

N° 3011

# ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUINZIÈME LÉGISLATURE

---

---

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 27 mai 2020

## 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 2019* (n° 2899),

PAR M. LAURENT SAINT-MARTIN,  
Rapporteur général  
Député

---

ANNEXE N° 5

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

**SÉCURITÉ ALIMENTAIRE**

Rapporteur spécial : M. MICHEL LAUZZANA

Député

---



## SOMMAIRE

	Pages
<b>SYNTHÈSE, CHIFFRES-CLÉS ET RECOMMANDATIONS</b> .....	7
<b>PREMIÈRE PARTIE : L'EXÉCUTION BUDGÉTAIRE 2019</b> .....	9
<b>I. DES MONTANTS GLOBAUX EXÉCUTÉS CONFORMES AUX MONTANTS OUVERTS, MOYENNANT D'IMPORTANTES MOUVEMENTS EN GESTION</b> ...	9
A. UNE EXÉCUTION STABLE ET CONFORME AUX PRÉVISIONS, MALGRÉ UNE PROGRAMMATION INITIALE EN RETRAIT SENSIBLE.....	9
1. Des montants exécutés relativement stables et conformes aux montants ouverts..	9
2. Une programmation initiale sensiblement réduite .....	10
B. UN EXERCICE 2019 DONT LES CONTRAINTES ONT IMPOSÉ DES MOUVEMENTS EN GESTION .....	12
1. Une double contrainte .....	12
a. Les recettes en provenance de l'Union européenne.....	12
b. De fortes exigences de lutte contre les maladies animales et végétales .....	13
2. D'importants mouvements en gestion .....	13
C. LA CONSOMMATION DU PLAFOND D'EMPLOIS .....	14
<b>II. QUELQUES ÉCARTS AVEC LES CRÉDITS OUVERTS</b> .....	15
A. DES ÉCARTS SENSIBLES AVEC LA PROGRAMMATION INITIALE .....	15
B. QUELQUES CONSTATS PAR ACTION.....	16
1. Action 01 <i>Santé des végétaux</i> .....	16
2. Action 02 <i>Lutte contre les maladies animales et protection des animaux</i> .....	16
3. Actions 04 <i>Actions transversales</i> .....	17
<b>III. L'ANSES, UN OPÉRATEUR À PRÉSERVER</b> .....	17
A. UNE EXÉCUTION DES RECETTES AFFECTÉE PAR LES MOUVEMENTS INTERVENUS EN GESTION .....	18
1. Un solde budgétaire moindre que prévu .....	18
2. L'importance des subventions pour charges de service public.....	18
3. Une réduction très sensible de la SCSP versée par le programme 206 et des arrêtés complémentaires très inférieurs aux montants notifiés initialement .....	18

B. UNE RÉFLEXION À MENER SUR LES EMPLOIS DE L'ANSES .....	19
1. Une exécution conforme .....	19
2. Des particularités dont il faut tenir compte.....	20
C. UNE EXTENSION CONTINUE DES MISSIONS DE L'ANSES.....	20
<b>IV. LES RÉSULTATS CONTRASTÉS DES INDICATEURS DE PERFORMANCE.....</b>	<b>21</b>
A. UN INDICATEUR NODU PRÉOCCUPANT .....	21
B. DES RÉSULTATS SATISFAISANTS SUR LES AUTRES OBJECTIFS DU PROGRAMME.....	22
1. Le succès des plans Ecoantibio.....	22
2. Les indicateurs relatifs à l'ANSES .....	23
<b>SECONDE PARTIE : L'IMPACT DE LA CRISE SANITAIRE .....</b>	<b>25</b>
<b>I. L'IMPACT DE LA CRISE SUR LES CRÉDITS .....</b>	<b>25</b>
A. À LA VEILLE DU CONFINEMENT, UNE EXÉCUTION CONFORME AUX PRÉVISIONS .....	25
B. UN IMPACT DIFFICILE À APPRÉCIER .....	26
1. La priorité donnée aux missions essentielles .....	26
2. Des missions ralenties ou suspendues.....	27
a. Action 01 Prévention et gestion des risques inhérents à la production végétale .....	27
b. Action 02 Lutte contre les maladies animales et protection des animaux .....	27
c. Action 03 Prévention et gestion des risques sanitaires liés aux denrées alimentaires .....	27
d. Action 04 Actions transversales .....	27
3. Un impact budgétaire finalement peu prévisible .....	28
a. Le déconfinement .....	28
b. Crise du covid-19 et autres paramètres.....	30
<b>II. UNE PRÉPARATION AU BREXIT PRÉSERVÉE.....</b>	<b>30</b>
<b>III. L'ANSES, UN OPÉRATEUR FORTEMENT MOBILISÉ .....</b>	<b>31</b>
A. UNE ORGANISATION ET DES MODALITÉS DE TRAVAIL ADAPTÉES AUX CIRCONSTANCES.....	31
1. Une adaptation des modalités de travail de l'agence .....	31
2. Un plan de déconfinement progressif .....	32
B. UNE FORTE IMPLICATION DANS LA GESTION DE LA PANDÉMIE ET LA LUTTE CONTRE LE COVID-19 .....	32
1. De nombreux avis produits en urgence.....	32
2. Activités de recherche.....	33
3. Autres activités.....	33
C. LA QUESTION DES MOYENS .....	34

<b>EXAMEN EN COMMISSION .....</b>	<b>35</b>
<b>PERSONNES AUDITIONNÉES PAR LE RAPPORTEUR SPÉCIAL .....</b>	<b>37</b>
<b>SOURCES UTILISÉES PAR LE RAPPORTEUR SPÉCIAL.....</b>	<b>39</b>



## SYNTHÈSE, CHIFFRES-CLÉS ET RECOMMANDATIONS

Le montant des crédits exécutés est très proche, en 2019, de ce qu'il était en 2018, et pratiquement égal au montant des crédits ouverts, en loi de finances initiale et en gestion. Le programme 206 a ainsi pu remplir correctement ses missions.

– Principaux constats sur l'analyse de la dépense :

▶ Les besoins du programme 206, pourtant susceptibles de varier fortement d'une année à l'autre, sont restés stables entre 2018 et 2019, le montant des crédits exécutés passant de 552,4 millions d'euros à 550,6 millions d'euros.

▶ Les crédits exécutés sont conformes aux crédits ouverts.

▶ Une programmation initiale en forte diminution a conduit à identifier très tôt des impasses, liées aux dépenses relatives aux maladies animales et aux fonds de concours.

▶ L'ANSES a dû subir une importante réfaction de sa subvention pour charge de service public.

– Principaux constats relatifs à l'impact de la crise sanitaire :

▶ Une sous-consommation d'environ 25 % des autorisations d'engagement pourrait être suivie de phénomènes de rattrapage en raison de la reprise normale des activités.

▶ La forte réactivité de la direction générale de l'alimentation (DGAL) et de l'Agence nationale de sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail (ANSES) démontre la qualité de leur travail.

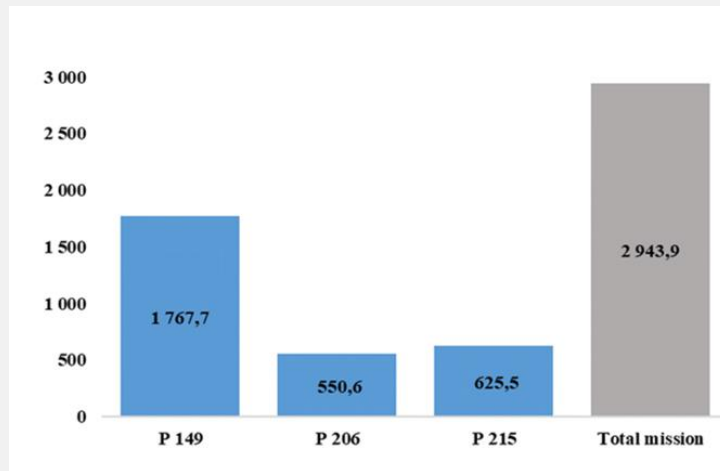
– Recommandations du rapporteur :

Accorder une attention particulière, dès l'élaboration du projet de loi de finances initiale, à la question des fonds de concours ;

Sanctuariser, voire accroître, les moyens financiers et humains de l'ANSES ;

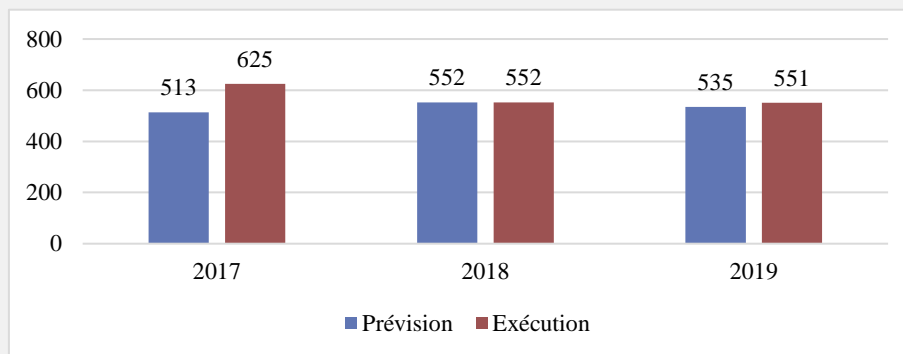
Maintenir, à l'avenir, les crédits du programme 206 au minimum au niveau des crédits finalement ouverts en 2019.

**EXÉCUTION 2019 DES CRÉDITS DE PAIEMENT  
DE LA MISSION AGRICULTURE, ALIMENTATION, FORÊT ET AFFAIRES RURALES**  
(en millions d'euros)



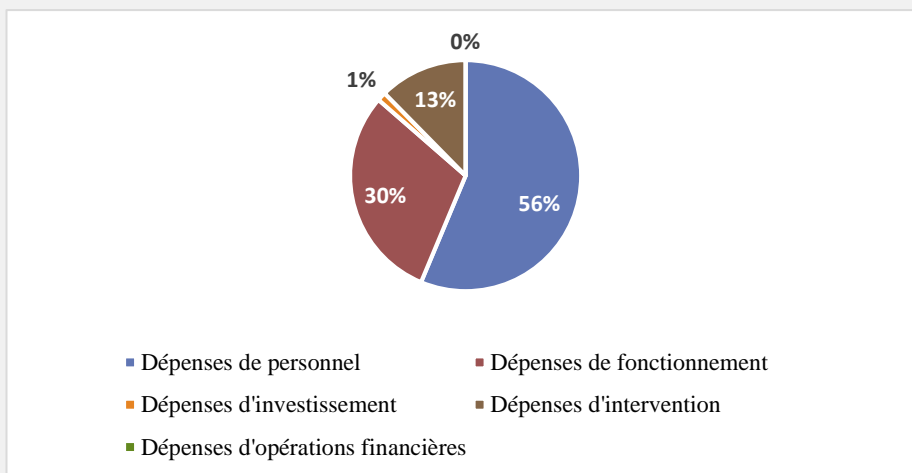
Source : Note d'analyse de l'exécution budgétaire de la mission.

**ÉVOLUTION DE LA CONSOMMATION DES CRÉDITS DE PAIEMENT**  
(en millions d'euros)



Source : commission des finances, d'après rapports annuels de performances 2017, 2018 et 2019.

**DÉPENSES DU PROGRAMME 206 PAR TITRE**



Source : commission des finances, d'après rapport annuel de performances 2019.



## PREMIÈRE PARTIE : L'EXÉCUTION BUDGÉTAIRE 2019

Avec les programmes 149 *Compétitivité et durabilité de l'agriculture, de l'agroalimentaire, de la forêt, de la pêche et de l'aquaculture* et 215 *Conduite et pilotage des politiques de l'agriculture*, dont les crédits font l'objet du rapport spécial de M. Hervé Pellois <sup>(1)</sup>, le programme 206 *Sécurité et qualité sanitaires de l'alimentation* est l'un des trois programmes de la mission *Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales*.

D'un montant de 550,6 millions d'euros, les crédits de paiement (CP) exécutés ne représentent que 18,7 % de la mission. Ils n'en financent pas moins des dépenses essentielles pour la préservation de la santé des consommateurs et de l'environnement.

### I. DES MONTANTS GLOBAUX EXÉCUTÉS CONFORMES AUX MONTANTS OUVERTS, MOYENNANT D'IMPORTANTES MOUVEMENTS EN GESTION

En 2019, le montant de l'exécution des crédits est stable par rapport à 2018, nonobstant une programmation initiale en net retrait. Les besoins de financement du programme ont ainsi rendu nécessaires des mouvements en gestion.

#### A. UNE EXÉCUTION STABLE ET CONFORME AUX PRÉVISIONS, MALGRÉ UNE PROGRAMMATION INITIALE EN RETRAIT SENSIBLE

##### 1. Des montants exécutés relativement stables et conformes aux montants ouverts

**Le montant global des crédits exécutés est presque inchangé par rapport à l'exercice 2018**, dénotant une stabilité des besoins couverts par le programme 206 : 548,5 millions d'euros en autorisations d'engagement (AE) et 550,6 millions d'euros en crédits de paiement (CP), soit une baisse de 0,4 % en AE et de 0,3 % en CP.

Les actions 02 *Lutte contre les maladies animales et protection des animaux*, 04 *Actions transversales* et 06 *Mise en œuvre de la politique de sécurité et de qualité sanitaires de l'alimentation* portent 90 % des CP exécutés. Le montant des crédits de deux de ces actions n'a que peu varié. Seule l'exécution de l'action 04 *Actions transversales* connaît une baisse sensible, de 3,7 %.

---

(1) Annexe n° 4 au rapport n° 3011 de M. Laurent Saint-Martin, rapporteur général, sur le projet de loi de règlement pour 2019.

**ÉVOLUTION DE LA CONSOMMATION DES CRÉDITS DU PROGRAMME 206**

(en millions d'euros)

Action	AE				CP			
	2018	2019	Évolution	En %	2018	2019	Évolution	En %
<b>01 – Prévention et gestion des risques inhérents à la production végétale</b>	25,9	27	1,1	4,2 %	25,7	27,9	2,2	8,6 %
<b>02 – Lutte contre les maladies animales et protection des animaux</b>	110,7	109,6	- 1,1	- 1,0 %	113,1	111,1	- 2	- 1,8 %
<b>03 – Prévention et gestion des risques sanitaires liés aux denrées alimentaires</b>	20,6	20,8	0,2	1,0 %	20,6	20,4	- 0,2	- 1,0 %
<b>04 – Actions transversales</b>	75	71,6	- 3,4	- 4,5 %	74,8	72	- 2,8	- 3,7 %
<b>05 – Élimination des cadavres et des sous-produits animaux</b>	3,2	3,5	0,3	9,4 %	3,2	3,5	0,3	9,4 %
<b>06 – Mise en œuvre de la politique de sécurité et de qualité sanitaires de l'alimentation</b>	311,3	311,4	0,1	0,0 %	311,2	311,4	0,2	0,1 %
<b>08 – Qualité de l'alimentation et de l'offre alimentaire</b>	4,1	4,6	0,5	12,2 %	3,8	4,3	0,5	13,2 %
<b>Total</b>	<b>550,8</b>	<b>548,5</b>	<b>- 2,3</b>	<b>- 0,4 %</b>	<b>552,4</b>	<b>550,6</b>	<b>- 1,8</b>	<b>- 0,3 %</b>

Source : commission des finances, d'après les données présentées dans le rapport annuel de performances (RAP) 2019.

**2. Une programmation initiale sensiblement réduite**

L'exécution a été particulièrement contrainte en raison d'une dotation en loi de finances initiale (LFI) sensiblement inférieure à celle prévue en 2018.

Hors dépenses de titre 2, portées quasi exclusivement par l'action 6 *Mise en œuvre de la politique de sécurité et de qualité sanitaires de l'alimentation*, l'écart de programmation atteint même 4 %.

### ÉVOLUTION DES CRÉDITS INSCRITS EN LOI DE FINANCES INITIALE HORS TITRE 2\*

*(en millions d'euros)*

AE hors titre				CP hors titre 2			
LFI 2018	LFI 2019	Écart	En %	LFI 2018	LFI 2019	Écart	En %
236,3	226,9	- 9,4	- 4 %	234,3	226	- 8,3	- 4 %

(\*) : y compris fonds de concours et attributions de produits.

Source : rapports annuels de performances 2018 et 2019.

Avec une baisse des AE de 15,5 %, soit 15,6 millions d'euros, et une baisse des CP de 15,9 %, soit 15,8 millions d'euros, ce sont les crédits de l'action 08 *Lutte contre les maladies animales et protection des animaux* qui connaissent la plus forte diminution. Ils supportent même 85 % de la baisse des AE et 92 % de celle des CP inscrits en loi de finances initiale.

### ÉVOLUTION DES CRÉDITS INSCRITS EN LOI DE FINANCES INITIALE\*

*(en millions d'euros)*

Action	AE				CP			
	LFI 2018	LFI 2019	Écart	En %	LFI 2018	LFI 2019	Écart	En %
<b>01 – Prévention et gestion des risques inhérents à la production végétale</b>	30,9	30,3	- 0,6	- 1,9 %	30,7	30,1	- 0,6	- 2,0 %
<b>02 – Lutte contre les maladies animales et protection des animaux</b>	100,9	85,3	- 15,6	- 15,5 %	99,6	83,8	- 15,8	- 15,9 %
<b>03 – Prévention et gestion des risques sanitaires liés aux denrées alimentaires</b>	20,5	21,2	0,7	3,4 %	20,4	21,2	0,8	3,9 %
<b>04 – Actions transversales</b>	76,2	81,3	5,1	6,7 %	75,3	82,2	6,9	9,2 %
<b>05 – Élimination des cadavres et des sous-produits animaux</b>	3,3	3,8	0,5	15,2 %	3,8	3,8	0	0,0 %
<b>06 – Mise en œuvre de la politique de sécurité et de qualité sanitaires de l'alimentation</b>	318,6	310,2	- 8,4	- 2,6 %	318,6	310,2	- 8,4	- 2,6 %
<b>08 – Qualité de l'alimentation et de l'offre alimentaire</b>	3,7	3,7	0	0,0 %	3,7	3,7	0	0,0 %
<b>Total</b>	554,1	535,9	- 18,3	- 3,3 %	552,1	535	- 17,1	- 3,1 %

(\*) : y compris fonds de concours et attributions de produits

Source : rapports annuels de performances 2018 et 2019.

## B. UN EXERCICE 2019 DONT LES CONTRAINTES ONT IMPOSÉ DES MOUVEMENTS EN GESTION

La situation sanitaire et phytosanitaire peut rendre nécessaire l'exécution de dépenses par nature imprévisibles. En 2019, aux exigences de la lutte contre les maladies animales et végétales s'est ajoutée l'incertitude des recettes en provenance de l'Union européenne.

### 1. Une double contrainte

L'incertitude sur le montant et le calendrier de rattachement des fonds de concours et les mesures nécessaires notamment pour lutter contre la tuberculose bovine et prévenir l'apparition sur le territoire de la peste porcine africaine ont entraîné **une insuffisance de financement en cours de gestion**.

#### *a. Les recettes en provenance de l'Union européenne*

L'exécution 2019 a été marquée par des incertitudes et des délais allongés portant sur les recettes en provenance de l'Union européenne. Il s'agit des fonds de concours venant en remboursement de dépenses éligibles au titre des foyers de maladies animales et organismes nuisibles aux végétaux, survenues lors d'années antérieures. Ainsi, un remboursement de 6 millions d'euros initialement budgété sur l'exercice 2019, correspondant aux dépenses liées aux épisodes d'influenza aviaire de 2015 à 2017, devrait intervenir en 2020, pour un montant vraisemblablement inférieur.

D'autres fonds, faisant également l'objet d'incertitudes, ont été perçus en fin de gestion et ont fait l'objet d'un report en 2020. Ils représentent un montant de 5,7 millions d'euros <sup>(1)</sup>.

Alors que le responsable de programme avait déjà identifié des impasses à hauteur de 13,5 millions d'euros, soit 6 % de l'enveloppe des crédits de paiement en LFI, le contrôleur budgétaire et comptable ministériel (CBCM) les a réévaluées entre 16 et 23 millions d'euros et a rendu un avis défavorable sur le caractère soutenable de la programmation 2019 des crédits et des dépenses du programme 206.

Il a relevé que « la soutenabilité de la programmation des ressources et des dépenses du programme 206 pouvait reposer sur des hypothèses trop optimistes s'agissant du montant et du rythme de rattachement de ressources issues de fonds de concours en provenance notamment de la commission européenne » <sup>(2)</sup>.

---

(1) Lorsqu'ils ne sont pas distingués, les montants des autorisations d'engagement et des crédits de paiement sont identiques.

(2) Rapport annuel du contrôleur budgétaire et comptable ministériel auprès du ministère de l'agriculture et de l'alimentation relatif à l'exécution budgétaire et à la situation financière et comptable ministérielle de l'année 2019, p. 19.

Ce problème est récurrent : en conclusion de son rapport, le CBCM rappelle de même avoir identifié dans ses avis rendus au mois de mars 2020 des risques d'impasses « en raison d'incertitudes liées au montant et à la date d'encaissement des fonds de concours issus de l'Union européenne, ainsi qu'au risque récurrent d'une crise sanitaire en santé animale (peste porcine africaine, tuberculose bovine) et végétale ». <sup>(1)</sup>

**Le rapporteur spécial souhaite qu'une attention particulière soit accordée, dans l'établissement de la programmation initiale, aux ressources issues de fonds de concours. Ne doit pas être tenu pour certain un rattachement de ressources qui ne l'est pas.**

*b. De fortes exigences de lutte contre les maladies animales et végétales*

**L'année budgétaire 2019 a été particulièrement marquée par les opérations de lutte contre la tuberculose bovine dans plusieurs régions.** Les dépenses associées sont logiquement en augmentation. Ainsi, 20,75 millions d'euros ont été délégués aux budgets opérationnels de programme (BOP) régionaux au titre des crédits spécifiques du programme 206, contre 15,4 millions d'euros en 2018.

Deuxième poste de dépense en matière de lutte contre une maladie animale, les mesures prises pour éviter l'introduction de la peste porcine africaine sur le territoire national – pose et entretien de clôtures dans trois départements de la région Grand Est – ont représenté un coût de 6,86 millions d'euros en AE et 6,74 millions d'euros en CP.

## **2. D'importants mouvements en gestion**

La dotation initiale étant bien inférieure à celle de 2018, pour des besoins globalement similaires, il a été décidé, afin d'assurer les besoins de financement du programme jusqu'à la fin de l'exercice de reporter à la toute fin de l'année 2019 le versement de la dernière tranche de subvention pour charge de service public (SCSP) à l'ANSES, ainsi que d'en diminuer le montant de 5 millions d'euros. En parallèle, un abondement budgétaire du programme a été rendu possible par le versement de 13,35 millions d'euros en AE et 7,21 millions d'euros en CP, en loi de finances rectificative (LFR) <sup>(2)</sup>.

Hors titre 2, les crédits finalement ouverts, en comptant à la fois l'abondement par LFR, le dégel de la réserve de précaution et les attributions de produits, se sont élevés à 251,21 millions d'euros en AE et 248,35 millions d'euros en CP, soit des montants de crédits finalement ouverts supérieurs de 24,31 millions d'euros en AE et 22,35 millions d'euros en CP à ceux ouverts en loi de finances initiale.

---

(1) *Ibid.*, p. 48.

(2) *Loi n° 2019-1270 du 2 décembre 2019.*

**Hors fonds de concours tardifs reportés en 2020, le montant des AE s'élevait à 245,55 millions d'euros et celui des CP à 242,69 millions d'euros. Ces crédits ont été presque intégralement consommés puisque le solde disponible était au 31 décembre 2019 de 15 319 euros en AE et 2,11 millions d'euros en CP <sup>(1)</sup>.**

### **C. LA CONSOMMATION DU PLAFOND D'EMPLOIS**

**Les incertitudes liées à l'éventualité d'une sortie du Royaume-Uni de l'Union européenne sans accord ont entraîné un besoin de financement en fin de gestion comblé par un décret de virement de 2,9 millions d'euros en provenance du programme 143 *Enseignement technique agricole*. Le ministère a procédé au recrutement de 181,5 équivalents temps plein (ETP) en 2019 sur les 185 autorisés afin de se préparer à la réalisation des contrôles sanitaires qui s'imposeraient aux échanges de marchandises agroalimentaires en cas de survenue d'une sortie du Royaume-Uni sans accord.**

**Par voie de conséquence, un relèvement du plafond d'emplois du programme 206 de 100 équivalents temps plein travaillé (ETPT) a été opéré en loi de finances rectificative.**

**Le rapporteur spécial salue les efforts menés par la direction générale de l'alimentation (DGAL) dans le cadre de la préparation au Brexit. Il estime que tous les dispositifs et personnels nécessaires doivent être en place pour mener les contrôles éventuellement nécessaires au moment de la sortie effective du Royaume-Uni.**

---

*(1) Déduction faite des fonds de concours non utilisés en gestion 2019, ainsi que des retraits d'engagements juridiques budgétaires (REJB) non recyclés et du solde des REJB 2019 bloqués sur les reports de crédits.*

## II. QUELQUES ÉCARTS AVEC LES CRÉDITS OUVERTS

La conformité des montants globaux exécutés aux montants ouverts ne doit pas occulter les écarts à la programmation initiale ni des disparités, de ce point de vue, entre actions, voire, au sein d'une action, entre sous-actions.

### A. DES ÉCARTS SENSIBLES AVEC LA PROGRAMMATION INITIALE

#### L'EXÉCUTION DES CRÉDITS DU PROGRAMME EN 2019 PAR RAPPORT À LA LFI

(en millions d'euros)

	Crédits demandés		Crédits exécutés		Écart			
	AE	CP	AE	CP	AE		CP	
					En valeur	En %	En valeur	En %
<b>01 – Prévention et gestion des risques inhérents à la production végétale</b>	30,3	30,1	27	27,9	- 3,3	- 10,9 %	- 2,2	- 7,3 %
<b>02 – Lutte contre les maladies animales et protection des animaux</b>	85,3	83,8	109,6	111,1	24,3	28,5 %	27,3	32,6 %
<b>03 – Prévention et gestion des risques sanitaires liés aux denrées alimentaires</b>	21,2	21,2	20,8	20,4	- 0,4	- 1,9 %	- 0,8	- 3,8 %
<b>04 – Actions transversales</b>	81,3	82,2	71,6	72	- 9,7	- 11,9 %	- 10,2	- 12,4 %
<b>05 – Élimination des cadavres et des sous-produits animaux</b>	3,8	3,8	3,5	3,5	- 0,3	- 7,9 %	- 0,3	- 7,9 %
<b>06 – Mise en œuvre de la politique de sécurité et de qualité sanitaires de l'alimentation</b>	310,2	310,2	311,4	311,4	1,2	0,4 %	1,2	0,4 %
<b>08 – Qualité de l'alimentation et de l'offre alimentaire</b>	3,6	3,7	4,6	4,3	1	27,8 %	0,6	16,2 %
<b>Total</b>	535,7	535	548,5	550,6	12,8	2,4 %	15,6	2,9 %

Source : rapport annuel de performances.

C'est logiquement l'exécution des crédits dédiés à la lutte contre les maladies animales qui s'écarte le plus de la programmation initiale.

## **B. QUELQUES CONSTATS PAR ACTION**

Au terme des mouvements intervenus (et hors les fonds de concours européens reçus tardivement et reportés sur la gestion 2020), les montants exécutés globaux sont conformes aux montants ouverts <sup>(1)</sup>. Cependant, quelques écarts méritent d'être relevés.

### **1. Action 01 Santé des végétaux**

Les dépenses pour financer les mesures de lutte contre *Xylella fastidiosa* dans le cadre de la sous-action *Gestion de risques pour la santé des végétaux* ont été inférieures aux prévisions, même si la menace demeure préoccupante sur le territoire national. La dépense a diminué sur cette sous-action en 2019 par rapport à 2018 : - 1,72 million d'euros en AE et - 1,14 million d'euros en CP.

En revanche, une reprogrammation à la hausse de la sous-action *Gestion des risques pour la santé des végétaux, délégations aux organismes à vocation sanitaire (OVS)* a été nécessaire. En effet, la gestion de la surveillance de la bactérie *Xylella fastidiosa* impose la mise en œuvre de prospection autour des foyers détectés pour déterminer l'ampleur des contaminations. Ces prospections sont généralement déléguées aux Fédérations régionales de défense contre les organismes nuisibles (FREDON).

Par ailleurs, à la suite de la détection de nouvelles plantes hôtes de cette bactérie, y compris en France (en région Provence-Alpes-Côte d'Azur), la réglementation européenne a évolué pour imposer l'inspection obligatoire d'un plus grand nombre de végétaux et donc de pépinières. Ces contrôles sont aussi délégués aux FREDON. La dépense sur cette sous-action a donc nettement augmenté en 2019 par rapport à 2018 : + 3,75 millions d'euros en AE et + 3,44 millions d'euros en CP.

### **2. Action 02 Lutte contre les maladies animales et protection des animaux**

Conformément aux décisions prises dans le cadre de l'élaboration du projet de loi de finances pour l'exercice 2019, la sous-action *Santé animale, délégations aux groupements de défense sanitaire (GDS)* a été programmée à la hausse, en conséquence du renforcement des prophylaxies bovines dans le cadre du plan national de lutte contre la tuberculose bovine. Cela s'est traduit par des subventions accordées aux groupements de défense sanitaire (GDS). La dépense a été plus élevée en 2019 qu'en 2018 (+ 1,34 million d'euros en AE et + 0,89 million d'euros en CP).

---

(1) Cf. supra.



Cependant, les crédits finalement ouverts en 2019 ont été sous-consommés (– 2,18 millions d’euros en AE et – 2,06 millions d’euros en CP), sous-consommation qui a servi de levier pour abonder la sous-action *Gestion des maladies animales*. Celle-ci était initialement sous-dotée : en AE, 28 millions d’euros à la suite de l’adoption de la LFI 2019 contre près de 45 millions d’euros à la suite de l’adoption de la LFI 2018. Or les besoins étaient globalement identiques d’une année sur l’autre, la consommation de crédits de paiement s’établissant à 54,36 millions d’euros 2018 et 54,66 millions d’euros en 2019. De plus, en 2019, il a été particulièrement nécessaire d’abonder cette sous-action afin de faire face aux besoins de financement des mesures contre la peste porcine africaine et la tuberculose bovine. Les crédits supplémentaires obtenus en LFR ont été en grande partie redéployés sur cette sous-action.

### **3. Actions 04 Actions transversales**

Les dépenses de développement de l’application RESYTAL ont connu une hausse et sont supérieures de 1,5 million d’euros en AE et 1,79 million d’euros en CP par rapport aux crédits disponibles, notamment en raison de la mise en place d’une télédéclaration dans le domaine de la protection des végétaux afin de répondre aux exigences du nouveau règlement européen relatif à la santé des végétaux. L’entrée en vigueur de celui-ci au mois de décembre 2019 nécessitait l’enregistrement en nombre de nouveaux établissements soumis à cette réglementation.

Par ailleurs, **l’ANSES a connu une double réfaction budgétaire de 10 millions d’euros**. En effet, alors que les crédits prévus en LFI étaient d’environ 68 millions d’euros, l’exécution fut finalement d’environ 57 millions d’euros ; 5 millions d’euros avaient été programmés pour prendre en compte l’augmentation prévisible des frais de gestion des dossiers de demande d’autorisation de mise sur le marché de médicaments vétérinaires en conséquence du Brexit. La troisième tranche de SCSP reportée en totalité dans un premier temps, a pu être en partie financée, grâce à l’ouverture de crédits en loi de finances rectificative au mois de décembre. La SCSP s’en est quand même trouvée réduite de 5 millions d’euros.

### **III. L’ANSES, UN OPÉRATEUR À PRÉSERVER**

L’ANSES a été particulièrement active en 2019, répondant notamment à de nombreuses sollicitations de la direction générale de l’alimentation, à l’occasion de situations de crises (incendie de Lubrizol, peste porcine africaine) ou sur des sujets de fond qui ont dominé l’actualité (protection des riverains en cas d’épandage de produits phytosanitaires, retrait des autorisations de mise sur le marché de produits contenant du glyphosate ou à base d’époxiconazole). L’ANSES s’est impliquée sur de nombreux sujets sanitaires structurants, ainsi que dans l’anticipation des effets du Brexit.

**Le rapporteur juge donc opportun et nécessaire d'accorder une attention toute particulière aux moyens de l'ANSES et à leur adéquation avec les missions de cette dernière.**

#### **A. UNE EXÉCUTION DES RECETTES AFFECTÉE PAR LES MOUVEMENTS INTERVENUS EN GESTION**

Les subventions pour charge de service public représentent une part majeure des recettes de l'ANSES. **Le rapporteur spécial estime que la réfaction budgétaire dont l'opérateur a été l'objet n'est donc pas anodine.**

##### **1. Un solde budgétaire moindre que prévu**

Alors que le budget initial de l'ANSES prévoyait un solde excédentaire de 1,5 million d'euros, l'excédent n'est finalement que de 526 000 euros. Cette variation trouve son origine dans de moindres recettes, partiellement compensées par une diminution des dépenses (essentiellement de fonctionnement).

##### **2. L'importance des subventions pour charges de service public**

Le montant total des recettes de l'ANSES s'élève à 141,3 millions d'euros à la fin de l'année 2019, alors que le budget initial s'établissait à 151,6 millions d'euros. **Les subventions pour charges de service public de l'ANSES représentent 64,6 % du total des recettes, soit 91,5 millions d'euros.**

**La plus importante SCSP perçue par l'ANSES est celle reçue du programme 206** : hors arrêtés complémentaires, 56,9 millions d'euros, sur un total de 89,9 millions d'euros. La SCSP socle versée par le programme 206 représente ainsi 63 % du montant des SCSP socles versées par le budget général de l'État.

L'ANSES reçoit également des SCSP des programmes 204 *Santé publique et prévention*, 181 *Prévention des risques et lutte contre les pollutions* et 190 *Recherche dans le domaine des transports, de l'équipement et de l'habitat*.

##### **3. Une réduction très sensible de la SCSP versée par le programme 206 et des arrêtés complémentaires très inférieurs aux montants notifiés initialement**

**L'exercice 2019 aura été marqué par une économie sur l'ANSES de 10,16 millions d'euros par rapport à la programmation initiale.**

D'une part, la dotation s'est trouvée réduite de 5,16 millions d'euros dès le début de la gestion. D'autre part, une nouvelle diminution de 5 millions d'euros a marqué la fin de gestion, dans le cadre du report de versement de la dernière tranche de SCSP.

La Cour des comptes relève que « cette réduction n'a pas pris la forme d'un prélèvement sur le fonds de roulement de l'opérateur (qui aurait nécessité une autorisation en loi de finances) mais s'apparente à une telle opération <sup>(1)</sup> ». Comme le relève le compte financier de l'opérateur, « cette baisse de dotation [...] a eu un impact direct sur le niveau de trésorerie de l'agence ». <sup>(2)</sup>

Au-delà de la subvention socle, le montant des arrêtés complémentaires du programme 206 s'est également trouvé réduit. Leur montant total de 0,47 million d'euros – dans le cadre du programme Ecoantibio, pour l'appui à la réalisation d'études sur l'influenza aviaire et sur la diffusion du virus de la peste porcine africaine et dans le cadre de conventions – est sensiblement inférieur au montant initialement notifié à l'agence, qui s'établissait à 2 millions d'euros.

En ce qui concerne le programme 204, le montant de la SCSP socle fut conforme au montant du budget initial, le montant perçu au titre des arrêtés complémentaires augmentant de 50 000 euros. En ce qui concerne les programmes 181 et 190, les versements étaient en ligne avec les prévisions.

## **B. UNE RÉFLEXION À MENER SUR LES EMPLOIS DE L'ANSES**

**L'exécution 2019 est conforme au plafond, mais il convient d'être attentif à certaines particularités des emplois et des missions de l'ANSES.**

### **1. Une exécution conforme**

L'effectif sous plafond s'élève en 2019 à 1 302,74 ETPT, soit 5 ETPT en deçà de la prévision, mais 24 ETPT de plus qu'en 2018. Pour la seconde année de mise en œuvre du modèle économique ' produits réglementés ', 22 ETPT ont été recrutés dans ce cadre sur les 27 ETPT prévus, la sous-exécution s'expliquant par le montant moindre des recettes affectées à l'établissement en 2018 par rapport à la prévision.

En 2019, l'ANSES compte également 51,96 ETPT hors plafond contre une prévision de 62 ETPT. Les emplois hors plafond sont intégralement financés par des recettes externes, notamment dans le cadre de projets de recherche remportés par l'agence sur appels à projets compétitifs ou dans le cadre de projets financés par l'Union européenne. La sous-exécution résulte d'un décalage dans le temps des recrutements.

---

(1) Note d'analyse de l'exécution budgétaire 2019 de la mission AAFAR, p. 44.

(2) Compte financier 2019 de l'ANSES, p. 3.

## **2. Des particularités dont il faut tenir compte**

**Relèvent actuellement des emplois hors plafond des effectifs consacrés aux missions de référence de l'agence, financées par l'Union européenne et inscrites dans la durée.** Or le cadre applicable aux emplois hors plafond ne permet que de recourir à des contrats à durée déterminée. C'est ainsi que la continuité de ces activités, qui reposent sur des équipes de haut niveau, pourrait être mise à mal. **Le rapporteur estime que le périmètre du plafond d'emplois pourrait être l'objet d'une réflexion.**

### **C. UNE EXTENSION CONTINUE DES MISSIONS DE L'ANSES**

Outre le cadre qui résulte du schéma d'emploi, l'extension continue du champ des missions de l'agence doit être rappelée :

- 2015 : autorisations de mise sur le marché (AMM) en matière de produits phytopharmaceutiques ;
- 2016 : AMM en matière de produits biocides ; traitement des déclarations en matière de produits du tabac et du vapotage ;
- 2017 : mission relative aux vecteurs ;
- 2018 : évaluation préalable à la modification des tableaux de maladies professionnelles.

De nouvelles missions seront prochainement confiées à l'Agence. Ainsi, le transfert à l'ANSES de plusieurs missions impliquant des décisions à caractère individuel a été arbitré pour une mise en œuvre dès la fin de l'année 2020 : l'agrément des laboratoires procédant aux analyses d'eau, missions aujourd'hui assurée par la direction générale de la santé (DGS) ; l'autorisation des procédés de traitement de l'eau (DGS) ; l'autorisation des produits utilisés pour la thanatopraxie (DGS) ; l'autorisation de l'expérimentation de l'utilisation de certains additifs en alimentation animale (direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes).

Il est également question de transférer à l'ANSES des missions actuellement assurées par le Haut Conseil pour les biotechnologies en matière d'organismes génétiquement modifiés.

**L'impact de ces évolutions sur l'ANSES est majeur. Le rapporteur estime qu'il convient donc d'accorder une attention particulière aux moyens de l'opérateur. Les autorités de tutelle doivent veiller à ce qu'ils soient en parfaite adéquation avec les missions qui lui sont dévolues.**

#### IV. LES RÉSULTATS CONTRASTÉS DES INDICATEURS DE PERFORMANCE

La démarche de performance du programme 206 s’articule autour de trois objectifs : favoriser le changement de pratiques afin de préserver la santé publique et l’environnement ; évaluer prévenir et réduire les risques sanitaires à tous les stades de la production : s’assurer de la réactivité et de l’efficacité du système de contrôle sanitaire.

**Les résultats de l’indicateur nombre de doses unités de pesticides vendues (NODU) sont préoccupants. En revanche, les résultats des autres indicateurs du programme sont satisfaisants.**

##### A. UN INDICATEUR NODU PRÉOCCUPANT

	Unité	2017	2018	2019	2019	2019	2020
		Réalisation	Réalisation	Prévision PAP 2019	Prévision actualisée	Réalisation	Cible PAP 2019
Nombre de doses unités de pesticides vendues (plan Ecophyto)	millions	108	Non déterminé	73,4	101,5	126,2	88,5

Source : rapport annuel de performances 2019.

Le rapport annuel de performances précise que « compte tenu des contraintes de traitement des données constitutives [...], la réalisation de l’année N est fournie dans le RAP de l’année N+1. Il en résulte que la valeur “Réalisation 2019” fournit les résultats de l’année 2018 ». **C’est donc une progression de 25 %, entre 2017 et 2018, que retrace le RAP (résultats 2018 et 2019 dans le tableau supra).**

Lors de son audition, le 9 janvier 2020, par la mission d’information commune de la commission des affaires économiques et de la commission du développement durable et de l’aménagement du territoire de l’Assemblée nationale sur le suivi de la stratégie de sortie du glyphosate, **le ministre de l’agriculture a indiqué qu’un travail a été confié à l’Institut national de recherche pour l’agriculture, l’alimentation et l’environnement (INRAE) et à l’ANSES pour déterminer les causes de la hausse des ventes de produits phytosanitaires.**

**Le rapporteur spécial a donc interrogé la direction générale de l’alimentation sur le travail mené et sur ses conclusions.** La DGAL lui a indiqué, le 10 mai 2020, qu’une nouvelle instance, le Comité scientifique et technique, devait être prochainement créée avec l’apport de moyens humains et d’une expertise par l’INRAE, l’ANSES et l’Office français de la biodiversité. En cours de constitution, cette instance n’a pas encore pu travailler sur les causes de la hausse des ventes constatées en 2018, mais il est bien prévu qu’elle s’attache à expliquer les évolutions en dégagant tendances de fond, évolutions conjoncturelles et artefacts de calcul.

**Il paraît cependant d’ores et déjà possible de considérer que cette récente hausse des ventes s’explique notamment par l’anticipation par certains acteurs de la hausse de la redevance pour pollutions diffuses.** En réponse aux questions du rapporteur spécial, la DGAL évoque également l’anticipation de l’interdiction des remises sur les produits phytopharmaceutiques à compter du 31 décembre 2019, prévue par la loi dite ‘ Egalim ’ (1). Le constat, au niveau des comptabilités des entreprises agricoles, d’une hausse très significative des stocks de produits phytopharmaceutiques tend à confirmer ces hypothèses, mais les conditions climatiques de l’année 2018 favorables aux maladies fongiques au printemps et aux insectes durant l’été ont également pu jouer, sans doute dans une moindre mesure.

Une baisse significative des ventes de produits phytopharmaceutiques pourra être constatée en raison des stockages effectués en 2018. Le rapporteur spécial relève qu’il est donc possible d’envisager que les résultats publiés dans le prochain RAP soient sensiblement meilleurs. Il appelle à la poursuite des efforts en vue d’atteindre l’objectif de réduction du recours aux produits phytopharmaceutiques de 50 % à l’horizon 2025, réaffirmé à l’occasion de la publication du plan EcophytoII+ au mois de juin 2019.

## B. DES RÉSULTATS SATISFAISANTS SUR LES AUTRES OBJECTIFS DU PROGRAMME

Les résultats des autres indicateurs du programme 206 sont satisfaisants. Le rapporteur spécial s’est particulièrement intéressé à l’autre indicateur relatif à la maîtrise de l’utilisation des pesticides et antibiotiques et aux indicateurs relatifs à l’ANSES.

### 1. Le succès des plans Ecoantibio

L’indicateur « Niveau de traitement des animaux à la colistine » associé au plan Ecoantibio de réduction de l’usage des médicaments vétérinaires doit être revu à l’horizon 2022. Les résultats très favorables obtenus dans le cadre des deux premiers plans conduiront à la mise en place d’un indicateur sur un nouveau champ à l’issue du plan actuel s’étendant jusqu’en 2021.

	Unité	2017	2018	2019	2019	2019	2020
Niveau de traitement des animaux à la colistine		Réalisation	Réalisation	Prévision PAP 2019	Prévision actualisée	Réalisation	Cible PAP 2019
(plan Ecoantibio)		6,4	5,5	5,9	5,4	4,7	6,4

Source : rapport annuel de performances 2019.

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

Le calcul du niveau d'exposition des animaux à la colistine est réalisé par l'Agence nationale du médicament vétérinaire (ANMV) au sein de l'ANSES, en rapportant le poids vif des animaux traités à la colistine (multiplié par 100 pour des raisons de lisibilité du résultat) au poids total de la population animale pouvant potentiellement être traitée à la colistine, toutes espèces confondues.

## 2. Les indicateurs relatifs à l'ANSES

### SUIVI DE L'ACTIVITÉ DE L'ANSES

	2017	2018	2019	2019	2019	2020
	Réalisation	Réalisation	Prévision PAP 2019	Prévision actualisée	Réalisation	Cible PAP 2019
Taux de dossiers d'autorisation de mise sur le marché, traités par l'ANSES dans les délais réglementaires	90	91	91	91	92	93
Taux de saisines urgentes traitées dans les délais contractuels	94	90	95	95	90	95

Source : rapport annuel de performances 2019.

Avec 92 % des dossiers d'autorisation de mise sur le marché des produits phytopharmaceutiques, des matières fertilisantes et supports de cultures et des médicaments vétérinaires traités par l'ANSES dans les délais réglementaires en 2019, pour une prévision de 91 %, l'amélioration du délai de traitement des dossiers relatifs aux médicaments vétérinaires se poursuit, notamment à la suite du renforcement des équipes de l'ANMV. Par ailleurs, les délais attachés aux traitements de dossiers liés aux produits phytopharmaceutiques et matières fertilisantes et supports de cultures sont stables.

L'ANSES a continué à œuvrer à la réduction du stock des dossiers à traiter, notamment les plus anciens. On constate ainsi une nette amélioration dans le traitement des dossiers dont le délai réglementaire est de 12 mois avec une réduction de 30 % du délai médian de traitement.

En revanche, deux saisines urgentes sur vingt (soit 10 % des saisines urgentes) ont été traitées avec du retard, alors que l'objectif était de traiter dans les délais contractuels 95 % des saisines. La gestion des saisines s'est avérée particulièrement complexe en 2019 par exemple dans le cadre de la gestion de la peste porcine africaine (PPA) et des suites de l'incendie du site Seveso de l'usine Lubrizol (Normandie), du fait de l'absence de données sur des maladies émergentes ou encore de la diversité des analytes à rechercher dans l'alimentation, le sol, l'environnement et de leurs impacts notamment sur la santé humaine.





## SECONDE PARTIE : L'IMPACT DE LA CRISE SANITAIRE

Le bureau de la commission des finances, réuni le 1<sup>er</sup> avril 2020, a décidé que les travaux de la deuxième édition du Printemps de l'évaluation seraient consacrés au seul thème de « l'impact de l'actuelle crise sanitaire en termes de mobilisation des crédits budgétaires et de déploiement des politiques publiques ».

Si l'exécution des crédits du programme 206 était, à la veille du confinement, conforme aux prévisions, il est, à l'heure où le rapporteur spécial achève ses travaux, difficile de déterminer quel sera l'impact de la crise sur les crédits. Cependant, les actions suspendues reprennent et la préparation au Brexit est préservée. La crise souligne par ailleurs l'importance de l'ANSES, au confluent des problématiques de la santé animale et de la santé humaine.

### I. L'IMPACT DE LA CRISE SUR LES CRÉDITS

Le rapporteur spécial a sollicité la direction générale de l'alimentation pour essayer de déterminer dans quelle mesure l'exécution des crédits prévus pour l'année 2020 pourrait être affectée par la crise sanitaire.

#### A. À LA VEILLE DU CONFINEMENT, UNE EXÉCUTION CONFORME AUX PRÉVISIONS

**Le rapporteur spécial a souhaité faire le point sur l'exécution des crédits telle qu'elle se présentait à la veille de la crise sanitaire.**

Hors dépenses de titre 2, l'exécution s'élevait le 29 février 2020 à 14,6 millions d'euros en AE (soit un taux d'exécution de 5,7 %) et 12,5 millions d'euros en CP (4,8 %). Par rapport à 2019, le taux de consommation était inférieur de 2,5 points en AE et inférieur de 1,6 point en CP.

**L'exécution du budget opérationnel de programme (BOP) central était cohérente avec sa programmation.** La consommation des AE s'élevait à 2,2 millions d'euros et celle des CP à 1,3 million d'euros. Rien n'avait été consommé sur les unités opérationnelles dédiées à la SCSP de l'ANSES et à la communication, tandis que 3 % des crédits avaient été engagés sur l'unité opérationnelle relative aux contentieux et protocoles sur les retraites des vétérinaires sanitaires. Enfin, le taux de consommation des AE sur les unités opérationnelles dédiées à l'informatique et autres dépenses de la centrale était de 13 % et celui des CP était de 9 % pour l'informatique et 7 % pour les autres dépenses.

La consommation globale des BOP déconcentrés s'élevait au 29 février 2020 à 12,4 millions d'euros en AE et 11,2 millions d'euros en CP, ce qui représente respectivement 10,5 % et 9,5 % de la dotation budgétaire à cette date. Cette dotation se décompose ainsi : 112,6 millions d'euros en AE et 111,9 millions d'euros en CP au titre de la programmation budgétaire initiale, et 5,1 millions d'euros en AE et 5,3 millions d'euros en CP délégués à la demande des responsables de budgets opérationnels pour couvrir les besoins de police sanitaire dans les foyers de maladies animales et d'organismes nuisibles aux végétaux.

Les taux de consommation des crédits sont inférieurs de 2,2 points en AE et 1,5 point en CP pour la même période en 2019 (soit 12,8 % des AE et 11,1 % des CP). Cela s'explique en grande partie par une dotation initiale inférieure en 2019 (106,4 millions d'euros en AE et 106,3 millions d'euros en CP) par rapport à celle de 2020, et par une dépense d'investissement exceptionnellement élevée en tout début d'année 2019 (5,3 millions d'euros), correspondant à la mise en place de la clôture contre la propagation de la peste porcine africaine en région Grand Est.

**Il ressort des informations communiquées par la DGAL que l'exécution du programme 206 était, à la veille du confinement, conforme aux prévisions.**

## **B. UN IMPACT DIFFICILE À APPRÉCIER**

Sollicitée par le rapporteur spécial, la DGAL a comparé la consommation des crédits du programme 206 à la fin du mois d'avril 2020 au niveau de l'exécution à la même période de l'année 2019. Cette comparaison laisse apparaître **une baisse globale de 25 % de la consommation en AE par rapport à l'année 2019. En revanche, la consommation des CP reste stable (- 3 % par rapport à 2019)**. Dans les faits, les factures continuent à affluer, dans un volume comparable à une situation habituelle. Les décrochages en AE sont essentiellement concentrés sur les trois premières actions du programme : *Prévention et gestion des risques inhérents à la production végétale ; Lutte contre les maladies animales et protection des animaux ; Prévention et gestion des risques sanitaires liés aux denrées alimentaires*.

### **1. La priorité donnée aux missions essentielles**

À la suite des mesures de confinement, la mise en œuvre du plan de continuité s'est traduite par une priorité donnée aux missions essentielles identifiées pour le programme 206 : inspection sanitaire en abattoir, inspection à l'import, certification à l'export et aux échanges intra-Union européenne, inspection en sécurité sanitaire des aliments sur des établissements sensibles, pour permettre de maintenir l'approvisionnement alimentaire de nos concitoyens et la continuité économique des entreprises agroalimentaires. Ainsi la consommation reste stable, par exemple, sur la sous-action *Gestion des encéphalopathies spongiformes subaiguës transmissibles (ESST)* du fait de la continuité de l'inspection en abattoir et des tests réalisés sur les animaux abattus.

## **2. Des missions ralenties ou suspendues**

L'exercice de plusieurs missions a été ralenti ou momentanément stoppé. Cela explique la moindre consommation des AE par rapport à la même période de l'année dernière.

### **a. Action 01 Prévention et gestion des risques inhérents à la production végétale**

Par rapport à 2019, une diminution globale de 3 millions d'euros des AE de la sous-action *Gestion des risques pour la santé des végétaux, délégations aux organismes à vocation sanitaire* était notée, du fait d'un report de signature de conventions avec certaines FREDON. Ce retard pourrait être rattrapé car plusieurs FREDON indiquent être en mesure d'honorer leurs inspections selon un calendrier ajusté.

De même, une diminution de 30 % de la consommation des AE de la sous-action *Contrôle des pratiques agricoles de la production des végétaux* est relevée avec un ralentissement des inspections relatives à la distribution et à l'utilisation des intrants, avec une diminution de – 0,05 million d'euros en AE (- 30 %).

### **b. Action 02 Lutte contre les maladies animales et protection des animaux**

L'exécution des crédits de la sous-action *Gestion des maladies animales (hors encéphalopathies spongiformes transmissibles)* connaît une baisse de 6,6 millions d'euros, en AE, soit 38 %, et de 3,5 millions d'euros en CP, du fait de moins nombreuses analyses vétérinaires. De même, l'arrêt des visites sanitaires bovines entraîne une baisse de 8 % en AE, soit 600 000 euros, de l'exécution des crédits de la sous-action *Plans d'urgence contre les épizooties et visites sanitaires*.

### **c. Action 03 Prévention et gestion des risques sanitaires liés aux denrées alimentaires**

Si une surconsommation globale de 2,4 millions d'euros en AE et 2,7 millions d'euros en CP est constatée, elle est due à l'augmentation conjoncturelle des dépenses dans les foyers de salmonellose, sans rapport avec la crise sanitaire liée au covid-19. La diminution de l'activité de contrôle est cependant observable, essentiellement pour la surveillance de la contamination des denrées et la gestion des alertes, avec une diminution de la consommation des crédits de 39 % en AE, soit 25 000 euros, et de 23 % en CP, soit 80 000 euros.

### **d. Action 04 Actions transversales**

La limitation des déplacements et des échanges internationaux affecte les activités de la brigade nationale d'enquêtes vétérinaires et phytosanitaires, ce qui se traduit par une réduction de 20 % de la consommation des AE et de 24 % de la consommation des CP, ainsi que celles du service d'inspection vétérinaire et phytosanitaire aux frontières, avec une diminution de la consommation des crédits de 41 % en AE et en CP.

Parallèlement, la crise sanitaire risque d'entraîner un report de certaines dépenses de subvention exécutées au niveau de l'administration centrale. En effet, le confinement a eu pour conséquence l'arrêt ou le ralentissement des projets menés par les bénéficiaires de subvention. Afin que leurs dépenses soient couvertes par leur convention de subvention, certains d'entre eux ont déjà sollicité la DGAL pour demander la prolongation de leur convention. Ces avenants auront pour conséquence des reports de versements de soldes en 2021. Dans certains cas minoritaires, les dépenses ne pourront pas être reportées et seront donc annulées. Les montants des reports et des annulations ne seront vraisemblablement pas d'une ampleur significative à l'échelle du programme.

### **3. Un impact budgétaire finalement peu prévisible**

La diminution significative en AE pourrait donc laisser penser que le programme 206 serait amené à sous-consommer. Cependant, des dépenses supplémentaires pourraient être opérées, notamment pour aider les entreprises d'équarrissage. Plus généralement, la DGAL a indiqué qu'il n'était pas envisagé, à ce stade, d'annulations ni d'ouvertures de crédits en loi de finances rectificative.

**Le rapporteur spécial prend note de la sous-consommation des AE mais estime qu'il est effectivement trop tôt pour mesurer de manière fiable l'éventuel impact de la crise du covid-19 sur l'exécution du programme 206. La réalité de celle-ci dépendra tant de la reprise d'activité à la suite du déconfinement que d'autres paramètres.**

#### *a. Le déconfinement*

Dans la perspective du déconfinement, entamé le 11 mai, un plan de reprise d'activité a été élaboré par la DGAL.

Il prévoit que le télétravail se poursuive largement en administration centrale. En effet, le travail a pu se poursuivre selon cette modalité pendant le confinement sans difficulté au-delà des missions essentielles précitées.

Dans les services déconcentrés en région, les activités de surveillance et d'inspection itinérante, notamment dans le domaine de la santé des végétaux, reprennent selon l'analyse de risque liée à la saisonnalité des productions et aux contraintes d'observation des organismes nuisibles et en fonction du contexte local. Sur le plan départemental, les activités de surveillance et d'inspection itinérante pour l'ensemble du champ d'action de la DGAL, notamment la restauration collective, sont reprises selon la programmation nationale révisée et en fonction du contexte local. Les modalités d'inspection seront adaptées pour limiter la durée de l'inspection et les interactions avec les administrés (prise de documents en photo et examen différé au bureau...).

## La situation dans les abattoirs

### Éléments de contexte

Aux États-Unis, la multiplication des cas de covid-19 parmi les employés – 5 000 sur 130 000 employés à travers dix-neuf États – a conduit à de nombreuses fermetures d'abattoirs. En Allemagne, de nombreux cas ont conduit le gouvernement à prendre des mesures, dont l'interdiction des contrats de sous-traitance dans l'abattage et la transformation de la viande à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2021, la majorité des entreprises du secteur travaillant avec des travailleurs issus d'Europe de l'Est, *via* des contrats de sous-traitance.

La France compte 245 abattoirs de boucherie et 153 abattoirs de volailles de fort tonnage. La présence des services vétérinaires d'inspection, essentielle au fonctionnement des abattoirs et à la chaîne d'approvisionnement alimentaire, y est permanente ou régulière.

### La protection des personnels des abattoirs français

Si certains petits abattoirs ont fermé pendant tout ou partie de la période de confinement, la très grande majorité des abattoirs a continué de fonctionner avec des adaptations plus ou moins faciles selon la configuration des locaux notamment. Des tensions ont pu apparaître lorsque les mesures de distanciation sociale nécessaires n'avaient pu être mises en place, ou lorsque l'abatteur les refusait pour ne pas réduire la cadence.

**Le ministre de l'agriculture a adressé le 7 avril dernier une lettre aux fédérations d'abatteurs leur rappelant leurs obligations** ; ce courrier a également été adressé aux préfets. Par ailleurs, **un guide à l'attention des abatteurs a été conçu par le ministère de l'agriculture et de l'alimentation et le ministère du travail le 6 avril**, ainsi qu'une plaquette de la mutualité sociale agricole à l'attention des salariés d'abattoir le même jour. L'ensemble de ces éléments a permis de trouver localement des solutions, dont la mise en œuvre fait l'objet d'un suivi rapproché et permanent de la DGAL.

### La protection des agents des services vétérinaires d'inspection

**Les mesures de prévention répondent aux recommandations s'appliquant à l'ensemble des personnels en abattoirs. Les personnes à risque particulier ont été placées en autorisation spéciale d'absence. La principale mesure est la distanciation.** Les masques faisaient l'objet de demandes des services d'inspection ; à la veille du déconfinement, 100 % des directions départementales de protection des populations déclarent avoir des masques, 6 % signalant des inquiétudes sur les stocks.

**Des documents d'information ont été diffusés**, notamment une plaquette conjointe du ministère du travail et du ministère de l'agriculture *Kit de lutte contre le COVID-19 pour les travailleurs en abattoir*. **Une veille est assurée**, avec des remontées quotidiennes des services départementaux, des envois de questionnaires, et **des contrôles sont effectués par les inspecteurs du travail**. La communication est renforcée (newsletter interne, intranet...).

### État des lieux à la date du 25 mai 2020

À la date du 26 avril, 40 cas (suspects, probables ou confirmés) de covid-19 avaient été recensés parmi les agents des services vétérinaires en abattoir, en poste dans 33 abattoirs. La situation est restée stable, avec seulement trois cas suspects supplémentaires recensés ensuite, au cours de la semaine du 4 au 10 mai. Depuis le déconfinement et la mise en œuvre de mesures de gestion spécifiques par les ARS, la DGAL a connaissance de la détection de cas dans six abattoirs ou ateliers de découpe. Le bureau des abattoirs de la DGAL assure un suivi rapproché. Aucun agent des services vétérinaires d'inspection n'a été détecté positif dans ces établissements.

### ***b. Crise du covid-19 et autres paramètres***

Des dépenses supplémentaires pourraient être engendrées dans le cadre de la lutte contre le ToBRFV, virus émergent de la tomate détecté pour la première fois en France le 17 février dernier dans une exploitation du Finistère. La mise en œuvre de mesures visant à empêcher une dissémination du virus a permis de prévenir l'apparition de nouveaux foyers, mais la situation épidémiologique pourrait se dégrader. Aussi un plan de surveillance renforcé est-il mis en œuvre.

En outre, les recettes en provenance de l'Union européenne demeurent soumises à des incertitudes (cf. *supra*), liées tant aux processus d'échanges d'informations techniques et financières entre la DGAL et la Commission européenne qu'à des retards de calendrier entraînés par la crise sanitaire.

## **II. UNE PRÉPARATION AU BREXIT PRÉSERVÉE**

Le calendrier de négociation de la relation future entre l'Union européenne et le Royaume-Uni n'est pas remis en cause. Pendant la période de transition, qui durera au moins jusqu'au 31 décembre 2020 mais pourrait être prolongée jusqu'au 31 décembre 2021, voire au 31 décembre 2022, la réglementation de l'Union européenne continue de s'appliquer au Royaume-Uni et les contrôles sanitaires et phytosanitaires aux frontières ne sont pas déployés entre le Royaume-Uni et l'Union européenne.

La DGAL continue de préparer un possible déploiement de ces contrôles à la fin de la période de transition, ce scénario étant aujourd'hui estimé comme très probable. Si la relation future est similaire à celle du Canada et de l'Union européenne, il est très certain que l'ensemble des contrôles SPS classiques seront mis en place.

À ce stade 184 ETP ont été recrutés et les recrutements pour arriver aux besoins estimés seront opérés par phases d'ici à la fin de l'année. Un dispositif de formation robuste a été mis en place pour les agents recrutés. Dans le contexte de la crise du covid-19, ce sont les formations à distance qui sont en cours de mise en place.

**Le rapporteur spécial se félicite de constater que la préparation de la France au déploiement des contrôles qui pourront être requis à la fin de la période de transition ne semble pas affectée par la crise. Il continuera de suivre avec attention ces préparatifs, d'autant que la DGAL lui a indiqué que des besoins additionnels en effectifs étaient en cours d'estimation en raison de l'évolution de certains paramètres (horaires d'ouverture des stations animalières, flux d'animaux vivants, périmètre des végétaux soumis à contrôle phytosanitaire à l'importation, etc.).**

### III. L'ANSES, UN OPÉRATEUR FORTEMENT MOBILISÉ

L'ANSES a su adapter les modalités de son travail au plan interne. Ainsi a-t-elle pu répondre aux nombreuses sollicitations des pouvoirs publics dans le cadre de la pandémie. Si les conséquences de celle-ci sur le plan budgétaire sont incertaines, la situation met en exergue la problématique des moyens de l'opérateur.

#### A. UNE ORGANISATION ET DES MODALITÉS DE TRAVAIL ADAPTÉES AUX CIRCONSTANCES

L'ANSES, qui a su s'adapter à la crise sanitaire et au confinement, notamment grâce à des outils et méthodes antérieurement déployés, aborde le déconfinement selon un plan progressif.

##### 1. Une adaptation des modalités de travail de l'agence

**Confrontée à une situation exceptionnelle, l'ANSES a d'emblée adapté son organisation pour continuer d'assurer ses missions de sécurité sanitaire tout en contribuant à l'effort général de limitation des contacts entre les personnes.**

Le télétravail a été généralisé pour toutes les activités le permettant. La large diffusion du télétravail antérieurement au confinement et le déploiement d'outils accessibles à tous les agents ont permis de garantir un travail en mode distant l'ensemble des agents disposaient déjà d'un accès webmail et d'un accès aux outils de visioconférence de l'agence. Les activités de référence analytique de ses laboratoires se sont poursuivies par venue sur site des seuls agents nécessaires. Les collectifs d'experts ont continué à être réunis en format distant.

Les instances de représentation du personnel se sont également tenues en mode distant à intervalle régulier permettant à l'agence de s'appuyer sur un dialogue social soutenu pour adapter son organisation ; se sont ainsi tenues, entre le 16 mars et le 7 mai, deux réunions extraordinaires et une réunion ordinaire du comité d'hygiène, de sécurité et des conditions du travail et une réunion du comité technique.

Cette organisation et un fort engagement de ses agents ont permis à l'ANSES de poursuivre ses missions malgré une très faible présence sur site : moins de 5 % des journées travaillées. Les activités de l'agence ont ainsi été maintenues durant toute la période du confinement, même si certaines activités de recherche ont dû être temporairement suspendues.

## **2. Un plan de déconfinement progressif**

La fin du confinement a permis d'envisager la reprise sur site de celles des activités qui avaient été suspendues, tels les protocoles de recherche, ou dont la poursuite ne peut être assurée durablement sans un minimum de venues sur site. Un plan de déconfinement progressif, accueilli favorablement par les représentants du personnel, a été adopté, qui repose sur le maintien d'un large recours au télétravail, la stricte limitation du nombre d'agents présents, le respect des règles de distanciation physique et l'adaptation des horaires pour limiter la présence dans les transports en commun aux heures de pointe. Il vise également à permettre la bonne mise en œuvre de l'ensemble des mesures barrière dans l'ensemble des sites et intègre enfin la prévention des autres risques professionnels inhérents à la situation (télétravail, modes de transport individuels).

## **B. UNE FORTE IMPLICATION DANS LA GESTION DE LA PANDÉMIE ET LA LUTTE CONTRE LE COVID-19**

**L'action de l'ANSES face à la crise sanitaire a pris de multiples formes. Sans prétendre à l'exhaustivité, le rapporteur spécial souhaite en donner un large aperçu.**

### **1. De nombreux avis produits en urgence**

À la suite de saisines en urgence, l'ANSES a produit de nombreux avis :

– le 11 mars, *Avis relatif à une demande urgente sur certains risques (contamination via l'alimentation, contamination via les animaux domestiques)* ;

– le 30 mars, *Note d'appui scientifique et technique concernant la prévention des expositions en milieu professionnel* ;

– le 2 avril, *Note de toxicovigilance sur les évènements en lien avec le Covid-19 enregistrés par les Centres antipoison et Avis concernant les risques éventuels liés aux épandages de boues d'épuration urbaines* ;

– le 6 avril, *Avis relatif aux risques liés au manque d'activité physique et à l'augmentation de la sédentarité en confinement* ;

– le 17 avril, *Avis relatif à l'évaluation des risques liés à la consommation de compléments alimentaires contenant des plantes pouvant interférer avec la réponse immunitaire et inflammatoire associée à l'infection par le SARS-Cov-2* ;

– le 20 avril, *Avis du 9 mars 2020 complété relatif à une demande urgente sur certains risques liés au Covid-19.*



## 2. Activités de recherche

L'expertise de l'agence en matière de zoonoses et de coronavirus animaux a conduit à mobiliser plusieurs de ses laboratoires en appui à la gestion des questions qui sont nées avec cette crise.

- Les laboratoires de Nancy, Lyon, Ploufragan et Maisons-Alfort ont répondu à différents appels à projets en collaboration avec des équipes de recherche hospitalière, d'INRAE et des écoles vétérinaires pour développer des modèles animaux sur le furet, le hamster, et éventuellement le porc afin de tester de nouvelles approches thérapeutiques et d'investiguer la relation hôte-pathogène.

- Le laboratoire de Maisons-Alfort a entrepris, avec l'École nationale vétérinaire d'Alfort (ENVA), une enquête sur la contamination potentielle des animaux de compagnie au contact des patients atteints du covid-19 dans la région Île-de-France, en particulier les chats, et va entreprendre des travaux sur l'infection potentielle par le SARS-Cov-2 du système nerveux central.

- Le laboratoire de Ploufragan, en collaboration avec l'institut de recherche Dupuy de Lôme de l'université de Bretagne Sud évalue sur deux modèles de coronavirus animaux (le virus de la bronchite infectieuse des volailles et le virus de la diarrhée épidémique porcine) l'efficacité de différents traitements des masques. L'objectif de ce travail est de fournir rapidement des solutions sécurisées applicables, d'une part par les professionnels et, d'autre part, par les particuliers pour la réutilisation des masques.

## 3. Autres activités

L'ANSES a mis en ligne une « foire aux questions » face à l'afflux de questions sur les risques liés aux courses et à la préparation des aliments.

Dans le cadre des travaux d'expertise, elle participe également aux groupes de travail relatifs au covid-19 du Haut Conseil de la santé publique (HCSP) et a contribué à l'élaboration de l'avis du 24 avril du HCSP relatif aux préconisations quant à l'adaptation des mesures barrières et de distanciation sociale à appliquer lors du déconfinement progressif à partir du 11 mai. Elle a également contribué aux travaux de la *task force* pilotée par le ministère du travail.

Elle appuie aussi le ministère de la santé dans le recensement et l'examen des dossiers de kits de diagnostic du Covid-19 et a contribué avec la DGAL, la DGS, le CNR et l'ANSM à la mobilisation des entreprises productrices de kits de diagnostic vétérinaires pour la production de kits pour la biologie médicale. Cette mobilisation des entreprises du secteur a pour objectif de renforcer le potentiel analytique de la France dans le cadre du déconfinement. Certains laboratoires de l'agence sont également directement mobilisés pour contribuer à augmenter la capacité de dépistage par test PCR.

Ses missions en matière de produits biocides ont également connu une forte activité en matière de produits désinfectants, notamment en ce qui concerne les questions relatives à l'efficacité et aux risques des désinfectants (produits hydroalcooliques notamment), et l'ont conduit à assister la direction générale de la santé et la direction générale de la prévention des risques dans l'élaboration des arrêtés autorisant la fabrication et la vente de solutions hydroalcooliques par les pharmaciens d'officine et certains industriels pour permettre le réapprovisionnement du marché.

Enfin, le directeur général de l'ANSES a été chargé par le cabinet du Premier ministre d'une mission de coordination de l'ensemble des travaux au niveau national visant à disposer de procédés de recyclage des masques.

### **C. LA QUESTION DES MOYENS**

À l'heure où le rapporteur spécial conclut ses travaux, il n'est pas possible de mesurer avec précision l'impact de la pandémie sur les dépenses de l'ANSES. Elle aura cependant démonté l'intrication des questions de la santé humaine et de la santé animale, au cœur des préoccupations et des missions de l'ANSES.

Face à la complexité de l'environnement et aux nombreux enjeux d'évaluation des risques, **le rapporteur spécial estime nécessaire d'envisager, au minimum, la sanctuarisation des moyens de l'ANSES. En outre, tout renforcement de son rôle et toute extension de ses missions doivent s'accompagner de moyens appropriés.**

## EXAMEN EN COMMISSION

*Lors de sa réunion de 10 heures 30, le mardi 2 juin 2020, la commission des finances, réunie en commission d'évaluation des politiques publiques, a entendu M. Michel Lauzzana, rapporteur spécial, sur les crédits de la mission Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales.*

*La vidéo de cette réunion est disponible sur le [portail dédié de l'Assemblée nationale](#). Le compte-rendu est également lisible sur le [site](#).*



## **PERSONNES AUDITIONNÉES PAR LE RAPPORTEUR SPÉCIAL**

### **Ministère de l'agriculture et de l'alimentation**

- M. Bruno Ferreira, directeur général de l'alimentation ;
- M. Benjamin Genton, sous-directeur du pilotage des ressources et des actions transversales ;
- M. Pierre Scandola, chef du bureau du pilotage du programme 206 ;
- Mme Leldja Chaïb, chargée de mission au sein du bureau de la synthèse budgétaire du ministère de l'agriculture et de l'alimentation.

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

- M. Roger Genet, directeur général ;
- Mme Agathe Dénéchère, directrice générale adjointe ;
- Mme Sarah Aubertie, chargée des relations institutionnelles.



## **SOURCES UTILISÉES PAR LE RAPPORTEUR SPÉCIAL**

- Rapport annuel du contrôleur budgétaire et comptable ministériel auprès du ministère de l’agriculture et de l’alimentation relatif à l’exécution budgétaire et à la situation financière et comptable ministérielle de l’année 2019 ;
- Rapports annuels de performances de la mission *Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales* 2017, 2018 et 2019 :
- Compte financier 2019 de l’ANSES :
- Réponses de l’ANSES au questionnaire du rapporteur spécial ;
- Réponses de la DGAL au questionnaire du rapporteur spécial ;
- Note du directeur général de l’alimentation au rapporteur spécial, relative à la situation dans les abattoirs.