

N° 3399

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUINZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 8 octobre 2020.

RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES FINANCES, DE L'ÉCONOMIE GÉNÉRALE ET DU CONTRÔLE BUDGÉTAIRE SUR LE PROJET DE **loi de finances pour 2021** (n° 3360),

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
PRINCIPALES ANALYSES DU RAPPORTEUR SPÉCIAL	5
DONNÉES CLÉS	7
INTRODUCTION	9
I. DES CRÉDITS CONFORTÉS EN FAVEUR DE LA SANTÉ DES ANIMAUX ET DES VÉGÉTAUX	9
A. UN BUDGET STABLE POUR PRÉVENIR ET GÉRER LES RISQUES INHÉRENTS À LA PRODUCTION VÉGÉTALE	10
1. Contrôles officiels et gestion des foyers assurés par les services de l'État	10
2. Missions d'inspection déléguées aux FREDON ou autres missions confiées.....	10
3. Contrôle des pratiques agricoles de la production des végétaux	11
4. Promotion des modes de production respectueux de l'environnement et de la santé.....	11
5. Surveillance de la santé des forêts	12
B. DES CRÉDITS POUR LA LUTTE CONTRE LES MALADIES ANIMALES ET LA PROTECTION DES ANIMAUX EN NETTE HAUSSE	12
1. Gestion des maladies animales (hors encéphalopathies spongiformes subaiguës transmissibles, ESST)	12
2. Gestion des encéphalopathies spongiformes subaiguës transmissibles (ESST).....	13
3. Gestion des maladies animales (hors ESST), par délégations des missions aux OVS.....	13
4. Contrôle de l'alimentation animale et du médicament vétérinaire	13
5. Identification et traçabilité des animaux vivants	14
6. Contrôles officiels et gestion des foyers assurés par les services de l'État.....	14
7. Plans d'urgence contre les épizooties et les visites sanitaires.....	15
8. Protection des animaux	15

II. CONTRÔLES ET ENJEUX SANITAIRES DE L'ALIMENTATION : UN BUDGET EN EXPANSION	15
A. DES CRÉDITS POUR LA PRÉVENTION ET LA GESTION DES RISQUES SANITAIRES LIÉS AUX DENRÉES ALIMENTAIRES EN AUGMENTATION	16
1. Inspection sanitaire dans les établissements du secteur alimentaire	16
2. Lutte contre les zoonoses dans la chaîne alimentaire	17
3. Surveillance de la contamination des denrées et gestion des alertes	17
4. Appui à la gestion des risques sanitaires liés aux aliments.....	17
5. Surveillance sanitaire des zones conchylicoles.....	18
B. LA STAGNATION DES CRÉDITS EN FAVEUR DES ACTIONS TRANSVERSALES.....	18
C. UN BUDGET DE MISE EN ŒUVRE DE LA POLITIQUE DE SÉCURITÉ ET DE QUALITÉ SANITAIRES DE L'ALIMENTATION EN HAUSSE.....	20
III. DEUX ACTIONS PLUS MODESTES AUX DYNAMIQUES CONTRASTÉES..	20
A. DES CRÉDITS MAINTENUS POUR L'ÉLIMINATION DES CADAVRES ET DES SOUS-PRODUITS ANIMAUX.....	20
B. UN BUDGET EN HAUSSE POUR LA QUALITÉ DE L'ALIMENTATION ET L'OFFRE ALIMENTAIRE	21
IV. UN POINT D'ATTENTION : LA RÉDUCTION DE L'USAGE DES PRODUITS PHYTOSANITAIRES	21
A. LE PLAN ECOPHYTO II +.....	22
B. LES INDICATEURS DU PROGRAMME.....	23
C. LE CAS DES NÉONICOTINOÏDES.....	24
V. DES POLITIQUES PUBLIQUES AUXQUELLES CONCOURT LA MISSION PLAN DE RELANCE	25
A. DES CRÉDITS IMPORTANTS EN FAVEUR DES FILIÈRES ANIMALES EN COMPLÉMENT DU FINANCEMENT PAR LE PROGRAMME 206.....	25
1. Une mesure de soutien à l'élevage et de protection des animaux.....	25
2. Une mesure d'amélioration de l'outil d'abattage.....	26
B. DEUX AUTRES SOUS-ACTIONS COMPLÉMENTAIRES	26
1. La sous-action <i>Accélérer la transition agro-écologique</i>	26
2. La sous-action <i>Plan protéines</i>	27
EXAMEN EN COMMISSION	29
LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES PAR LE RAPPORTEUR SPÉCIAL	31

L'article 49 de la loi organique du 1er août 2001 relative aux lois de finances (LOLF) fixe au 10 octobre la date limite pour le retour des réponses aux questionnaires budgétaires. À cette date, 50 % des réponses étaient parvenues au rapporteur spécial

PRINCIPALES ANALYSES DU RAPPORTEUR SPÉCIAL

Le programme 206 *Sécurité et qualité sanitaires de l'alimentation* de la mission *Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales* finance les actions de l'État en faveur de la sécurité et de la qualité sanitaires de l'alimentation. Il permet de mettre en œuvre des politiques publiques garantissant la santé des végétaux et celle des animaux mais aussi la sécurité sanitaire des aliments en production et en distribution pour garantir la santé et la sécurité des consommateurs, dans le respect du développement durable et des règles éthiques.

Les crédits de la mission *Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales* sont stables entre 2020 et 2021. La hausse de 5,36 % en autorisations d'engagement et de 5,25 % en crédits de paiement des crédits du programme 206 en est d'autant plus remarquable. Par ailleurs, aucun des deux autres programmes de la mission ne connaît de dynamique semblable.

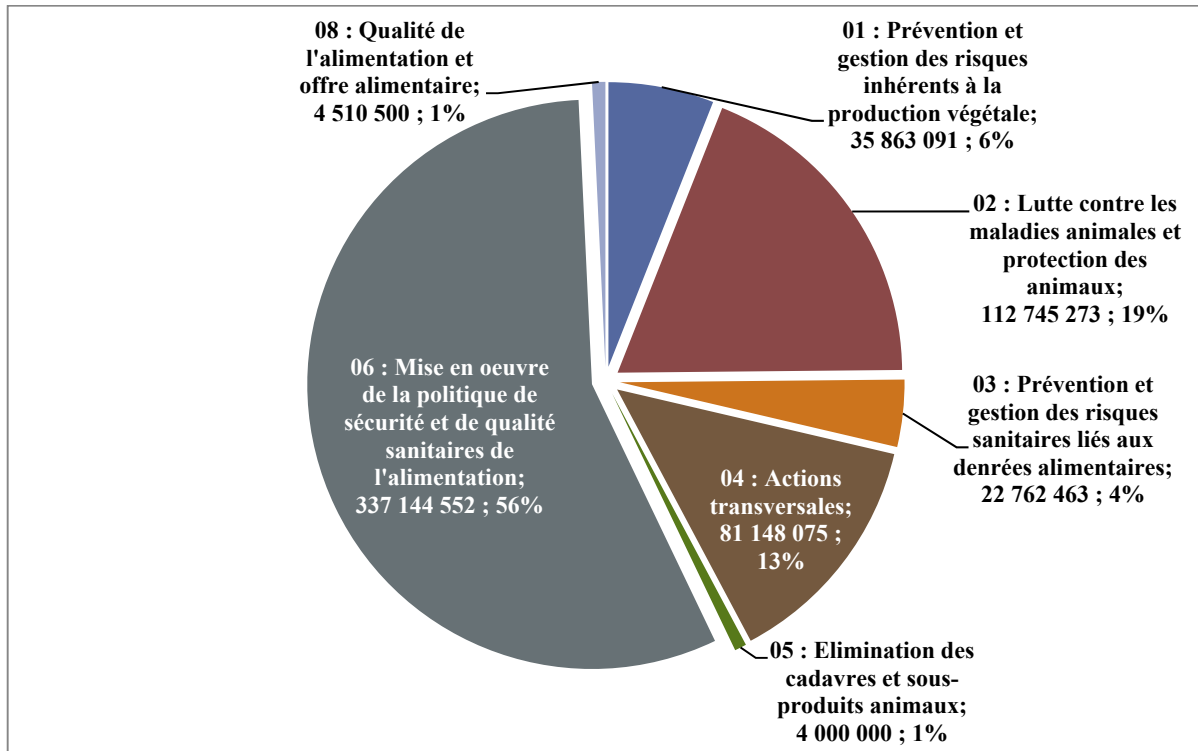
Le rapporteur se félicite de cette progression, qui permettra d'accentuer l'effort de lutte contre les maladies animales et végétales et de rénover l'organisation et les instruments du contrôle sanitaire des végétaux, des animaux et des produits alimentaires. Le rapporteur spécial relève particulièrement l'accompagnement budgétaire de la lutte contre la tuberculose bovine et de la rénovation du système informatique national. Il souligne néanmoins que l'opérateur, l'Agence nationale de sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail (ANSES), devrait bénéficier d'un financement adéquat au périmètre de ses missions.

Le concours de la mission *Plan de relance* au financement de politiques publiques qui intéressent le programme 206, complétant ce dernier sans se substituer à lui, est également appréciable et permettra de poursuivre la transition vers une agriculture durable. Le plan *Écophyto II+* est un levier précieux de cette transformation, qui gagnerait à s'appuyer davantage sur les solutions de biocontrôle.

DONNÉES CLÉS

RÉPARTITION DES CRÉDITS DE PAIEMENT PAR ACTION

(en euros)



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

ÉVOLUTION DES CRÉDITS PAR ACTION POUR 2021

(crédits de paiement en euros)

Action	LFI 2020	PLF 2021	Variation
01 : Prévention et gestion des risques inhérents à la production végétale	35 869 409	35 863 091	- 0,02 %
02 : Lutte contre les maladies animales et protection des animaux	104 775 438	112 745 273	+ 7,61 %
03 : Prévention et gestion des risques sanitaires liés aux denrées alimentaires	20 876 223	22 762 463	+ 9,04 %
04 : Actions transversales	80 565 474	81 148 075	+ 0,72 %
05 : Élimination des cadavres et sous-produits animaux	4 000 000	4 000 000	0 %
06 : Mise en œuvre de la politique de sécurité et de qualité sanitaires de l'alimentation	318 261 114	337 144 552	+ 5,93 %
08 : Qualité de l'alimentation et offre alimentaire	4 010 500	4 510 500	+ 12,47 %
Total du programme	568 358 158	598 173 954	+ 5,25 %

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

INTRODUCTION

La mission *Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales* est composée des programmes 149 *Compétitivité et durabilité de l'agriculture, de l'agroalimentaire, de la forêt, de la pêche et de l'aquaculture*, 215 *Conduite et pilotage des politiques de l'agriculture* et 206 *Sécurité et qualité sanitaire de l'alimentation* ⁽¹⁾.

Avec 598,2 millions d'euros en crédits de paiement, le programme 206 *Sécurité et qualité sanitaires de l'alimentation*, objet du présent rapport, est, en montant, le plus modeste des trois programmes. La sécurité et la qualité sanitaires de l'alimentation sont pourtant, plus que jamais, un enjeu crucial à l'heure où la crise sanitaire rappelle à quel point la santé des hommes, celle des animaux et celle de l'environnement sont imbriquées, et alors que le plan de relance fait de la transition agricole une priorité pour l'avenir de la France.

Le rapporteur spécial salue donc l'augmentation notable des autorisations d'engagement comme des crédits de paiement du programme, qui progressent respectivement de 5,4 % et 5,3 %, alors même que ceux de la mission stagnent.

Cette hausse est d'autant plus appréciable qu'elle est complétée par plusieurs volets de la mission *Plan de relance*, qui financera certaines politiques publiques relevant du même champ que celles du programme 206 – ou de champs proches.

I. DES CRÉDITS CONFORTÉS EN FAVEUR DE LA SANTÉ DES ANIMAUX ET DES VÉGÉTAUX

Les crédits dévolus à la santé des animaux et des végétaux sont confortés dans le PLF 2021. Si ceux alloués à l'action 01 *Prévention et gestion des risques inhérents à la production végétale* restent stables en 2021, cela fait suite à la forte hausse intervenue en loi de finances initiale pour 2020. En raison de la refonte du fichier informatique national et de l'augmentation du nombre de foyers de tuberculose bovine, les crédits alloués à l'action 02 *Lutte contre les maladies animales et protection des animaux* progressent d'environ 8 %.

(1) Les programmes 149 et 215 sont l'objet de l'annexe n° 4 de Mme Anne-Laure Cattelot et M. Hervé Pellois au rapport n° 3399 de M. Laurent Saint-Martin, rapporteur général, enregistré à la présidence de l'Assemblée nationale le 8 octobre 2020.

A. UN BUDGET STABLE POUR PRÉVENIR ET GÉRER LES RISQUES INHÉRENTS À LA PRODUCTION VÉGÉTALE

L'action *Prévention et gestion des risques inhérents à la production végétale* qui vise à garantir la santé des végétaux, en lien avec la santé publique et la santé de l'environnement, représente 6 % des crédits du programme 206. Le budget consacré en 2021 à ces enjeux, qui s'élève à **36,1 millions d'euros en AE** et à **35,8 millions d'euros en CP**, est stable par rapport à 2020.

1. Contrôles officiels et gestion des foyers assurés par les services de l'État

La gestion des risques inhérents à la production végétale passe d'abord par la lutte contre les foyers détectés d'organismes nuisibles aux végétaux, partagée entre les services de l'État et les organismes à vocation sanitaires (OVS). Il s'agit en particulier de circonscrire et d'éradiquer plusieurs foyers du **capricorne asiatique, qui justifie plus de la moitié des 4,7 millions d'euros de dépenses liées à la gestion des foyers au sens strict**, de la bactérie *Xylella fastidiosa* ⁽¹⁾, présente en Corse et en région Provence-Alpes-Côte d'Azur, et du virus de la tomate, dont un foyer a été découvert dans le Finistère en février 2020. Ces nuisibles ont en commun une résistance aux méthodes d'élimination qui oblige à procéder à l'arrachage de plants ou des arbres contaminés et à indemniser les agriculteurs dont les exploitations sont touchées, ce qui rend cette lutte coûteuse pour les finances publiques.

La gestion des foyers d'infection va de pair avec l'organisation de contrôles officiels dont les modalités ont été redéfinies par le règlement européen (UE) 2016/2031 sur la santé des végétaux entré en vigueur au mois de décembre 2019. Celui-ci fixe les nouvelles modalités de la surveillance des organismes phytopathogènes, renforcée par la mise en place obligatoire de programmes de surveillance annuels et par la préparation de plans d'urgence.

2. Missions d'inspection déléguées aux FREDON ou autres missions confiées

Les missions confiées aux organismes à vocation sanitaire (OVS), en premier lieu aux fédérations régionales de lutte contre les organismes nuisibles aux végétaux (FREDON), complètent les actions menées par les services de l'État en faveur de la santé des végétaux. **Les crédits qui leur sont alloués, qui s'élèvent à 20,9 millions d'euros ⁽²⁾, sont en retrait d'environ 0,6 million d'euros par rapport à 2020.**

(1) Pour de plus amples développements sur *Xylella Fastidiosa*, voir les pages 25 à 27 du rapport spécial de M. Michel Lauzzana annexé au projet de loi de finances pour 2020 enregistré à la présidence de l'Assemblée nationale le 10 octobre 2019.

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

Cependant, l'entrée en vigueur du règlement 2016/2031/UE sur la santé des végétaux au mois de décembre 2019 avait déjà justifié la forte hausse des crédits de l'action en loi de finances initiale pour 2020. L'année 2021 voit ce budget étendu se conforter : la nouvelle classification des végétaux introduite par le règlement européen a généralisé l'obligation d'un passeport phytosanitaire européen à l'ensemble des végétaux destinés à la plantation, certaines semences exceptées. Cet accroissement de la charge de travail des FREDON doit être accompagné de moyens proportionnés, comme l'expliquait le rapporteur spécial dans son rapport relatif au projet de loi de finances pour 2020 ⁽¹⁾.

3. Contrôle des pratiques agricoles de la production des végétaux

Pour garantir la santé et la sécurité du consommateur, l'État s'assure du respect de la réglementation relative à la distribution et à l'utilisation des intrants que constituent notamment les produits phytosanitaires, les matières fertilisantes et les supports de culture. Pour ce faire, d'une part, ses services inspectent les distributeurs et les utilisateurs d'intrants ; d'autre part, ils élaborent et conduisent des plans de surveillance et de contrôle qui consistent en la recherche de résidus de ces intrants dans les végétaux produits.

Par ailleurs, en vue d'atteindre ce même objectif, les lots de semences importés de pays tiers sont également contrôlés pour vérifier leur loyauté – c'est-à-dire leur conformité à l'étiquetage – ou pour s'assurer de l'absence d'organismes génétiquement modifiés (OGM). En 2021, les crédits dévolus au contrôle des pratiques agricoles de production des végétaux permettront notamment le financement d'un nouveau laboratoire national de référence en matière de santé des végétaux du groupe d'étude et de contrôle des variétés et des semences (GEVES), qui participera à ces contrôles de détection d'OGM.

En 2021, les crédits consacrés à ces politiques sont stables par rapport à l'année précédente et s'élèvent à 0,76 million d'euros.

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

Les crédits de cette activité visent à améliorer les pratiques agricoles en les rendant plus respectueuses de l'environnement et de la santé, en complément du plan Ecophyto II+, plan de réduction de l'usage des pesticides qui fait l'objet d'un financement distinct. Ils permettent notamment de financer le plan « usages mineurs », un programme national d'expérimentation qui vise à renforcer un dispositif de protection des cultures durables sûr et efficace dans les filières où il n'existe pas de solutions homologuées pour la protection contre les organismes nuisibles.

(1) Rapport spécial de M. Michel Lauzzana annexé au projet de loi de finances pour 2020 enregistré à la présidence de l'Assemblée nationale le 10 octobre 2019, p. 15.

En 2021, le montant de ces crédits sera de 3,2 millions d'euros en AE et 3,1 millions en CP, inchangé par rapport au montant inscrit en loi de finances initiale pour 2020. Le rapporteur spécial se félicite du maintien de ces crédits au même niveau, car ils doivent permettre à des techniques plus respectueuses de l'environnement de se développer.

5. Surveillance de la santé des forêts

Comme en 2020, environ 1 million d'euros sera consacré à la surveillance de la santé des forêts, notamment pour financer la lutte contre les scolytes, insectes qui menacent les forêts continentales françaises en période de sécheresse.

B. DES CRÉDITS POUR LA LUTTE CONTRE LES MALADIES ANIMALES ET LA PROTECTION DES ANIMAUX EN NETTE HAUSSE

Comme la santé des végétaux, la santé animale et le bien-être des animaux font l'objet d'une action spécifique : *Lutte contre les maladies animales et protection des animaux*. Le projet de loi de finances pour 2021 prévoit une hausse significative des crédits de celle-ci, qui comptent pour 19 % des crédits du programme : avec 113,7 millions d'euros en AE et 112,7 millions d'euros en CP, ceux-ci devraient respectivement augmenter de 8 % et de 7,6 %.

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

L'action 02 *Lutte contre les maladies animales et protection des animaux* du programme 206 finance d'abord la gestion des maladies animales par les services de l'État. Il s'agit d'un enjeu à la fois sanitaire et économique, puisque la qualification « indemne » de la France à certaines maladies, telles la tuberculose des bovinés, la brucellose bovine et la maladie d'Aujeszky, conditionne la possibilité d'exporter.

En 2021, le budget prévu pour financer les actions des services de l'État en faveur de la santé animale est de 18,1 millions d'euros en AE et de 18,2 millions d'euros en CP, soit environ 3 millions d'euros de moins qu'en 2020.

Cette évolution appelle deux remarques de la part du rapporteur spécial.

D'une part, le montant particulièrement élevé des crédits inscrits en loi de finances initiale pour 2020 conduit à relativiser une baisse qui s'explique principalement par la chute des cofinancements européens, qui s'élèveront à 1,5 million d'euros au total pour trois fonds de concours « influenza aviaire-surveillance », « influenza aviaire-urgence » et « maladie des poissons ».

D'autre part, la vigilance ne se relâche pas quant aux différentes maladies animales. Depuis l'apparition de la peste porcine africaine en Belgique en septembre 2018, l'État a engagé d'importantes dépenses, notamment pour la construction de clôtures et le dépeuplement des populations de sangliers frontalières. Ces efforts doivent se maintenir afin d'éviter que la France ne s'ajoute aux neuf pays européens déjà infectés, notamment à l'est du continent.

En ce qui concerne la tuberculose bovine, la situation reste préoccupante. Au 31 août 2020, le nombre de foyers détectés était établi à 94. Par comparaison, 92 foyers avaient été comptabilisés sur toute l'année 2019 ; la tendance constatée est donc à la hausse. Paradoxalement, en 2020, les crédits dédiés ont pourtant été sous-consommés par rapport à 2019 du fait de la crise sanitaire, qui a conduit au report de certains contrôles et abattages. Un report de la dépense devrait donc avoir lieu.

2. Gestion des encéphalopathies spongiformes subaiguës transmissibles (ESST)

Ce sont 15,9 millions d'euros en AE et 16,2 millions d'euros en CP qui sont affectés à la gestion des encéphalopathies spongiformes subaiguës transmissibles (ESST), en baisse de 0,6 million d'euros en AE et de 0,3 million d'euros en CP. Cette baisse est en fait plus que compensée par une hausse des cofinancements européens prévus pour lutter contre l'encéphalopathie spongiforme bovine ⁽¹⁾ et la tremblante des petits ruminants, qui triplent pour atteindre 1,8 million d'euros.

3. Gestion des maladies animales (hors ESST), par délégations des missions aux OVS

Sans évolution par rapport à l'année 2020, 7,2 millions d'euros seront dévolus au financement des missions déléguées aux fédérations régionales des groupements de défense sanitaire (FRDGS), organismes à vocation sanitaire dont les membres sont principalement des éleveurs et qui accompagnent les services vétérinaires pour la conduite des programmes d'assainissement et pour l'ensemble des mesures nécessaires à la lutte contre les maladies animales.

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

Les crédits finançant le contrôle de l'alimentation animale et du médicament vétérinaire sont inchangés par rapport à 2020 et s'élèvent à 14,6 millions d'euros. Ils permettent de mettre en œuvre des plans de contrôle et de surveillance de certaines substances interdites ou indésirables dans les médicaments et l'alimentation pour animaux.

(1) Plus connue sous le nom de « maladie de la vache folle ».

La réduction de l'usage des antibiotiques chez les animaux, qui se rattache également à cette activité, est portée par le **plan Ecoantibio, qui fait l'objet d'un indicateur de niveau de traitement des animaux à la colistine. Les résultats très favorables de 2019 et les prévisions de 2020 permettent d'envisager d'atteindre la cible prévue pour 2023 dès 2021.**

INDICATEUR DE MAÎTRISE DE L'UTILISATION DES ANTIBIOTIQUES

(en %)

	2018	2019	2020 (prévu)	2021 (prévu)	2023 (cible)
Niveau de traitement des animaux à la colistine	5,5	4,7	5,3	4,7	4,7

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

5. Identification et traçabilité des animaux vivants

Cette activité, qui couvre les dépenses consacrées aux systèmes d'identification des animaux, voit son budget augmenter très fortement, passant de 6,1 millions d'euros en AE et en CP à 10,6 millions d'euros en AE et 9,7 millions d'euros en CP.

Publié le 31 mars 2016, le règlement européen sur la santé animale 2016/429/UE entrera en application le 21 avril 2021. Il introduit une nouvelle classification des maladies animales, différente de la classification française en vigueur. Le maintien en parallèle de deux catégorisations n'étant techniquement et juridiquement pas possible, la classification française disparaîtra le 21 avril 2021. Cela implique le changement des bases de données de traçabilité pour permettre l'enregistrement des exploitations ainsi que des transporteurs.

La hausse importante des crédits de l'activité s'explique donc par la refonte du système informatique d'identification des animaux, la base de données nationale d'identification (BDNI), qui sera remplacée par un système informatique national d'enregistrement des mouvements des animaux (SINEMA). Cette évolution est également rendue nécessaire par l'obsolescence du système. Elle implique une hausse de 3,2 millions d'euros de la subvention accordée aux établissements départementaux d'élevages pour financer l'installation du nouvel outil. Par ailleurs, 1,2 million d'euros en AE et 0,8 million d'euros en CP y seront consacrés en fonds propres.

6. Contrôles officiels et gestion des foyers assurés par les services de l'État

Cette activité correspond principalement aux indemnités versées aux éleveurs dont le troupeau a dû en tout ou partie être abattu pour contamination. Les crédits associés, qui s'élèvent à 30,1 millions d'euros en AE et à 29,2 millions d'euros en CP, progressent de 9,1 millions d'euros en AE et de 8,2 millions d'euros en CP.

Cela est principalement dû à la **multiplication des cas de tuberculose bovine**, qui devrait à elle seule engendrer des indemnités à hauteur de 16,7 millions d'euros, soit plus de la moitié du budget de l'activité.

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

En hausse de 500 000 euros, les crédits de cette activité s'élèvent à 17,1 millions d'euros en AE et 17,2 millions d'euros en CP. Ils financent trois types d'actions.

La plus grande partie du budget, soit environ 15 millions d'euros, est consacrée aux visites sanitaires. Une attention particulière est portée aux enjeux liés à l'utilisation des antiparasitaires dans les filières bovines et petits ruminants, à la mise en œuvre de la biosécurité dans les filières avicoles et suidés et aux outils de prévention des principales maladies transmissibles dans la filière équine.

Par ailleurs, 1,5 million d'euros en AE et 1,6 million d'euros en CP sont consacrés aux plans d'urgence, c'est-à-dire au financement de la prévention d'une éventuelle maladie épizootique. Cela passe notamment par la mise en place et l'entretien d'une banque d'antigènes contre la fièvre aphteuse.

8. Protection des animaux

Cette année encore, le budget consacré à la protection des animaux est en légère diminution et se résume désormais à 0,4 million d'euros en AE et à 0,6 million d'euros en CP.

Le rapporteur relève cette diminution des crédits permettant la prise en charge des frais de mise en refuge des animaux maltraités et abandonnés, mais note avec satisfaction qu'ils seront complétés par un volet de la mission *Plan de relance* consacré au bien-être animal.

II. CONTRÔLES ET ENJEUX SANITAIRES DE L'ALIMENTATION : UN BUDGET EN EXPANSION

Les actions finançant directement les contrôles sanitaires de l'alimentation et la sécurité des aliments voient leur budget augmenter significativement. L'action 03 *Prévention et gestion des risques sanitaires liés aux denrées alimentaires* voit son budget augmenter de 9 % en AE et de 10,2 % en CP, tandis que les crédits de l'action 04 *Actions transversales*, qui financent notamment les subventions aux organismes de contrôle, comme l'agence nationale de sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail (ANSES), progressent plus modestement. Pour leur part, les crédits de l'action 06 *Mise en œuvre de la politique de sécurité et de qualité sanitaires de l'alimentation*, qui porte les crédits de personnel des services de l'État, augmentent de près de 6 %.

A. DES CRÉDITS POUR LA PRÉVENTION ET LA GESTION DES RISQUES SANITAIRES LIÉS AUX DENRÉES ALIMENTAIRES EN AUGMENTATION

L'action 03 *Prévention et gestion des risques sanitaires liés aux denrées alimentaires* finance les contrôles et la gestion des risques et des alertes portant directement sur l'alimentation humaine. Son budget augmente de 10,2 % en AE et de 9 % en CP pour atteindre 22,8 millions d'euros. L'une des causes de cette augmentation est la hausse régulière des infections aux salmonelles aviaires dans les élevages de volailles, singulièrement importante en 2020.

1. Inspection sanitaire dans les établissements du secteur alimentaire

Le budget de 6,1 millions d'euros en AE et 6,3 millions d'euros en CP consacré aux inspections sanitaires dans les établissements du secteur alimentaire augmente d'environ 0,1 million d'euros. Ces crédits quasiment stables financent deux types d'activités.

D'une part, des inspections des services vétérinaires ont lieu dans les abattoirs, *ante mortem* et *post mortem*. Celles-ci permettent de s'assurer que la consommation de la viande des animaux abattus ne présente pas de risques sanitaires, mais également de garantir le bien-être des animaux destinés à être abattus. Ce sujet, très présent dans les débats contemporains, doit être traité de façon satisfaisante. **Comme le rapporteur spécial l'avait souligné dans son rapport spécial relatif au projet de loi de finances pour 2020 et lors de son intervention en séance ⁽¹⁾, il conviendrait de renforcer les moyens de l'inspection vétérinaire *ante mortem*, qui, si elle présente un moindre enjeu sanitaire, permet de s'assurer de la bientraitance des animaux.**

D'autre part, des inspections ont lieu dans les autres établissements de la chaîne alimentaire. Cependant, l'organisation des contrôles sanitaires de l'alimentation pose problème en termes d'efficacité et peut être améliorée. Le Gouvernement s'est saisi de ce sujet. Par une lettre de mission en date du 25 avril 2019, la ministre des solidarités et de la santé, le ministre de l'économie et des finances, le ministre de l'intérieur et le ministre de l'agriculture et de l'alimentation ont confié à l'inspection générale des finances (IGF), à l'inspection générale des affaires sociales (IGAS), à l'inspection générale de l'administration (IGA) et au conseil général de l'alimentation, de l'agriculture et des espaces ruraux (CGAAER) une mission conjointe sur l'organisation des contrôles administratifs relatifs à la sécurité sanitaire des aliments. L'illisibilité et l'inefficacité de cette organisation ayant été établies par plusieurs rapports précédents, la mission devait en proposer l'amélioration et la simplification. Un rapport confidentiel, dont le rapporteur spécial a demandé et obtenu qu'il lui soit transmis en application de l'article 57 de la loi organique relative aux lois de finances, a été remis aux ministres commanditaires au mois de novembre 2019.

(1) Voir le compte rendu de la deuxième séance du lundi 28 octobre 2019.

En ce qui le concerne, le rapporteur spécial plaide pour une réorganisation des contrôles dans leur ensemble afin d'en améliorer l'efficacité, en envisageant par exemple un redécoupage de certaines compétences entre les différents services de l'État qui effectuent des contrôles de l'alimentation. Peu claire, la répartition des compétences entre la direction générale de l'alimentation (DGAL) et la direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (DGCCRF) mériterait d'être améliorée.

2. Lutte contre les zoonoses dans la chaîne alimentaire

La lutte contre les maladies transmissibles des animaux aux humains dans la chaîne alimentaire mobilise 7,8 millions d'euros en AE et 8 millions d'euros en CP, en augmentation de 0,2 million d'euros par rapport à 2020. Cette activité concentre des crédits principalement consacrés à la surveillance des salmonelles avicoles dans les élevages de poules pondeuses. Elle finance, d'une part, le dépistage et l'élimination des troupeaux infectés, à hauteur de 1,1 million d'euros, et, d'autre part, l'indemnisation des éleveurs qui subissent un abattage sanitaire ou des opérations de désinfection renforcées, à hauteur de 6,8 millions d'euros. Ce second poste de dépense est en hausse, le nombre de foyers de salmonelles s'étant accru en 2020.

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

Les crédits consacrés à la surveillance de la contamination des denrées alimentaires et à la gestion des alertes atteignent 2,3 millions d'euros, en hausse de 28 % par rapport à l'exercice 2020. Cette augmentation de 0,5 million d'euros correspond aux dépenses supplémentaires qu'entraînera la gestion des suites de l'incendie de l'usine Lubrizol survenu à Rouen le 26 septembre 2019.

En effet, plus d'un an après l'accident, une surveillance renforcée des denrées d'origine animale ou végétale produites dans la zone et destinées à la consommation humaine pour vérifier qu'elles n'ont pas été contaminées est encore nécessaire.

4. Appui à la gestion des risques sanitaires liés aux aliments

Cette activité comprend les crédits versés à l'Institut français de recherche pour l'exploitation de la mer (IFREMER) pour la surveillance et les études sanitaires qu'il opère et pour son activité de laboratoire national de référence en microbiologie des coquillages. Par ailleurs, elle finance une étude de l'ANSES dite étude sur l'alimentation totale 3 (EAT 3).

Les financements prévus pour 2021 sont de 3,5 millions d'euros en AE et de 3 millions d'euros en CP, dont 2,4 millions d'euros en AE et en CP seront versés à l'IFREMER et 0,6 million d'euros en AE et 0,2 million en CP à l'ANSES pour l'étude précitée.

5. Surveillance sanitaire des zones conchylicoles

En hausse de 0,7 million d'euros, les crédits dédiés à la surveillance sanitaire des zones de production de coquillages par les services déconcentrés de l'État atteindront 3 millions d'euros.

B. LA STAGNATION DES CRÉDITS EN FAVEUR DES ACTIONS TRANSVERSALES

Les crédits de l'action 04 *Actions transversales* progressent de 0,72 % par rapport à 2020 pour atteindre 81,1 millions d'euros. Ils correspondent principalement à des subventions pour charge de service public versées à différentes agences de l'État.

La majeure partie du budget de l'action 04 correspond à la SCSP de l'ANSES, qui augmente de 0,2 million d'euros pour atteindre 64,7 millions d'euros en AE et en CP. Le programme 206, avec le programme 204 *Prévention, sécurité sanitaire et offre de soins* (22,5 millions d'euros), le programme 181 *Prévention des risques* (9 millions d'euros) et le programme 111 *Amélioration de la qualité de l'emploi et des relations du travail* (8,3 millions d'euros), est le principal contributeur du budget de l'ANSES.

L'action 04 *Actions transversales* finance également une subvention versée à FranceAgriMer à hauteur de 1 million d'euros, des contributions du ministère en charge de l'agriculture à différentes instances internationales pour le même montant, et des participations au financement des laboratoires nationaux de référence (LNR) pour environ 1,6 million d'euros.

Enfin, l'action finance l'inspection vétérinaire et phytosanitaire aux frontières pour un montant de 3,8 millions d'euros en augmentation de 0,6 million d'euros par rapport à l'année précédente. Cette hausse est d'abord liée à la perspective du Brexit. L'absence d'accord prévoyant une équivalence des réglementations dans les domaines sanitaire et phytosanitaire rendrait effectivement nécessaire la mise en place de contrôles aux frontières sur les animaux, les végétaux et les produits végétaux. Par ailleurs, ces contrôles sont renforcés du fait de l'entrée en vigueur le 14 décembre 2019 des règlements (UE) 2016/2031 et 2017/625, en application desquels sont contrôlés à l'importation de plus nombreux végétaux.

Les ressources de l'ANSES : un sujet de plus en plus préoccupant

La subvention pour charge de service public versée à l'ANSES par le programme 206 *Sécurité alimentaire* est en très légère hausse. Cependant, malgré cette augmentation de 0,2 million d'euros, la question des ressources de l'ANSES est de plus en plus préoccupante. La stabilité de la SCSP versée par le programme *Sécurité alimentaire* ne permet pas de compenser la réduction de 5 millions d'euros intervenue aux termes de la loi de finances rectificative pour 2019. Par ailleurs, la hausse des financements accordés par les programmes 204 et 111 n'est qu'apparente puisqu'elle correspond à la rebudgétisation de taxes affectées : celles-ci déduites, les financements alloués par ces programmes baissent respectivement de 1,3 million d'euros et de 0,1 million d'euros.

Parallèlement, les ressources alternatives de l'ANSES sont en baisse, non seulement du fait de la crise sanitaire mais aussi pour des raisons structurelles. Les montants des taxes affectées, qu'elles concernent les produits phytopharmaceutiques, les produits biocides ou les médicaments vétérinaires, connaissent un retrait marqué, qui devrait atteindre 5 millions d'euros pour l'année 2020. Or, si le report des mises sur le marché lié à la crise sanitaire l'explique en partie, d'autres causes sont susceptibles de persister en 2021, comme le ralentissement des dépôts de dossiers pour les produits phytosanitaires, la réduction du nombre de produits autorisés, de certaines substances actives ou encore la part croissante des dossiers de biocontrôle bénéficiant d'un niveau de fiscalité inférieur. Le déficit de l'ANSES en 2020 ne pourra donc pas être résorbé sans mettre à contribution la trésorerie de l'agence.

Ces questions se posent d'autant plus vivement que le champ des missions et des activités de l'ANSES s'étend encore et que les financements qui leur sont associés sont insuffisants. Ainsi, l'enquête EAT 3 sera financée à hauteur de 0,6 million d'euros dans le PLF 2021 alors que son coût total est de 5,3 millions d'euros. Le schéma d'emplois de l'agence prévoit en 2021 une baisse de 7 ETPT alors même que le recrutement de spécialistes des sciences sociales est indispensable pour remplir la mission d'analyse économique qui doit lui être confiée.

Enfin, si le PLF 2021 prévoit, du fait des corrections techniques, une hausse du plafond d'emplois de 25 ETPT malgré la baisse du schéma d'emplois, la baisse des recettes liées aux taxes en 2021 ne permettra pas de le consommer entièrement.

Le rapporteur spécial insiste sur la nécessité d'une réflexion sur les moyens de l'ANSES et leur adéquation aux missions de celle-ci, réflexion qui doit aussi considérer les variations du produit des taxes affectées. Une baisse du montant de celui-ci ne va pas de pair avec un allègement de la charge de travail de l'agence. Il convient donc d'être particulièrement attentif aux ressources de cet opérateur, très impliqué notamment pendant la crise sanitaire.

C. UN BUDGET DE MISE EN ŒUVRE DE LA POLITIQUE DE SÉCURITÉ ET DE QUALITÉ SANITAIRES DE L'ALIMENTATION EN HAUSSE

Les crédits de l'action 06 *Mise en œuvre de la politique de sécurité et de qualité sanitaires de l'alimentation* sont en hausse de 5,93 % et atteignent 337,1 millions d'euros. Ils correspondent pour l'essentiel aux dépenses de personnel qu'implique la rémunération des agents des directions régionales de l'alimentation, de l'agriculture et de la forêt (DRAAF) et des directions départementales (de la cohésion sociale et) de la protection des populations (DD(CS)PP).

Ces dépenses de personnel incluent notamment les effectifs prévus dans la perspective d'un Brexit sans accord. En 2019, 40 ETPT avaient été créés pour soutenir le déploiement des contrôles sanitaires et phytosanitaires en lien avec la sortie du Royaume-Uni de l'Union européenne, renforcés en 2020 par 300 ETPT supplémentaires. Des moyens humains supplémentaires seraient nécessaires en 2021, en cas de sortie du Royaume-Uni de l'Union européenne sans accord. La réunion interministérielle du 8 janvier 2020 avait validé la reconduction jusqu'au 31 décembre 2020 des contrats des agents déjà recrutés. Dans l'attente d'une meilleure visibilité sur l'issue des négociations de l'accord sur la relation future, les autres recrutements prévus par la loi de finance initiale de 2020 dans la perspective de la préparation au Brexit avaient été gelés. Le dégel des emplois Brexit, intervenu à la mi-juillet 2020 au regard des incertitudes persistantes, a permis de poursuivre le recrutement de contractuels et de les former pour pouvoir armer l'ensemble des dispositifs au 1^{er} janvier 2021. Ces effectifs sont affectés à dix points d'entrée de la façade Manche-Mer du Nord et dans l'ensemble des régions françaises pour les contrôles à l'export.

Ce sont en outre 0,8 million d'euros qui permettront de financer des actions d'information et de communication. Un montant égal sera affecté à l'action sanitaire et sociale en faveur des personnels des DRAAF et des DD(CS)PP.

III. DEUX ACTIONS PLUS MODESTES AUX DYNAMIQUES CONTRASTÉES

Les deux dernières actions du programme, l'action 05 *Élimination des cadavres et sous-produits animaux* et l'action 08 *Qualité de l'alimentation et offre alimentaire*, sont d'une ampleur plus restreinte, leur budget s'élevant à quelques millions d'euros seulement. Elles n'en sont pas moins essentielles mais connaissent des dynamiques contrastées.

A. DES CRÉDITS MAINTENUS POUR L'ÉLIMINATION DES CADAVRES ET DES SOUS-PRODUITS ANIMAUX

Les crédits de l'action 05 *Élimination des cadavres et sous-produits animaux*, stables par rapport aux montants prévus pour 2020, s'élèvent à 4 millions d'euros.

Quoique libéralisé depuis 2009, l'équarrissage reste un service public. Un tiers de la somme qui lui est consacrée correspond au marché d'intérêt général conclu entre FranceAgriMer et les équarrisseurs pour le traitement des cadavres d'animaux morts hors des exploitations agricoles. Les deux tiers restants sont consacrés au financement de la collecte et de l'élimination des cadavres animaux dans les départements d'outre-mer, qui sont assurées par un marché public à la Réunion et par les services de l'État dans les autres départements d'outre-mer, par voie d'arrêtés de réquisition.

B. UN BUDGET EN HAUSSE POUR LA QUALITÉ DE L'ALIMENTATION ET L'OFFRE ALIMENTAIRE

Le budget de l'action 08 *Qualité de l'alimentation et offre alimentaire* est en hausse de 12,5 % et atteint 4,5 millions d'euros.

Mises en œuvre par le programme national pour l'alimentation, les activités qu'elle finance promeuvent l'accès à une alimentation sûre, diversifiée, en quantité suffisante, de bonne qualité gustative et nutritionnelle, produite dans des conditions durables et économiquement acceptables pour tous. Elles s'inscrivent dans le cadre de la loi du 30 octobre 2018, dite EGALIM, et devraient conduire en 2021 à renforcer le financement des projets alimentaires territoriaux et des actions de promotion par la restauration collective. Le plan de relance propose plusieurs éléments en ce sens.

Les politiques financées par cette action s'inscrivent pleinement dans la stratégie *Farm to fork* (« De la ferme à la table ») publiée par la Commission européenne le 20 mai 2020. Celle-ci a pour but d'assurer la transition vers des systèmes de production et une alimentation plus durables, pour limiter les impacts négatifs de la chaîne alimentaire sur l'environnement et répondre aux enjeux de santé publique et à l'évolution des attentes des consommateurs. Elle comprend notamment des objectifs de réduction des produits phytosanitaires et phytopharmaceutiques, de renforcement de la place des producteurs et d'information des consommateurs. Ses ambitions en matière de politique commerciale mériteraient néanmoins d'être renforcées.

IV. UN POINT D'ATTENTION : LA RÉDUCTION DE L'USAGE DES PRODUITS PHYTOSANITAIRES

Le rapporteur spécial accorde une attention particulière à la réduction des produits phytosanitaires, question prégnante du débat public. Le programme 206 *Sécurité et qualité sanitaires de l'alimentation* finance plusieurs dispositifs de réduction des quantités de produits phytosanitaires utilisés, et plusieurs de ses indicateurs de performances permettent d'en mesurer le succès.

A. LE PLAN ECOPHYTO II +

Si l'action 01 *Prévention et gestion des risques inhérents à la production végétale* du programme finance des politiques de réduction de l'usage des produits phytosanitaires, notamment en son activité *Promotion des modes de production respectueux de l'environnement et de la santé*, l'outil principal reste le plan Écophyto II +.

Instauré en 2008, le plan Écophyto 2018, devenu Écophyto II en 2016 puis Écophyto II + en 2019, vise une réduction de moitié des quantités de pesticides utilisées à l'horizon 2025. Le cadre juridique du commerce et de l'utilisation des produits phytosanitaires a été renforcé par l'encadrement de leur vente, de leur emballage, de leur étiquetage ou encore de leur mise sur le marché.

Le plan est financé par deux enveloppes de crédits fléchés issues de la redevance pour pollutions diffuses, qui correspondent à environ 71 millions d'euros de crédits. Y contribuent également des financements additionnels issus de diverses sources comme les programmes d'intervention des agences de l'eau, le fonds européen agricole pour le développement rural (FEADER) ou le compte d'affectation spécial *Développement agricole et rural* (CASDAR), pour un montant estimé à 400 millions d'euros environ.

Cependant, ainsi que le note la Cour des comptes dans son relevé d'observations définitives délibéré le 18 juillet 2019 ⁽¹⁾, ce plan n'a pas encore produit les effets escomptés. Le pilotage en est en effet trop éclaté et trop complexe, à la fois du fait du trop grand nombre d'acteurs et de l'usage trop répandu des cofinancements et des appels à projet. Par ailleurs, des leviers majeurs de transformation échappent au plan, comme celui de la mise en culture. Les résultats sont donc mitigés et des efforts plus substantiels seront nécessaires pour atteindre l'objectif d'une diminution des pesticides utilisés de 25 % en 2023 et de 50 % en 2025.

La Cour recommande donc la mise en œuvre de moyens cohérents en faveur des objectifs du plan Écophyto II +, passant à la fois par l'édiction de normes et par l'incitation au changement des usages. Par ailleurs, le dispositif de contrôle de l'usage des produits phytosanitaires doit être renforcé et rationalisé car il est aujourd'hui peu lisible et trop dispersé. Enfin, l'évaluation des substances et l'information transparente du public sont indispensables et pourraient passer par la publication des données et des analyses rendant compte de la politique menée, mais aussi des substances actives émises et de leurs effets sur la santé humaine et sur l'environnement, notamment sous forme de cartographies.

Souscrivant pleinement à ce constat, **le rapporteur spécial salue la création d'un comité scientifique et technique chargé d'assurer le suivi régulier des indicateurs du plan national de réduction des produits**

(1) Le bilan des plans Ecophyto, *observations définitives de la Cour des comptes, 2^e chambre, 2^e section, n° 23-26, 18 juillet 2019.*

phytopharmaceutiques et d'en interpréter les résultats, mais aussi d'évaluer les actions du plan en termes d'efficacité pour la réduction de l'utilisation des produits phytopharmaceutiques et de ses impacts et de proposer des leviers d'actions complémentaires ou des réorientations. Le rapporteur spécial forme le vœu que ce comité puisse en effet mettre un terme à certains blocages qui nuisent à la pleine efficacité du plan.

B. LES INDICATEURS DU PROGRAMME

INDICATEURS DE MAÎTRISE DE L'USAGE DES PESTICIDES

	2018	2019	2020 (prévision)	2021 (prévision)	2023 (cible)
Nombre de doses unités de pesticides vendues (en millions)	101,5	126,2	82	95	78
Nombre d'autorisations de mise sur le marché pour l'ensemble des produits contenant du glyphosate	254	135	55	55	0

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

Le constat de la Cour des comptes se fonde notamment sur les résultats de performance donnés par plusieurs indicateurs, qui sont mitigés. En effet, si la baisse des autorisations de mise sur le marché des produits contenant du glyphosate est d'ores et déjà effective et permet d'envisager d'atteindre la cible pour 2023, et si l'année 2020 a vu le nombre d'unités de pesticides vendues (NODU) baisser par rapport au pic qu'avait constitué 2019, il est à craindre qu'en 2021, ce NODU soit de nouveau en hausse.

Cela s'explique par la reprise des achats de pesticides à leur niveau antérieur ; alors qu'en 2019 l'anticipation d'un changement de réglementation sur les produits phytosanitaires avait causé une hausse des ventes, le contrecoup mécanique en fut, en 2020, une baisse des ventes, également liée à une baisse de l'usage de ces produits. C'est la fin de cet effet qui explique que soit prévue en 2021 une augmentation des ventes et le retour à une trajectoire de baisse modérée du nombre d'unités vendues par rapport à 2018.

Le rapporteur spécial souhaite rappeler tout l'intérêt des solutions de biocontrôle dans la perspective d'une accélération de la réduction de la consommation de pesticides.

Le biocontrôle, une solution d'avenir

Le terme de « biocontrôle » recouvre l'ensemble des méthodes de protection des cultures fondées sur des substances naturelles ou sur des organismes vivants. Il peut par exemple s'agir de phéromones, d'insectes ou de virus qui, d'une façon ou d'une autre, protègent un végétal cultivé contre un parasite, souvent à la place d'un produit phytopharmaceutique. Les techniques de biocontrôle permettent donc de maintenir un niveau de production économiquement viable et non aléatoire tout en garantissant la durabilité du développement et de l'exploitation des terres.

De ce fait, leur développement et leur commercialisation doivent être encouragés. Or, de nombreux freins persistent à la généralisation de ces solutions, du fait, notamment, du coût des autorisations de mise sur le marché, du coût de ces produits et de leur moindre facilité d'utilisation que certains produits pharmaceutiques ⁽¹⁾.

Les produits de biocontrôle sont également taxés au titre de la redevance pour pollution diffuse. Même si le taux auxquels ils sont soumis est généralement abaissé par exception, une exemption ou une réduction du coût de cette redevance pour ces solutions vertueuses serait souhaitable.

Le rapporteur spécial a déposé en ce sens deux amendements n^{os} I-1865 et I-1869 au projet de loi de finances pour 2021, dont il déplore le rejet. Il conviendrait d'accentuer les efforts de développement et de promotion du biocontrôle, ce qui suppose de prendre davantage de mesures incitatives.

C. LE CAS DES NÉONICOTINOÏDES

Le rapporteur spécial souhaite resituer dans son contexte le projet de loi relatif aux conditions de mise sur le marché de certains produits phytopharmaceutiques en cas de danger sanitaire pour les betteraves sucrières, adopté en première lecture par l'Assemblée nationale.

Celui-ci permettra à la filière de la betterave sucrière d'avoir recours à des produits autrement interdits pour combattre la jaunisse, répandue par les pucerons du fait d'un hiver particulièrement doux. Il encadre de façon stricte les dérogations possibles et l'utilisation des produits phytopharmaceutiques concernés. Au cours des travaux qu'il a menés, la direction générale de l'alimentation du ministère de l'agriculture et de l'alimentation a pu lui confirmer que ce texte n'aurait pas d'impact significatif sur la quantité de produits utilisés mais permettrait de sauver une filière agricole ; son adoption doit de ce fait être saluée.

(1) Rapport spécial de M. Michel Lauzzana sur le projet de loi de règlement 2018 enregistré à la présidence de l'Assemblée nationale le 5 juin 2019.

Il n'en demeure pas moins qu'il est plus que jamais nécessaire d'améliorer et de développer des techniques de protection de la santé des végétaux respectueuses de l'environnement et de la santé, ce qui est précisément l'un des objets du programme 206.

V. DES POLITIQUES PUBLIQUES AUXQUELLES CONCOURT LA MISSION PLAN DE RELANCE

Certaines mesures de la mission *Plan de relance*, que crée le projet de loi de finances pour 2021, intéressent le programme 206 *Sécurité et qualité sanitaires de l'alimentation*. Toutes appartiennent à l'action 05 *Transition agricole* du programme 362 *Écologie* de cette mission, programme dont le budget s'élève à 1 124 millions d'euros en AE et à 390 millions d'euros en CP pour 2021.

A. DES CRÉDITS IMPORTANTS EN FAVEUR DES FILIÈRES ANIMALES EN COMPLÉMENT DU FINANCEMENT PAR LE PROGRAMME 206

La sous-action *Filières animales* mobilisera 250 millions d'euros pour les années 2021 et 2022, dont 250 millions en AE et 48 millions en CP apparaissent dans le projet de loi de finances pour 2021. Elle vise à soutenir l'élevage, à améliorer l'outil d'abattage et à prendre en charge les animaux abandonnés ou en fin de vie.

1. Une mesure de soutien à l'élevage et de protection des animaux

Le soutien à l'élevage prendra la forme de « pactes biosécurité – bien-être animal » élaborés localement par les directions régionales de l'alimentation, de l'agriculture et de la forêt (DRAAF), qui donneront lieu au financement d'appels à projets locaux en 2021 et en 2022. Ces projets pourront notamment comprendre : la construction de clôtures pour éviter les contacts entre les élevages et la faune sauvage et la transmission de maladies animales ; l'audit d'élevages afin d'identifier les facteurs de risque d'introduction de maladies animales et la mise en place de mesure de prévention. En 2021, les crédits de cette activité s'élèvent à 100 millions d'euros en AE et à 20 millions d'euros en CP.

La prise en charge des animaux abandonnés ou en fin de vie consistera en des aides aux refuges, des soutiens aux campagnes de communication et de formation et à l'information des détenteurs d'animaux de compagnie ou encore la mise en place d'un dispositif de suivi national. 20 millions d'euros en AE et 3 millions d'euros en CP y seront consacrés en 2021.

Ces politiques de soutien à l'élevage et de prise en charge des animaux abandonnés ou en fin de vie peuvent être regardées comme complétant l'action 02 *Lutte contre les maladies animales et protection des animaux* du programme 206, dotée de 112,7 millions d'euros.

2. Une mesure d'amélioration de l'outil d'abattage

Les crédits en faveur de la modernisation des abattoirs pour 2021 s'élèvent à 130 millions d'euros en AE et à 25 millions d'euros en CP. Doivent être ainsi financés l'amélioration des processus d'automatisation et de robotisation, qui permettra de réduire la pénibilité au travail, ainsi que la digitalisation des installations et des aménagements en faveur du bien-être animal et de la protection de l'environnement, notamment pour réduire la consommation d'eau et d'énergie.

Ces mesures d'amélioration de l'outil d'abattage complètent pour partie l'action 03 du programme 206, *Prévention et gestion des risques sanitaires liés aux denrées alimentaires*, dotée de 22,8 millions d'euros, qui finance notamment les contrôles vétérinaires dans les abattoirs, et l'action 02 *Lutte contre les maladies animales et protection des animaux* du même programme, dotée de 112,7 millions d'euros.

B. DEUX AUTRES SOUS-ACTIONS COMPLÉMENTAIRES

Plus marginalement, les sous-actions *Accélérer la transition agro-écologique* et *Plan protéines* contribueront également au financement de politiques publiques qui intéressent le programme 206.

1. La sous-action *Accélérer la transition agro-écologique*

La sous-action *Accélérer la transition agro-écologique* mobilisera 400 millions d'euros pour les années 2021 et 2022, dont 324 millions en AE et 125 millions en CP sont inscrits au PLF 2021. Elle devrait favoriser la transition vers une agriculture moins polluante et plus locale pour permettre à tous d'accéder à une alimentation sûre, saine, durable et de qualité. Seront notamment mis en œuvre le développement des projets alimentaires territoriaux (PAT), des subventions aux projets de développement d'une alimentation locale solidaire ou encore des diagnostics pour les agriculteurs qui s'installent et une campagne nationale de sensibilisation aux métiers du vivant et aux formations qui y préparent.

Cette mesure de transition vers une agriculture moins polluante au service d'une alimentation de qualité complète pour partie l'action 08 du programme 206, *Qualité de l'alimentation et offre alimentaire*, et son action 01 *Prévention et gestion des risques inhérents à la production végétale*, qui finance notamment la promotion des modes de production respectueux de l'environnement et de la santé.

2. La sous-action *Plan protéines*

La sous-action *Plan protéines* mobilisera 100 millions d'euros en AE et 28 millions d'euros en CP en faveur de l'indépendance de la France pour son approvisionnement en protéines végétales pour l'alimentation humaine et animale, alors qu'elle importe aujourd'hui près de la moitié des matières riches en protéines nécessaires aux animaux d'élevages, tels les tourteaux de soja, et que la demande en protéines végétales pour l'alimentation humaine est croissante. Ces crédits permettront de soutenir des projets alimentaires territoriaux (PAT) favorisant l'autonomie protéinique locale, de promouvoir par des campagnes de communication les produits transformés à base de légumineuses, de former les cuisiniers et les gestionnaires et d'éduquer à la consommation de protéines végétales, mais aussi d'encourager la recherche fondamentale et appliquée sur les espèces légumineuses en matière de création variétale et de transformation et de valorisation des produits.

Cette mesure de développement de la production et de la consommation nationales de protéines végétales complète elle aussi pour partie l'action 08 du programme 206, *Qualité de l'alimentation et offre alimentaire*, ainsi que l'action 01 du programme, *Prévention et gestion des risques inhérents à la production végétale*, qui finance notamment la promotion des modes de production respectueux de l'environnement et de la santé, en ce qu'elle propose de réduire la pollution liée à la production d'aliments riches en protéines.

EXAMEN EN COMMISSION

Lors de sa deuxième réunion du jeudi 22 octobre 2020, la commission a examiné les crédits de la mission Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales et du compte d'affectation spéciale Développement agricole et rural.

*Suivant l'avis des rapporteurs spéciaux, la commission a adopté les crédits de la mission Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales après **adopté l'amendement n° II-CF717** de M. Dominique Potier visant à attribuer un financement supplémentaire de 450 000 euros au réseau des fermes « démonstration, expérimentation et production de références sur les systèmes économes en produits phytosanitaires », en opérant un transfert du programme Compétitivité et durabilité de l'agriculture, de l'agroalimentaire, de la forêt, de la pêche et de l'aquaculture vers le programme Sécurité et qualité sanitaires de l'alimentation.*

*Suivant l'avis des rapporteurs spéciaux, la commission a adopté les crédits du compte d'affectation spéciale Développement agricole et rural, **non modifiés**.*

*Suivant l'avis des rapporteurs spéciaux, la commission a **adopté l'amendement n° II-CF458** de M. Dominique Potier portant article additionnel après l'article 58 et visant à demander au Gouvernement un rapport sur la possibilité pour l'État d'allouer des financements supplémentaires au compte d'affectation spéciale Développement agricole et rural.*

Le compte rendu de cette réunion sera prochainement disponible sur le site de l'Assemblée nationale.

LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES PAR LE RAPPORTEUR SPÉCIAL

Ministère de l’agriculture et de l’alimentation

- M. Bruno Ferreira, directeur général de l’alimentation
- M. Hadrien Jaquet, adjoint à la cheffe du bureau de la fiscalité et du budget
- Mme Anaïs Mandin, adjointe au chef du bureau réglementation et opérateurs forestiers
- M. Philippe Sappey, sous-directeur du pilotage des ressources et des actions transversales
- Mme Marie Luccioni, adjointe au sous-directeur du pilotage des ressources et des actions transversales

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

- M. Roger Genet, directeur général
- Mme Agathe Denéchère, directrice générale adjointe, pôle affaires générales
- Mme Sarah Aubertie, chargée des relations institutionnelles