



N° 4195

# ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUINZIÈME LÉGISLATURE

---

---

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 26 mai 2021

## 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 2020* (n° 4090),

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

	Page
<b>SYNTHÈSE ET CHIFFRES-CLÉS</b> .....	7
<b>RECOMMANDATIONS DU RAPPORTEUR SPÉCIAL</b> .....	9
<b>SUIVI DES RECOMMANDATIONS DES ANNÉES PRÉCÉDENTES</b> .....	11
<b>INTRODUCTION</b> .....	13
<b>PREMIÈRE PARTIE : UNE EXÉCUTION BUDGÉTAIRE PERTURBÉE PAR LA CRISE SANITAIRE</b> .....	15
<b>I. UN EXERCICE 2020 AFFECTÉ PAR LA CRISE SANITAIRE</b> .....	17
A. UNE ACTIVITÉ DE CONTRÔLE RALENTIE .....	17
B. DES MOUVEMENTS EN GESTION.....	18
<b>II. QUELQUES CONSTATS PAR ACTION</b> .....	18
A. L'ACTION 01 <i>PRÉVENTION DES RISQUES INHÉRENTS À LA PRODUCTION VÉGÉTALE</i> .....	19
B. L'ACTION 02 <i>LUTTE CONTRE LES MALADIES ANIMALES ET PROTECTION DES ANIMAUX</i> .....	20
C. L'ACTION 06 <i>MISE EN ŒUVRE DE LA POLITIQUE DE SÉCURITÉ ET DE QUALITÉ SANITAIRES DE L'ALIMENTATION</i> .....	22
<b>III. L'ANSES, UN OPÉRATEUR AUX PRISES AVEC DE NOMBREUSES CONTRAINTES</b> .....	23
A. L'EXÉCUTION 2020 DES RECETTES DE L'ANSES.....	23
1. L'importance des subventions pour charges de service public.....	23
2. Les autres recettes de l'ANSES .....	24
B. DES BESOINS D'INVESTISSEMENT D'ENVERGURE .....	25
C. UN PLAFOND D'EMPLOIS LÉGÈREMENT SOUS-EXÉCUTÉ .....	26
D. UNE ACTIVITÉ SOUTENUE .....	26

<b>IV. LES RÉSULTATS CONTRASTÉS DES INDICATEURS DE PERFORMANCE</b> .....	27
<b>A. UNE DÉMARCHE DE PERFORMANCE AFFECTÉE PAR LA CRISE SANITAIRE</b> .....	27
1. Des exercices interministériels de préparation à la gestion de crises sanitaires difficiles à réaliser .....	28
2. Les indicateurs relatifs à l'ANSES .....	28
<b>B. DES RÉSULTATS SATISFAISANTS AU REGARD D'AUTRES OBJECTIFS DU PROGRAMME</b> .....	29
1. Un plan Écophyto 2+ qui porte ses fruits .....	29
2. Les projets alimentaires territoriaux ont connu une dynamique de progression ....	30

**SECONDE PARTIE – THÈME D'ÉVALUATION : LES CONTRÔLES SANITAIRES ET PHYTOSANITAIRES AUX FRONTIÈRES À L'HEURE DU BREXIT**..... 31

<b>I. DES NORMES EUROPÉENNES EXIGEANTES MISES EN ŒUVRE PAR UN SERVICE NATIONAL DE CRÉATION RÉCENTE</b> .....	32
<b>A. UNE RÉGLEMENTATION EUROPÉENNE VISANT DES STANDARDS ÉLEVÉS</b> .....	32
1. Un objectif de haut niveau de garantie sanitaire.....	32
a. Des contrôles sanitaires et phytosanitaires au service de la santé du consommateur, des animaux et des végétaux.....	32
b. Un cadre juridique européen .....	33
c. Un contrôle documentaire et physique.....	34
2. Une coopération et une transparence à approfondir .....	35
3. Les contrôles sanitaires et phytosanitaires à l'exportation .....	35
<b>B. LE SERVICE D'INSPECTION VÉTÉRINAIRE ET PHYTOSANITAIRE AUX FRONTIÈRES, COLONNE VERTÉBRALE DES CONTRÔLES</b> .....	36
1. Un service créé récemment qui répond aux attentes.....	36
a. La création du SIVEP .....	36
b. L'organisation du SIVEP .....	37
c. Les moyens du SIVEP .....	38
2. Une mission perturbée par la pandémie.....	41
3. Des redevances à réévaluer .....	41
4. Une mesure déficiente de la performance.....	42

<b>II. LES CONTRÔLES SANITAIRES ET PHYTOSANITAIRES AUX FRONTIÈRES À L'ÉPREUVE DU BREXIT</b> .....	43
<b>A. DES MOYENS MOBILISÉS DANS LA PERSPECTIVE DE FLUX DIFFICILES À DÉTERMINER</b> .....	43
1. Des crédits budgétaires en forte hausse .....	43
2. Des difficultés d'estimation des flux de marchandises à contrôler.....	45
3. La création de nouveaux postes frontaliers en prévision de l'afflux de marchandises .....	46
4. Un recalibrage des effectifs .....	46
<b>B. LES CONSÉQUENCES DU BREXIT SUR LES CONTRÔLES SANITAIRES ET PHYTOSANITAIRES</b> .....	48
1. Des sessions de formation de personnels à pérenniser .....	48
2. Des évolutions envisagées de l'organisation du SIVEP .....	50
3. Un taux de non-conformité décuplé par l'impréparation britannique .....	50
4. Des gestionnaires de point d'entrée affectés.....	51
5. La question des exportations françaises vers le Royaume-Uni .....	52
<b>EXAMEN EN COMMISSION</b> .....	53
<b>PERSONNES AUDITIONNÉES PAR LE RAPPORTEUR SPÉCIAL</b> .....	55
<b>SOURCES UTILISÉES</b> .....	59
<b>CARTOGRAPHIE DES POSTES DE CONTRÔLE DU SERVICE D'INSPECTION VÉTÉRINAIRE ET PHYTOSANITAIRE</b> .....	61



## SYNTHÈSE ET CHIFFRES-CLÉS

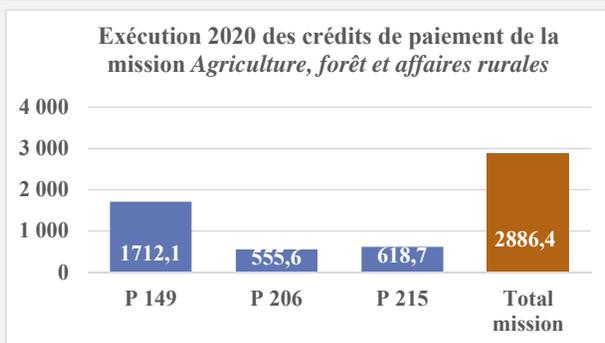
La dotation du programme 206 *Sécurité et qualité sanitaires de l'alimentation* de la mission *Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales* avait été sensiblement revalorisée en loi de finances initiale pour 2020, progressant de 8,2 % tant en autorisations d'engagement (AE) qu'en crédits de paiement (CP).

Avec **555,6 millions d'euros consommés en 2020 en crédits de paiement, soit 19,2 % des crédits exécutés par la mission Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales**, elle a été sous-consommée, à hauteur de 3,8 % en AE et de 4,1 % en CP, en raison **des contraintes liées à la crise sanitaire qui ont ralenti l'activité de contrôles sanitaire et phytosanitaire** menée sous l'égide de la direction générale de l'alimentation.

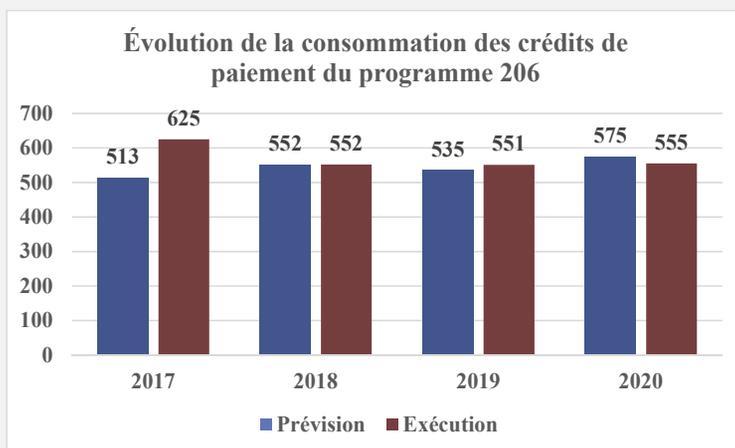
**L'exercice 2020 a été marqué par une lutte soutenue contre les maladies animales**, notamment la tuberculose bovine, **et contre les organismes nuisibles aux végétaux**, notamment *Xylella fastidiosa* et le capricorne asiatique. Des contrôles ont cependant dû être reportés en raison des mesures prises pour faire face à la pandémie.

Contrairement à ce qui s'était passé en 2019, la subvention pour charges de service public de l'Agence nationale de sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail, d'un montant stable de 63 millions d'euros, n'a subi aucune mesure de réfaction. En revanche, **l'opérateur connaît une attrition des recettes de fiscalité affectée, alors que certaines charges augmentent et que les besoins d'investissement sont importants**.

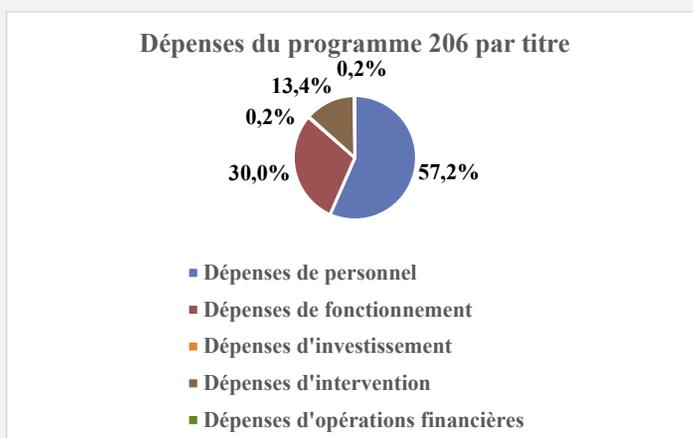
**L'année 2020 se signale également par la fin de la préparation au Brexit**. Finançant les contrôles sanitaires et phytosanitaires aux frontières, le programme 206 était concerné au premier chef. Cette préparation a été rendue complexe par la difficulté à estimer les flux à contrôler en provenance du Royaume-Uni, et des taux importants de non-conformité des lots contrôlés ont été constatés au début de l'année 2021 ; ils sont toutefois en nette diminution. Cependant, **l'ouverture de nouveaux postes de contrôle frontaliers et le renforcement de certains postes existants, ainsi que la nécessité de recruter et, en collaboration avec l'École nationale des services vétérinaires et l'Institut de formation des personnels du ministère de l'agriculture de former, dans le contexte troublé de la pandémie, des agents sont autant de défis que la direction générale de l'alimentation a su relever**. Le rapporteur spécial tient à souligner la grande qualité du travail de l'ensemble des personnels de celle-ci et à saluer leur engagement.



Source : rapport annuel de performances pour l'année 2020



Source : rapports annuels de performances pour les années 2017 à 2020.



Source : rapport annuel de performance pour l'année 2020.

## **RECOMMANDATIONS DU RAPPORTEUR SPÉCIAL**

Le rapporteur spécial recommande :

- que l'ensemble des contrôles sanitaires et phytosanitaires qui n'ont pu être effectués en 2020 le soient en 2021 ;
- que la subvention pour charges de service public versée à l'Agence nationale de sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail (ANSES) soit relevée afin de compenser, au moins partiellement, la progression de ses charges ;
- que les moyens humains de l'ANSES soient sanctuarisés, voire renforcés ;
- que l'ensemble des agents soient rattachés à un service d'inspection vétérinaire et phytosanitaire doté d'une enveloppe propre de ressources humaines ;
- que la perception des redevances liées à la certification sanitaire à l'export soit harmonisée sur l'ensemble du territoire national et sécurisée juridiquement ;
- que le montant des redevances liées aux contrôles sanitaires et phytosanitaires soit révisé pour tenir compte du coût réel des contrôles effectués ;
- que des indicateurs appropriés permettent de mesurer l'efficacité et l'efficience des contrôles et de l'activité du SIVEP ;
- que les analyses réalisées aux postes de contrôles frontaliers des différents pays membres de l'Union européenne soit l'objet d'une plus grande transparence, dans le cadre du système d'information TRACES.



## SUIVI DES RECOMMANDATIONS DES ANNÉES PRÉCÉDENTES

Recommandation	Mise en œuvre	Position du rapporteur spécial
<p><b>Accorder une attention particulière, dès l'élaboration du projet de loi de finances initiale, à la question des fonds de concours</b></p>	<p>En 2019, la perception de fonds de concours d'un montant moindre que prévu avait conduit à appliquer une mesure de réfaction de 5 millions d'euros à la SCSP de l'ANSES. Cette situation ne s'est pas reproduite en 2020</p>	<p>Recommandation maintenue</p>
<p><b>Sanctuariser, voire accroître, les moyens financiers et humains de l'ANSES</b></p>	<p>Mise en œuvre partielle</p> <p>En l'absence de mesures de réfaction, la dotation de l'État à l'ANSES a été supérieure à sa dotation lors du précédent exercice, mais la SCSP ne progresse pas, tandis que les charges de l'ANSES croissent, que ses missions s'étendent et que des investissements majeurs sont nécessaires.</p>	<p>Recommandation maintenue et reformulée</p>
<p><b>Maintenir, à l'avenir, les crédits du programme 206 au minimum au niveau des crédits finalement ouverts en 2019</b></p>	<p>Mise en œuvre pour l'exercice 2020</p>	<p>Recommandation maintenue</p>



## 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* <sup>(1)</sup>.

Avec 555,6 millions d'euros consommés en 2020 en crédits de paiement, soit 19,2 % des crédits exécutés par la mission *Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales*, le programme 206 *Sécurité et qualité sanitaires de l'alimentation* est, en montant, le plus modeste des trois programmes. Il n'en traite pas moins d'enjeux cruciaux du point de vue de la santé animale, végétale et humaine.

En première partie, **la présente annexe** au rapport sur la loi de règlement et d'approbation des comptes pour 2020 **analyse la consommation des crédits de ce programme en 2020 et l'atteinte des objectifs de performance** par rapport aux prévisions du projet annuel de performances de la mission annexé au projet de loi de finances pour 2020.

En seconde partie, sont présentées les conclusions du travail d'évaluation mené par le rapporteur spécial sur **les contrôles sanitaires et phytosanitaires aux frontières à l'heure du Brexit**.

---

(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° 4195 de M. Laurent Saint-Martin, rapporteur général, enregistré à la présidence de l'Assemblée nationale le 26 mai 2021.



## PREMIÈRE PARTIE : UNE EXÉCUTION BUDGÉTAIRE PERTURBÉE PAR LA CRISE SANITAIRE

**En loi de finances initiale pour 2020**, le programme 206 *Sécurité et qualité sanitaires de l'alimentation*, insuffisamment doté en 2019, a bénéficié d'**une hausse de ses crédits** de 43,7 millions d'euros en autorisations d'engagement (AE) et de 44,1 millions d'euros en crédits de paiement (CP), soit une hausse de **8,2 % tant en AE qu'en CP**, pour atteindre un montant de 579,6 millions d'euros en AE et de 579,1 millions d'euros en CP.

Les crédits de l'action 1 *Prévention des risques inhérents à la production végétale* progressaient ainsi de 5,8 millions d'euros en AE et de 5,7 millions d'euros en CP à la suite de l'entrée en vigueur le 14 décembre 2019 du règlement du 26 octobre 2016 relatif à la santé des végétaux<sup>(1)</sup>. Les crédits prévus pour l'action 2 *Lutte contre les maladies animales et protection des animaux* augmentaient, pour leur part, de 20 millions d'euros en AE et de 21 millions d'euros en CP dans le contexte, entre autres, de la lutte contre la tuberculose bovine.

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

*(en millions d'euros)*

Action	AE				CP			
	LFI 2019	LFI 2020	Écart	En %	LFI 2019	LFI 2020	Écart	En %
<b>01 – Prévention et gestion des risques inhérents à la production végétale</b>	30,3	36,9	6,3	21,8 %	30,1	36,7	6,6	22,0 %
<b>02 – Lutte contre les maladies animales et protection des animaux</b>	85,3	113,2	27,9	32,7 %	83,8	112,7	28,9	34,5 %
<b>03 – Prévention et gestion des risques sanitaires liés aux denrées alimentaires</b>	21,2	22,7	1,5	7,1 %	21,2	22,9	1,7	8,0 %
<b>04 – Actions transversales</b>	81,3	80,5	-0,8	-1 %	82,2	80,6	-1,6	-1,9 %
<b>05 – Élimination des cadavres et des sous-produits animaux</b>	3,8	4,0	0,2	5,3 %	3,8	4,0	0,2	5,3 %
<b>06 – Mise en œuvre de la politique de sécurité et de qualité sanitaires de l'alimentation</b>	310,2	318,3	8,1	2,6 %	310,2	318,3	8,1	2,6 %
<b>08 – Qualité de l'alimentation et de l'offre alimentaire</b>	3,7	4,0	0,3	8,1 %	3,7	4,0	0,3	8,1 %
<b>Total</b>	<b>535,9</b>	<b>579,6</b>	<b>43,7</b>	<b>8,1 %</b>	<b>535</b>	<b>579,6</b>	<b>44,6</b>	<b>8,3 %</b>

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

Source : rapports annuels de performances pour les années 2019 et 2020.

(1) Règlement (UE) 2016/2031 du Parlement européen et du Conseil du 26 octobre 2016 relatif aux mesures de protection contre les organismes nuisibles aux végétaux, modifiant les règlements du Parlement européen et du Conseil (UE) n° 228/2013, (UE) n° 652/2014 et (UE) n° 1143/2014 et abrogeant les directives du Conseil 69/464/CEE, 74/647/CEE, 93/85/CEE, 98/57/CE, 2000/29/CE, 2006/91/CE et 2007/33/CE.

Le montant des crédits consommés s'est élevé à 557,7 millions d'euros en autorisation d'engagement (AE) et 555,6 millions d'euros en crédits de paiement (CP), soit un taux de consommation de **96,2 % des AE et de 95,9 % des CP prévus par la loi de finances initiale (LFI)** pour l'année 2020.

#### L'EXÉCUTION DES CRÉDITS DU PROGRAMME 206 EN 2020

(en millions d'euros)

Crédits demandés*		Crédits exécutés		Écart en valeur absolue (et en %)	
AE	CP	AE	CP	AE	CP
579,6	579,1	557,7	555,6	- 3,8 %	- 4,1 %

\* : Y compris fonds de concours et attributions de produits prévus en loi de finances initiale.

Source : rapport annuel de performances pour l'année 2020.

En conséquence de la revalorisation des crédits du programme réalisée pour l'année 2020 et malgré les sous-consommations induites par la crise sanitaire, le montant global des crédits exécutés est en augmentation par rapport à l'exercice 2019.

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

(en millions d'euros)

Action	AE				CP			
	2019	2020	Évolution	En %	2019	2020	Évolution	En %
01 – Prévention et gestion des risques inhérents à la production végétale	27,0	30,9	3,9	14,4 %	27,9	31,0	3,1	11,1 %
02 – Lutte contre les maladies animales et protection des animaux	109,6	99,8	- 9,8	- 8,9 %	111,1	97,7	- 13,4	- 12,1 %
03 – Prévention et gestion des risques sanitaires liés aux denrées alimentaires	20,8	23,8	3,0	3,5 %	20,4	24,6	4,0	20,6 %
04 – Actions transversales	71,6	75,7	4,1	5,7 %	72	75,8	3,8	5,3 %
05 – Élimination des cadavres et des sous-produits animaux	3,5	2,9	- 0,6	- 17,1 %	3,5	2,9	- 0,6	- 17,1 %
06 – Mise en œuvre de la politique de sécurité et de qualité sanitaires de l'alimentation	311,4	319,6	8,2	2,6 %	311,4	319,6	8,2	2,6 %
08 – Qualité de l'alimentation et de l'offre alimentaire	4,6	4,7	0,1	2,2 %	4,3	3,8	- 0,5	- 11,6 %
<b>Total</b>	<b>548,5</b>	<b>557,7</b>	<b>9,2</b>	<b>1,7 %</b>	<b>550,6</b>	<b>555,6</b>	<b>5</b>	<b>0,9 %</b>

Source : commission des finances, d'après le rapport annuel de performances pour l'année 2020.

Le programme 206 a perçu en 2020 **11,46 millions d’euros par voie de rattachement de fonds de concours et attributions de produits** ; 7,13 millions d’euros de crédits n’ont été rattachés qu’en fin de gestion 2020 et ont dû être reportés sur 2021. Les crédits de fonds de concours du programme proviennent pour l’essentiel de l’Union européenne et concernent pour la majeure partie d’entre eux des programmes vétérinaires et de surveillance des organismes nuisibles aux végétaux, ainsi que les fonds d’urgence mis en place lors de crises majeures.

La perception de ces fonds en 2020 a été affectée par l’annulation de 0,77 million d’euros en AE et en CP au titre d’un trop-perçu sur le fonds de concours relatif à la « participation de la Commission européenne à des actions de recherche dans le domaine phytosanitaire » portant sur la campagne de lutte contre *Xylella fastidiosa* et le capricorne asiatique de l’année 2017.

## I. UN EXERCICE 2020 AFFECTÉ PAR LA CRISE SANITAIRE

La crise sanitaire a entraîné un ralentissement de l’activité de contrôle, et imposé des mouvements en gestion.

### A. UNE ACTIVITÉ DE CONTRÔLE RALENTIE

Le confinement de printemps décidé pour enrayer l’épidémie de covid-19 a conduit la direction générale de l’alimentation (DGAL) à réorganiser les contrôles sanitaires et phytosanitaires en mettant en place un **plan de continuité d’activité**. Afin de préserver l’approvisionnement alimentaire, la priorité a été accordée aux contrôles en abattoir, à la surveillance des zones conchylicoles ainsi qu’aux contrôles sanitaires et phytosanitaires à l’importation et à la certification à l’export.

La mise en œuvre d’une part importante des actions initialement programmées a été retardée. **Ainsi, le nombre de contrôles réalisés en 2020 aura finalement été inférieur de 20 % à celui des contrôles menés en 2019.** Interrogée par le rapporteur spécial, la direction générale de l’alimentation a précisé que cette baisse du nombre de contrôles n’avait pas entraîné d’accroissement des risques en matière de sécurité alimentaire et sanitaire.

**Le rapporteur recommande toutefois que l’ensemble des contrôles sanitaires et phytosanitaires n’ayant pas pu avoir lieu en 2020 soient menés en 2021.**

<b>Recommandation :</b> mener en 2021 l’ensemble des contrôles sanitaires et phytosanitaires qui n’ont pu avoir lieu en 2020.
---

## B. DES MOUVEMENTS EN GESTION

Le retard pris sur les missions jugées moins prioritaires n'a pas pu être entièrement rattrapé, entraînant une **sous-consommation des crédits**. Celle-ci atteignait un montant de 17,1 millions d'euros en AE et de 20,9 millions d'euros en CP des crédits hors titre 2 disponibles avant la loi de finances rectificative (LFR) de fin de gestion <sup>(1)</sup>, réserve de précaution comprise. En conséquence, le programme a connu une annulation de crédits hors titre 2 en LFR, à hauteur de 16,6 millions d'euros en AE et de 19 millions d'euros en CP, dont 11,95 millions d'euros en AE et 11,82 millions d'euros en CP d'annulation de la réserve de précaution. Ainsi le programme 206 a-t-il participé à l'effort de réduction de la dépense publique à hauteur de 4,68 millions d'euros en AE et 7,18 millions d'euros en CP.

### BILAN DE L'EXÉCUTION BUDGÉTAIRE DU PROGRAMME 206, HORS TITRE 2

(en millions d'euros)

	AE	CP
<b>Loi de finances initiale 2020</b>	251,9	251,4
<b>Reports de crédits généraux et AENE <sup>(2)</sup></b>	0,02	2
<b>Fonds de concours UE :</b>		
- Reportés et consommés en 2020	5,7	5,7
- Perçus et consommés en 2020	4,1	4,1
- Annulés en 2020	- 0,8	- 0,8
- Note de débit CE « IAHP 15 » <sup>(3)</sup>	- 0,3	- 0,3
- FdC 2021 pris en compte dans le disponible « Chorus » 2020	0,01	0,01
- Mouvements réglementaires	- 0,3	- 0,3
<b>Loi de finances rectificative :</b>		
Annulation de la réserve de précaution	11,9	11,8
Annulation des crédits généraux	4,7	7,2
<b>Attributions de produits</b>	1,0	1,0
<b>Fongibilité asymétrique</b>	0	0
<b>Correction d'écarts sur disponible</b>	0,006	0,004
<b>Crédits disponibles 2020</b>	<b>244,7</b>	<b>243,9</b>
<b>Dépenses exécutées</b>	244,0	237,6
<b>Crédits non consommés hors fonds de concours tardifs</b>	<b>0,7</b>	<b>6,3</b>
<b>Fonds de concours tardifs (reportés sur 2021)</b>	7,1	7,1

Source : DGAL.

## II. QUELQUES CONSTATS PAR ACTION

La réalité d'une sous-consommation à l'échelle du programme, essentiellement liée à l'épidémie de covid-19 et aux mesures prises pour y faire face, ne doit pas occulter une disparité de l'exécution entre les actions. La gestion 2020 a été marquée par **de nombreux événements sur le plan épidémiologique**, aussi bien dans le domaine végétal que dans le domaine animal et vétérinaire, qui ont fortement mobilisé les crédits du programme 206.

(1) Loi n° 2020-1 473 du 30 novembre 2020 de finances rectificative pour 2020.

(2) Autorisations d'engagement affectées non engagées.

(3) Ce montant n'est pas à prendre en compte dans le total des crédits ouverts en 2020. Il est issu d'un « retypage » de crédits en fonds de concours placés à la racine du programme 206 en report et en provision pour paiement d'une note de débit de la Commission européenne « IAHP 2015 ».

PRÉVISION ET EXÉCUTION DES CRÉDITS EN 2020

(en millions d'euros)

	Crédits prévus		Crédits exécutés		Écart			
	AE	CP	AE	CP	AE		CP	
					Valeur	En %	Valeur	En %
<b>01 – Prévention et gestion des risques inhérents à la production végétale</b>	36,9	36,7	30,9	31,0	-6,0	-14,3 %	-5,7	-15,5 %
<b>02 – Lutte contre les maladies animales et protection des animaux</b>	113,2	112,7	99,8	97,7	-13,5	-11,8 %	-15	-13,3 %
<b>03 – Prévention et gestion des risques sanitaires liés aux denrées alimentaire</b>	22,7	22,9	23,8	24,6	1,1	4,8 %	1,7	7,4 %
<b>04 – Actions transversales</b>	80,5	80,6	75,7	75,8	-4,8	-6,0 %	-4,8	-6,0 %
<b>05 – Élimination des cadavres et des sous-produits animaux</b>	4,0	4,0	2,9	2,9	-1,1	-27,5 %	-1,1	-27,5 %
<b>06 – Mise en œuvre de la politique de sécurité et de qualité sanitaires de l'alimentation</b>	318,3	318,3	319,6	319,6	1,3	0,4 %	1,3	0,4 %
<b>08 – Qualité de l'alimentation et de l'offre alimentaire</b>	4,0	4,0	4,7	3,8	0,7	17,5 %	-0,2	-5 %
<b>Total</b>	<b>579,6</b>	<b>579,6</b>	<b>557,7</b>	<b>555,6</b>	<b>-21,9</b>	<b>-4,8 %</b>	<b>-24</b>	<b>-4,1 %</b>

Source : rapport annuel de performances pour l'année 2020.

**A. L'ACTION 01 PRÉVENTION DES RISQUES INHÉRENTS À LA PRODUCTION VÉGÉTALE**

Les montants consommés au titre de l'action *Prévention des risques inhérents à la production végétale* sont inférieurs de 14,3 % en AE et de 15,5 % en CP aux montants inscrits en LFI.

L'exécution a notamment été marquée par une sous-exécution des dépenses de fonctionnement, en partie liée à la crise sanitaire, qui a notamment perturbé la mise en œuvre du règlement relatif à la santé des végétaux. Les conventions passées au niveau régional avec les fédérations régionales de défense contre les organismes nuisibles (FREDON) et les missions du réseau de surveillance biologique du territoire ont également été affectées.

**La lutte contre deux organismes nuisibles a singulièrement affecté les dépenses de fonctionnement.**

Le premier est la **bactérie *Xylella fastidiosa*** <sup>(1)</sup> – qui s’attaque à plus de 200 espèces végétales, détectée au mois de septembre 2020 dans le département de l’Aude, jusqu’alors épargné par ce nuisible. Des mesures de précaution ont immédiatement été prises pour enrayer sa propagation, s’ajoutant aux mesures de surveillance et d’inspection déjà en vigueur.

Le second est le **capricorne asiatique**, coléoptère xylophage dont les larves creusent le bois et détruisent en quelques années les arbres et arbustes attaqués. La lutte contre ce parasite repose principalement, d’un point de vue financier, sur des marchés publics passés par la direction régionale de l’alimentation, de l’agriculture et de la forêt (DRAAF) du Centre-Val de Loire avec l’Office national des forêts, les FREDON et d’autres prestataires spécialisés. Les dépenses faites à ce titre se sont élevées, en 2020, à 2,3 millions d’euros en AE et 2,2 millions d’euros en CP.

Il est également à noter que **1,2 million d’euros ont dû être consacrés à l’indemnisation des exploitants victimes du *Tomato brown rugose fruit virus***, détecté pour la première fois au début de l’année 2020 dans le Finistère. Le plan de surveillance de cette maladie a été renforcé.

## **B. L’ACTION 02 LUTTE CONTRE LES MALADIES ANIMALES ET PROTECTION DES ANIMAUX**

**Les montants consommés au titre de l’action *Lutte contre les maladies animales et protection des animaux* sont inférieurs de 11,8 % en AE et de 13,3 % en CP aux montants inscrits en LFI.**

Les mesures de gestion de la tuberculose bovine constituent l’un des premiers postes de dépense. Le **maintien du statut « indemne » de tuberculose bovine** est effectivement une préoccupation importante pour le ministère chargé de l’agriculture, puisqu’il conditionne les exportations d’animaux vivants, de produits carnés et de produits laitiers. Ont ainsi été consommés, pour la surveillance et la mise en place de mesures de prophylaxie renforcée, 21,42 millions d’euros tant en AE qu’en CP.

**La crise sanitaire a ralenti la mise en œuvre de ces mesures, conduisant parfois même à en annuler.** Ce problème s’est posé avec une acuité particulière lors du premier confinement, les mesures consistant en des contrôles physiques effectués sur les bovins. Or l’année 2020 fut marquée par **une recrudescence des cas de tuberculose bovine**, avec 104 nouveaux foyers, contre 92 en 2019, cependant que le nombre de foyers prévalents régressait, passant de 163 à 152, ce qui a permis, le seuil de 185 n’étant pas franchi, de conserver le statut « indemne ».

L’année 2020 a également été marquée par **un développement important de foyers de salmonelle en élevages avicoles**, y compris au sein d’élevages de plein air. La lutte contre ces foyers a nécessité 9,7 millions d’euros en AE et en CP, soit une hausse de 42 % par rapport à l’année 2019, au cours de laquelle cette dépense s’était élevée à 6,8 millions d’euros.

---

(1) Pour une première présentation de la lutte contre *Xylella fastidiosa*, cf. annexe n° 4 de M. Michel Lauzzana au rapport n° 2301 de M. Joël Giraud, rapporteur général, sur le projet de loi de finances pour 2020, enregistré à la présidence de l’Assemblée nationale le 10 octobre 2019, pp. 25-27.

### La gestion de l'épidémie d'influenza aviaire

L'épidémie d'influenza aviaire déclarée à la fin de l'année 2020 n'a pas eu d'effet significatif sur l'exercice 2020. Elle affecte en revanche l'exécution de la mission *Agriculture, alimentation, forêts et affaires rurales* en 2021.

#### *Surveillance de l'influenza aviaire*

La directive 2005/94/CE relative à la lutte contre l'influenza aviaire<sup>(1)</sup> dispose que les États membres doivent mener des programmes de surveillance des volailles et des oiseaux sauvages en vue de contribuer à enrichir les connaissances sur les risques de contamination des oiseaux domestiques par tout virus influenza d'origine aviaire présent chez les oiseaux sauvages. La contribution financière de l'Union européenne correspond, d'une part, au remboursement forfaitaire d'une partie des coûts éligibles supportés pour la réalisation des tests (ELISA, immunodiffusion en gélose) et, d'autre part, à une participation à hauteur de 50 % des coûts éligibles supportés pour la réalisation d'analyses de laboratoire.

#### *Mesures d'urgence contre l'influenza aviaire*

Des cofinancements sont perçus en contrepartie des mesures d'urgence prises depuis décembre 2015 dans le cadre de la crise liée à l'influenza aviaire hautement pathogène (IAHP), à hauteur de 50 % des coûts éligibles supportés par l'État (euthanasies, indemnités des stocks d'animaux, surveillance renforcée). Le montant ouvert pour l'année 2020 de 4,8 millions d'euros constitue le solde des cofinancements attendus au titre des crises 2015-2016 et 2016-2017.

#### *Des ouvertures de crédits demandées par le projet de loi de finances rectificative*

Le premier projet de loi de finances rectificative de l'année 2021, déposé le 2 juin 2021, prévoit, sur la mission *Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales*, une ouverture nette de 348,4 millions d'euros en autorisations d'engagement comme en crédits de paiement.

– Les ouvertures de crédits s'élèvent à 350 millions d'euros en AE (intégralement hors titre 2) et en CP (intégralement hors titre 2) :

- le programme 149 *Compétitivité et durabilité de l'agriculture, de l'agroalimentaire, de la forêt* bénéficierait d'un abondement de 314 millions d'euros en AE et en CP, pour financer diverses mesures d'urgence en faveur des exploitants, notamment à la suite des épisodes de grippe aviaire et de gel survenus au cours des derniers mois, mais aussi pour apporter une aide aux éleveurs de bovins allaitants et aux cultivateurs victimes de la jaunisse de la betterave ;
- une dotation supplémentaire de 36 millions d'euros en AE et en CP au profit du programme 206 permettra, elle aussi, de financer des indemnités consécutives à la récente épidémie de grippe aviaire.

– Les annulations, à hauteur de 1,6 million d'euros en AE et en CP, intégralement hors titre 2, sont imputées sur la réserve de précaution du programme 215 *Conduite et pilotage des politiques de l'agriculture* et justifiées par la prévision d'une sous-consommation des dépenses de fonctionnement compte tenu de la crise sanitaire.

---

(1) Directive 2005/94/CE du Conseil du 20 décembre 2005 concernant des mesures communautaires de lutte contre l'influenza aviaire et abrogeant la directive 92/40/CEE.

### **C. L'ACTION 06 MISE EN ŒUVRE DE LA POLITIQUE DE SÉCURITÉ ET DE QUALITÉ SANITAIRES DE L'ALIMENTATION**

L'action 6 *Mise en œuvre de la politique de sécurité et de qualité sanitaires de l'alimentation* porte les dépenses de titre 2 du programme.

Le programme 206 voit ses effectifs augmenter de 97 équivalents temps plein travaillés (ETPT) par rapport à 2019, compte tenu :

- du transfert de 213 ETPT vers le programme 354 *Administration territoriale de l'État* dans le cadre de la création des secrétariats généraux communs (SGC) ;
- d'un schéma d'emploi de 300 ETPT supplémentaires liés au Brexit pour le renforcement des contrôles sanitaires aux frontières ;
- d'un transfert de 10 ETPT depuis le programme 215.

**Le plafond d'emplois du programme 206 fixé en LFI était de 5 006 <sup>(1)</sup>. Il a été consommé à hauteur de 96,8 %, avec une consommation de 4 847 ETPT.** Cela s'explique notamment par la sous-consommation des emplois relatifs au Brexit avec le report de leur recrutement à l'automne 2020. Les 300 emplois accordés au programme 206 dans le cadre de la préparation au Brexit avaient en effet été gelés jusqu'au mois de juillet 2020 dans l'attente de l'issue des négociations menées au niveau européen <sup>(2)</sup>.

---

(1) Le plafond initial s'élevait à 4 792 ETPT en LFI. S'y est ajouté un rétro-transfert de 214 ETPT compensant le maintien en gestion 2020 des agents du ministère devant rejoindre les SGC départementaux.

(2) Cf. infra, pp. 45-46.

### Vers une budgétisation environnementale

En décembre 2017, la France a adhéré au Collaboratif de Paris pour les budgets verts, initiative lancée par l'OCDE. Le but du *green budgeting* est d'évaluer la compatibilité des budgets nationaux avec les objectifs environnementaux, en particulier climatiques. La première étape de cette initiative consiste à recenser, au sein du budget, les dépenses et les recettes « favorables » ou « défavorables » à l'environnement, et d'en évaluer précisément les effets.

Une mission conjointe de l'inspection générale des finances et du conseil général de l'environnement et du développement durable a remis au mois de septembre 2019 un rapport évaluant les dépenses de l'État au prisme de cette nouvelle méthode.

Elle a identifié, pour le programme 206, 153 millions d'euros de dépenses « favorables » sur un total de 537 millions d'euros en CP pour 2019. Aucune dépense défavorable n'a été recensée. Les principales dépenses retenues sont :

- les actions de prévention des risques affectant la production végétale agricole et forestière, considérées comme favorables directement à la biodiversité et au climat selon la nature des actions, ainsi qu'indirectement favorables à la lutte contre les pollutions ;
- les actions de prévention des maladies animales ainsi que l'élimination des cadavres et sous-produits animaux qui affectent directement ou indirectement la biodiversité et la lutte contre la pollution de l'air des eaux et du sol ;
- le financement par le programme de certains opérateurs, notamment l'ANSES, pour les actions relatives à la prévention et la gestion des risques, l'épidémiologie-surveillance, la surveillance des milieux naturels.

### III. L'ANSES, UN OPÉRATEUR AUX PRISES AVEC DE NOMBREUSES CONTRAINTES

L'ANSES a réussi à maintenir son activité au cours de l'année 2020 et à assurer une permanence dans ses laboratoires, en dépit de la crise sanitaire qui a induit le recours au télétravail lorsque cela était possible et des reports de crédits vers 2021.

#### A. L'EXÉCUTION 2020 DES RECETTES DE L'ANSES

Le modèle de financement de l'ANSES repose essentiellement sur les subventions pour charges de service public et sur la dynamique de la fiscalité affectée.

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

Les recettes de l'ANSES se sont élevées à 144,7 millions d'euros en 2020, alors que les prévisions d'exécution s'établissaient à 143,9 millions d'euros. **Les subventions pour charges de service public (SCSP) de l'ANSES représentent 71,1 % de leur montant.**

La plus importante est celle reçue du ministère chargé de l'agriculture au titre du programme 206 : hors arrêtés complémentaires, 62,7 millions d'euros sur un total de 102,9 millions d'euros. La SCSP socle versée par le programme 206 représente ainsi 59 % du montant des SCSP socles versées par le budget général de l'État, l'ANSES en recevant également des programmes 204 *Prévention, sécurité sanitaire et offre de soins*, 181 *Prévention des risques*, 190 *Recherche dans le domaine de l'énergie, du développement et de la mobilité durable* et 111 *Amélioration de la qualité de l'emploi et des relations du travail*.

Le rapporteur spécial se réjouit de constater que la SCSP versée à l'ANSES par le programme 206, au contraire de ce qui s'était passé en 2019, n'a été l'objet d'aucune mesure de réfaction. Il s'interroge cependant sur la stabilité de son montant. Comment ne pas déplorer, par exemple, qu'aucun relèvement de celui-ci ne vienne compenser, au moins partiellement, la hausse des dépenses de personnel – premier poste de dépense –, sous l'effet du glissement vieillesse technicité (1,3 % en 2020) et de mesures de revalorisation ?

**Recommandation :** réviser le montant de la subvention pour charges de service public versée par le programme 206 à l'ANSES afin de compenser une partie de la progression des charges de l'ANSES.

## 2. Les autres recettes de l'ANSES

L'année 2020 est la troisième année de mise en œuvre du modèle économique sur les produits réglementés, qui permet d'ajuster les effectifs de l'agence selon l'activité de délivrance des autorisations de mise sur le marché et de perception des taxes applicables aux produits concernés. **En 2020, ces recettes ont connu pour la première fois une diminution significative, leur montant baissant de 26 %, soit 8,3 millions d'euros, par rapport à 2019.** La poursuite de cette tendance et son intensité devront donner lieu à réévaluation en cours d'année 2021.

Par ailleurs, **cette baisse marquée a un effet sur les droits à recruter en 2021 calculés au titre du « modèle économique »**, avec, pour la première fois depuis la mise en place de ce mécanisme, un « rendu » d'effectifs pour les produits réglementés. Cette attrition, qui résulte, en grande partie, de l'évolution du produit des taxes relatives au traitement des dossiers phytosanitaires et biocides et, dans une moindre mesure, de l'évolution du produit des taxes liées aux médicaments vétérinaires, devrait perdurer en 2021.

Globalement, la réduction du poids des taxes affectées a pour effet de **rigidifier les ressources de l'ANSES**, dans un contexte marqué par l'absence d'évolution des SCSP et par une évolution spontanée des charges de l'agence. Surtout, **cette évolution est de nature à mettre en danger la capacité de l'agence à faire face à ses besoins d'investissement.** Elle renforce la nécessité d'une révision à la hausse du montant de la SCSP.

## B. DES BESOINS D'INVESTISSEMENT D'ENVERGURE

Les besoins d'investissement sont majeurs pour maintenir le niveau d'excellence scientifique de l'ANSES et mettre à niveau son système d'information et son parc immobilier.

S'agissant du volet immobilier, au-delà des opérations déjà en cours – notamment la création d'un laboratoire commun avec l'Agence nationale de sécurité du médicament à Lyon pour 32 millions d'euros –, **des opérations immobilières structurantes restent à financer** :

– la réhabilitation des laboratoires de Maisons-Alfort pour 33 millions d'euros ;

– la restructuration de la station expérimentale d'Atton pour 2,5 millions d'euros, l'hypothèse étant faite que pourra être mobilisé un montant de 1,7 million d'euros de recettes ;

– la modernisation de la station de quarantaine de Clermont-Ferrand pour 1 million d'euros, 0,14 million d'euros ayant été versés par le ministère de l'agriculture et de l'alimentation en 2021.

L'opération de réhabilitation des laboratoires de Maisons-Alfort est indispensable pour assurer la continuité de l'activité de laboratoires assurant des missions de sécurité sanitaire et de référence, compte tenu de la vétusté de certains bâtiments et des risques d'arrêt d'activité auxquels cette vétusté expose.

Le **besoin d'investissements informatiques** s'articule autour de deux axes principaux : **l'infrastructure informatique même de l'agence**, à laquelle sont rattachés plusieurs chantiers stratégiques tels que la consolidation de la gouvernance et de la performance des systèmes d'information, et **le développement ou le maintien opérationnel des « outils métiers » au sein des différents pôles de l'ANSES.**

### C. UN PLAFOND D'EMPLOIS LÉGÈREMENT SOUS-EXÉCUTÉ

Le budget initial (BI) pour 2020 qui prévoyait 1 404 ETPT, dont 1 337 ETPT sous plafond, a été exécuté à hauteur de 1 374 ETPT, dont 1 300 ETPT sous plafond. L'écart est inhérent au fonctionnement du modèle économique de l'agence.

En effet, les droits à recruter du modèle économique avaient été fixés sur une base prévisionnelle lors de l'adoption du BI 2020. Ces droits à recruter pour 2020 étaient amenés à être révisés en fonction de ce que serait le produit des taxes encaissées en 2019, qui n'était pas encore connu lors de l'adoption du BI. *In fine*, les droits à recruter s'étaient donc établis à un niveau inférieur de 22,3 ETPT à la construction du BI. Le plafond d'emplois recalé s'établissait donc à 1 314,7 ETPT. Par ailleurs, **l'année 2020 a été marquée, dans le contexte de la crise sanitaire, par des délais de recrutement allongés** qui ont entraîné une légère sous-consommation dans le périmètre du « modèle économique ».

Interrogée par le rapporteur spécial, l'ANSES a rappelé qu'elle s'est vu appliquer un schéma d'emploi de - 7 ETPT en 2020, ce qui représente un effort de 20 ETPT, soit 1,6 % des emplois, sur la période 2018-2020. **Ce schéma d'emploi est d'autant plus difficile à absorber** que le périmètre des missions de l'agence a été étendu de façon continue au cours des dernières années, de nouveaux transferts de missions étant intervenus en mars 2021 et d'autres devant intervenir en 2022, tandis que les **attentes en matière de développement d'une capacité d'analyse socio-économique** sont particulièrement importantes.

<b>Recommandation :</b> sanctuariser, voire renforcer, les moyens humains de l'ANSES.
---

### D. UNE ACTIVITÉ SOUTENUE

**La production scientifique de l'ANSES a connu une très forte hausse en 2020**, avec 492 publications de rang A et A+ <sup>(1)</sup>, soit 25 % de plus qu'en 2019. Parmi les publications les plus marquantes, l'ANSES a, dans le cadre de sa mission sur les produits du tabac, réalisé un bilan inédit des produits du tabac et de vapotage vendus en France. Ont ainsi été analysées les déclarations de plus de 3 000 produits du tabac et plus de 33 000 produits du vapotage. D'autres travaux de l'ANSES ont abouti à la publication de l'évaluation comparative des alternatives non chimiques au glyphosate disponibles. Les conclusions de ce travail sont désormais prises en compte pour renouveler ou délivrer les autorisations de mise sur le marché des produits à base de glyphosate.

---

(1) Les publications scientifiques sont classées d'« Exceptionnelle » à « E » dans le cadre de l'évaluation des entités de recherche. A et A+ constituent respectivement les troisième et deuxième rangs les plus hauts auxquels une publication scientifique puisse être classée.

**Dans la lutte contre l'épidémie, l'ANSES a été fortement mobilisée pour répondre aux sollicitations des pouvoirs publics**, pour prévenir, dans le cadre de ses travaux d'expertise et de recherche, les risques sanitaires liés au covid-19, notamment le risque de transmission *via* l'alimentation et, de manière générale, au travail et dans la vie quotidienne. **L'agence a mis en ligne une « foire aux questions » pour informer le grand public** sur les risques liés aux courses et à la préparation des aliments. **L'ANSES a également participé aux groupes de travail relatifs au covid-19 du Haut conseil de la santé publique (HCSP)** dans le cadre de ses travaux d'expertise.

Enfin, les **personnels de l'ANSES se sont rapidement mobilisés pour soutenir le système de santé dans sa lutte contre l'épidémie**. Des volontaires compétents se sont manifestés pour proposer leur appui au diagnostic dans les laboratoires de l'ANSES, compte tenu de la possibilité offerte par le Gouvernement de faire appel aux laboratoires de diagnostic vétérinaire pour augmenter le potentiel analytique.

**En matière d'autorisations de mise sur le marché (AMM), le niveau d'activité de l'ANSES en 2020 a été proche de celui de l'année précédente en termes de dossiers traités**. Une organisation spécifique, reposant sur des procédures de traitement dématérialisées, a été mise en œuvre pour gérer les demandes.

#### **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.

##### **A. UNE DÉMARCHE DE PERFORMANCE AFFECTÉE PAR LA CRISE SANITAIRE**

Les résultats de plusieurs indicateurs de performance du programme 206 sont inférieurs aux prévisions initiales et aux cibles.

## 1. Des exercices interministériels de préparation à la gestion de crises sanitaires difficiles à réaliser

### INDICATEUR 3.1 – PRÉPARATION À LA GESTION DE RISQUES SANITAIRES

	2020 Prévision PAP 2020	2020 Prévision actualisée	2020 Réalisation	2020 Cible PAP 2020
Taux de réalisation des exercices interministériels de préparation à la gestion de crises sanitaires	65 %	42 %	47 %	65 %

Source : rapport annuel de performances pour l'année 2020.

La politique d'exercices interministériels de préparation à la gestion de crise sanitaires s'intègre dans un programme visant à ce que chaque département réalise au moins un exercice interministériel de gestion d'épizootie sur la période 2018-2021. **La crise sanitaire a freiné la réalisation de ces exercices en 2020.**

## 2. Les indicateurs relatifs à l'ANSES

### INDICATEUR 2.1 – SUIVI DE L'ACTIVITÉ DE L'ANSES

	2020 Prévision PAP 2020	2020 Prévision actualisée	2020 Réalisation	2020 Cible PAP 2020
Taux de dossiers d'autorisation de mise sur le marché traités par l'ANSES dans les délais réglementaires	93 %	93 %	91 %	93 %
Taux de saisines urgentes traitées dans les délais contractuels	95 %	95 %	83 %	95 %

Source : rapport annuel de performances pour l'année 2020.

Le taux de saisines urgentes traitées dans les délais contractuels par l'ANSES est un indicateur suivi dans le cadre de son contrat d'objectifs et de performances (COP). Pour l'année 2020, le résultat n'est que de 83 %. Le dispositif a néanmoins relativement bien fonctionné, puisque trois des livrables demandés – sur 18 – ont été rendus en moins de trois jours ouvrés, et l'un d'entre eux en quelques heures.

Ce résultat permet cependant de souligner **le très important raccourcissement du délai contractuel**. En 2019, la durée d'instruction contractuelle pour les saisines urgentes était de 34,7 jours, contre une durée moyenne de 12,3 jours pour l'année 2020. **Le temps alloué pour le traitement des dossiers par l'ANSES a donc presque été divisé par trois en un an.**

## B. DES RÉSULTATS SATISFAISANTS AU REGARD D'AUTRES OBJECTIFS DU PROGRAMME

Les objectifs fixés en matière d'usage des produits phytosanitaires et de projets alimentaires territoriaux ont été atteints.

### 1. Un plan Écophyto 2+ qui porte ses fruits

#### INDICATEUR 1.1 – MAÎTRISE DE L'UTILISATION DES PESTICIDES ET DES ANTIBIOTIQUES

	Unité	2019 Réalisation	2020 Prévision PAP 2020	2020 Prévision actualisée	2020 Réalisation	2020 Cible PAP 2020
Nombre de doses unités de pesticides vendues (plan Écophyto)	millions	126,2	88,5	82	78,6	88,5
Niveau de traitement des animaux à la colistine (plan Écoantibio)	%	4,7	5,3	4,7	3,7	6,4

Source : rapport annuel de performances 2020.

Le NODU <sup>(1)</sup> a baissé de 37 % en 2019 <sup>(2)</sup> par rapport à l'année 2018, où 101,5 millions de doses avaient été vendues. Cette baisse compense ainsi l'augmentation de 24 % des ventes constatée avant la hausse de la redevance pour pollutions diffuses intervenue le 1<sup>er</sup> janvier 2019. Il s'agit de la baisse la plus importante depuis le lancement du plan Écophyto.

Celui-ci repose sur plusieurs dispositifs, notamment :

- les certificats d'économie de produits phytopharmaceutiques (CEPP), dont le bilan de la campagne 2020 sera publié au mois de juillet 2021 ;

- le dispositif DEPHY, qui vise à éprouver, valoriser et déployer les techniques et systèmes agricoles réduisant l'usage des produits phytopharmaceutiques, tout en conservant ou développant leurs performances économiques, environnementales et sociales ;

- la feuille de route pour la diminution de l'utilisation du cuivre en agriculture.

Le dispositif DEPHY s'appuie sur deux réseaux nationaux FERME, qui rassemble des groupes de fermes accompagnées pour réduire l'usage de produits phytopharmaceutiques et créer des références, et EXPE, qui regroupe des projets d'expérimentation qui testent des systèmes en rupture. **Le réseau FERME a**

(1) Nombre de doses unités.

(2) Il convient de rappeler, à la suite du rapport annuel de performances, qu'en raison 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 2020" fournit les résultats de l'année 2019.

**obtenu des résultats en termes d'évolution d'utilisation de produits phytopharmaceutiques, avec une baisse des niveaux d'usage allant de 14 % à 43 % selon les filières.** Un travail a été conduit en 2020 pour formaliser un cadre stratégique pluriannuel pour le réseau DEPHY, se traduisant par trois orientations : améliorer les performances du réseau en termes de réduction globale d'IFT <sup>(1)</sup> ; adapter la production de ressources ; renforcer la diffusion et le transfert des connaissances capitalisées et des techniques éprouvées dans DEPHY vers l'ensemble des agriculteurs.

## 2. Les projets alimentaires territoriaux ont connu une dynamique de progression

### INDICATEUR 1.2 – PROMOTION DE L'ANCRAGE TERRITORIAL DE L'ALIMENTATION

	2019 Réalisation	2020 Prévision PAP 2020	2020 Prévision actualisée	2020 Réalisation	2020 Cible PAP 2020
Couverture géographique des projets alimentaires territoriaux	49 %	55 %	66 %	65 %	55 %

Source : rapport annuel de performances pour l'année 2020.

L'indicateur de couverture géographique des projets alimentaires territoriaux présente la part des départements français sur le territoire desquels se compte au moins un projet alimentaire territorial (PAT) qui est financé par l'appel à projets national du Programme national pour l'alimentation (PNA), ou reconnu par le ministère chargé de l'agriculture.

**En 2020, 24 PAT ont été lauréats de l'appel à projets, dont 12 dans des départements où il n'en existait pas encore.** À ce jour, 66 départements sur 101 comptent au moins un PAT, soit un taux de couverture géographique de 65 %.

**Le plan de relance a permis avec 3 millions d'euros supplémentaires d'augmenter substantiellement la dotation de l'édition 2020-2021,** portant l'enveloppe totale à 7,5 millions d'euros – 4,3 millions d'euros du ministère de l'agriculture et de l'alimentation, 3 millions d'euros de l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME) et 0,2 million d'euros du ministère des solidarités et de la santé.

---

(1) Indicateur de fréquence de traitements phytosanitaires.

## **SECONDE PARTIE – THÈME D'ÉVALUATION : LES CONTRÔLES SANITAIRES ET PHYTOSANITAIRES AUX FRONTIÈRES À L'HEURE DU BREXIT**

Ainsi que le rappelle le bilan stratégique du rapport annuel de performances de la mission *Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales*, la direction générale de l'alimentation (DGAL) « conduit la politique de la sécurité et de la qualité sanitaires des aliments, des animaux et des végétaux au service de la santé et de la sécurité des consommateurs ». Dans un contexte d'économies ouvertes, l'inspection vétérinaire et phytosanitaire aux frontières joue naturellement un rôle décisif à cet égard. Les contrôles dont sont l'objet les lots en provenance des pays tiers, réalisés à la frontière, au premier point d'entrée dans l'Union européenne, visent à garantir, en application de normes édictées au niveau européen, le plus haut niveau de sécurité sanitaire. Il y est procédé dans des installations spécifiques, désignées par la Commission européenne.

Alors que leur organisation, en France, avait peu évolué depuis la création, en 2010, du service d'inspection vétérinaire et phytosanitaire aux frontières (SIVEP), le résultat du référendum britannique du 23 juin 2016 a bouleversé la donne. S'est alors ouvert un processus qui a trouvé son aboutissement, après la sortie officielle, le 2 février 2020, du Royaume-Uni de l'Union européenne, dans la fin de la période de transition et le début de l'application provisoire de l'accord de commerce et de coopération<sup>(1)</sup>, le 1<sup>er</sup> janvier 2021. Si celui-ci a notamment pour objet d'instaurer une zone de libre-échange sans contingents ni tarifs douaniers, il ne prévoit pas plus que l'accord de retrait conclu le 14 novembre 2018<sup>(2)</sup> d'équivalence des réglementations sanitaires et phytosanitaires.

Il importait d'autant plus que la France se prépare à cette situation que sa position géographique fait d'elle le principal point d'entrée dans l'Union européenne des produits importés du Royaume-Uni. Sous l'égide de la direction générale de l'alimentation, il fallait donc doter le SIVEP des moyens nécessaires.

Pour l'ensemble de ces raisons, le rapporteur spécial a jugé opportun de consacrer ses travaux du Printemps de l'évaluation 2021 au thème des contrôles sanitaires et phytosanitaires aux frontières à l'heure du Brexit. Après une présentation de ce volet essentiel de la politique de sécurité et de qualité sanitaires de l'alimentation et des moyens qui lui sont consacrés, il propose une revue de l'impact spécifique du Brexit.

---

(1) *Accord de commerce et de coopération entre l'Union européenne et la Communauté européenne de l'énergie atomique, d'une part, et le Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord, d'autre part.*

(2) *Accord sur le retrait du Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord de l'Union européenne et de la Communauté européenne de l'énergie atomique.*

## I. DES NORMES EUROPÉENNES EXIGEANTES MISES EN ŒUVRE PAR UN SERVICE NATIONAL DE CRÉATION RÉCENTE

Tandis que la santé publique implique l'édiction de normes exigeantes, l'existence du marché unique requiert qu'elles soient prises à l'échelon européen et mises en œuvre par les autorités de contrôle nationales. Un corpus de règles européennes est ainsi mis en application par le service d'inspection vétérinaire et phytosanitaire aux frontières (SIVEP).

### A. UNE RÉGLEMENTATION EUROPÉENNE VISANT DES STANDARDS ÉLEVÉS

Les contrôles réalisés s'intègrent dans un cadre juridique européen, les États membres étant chacun chargés de contrôler les marchandises qui pénètrent dans le marché intérieur européen par leur territoire. Des contrôles sanitaires et phytosanitaires sont également réalisés sur les produits destinés à l'exportation.

#### 1. Un objectif de haut niveau de garantie sanitaire

L'Union européenne possède des standards en matière sanitaires et phytosanitaires, s'agissant des denrées alimentaires, des animaux ou des végétaux parmi les plus élevés du monde. Les contrôles sanitaires répondent à des modalités strictes.

##### *a. Des contrôles sanitaires et phytosanitaires au service de la santé du consommateur, des animaux et des végétaux*

Les contrôles sanitaires et phytosanitaires aux frontières sur les envois importés dans l'Union européenne visent trois objectifs principaux :

– prévenir l'introduction de dangers sanitaires *via* les denrées alimentaires importées, tels que des agents pathogènes ou des résidus physico-chimiques, et ainsi protéger la santé du consommateur européen ;

– prévenir l'introduction d'agents pathogènes pour les animaux et contrôler le respect du bien-être animal lors du transport, et ainsi protéger la santé des cheptels européens ;

– prévenir l'introduction d'agents pathogènes pour les végétaux, et ainsi protéger la santé des cultures végétales et des écosystèmes européens.

Ils répondent à une demande toujours plus forte des citoyens européens pour que les conditions de production agricole dans les pays tiers soient équivalentes, sinon identiques à celle de l'Union européenne.

## ***b. Un cadre juridique européen***

Les contrôles sanitaires et phytosanitaires applicables aux importations dans l'Union européenne sont définis par la réglementation européenne.

Les principaux règlements en vigueur sont :

- le règlement (UE) 2017/625 <sup>(1)</sup> relatif aux contrôles officiels ;
- les règlements (CE) 178/2002 <sup>(2)</sup>, (CE) 852/2004 <sup>(3)</sup>, (CE) 853/2004 <sup>(4)</sup> relatifs à l'hygiène ;
- le règlement (UE) 2016/429 <sup>(5)</sup> relatif à la santé animale ;
- le règlement (UE) 2016/2031 <sup>(6)</sup> relatif à la santé des végétaux.

Dans leurs grands principes, ces textes imposent la réalisation systématique d'un contrôle en poste de contrôle frontalier (PCF) pour chaque importation dans l'Union européenne d'animaux vivants, de produits animaux et sur la plupart des végétaux importés et susceptibles d'être vecteurs d'organismes nuisibles. Toute exportation vers l'Union européenne est soumise à une autorisation délivrée par pays d'origine, au regard du statut sanitaire et du système de contrôles officiels de celui-ci dans le domaine vétérinaire. S'il s'agit de denrées alimentaires d'origine animale, elle doit provenir d'un établissement agroalimentaire agréé. Comme l'ont rappelé, lors de leur audition par le rapporteur spécial, les services de la direction générale de la santé et de la sécurité alimentaire de la Commission européenne, la règle en la matière est que toutes les importations sont proscrites, « sauf celles qui sont autorisées ».

---

(1) Règlement (UE) 2017/625 du Parlement européen et du Conseil du 15 mars 2017 concernant les contrôles officiels et les autres activités officielles servant à assurer le respect de la législation alimentaire et de la législation relative aux aliments pour animaux ainsi que des règles relatives à la santé et au bien-être des animaux, à la santé des végétaux et aux produits phytopharmaceutiques, modifiant les règlements du Parlement européen et du Conseil (CE) n° 999/2001, (CE) n° 396/2005, (CE) n° 1069/2009, (CE) n° 1107/2009, (UE) n° 1151/2012, (UE) n° 652/2014, (UE) 2016/429 et (UE) 2016/2031, les règlements du Conseil (CE) n° 1/2005 et (CE) n° 1099/2009 ainsi que les directives du Conseil 98/58/CE, 1999/74/CE, 2007/43/CE, 2008/119/CE et 2008/120/CE, et abrogeant les règlements du Parlement européen et du Conseil (CE) n° 854/2004 et (CE) n° 882/2004, les directives du Conseil 89/608/CEE, 89/662/CEE, 90/425/CEE, 91/496/CEE, 96/23/CE, 96/93/CE et 97/78/CE ainsi que la décision 92/438/CEE du Conseil.

(2) Règlement (CE) n° 178/2002 du Parlement européen et du Conseil du 28 janvier 2002 établissant les principes généraux et les prescriptions générales de la législation alimentaire, instituant l'Autorité.

(3) Règlement (CE) n° 852/2004 du Parlement européen et du Conseil du 29 avril 2004 relatif à l'hygiène des denrées alimentaires.

(4) Règlement (CE) n° 853/2004 du Parlement européen et du Conseil du 29 avril 2004 fixant des règles spécifiques d'hygiène applicables aux denrées alimentaires d'origine animale.

(5) Règlement (UE) 2016/429 du Parlement européen et du Conseil du 9 mars 2016 relatif aux maladies animales transmissibles et modifiant et abrogeant certains actes dans le domaine de la santé animale.

(6) Règlement (UE) 2016/2031 du Parlement européen et du Conseil du 26 octobre 2016 relatif aux mesures de protection contre les organismes nuisibles aux végétaux, modifiant les règlements du Parlement européen et du Conseil (UE) n° 228/2013, (UE) n° 652/2014 et (UE) n° 1143/2014 et abrogeant les directives du Conseil 69/464/CEE, 74/647/CEE, 93/85/CEE, 98/57/CE, 2000/29/CE, 2006/91/CE et 2007/33/CE.

La réglementation européenne évolue pour tenir compte des nouvelles pratiques de consommation. Ainsi des produits comme les piments, les poivrons, les feuilles fraîches de curry, et le manioc, auparavant exemptés de contrôles phytosanitaires, sont-ils soumis à un contrôle en PCF depuis le 1<sup>er</sup> octobre 2014.

### ***c. Un contrôle documentaire et physique***

Chaque envoi vers l'Union européenne de denrées alimentaires, de végétaux ou d'animaux vivants est accompagné d'un certificat sanitaire ou phytosanitaire attestant de la conformité aux exigences de la réglementation européenne en matière d'hygiène alimentaire ou animale, émis par l'autorité vétérinaire ou phytosanitaire du pays tiers. Ce certificat doit comporter un ensemble d'informations standardisées, permettant d'assurer l'identification du lot et sa traçabilité. Il comprend également l'ensemble des mentions sanitaires ou phytosanitaires requises par la réglementation selon la nature de l'envoi et le statut de la région d'origine. Les inspecteurs en charge des contrôles doivent s'assurer de l'authenticité du certificat, ainsi que de sa concordance avec le document sanitaire commun d'entrée (DSCE), qui présente les informations nécessaires à l'identification immédiate de toute marchandise pénétrant le marché européen.

Un contrôle physique est également effectué, de manière systématique sur les animaux vivants et selon une fréquence déterminée sur la base d'une analyse de risque pour les autres marchandises. Il consiste en un examen approfondi de la marchandise.

#### **Les limites des contrôles à l'importation face aux attentes des consommateurs**

Les contrôles sanitaires et phytosanitaires aux frontières ne peuvent à eux seuls jouer le rôle de rempart qui est attendu d'eux par le consommateur ou le producteur européens.

En effet, détecter certains agents est impossible pour les inspecteurs des postes de contrôle frontaliers. Ainsi, il n'est pas possible de déterminer si l'alimentation des animaux dont sont issues les denrées contrôlées comportait des protéines animales transformées (PAT), pourtant prohibées dans l'Union européenne. Il est également impossible, en l'absence de résidus dans les denrées importées, de détecter l'administration d'additifs antibiotiques facteurs de croissance. Enfin, il est impossible pour les services de contrôle de refuser un lot porteur de résidus de pesticides non approuvés dans l'Union européenne mais bénéficiant d'une limite maximale de résidus (LMR) *ad hoc*, autrement dit d'une « tolérance à l'importation » conforme au droit de l'Union européenne.

Consciente de ces difficultés, la Commission européenne entend réviser la politique commerciale de l'Union européenne, conformément à la stratégie « De la ferme à la fourchette ». La question des « tolérances à l'importation » devrait ainsi être reconsidérée, et l'imposition des clauses « miroirs » se traduira par des missions d'audit conduites dans les pays tiers pour s'assurer du respect des normes au niveau de la production. Cette démarche permettra de pallier l'impossibilité de déceler, dans le cadre des contrôles aux frontières, l'usage d'intrants non autorisés.

## 2. Une coopération et une transparence à approfondir

Non seulement le règlement (UE) 2017/625 relatif aux contrôles officiels a permis, en précisant les modalités des contrôles sanitaires et phytosanitaires à l'importation, une harmonisation renforcée de leur mise en œuvre par les États membres de l'Union européenne, mais de nombreux groupes de travail se réunissent très régulièrement pour échanger sur les dispositions réglementaires en vigueur et leurs évolutions souhaitables. En outre, les autorités nationales de contrôle utilisent un système informatique commun, TRACES (*TRAdE Control and Export System-New Technology*), plateforme de certification en ligne développée par la Commission européenne. Les PCF français y recourent depuis 2008 dans le domaine vétérinaire et depuis 2015 dans le domaine phytosanitaire. Déployé dans 85 pays du monde, TRACES sert également à la certification à l'exportation et pour les échanges d'animaux vivants et de certains produits animaux à l'intérieur du marché commun européen Union européenne.

La direction générale de l'alimentation serait néanmoins favorable à une plus grande transparence sur les analyses effectuées aux PCF de l'Union européenne. Ne sont en effet accessibles que les résultats défavorables des analyses officielles effectuées dans les autres États membres. Il pourrait être utile d'avoir une vision globale du nombre d'analyses effectuées et de la nature des contaminants recherchés par famille de produits. **Le rapporteur spécial fait sienne cette préconisation dont la mise en œuvre permettrait l'élaboration d'une stratégie de surveillance à l'échelle de l'Union européenne et un ciblage plus fin, par pays tiers d'origine ou par catégorie de produits à risque.**

<p><b>Recommandation :</b> assurer une plus grande transparence sur les analyses effectuées dans les postes de contrôle frontaliers des différents pays membres de l'Union européenne en partageant davantage d'informations dans le cadre du système TRACES.</p>
---

## 3. Les contrôles sanitaires et phytosanitaires à l'exportation

Les barrières sanitaires et phytosanitaires susceptibles d'affecter les exportations de produits agricoles et agroalimentaires français sont multiples et propres à chaque type de produits et à chaque pays tiers de destination. Pour chaque pays et produit, l'enjeu est double : d'une part, obtenir – et préserver ou faciliter – l'ouverture de marchés à l'export, même si cela dépend tout autant de l'actualité politique et de l'état des relations diplomatiques entre la France et les pays concernés que du seul contexte sanitaire ; d'autre part, garantir la conformité des produits français exportés aux exigences sanitaires et phytosanitaires des pays tiers, ce qui relève à la fois de la maîtrise sanitaire globale des systèmes de production, en conformité avec la réglementation de l'Union européenne, et d'exigences techniques et réglementaires spécifiques des pays tiers.

Lever ces obstacles nécessite donc un travail permanent de négociation entre la partie française – à la fois les services des différentes directions du ministère de l’agriculture et de l’alimentation, des ministères de l’Europe et des affaires étrangères et de l’économie, des finances et de la relance, et les équipes des services économiques régionaux en ambassades – et les autorités des pays tiers. Les négociations sanitaires et phytosanitaires avec les pays tiers, ainsi que l’accompagnement technique et réglementaire des procédures d’agrément et de la certification sanitaire sont assurées par le bureau des exportations vers les pays tiers (BEPT) de la DGAL.

## **B. LE SERVICE D’INSPECTION VÉTÉRINAIRE ET PHYTOSANITAIRE AUX FRONTIÈRES, COLONNE VERTÉBRALE DES CONTRÔLES**

Des services d’inspection sont chargés d’effectuer les contrôles sanitaires et phytosanitaires des produits importés dans le marché intérieur européen afin de vérifier leur conformité aux réglementations européennes. En France, c’est le service d’inspection vétérinaire et phytosanitaire aux frontières, le SIVEP, qui est en charge de ces contrôles.

### **1. Un service créé récemment qui répond aux attentes**

Service jeune, le SIVEP a permis une amélioration générale du contrôle sanitaire et phytosanitaire aux frontières françaises, même si son organisation peut encore être optimisée.

#### ***a. La création du SIVEP***

Le service d’inspection vétérinaire et phytosanitaire aux frontières (SIVEP) a été créé le 1<sup>er</sup> janvier 2010, en application d’un arrêté pris le 28 décembre 2009 <sup>(1)</sup>. Auparavant, les contrôles vétérinaires à l’importation étaient effectués aux postes d’inspections frontaliers (PIF), placés sous l’autorité des directions départementales des services vétérinaires (DDSV). Les contrôles phytosanitaires à l’importation étaient pour leur part effectués aux points d’entrée communautaire (PEC), placés sous l’autorité des directions régionales de l’agriculture et de la forêt (DRAF).

La création du SIVEP visait deux objectifs principaux : créer des synergies entre les domaines vétérinaire et phytosanitaire en matière de contrôles à l’importation en encourageant la mutualisation des moyens et des compétences nationales ; garantir une mise en œuvre harmonisée des contrôles et des suites données par un pilotage fonctionnel exercé directement par le SIVEP central, sous l’autorité directe de la direction générale de l’alimentation.

---

(1) Arrêté du 28 décembre 2009 portant création d’un service à compétence nationale dénommé « service d’inspection vétérinaire et phytosanitaire aux frontières (SIVEP) ».

Les deux objectifs sont désormais globalement atteints. Dans plusieurs PCF, les inspecteurs sont qualifiés pour la réalisation des deux types de contrôle, et, en matière de pilotage technique, cette organisation a permis de garantir une équité de traitement entre usagers des différents ports et aéroports français, point auquel les acteurs économiques sont très attentifs. En outre, cette organisation s'est révélée particulièrement pertinente dans un domaine dont la réglementation évolue régulièrement, ce qui peut donner lieu à des alertes et nécessiter le déploiement de mesures urgentes. Ce fut récemment le cas à la suite de la détection d'un organisme nuisible, *Phyllosticta citricarpa* : ont alors été suspendues toutes importations d'agrumes en provenance de l'Argentine.

Des marges de progression subsistent néanmoins. Pour des raisons liées à l'organisation historique des postes de contrôle frontaliers, dans certaines régions comme en Provence-Alpes-Côte d'Azur ou en Bretagne, les agents chargés des contrôles vétérinaires restent encore aujourd'hui rattachés aux directions départementales en charge de la protection des populations alors que les agents phytosanitaires sont affectés en direction régionale de l'alimentation, de l'agriculture et de la forêt (DRAAF). Quoique cela n'emporte pas d'inconvénients majeurs, il en résulte une multiplication des interlocuteurs et, en matière de ressources humaines, l'application de dispositions différentes. **Le rapporteur spécial recommande de mener rapidement à bien l'harmonisation envisagée à moyen terme, sur l'ensemble du territoire, du rattachement des agents.**

Au-delà, pour parachever la création de ce service à compétence nationale, **il conviendrait que les agents des PCF ne soient plus placés sous l'autorité administrative des services déconcentrés et que le SIVEP puisse gérer une enveloppe propre de ressources humaines dédiée à l'import.** Ainsi l'organisation gagnerait-elle en visibilité et une meilleure adéquation entre les objectifs de la mission de contrôle les moyens humains qui lui sont dédiés s'en trouverait-elle favorisée.

<b>Recommandation</b> : parachever la constitution du SIVEP en service à compétence nationale en le dotant d'une enveloppe propre de ressources humaines.
---

#### ***b. L'organisation du SIVEP***

Le SIVEP est aujourd'hui constitué d'une cellule centrale, dite SIVEP central, et de postes de contrôle frontaliers. Le SIVEP central forme un bureau de la sous-direction de l'Europe, de l'international et de la gestion intégrée du risque (SDEIGIR), au sein de la direction générale de l'alimentation. Il assure la coordination, la supervision et l'assistance technique des postes de contrôle frontaliers. Ceux-ci sont établis dans les principaux ports et aéroports du territoire.

## LES POSTES DE CONTRÔLE FRONTALIERS EN FRANCE

Fonction des PCF	Nombre de PCF
En charge des contrôles sur les produits d'origine animale	27 PCF et 6 points d'entrée dans les départements et régions d'outre-mer
En charge des contrôles sur animaux vivants	13 PCF et 2 points d'entrée dans les départements et régions d'outre-mer
En charge des contrôles phytosanitaires sur les végétaux	26 PCF et 6 points de contrôle (à distance des frontières)
En charge du contrôle sanitaire des aliments pour animaux d'origine non animale	25 PCF

Source : direction générale de l'alimentation.

La répartition géographique des différents PCF figure en annexe <sup>(1)</sup>.

### c. Les moyens du SIVEP

Depuis 2014, les moyens budgétaires du SIVEP sont portés par l'activité 47.01 du programme 206, « Inspection vétérinaire et phytosanitaire aux frontières », dans le cadre de l'action 04 *Actions transversales*. Ils englobent les dotations du service central du SIVEP et celles des postes de contrôle frontaliers, mais excluent les dépenses de titre 2, portées par l'action 06 *Mise en œuvre de la politique de sécurité et de qualité sanitaires de l'alimentation* du programme 206.

### DONNÉES DE L'EXÉCUTION BUDGÉTAIRE DEPUIS 2014

	Programmation des crédits LFI / DRICE*		Exécution des crédits	
	AE	CP	AE	CP
<b>2014</b>	938 609	938 609	836 797	961 326
<b>2015</b>	1 118 237	1 118 237	911 835	862 012
<b>2016</b>	977 815	964 048	931 143	945 385
<b>2017</b>	1 106 000	1 106 000	1 053 033	959 794
<b>2018</b>	1 304 000	1 304 000	912 968	968 768
<b>2019</b>	1 310 195	1 310 195	1 283 810	1 214 925
<b>2020</b>	3 237 633	3 237 633	1 821 232	1 589 895
<b>2021</b>	3 837 633	3 837 633	-	-

\* : document de répartition initiale des crédits et des emplois.

Source : direction générale de l'alimentation.

De 2014 à 2019, les crédits programmés ont progressé de 39,6 % en AE et en CP, dans un contexte d'accroissement régulier des flux d'animaux, de végétaux et de produits animaux et végétaux à l'importation. Les montants programmés ont très significativement augmenté en 2020 et 2021, connaissant au total une progression de 292,9 % par rapport à la programmation 2019, pour tenir compte de l'absence d'accord avec le Royaume-Uni sur une équivalence des réglementations dans les domaines sanitaire et phytosanitaire.

(1) Cf. infra, p. 61.

S'agissant des moyens humains du SIVEP, de nombreux métiers sont exercés au sein du SIVEP.

#### FONCTIONS ET MÉTIERS EXERCÉS AU SEIN DU SIVEP

SIVEP central		SIVEP EN PCF	
Fonctions	Métiers	Fonctions	Métiers
<b>Encadrement du bureau</b>	1 chef de bureau et son adjoint	<b>Encadrement</b>	1 chef de PCF, éventuellement secondé par un ou des adjoints ; des responsables d'unité par site
	4 chargés d'études	<b>Fonctions « techniques »</b>	Inspecteur vétérinaire ; inspecteur phytosanitaire ; Inspecteur mixte (vétérinaire et phytosanitaire)
	1 référent national import	<b>Fonctions « support »</b>	Secrétaire ; ressources humaines ; gestionnaire logistique ; correspondant assurance qualité ; correspondant sûreté ; assistant de prévention

Source : direction générale de l'alimentation.

Les fonctionnaires titulaires affectés au SIVEP relèvent des corps suivants : inspecteur vétérinaire de santé publique (ISPV), ingénieur de l'agriculture et de l'environnement (IAE) et techniciens supérieurs du ministère chargé de l'agriculture (TSMA). Ces derniers, en complément de leur traitement brut, perçoivent un régime indemnitaire lié aux fonctions occupées (RIFSEEP).

#### La rémunération des fonctionnaires du SIVEP

La rémunération des fonctionnaires est décomposée en un traitement brut et un régime indemnitaire. Le traitement brut est calculé selon un indice de rémunération qui est fonction du corps d'appartenance de l'agent rémunéré, du grade détenu, et de l'échelon d'ancienneté :

- les ISPV affectés en SIVEP relèvent du grade de classe normale ou du grade de chef. Le traitement brut afférent s'échelonne entre l'indice brut 441 et l'indice brut hors-échelle B, soit entre 1 818 euros et 5 000 euros par mois ;
- le traitement brut des fonctionnaires relevant du corps des IAE s'échelonne entre l'indice brut 444 et l'indice brut 1 015, soit entre 1 827 euros et 3 847 euros par mois ;
- le traitement brut des fonctionnaires relevant du corps des TSMA s'échelonne entre l'indice brut 366 et l'indice brut 701, soit entre 1 588 euros et 2 727 euros par mois.

En plus des fonctionnaires, des contractuels – vétérinaires inspecteurs contractuels et préposés sanitaires non titulaires – sont affectés au SIVEP. C'est notamment le cas des emplois du SIVEP pourvus pour assurer les contrôles sanitaires à l'importation dans le cadre du Brexit. Afin de renforcer l'attractivité de ces postes, le ministère de l'agriculture et de l'alimentation a appliqué un indice de recrutement plus favorable pour les agents contractuels affectés en poste de contrôle frontalier Brexit.

**LA RÉMUNÉRATION DES CONTRACTUELS DU SIVEP**

(en euros)

	Catégorie	Indice majoré	Indice brut	Traitement brut mensuel	Différence annuelle de traitement brut	Traitement net indicatif	Différence annuelle de traitement net
<b>Personnels techniques en services déconcentrés</b>	catégorie B	339	366	1 588,56		1 276,73	
<b>Personnels techniques en SIVEP</b>	catégorie B	349	379	1 635,42	562,32	1 314,39	451,92
<b>Vétérinaire en abattoir</b>	catégorie A +	688	841	3 223,98		2 591,11	
<b>Vétérinaire en SIVEP</b>	catégorie A +	719	882	3 369,25	1 743,24	2 707,88	1 401,18
<b>Autres cadres A en services déconcentrés</b>	catégorie A	416	480	1 949,38		1 566,72	
<b>Autres cadres A en SIVEP</b>	catégorie A	428	497	2 005,61	674,76	1 611,92	542,37

Source : direction générale de l'alimentation.

De plus, le montant des indemnités d'heure de nuit a été relevé et est quasiment deux fois plus élevé que celui des indemnités des préposés sanitaires non titulaires en abattoirs, soit 14,93 euros par heure, en lieu et place de 7,62 euros. Sur un cycle de 44 heures, les heures de nuit peuvent représenter un montant brut de 500 euros par mois pour un technicien.

## 2. Une mission perturbée par la pandémie

La crise sanitaire liée au covid-19 a perturbé les contrôles sanitaires et phytosanitaires du SIVEP, en raison de difficultés dans l'émission et surtout l'acheminement des certificats sanitaires et phytosanitaires par les autorités des pays tiers. Dans ce contexte, le règlement (UE) 2020/466<sup>(1)</sup> a établi des mesures temporaires permettant aux PCF d'effectuer leur contrôle documentaire sur une copie du certificat.

L'application des mesures sanitaires, notamment les mesures de distanciation sociale, a en outre nécessité certains aménagements : pose d'écrans transparents à l'accueil, mise à disposition de gel hydroalcoolique, marquage au sol, etc.

Afin de favoriser le télétravail et le respect de la distanciation sociale, l'émission DSCE sous format électronique a été déployée par le SIVEP en lien avec les équipes TRACES et la direction générale de la santé. Cette fonctionnalité de TRACES est aujourd'hui disponible dans l'ensemble des PCF du SIVEP. Elle permet d'émettre des DSCE entièrement numérisés et sécurisés, sous forme de fichiers au format pdf contenant le sceau électronique qualifié de la direction générale de l'alimentation, et ainsi de supprimer l'étape de l'impression du DSCE sur papier.

Ces aménagements ont engendré des surcoûts qui restent néanmoins limités, et n'ont pas fait l'objet d'un chiffre spécifique.

## 3. Des redevances à réévaluer

Le règlement (UE) 2017/625 indique que le montant des redevances perçues doit permettre de couvrir les frais engendrés par la réalisation des contrôles officiels en PCF. La direction générale de l'alimentation estime cependant que le montant de ces taxes ne couvre que 10 à 15 % environ des montants engagés pour la réalisation des contrôles à l'importation et la certification à l'export.

### REDEVANCES PERÇUES AU TITRE DES CONTRÔLES SANITAIRES ET PHYTOSANITAIRES À L'IMPORTATION

(en millions d'euros)

	2017	2018	2019
<b>Contrôles vétérinaires</b>	3,1	3,0	3,07
<b>Contrôles phytosanitaires</b>	0,9	1,0	1,14

Source : direction générale de l'alimentation.

---

(1) Règlement d'exécution (UE) 2020/466 de la Commission du 30 mars 2020 établissant des mesures temporaires pour maîtriser les risques pour la santé humaine et animale, la santé des végétaux et le bien-être des animaux lors de défaillances graves des systèmes de contrôle des États membres dues à la maladie à coronavirus 2019 (Covid-19).

Les montants dus sont recouverts par la douane française, en fonction de la quantité et de la nature de la marchandise présente au sein du lot, calculés par un inspecteur du SIVEP. Des difficultés de perception ont pu être mises en évidence sur les envois qui ne sont pas dédouanés sur le territoire français. Cela concerne en particulier les envois voyageant sous transit douanier vers un autre État membre, ou encore les envois faisant l'objet d'une décision de réexpédition à l'origine par le SIVEP.

S'agissant de l'export, il n'existe pas de redevance pour la certification sanitaire et le dernier chiffrage disponible relatif à la certification phytosanitaire date de 2016. Il concerne uniquement les exportations de grumes non écorcées, à hauteur de 1 million d'euros. En l'absence de base légale solide pour la redevance phytosanitaire à l'export, les risques de contentieux sont importants ce qui conduit à une hétérogénéité de prélèvement de la redevance sur le territoire et aucun chiffrage consolidé du produit de la certification phytosanitaire à l'export n'a pu être communiqué au rapporteur spécial. Lors de son audition, la direction générale de l'alimentation a indiqué qu'il n'existait aujourd'hui pas d'instruction nationale sur la perception des redevances, si bien que des directions régionales perçoivent des redevances et d'autres non.

**Recommandation :** harmoniser sur l'ensemble du territoire national et sécuriser juridiquement la perception des redevances liées à la certification sanitaire à l'export.

Le Brexit et le retour des contrôles sanitaires et phytosanitaires dans les échanges entre le Royaume-Uni et l'Union européenne ont accru le coût global des contrôles mais également, du fait de l'augmentation du nombre de contrôles à l'import, entraîné la perception de nouvelles redevances. Il conviendra donc de réexaminer la question des redevances une fois les flux en provenance du Royaume-Uni stabilisés. Le cas échéant, **le rapporteur spécial recommande de fixer le montant des redevances en fonction du coût réel de chaque contrôle officiel.**

**Recommandation :** réviser le tarif des redevances liées aux contrôles à l'import pour tenir compte du coût réel de ceux-ci.

#### **4. Une mesure déficiente de la performance**

Ayant visité le poste de contrôle de l'aéroport de Roissy-Charles-de-Gaulle, le rapporteur spécial a pu constater l'implication et la qualité du travail des agents du SIVEP et juge particulièrement satisfaisante l'action de ce service. **Il n'en appelle pas moins la direction générale de l'alimentation à se doter d'indicateurs permettant de mesurer l'efficacité et l'efficience** de ce maillon essentiel de la politique de sécurité et de qualité sanitaires de l'alimentation.

**Recommandation :** mesurer, grâce à des indicateurs appropriés, l'efficacité et l'efficience des contrôles et de l'activité du SIVEP.

## **II. LES CONTRÔLES SANITAIRES ET PHYTOSANITAIRES AUX FRONTIÈRES À L'ÉPREUVE DU BREXIT**

Le Brexit va drastiquement accroître le nombre de contrôles réalisés par les inspecteurs français. L'État, en particulier la direction générale de l'alimentation, a su prendre toute la mesure du défi. Nonobstant les difficultés, les moyens nécessaires ont été mobilisés pour le relever. Quoique certaines actions doivent encore être pérennisées et certaines difficultés réglées, il semble y être parvenu.

### **A. DES MOYENS MOBILISÉS DANS LA PERSPECTIVE DE FLUX DIFFICILES À DÉTERMINER**

La préparation au Brexit a nécessité d'augmenter les crédits et les effectifs du SIVEP, ainsi que le nombre de postes de contrôle frontaliers, alors même qu'il était difficile d'estimer le nombre de lots supplémentaires devant être contrôlés.

#### **1. Des crédits budgétaires en forte hausse**

La France s'est préparée à une absence d'accord avec le Royaume-Uni à l'issue de la période de transition qui, du 1<sup>er</sup> février 2020 au 31 décembre 2020, suivait la sortie du Royaume-Uni de l'Union européenne. L'accord de commerce et de coopération finalement conclu le 24 décembre 2020 ne prévoyant pas d'équivalence entre les normes britanniques et les normes européennes, le Brexit met fin à la libre circulation des marchandises qui avait cours entre les États membres de l'Union et le Royaume-Uni depuis 47 ans et les contrôles vétérinaires et phytosanitaires à l'importation ont été rétablis entre le Royaume-Uni et l'Union européenne le 1<sup>er</sup> janvier 2021.

Tous les acteurs concernés ont dû se préparer à la fin de la période de transition et à la mise en place des formalités et de contrôles sanitaires et phytosanitaires. À cet effet, la réglementation européenne prévoyant que les contrôles sanitaires et phytosanitaires à l'importation sont effectués au premier point d'entrée sur le territoire de l'Union avant placement des marchandises sous tout régime douanier. Le ministère de l'agriculture et de l'alimentation s'est doté dès le mois d'octobre 2018 d'une *task force Brexit*.

**LA COOPÉRATION DU SIVEP  
AVEC LES AUTRES ACTEURS DE LA PRÉPARATION AU BREXIT**

<b>Interlocuteur</b>	<b>Nature et qualité du travail</b>
<b>Autres services de la direction générale de l'alimentation</b>	Travail mené en étroite collaboration avec la sous-direction du pilotage des ressources et des services sur le calibrage des besoins en équivalents temps plein (ETP) et transmission de ces besoins auprès de la direction du budget ainsi que sur le suivi budgétaire et la formation du personnel recruté dans les PCF.
<b>Autres services du ministère de l'agriculture</b>	Échanges réguliers avec la chargée d'études Brexit du bureau des négociations commerciales à la direction générale de la performance économique et environnementale des entreprises et avec le directeur de projet Brexit de la direction des pêches maritimes et de l'aquaculture, ainsi qu'avec le service des ressources humaines du ministère pour permettre l'installation des équipes dans les PCF du littoral de la Manche et de la Mer du Nord, et apporter un appui aux recrutements, à l'établissement des contrats, au déploiement des cycles de travail et à l'ergonomie des conditions de travail.
<b>Douanes</b>	Organisation de réunions de travail régulière au niveau central et local et avec les gestionnaires de points d'entrées. Des instructions conjointes ont été rédigées à destination des services déconcentrés afin d'optimiser le passage frontière transmanche et notamment de préciser les modalités de contrôle des carnivores domestiques de compagnie. Des exercices de marche à blanc ont également été menés par les deux administrations dans les deux points d'entrée.
<b>Services de la Commission européenne (direction générale de la santé et de la sécurité alimentaire)</b>	Échanges réguliers permettant l'apport d'une expertise réglementaire sur les questions techniques. L'unité G3 a contribué à la formation à l'outil TRACES pour les inspecteurs nouvellement recrutés. L'unité F4 a été chargée de la validation des dossiers de désignation des nouveaux PCF, et est chargée des audits pour vérifier la conformité des dispositifs de contrôles officiels.
<b>Gestionnaires des points d'entrée sur le territoire national</b>	Échanges et coopération dans le cadre de l'estimation des flux de marchandises à l'import.
<b>Services homologues étrangers</b>	Réunions de travail régulières entre les chefs des services vétérinaires de France et des six autres États membres les plus touchés par le Brexit.
<b>ENSV et INFOMA</b>	Formation des inspecteurs des PCF transmanche, qui ont été organisées au fil des vagues de recrutement entre 2019 et 2020. En 2020, dans le contexte de pandémie, le SIVEP central a reçu l'appui de ces deux écoles pour la mise en place de modules de formation à distance.

Source : direction générale de l'alimentation.

Le coût du déploiement des contrôles complets supplémentaires à l'importation et à l'exportation avait finalement été évalué à 2,2 millions d'euros en 2020 et à 2,8 millions d'euros pour 2021, montants compris dans les enveloppes de programmation fixées respectivement à 3,2 millions d'euros pour 2020 et à 3,8 millions d'euros pour 2021 <sup>(1)</sup>. Ces montants comprenaient les prévisions de dépenses pour le fonctionnement courant, notamment les déplacements et les équipements, et pour le fonctionnement technique – analyse, matériel spécifique – des équipes en charge des contrôles sanitaires et phytosanitaires.

(1) Cf. supra, tableau « Données de l'exécution budgétaire depuis 2014 », partie « Les moyens du SIVEP ».

Dans les faits, pour ce qui concerne l'exercice 2020, les dépenses ont été moindres : 0,789 million d'euros en AE et 0,555 million d'euros en CP. Sur ces montants, la direction générale de l'alimentation estime la part des dépenses liées au Brexit à 0,243 million d'euros en AE et 0,142 million d'euros en CP, pour ce qui concerne les services des trois régions les plus touchées par les évolutions de contrôle liées au Brexit, à savoir les Hauts-de-France, la Normandie et la Bretagne.

## 2. Des difficultés d'estimation des flux de marchandises à contrôler

Lors des phases de préparation à la mise en place des contrôles sanitaires et phytosanitaires, l'une des principales difficultés rencontrées a été l'estimation des flux de marchandises provenant du Royaume-Uni qu'il faudrait contrôler, qui bénéficiaient jusqu'alors de la libre circulation des marchandises sans aucun contrôle sanitaire et phytosanitaire aux frontières.

Pour réaliser ces estimations, des informations douanières parcellaires ont été exploitées, ainsi que les informations sur les échanges d'animaux dans le cadre des échanges intra-européens. Ces éléments ont pu être complétés en collaboration avec les compagnies transmanche et les gestionnaires de points d'entrée. Des enquêtes, telles que le comptage de camions frigorifiques, ont été conduites dans plusieurs points d'entrée. C'est sur la base de ces données incomplètes que les flux ont été évalués à la fin de l'année 2018.

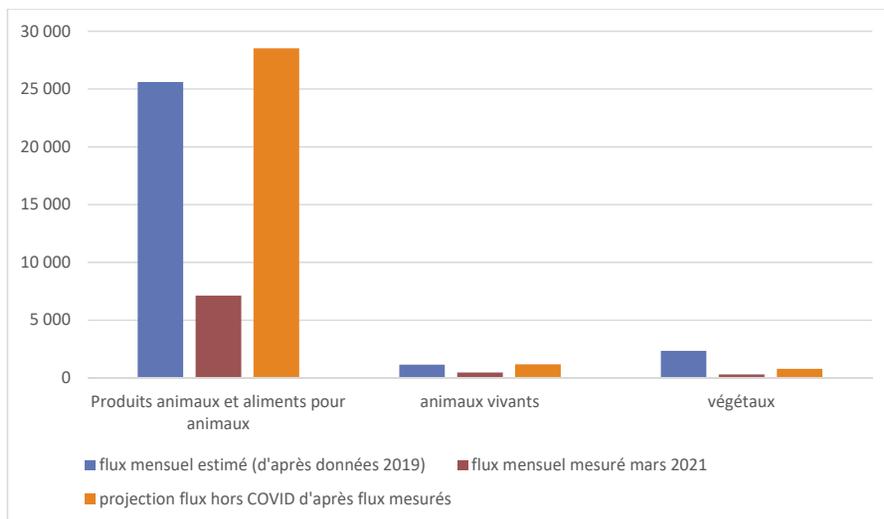
À la date à laquelle la présente annexe au rapport sur la loi de règlement et d'approbation des comptes pour 2020 est publiée, les flux effectivement contrôlés ne semblent pas encore stabilisés ni atteindre les estimations initiales. Au début de l'année 2021, une baisse de 75 %, par rapport à la même période de l'année 2020, du volume des exportations agroalimentaires britanniques vers l'Union européenne était observée. La direction générale de l'alimentation l'explique en partie par le contexte de la pandémie.

### NOMBRE DE CONTRÔLES SPS EFFECTUÉS AU MOIS DE MARS COMPARÉ AUX ESTIMATIONS DE LA DGAL EFFECTUÉES EN 2020 SUR LE TRAFIC EN PROVENANCE DU ROYAUME-UNI

Flux importés du Royaume-Uni	Produits animaux et aliments pour animaux	Animaux vivants	Végétaux	Total marchandises
Flux moyen mensuel estimé DGAL (selon données 2020)	25 607 lots	1 156 lots	2 347 lots	29110 lots
Flux mensuel contrôlé en mars 2021	7 131 lots	472 lots	313 lots	7 916 lots (27 % de l'estimation)
Projection flux mensuel post COVID (hypothèse : flux mesuré en mars 2021 x 4)	28 524 lots	1 180 lots	783 lots	30 487 lots (estimation x 1,05)

Source : direction générale de l'alimentation (DGAL).

### FLUX MENSUELS IMPORTÉS DEPUIS LE ROYAUME-UNI



Source : direction générale de l'alimentation.

### 3. La création de nouveaux postes frontaliers en prévision de l'afflux de marchandises

Dans la perspective du Brexit, cinq nouveaux postes de contrôle frontaliers ont été agréés : Calais (centres d'inspections de Calais Port, Calais Tunnel et Boulogne-sur-Mer), Dieppe, Caen-Ouistreham, Cherbourg et Roscoff. Trois PCF existants ont également été significativement renforcés, avec des horaires de contrôle élargis : Dunkerque, Le Havre et Saint-Malo.

La direction générale de l'alimentation a jugé suffisant ce nombre de PCF au regard des lignes de ferry existant entre la France et le Royaume-Uni. Elle a néanmoins été saisie d'une demande d'un projet de nouveau poste de contrôle frontalier à Granville, dont le dossier d'agrément est en cours d'instruction, pour la réalisation de contrôles sanitaires sur les huîtres et moules en provenance des îles anglo-normandes.

### 4. Un recalibrage des effectifs

Lors de sa création en 2010, le SIVEP comptait 88,54 ETP en poste de contrôle frontaliers et 6 ETP au SIVEP central.

Le Brexit a imposé une hausse drastique des effectifs, qui ont plus que quadruplé, la dotation en moyens humains du SIVEP étant calculée à partir du nombre de lots inspectés par les PCF sur une année. Dans la perspective du Brexit, le ministère de l'agriculture et de l'alimentation a ainsi exprimé plusieurs demandes de dotation en moyens humains. La formalisation de ce besoin s'est affinée au regard de l'évolution des conditions de mise en place des contrôles sanitaires et

phytosanitaires à l'importation depuis 2018. Les moyens alloués en loi de finances initiale pour faire face aux contrôles supplémentaires à mettre en œuvre à l'importation et pour la certification à l'exportation ont été de 40 ETP au titre de la loi de finances pour 2019 et 320 ETP au titre de la loi de finances pour 2020 et 106 ETP en 2021, par taxation interministérielle. Cette enveloppe de 466 ETP supplémentaires comporte 90 ETP pour assurer les certifications à l'exportation.

#### ÉVOLUTION DU NOMBRE D'EMPLOIS DU PROGRAMME 206

Année	2016	2017	2018	2019 <sup>(1)</sup>	2020	2021
<b>Total ETPT</b>	4 553	4 619	4 655	4 695	4 792	4 806 + 106

Source : rapports annuels de performance de 2016 à 2020.

Néanmoins, bien que les ETP supplémentaires aient été accordés au programme 206, l'incertitude au cours des négociations entre le Royaume-Uni et l'Union européenne quant au périmètre d'application des contrôles a conduit à ce que soient décidés plusieurs gels dans les recrutements et le recours essentiellement à des contractuels sur contrats courts. Ces gels ont été levés au mois de juillet 2020 ; la reprise des recrutements a permis de pourvoir 93 % des postes par rapport à la cible de 2020, et 347 ETP ont été recrutés au 31 décembre 2020. Lors du renouvellement des contrats arrivant à échéance le 30 juin 2020, l'ensemble des agents recrutés avant le mois de juin 2019 s'est vu proposer un contrat de deux ans. Les recrutements se sont ensuite poursuivis, jusqu'à ce que les 420 postes soient pourvus au 31 mars 2021. **Le rapporteur spécial salue cet effort de recrutement sans précédent, à la hauteur de l'enjeu.**

**S'il a pu recueillir des informations précises sur le nombre et la nature des emplois du SIVEP, ainsi que sur les rémunérations individuelles, le rapporteur spécial regrette en revanche de ne pas avoir pu obtenir une vue précise de la masse salariale du SIVEP, pourtant l'élément essentiel du coût de cette politique publique.**

#### EXÉCUTION DU TITRE 2 DU PROGRAMME 206

(en euros)

	2017	2018	2019	2020
<b>Hors CAS</b>	229 550 697	226 338 860	224 732 499	232 260 340
<b>CAS</b>	82 904 522	83 578 911	85 330 110	85 726 530
<b>Total</b>	312 455 219	309 917 771	310 062 609	317 986 870

Source : rapports annuels de performance de 2017 à 2020.

(1) La création de 40 ETPT a été accordée en 2019 sur le programme 206 pour soutenir le déploiement des contrôles sanitaires et phytosanitaires en lien avec la sortie du Royaume-Uni de l'Union européenne. Ces emplois sont positionnés en DRAAF.

## **B. LES CONSÉQUENCES DU BREXIT SUR LES CONTRÔLES SANITAIRES ET PHYTOSANITAIRES**

Si la préparation au Brexit fut de grande qualité, il n'en convient pas moins de tirer de premières leçons de l'expérience.

### **1. Des sessions de formation de personnels à pérenniser**

De nombreuses sessions de formation ont dû être organisées dans le cadre du recrutement nécessaire d'un nombre substantiel d'agents. Ce fut l'œuvre de l'École nationale des services vétérinaires (ENSV) et de l'Institut national de formation des personnels du ministère de l'agriculture (INFOMA), deux écoles d'application du ministère de l'agriculture.

Ainsi, les agents recrutés en 2019 ont suivi un cycle de formation en amont des premières échéances de sortie possible du Royaume-Uni de l'Union européenne, entre le 29 mars 2019 et le 31 janvier 2020. Un second plan de formation pour les agents déjà recrutés en 2019 et ceux à recruter en 2020 avait été conçu en début d'année 2020. Il était notamment prévu une session de formation de trois semaines, suivie d'une phase de ré-immersion de deux semaines dans des postes de contrôle aux frontières opérationnels, pour une vingtaine d'agents recrutés en 2019.

L'objectif était de disposer d'un vivier de futurs formateurs, qui diffuseraient leur savoir auprès des nouveaux recrutés de l'été 2020. Ces formations auraient dû démarrer en octobre 2020, mais à cause de la situation sanitaire, la formation de formateurs n'a pu avoir lieu que durant trois jours à Calais. Il a alors été décidé de confier aux agents recrutés en 2019 l'élaboration d'une mallette pédagogique, qui a été utilisée par voie d'apprentissage à distance pour la formation des nouveaux recrutés de 2020. Les formations ont été dispensées à distance ou, lorsque c'était possible, en présentiel, au mois d'octobre 2020, conformément au calendrier initialement établi. Ces formations ont vocation à être pérennisées, notamment dans le cadre d'un approfondissement des formations de management sur la base d'exemples concrets rencontrés sur la première année d'exercice, et en raison de l'important *turn over* des équipes, constaté quant à lui dès la formation.

Au cours des auditions menées par le rapporteur spécial, l'ENSV et l'INFOMA ont tous deux fait état de ces deux problèmes : les difficultés de recrutement et l'important *turn over* existant dans le secteur.

La France est confrontée à une véritable pénurie de vétérinaires officiels. Pour se préparer au Brexit, un décret en Conseil d'État <sup>(1)</sup> a dû être pris, autorisant, à titre dérogatoire et limité dans le temps et au périmètre du Brexit, la possibilité de

---

(1) Décret n° 2019-256 du 29 mars 2019 portant dérogation temporaire à l'article 3-1 du décret n° 86-83 du 17 janvier 1986 relatif aux dispositions générales applicables aux agents contractuels de l'État pris pour l'application de l'article 7 de la loi n° 84-16 du 11 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique de l'État.

recourir à des vétérinaires de nationalité étrangère pour exercer les missions de vétérinaires officiels. La moitié des effectifs vétérinaires recrutés en poste de contrôleur frontalier sont ainsi de nationalité étrangère. L'ENSV relevait pour sa part que le français n'était pas la langue maternelle de 30 % à 40 % des effectifs des dernières sessions de formation.

Pour rendre les postes plus attractifs, des renouvellements de contrats de deux ans seront proposés à l'ensemble des contractuels détenteurs d'un diplôme vétérinaire. **Le rapporteur spécial estime que des contrats plus longs devraient pouvoir être proposés une fois stabilisés les flux en provenance du Royaume-Uni, et donc les besoins en effectifs.**

**Recommandation :** proposer, une fois stabilisés les flux en provenance du Royaume-Uni, des contrats d'une durée supérieure à deux ans aux « contractuels Brexit ».

#### **Effets des recrutements liés au Brexit sur les cohortes d'étudiants de l'ENSV et de l'INFOMA**

##### **École nationale des services vétérinaires**

Toutes les formations proposées dans le cadre du Brexit ont été organisées spécifiquement. Ces formations ont concerné 341 stagiaires – pour un total de 10 636 heures-stagiaires – entre 2019 et 2021. Elles représentent un budget total de 69 600 euros.

Pour la seule année 2019, cela représente 30 % des stagiaires formés parmi les agents du ministère en charge de l'agriculture – 270 sur 880 – et 44 % des heures-stagiaires (9 500 heures sur 21 524).

##### **Institut national de formation des personnels du ministère de l'agriculture**

Avant 2019, la formation des agents en poste en SIVEP ne représentait qu'une part minime de l'activité formation continue de l'INFOMA. Entre 2017 et 2018, trois stages ont été organisés pour 22 agents en poste dans les SIVEP, soit 27,5 jours-stagiaires.

En 2019, les formations organisées par l'INFOMA dans le cadre du Brexit ont représenté 1 590 jours-stagiaires et 14 % de l'activité formation continue de l'établissement, et ce pourcentage est monté à 18 % pour 2020, pour 1 453 jours-stagiaires.

Le public à former par l'INFOMA en 2020 était de 244 agents : 211 pour les Hauts-de-France, 24 pour la Normandie et 9 pour la Bretagne.

S'agissant de la formation initiale, le nombre de stagiaires affectés sur un premier poste en SIVEP était de quelques unités pour les deux grades de recrutement, ventilés sur les spécialités Vétérinaire et alimentaire et Techniques et économie agricoles. L'année scolaire 2020-2021 a bouleversé les habitudes de formation de l'école, puisque sur cette année, ce sont 25 stagiaires du premier grade, spécialité Vétérinaire et alimentaire, sur 109 qui sont affectés à des postes en lien avec le Brexit. Ce sont tous d'anciens « contractuels Brexit » ayant réussi le concours. L'INFOMA estime que l'effectif annuel de ce contingent sera de 30 à 40 au cours des prochaines années.

## **2. Des évolutions envisagées de l'organisation du SIVEP**

**Dans le cadre du projet stratégique 2021-2023 de la direction générale de l'alimentation, l'organisation du SIVEP est l'objet d'une réflexion visant à une amélioration de la performance sanitaire des contrôles** en poste de contrôle frontalier, notamment grâce à l'instauration d'une organisation nationale renouvelée. Il s'agirait de favoriser une approche intégrative du dispositif de contrôles officiels à l'importation, considérant les évolutions significatives intervenues tout particulièrement depuis la mise en place des « contrôles Brexit » le 1<sup>er</sup> janvier 2021. Contrairement aux envois originaires d'autres pays tiers, les lots en provenance du Royaume-Uni font l'objet de contrôles sur véhicules routiers à flux tendus, à des points d'entrée présentant des risques d'engorgement. Les horaires de contrôle de nouveaux PCF mis en place sur la façade transmanche sont larges ; certains PCF, dans les Hauts-de-France, sont même ouverts sans interruption la nuit. Ce contexte inédit requiert une réactivité accrue du service, notamment dans la prise en charge des non-conformités.

L'augmentation du volume de contrôles induit par le Brexit pour le SIVEP, ayant requis la multiplication par cinq des effectifs dédiés à l'importation en services déconcentrés, renforce de plus les besoins en pilotage et en gestion de ressources humaines.

Le scénario privilégié à moyen terme pour l'évolution du SIVEP comprend la mise en place d'un « SCN PCF » complet, chargé du pilotage opérationnel des PCF dans ses différentes dimensions : technique, gestions des ressources humaines et budgétaires. Elle s'accompagnerait du maintien d'un bureau import rattaché à la SDEIGIR, chargé de la définition des orientations nationales en matière de contrôles sanitaires et phytosanitaires à l'importation.

Dans cette nouvelle organisation, des agents du SCN PCF pourraient être affectés administrativement en région, par exemple sur le site de Calais qui comprend aujourd'hui le plus important des PCF français. Le cas échéant, ces agents seraient notamment chargés du pilotage des ressources humaines et budgétaires du service, mission aujourd'hui dévolue aux DRAAF et directions départementales chargées de la protection des populations (DDPP).

## **3. Un taux de non-conformité décuplé par l'impréparation britannique**

Le taux de lots refusés pour non-conformité a largement augmenté après le 1<sup>er</sup> janvier 2021 et la reprise des contrôles sanitaires et phytosanitaires dans le cadre des importations en provenance du Royaume-Uni. Il n'avait pourtant cessé de diminuer depuis la création du SIVEP. En 2010, le nombre de lots refusés était de 11 614 – dont 11 205 refus dans le seul domaine des contrôles phytosanitaires sur les végétaux – pour un total de 90 415 lots contrôlés, soit un taux de refus de 12,8 % tous secteurs confondus. En 2020, hors évolutions liées au Brexit, 878 lots ont été refusés à l'admission par les PCF français pour 90 784 lots contrôlés, soit 1 % de

lots refusés. Cette baisse sensible des non-conformités peut s'expliquer par la bonne appropriation de la réglementation européenne au fil des années par les acteurs.

Après le 1<sup>er</sup> janvier 2021 cependant, une impréparation des opérateurs et des autorités britanniques, constatée par l'ensemble des acteurs interrogés, a conduit à un taux de non-conformité dix fois supérieur à celui observé en temps normal. Pour y remédier, des actions de communication sont mises en place. Ainsi, de nombreux séminaires ont été déployés en 2019 et en 2020 et se poursuivent en 2021 à différents échelons : régional, national et international, en partenariat avec les autorités britanniques. De nombreux supports d'information – plaquettes, pages internet, etc. – ont été mis à disposition et diffusés auprès des opérateurs.

Des progrès sont constatés. En témoigne la réduction des non-conformités observées, désormais retombées aux alentours de 10 % S'il existe encore des marges de progrès, ce taux de refus à l'admission entraînant destruction ou réexpédition de la marchandise commence à se rapprocher de taux existants dans le cadre du contrôle des importations en provenance des autres pays tiers. De nombreux lots restent cependant consignés et doivent faire l'objet d'actions de régularisation.

#### **4. Des gestionnaires de point d'entrée affectés**

Les gestionnaires de point d'entrée doivent accueillir dans leurs locaux les contrôles sanitaires et phytosanitaires à l'importation menés dans le cadre des échanges avec le Royaume-Uni. Ainsi, la société d'exploitation des ports du détroit (SEPD) a dû investir près de 13,5 millions d'euros, soit plus de 10 % de son chiffre d'affaires annuel – et même 19,3 % de son chiffre d'affaires 2020, amenuisé par la crise sanitaire. Eurotunnel voit pour sa part son modèle économique, qui repose sur la rapidité et la fluidité de l'accès au territoire de l'Union européenne, pâtir d'importants délais d'attente subis par les convoyeurs de marchandises en raison des contrôles. Sa compétitivité se trouve remise en cause par rapport à d'autres acteurs européens.

**Le rapporteur spécial estime qu'il n'appartient pas au ministère français de l'agriculture et de l'alimentation de prendre en charge les surcoûts ni les manques à gagner engendrés par la mise en œuvre du Brexit. Il serait d'ailleurs problématique qu'un ministère finance des installations ou des établissements auxquels il doit délivrer un agrément. Il lui semble en revanche que des compensations devraient pouvoir être envisagées au niveau européen.**

## 5. La question des exportations françaises vers le Royaume-Uni

Depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2021, les autorités sanitaires et phytosanitaires britanniques ont mis en place un ensemble d'exigences sanitaires et phytosanitaires à l'importation sur leur territoire, pour les animaux, les végétaux et les produits qui en sont issus. Une phase transitoire en trois étapes doit aboutir à un dispositif de contrôle sanitaire et phytosanitaire stabilisé au 1<sup>er</sup> trimestre 2022. Ainsi, les exportateurs français, doivent, selon la nature de la marchandise et en fonction de l'échéancier britannique, s'assurer, par l'obtention d'un certificat sanitaire (CS) ou d'un certificat phytosanitaire (CP) instruit et signé au sein des services de certification officielle du ministère chargé de l'agriculture, que leurs produits respectent les exigences sanitaires et phytosanitaires britanniques.

### ÉCHÉANCIER DE LA PHASE TRANSITOIRE DES EXIGENCES BRITANNIQUES À L'IMPORTATION SUR LEUR TERRITOIRE

Catégories de produits exportés	Certification (exportateur français / DDPP ou Service régional de l'alimentation)		
	Phase 1 : 1 <sup>er</sup> janvier 2021	Phase 2 : 1 <sup>er</sup> octobre 2021	Phase 3 : 1 <sup>er</sup> janvier 2022
Animaux vivants	CS		
Produits germinaux	CS		
Sous-produits animaux	DOCOM (DOcument COMmercial)	CS	
Denrées alimentaires d'origine animale (DAOA) sujettes à des mesures de sauvegarde édictées par les autorités britanniques	CS		
DAOA		CS	
Produits de la pêche et mollusques bivalves vivants (consommation humaine)		CS	
Végétaux et produits végétaux dits de « haute priorité »	CP		
Végétaux et produits végétaux dits « réglementés »			CP

Source : direction générale de l'alimentation

Une réduction des flux de marchandises soumises à certification officielle a été observée au début de l'année 2021. En effet, les opérateurs ont privilégié une certaine prudence. Il semble, à l'heure où ce rapport est publié, que tant les opérateurs concernés que les services de contrôles officiels se soient correctement approprié les exigences sanitaires et phytosanitaires britanniques relatives aux marchandises nécessitant une certification depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2021. Il en sera probablement de même pour les denrées alimentaires d'origine animale et sous-produits animaux qui seront soumis à certification à compter du 1<sup>er</sup> octobre 2021 et pour les produits végétaux réglementés qui le seront à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2022. Le ministère de l'agriculture et de l'alimentation, en lien avec FranceAgriMer, poursuit son travail de sensibilisation auprès des fédérations et interprofessions pour mieux les préparer aux nouvelles exigences britanniques.

## EXAMEN EN COMMISSION

*Lors de sa réunion de 15 heures, le mercredi 9 juin 2021, la commission des finances, réunie en commission d'évaluation des politiques publiques, a entendu le rapporteur spécial des crédits du programme Sécurité et qualité sanitaires de l'alimentation 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 sera prochainement consultable en ligne.*

\*

\* \*



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

### **Eurotunnel / GETLINK\***

- M. Yann Leriche, directeur général
- M. Philippe Juin, directeur Smart Border
- Mme Anne-Laure Desclèves, directrice de la communication
- M. Alexandre Arnould, assistant du directeur général

### **Grand port maritime de Dunkerque**

- M. Daniel Deschodt, président du directoire par intérim
- M. Christian Minet, directeur de l'exploitation et membre du directoire

### **Institut national de formation des personnels du ministère de l'agriculture (INFOMA)**

- M. Didier Perre, directeur
- M. Adel Ben-Youssef, adjoint à la cheffe du service de la formation continue

### **École nationale des services vétérinaires**

- Mme Nathalie Guerson, inspectrice générale de Santé publique vétérinaire, directrice de l'École nationale des services vétérinaires (ENSV-FVI)
- Mme Geneviève Caschetta, cheffe du service formation continue en charge de la formation Brexit

### **Société d'exploitation des ports du Détroit**

- M. Benoît Rochet, directeur général délégué

### **Secrétariat général aux affaires européennes (SGAE)**

- Mme Sandrine Gaudin, secrétaire générale
- Mme Margot Renault, conseillère pour les relations avec le Royaume-Uni
- Mme Constance Deler, cheffe du secteur Parlements

### **Cour des comptes**

- Mme Catherine Périn, présidente de section à la deuxième chambre
- M. Guillaume Bruneteau, rapporteur
- M. Jacques Basset, contre-rapporteur
- M. Renan Mégy

### **Commission européenne – direction générale de la santé et de la sécurité alimentaire**

- M. Bernard Van Goethem, directeur en charge de la préparation aux situations de crise dans les domaines alimentaire, des animaux et des plantes
- M. Koen Van Dick, chef d'unité Relations internationales et bilatérales
- M. Bruno Saimour

### **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
- Mme Sarah Aubertie, chargée des relations institutionnelles

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

- M. Bruno Ferreira, directeur général de l'alimentation
- M. Loïc Évain, directeur général adjoint de l'alimentation
- M. Philippe Sappey, sous-directeur du pilotage des ressources et des actions transversales
- Mme Pauline Cazaban, cheffe du service d'inspection vétérinaire et phytosanitaire aux frontières
- M. Arnaud Chatry, adjoint à la cheffe du service d'inspection vétérinaire et phytosanitaire aux frontières

**Audition commune avec Mme Anne-Laure Cattelot et M. Hervé Pellois, rapporteurs spéciaux des 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***

– Organisations représentatives des agents du MAA : M. Éric Garberoglio, président de l'Association sociale, culturelle et sportive (ASMA), Mmes Martine Harnichard, secrétaire générale de la fédération de l'agriculture et des forêts de l'Union nationale des syndicats autonomes (UNSA), Martine Fontan, responsable de l'action sociale, MM. Olivier Santoul, Philippe Béranger, secrétaires nationaux de la Fédération sociale unitaire (FSU), Mmes Martine Girard et Stéphanie Clarenc, responsables de la Confédération française des travailleurs (CFDT)

**Visite au poste de contrôle de l'aéroport de Roissy-Charles-de-Gaulle**

– M. Yacine Bacha, chef de poste, et l'ensemble du personnel du poste

*\* Ces représentants d'intérêts ont procédé à leur inscription sur le registre de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique.*



## **SOURCES UTILISÉES**

### **Cour des comptes :**

– *Note d'analyse de l'exécution budgétaire relative à la mission Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales pour l'exercice 2020*

### **Direction du budget (DB) :**

– *Rapports annuels de performances relatifs à la mission Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales annexés aux projets de loi de règlement du budget et d'approbation des comptes pour les années 2017 à 2020.*



## CARTOGRAPHIE DES POSTES DE CONTRÔLE DU SERVICE D'INSPECTION VÉTÉRINAIRE ET PHYTOSANITAIRE

PCF DÉSIGNÉS POUR LE CONTRÔLE DES PRODUITS D'ORIGINE ANIMALE



Source : direction générale de l'alimentation.

## PCF DÉSIGNÉS POUR LE CONTRÔLE DES ANIMAUX VIVANTS



Source : direction générale de l'alimentation.

### PCF DÉSIGNÉS POUR LE CONTRÔLE DES ALIMENTS POUR ANIMAUX D'ORIGINE NON ANIMALE



Source : direction générale de l'alimentation.

### PCF DÉSIGNÉS POUR LE CONTRÔLE PHYTOSANITAIRE DES VÉGÉTAUX



Source : direction générale de l'alimentation.