 000 8 161 010		13 590 000 17 400 298		30 736 000 25 667 853	30 736 000
02 – Lutte contre les maladies animales et protection des animaux		65 661 695 80 808 431		33 918 000 32 202 178	20 000	99 579 695 113 104 219	99 579 695
03 – Prévention et gestion des risques sanitaires liés aux denrées alimentaires		13 877 000 13 983 935		6 556 000 6 631 216		20 433 000 20 631 351	20 433 000
04 – Actions transversales		67 367 805 71 152 591	6 500 000 1 040 501	1 399 000 2 597 900		75 266 805 74 790 992	75 266 805
05 – Élimination des cadavres et des sous-produits animaux		3 800 000 3 200 000				3 800 000 3 200 000	3 800 000
06 – Mise en œuvre de la politique de sécurité et de qualité sanitaires de l'alimentation	317 817 920 309 917 771	794 000 1 253 242		23 363		318 611 920 311 194 376	318 611 920
08 – Qualité de l'alimentation et offre alimentaire		291 500 685 341		3 419 000 3 149 606		3 710 500 3 834 947	3 710 500
Total des CP prévus en LFI	317 817 920	168 938 000	6 500 000	58 882 000		552 137 920	552 137 920
Ouvertures par voie de FDC et ADP	0			+4 027 061		+4 027 061	
Ouvertures/annulations (hors FDC et ADP)	-756 560			+12 750 468		+11 993 908	
Total des CP ouverts	317 061 360		251 097 529			568 158 889	
Total des CP consommés	309 917 771	179 244 550	1 236 856	62 004 561	20 000	552 423 738	

Source : Rapport annuel de performances 2018.

DIFFÉRENCE ENTRE LA CONSOMMATION ET LA PRÉVISION LFI DES CP ENTRE 2011 ET 2018*

(en millions d'euros, arrondi au million près)

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
01 – Prévention et gestion des risques inhérents à la production végétale	+ 3	- 3	- 4	- 3	0	+ 1	+ 2	- 5
02 – Lutte contre les maladies animales et protection des animaux	+ 34	+ 50	+ 2	+ 2	+ 14	+ 46	+ 90	+ 14
03 – Prévention et gestion des risques sanitaires liés aux denrées alimentaires	- 1	0	+ 2	0	+ 2	+ 3	+ 6	0
04 – Actions transversales	- 2	0	- 1	+ 5	- 9	- 2	+ 5	0
05 – Élimination des cadavres et des sous-produits animaux	- 7	0	0	0	- 1	0	- 1	- 1
06 – Mise en œuvre de la politique de sécurité et de qualité sanitaires de l'alimentation	+ 9	+ 6	- 5	+ 5	+ 6	+ 16	+ 16	- 7
08 – Qualité de l'alimentation et offre alimentaire	0	0	0	0	0	0	0	0

* Calcul : consommation CP – Prévision CP.

Source : Commission des finances.

Action 1 – Prévention et gestion des risques inhérents à la production végétale

Cette action, dotée de 30,7 millions d'euros en LFI, a consommé 25,7 millions d'euros de crédits en 2018. Les mesures de prévention et de lutte contre ces organismes nuisibles sont majoritairement imposées par la réglementation européenne et répondent aux exigences de la Convention internationale pour la protection des végétaux (CIPV), adoptée en 1951 et ratifiée par la France en 1958.

L'écart entre la programmation et l'exécution s'explique en grande partie par l'évolution de la réglementation européenne relative à *Xylella fastidiosa* et aux mesures de gestion de cette bactérie phytopathogène. Les besoins ont été surévalués initialement sur cette sous-action pour les dépenses liées à cette bactérie puisque des dispositifs ont été mis en place mais aucune ou très peu de contamination ont été relevées.

Inspections et prélèvements : 10 797 dont 5 315 dans des vignobles et 2 724 dans des pépinières → Aucune contamination n'a été mise en évidence dans ces zones qui restent donc saines.

En PACA, la surveillance des zones délimitées a révélé une très faible progression de la limite des zones indemnes :

Zone infectée : 2 803 échantillons analysés et 6 échantillons déclarés positifs

Zone tampon : 21 434 inspections, 881 échantillons prélevés et 78 échantillons positifs

Pour la Corse, zone d'enrayement, le bilan de surveillance est de : 1 178 échantillons analysés et 29 échantillons positifs. Toute la Corse étant considérée comme zone infectée, la surveillance du territoire vise en particulier à éviter l'expansion de la bactérie et sa propagation en dehors de l'île. Cela se traduit par des inspections journalières dans les principaux ports de l'île.

Action 2 – Lutte contre les maladies animales et protection des animaux

L'action 2 concerne la gestion des maladies animales autres que les encéphalopathies subaiguës spongiformes transmissibles (ESST), et la lutte contre les maladies zoonotiques (transmissibles à l'homme). La surconsommation de cette sous-action (+ 8,26 millions d'euros en AE et + 9,33 millions d'euros en CP, par rapport à la LFI) correspond principalement à l'augmentation des dépenses au titre de la gestion des foyers de maladies animales.

Pour 2018, uniquement pour ce qui relève des crédits spécifiques, on note l'exécution des dépenses suivantes par maladie animale :

- 14,9 millions d'euros au titre de la tuberculose bovine ;
- 5,9 millions d'euros pour la gestion des maladies liées aux virus influenza ;
- 3,3 millions d'euros pour la gestion de la fièvre catarrhale ovine (FCO) sérotype 4. ;
- 1,5 million d'euros pour la gestion des autres maladies animales (nécrose hémato-poïétique infectieuse, brucelloses, fièvre charbonneuse, peste porcine, etc.).

La surconsommation est bien moins importante que les deux années précédentes.

Action 3 - Prévention et gestion des risques sanitaires liés aux denrées alimentaires

Les crédits de l'action 3 sont consacrés à la rémunération de l'inspection sanitaire, la lutte contre les zoonoses, la surveillance de la contamination des denrées et l'appui à la gestion des risques sanitaires dans le secteur alimentaire.

Les dépenses de fonctionnement correspondent, pour plus de la moitié du total de ces dépenses, à la prise en charge d'analyses de laboratoires réalisées à la demande des services vétérinaires afin de garantir la salubrité des denrées alimentaires d'origine animale. Conformément à la réglementation européenne, certains établissements, comme les abattoirs, bénéficient en outre d'une inspection vétérinaire permanente. La fréquence des inspections dans les autres établissements situés plus en aval de la chaîne alimentaire est déterminée sur la base d'une analyse de risques. Une attention particulière est accordée aux établissements pour lesquels l'État délivre un agrément sanitaire.

Les dépenses d'analyses portées par cette sous-action sont en hausse. Cette hausse est notamment due à une modification de la réglementation européenne tendant à augmenter le nombre d'analyses réalisées à l'abattoir pour s'assurer de la sécurité sanitaire des carcasses mises sur le marché (tests de recherche de la trichine).

Enfin, ces dépenses correspondent également à la location et à l'entretien des équipements de protection individuelle (EPI, pour environ 0,9 million d'euros en AE et en CP), ainsi qu'à des prestations de blanchisserie (environ 0,8 million d'euros en AE et en CP).

Action 4 - Actions transversales

Les crédits de cette action sont essentiellement consacrés aux dépenses de fonctionnement comme la subvention pour charge de service public de l'ANSES (Agence nationale de sécurité sanitaire, de l'alimentation, de l'environnement et du travail) ou l'équipement de la brigade nationale d'enquête vétérinaire et phytosanitaire. Ces crédits de paiement inscrits en LFI (75,3 millions d'euros) ont été consommés à hauteur de 74,8 millions d'euros.

Les écarts entre les prévisions et la consommation s'expliquent ainsi,

D'une part, concernant les dépenses de fonctionnement, deux sous-actions ont connu une surconsommation des crédits par rapport aux prévisions :

– d'abord, la sous-action 43.01 : une reprogrammation budgétaire à la hausse a été nécessaire pour permettre le renforcement des plates-formes d'épidémiosurveillance, mesure issue des États Généraux de l'alimentation (transfert de 1 million d'euros de la sous-action 20.01 à la sous-action 43.01) ;

– ensuite, la sous-action 44.01 : la hausse constatée des dépenses est la conséquence des difficultés de mise en œuvre de la coexistence entre le nouveau système d'information de l'alimentation (RESYTAL) et l'ancien système d'information (SIGAL) ; elle est aussi liée aux travaux de développement de l'application de gestion des suspicions et des foyers *d'influenza* aviaire (SIGNAL) et de l'application dédiée à la collecte des données de surveillance (pour la tuberculose bovine et en santé des végétaux).

D'autre part, concernant la subvention pour charge des services publics (SCSP) versée à l'ANSES (sous-action 42.01), il est à noter que 1 million d'euros a été annulé en fin de gestion pour compenser le versement de cette somme en 2017. Le programme *Sécurité et qualité sanitaires de l'alimentation* a contribué à hauteur de 59,6 millions d'euros en 2018 à la SCSP de l'ANSES. Le montant porté en dépenses de fonctionnement courant correspond à des frais d'analyses supportés en services déconcentrés et imputés sur cette activité par erreur.

Action 5 - Élimination des cadavres et des sous-produits animaux

Les crédits de paiement disponibles s'élèvent à 3,8 millions d'euros et ont été exécutés à hauteur de 3,2 millions d'euros. Ces crédits permettent de financer le service public de l'équarrissage (SPE) qui correspond aux coûts de traitement des cadavres d'animaux. Depuis l'entrée en vigueur de la libéralisation du service public de l'équarrissage (SPE), le 18 juillet 2009, les filières assurent la gestion et le financement complet de l'équarrissage. L'État reste responsable et payeur du seul service public résiduel (cadavres d'animaux relevant des exploitations situées en outre-mer et ceux relevant de l'intérêt général ou de mesures d'urgence liées à la salubrité ou à la santé publique).

Action 6 - Mise en œuvre de la politique de sécurité et de qualité sanitaires de l'alimentation

L'action 6 est l'action la plus dotée du programme 206 avec des crédits de paiements inscrits en LFI pour un montant de 318,6 millions d'euros. Elle a été exécutée à hauteur de 311,1 millions d'euros.

Ces crédits permettent de financer les actions sanitaires et sociales mises en œuvre par les services chargés de l'alimentation. L'écart entre la prévision LFI et la consommation s'explique par des dépenses nécessaires au titre de la revalorisation des actions sanitaires et sociales en faveur des agents du programme 206 affectés dans les directions départementales en charge de la protection des populations (DDPP), conséquence de l'harmonisation interministérielle de ces actions (notamment des subventions accordées pour la restauration). De même, des dépenses d'information et de sensibilisation associées aux politiques de la DGAL ont été nécessaires, notamment par rapport à la gestion de la bactérie *Xylella fastidiosa*, de la rage et de la peste porcine africaine.

Action 8 - Qualité de l'alimentation et offre alimentaire

L'écart entre la LFI et l'exécution s'explique en partie par l'appel à projets national du Programme national pour l'alimentation (PNA). En effet, la catégorie de crédits imputés aux dépenses au niveau local ne peut être précisément programmée avant la connaissance de la nature des projets lauréats.

III. DÉMARCHE DE PERFORMANCE

A. L'OBJECTIF 1 : FAVORISER LE CHANGEMENT DE PRATIQUES AFIN DE PRÉSERVER LA SANTÉ PUBLIQUE ET L'ENVIRONNEMENT

Indicateur 1.1 Maîtrise de l'utilisation des pesticides et des antibiotiques

L'indicateur de maîtrise de l'utilisation des pesticides et des antibiotiques présente des résultats contrastés. Le nombre de doses de produits phytosanitaires est en hausse de 0,3 % en 2017 et reste ainsi très supérieur aux prévisions, et recouvre des évolutions divergentes. La cible de 2020, qui repose sur une baisse de 25 % par rapport au niveau de 2017, paraît ambitieuse.

À l'inverse, le sous-indicateur mesurant l'efficacité du plan Écoantibio 2 présente des résultats 2017 très positifs : le pourcentage d'animaux traités à la colistine, introduit dans le projet annuel de performance 2018 en remplacement du précédent indicateur dont la baisse avait été plus rapide que prévu, atteint lui aussi dès 2017 la cible fixée dans le plan Écoantibio 2 pour 2020 (6,4 %) et la dépasse en 2018 (5,5 %).

Indicateur 1.1.1 : Niveau de traitement des animaux à la colistine (plan Écoantibio)

La prévision 2018 de l'indicateur de mission relatif au niveau de traitement des animaux à la colistine a été atteinte et dépassée. La baisse du niveau d'exposition des animaux, objectif du plan Écoantibio 2 porté par le ministère chargé de l'agriculture, est un enjeu fort pour réduire le risque d'antibiorésistance chez les animaux. Ce résultat témoigne d'une baisse de cette exposition dans les trois principales filières animales où la colistine est prescrite (bovine, porcine, avicole).

L'objectif de réduction de 50 % d'ici 2021 de l'exposition des animaux à la colistine, visant à réduire le risque d'antibiorésistance, dans chacune de ces trois filières est d'ores et déjà atteint pour la filière porcine. Cet objectif de réduction s'accompagne de la mise en place d'un renforcement de la surveillance de son usage et de la poursuite de la recherche scientifique relative à la compréhension des mécanismes de résistance. L'accent est également mis sur le développement d'outils de communication et de formation auprès des vétérinaires, l'accès à des alternatives aux antibiotiques, la mise à disposition de meilleurs outils de diagnostic, ainsi que sur des mesures réglementaires.

Indicateur 1.2 Promotion de l'ancrage territorial de l'alimentation

Indicateur 1.2.1 : Nombre de projets alimentaires territoriaux (PAT) reconnus par le ministère en charge de l'agriculture entre 2017 et 2020

Le dispositif de reconnaissance des projets alimentaires territoriaux par le ministère chargé de l'agriculture a été instauré en 2017 avec un objectif, fixé par le Comité interministériel aux ruralités, de reconnaissance de 500 projets alimentaires territoriaux d'ici 2020. Le nombre de projets alimentaires territoriaux reconnus aujourd'hui est encore modeste, ce qui a conduit à revoir l'objectif intermédiaire de 2018. Cet écart s'explique par le temps requis pour mettre en place un tel projet à l'échelle locale.

Au total, si de nombreux projets alimentaires territoriaux ont été récemment initiés, beaucoup sont encore à un stade initial. Seuls 21 projets sont aujourd'hui labellisés par le ministère de l'agriculture et de l'alimentation, alors qu'il est possible de recenser au total plus d'une centaine de projets initiés sur le territoire. Parmi ceux-ci, on dénombre des projets à l'échelle de département (comme le Gard), portés par des métropoles (à l'image de Rennes, Nantes, Clermont-Ferrand ou Montpellier) ou encore des projets à dimension plus rurale.

Compte tenu de l'attrait croissant du dispositif, le nombre de projets alimentaires territoriaux reconnus par le ministère de l'agriculture et de l'alimentation devrait s'accroître significativement dans les prochaines années. En effet, le nouveau programme national pour l'alimentation (PNA) qui sera adopté fin mars 2019 valorise particulièrement les projets existants, notamment en partageant les retours d'expérience et en offrant une visibilité nationale aux lauréats à la reconnaissance des projets.

Cet accompagnement renforcé prendra également la forme d'outils d'aide à la décision pour les porteurs de projets à l'exemple d'un guide du financement. Enfin, afin de fluidifier la reconnaissance par le ministre de l'agriculture et de l'alimentation, cette procédure sera déconcentrée au niveau régional à compter de l'année 2019.

B. L'OBJECTIF 2 : ÉVALUER, PRÉVENIR ET RÉDUIRE LES RISQUES SANITAIRES A TOUS LES STADES DE LA PRODUCTION

Indicateur 2.1 Suivi de l'Anses

Pour le programme 206, l'introduction de deux indicateurs relatifs à l'Anses permet de porter le taux de couverture des crédits à 76 % en y incluant la gestion. Le taux de levée dans les délais des mesures de surveillance en cas de suspicion de maladie présente également de bons résultats avec une progression constante entre 2015 et 2017 pour atteindre 85 %, soit la cible fixée pour 2020. Cet indicateur est donc supprimé à compter de 2019.

Indicateur 2.1.1 : Taux de dossiers d'autorisation de mise sur le marché traités par l'Anses dans les délais réglementaires

La cible de l'indicateur est atteinte avec un résultat de 91 % en 2018. Cet indicateur vise à s'assurer d'un traitement optimal des demandes d'autorisation de mise sur le marché soumises à l'Anses.

Cet indicateur fait l'objet d'une attention particulière du ministère chargé de l'agriculture, l'un des ministères de tutelle de l'Anses, et a été inclus au contrat d'objectifs et de performance de l'agence. Il s'inscrit dans la démarche de progrès de celle-ci et traduit la forte implication dans l'amélioration de ses procédures pour respecter les délais réglementaires d'instruction des différents dossiers. La consolidation de l'organisation et l'amélioration des systèmes d'information dédiés à la gestion des dossiers permettent notamment de simplifier leur processus de traitement.

Le renouvellement à venir des autorisations de mise sur le marché de nombreux produits phytopharmaceutiques et les conséquences du Brexit pourront conduire à une forte augmentation du nombre de dossiers à traiter au niveau national. Le nouveau COP de l'Anses, pour la période 2018-2020, prévoit une déclinaison de cet indicateur pour en suivre plus finement les composantes (biocontrôle, produits phytopharmaceutiques - matières fertilisantes – supports de cultures, biocide et médicaments vétérinaires) afin de suivre plus finement les dossiers.

Indicateur 2.1.2 : Taux de saisines urgentes de l'Anses traitées dans les délais contractuels

La réalisation 2018 de l'indicateur est conforme à la prévision initiale, avec un taux de 90 % de saisines urgentes traitées dans les délais. En 2018, 9 saisines de la Direction générale de l'alimentation ont été traitées par l'Anses et l'une d'entre elles a été rendue en léger retard, impactant le résultat de l'indicateur.

L'année 2018 a été marquée à nouveau par des crises sanitaires, comme la peste porcine africaine, la gestion des reblochons contaminés, l'infuenza aviaire, etc. Malgré la grande imprévisibilité de ces travaux, les équipes de l'Anses se sont montrées réactives pour fournir à la DGAL les premiers éléments d'évaluation des risques sanitaires.

Indicateur 2.2 Suivi des non-conformités constatées lors des inspections

Indicateur 2.2.1 : Taux d'inspections non conformes ayant donné lieu à une suite administrative ou pénale

La cible 2018 a été atteinte avec 83 % de suites mises en œuvre pour une cible initiale de 78 %.

L'indicateur poursuit sa progression continue depuis 2016, reflet de la politique volontariste de la Direction générale de l'alimentation pour la mise en œuvre de suites administratives ou pénales. Les consignes sur la mise en œuvre des suites sont ainsi rappelées et précisées au travers d'instructions techniques portant sur l'inspection. La vigilance est maintenue sur la présence systématique, la cohérence et la clarté de ces consignes.

Pour rappel, un résultat de 100 % n'est pas atteignable compte tenu des mouvements propres à ces établissements, tels que la fermeture volontaire, le dépôt de bilan des établissements avant que la suite ait été engagée, ou le changement de raison sociale (par exemple dans la restauration commerciale).

C. L'OBJECTIF 3 : S'ASSURER DE LA RÉACTIVITÉ ET DE L'EFFICIENCE DU SYSTÈME DE CONTRÔLE SANITAIRE

Indicateur 3.1 Préparation à la gestion de risques sanitaires

Indicateur 3.1.1 : Taux de réalisation des exercices interministériels de préparation à la gestion de crises sanitaires

Compte tenu des mesures de gestion liées à la peste porcine africaine, maladie déclarée présente en Belgique au second semestre 2018, l'objectif de réalisation d'exercices interministériels de préparation à la gestion de crises sanitaires n'a pas été atteint en 2018, avec un résultat de 17 % pour une cible à 20 %. L'objectif de cet indicateur est que chaque département réalise au moins un exercice interministériel de gestion d'une épizootie sur la durée du cycle de quatre années (2018-2021).

Ainsi, pour faire face à la menace importante d'introduction de cette maladie en France, il a été demandé aux DD(CS)PP de réaliser une revue de leur niveau de préparation à la réalisation d'un chantier d'abattage en élevage de porcs. Pour le dernier trimestre 2018, la priorité des départements s'est donc portée sur la réalisation d'un état des lieux, l'acquisition de matériels, l'organisation de réunions interministérielles et des mises en situation sur table avec les professionnels.

Les actions conduites lors de ce dernier trimestre ont permis de dynamiser le fonctionnement du réseau « plan d'urgence » et de mobiliser les agents en santé animale autour de problématiques opérationnelles.

Au regard de ce contexte et du taux de réalisation effectif proche de la cible, l'objectif demeure inchangé pour la période 2018-2021 et la Direction générale de l'alimentation va poursuivre l'accompagnement des départements dans la préparation opérationnelle à la lutte contre les épizooties.

Indicateur 3.2 Efficacité des services de contrôle sanitaire

Indicateur 3.2.1 : Délai de traitement des rapports d'inspection

En 2018, le délai moyen de traitement des rapports d'inspection est satisfaisant, avec un résultat de 21 jours pour une cible initiale de 25 jours.

Cet indicateur poursuit ainsi sa progression avec un délai réduit de près d'une semaine ces dernières années. La baisse du délai de traitement des rapports d'inspection est un indicateur de la qualité de service rendu aux usagers que sont les professionnels de l'agroalimentaire inspectés par les services vétérinaires et de protection des végétaux du ministère chargé de l'agriculture.

Indicateur 3.2.2 : Taux de prélèvements dont l'analyse est exploitable

Le taux de prélèvements dont l'analyse est exploitable, qui vise à suivre l'évolution de la qualité des données associées aux prélèvements réalisés par les services placés sous l'autorité de la Direction générale de l'alimentation, est très satisfaisant pour l'année 2018 avec un résultat de 79 % pour une cible initiale de 70 %. Cet indicateur vise à mesurer la qualité des prélèvements et ainsi gagner en efficacité sur le plan sanitaire et du point de vue budgétaire.

Les travaux mis en œuvre par la DGAL pour appuyer cet objectif, en lien avec ses services et le réseau de laboratoires publics et privés, ont permis de favoriser la progression de l'indicateur.

SECONDE PARTIE : BIOCONTRÔLE ; UN ÉTAT DES LIEUX

Selon l'INRA, le biocontrôle est défini comme un ensemble de méthodes de protection des cultures basées sur le recours à des organismes vivants ou des substances naturelles.

On distingue souvent quatre catégories d'approches en biocontrôle, basées sur :

- des macro-organismes (insectes, nématodes, etc.) ;
- des micro-organismes (virus, bactéries ou champignons) ;
- des médiateurs chimiques (phéromones) ;
- des substances naturelles d'origine minérale, végétale ou animale.

I. LA RECONVERSION D'UN MODÈLE AGRICOLE FONDÉ SUR L'UTILISATION MASSIVE DE PRODUITS PHYTOPHARMACEUTIQUES EST PLUS LONGUE QUE PRÉVUE

A. UNE DEMANDE FORTE DE LA SOCIÉTÉ FRANÇAISE POUR UNE ALIMENTATION DE QUALITÉ ET UNE TRANSPARENCE DES CONDITIONS DE PRODUCTION

L'alimentation de qualité est une demande forte des Français qui sont habitués à des crises alimentaires rapidement maîtrisées et à un niveau de confiance élevé garanti par les pouvoirs publics.

1. Une demande forte de confiance

Les consommateurs souhaitent la transparence sur les conditions de production. De nombreuses applications sont nées afin d'évaluer les aliments se trouvant dans les supermarchés. Cette nouvelle façon de consommer répond à un souci sanitaire, éthique et environnemental. Ces applications, telles que *Yuka boom* ou *Alim'confiance* (application créée par le ministère de l'agriculture), offrent des informations sur la production du bien et les contrôles effectués et donnent une note permettant d'acheter les produits alimentaires en toute connaissance de cause. « Selon l'institut d'études IRI France, le pourcentage de Français utilisant des applications de ce type est passé de 5 à 15 % au cours de l'année 2018 »⁽¹⁾.

(1) Gurvan Kristanadjaja, « Transparence : le Yuka Boom », *Libération*, 23-24 Février 2019.

L'application Yuka boom a été téléchargée plus de 6,7 millions de fois. Et le directeur général de l'alimentation (DGAL) a précisé en audition que « L'application « alim confiance » a été téléchargée plus de 250 000 fois depuis son lancement en avril 2017. Le site Internet a été visité par plus de 700 000 visiteurs. Environ 41 000 résultats de contrôles sont actuellement en ligne. Près de 100 000 résultats de contrôles au total ont été mis en transparence »⁽¹⁾.

2. La réaction des pouvoirs publics

Le Gouvernement a mis en œuvre en 2008, dans le cadre de la directive européenne 2009/128, le plan Écophyto. Son objectif était de diminuer de 50 % en dix ans l'utilisation des produits phytopharmaceutiques. Les résultats insuffisants de ce plan ont conduit à l'élaboration du plan Écophyto 2 sur la période 2016-2025. Ce plan réaffirme un objectif de réduction de 50 % du recours aux produits phytopharmaceutiques en France en dix ans, avec une trajectoire en deux temps.

D'abord, à l'horizon 2020, une réduction de 25 % est visée, par la généralisation et l'optimisation des techniques actuellement disponibles. Ensuite, une réduction de 50 % à l'horizon 2025, qui reposera sur des mutations profondes des systèmes de production et des filières soutenues par des déterminants politiques de moyen et long termes et par les avancées de la science et de la technique. En 2018, le plan est rebaptisé Ecophyto 2+, et est renforcé par de nouveaux outils, afin d'accomplir les objectifs.

3. L'exemple du glyphosate illustre le rejet des produits phytopharmaceutiques de la part de la société civile

En 2015, une étude du Centre International de Recherche sur le Cancer (CIRC) évalue le danger de ce produit sur des rongeurs et observe un risque génotoxique, à condition que la molécule soit ingérée lors d'une longue période et à forte dose. L'institut classe la molécule comme « cancérogène probable pour l'homme »⁽²⁾.

En France, les associations, les citoyens et les médias se mobilisent fortement contre le glyphosate. Plus de 700 personnes ont fait analyser leur urine et environ 250 ont porté plainte pour « mise en danger de la vie d'autrui, tromperie aggravée et atteinte à l'environnement », encouragées par l'association « Campagne glyphosate ». Des études universitaires, comme celle de septembre 2018 publiée par le *Proceedings of the National Academy of Sciences of the United States of America* (PNAS), mettent en avant l'impact négatif sur la biodiversité⁽³⁾.

(1) Audition de la DGAL par Michel LAUZZANA, 20 mars 2019.

(2) Centre International de Recherche sur le Cancer (CIRC), *Glyphosate, 2015* : <https://monographs.iarc.fr/wp-content/uploads/2018/06/mono112-10.pdf>.

(3) Erick V. S. Motta, Kasie Raymann, et Nancy A. Moran, *Glyphosate perturbs the gut microbiota of honey bees*, PNAS, 115 (41), 9 octobre 2018, pp.10305-10310; Première publication le 24 septembre 2018.

Certaines études menées par des chercheurs ou agences publiques n'ont pas abouti aux mêmes conclusions. Une étude prospective de grande qualité, par son échantillon (44 932 agriculteurs américains) et sa durée d'étude (20 ans), a montré que le glyphosate n'est pas significativement associé à une augmentation du risque de cancer⁽¹⁾. Ces études évaluent le risque et non le danger⁽²⁾, et critiquent la méthode utilisée par le CIRC⁽³⁾.

Deux organisations onusiennes d'importance, la FAO et l'OMS (maison mère du CIRC), se réunissant le 16 mai 2016 pour étudier les conséquences des résidus de pesticides, déclarent en effet que « *compte tenu de l'absence de potentiel cancérigène chez les rongeurs à des doses pertinentes pour l'homme et de l'absence de génotoxicité par voie orale chez les mammifères et compte tenu des preuves épidémiologiques d'expositions professionnelles, le JMPR a conclu que le glyphosate est peu susceptible de présenter un risque cancérigène pour l'homme à travers le régime alimentaire* »⁽⁴⁾.

Pourtant, le 24 octobre 2017, le Parlement européen vote alors une résolution non contraignante d'une sortie du glyphosate d'ici 2022. La France a appliqué l'interdiction aux particuliers depuis le 1^{er} janvier 2019, suite à la loi n° 2014-110 (loi Labbé) et la loi n° 2015-992 (loi de transition énergétique).

L'Agence nationale de sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail (ANSES) a annoncé l'annulation de la mise sur le marché du produit phytopharmaceutique *Roundup Pro 360*, effective dès le 15 janvier 2019, suite à la décision n° 1704067 du tribunal administratif de Lyon⁽⁵⁾.

(1) Gabriella Andreotti et al., *Glyphosate Use and Cancer Incidence in the Agricultural Health Study*, *JNCI : Journal of the National Cancer Institute*, 110 (5), mai 2018, pp. 509-516.

(2) La notion de danger évalue s'il y a une possibilité de cancer alors que la notion de risque prend en compte d'autres facteurs comme la dose ou la durée d'exposition. Dans le cas du glyphosate, le danger existe uniquement lorsque la dose est 100 fois plus élevée que la dose normale et lorsqu'elle est ingérée durant une période longue. Il est dans ce cas classé dans la même catégorie que la viande rouge (catégorie 2A).

(3) L'expérimentation s'est faite sur des rongeurs et non sur des êtres humains. Il n'y a donc pas eu de recherche sur le terrain mais uniquement en laboratoire.

(4) FAO et OMS, *Pesticide residues in food 2016, Glyphosate*, pp.19-28.

(5) Tribunal Administratif de Lyon, 6^e chambre, décision N°1704067, 15 Janvier 2019.

B. LA DIMINUTION DE L'UTILISATION DES PRODUITS PHYTOPHARMACEUTIQUES EST TROP LENTE

1. Les résultats insuffisants du plan Écophyto 1

Une évaluation des deux plans Écophyto illustre que la diminution de l'utilisation des produits phytopharmaceutiques est trop lente. Les objectifs sont loin d'être atteints. Une évaluation du plan Écophyto 1 a été conduite en 2014 par M. Dominique Potier, député de Meurthe et Moselle et président du comité consultatif de gouvernance du plan Écophyto⁽¹⁾. Ce rapport avance que « le plan n'a pas eu les résultats espérés, puisque les indicateurs de suivi quantitatif global des usages (NODU) ne montrent pas de tendance à la baisse. La note de suivi du plan Écophyto de 2016 montre que si une baisse de 2,7 % du NODU agricole a été constatée entre 2014 et 2015, la moyenne sur trois ans (NODU agricole triennal) a, elle, augmenté de + 4,2 % ».

2. Un retard conséquent a été pris par le plan Écophyto 2

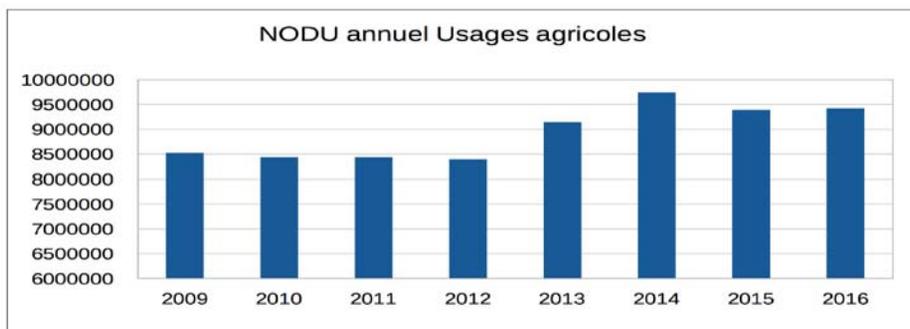
En ce qui concerne le plan Écophyto 2, le rapport de l'Inspection générale des affaires sociales (IGAS)⁽²⁾ souligne qu'« un important travail reste donc à faire. [...] En outre, le remplacement d'insecticides ou de fongicides chimiques par des produits de biocontrôle est indispensable mais il est loin de suffire à lui seul. [...] Un retard important a été pris, directement en raison du contentieux intenté qui a retardé le démarrage, mais aussi indirectement, les instituts techniques compétents pour chaque filière n'ayant pas participé activement à la définition des actions ouvrant droit à CEPP, pendant cette période d'incertitude ».

Le RAP 2017 précise, pour le nombre de doses unités de pesticides, que « l'indicateur est en très légère hausse de 0,3 % [...] pour les usages agricoles. Cette quasi-stabilité masque de sensibles évolutions parmi les substances les plus dangereuses. Ainsi, le recours aux substances cancérigènes, mutagènes et reprotoxiques (CMR) de catégorie 1 (potentiel cancérigène avéré) est en baisse de 6 %, tandis que l'utilisation de CMR de catégorie 2 (potentiel cancérigène supposé) est en hausse de 6 % ».

(1) Dominique Potier, *Pesticides et agro-écologie : Les champs du possible, Ecophyto*, 23 décembre 2014.

(2) *Utilisation des produits phytopharmaceutiques*, IGAS, décembre 2017.

NODU ANNUEL USAGES AGRICOLES



Source : note de suivi 2017 publiée par le Gouvernement en juillet 2018.

C. LES DIFFICULTÉS DES AGRICULTEURS À CHANGER DE MODÈLE

La difficulté de reconversion du modèle agricole s'explique par le fait que les agriculteurs rencontrent des problèmes et des impossibilités.

1. Les avantages des produits phytopharmaceutiques : efficaces et peu chers

Premièrement, les produits phytopharmaceutiques sont efficaces et bon marché. Les produits de biocontrôle ne peuvent pas toujours rivaliser en termes d'efficacité et de prix. Les agriculteurs leur préfèrent donc les produits phytopharmaceutiques.

Auditionnée par le rapporteur général, le DGAL M. Patricq Dehaumont a noté que l'efficacité immédiate des produits de biocontrôle est « souvent inférieure à celle des produits conventionnels du fait de leur finalité différente (gestion des équilibres vs éradication), et variable selon les conditions de mise en œuvre, les facteurs d'efficacité pouvant aussi être mal appréhendés »⁽¹⁾.

2. L'exemple du glyphosate

Le glyphosate est un bon exemple puisqu'il est très efficace et bon marché depuis que le brevet de sa molécule a été transféré au domaine public. Selon l'Agence nationale de sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail (ANSES), le glyphosate peut avoir un impact positif et donner de meilleurs résultats que des techniques de biocontrôle⁽²⁾. Ainsi, il est probable que le glyphosate soit meilleur que le labour pour préserver la biodiversité des sols.

(1) Audition de la DGAL par Michel LAUZZANA, 19 mars 2019.

(2) Audition de l'ANSES par Michel LAUZZANA, 13 mars 2019.

Un rapport réalisé par la cellule d'animation national Dephy⁽¹⁾ a réuni les agriculteurs des fermes DEPHY afin d'exposer les freins à la réduction au glyphosate (les fermes DEPHY sont une expérimentation du plan Écophyto et ont pour finalité d'éprouver, valoriser et déployer les techniques et systèmes agricoles réduisant l'usage des produits phytosanitaires tout en promouvant des techniques économiquement, environnementalement et socialement performantes).

Ces agriculteurs avancent qu'il y a un coût de main-d'œuvre élevé car il faut recruter des personnes qualifiées et formées au biocontrôle. Il existe un coût de changement de matériel puisque le biocontrôle impose de changer de technique. Enfin, les techniques ou produits de biocontrôle sont souvent bien plus chers que les moyens conventionnels.

3. Les alternatives encore peu présentes

Ensuite, un rapport de l'Institut national de la recherche agronomique (INRA)⁽²⁾ avance qu'il n'y a pas d'alternative efficace au glyphosate dans plusieurs cas :

– les agricultures menées dans des conditions difficiles sans bénéficier d'une forte valeur ajoutée (terrasses, zones très caillouteuses, zones très fragiles vis-à-vis du risque d'érosion) ne peuvent utiliser ces alternatives ;

– l'agriculture de conservation (4 % des grandes surfaces) ou l'entretien des parcelles dans le long terme sans travailler le sol ;

– les cultures pour des marchés spécifiques avec fortes contraintes techniques ;

– des situations de niche comme le rouissage du lin fibre (88 000 ha en 2016) dont la France est le premier producteur mondial, ou la récolte des fruits à coques (19 000 ha en 2014).

Ces freins imposent un rythme de transition obligatoire, relatif aux productions, à la technicité, aux équipements disponibles mais aussi aux conditions pédoclimatiques particulières.

4. Le besoin d'un exemple fini et réussi

Enfin, les agriculteurs ont besoin d'une expérimentation finie et réussie donnant l'exemple afin de faire changer les habitudes. Les fermes DEPHY mises en place par le plan Écophyto répondent à ce besoin d'exemple réussi mais l'expérimentation n'est pas encore terminée et il subsiste des freins que les fermes DEPHY n'ont pas réglés.

(1) *Le glyphosate dans le réseau DEPHY FERME, Cellule d'Animation National Dephy, novembre 2018.*

(2) *Usages et alternatives au glyphosate dans l'agriculture française, INRA, novembre 2017.*

Le rapport IGAS précise que les fermes DEPHY ont affiché un bon rendement mais qu'il faut diffuser ces résultats et communiquer auprès du grand public, afin de les faire s'engager dans cette démarche.

D. LE DÉVELOPPEMENT DES ALTERNATIVES N'EST PAS ENCORE FINALISÉ

Les alternatives aux produits phytopharmaceutiques n'existent pas dans tous les cas, ou bien elles sont trop chères.

1. Les exigences de la méthode scientifique allongent la durée de développement des produits de biocontrôle

Pour commercialiser un produit, il est important que ce produit satisfasse à la méthode scientifique. C'est une méthode longue et précise. Par exemple, la procédure de recherche sur le biocontrôle de la pyrale de maïs a duré 10 ans. La procédure se déroule en trois temps :

– les scientifiques développent des modèles mathématiques destinés à observer le comportement des organismes examinés. Ils scrutent la façon dont ces organismes se dispersent dans l'espace et dans le temps, en fonction de l'environnement ;

– les modèles mathématiques sont ensuite affinés en laboratoire, avec de vrais organismes mais dans des paysages artificiels composés de cages, de tubes et de tuyaux. Les chercheurs observent ainsi leur comportement sur plusieurs générations ;

– enfin, les résultats obtenus en laboratoire sont testés en milieu naturel. L'objectif consiste notamment à mesurer la façon dont l'organisme colonise le paysage agricole, en fonction des éléments qui s'y trouvent. Suite à cette troisième étape, les chercheurs offrent des conseils et recommandations aux acteurs du biocontrôle pour faire un bon usage de ces auxiliaires.

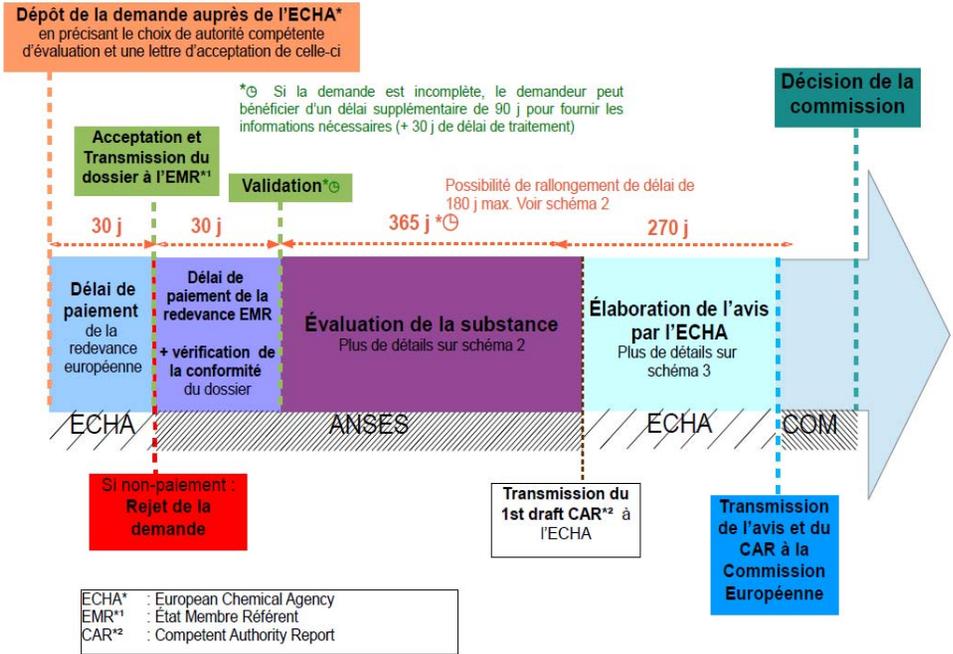
2. Une mauvaise commercialisation rend les produits de biocontrôle chers

Les alternatives sont parfois trop chères. Il existe un problème de commercialisation qui ne permet pas aux agriculteurs de profiter des nouvelles alternatives puisque ce n'est pas adapté aux réalités du terrain. Par exemple, les agriculteurs choisissant la technique de biocontrôle par l'utilisation de phéromone pour la confusion sexuelle (la confusion sexuelle est une méthode biotechnique de protection insecticide qui vise à perturber l'activité sexuelle des ravageurs et de réduire ainsi leurs populations) n'ont le choix que parmi des offres commerciales permettant un traitement de 6 mois. Or il existe plusieurs insectes sur le terrain et les phéromones ne s'attaquent qu'à une seule espèce d'insecte. De plus, la durée de 6 mois n'est pas toujours la plus adaptée. Le produit est alors non rentable.

II. LE DÉMARRAGE DU BIOCONTRÔLE EST ASSEZ LENT

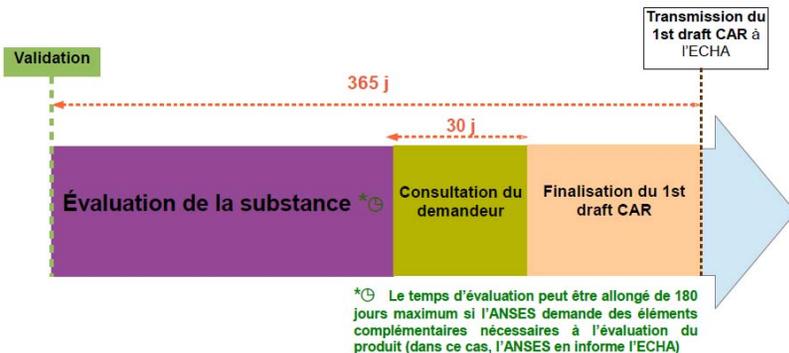
A. DES FREINS INSTITUTIONNELS IMPORTANTS

Procédure pour l'approbation des substances actives



Procédure pour l'approbation des substances actives

Schéma 2 : détails de l'évaluation par l'ANSES



1. Le processus d'approbation à l'échelle européenne et nationale

Le processus d'approbation des substances actives se fait en deux temps. D'abord à l'échelle européenne puis nationale :

– Dans le cadre du processus d'approbation des substances actives, l'Autorité européenne de sécurité des aliments (Efsa) effectue un examen par les pairs de l'évaluation des risques liés à l'utilisation d'une substance active dans des PPP réalisée par un État membre dit « rapporteur ». Elle remet des conclusions sur les paramètres à utiliser dans les évaluations nationales des PPP. Ces paramètres définissent les propriétés toxicologiques et écotoxicologiques ainsi que d'autres valeurs de référence des substances actives, par exemple, la dose aiguë de référence, la dose journalière d'ingestion. Les classements harmonisés de danger sont régis par le règlement 1272/200848 qui est commun à toutes les substances chimiques ou non, commercialisées sur le territoire européen. Suite à l'avis de l'Efsa, les décisions d'approbation des SA sont proposées par la Commission au comité permanent de la chaîne alimentaire et de la santé animale et sont adoptées ou rejetées à la majorité qualifiée. En cas d'absence de majorité, c'est la Commission qui décide in fine de l'approbation ou non d'une substance active.

– C'est le niveau national qui procède, avec un partage des informations entre États au sein de trois zones définies par le règlement 1107/2009, les évaluations puis les autorisations de mise sur le marché (AMM) des produits phytopharmaceutiques contenant les substances approuvées en France. Avant leur mise sur le marché, ces produits sont évalués selon des lignes directrices adoptées au niveau européen et cette évaluation ne doit pas mettre en évidence d'effet nocif immédiat ou différé sur la santé humaine, ni d'effet inacceptable sur l'environnement. Les AMM peuvent être accompagnées de restrictions relatives à l'usage des produits. En France, les AMM sont délivrées par l'ANSES depuis le 1^{er} juillet 2015.

2. La législation européenne doit évoluer

La législation européenne est source de plusieurs freins. Les professionnels identifient la non-reconnaissance des produits de biocontrôle au niveau européen comme un frein au développement du marché. En effet, conformément aux dispositions du règlement UE 1107/2009 relatif aux produits phytopharmaceutiques, la Commission européenne caractérise les substances en fonction des risques qu'elles présentent, que leur origine soit naturelle ou non. L'Europe ne possède donc pas une législation spécifique pour le biocontrôle, contrairement aux États-Unis, et celle-ci suit la même législation que les produits phytosanitaires (en termes de complexité, de coût, de financement...).

Les lacunes de la législation européenne font subsister sur le marché des substances dont les dangers pour la santé humaine et/ou l'environnement ont été démontrés. Par exemple, en ce qui concerne les perturbateurs endocriniens, il existe au niveau européen une définition, un document-guide, des protocoles tests et une politique de gestion de risque. Mais la législation européenne ne demande pas aux industriels de faire des tests couvrant tout le spectre des effets possibles, ce qui rend l'identification des perturbateurs endocriniens très difficile. La législation de certains produits comme l'eau potable, les cosmétiques, les jouets etc. n'intègre pas la notion de perturbateurs endocriniens. C'est un problème de santé publique.

3. Les difficultés rencontrées à l'échelle nationale

Il existe également des freins au niveau national. Auditionnée par le rapporteur spécial, l'entreprise M2I a affirmé qu'aux États-Unis il suffit de 150 000 dollars pour placer un produit sur le marché alors qu'il faut 3 millions d'euros en Europe ⁽¹⁾. En effet, selon cette entreprise, la législation française est sévère pour le biocontrôle et cela coûte très cher. Par exemple, les essais coûtent très cher puisqu'il faut effectuer 8 essais sur deux saisons consécutives.

De plus, une PME peut difficilement financer ses innovations et sa croissance. Le coût très élevé de l'obtention d'une AMM est un frein à la généralisation des solutions de biocontrôle car vu le montant des investissements, les PME, qui constituent les $\frac{3}{4}$ des acteurs volontaristes sur le secteur français, ne peuvent pas amener au marché les solutions. Ce sont les grands groupes agroalimentaires qui le font et dirigent donc le marché en gérant une croissance limitée garantissant une activité commerciale soutenue et pérenne.

L'ANSES rencontre aussi des difficultés car les entreprises se plaignent de délais trop longs et pensent qu'il y a un manque de ressource pour gérer tous les dossiers. L'ANSES justifie ainsi la situation : « Il est très difficile de respecter le délai légal de 6 à 8 mois. L'Agence a mis en place en 2018 des mesures pour y remédier, telles que des réunions de pré-soumission (le formulaire de pré-soumission est analysé par l'ANSES et retransmis au demandeur dans des délais courts). Cette phase permet de répondre à l'ensemble des questions de façon efficace et est souvent plus efficiente que les réunions physiques » ⁽²⁾.

(1) *Audition de M2I par Michel LAUZZANA, 13 mars 2019.*

(2) *Audition de l'Anses par Michel LAUZZANA, 13 mars 2019.*

B. LE BIOCONTRÔLE NE RÉPOND PAS À TOUTES LES ATTENTES DES AGRICULTEURS

Le principe du biocontrôle repose sur la gestion des équilibres des populations d'agresseurs plutôt que sur leur éradication. Il positionne donc ces solutions en pleine cohérence avec les principes agro-écologiques.

1. Le biocontrôle n'est pas toujours un produit de substitution aux produits phytopharmaceutiques

Il convient donc de garder à l'esprit que les produits de biocontrôle ne peuvent pas constituer à eux seuls, dans la plupart des cas, une substitution aux substances chimiques. Ils doivent être combinés à d'autres moyens allant de la sélection variétale au changement des pratiques et des systèmes de production agricole, comme l'allongement des rotations des cultures et la diversification des assolements dans le cadre plus général de la protection intégrée des cultures, telle que définie par la directive 2009/128/CE.

Cette approche systémique est indispensable. Le recours plus large aux solutions de biocontrôle nécessite une évolution des pratiques agricoles, passant par une gestion globale de la protection des cultures et une approche plus agronomique de la production, qui s'effectue progressivement.

2. Le biocontrôle suit une logique de long terme

En plus de ne pas pouvoir toujours être un produit de substitution, le biocontrôle ne démontre pas une efficacité immédiate mais apporte un équilibre dans le long terme. Par exemple, les bioagresseurs récemment introduits, comme le cynips du châtaignier ou la drosophile *Drosophila suzukii*, causent beaucoup de dégâts puisqu'ils trouvent dans la zone qu'ils envahissent des ressources importantes et peu, voire aucun prédateur susceptible d'entraver leur développement. Les chercheurs de l'INRA s'efforcent donc d'identifier des auxiliaires prédateurs. Ils s'assurent aussi que ces nouveaux venus ne représentent aucun danger pour les espèces indigènes non-cibles. Et pour cause, la lutte par acclimatation vise à les installer durablement dans notre paysage pour qu'ils fournissent aux agriculteurs un service pérenne et gratuit. C'est donc une solution à long terme, et non immédiate.

C. UN SOUTIEN DES AUTORITÉS PUBLIQUES EST NÉCESSAIRE

Le démarrage du biocontrôle est assez lent. Il faut des mesures concrètes pour accélérer la mise en place du biocontrôle. Ainsi, pour encourager le développement de nouveaux produits, le Gouvernement fait du soutien à la dynamique de recherche et d'innovation sur le biocontrôle une priorité.

1. L'action du Gouvernement pour soutenir la recherche et le développement du biocontrôle

Le biocontrôle est l'une des deux grandes thématiques de la première édition de l'appel à projets ANR Ecophyto-Maturation lancé en février 2019 pour un montant total de 3,5 millions d'euros. Il constitue également un des défis identifiés dans le cadre du programme prioritaire de recherche (près de 30 millions d'euros de soutien de l'État), et des programmes financés par le grand plan d'investissement. Le biocontrôle a constitué un axe spécifique de l'appel à projets national Écophyto, dont une quinzaine de projets ont été déposés et sont en cours d'analyse.

Par ailleurs, recherche privée et recherche publique, totalement complémentaires, coopèrent pour le développement du biocontrôle depuis mars 2015 dans le cadre du consortium public-privé de recherche, développement et innovation sur le biocontrôle sous l'égide de l'INRA.

2. Promouvoir les fermes DEPHY

Pour encourager l'utilisation des produits de biocontrôle, il faut promouvoir et capitaliser sur les réussites, notamment dans les collectifs tels que les fermes DEPHY, 30 000 ou GIEE. Selon la DGAL⁽¹⁾, il faut également valoriser l'emploi par l'aval des filières notamment dans les cahiers des charges.

3. Les mesures déjà prises pour lever les différents freins

Pour lever les freins mentionnés, des mesures ont été prises pour faciliter la mise sur le marché et l'utilisation des produits de biocontrôle :

– des délais d'évaluation par l'ANSES réduits à 6 mois, au lieu de 12 dans le cas d'une demande d'autorisation sur le marché pour un produit « classique » ;

– une taxe fiscale (perçue par l'ANSES) réduite pour les demandes d'approbation des substances actives concernées ou pour les demandes d'autorisation de mise sur le marché (AMM) des produits phytopharmaceutiques contenant ces substances. Alors que les AMM des produits conventionnels sont soumis à une taxe de 50 000 euros, le montant perçu pour les produits de

(1) *Audition de la DGAL par Michel LAUZZANA, 19 mars 2019.*

biocontrôle est de 2 000 euros pour les produits composés de micro-organismes, ou de médiateurs chimiques, ou de substances naturelles d'origine végétales obtenues par un procédé mécanique ou par extraction hydrique ou hydro-alcoolique et de 25 000 euros pour les autres produits phytopharmaceutiques de biocontrôle ;

– une réduction de la taxe sur la vente des produits phytopharmaceutiques affectée au financement du dispositif de phytopharmacovigilance (ANSES), avec un taux réduit à 0,1 % du chiffre d'affaires au lieu de 0,2 %, conformément à l'article 1er de l'arrêté du 9 mars 2016 fixant le taux de la taxe sur la vente de produits phytopharmaceutiques.

4. Le besoin de formation et d'organisation

Il est également important de mettre en place une formation initiale et continue des conseillers et des agriculteurs pour encourager l'utilisation des produits de biocontrôle. En effet, leur utilisation requiert souvent une technicité plus importante, ce qui peut dissuader les producteurs ou leurs conseillers. Certains produits de biocontrôle (phéromones pour confusion sexuelle par exemple) nécessitent également d'être mis en place sur un territoire important, nécessitant une action coordonnée et collective des agriculteurs.

La loi n° 2018-938 (loi *EGAlim*) du 30 octobre 2018 a renforcé le contenu de la formation du certiphyto en imposant, à compter du 1^{er} janvier 2019, que cette formation contienne des modules spécifiques relatifs à l'exigence de sobriété dans l'usage des produits phytopharmaceutiques et aux alternatives disponibles, notamment en matière de biocontrôle.

5. L'accompagnement des TPE/PME

Enfin, la France se doit d'accompagner les TPE/PME et les autorités se penchent sur la question. Auditionnées par le rapporteur général⁽¹⁾, M2I et l'ANSES ont plaidé pour aider financièrement et logistiquement les TPE/PME. M2I a avancé l'idée d'un partenariat avec la BpiFrance pour accompagner financièrement les entreprises, alors que l'Anses propose une plateforme qui aide les entreprises à élaborer correctement et rapidement les dossiers d'autorisation sur le marché. Selon eux, le coût de développement peut atteindre plusieurs dizaines de millions d'euros, notamment pour apporter les données scientifiques sur l'efficacité et l'innocuité du produit nécessaire à l'autorisation de mise sur le marché.

(1) Auditions de M2I et l'ANSES par Michel LAUZZANA, 13 mars 2019.

TRAVAUX DE LA COMMISSION

Lors de sa réunion de 21 heures, le mardi 4 juin 2019, la commission des finances, réunie en commission d'évaluation des politiques publiques, a entendu M. Didier GUILLAUME, ministre de l'agriculture et de l'alimentation.

Le compte rendu et la vidéo de cette réunion sont disponibles sur le site de l'Assemblée nationale.

*

* *

LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES PAR LE RAPPORTEUR SPÉCIAL

Agence nationale de sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail (ANSES) : Mme Françoise Weber, directrice générale déléguée - Pôle « produits réglementés », Mme Agathe Denéchère, directrice générale adjointe, Mme Sarah Aubertie, chargée des relations institutionnelles.

Direction générale de l'alimentation : M. Patrick Dehaumont, directeur général, Mme Sandrine Robert, chargée de mission phyto et Mme Isabelle Paysant, chef de bureau du pilotage du programme *Sécurité et qualité sanitaires de l'alimentation*.

INRA : M. Christian Huyghe, directeur scientifique Agriculture et M. Marc Gauchée, conseiller du P-DG pour les relations parlementaires et institutionnelles.

Groupe M2I : M. Philippe Guerret, président et M. Christian Le Roux, directeur des affaires publiques

L'entreprise DE SANGOSSE : M. Nicolas Fillon, directeur général et président du Directoire, M. Christophe Zugaj, responsable communication institutionnelle et Affaires Publiques.

SOURCES UTILISÉES PAR LE RAPPORTEUR SPÉCIAL

- Cellule d’Animation National Dephy, *Le glyphosate dans le réseau DEPHY FERME*, novembre 2018
- Centre International de Recherche sur le Cancer (CIRC), *Glyphosate*, 2015 : <https://monographs.iarc.fr/wp-content/uploads/2018/06/mono112-10.pdf>.
- Cour des Comptes, *Note d’Analyse d’Exécution Budgétaire 2018 sur la mission Agriculture, Alimentation, Forêt et Affaires Rurales*, mai 2019
- Dominique Potier, *Pesticides et agro-écologie : Les champs du possible, Écophyto*, 23 décembre 2014
- Erick V. S. Motta, Kasie Raymann, et Nancy A. Moran, *Glyphosate perturbs the gut microbiota of honey bees*, PNAS, 115 (41), 9 octobre 2018, pp.10305-10310 ; Première publication le 24 septembre 2018
- FAO et OMS, *Pesticide residues in food 2016, Glyphosate*, pp.19-28
- Gabriella Andreotti et al., *Glyphosate Use and Cancer Incidence in the Agricultural Health Study*, JNCI : Journal of the National Cancer Institute, 110 (5), mai 2018, pp. 509-516
- Gurvan Kristanadjaja, « Transparence : le Yuka Boom », *Libération*, pp. 23-24 Février 2019
- IGAS, *Utilisation des produits phytopharmaceutiques*, décembre 2017
- INRA, *Usages et alternatives au glyphosate dans l’agriculture française*, novembre 2017