MINISTÈRE
DE L'AGRICULTURE,
DE L'AGRO-ALIMENTAIRE
ET DE LA SOUVERAINETÉ
ALIMENTAIRE

Liberté
Égalité
Fraternité

Mission relative au financement du sanitaire végétal

Rapport n° 24122

établi par

Anne CHAN-HON-TONG
Inspectrice adjointe

Eric COLLIN
Inspecteur général

Novembre 2025

CGAAER
CONSEIL GÉNÉRAL
DE L'ALIMENTATION
DE L'AGRICULTURE
ET DES ESPACES RURAUX

Le présent rapport est un rapport du Conseil général de l'alimentation, de l'agriculture et des espaces ruraux (CGAAER) régi par les dispositions du décret n° 2022-335 du 9 mars 2022 relatif aux services d'inspection générale ou de contrôle et aux emplois au sein de ces services. Il exprime l'opinion des membres du CGAAER qui l'ont rédigé en toute indépendance et impartialité comme l'exigent les règles de déontologie qui leur sont applicables en application de l'article 17 du décret sus cité. Il ne présage pas des suites qui lui seront données par le Ministère de l'Agriculture et de la Souveraineté alimentaire.

SOMMAIRE

RESUME 5

LISTE DES RECOMMANDATIONS 6

INTRODUCTION 7

1.ORGANISATION ACTUELLE DU SANITAIRE VEGETAL ET ROLE DE L'ÉTAT 7

1.1. Un cadre d'intervention marqué par l'engagement de l'État 7

1.1.1. Le continuum des actions sanitaires : surveillance, prophylaxie, lutte 7

1.1.2. Le poids financier et humain de l'État, déterminant dans le dispositif 11

1.1.3. Perceptions et réalités : un désengagement supposé malgré une présence continue 12

1.2. Une organisation des missions multi-acteurs complexe 14

1.2.1. Les services de l'État, leurs délégataires et les autres autorités compétentes 14

1.2.2. La contribution variable des interprofessions et professionnels 16

1.2.3. Modalités de délégation régionales et conventions existantes 18

1.2.4. Inégalités de traitement et arbitrages locaux 18

1.2.4.1. Focus filière arboriculture fruitière : une organisation fragmentée et un enjeu sanitaire dominant, la sharka 18

1.2.4.2. Focus filière pommes de terre : une organisation structurée autour des enjeux de quarantaine et des marchés d'export 20

2. REPENSER ET STRUCTURER L'ACTION COLLECTIVE 22

2.1. Repenser la délégation et renforcer les capacités publiques 22

2.2. Développer les PSIC : leviers d'action et d'implication 24

2.2.1. PSIC locaux, interrégionaux et filières : modalités et hiérarchisation 24

2.2.2. Articulation avec les conventions existantes et convergence progressive 26

2.3. Renforcer le rôle du FMSE dans le pilotage national 27

2.3.1. Une cohérence et une convergence dans les programmes 27

2.3.2. Élargir ses missions et capacités réglementaires 28

3. POSITIONNER L'ACTION PUBLIQUE DANS UNE LOGIQUE DE PRIORISATION ET DE PROJECTION 29

3.1. Redéfinir le rôle et la doctrine d'intervention de l'État : hiérarchiser les priorités 29

3.2. Export et échanges : intégrer le sanitaire dans la stratégie des filières 31

3.2.1. Mieux anticiper la maitrise du risque sanitaire dans les stratégies d'ouverture à l'export 31

3.2.2. Passeports phytosanitaires et surveillance européenne 32

4. POUR UNE GOUVERNANCE RENOVEE ET UN FINANCEMENT DURABLE 33

4.1 Mettre en place une gouvernance partagée avec des comités dédiés 33

4.1.1. Création d'un comité sanitaire professionnel sous l'égide du FMSE et d'un comité scientifique d'évaluation des programmes 33

4.1.2 Rôle et composition des comités des financeurs aux niveaux national et régional.. 34
4.1. Répartition des contributions : vers un modèle soutenable.....37
4.1.1. Trajectoire possible des financements portés par l'État 37
4.1.2. Contribution équilibrée des acteurs et financement durable..... 39
CONCLUSION..... 40
ANNEXES 41
Annexe 1 : Lettre de mission 42
Annexe 2 : Note de Cadrage 44
Annexe 3 : Liste des personnes rencontrées.....52
Annexe 4 : Liste des sigles utilisés 58
Annexe 5 : Bibliographie.....60
Annexe 6 : Réglementation des organismes nuisibles en santé des végétaux : 63
Annexe 7 : Illustration du continuum d'actions, d'acteurs et de financements en sanitaire végétal 65
Annexe 8 : Graphiques de données sur les missions déléguées issus de l'enquête réalisée auprès des FREDON régionales au cours de cette mission.....66

RESUME

La mission sur le financement du sanitaire végétal, s'appuyant sur un bilan des interventions financières, a dressé un diagnostic global de cette politique. Elle a analysé les financements, le continuum des missions, les outils, ainsi que la répartition réelle ou perçue des rôles entre l'État et les acteurs professionnels. Une analyse approfondie a également été conduite sur les dispositifs de lutte et sur les filières arboriculture fruitière et pomme de terre, retenues comme cas d'étude.

Les services de l'État et les organismes à vocation sanitaire (OVS), délégataires, sont fortement impliqués dans la maîtrise des risques, notamment ceux liés aux organismes nuisibles de quarantaine. Les moyens publics mobilisés restent constants, mais sont peu lisibles, du fait de leur forte territorialisation, délégation et gestion parfois statique. L'intervention de la profession agricole est très hétérogène selon les filières, les produits et les territoires, générant ainsi des situations inéquitables entre producteurs et bassins.

Certaines productions sont prêtes à s'investir davantage, conscientes de la montée du péril phytosanitaire face au changement climatique et à l'intensification des échanges commerciaux. Toutefois, la gouvernance actuelle ne laisse pas suffisamment de place aux acteurs professionnels et ne favorise pas la convergence des efforts d'implication.

La mission a donc centré ses recommandations autour de plusieurs axes d'amélioration :

- Une meilleure allocation des moyens, visant l'équité entre productions, producteurs et territoires, tant pour l'État que pour les professionnels. Il est recommandé de revoir les conventions entre les DRAAF et les FREDON afin de les recentrer sur un socle commun de missions, de renforcer l'implication directe des SRAL dans la conduite des programmes, et de proposer aux DRAAF comme aux FREDON des actions mutualisées sur certains organismes nuisibles, à l'échelle interrégionale ou des bassins de production, en préfiguration des Programmes sanitaires d'intérêt collectif (PSIC).
- Une meilleure articulation des outils et programmes, avec une gestion dynamique des actions de surveillance, de lutte et de suivi de l'évolution phytosanitaire. La mise en place rapide des PSIC est recommandée, en recherchant une forte implication des acteurs professionnels et un élargissement progressif pour couvrir l'ensemble d'un bassin de production ou d'une filière.
- Une meilleure compréhension et acceptation des rôles des différents acteurs, en clarifiant leur périmètre d'action et en révisant la gouvernance pour plus de cohésion et d'efficacité. La mission préconise la montée en puissance du FMSE, avec un élargissement de ses compétences et capacités d'intervention financière, notamment au profit des PSIC, mais aussi dans son rôle fédérateur des acteurs sanitaires et professionnels. Une refonte de la gouvernance de la politique sanitaire est ainsi recommandée.
- Une meilleure intégration des risques et de la complexité de leur maîtrise. Il est conseillé de formaliser une stratégie sanitaire propre à chaque filière et de l'intégrer comme composante à part entière des plans stratégiques filière ou de souveraineté, afin de mieux anticiper, prioriser les enjeux et évaluer les impacts économiques, notamment pour l'ouverture de marchés à l'export.

Mots clés : politique sanitaire végétale, épidémiosurveillance, phytosanitaire, OVS, PSIC, FMSE, financement, organismes nuisibles, santé des végétaux, stratégie filière, gouvernance sanitaire, surveillance biologique du territoire, lutte, organismes de quarantaine

LISTE DES RECOMMANDATIONS

R1. Harmoniser les conventions Socle DRAAF-FREDON en recentrant le périmètre et en renforçant le pilotage financier et technique. Créer des conventions thématiques nationales mutualisées mises en œuvre en région avec une DRAAF coordinatrice pour une durée donnée. Demander aux SRAL d'assurer un minimum de 20 % des actions en propre.

R2. Permettre le déploiement des Programmes sanitaires d'intérêt collectif (PSIC), les hiérarchiser en favorisant les zones larges pour une gestion optimisée du risque. Sous réserve de l'engagement financier des détenteurs, l'État pourrait, à titre temporaire, soutenir financièrement certains PSIC afin d'assurer la continuité des dispositifs de lutte.

R3. Renforcer le rôle du FMSE dans l'accompagnement, l'initiation voire le financement des PSIC.

R4. Redéfinir la doctrine d'intervention financière de l'État, concernant la prise en charge des mesures de lutte directe lors d'un foyer d'organisme de quarantaine.

R5. Rédiger et partager un document d'orientations sanitaires, décliné par filière, intégrant une analyse prospective des principaux risques sanitaires propres à chaque secteur. Ce document visera à identifier les axes stratégiques de maîtrise de ces risques et à éclairer, de manière anticipée, les choix collectifs d'ouverture de marchés, dans une logique de cohérence entre enjeux sanitaires et perspectives économiques.

R.6. Modifier la gouvernance : Instaurer un comité sanitaire professionnel sous l'égide du FMSE et un comité scientifique et d'évaluation des programmes. Créer des comités des financeurs au niveau national et régional pour garantir la cohérence du financement des Programmes sanitaires d'intérêt collectif (PSIC).

R.7. Mandater la DGPE pour expertiser la faisabilité juridique et économique d'un dispositif de contribution des détenteurs non professionnels, tel que l'éco-participation, s'appuyant notamment sur la vente de plants aux particuliers.

INTRODUCTION

Le financement du sanitaire végétal s'inscrit aujourd'hui dans un contexte de forte évolution des risques et de débats renouvelés sur la gouvernance sanitaire. L'intensification des échanges mondiaux, le changement climatique et la multiplication des crises imposent une vigilance accrue et une adaptation constante des dispositifs de prévention, de surveillance et de lutte. En outre, la ministre de l'Agriculture et de la Souveraineté alimentaire, a lancé en janvier 2025 les Assises du sanitaire animal, réunissant l'ensemble des parties prenantes pour repenser l'organisation sanitaire à l'échelle nationale, et a annoncé à leur suite, l'ouverture prochaine des Assises du sanitaire végétal.

Ce rapport s'inscrit dans cette dynamique de réflexion transversale entre les secteurs animal et végétal, alors que la question de la gouvernance sanitaire, de la répartition des responsabilités et des financements est au cœur des débats. Il vise à apporter un éclairage objectif sur la situation actuelle du sanitaire végétal, à mettre en évidence ses spécificités par rapport au secteur animal, et à proposer des éléments d'organisation et de doctrine de financement pour alimenter les discussions à venir.

Le périmètre de la mission se concentre exclusivement sur les actions collectives de prévention, de surveillance et de lutte, hors usage des produits phytosanitaires et alternatives à l'échelle des exploitations. Sont également exclus le sanitaire végétal en forêt et dans l'ensemble des DROM, en raison de cadres réglementaires et d'organisations spécifiques. Dans ce contexte, l'objectif du rapport est de clarifier les enjeux en amont des débats, d'objectiver la répartition des responsabilités et des financements, de formuler des recommandations opérationnelles et de mieux articuler les différents outils pour une gouvernance et un financement, adaptés aux réalités du secteur végétal.

1. ORGANISATION ACTUELLE DU SANITAIRE VEGETAL ET ROLE DE L'ÉTAT

1.1. Un cadre d'intervention marqué par l'engagement de l'État

1.1.1. Le continuum des actions sanitaires : surveillance, prophylaxie, lutte

La santé des végétaux est confrontée à une multitude d'organismes nuisibles, qu'ils soient réglementés ou non, avec une pression qui s'intensifie aujourd'hui. Pour mieux comprendre les différentes catégories d'organismes nuisibles et leur cadre réglementaire, le lecteur est invité à se reporter à l'annexe 6.

Face à ces enjeux, la politique du sanitaire végétal repose sur un continuum d'actions coordonnées, visant à prévenir, détecter et gérer les risques sanitaires tout au long de la chaîne de production. Afin de clarifier la diversité des missions et des interventions, nous avons choisi de regrouper ces actions en huit grands ensembles, dont la structuration détaillée figure à l'annexe 7. Ce choix de présentation vise à mettre en lumière la pluralité des acteurs et des financements mobilisés à chaque niveau et à poser le vocabulaire utilisé dans la suite du rapport pour mentionner les différentes catégories de missions :

- **Évaluation du risque et recherche.** Cette phase amont comprend le développement d'outils de surveillance et de diagnostic, la recherche de moyens de lutte phytosanitaires (y compris les alternatives), et l'évaluation des risques émergents. Elle conditionne la capacité à anticiper les menaces. Les coûts de cette phase n'ont pas été intégré dans le périmètre financier de la présente mission.
- **Stratégie préventive à l'importation.** Contrôle à l'importation et quarantaine végétale visent à empêcher l'introduction d'organismes nuisibles sur le territoire national. Ces mesures s'appuient sur des inspections systématiques et des quarantaines obligatoires pour certains végétaux.
- **Prévention : surveillance et prophylaxie.** Cet item englobe la surveillance officielle des organismes réglementés (Surveillance Officielle des Organismes Réglementés - SORE), l'épidémiosurveillance[1], les prospections spécifiques, la surveillance par les exploitants (dont prospections encadrées), ainsi que les mesures générales de prophylaxie. L'objectif est la détection précoce des organismes nuisibles pour permettre si possible leur éradication et limiter leur diffusion.
- **Circulation intra-UE : passeports phytosanitaires[2].** La délivrance du passeport phytosanitaire (PP) et la certification des semences et plants reposent sur des inspections, analyses et autorisations d'opérateurs. Ce dispositif garantit la circulation de végétaux sains au sein de l'Union européenne.
- **Export : certificats et ouverture de marchés.** Cet ensemble comprend l'audit pour l'ouverture de marchés, la délivrance de certificats pour l'export vers les pays tiers, ainsi que les prospections et analyses requises.Il est cruciale pour la compétitivité des filières à l'international.
- **Lutte (hors Organismes de Quarantaine).** Les actions de lutte recouvrent les mesures contre les organismes non réglementés ou inscrits sur des listes nationales, ainsi que les mesures obligatoires des arrêtés de lutte nationaux ou préfectoraux. Elles visent à contenir ou éradiquer.
- **Gestion de foyer.** En cas de détection d'un organisme de quarantaine, des mesures de lutte obligatoires sont déclenchées, avec une surveillance renforcée dans les zones délimitées. Cette gestion de crise mobilise des moyens exceptionnels pour éviter la propagation.
- **Indemnisation – Pertes.** Hors mécanismes assurantiels, l'indemnisation vise à compenser les coûts de la lutte et les pertes de récolte subies par les professionnels agricoles, principalement via le FMSE (Fonds national agricole de Mutualisation du risque Sanitaire et Environnemental)**.** Toutefois, il n'existe pas de dispositif équivalent pour les détenteurs particuliers, les collectivités ou le secteur forestier.

[1] L'épidémiosurveillance désigne la surveillance organisée de l'état sanitaire des cultures et des végétaux, réalisée par un réseau d'observateurs, visant à détecter et suivre l'évolution de tous types d'organismes nuisibles pour permettre une gestion raisonnée des risques phytosanitaires. Elle se distingue de la SORE qui constitue l'axe officiel et réglementaire, centré sur la détection précoce et le contrôle des organismes visés par la réglementation européenne, selon des plans définis par la DGAL et déclinés par les SRAL.

[2] Le **passeport phytosanitaire (PP)** est un document officiel, instauré par le Règlement (UE) 2016/2031, qui accompagne les végétaux et produits végétaux circulant au sein de l'Union européenne. Il atteste que les lots concernés répondent aux exigences sanitaires européennes, notamment l'absence d'organismes de quarantaine. Depuis l'entrée en vigueur du nouveau règlement, la délivrance du passeport phytosanitaire relève de la responsabilité des opérateurs professionnels agréés, qui doivent mettre en œuvre des procédures d'autocontrôle et de traçabilité renforcées. Ce dispositif vise en théorie une responsabilisation des professionnels tout au long de la chaîne et le renforcement de la sécurité des échanges intra-européens.

L'utilisation de produits phytosanitaires, qu'il s'agisse de solutions chimiques ou d'alternatives, ainsi que les coûts qui leur sont associés, n'entrent pas dans le périmètre de la présente mission : ils ne sont donc pas pris en compte dans l'analyse du financement du dispositif sanitaire végétal, que ce soit pour les actions de prévention ou de lutte.

Le sanitaire végétal mobilise une pluralité d'acteurs : l'État (DGAL, SRAL), les délégataires (OVS/FREDON), des autorités compétentes spécialisées (FranceAgriMer, SEMAE, CTIFL), les professionnels et les interprofessions, les instituts techniques, les chambres d'agricultures, les réseaux de laboratoires. Cette diversité permet une couverture large des risques, mais génère une coordination complexe et une forte hétérogénéité des modèles économiques et des périmètres d'intervention. La programmation nationale annuelle de la SORE, fondée sur une analyse de risque conduite par la DGAL en lien avec l'Anses, permet de cibler les pathogènes prioritaires à surveiller en conformité avec les listes figurant dans la réglementation européenne. Les plans de surveillance sont ensuite largement décentralisés, ce qui favorise l'adaptation aux réalités locales mais peut entraîner des inégalités dans la couverture du risque et l'allocation des moyens.

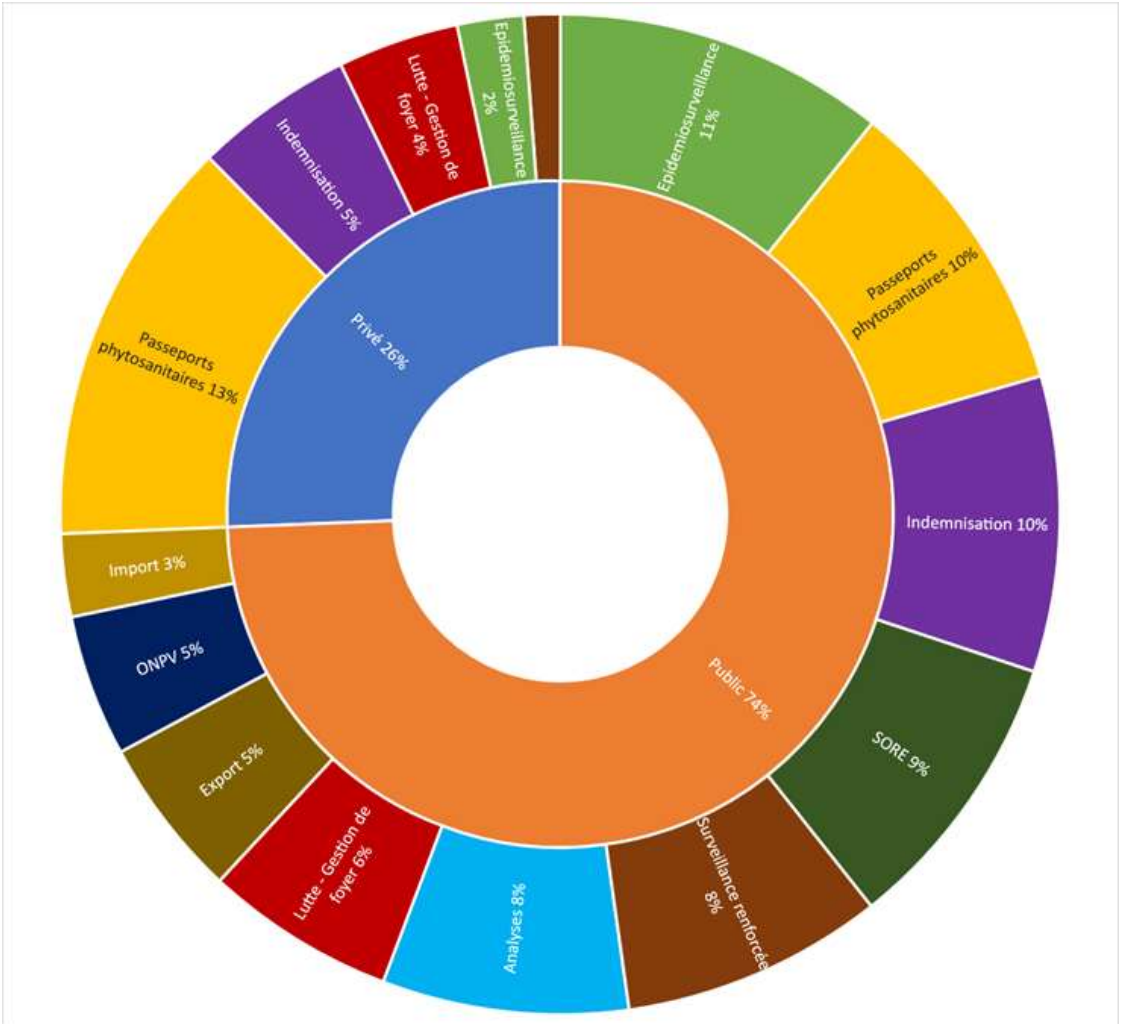


Figure 1 Répartition Public/Privé des financements par grands types de missions du continuum d'actions du sanitaire végétal dans le périmètre de la mission CGAAER – (Source enquête réalisée dans le cadre de cette mission cf bibliographie)

Le coût des actions collectives du continuum sanitaire végétal est estimé à plus de **100 millions d'euros, financés à 74 % par des fonds publics et à 26 % par des fonds privés**. Cette estimation réalisée dans le cadre de cette mission en agrégeant de multiples sources de données dont certaines déclaratives, illustrée dans la figure 1, doit toutefois être considérée avec prudence : la contribution privée est probablement sous-évaluée, car de nombreuses actions menées à l'échelle locale ou dans le cadre de stratégies de groupe ne sont pas consolidées au niveau national. Les interprofessions au niveau national, souvent multi-filières et couvrant l'amont et l'aval, n'identifient pas séparément les coûts spécifiques au sanitaire végétal.

Le graphique met en évidence que les coûts liés à la circulation des végétaux – qu'il s'agisse de la délivrance des passeports phytosanitaires, des certificats d'export ou des contrôles à l'importation – constituent une part importante du total. La participation des professionnels à ces missions varie selon les filières : elle est particulièrement marquée dans la filière semences et plants, alors qu'elle reste plus limitée dans d'autres secteurs. Du fait de leur exposition particulière aux risques de dissémination d'organismes nuisibles, les semenciers et pépiniéristes portent un poids significatif dans la structure globale des financements.

Le graphique illustre par ailleurs la prédominance du financement public dans la surveillance collective, officielle ou non. Si certaines contributions privées existent sur des programmes ciblés, l'État demeure le principal financeur de cette mission. À l'inverse, il convient de souligner le coût de la surveillance quotidienne réalisée par chaque professionnel sur ses propres parcelles, bien que celle-ci soit fondamentale pour la détection précoce des risques, il n'apparaît pas dans la répartition financière, car il reste difficile à chiffrer et à consolider.

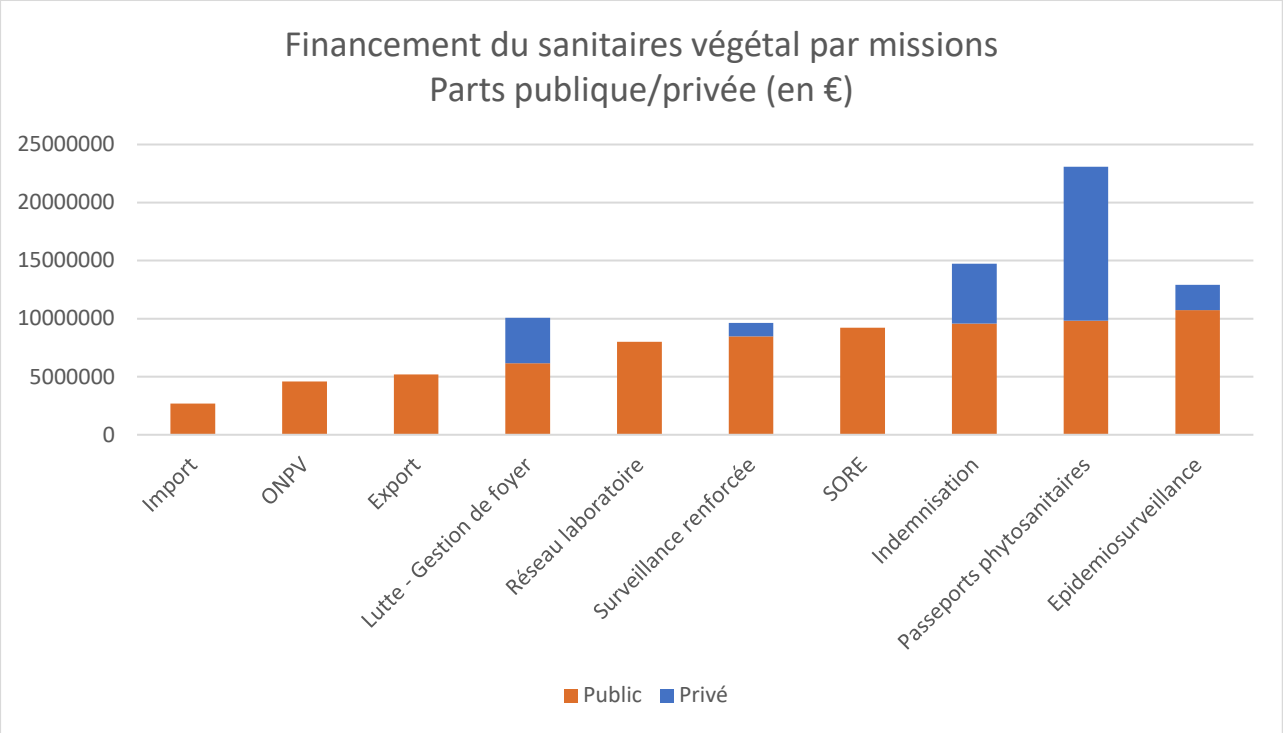
S'agissant des postes de lutte et de gestion des foyers, le graphique montre qu'ils représentent une part relativement modeste du total. De plus, la majorité des dépenses rattachées à ces missions concerne les analyses et le fonctionnement des laboratoires, plutôt que la lutte directe elle-même. Le maintien des compétences du Laboratoire de la Santé des Végétaux[3] (LSV), ainsi que du GEVES[4] (Groupe d'Étude et de contrôle des Variétés Et des Semences), et du réseau de laboratoires agréés constitue des charges incompressibles, mais essentielles à la robustesse du dispositif.

La répartition des coûts met également en évidence la part attribuée à l'animation et au pilotage de l'Organisation nationale de la protection des végétaux[5] (ONPV) au sein de la DGAL et des SRAL. Les coûts liés à la plateforme d'Épidémiosurveillance en Santé Végétale (7 structures partenaires : MASA, Chambres d'Agriculture France, INRAE, Anses, Acta, FREDON France, Cirad) et plus généralement les coûts de recherche « amont » n'ont pas été identifiés et intégrés à cette étude.

[3] Le LSV est reconnu comme laboratoire de référence européen pour la bactériologie, la virologie, la mycologie et la nématologie

[4] Le GEVES est le laboratoire national de référence pour les matrices semences

[5] L'**Organisation nationale de la protection des végétaux (ONPV)**, placée sous l'autorité de la DGAL, est chargée de la coordination, de la veille réglementaire et du pilotage du dispositif national de protection des végétaux. Elle représente la France auprès des instances européennes et internationales, élabore la stratégie nationale, et veille à la cohérence des actions de surveillance, de lutte et de certification sur le territoire.



1.1.2. Le poids financier et humain de l'État, déterminant dans le dispositif

La politique de santé des végétaux repose sur une mobilisation significative et constante de l'État, tant sur le plan financier que sur le plan humain. Sur le seul programme budgétaire 206 (BOP 206), dédié à la sécurité et à la qualité sanitaires de l'alimentation, la part consacrée au sanitaire végétal est de 35 millions d'euros par an et mobilise environ 300 équivalents temps plein (ETP). Si cette enveloppe témoigne d'un engagement continu, elle ne représente toutefois qu'une fraction modeste du budget global du ministère de l'Agriculture et de la Souveraineté Alimentaire (MASA) dédié au sanitaire, soit environ 5 %.

Certains volets du dispositif fréquemment qualifiés de « régaliens » – bien que cette notion fasse l'objet d'interprétations variables selon les interlocuteurs – sont pris en charge intégralement par l'État. C'est le cas de la SORE, des contrôles à l'importation (assurés exclusivement par le personnel des Services d'Inspection Vétérinaire et Phytosanitaire aux Frontières (SIVEP) ainsi que des audits et de la délivrance des certificats phytosanitaires pour l'exportation vers les pays tiers hors UE, qui ne donnent lieu à aucune participation financière des professionnels.

L'action de l'État s'étend sur l'ensemble du continuum présenté dans la partie précédente. Cette présence s'exerce non seulement dans le cadre de la surveillance collective, dont la responsabilité incombe quasi exclusivement à l'État, mais aussi de façon déterminante dans la gestion des foyers et l'indemnisation des pertes, notamment à travers le FMSE. Il convient de souligner qu'une grande partie des missions de santé des végétaux est déléguée aux organismes à vocation sanitaire (OVS) ou confiée à des autorités compétentes spécialisées. Les missions officielles déléguées aux OVS sont intégralement financées par l'État.

Conformément à l'article L251-9 du CRPM, l'État prend en charge les coûts directs des mesures de lutte lors de la première découverte d'un organisme nuisible de quarantaine sur le territoire national, en l'absence de mécanisme de solidarité basé sur des cotisations. Cette disposition encadre la responsabilité financière des détenteurs et de l'État en limitant l'intervention publique à

ce premier foyer. Si ce principe oriente les financements pour la lutte, le cas de *Xylella fastidiosa* illustre la capacité de l'État à aller au-delà de cette doctrine, lorsque les circonstances l'exigent. En PACA et en Occitanie, l'État a ainsi financé directement, via des marchés publics, les opérations d'arrachage systématique des végétaux contaminés et potentiellement contaminés ; en 2023, ces marchés publics ont représenté un montant total de 250 000 euros pour ces deux régions. Cette prise de relais s'est avérée nécessaire pour garantir l'efficience des interventions, notamment en présence de nombreux détenteurs non professionnels. Ainsi, l'État assume parfois l'intégralité de la charge opérationnelle et financière afin d'assurer la protection du territoire, indépendamment de la doctrine réglementaire, mais il ne dispose pas de mécanisme de relais.

Un autre exemple concerne la flavescence dorée, classée organisme de quarantaine, mais désormais installée dans plusieurs régions viticoles. Dans ces zones, la part la plus importante des campagnes de surveillance renforcée (avec mobilisation des professionnels selon les modalités régionales), et donc de la lutte, demeure à la charge de l'État, qui continue d'assurer un financement significatif pour contenir la propagation de la maladie. Toutefois, la participation des professionnels est hétérogène selon les bassins, malgré le caractère endémique de la maladie dans certains territoires. Selon le rapport CGAAER n° 22044[6], le coût estimatif de la surveillance de la flavescence dorée s'élève ainsi pour l'État à environ 2,5 millions d'euros par zone délimitée. Ces deux exemples montrent que l'État sait être réactif, palie l'absence de dispositifs ou d'acteurs opérationnels mais peine à calibrer la durée de son intervention et à anticiper le relai de ses initiatives

Le réseau d'épidémiosurveillance est une dépense importante du dispositif avec 6,5 millions d'euros en 2024, budget fortement diminué en 2018. Ce réseau joue un rôle majeur dans la détection et le suivi des organismes nuisibles, assurant une surveillance continue et collective essentielle à la protection phytosanitaire du territoire. Cependant, malgré son importance stratégique, ce réseau est aujourd'hui confronté à une double difficulté, à la fois une insuffisance de moyens humains et financiers qui l'on conduit à se recentrer sur les zones agricoles et sur certains pathogènes et sur un positionnement de cette mesure Ecophyto centrée sur la réduction de l'usage des produits phytosanitaires rendant difficile l'articulation du réseau épidemiosurveillance et de la SORE. Le rôle essentiel du réseau d'épidémiosurveillance avait déjà été souligné dans le rapport interministériel CGAAER/CGEDD n°18129[7], insistant sur la nécessité de maintenir un socle solide pour assurer la détection précoce des menaces phytosanitaires. Il est donc crucial de renforcer ce réseau, notamment en maintenant les enveloppes JEVI, mais aussi de mieux articuler cette politique financée par Ecophyto avec celle de la santé des végétaux, afin d'atteindre l'objectif d'une politique globale et cohérente de la surveillance des risques phytosanitaires.

1.1.3. Perceptions et réalités : un désengagement supposé malgré une présence continue

Les entretiens réalisés dans le cadre de la mission ont mis en lumière une perception largement partagée d'un désengagement progressif de l'État dans le financement du sanitaire végétal. Ce sentiment est nourri par la crainte d'un transfert croissant de la charge financière vers les

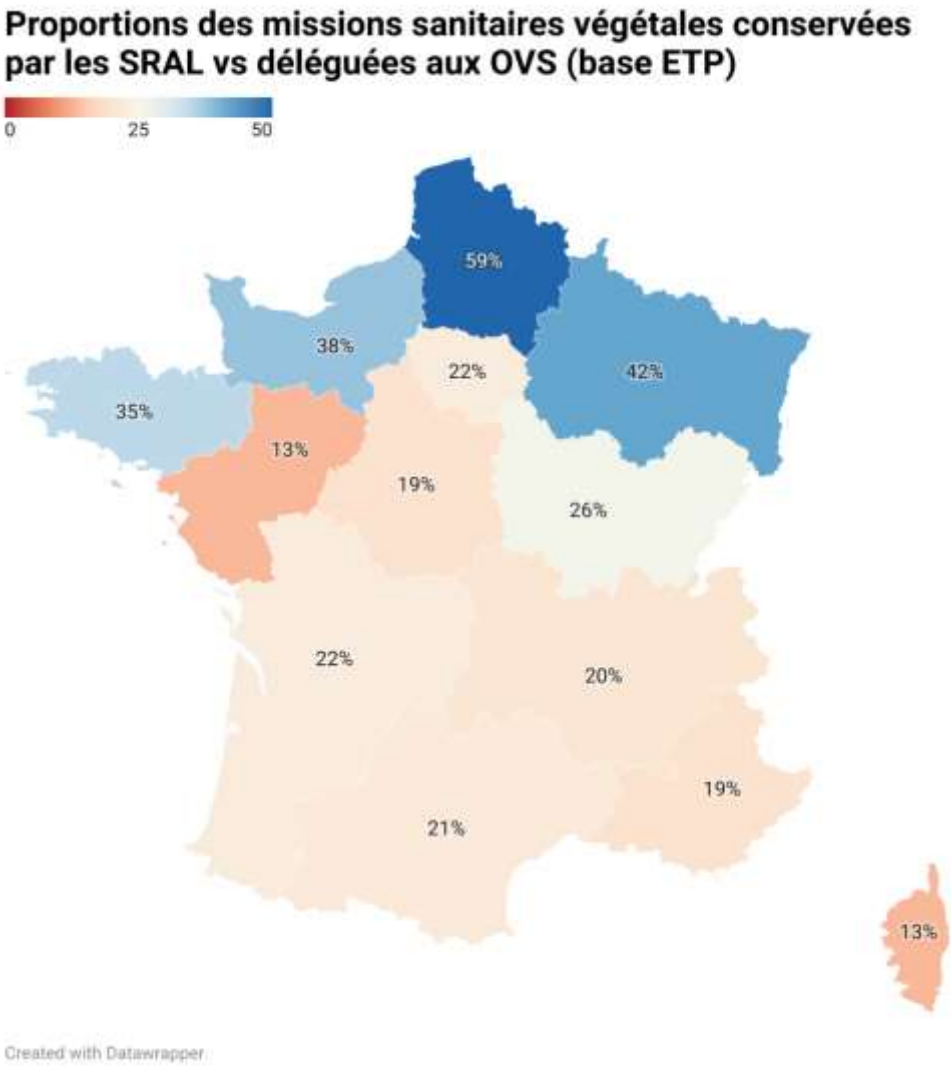
[6] Mission d'expertise et de conseil relative au coût et à sa prise en charge pour ce qui relève de la surveillance des maladies animales et des organismes réglementés pour les végétaux (Thomas Clément, Xavier Le Coeur, 2023)

[7] Le réseau d'épidémiosurveillance d'Ecophyto S. Malézieux, V. Bellemain, P. Lavarde, décembre 2019

professionnels du secteur, qui s'inquiètent de voir leur contribution augmenter au fil des années. Ceci reflète une répartition des rôles au sein du continuum d'actions non partagée ou non comprise.

Pourtant, l'analyse des données budgétaires disponibles ne corrobore pas cette perception : l'engagement financier et humain de l'État demeure stable et significatif sur la période récente. À titre d'illustration, les crédits consacrés au sanitaire végétal sur le programme 206 ont été maintenus autour de 35 millions d'euros par an sur les exercices 2022, 2023 et 2024, témoignant d'un effort constant malgré un contexte budgétaire globalement contraint.

Un autre facteur majeur de cette perception de retrait réside dans l'évolution des moyens humains au sein des SRAL. Historiquement, ces services, issus de la fusion avec les anciens SRPV, disposaient d'équipes techniques expérimentées, capables d'assurer directement la plupart des missions de terrain. Or, la réduction progressive des effectifs dotés de compétences techniques en santé des végétaux a conduit, dans certaines régions, à une délégation quasi totale des missions à des organismes à vocation sanitaire (OVS)), ce qui ne permet plus sur le terrain d'identifier l'action de l'État. Cette bascule structurelle, si elle n'a pas entraîné de désengagement financier de l'État – qui continue de financer intégralement les missions déléguées –, a néanmoins pu fragiliser la légitimité et la visibilité de l'action publique, en éloignant l'administration centrale ou régionale des compétences techniques et du terrain.



Cette dynamique s'accompagne aujourd'hui d'une grande hétérogénéité territoriale : dans certaines régions, les SRAL conservent encore une part significative des missions, tandis que, dans d'autres, la quasi-totalité des activités opérationnelles est assurée par des délégataires, parfois dans des régions où les enjeux sanitaires sont particulièrement prégnants. Par ailleurs, l'implication des SRAL ne peut se résumer à une implication en termes d'ETP, mais doit se mesurer à travers un objectif de réalisation de missions centrées sur la SORE et privilégiant le renforcement des actions en lien direct avec les agriculteurs. Une cartographie (figure 3) de la répartition des missions entre SRAL et délégataires en fonction des régions permet de mieux objectiver cette diversité.

En définitive, si la présence financière de l'État reste forte et structurante pour le dispositif sanitaire végétal, la perte progressive de moyens humains spécialisés, mobilisables au sein des équipes SRAL soulève des questions de légitimité, de proximité et d'efficacité de l'action publique. Cette évolution alimente le sentiment d'un retrait de l'État, même lorsque les activités restent intégralement financées sur fonds publics, et interroge sur la capacité à maintenir, à terme, une expertise technique afin de maintenir une compétence indispensable au sein de l'administration.

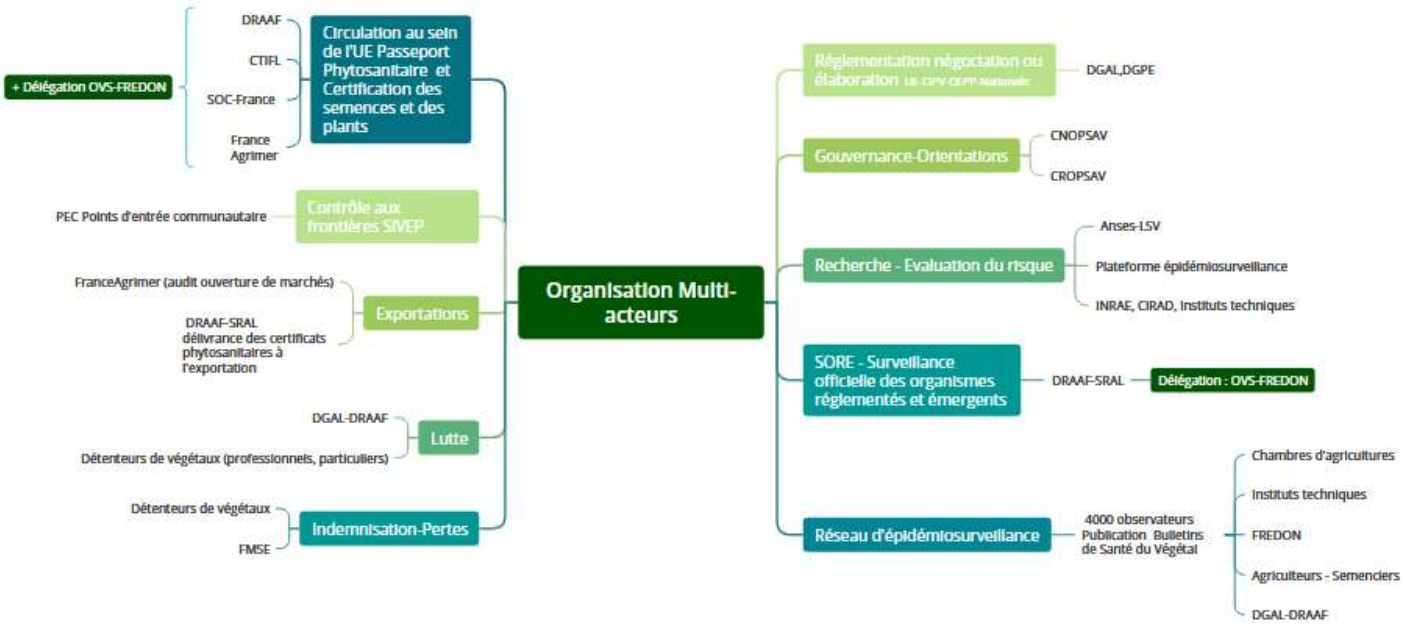
1.2. Une organisation des missions multi-acteurs complexe

Le dispositif de surveillance et de gestion du sanitaire végétal en France repose sur une organisation multi-acteurs, dont la complexité reflète la diversité des filières, des territoires et des enjeux phytosanitaires. Cette architecture, pensée pour garantir une couverture large des risques, s'accompagne d'une pluralité de modèles de financement qui conditionnent fortement la capacité d'action des différents intervenants.

1.2.1. Les services de l'État, leurs délégataires et les autres autorités compétentes

Au niveau national, la DGAL pilote la politique sanitaire végétale, définit les priorités et assure la coordination générale. Elle s'appuie, pour la déclinaison opérationnelle, sur les SRAL, qui sont responsables de la programmation, du suivi et du contrôle des actions sur le terrain. Les SRAL jouent un rôle central dans la territorialisation de la politique sanitaire, mais délèguent une part significative de leurs missions à des organismes reconnus comme Organismes à vocation sanitaire (OVS) pour le domaine végétal, les FREDON (fédérations régionales de lutte et de défense contre les organismes nuisibles).

Cette délégation s'inscrit dans un cadre réglementaire précis, défini par le Code rural et de la pêche maritime (CRPM) et adapté pour répondre aux exigences du règlement européen 2017/625 sur les contrôles officiels. L'article L.201-9 du CRPM permet à l'État de confier, par convention, des missions de surveillance, de prévention et de lutte à des OVS, sous réserve du respect de critères stricts d'agrément, d'accréditation et d'indépendance. Un seul OVS peut être reconnu par domaine d'activité et par région, ce qui, en pratique, a conduit à la reconnaissance exclusive des FREDON dans l'ensemble des régions métropolitaines, seules organisations pouvant répondre aux critères.



Le financement des missions déléguées constitue un enjeu central. Les subventions versées par les SRAL représentent en moyenne moins de deux tiers du budget des FREDON, avec une hétérogénéité marquée selon les régions (de 30 à 100 %)[8]. Le solde est assuré par des prestations, des cotisations professionnelles ou des financements provenant de collectivités et de partenariats locaux, ce qui confère aux FREDON une autonomie relative mais expose leur équilibre financier à la variabilité de leurs ressources. Les crédits transférés annuellement aux FREDON au titre de la délégation s'élèvent à environ 19 millions d'euros. FREDON France bénéficie pour sa part d'une convention spécifique d'appui aux OVS à hauteur de 100000 euros.

À côté des missions déléguées aux FREDON, l'organisation du sanitaire végétal se caractérise par la coexistence de plusieurs autorités compétentes pour la délivrance du passeport phytosanitaire (PP), chacune opérant sur des périmètres filière spécifiques et selon des modèles de financement distincts :

- SEMAE est l'autorité compétente pour les semences et plants. Sa mission de délivrance du PP est autofinancée par une contribution volontaire obligatoire (CVO) versée par les professionnels. L'État ne participe pas au financement de ces missions. Depuis 2021, les missions de service public confiées à SEMAE, dans le domaine du contrôle et de la certification des semences et plants, font l'objet d'un contrat d'objectifs et de performance (COP) annuel signé avec l'État, renouvelé en décembre 2024 jusqu'en 2027 qui fixe les axes stratégiques et les objectifs, les indicateurs de performance.

- FranceAgriMer (FAM), autorité compétente pour la vigne, bénéficie d'un financement public spécifique. Depuis la suppression de la taxe bois et plants de vigne en 2019, l'État verse à FAM une subvention annuelle de 1,1 million d'euros, destinée à couvrir les contrôles sanitaires sur le matériel de multiplication de la vigne, en particulier la surveillance de la flavescence dorée. Ce financement

[8] Source « enquête réseau des Fredon » mission CGAAER

crée une situation singulière : les opérateurs de la filière vigne ne supportent pas directement le coût des contrôles PP, contrairement aux autres filières.

- Le CTIFL applique un modèle mixte. Les contrôles phytosanitaires réalisés sur les plants certifiés par les inspecteurs du CTIFL à la place des opérateurs sont financés par une subvention DGAL et par des cotisations professionnelles. Ce système a entraîné une hausse du coût des plants pour les professionnels, qui supportent désormais une part accrue du financement par rapport à la période antérieure à l'entrée en vigueur du règlement relatif à la santé des végétaux en décembre 2019. Cependant les inspections concernant les zones protégées feu bactérien sont prises en charge entièrement par l'État, créant un effet d'opportunité. Ainsi, cet état de fait peut créer une incitation marginale à demander des passeports phytosanitaires 'feu bactérien' sans nécessité réelle.

- Les SRAL assurent la délivrance du PP pour les végétaux hors champ des autres autorités compétentes (ornementales, forestiers, plants fruitiers CAC), avec un financement intégralement public.

Cette diversité de modèles économiques aboutit à une hétérogénéité marquée dans la répartition de la charge financière entre l'État et les professionnels selon les filières. Elle pose la question de l'équité de traitement entre opérateurs, certains bénéficiant d'un financement public, d'autres supportant une charge directe, parfois accrue, pour des missions similaires et rend peut visible, voir floue, l'action de l'Etat.

Le dispositif sanitaire végétal français s'appuie sur un réseau structuré de laboratoires officiels, piloté par la DGAL. Ce réseau comprend, au premier plan, des laboratoires nationaux de référence (LNR) : le Laboratoire de la Santé des Végétaux (LSV) de l'Anses et le GEVES, laboratoire national de référence pour la détection des organismes réglementés non de quarantaine sur les semences. Ces laboratoires nationaux assurent la mise au point, la validation et la diffusion des méthodes officielles, la formation technique, l'organisation d'essais inter-laboratoires et la confirmation des résultats. Autour d'eux, la DGAL agrée un réseau de laboratoires régionaux, habilités à réaliser les analyses officielles en santé des végétaux. Ce maillage est indispensable pour garantir la surveillance biologique du territoire en routine, mais aussi pour permettre une intensification rapide et coordonnée des capacités d'analyses en cas de gestion de crise phytosanitaire. L'animation technique et scientifique de ce réseau, assurée par les LNR, contribue à la robustesse, à l'harmonisation et à la réactivité du dispositif national de surveillance et de gestion des risques phytosanitaires.

1.2.2. La contribution variable des interprofessions et professionnels

L'implication des interprofessions et des professionnels dans le financement et la gestion du sanitaire végétal en France est marquée par une grande hétérogénéité, qui reflète les spécificités économiques, organisationnelles et historiques des filières concernées. Cette diversité se traduit par un écart marqué entre les secteurs, plus la part des semences et plants est importante dans la filière, plus l'implication des interprofessions et des professionnels dans la santé du végétal est forte.

L'interprofession SEMAE, qui regroupe les acteurs des semences et plants (à l'exception des fruitiers, des plantes ornementales et de la vigne), illustre un modèle d'engagement élevé sur le volet sanitaire végétal. Avec un chiffre d'affaires de plusieurs milliards d'euros, SEMAE est leader mondial dans son secteur et finance intégralement ses missions de service public via des cotisations volontaires obligatoires (CVO). Ces ressources, qui s'élèvent à environ 11 millions d'euros annuels

pour la direction de la qualité et du contrôle officiel (DQCO), permettent d'assurer la certification, la délivrance du passeport phytosanitaire et la surveillance sanitaire.

À l'opposé, les interprofessions longues, telles qu'Interfel (fruits et légumes) et Intercéréales (céréales), présentent une implication plus diffuse et souvent plus faible sur le volet sanitaire végétal, notamment en ce qui concerne la gestion directe des organismes nuisibles réglementés. Interfel, qui couvre l'ensemble de la chaîne depuis la production jusqu'à la commercialisation et l'export, applique un mode de financement basé sur la valeur des produits commercialisés, avec une cotisation prélevée à la mise en marché. Cette organisation conduit à une charge financière concentrée sur l'aval. L'interprofession concentre alors ses moyens principalement sur la communication, la promotion et la recherche expérimentale, notamment via le CTIFL. Ainsi, l'implication directe d'Interfel dans le sanitaire est très limitée et certains membres remettent en cause la pertinence du financement du CTIFL sur ces volets. Intercéréales, quant à elle, concentre ses actions sanitaires sur la surveillance des contaminants (mycotoxines, métaux lourds, résidus) impactant la sécurité sanitaire des aliments, plutôt que sur les organismes nuisibles aux végétaux. Son financement repose sur une CVO majoritairement affectée à Arvalis, institut technique chargé de la recherche et du développement. La filière céréalière, aujourd'hui peu concernée par les organismes réglementés, a néanmoins montré sa capacité historique à se mobiliser collectivement, comme en témoignent la création et la gestion d'un fonds spécifique pour la surveillance de la chrysomèle du maïs. Ce fonds, financé par une CVO continue aujourd'hui de soutenir l'épidémiosurveillance de ce ravageur.

Valhor, interprofession de la filière ornementale, fait face à une grande diversité de productions et à une forte exposition aux risques sanitaires, notamment du fait de l'importation massive de végétaux destinés à la plantation. Par ailleurs, la filière doit composer avec des marges économiques réduites et une limitation réglementaire des produits phytosanitaires disponibles. Le sujet sanitaire reste peu investi par l'aval de la filière, notamment la distribution. Valhor souligne l'enjeu d'une meilleure répartition des responsabilités financières tout au long de la chaîne, dans une logique de continuum, pour assurer une surveillance durable et équitable.

Enfin, le CNIV intervient peu dans le domaine du sanitaire laissant, les comités interprofessionnels de bassin soutenir, selon des modalités propres, des programmes contre la Flavescence dorée mis en œuvre via les Fredon. Comme les autres interprofessions ils accompagnent des programmes de recherche dans des domaines comme le dépérissement de la vigne en collaboration avec l'Institut de la Vigne et du Vin., L'implication de la filière, très attachée aux démarches territoriales, est là aussi variable selon les territoires.

Cette analyse met en lumière une fracture nette entre les acteurs amont, fortement impliqués et organisés pour financer la qualité sanitaire de leurs végétaux, et les acteurs aval, souvent détachés des enjeux sanitaires du végétal et peu enclins à participer aux coûts de gestion. Cette absence de solidarité financière entre amont et aval complique la mise en place de mécanismes mutualisés et pérennes, fragilise la capacité collective de réponse et rend délicate la construction d'un corpus homogène de doctrine de financement.

1.2.3. Modalités de délégation régionales et conventions existantes

Le réseau des Organismes à Vocation Sanitaire (OVS) occupe une place centrale dans le domaine de la santé végétale et constitue un acteur clé du dispositif de surveillance et de lutte contre les organismes nuisibles. En raison du cadre réglementaire strict, qui impose la désignation d'un seul OVS par région, le réseau des FREDON est en situation de monopole sur ces missions.

Des modèles de conventions d'exécution technique et financière annuelles pour la période 2025-2029 (BO Agri DGAL/SAS/2025-165) sont publiés pour l'harmonisation du cadre contractuel entre les DRAAF et les OVS. Ces modèles s'appuient sur la réglementation européenne et nationale (notamment l'article L.201-13 du code rural et de la pêche maritime et le règlement UE 2017/625) et précisent les modalités techniques, financières, ainsi que les responsabilités de chacune des parties dans la mise en œuvre des délégations. Ils viennent compléter les conventions-cadres quinquennales et les instructions techniques DGAL/SAS/2024-703, qui fixent les grandes lignes de ces relations contractuelles.

Dans ce cadre, l'Ordre de méthode Surveillance officielle des organismes nuisibles réglementés ou émergents (SORE), publié chaque année au Bulletin Officiel de l'Agriculture sous la référence DGAL/SDSPV/2025-102 pour l'année 2025, définit les principes généraux de la mise en œuvre de la surveillance officielle. Ce document est décliné régionalement et par filière à travers des instructions techniques.

Enfin, un projet de Vade-mecum sur le contrôle des délégations en santé des végétaux, élaboré collectivement par les services régionaux de l'État (SRAL) lors de groupes de travail en 2022 et 2023, est en attente de publication. Ce document est destiné à clarifier et uniformiser les pratiques de contrôle, notamment en ce qui concerne le volet financier, garantissant ainsi de meilleures maîtrise et transparence de la délégation.

La diversité des pratiques régionales, le cadre réglementaire complexe et les enjeux techniques demandent toutefois un renforcement de cadre contractuel pour plus de clarté et d'homogénéité.

1.2.4. Inégalités de traitement et arbitrages locaux

La mission a réalisé une étude plus approfondie dans sa phase d'entretiens et de terrain autour de deux filières : arboriculture fruitière et pommes de terre. L'étude de ces filières a montré que certains couples organismes nuisible – cultures concentrent les préoccupations.

1.2.4.1. Focus filière arboriculture fruitière : une organisation fragmentée et un enjeu sanitaire dominant, la sharka

La filière arboriculture fruitière se distingue par la diversité de ses productions, la multiplicité de ses acteurs et la fragmentation de ses dynamiques collectives, notamment sur le plan sanitaire. Si la question de la sharka (*Plum pox virus*) occupe une place centrale dans les débats et les dispositifs, elle ne saurait résumer à elle seule l'ampleur et la diversité des enjeux sanitaires auxquels la filière est confrontée. Le risque sanitaire est de plus accru par la proximité de milieux naturels, de jardins de particuliers et de plantes hôtes, qui peuvent servir de réservoirs ou de vecteurs pour les organismes nuisibles.

Dans un contexte de multiplication des menaces (*Xylella, Popilia japonica*, organismes émergents…), la filière peine à structurer une réponse nationale cohérente, à s'engager collectivement dans la prise en charge des risques et à amplifier l'action, alors que la dépendance

aux soutiens publics reste forte. L'organisation sanitaire de la filière arboricole repose sur une mosaïque d'acteurs : pépiniéristes, producteurs, exportateurs, arboriculteurs, instituts techniques (CTIFL), FREDON, et pouvoirs publics (SRAL, DGAL). Cette diversité, si elle permet une proximité avec le terrain et une adaptation aux spécificités régionales, se traduit aussi par une grande hétérogénéité des pratiques, des niveaux d'engagement et des capacités de mutualisation.

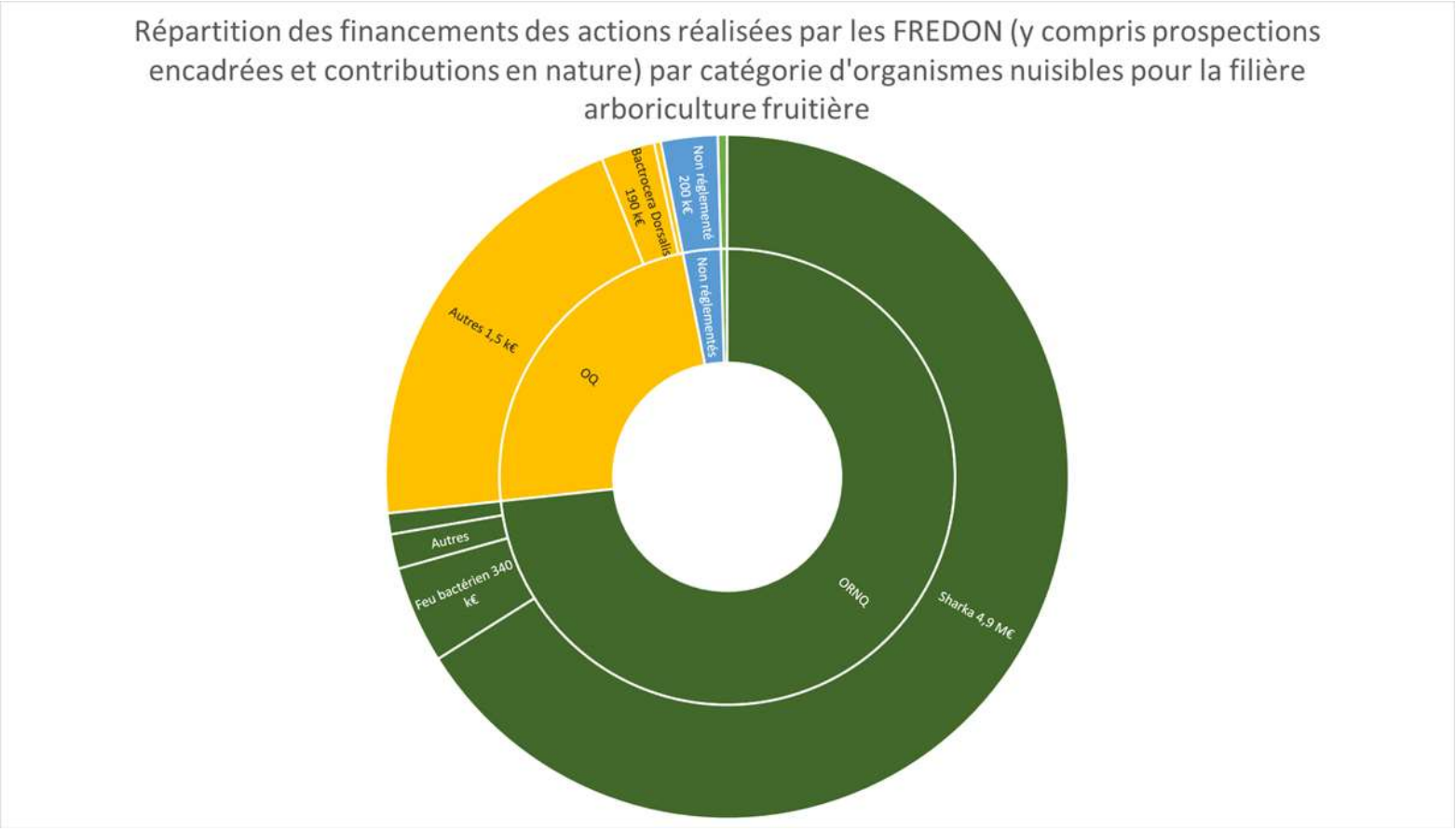
Les entretiens que la mission a conduits en région PACA illustrent cette réalité. Les pépiniéristes insistent sur la dimension collective de la santé végétale, tout en pointant le coût élevé de la certification et la fragilité économique du secteur, confronté à la concurrence intraeuropéenne. Les exportateurs soulignent l'impact direct des crises sanitaires sur l'accès aux marchés internationaux (notamment *Xylella fastidiosa* et fermeture du marché marocain), la complexité croissante des cahiers des charges pour l'export, et la faiblesse de la concertation collective pour répondre à ces défis.

La gestion de la sharka illustre à la fois la capacité de la filière à mobiliser des moyens importants et ses limites en matière de gouvernance et de prise en main collective des enjeux. Classée organisme réglementé non de quarantaine (ORNQ) au niveau européen depuis 2020, la sharka fait l'objet en France d'un arrêté ministériel plus exigeant que la réglementation européenne, à la demande des professionnels. Ce dispositif impose une surveillance et une lutte sur l'ensemble du territoire, y compris en vergers de production et sur les végétaux sauvages.

Les estimations du coût annuel de la surveillance de la sharka varient selon les sources et les périmètres retenus. Selon la note de la DGAL (chiffres 2022), le coût total s'élève à 2,7 millions d'euros, cofinancés par l'État (1,6 M€) et les professionnels (1,1 M€, dont une part importante en contribution en nature lors des prospections).Toutefois, les données issues des enquêtes FREDON pour l'année 2024, qui prennent en compte l'ensemble des activités passant par les OVS (notamment les prospections encadrées avec contributions en nature), aboutissent à une estimation plus élevée : 2,9 millions d'euros pour la part professionnelle (cotisations et surtout contribution en nature) et 2 millions d'euros pour les missions assurées par les SRAL (uniquement les missions déléguées). Malgré une révision de l'arrêté en 2021 ayant permis de réduire les coûts de surveillance, la charge financière globale reste lourde et la transition vers une responsabilisation accrue de la profession demeure inachevée. Les résultats obtenus sont difficilement objectivables, les objectifs d'éradication n'apparaissent pas atteignables.

Cette situation interroge la soutenabilité d'un modèle où la puissance publique reste le principal financeur, alors même que la multiplication des risques sanitaires appelle à une diversification des investissements et à une montée en responsabilité de la profession. L'exemple de la sharka montre aussi que la focalisation sur un organisme historique peut mobiliser une part disproportionnée des ressources, au détriment de la prévention et de la gestion d'autres menaces émergentes.

Le CTIFL occupe une position stratégique dans la certification sanitaire des plants fruitiers. Face à l'évolution du cadre européen, la filière a développé la certification privée INFEL® pour préserver un haut niveau de qualité. Toutefois, le modèle économique du CTIFL reste structurellement déficitaire, menaçant notamment la pérennité des missions de service public essentielles à la sécurité sanitaire végétale au niveau national.



L'ensemble des constats converge vers la nécessité pour la filière arboricole de dépasser une logique de gestion de crise centrée sur quelques organismes emblématiques, pour s'engager dans une dynamique collective de prévention, de surveillance et de gestion des risques, à la hauteur des enjeux actuels et à venir. Cela suppose une clarification des responsabilités et une montée en charge progressive des professionnels dans le financement et la gouvernance du sanitaire, du local au national, ainsi qu'un soutien pérenne et adapté à l'expertise technique et à la certification, pour préserver la souveraineté sanitaire de la filière.

1.2.4.2. Focus filière pommes de terre : une organisation structurée autour des enjeux de quarantaine et des marchés d'export

La France est un acteur clé sur le marché mondial, principal exportateur mondial de pomme de terre et deuxième exportateur pour les plants, pour autant la filière pomme de terre est caractérisée par des enjeux sanitaires majeurs liés à la présence d'organismes de quarantaine en France et dans les pays voisins européens. Ces enjeux structurent fortement l'organisation de la filière, notamment autour de la production de plants certifiés et du contrôle sanitaire, indispensables pour garantir la qualité et l'accès aux marchés d'export.

Les principaux organismes réglementés affectant la filière sont les nématodes à kystes *(Globodera rostochiensis et Globodera pallida)*,nématodes à galles (*Meloidogyne chitwoodi et fallax)* des bactéries telles que (*Ralstonia solanacearum et Clavibacter michiganensis*). Ils sont véhiculés principalement par le transport de terre contaminée (outils, roues de tracteurs) et par la plantation de plants contaminés. L'éradication d'une parcelle contaminée est extrêmement longue, pouvant atteindre une dizaine d'années.

La filière se structure autour de trois catégories principales d'acteurs aux approches sanitaires distinctes :

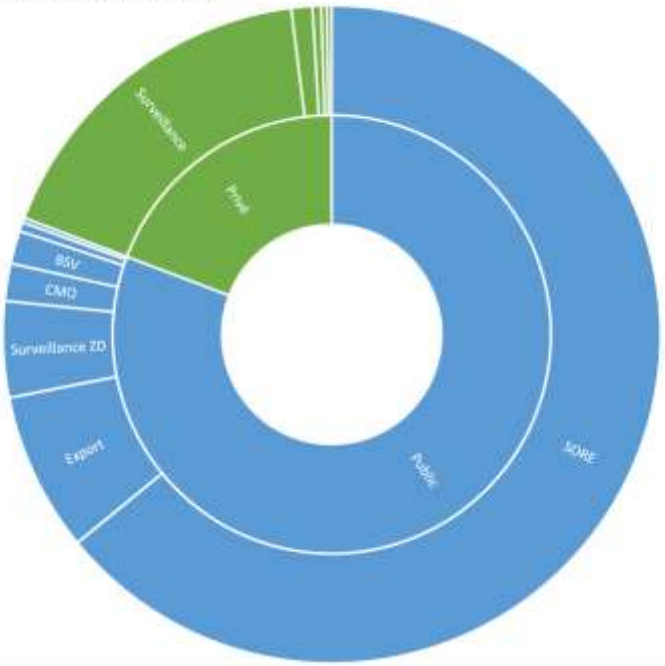
- Les producteurs de plants de pommes de terre (représentés notamment par la FN3PT et le Comité Nord visités en Hauts de France) sont très engagés dans la qualité sanitaire. Ils développent une expertise pointue et un dispositif de contrôle certifié afin de garantir un haut niveau sanitaire. Cette excellence sanitaire est une marque de fabrique française reconnue, notamment pour les marchés export. La filière plants autofinance son dispositif sanitaire via des cotisations interprofessionnelles, traduisant l'importance qu'elle accorde à la qualité sanitaire pour la compétitivité et l'accès aux marchés d'exportation.
- Pour les producteurs de pommes de terre destinées à la consommation (représentés par l'UNPT), nos interlocuteurs rencontrés en région Hauts-de-France, ont exprimé un sentiment de défiance vis-à-vis du passeport phytosanitaire européen, en particulier pour les plants importés des Pays-Bas, Belgique ou Allemagne. Cette situation est aggravée par un déficit de production nationale de plants adaptés, notamment pour la féculerie, qui conduit à un recours important aux importations. La filière envisage de monter un PSIC (programme sanitaire intérêt collectif) afin de renforcer le suivi et la traçabilité des plants importés avec Passeport phytosanitaire pour réduire le délai entre la réception du plant et son contrôle et ainsi disposer des garanties accrues a de qualité en amont de la plantation.
- Concernant les industriels qui transforment la pomme de terre, la mission a pu rencontrer Mac Cain qui indique avoir procédé à 350 millions d'euros d'investissements en France et transformé 1.1 million de tonnes de pommes de terre. Mac Cain travaille avec 850 producteurs. Mac Cain alerte sur sa difficulté à se procurer des plants de pommes de terre adaptés à ses besoins et réfléchit à diversifier ses approvisionnements en faisant produire des plants de pomme de terre à la ferme.

Ces dynamiques traduisent un enjeu central : concilier la maîtrise sanitaire indispensable pour l'export avec les besoins croissants en plants au niveau national, tout en gérant les risques sanitaires liés aux flux d'échanges de plants et de terre. La contamination par transport de terre constitue un point sensible, en particulier dans les zones de forte production où les terres sont souvent reprises par les opérateurs de transformation (par exemple les usines MacCain). Ces mouvements peuvent introduire ou favoriser la dissémination des organismes de quarantaine, ce qui rend indispensables une vigilance accrue et des mesures de prévention strictes.

Face à ces enjeux, l'accord relatif à la production de plants de ferme (production de plants de pommes de terre à la ferme pour production sur l'exploitation) prévoit une déclaration obligatoire et intègre un volet sanitaire rigoureux. Il prévoit notamment : la détection obligatoire des organismes de quarantaine réglementés, dont les bactéries *Ralstonia solanacearum* et *Clavibacter michiganensis*, ainsi que les nématodes à kystes (*Globodera pallida, G. rostochiensis*) et à galles (*Meloidogyne chitwoodi, M. fallax*). La réalisation des prélèvements et analyses sous l'autorité compétente, avec un coût à la charge du producteur.

Dans le cadre de l'enquête menée auprès du réseau des FREDON, la mission a pu identifier l'enveloppe consacrée aux missions menées par le réseau FREDON pour la filière Pommes de terre, elle représente des dépenses d'environ 1.5 millions d'euros.

Répartition pour la filière pommes de terre des financement public-privé des actions réalisées par la FREDON *(Source Enquête FREDON -Mission CGAAER financement du sanitaire végétal-juillet 2025)*



La surveillance sanitaire du territoire repose sur un plan coordonné, associant les services de l'État, les organismes professionnels, et le réseau FREDON. Les producteurs de plants, à travers leurs laboratoires agréés, participent activement aux prélèvements et analyses. Le contrôle officiel des plants certifiés est assuré par SOC France, autorité compétente pour la certification des plants. L'ensemble de ces dispositifs conduit à un niveau de qualité élevé des plants, reconnu notamment sur les marchés à l'exportation.

2. REPENSER ET STRUCTURER L'ACTION COLLECTIVE

2.1. Repenser la délégation et renforcer les capacités publiques

L'organisation actuelle de la délégation des missions sanitaires en santé végétale repose sur une articulation complexe entre les services régionaux de l'État (SRAL/DRAAF) et les organismes à vocation sanitaire (FREDON), formalisée par une convention-cadre quinquennale, complétée par des conventions annuelles. Ces dernières précisent, pour chaque campagne, les objectifs, les cahiers des charges, le nombre d'inspections, les moyens alloués et les modalités de suivi technique et financier. Cette organisation vise à garantir une adaptation fine aux réalités régionales, mais elle génère une grande diversité de pratiques, tant sur le plan de la négociation des conventions que sur celui du pilotage financier.

Le processus de conventionnement n'est pas exempt de difficultés. Le calendrier de négociation et de versement des avances fragilise la trésorerie des FREDON. Les modalités de calcul du coût-jour d'inspection varient d'une région à l'autre, ce qui complique la comparaison et l'harmonisation des pratiques. Une évolution ambitieuse du dispositif de délégation est nécessaire, structurée autour de trois axes : harmoniser et recentrer les conventions « socle », renforcer le rôle opérationnel des SRAL, et créer des conventions thématiques nationales pour les enjeux spécifiques.

- Harmoniser et recentrer les conventions « socle » DRAAF-FREDON

L'analyse des pratiques régionales révèle une grande hétérogénéité dans le contenu et le périmètre des conventions de délégation. Les missions couvertes, les modalités de financement, et le degré d'implication des SRAL varient fortement, ce qui nuit à l'équité et à la cohérence de l'action sanitaire sur le territoire. Il est donc recommandé d'harmoniser ces conventions autour d'une nomenclature commune, élaborée en concertation avec Fredon France, permettant de comparer, homogénéiser et piloter les missions déléguées. Ce socle doit être recentré sur les activités officielles : application des programmations techniques annuelles de la DGAL (SORE), surveillance renforcée en cas d'organisme de quarantaine, et missions de passeport phytosanitaire. Les actions relatives à des organismes non de quarantaine ou à des plans de lutte dépassant le cadre de l'enrayement doivent être exclues de ce périmètre.

La mise en œuvre de cette harmonisation implique également le renforcement du pilotage financier et technique des délégataires : mise en place d'un dispositif analytique de suivi des coûts et des financements, système homogène d'enregistrement des temps, et méthode harmonisée de calcul des coûts, notamment pour l'affectation des charges indirectes. Il s'agit aussi de renforcer la formation et les ressources des SRAL en matière de contrôle technique et financier, afin de garantir la qualité du suivi et la transparence de l'utilisation des fonds publics. La durée des conventions pourrait être portée à cinq ans, avec une révision annuelle, afin d'assurer stabilité et visibilité tout en permettant des ajustements réguliers.

- Renforcer le rôle opérationnel des SRAL dans la réalisation des missions

Actuellement, la part des missions réalisées directement par les SRAL varie de 13 % à 59 % selon les régions, avec une tendance à la délégation croissante. Une instruction technique récente fixe un objectif minimal de 20 % d'actions réalisées en propre par les SRAL, mais uniquement pour les missions SORE. La recommandation propose d'étendre ce principe à l'ensemble des missions délégables en santé des végétaux. L'objectif n'est pas d'imposer uniquement un quota uniforme d'ETP mais une implication sur les actions les plus prioritaires et en contact avec les producteurs. Ceci afin de garantir que les SRAL maintiennent et développent les compétences techniques nécessaires à la gestion des foyers et à la prise en charge des situations sensibles, en particulier dans les filières stratégiques de chaque région.

La sélection des missions à conserver par les SRAL doit être guidée par les besoins en compétences pour la gestion des foyers, la surveillance renforcée, et le maintien de la légitimité et de la visibilité de l'État dans la conduite des politiques sanitaires. Il s'agit de ne déléguer que les missions que les SRAL ne peuvent pas réaliser, et de réarmer les compétences techniques des agents de l'État, là où cela s'avère nécessaire, y compris pour les régions déjà au-delà des 20%. Ce recentrage permettra également une communication plus claire auprès des acteurs de terrain sur le rôle de l'État et un meilleur pilotage des missions de santé des végétaux.

- Créer des conventions thématiques nationales pour les enjeux spécifiques

Au-delà du socle commun, la mission identifie la nécessité de créer des conventions thématiques nationales, mutualisant des moyens et compétence des SRAL et des FREDON autour d'un risque couvrant plusieurs régions. Ces conventions thématiques, mises en œuvre en région, pourraient être conduites sous la coordination d'une DRAAF désignée. Ces conventions visent à traiter de manière homogène les organismes nuisibles réglementés au niveau national ou les organismes de

quarantaine en situation d'enrayement, pour lesquels l'éradication n'est plus un objectif réaliste. Elles concernent notamment des maladies historiques, telles que la sharka, le feu bactérien, la flavescence dorée ou le chancre coloré du platane.

La mise en œuvre de ces conventions thématiques doit garantir une homogénéité de traitement entre les territoires : même degré de surveillance, processus harmonisé de levée de contribution professionnelle obligatoire, suivi analytique des coûts et des cofinancements. Ce type de conventions seraient financées en réservant environ 20 % de l'enveloppe nationale consacrée à la délégation et mise en œuvre au travers d'un programme mutualisé conduit par le réseau des Fredons. Ces conventions, d'une durée transitoire de cinq ans, sont conçues comme des outils de transition vers la mise en place de Programmes Sanitaires d'Intérêt Collectif (PSIC) nationaux ou interrégionaux par filière. Ainsi, ces conventions thématiques devront donc comporter une part de cofinancement apportée soit par des contributions professionnelles locales soit par des collectivités. La coordination technique et le suivi seront assurés par la DRAAF coordinatrice, sous la supervision de la DGAL.

La mission recommande à la DGAL, avec l'appui de FREDON France de :

R1. Harmoniser les conventions Socle DRAAF-FREDON en recentrant le périmètre et en renforçant le pilotage financier et technique. Créer des conventions thématiques nationales mutualisées mises en œuvre en région avec une DRAAF coordinatrice pour une durée donnée. Demander aux SRAL d'assurer un minimum de 20 % des actions en propre.

2.2. Développer les PSIC : leviers d'action et d'implication

2.2.1. PSIC locaux, interrégionaux et filières : modalités et hiérarchisation

Les Programmes Sanitaires d'Intérêt Collectif (PSIC) ont été conçus pour compléter les dispositifs existants de la politique sanitaire de l'élevage et du végétal. Leur objectif est de renforcer la prévention, la surveillance et la lutte contre les dangers phytosanitaires, tout en mutualisant les coûts.

L'article L201-10 du Code Rural et de la Pêche Maritime, modifié en octobre 2021, définit le cadre des PSIC avec les caractéristiques suivantes :

- Ils peuvent être portés à différentes échelles territoriales, sous réserve de conditions strictes de représentativité. Ces conditions impliquent que le porteur représente au moins 70 % des détenteurs professionnels (en nombre, chiffre d'affaires ou production) ou, pour les Organisations de la Santé du Végétal (OVS), 75 % des OVS d'une zone interrégionale ;
- L'État peut reconnaître ces programmes et, à la demande des initiateurs, en étendre l'application. Le PSIC étendu devient alors opposable à l'ensemble des détenteurs, qui doivent contribuer financièrement au programme.

Cependant, à ce jour, les décrets d'application et l'instruction technique nécessaires pour préciser les modalités et critères de reconnaissance des PSIC font défaut, ce qui freine leur mise en œuvre effective.

La mission a examiné ces dispositifs et a constaté une forte attente des parties prenantes ainsi que la nécessité de tels outils pour assurer un continuum d'actions de lutte et de surveillance, notamment contre les organismes réglementés au niveau national impactant lourdement l'économie des filières. Elle considère que les PSIC peuvent jouer un rôle central dans les dispositifs de lutte phytosanitaire.

Ainsi, la mission propose :

- De préserver la capacité d'initiative et l'implication dominante des détenteurs professionnels, à une échelle spatiale optimisant la gestion du risque et des moyens engagés, tout en incluant le rôle de l'État comme garant de la qualité, de l'extension et, le cas échéant, du financement des programmes.
- Que les PSIC soient conduits sur une durée limitée afin d'assurer une adaptation dynamique du programme, de son périmètre et des moyens mobilisés.
- Que chaque PSIC fasse l'objet d'une évaluation ex ante et ex post par un comité d'expertise et d'évaluation (dont la mission recommande la création). Cette évaluation devra capitaliser sur les expériences de lutte et s'adapter à l'évolution du risque. L'évaluation ex ante portera sur l'analyse du risque lié à l'organisme ou à la situation et permettra d'identifier les leviers de lutte les plus adaptés, en définissant notamment la durée de maîtrise du risque, les indicateurs et la maille de surveillance. L'évaluation ex post analysera l'efficacité des moyens et du périmètre du programme, afin de mesurer l'impact réel des actions sur la maîtrise du pathogène et sur la production.
- Que chaque projet de PSIC soit largement partagé et débattu avant reconnaissance ou extension, afin d'éviter les doublons et de hiérarchiser les projets selon les priorités suivantes : PSIC étendus, PSIC filière, puis PSIC couvrant la totalité d'un bassin de production régional ou interrégional.
- Que cette hiérarchisation n'empêche pas l'existence de PSIC locaux (infra-bassin de production), qui sont essentiels à la politique sanitaire végétale, notamment via la SORE. Ces initiatives locales, efficaces, doivent être centrées sur des problématiques spécifiques ou servir de démarche transitoire pour fédérer les acteurs et atteindre une masse critique optimale.

Concernant le financement, selon l'article L201-10 du CRPM, « les mesures prévues par le programme sont financées par les adhérents dans les conditions qu'il détermine, sans préjudice d'une aide publique ». La mission recommande :

- Une forte dominante professionnelle dans le financement, avec au moins 75 % pris en charge par les professionnels, montant suffisant pour mobiliser les acteurs.
- Une prise en charge à 100 % par les professionnels pour les PSIC étendus, via une cotisation dédiée ou une contribution interprofessionnelle (ex. via le FMSE).
- Une intervention limitée et transitoire de l'État, destinée à amorcer des initiatives, notamment pour des PSIC innovants, permettant de lancer et fédérer un programme local en relais des actions de surveillance biologique du territoire ou pour des extensions visant une couverture plus large ou plus efficace que le local.

L'intervention de l'État interviendra uniquement après accord des détenteurs professionnels, sera limitée dans le temps et ne pourra être renouvelée que si le programme couvre un territoire plus large (ex. interrégional). L'objectif est de privilégier l'adoption des PSIC étendus, filières ou interrégionaux. Les collectivités locales pourront être associées à l'élaboration et au financement des PSIC, sans toutefois se substituer aux financements professionnels.

***PSIC locaux** : l'initiative peut être territoriale si la capacité d'action est limitée par le nombre ou la capacité à fédérer les acteurs, en tenant compte de la régionalisation actuelle de la surveillance. Ce type de PSIC, porté par exemple par une FREDON ou une organisation de producteurs, est limité à 5 ans.*

***PSIC interrégionaux ou nationaux** : Un PSIC peut couvrir plusieurs régions ou la totalité du territoire national selon l'enjeu sanitaire, porté par une mutualisation d'OVS ou plusieurs acteurs professionnels. Ces PSIC s'inscrivent par exemple dans la continuité des conventions thématiques interrégionales initiées par DRAAF et FREDON ou fédèrent des PSIC locaux.*

***PSIC filière** : quand une filière est capable de s'organiser autour d'un enjeu phytosanitaire, un PSIC filière peut être mis en place dans un cadre interprofessionnel ou amont de filière, accompagné par une interprofession ou des acteurs du FMSE par exemple.*

2.2.2. Articulation avec les conventions existantes et convergence progressive

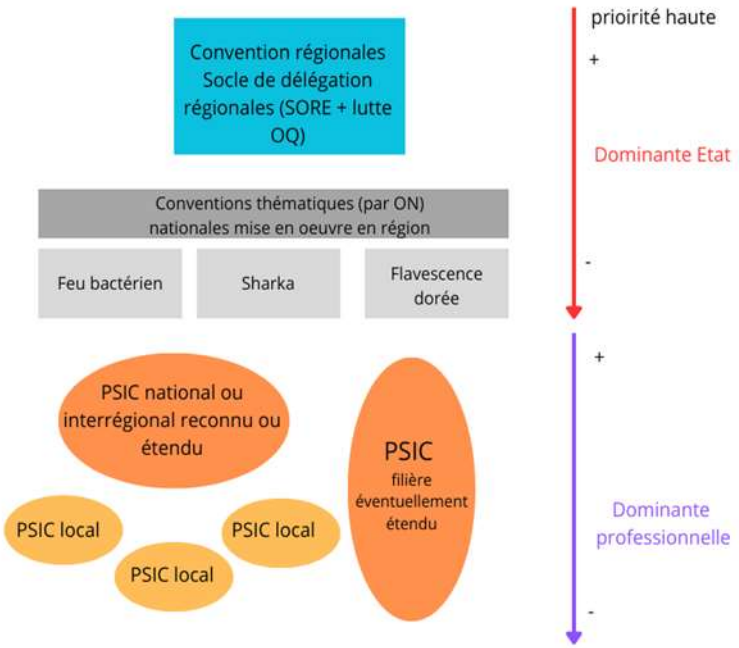
Les PSIC doivent s'articuler avec les autres dispositifs existants, s'inscrivant dans un continuum d'actions de lutte et de surveillance. Ils viennent ainsi compléter, amplifier ou relayer des dispositifs initiés par l'État.

Les conventions régionales (SORE) organisent la surveillance et la lutte contre les organismes nuisibles classés de quarantaine et les émergents. À un niveau interrégional, les conventions thématiques nationales cibleront des organismes nuisibles spécifiques, mobilisant des moyens renforcés de surveillance des organismes de quarantaine (OQ) en situation d'enrayement et organismes réglementés (dont possible organisme non-quarantaine -ORQN) au niveau national ou régional.

Des programmes de surveillance sont également conduits pour des organismes nuisibles non réglementés, mais à fort impact pour certaines filières. Cette surveillance s'appuie souvent sur des réseaux d'épidémiosurveillance qu'il convient de valoriser. Comme par exemple, le suivi du mildiou qui est assuré dans le cadre d'Ecophyto par des acteurs variés : instituts techniques, chambres d'agriculture, FREDON, coopératives, dans le but de produire des Bulletins Sanitaires Végétaux (BSV).

Bien que l'articulation entre SORE et épidémiosurveillance n'ait pas constitué le cœur de la mission, elle mériterait un approfondissement pour mieux définir les conditions d'une complémentarité et d'une convergence accrues entre ces deux dispositifs, tous deux essentiels à la qualité du système de surveillance. Une articulation et une valorisation renforcées pourraient notamment porter sur deux sujets prioritaires : la surveillance des nuisibles dans les zones naturelles, jardins et espaces collectifs, ainsi que l'intégration des réseaux d'épidémiosurveillance dans le cadre des PSIC filières ou multi-organismes nuisibles impactant plusieurs productions.

Enfin, les outils de lutte pourraient ainsi s'organiser en un continuum dynamique et efficace entre les initiatives de l'État et celles des acteurs professionnels, selon le schéma suivant :



Financement des nouveaux outils de lutte

A la DGAL, la mission recommande la finalisation de la rédaction des textes réglementaires pour :

- permettre le déploiement des Programmes sanitaires d'intérêt collectif (PSIC) avec plusieurs modalités de construction au travers de PSIC locaux, interrégionaux ou filière ;
- favoriser l'initiative et l'engagement financier professionnels ;
- permettre le partage et la hiérarchisation de ces initiatives par le biais des mécanismes de reconnaissance et d'extension.

Ainsi, la mission formule la recommandation suivante :

R2. Permettre le déploiement des Programmes sanitaires d'intérêt collectif (PSIC), les hiérarchiser en favorisant les zones larges pour une gestion optimisée du risque. Sous réserve de l'engagement financier des détenteurs, l'État pourrait, à titre temporaire, soutenir financièrement certains PSIC afin d'assurer la continuité des dispositifs de lutte.

2.3. Renforcer le rôle du FMSE dans le pilotage national

2.3.1. Une cohérence et une convergence dans les programmes

Le Fonds national agricole de mutualisation sanitaire et environnementale (FMSE) est un fonds dédié aux secteurs animal et végétal, institué selon les articles R. 361-60 à R. 361-62. Il intervient notamment dans l'indemnisation des pertes économiques liées aux maladies animales et aux organismes nuisibles, en mobilisant des contributions financières de ses membres, de l'État et du FEADER.

L'objectif principal du FMSE est de contribuer à l'indemnisation de tout producteur agricole affilié ayant subi des pertes économiques consécutives à un événement sanitaire ou à un incident environnemental. Le FMSE dispose de ressources financières provenant de deux sources principales :

- Les cotisations à la section Commune, fixées à 20 € par exploitant pour l'année 2024.
- Les cotisations aux sections spécialisées, qui collectent auprès des agriculteurs des fonds destinés à couvrir des risques spécifiques, selon les modalités définies par chaque section (9 sections spécialisées dans le domaine végétal).

L'État intervient financièrement aux côtés du FMSE, en finançant jusqu'à 65 % des montants engagés par le fonds pour indemniser ses membres, dans le cas de pertes liées à des maladies animales ou à des organismes nuisibles. La gouvernance du FMSE repose sur un conseil d'administration composé de 18 membres désignés par les organisations syndicales représentatives au niveau national, ainsi que de 4 membres représentants les réseaux des GDS, FREDON, Coopération agricole et Chambres d'agriculture, et d'un représentant par section spécialisée. Ce conseil détermine les actions à conduire, approuve les programmes d'indemnisation, valide les cahiers des charges, et arrête le budget et le montant des cotisations. Le FMSE peut déléguer certaines tâches, telles que l'instruction de dossiers, à des Organismes à Vocation Sanitaire (OVS). Les services de l'État (DGPE) agréent le fonds et valident les programmes d'indemnisation.

Le FMSE peut statutairement jouer un rôle dans la mise en place des PSIC. Le législateur lui a notamment attribué la mission de « participer à la collecte et à la gestion des fonds versés au titre des programmes sanitaires d'intérêt collectif élaborés en application de l'article L.201-10 ». Toutefois, son intervention dans ce cadre ne pourra commencer qu'à compter de la publication des textes d'application des PSIC.

Au-delà de la mission du FMSE de collecte et de gestion des fonds, la mission estime que son rôle pourrait être élargi dans deux domaines clés :

- Concertation élargie : En amont du CNOPSAV, engager un dialogue avec l'ensemble des organisations agricoles et des initiateurs des PSIC afin de prioriser les programmes, encourager une couverture aussi complète que possible des risques sur des périmètres géographiques optimaux, et organiser la discussion autour de la participation financière des détenteurs professionnels. Cette concertation pourrait être formalisée via la création d'un comité sanitaire stratégique professionnel piloté par le FMSE.
- Participation financière : Autoriser le FMSE à financer certains programmes PSIC directement à partir de ses fonds.

2.3.2. Élargir ses missions et capacités réglementaires

Il est nécessaire d'engager des évolutions réglementaires afin d'étendre les missions du FMSE et d'élargir sa capacité d'intervention au-delà de l'indemnisation des pertes économiques. Le FMSE pourrait ainsi s'impliquer davantage dans la mise en œuvre des programmes de surveillance, de prophylaxie et de lutte, notamment via les PSIC.

Plus précisément, le FMSE pourrait, dans un avenir proche :

- Participer à la collecte et à la gestion des fonds versés par les interprofessions, syndicats de producteurs, collectivités, détenteurs non professionnels, voire des Organismes à Vocation Sanitaire (OVS).

- Mobiliser, le cas échéant, les cotisations professionnelles de ses membres pour soutenir certains PSIC filière, interrégionaux ou étendus.
- Mettre en place, à son initiative, un comité stratégique sanitaire dont il assurerait la présidence. Ce comité serait chargé de la concertation relative à la construction des PSIC et à leur financement professionnel. Sa composition et son fonctionnement sont détaillés au chapitre gouvernance. Ce Comité stratégique sanitaire professionnel aurait vocation à connaître l'ensemble des PSIC, y compris les programmes locaux, afin de prévenir les risques de redondance entre ces derniers et d'anticiper leur déploiement à une échelle géographique aussi large que possible. Il rendrait également, en amont de la reconnaissance d'un PSIC étendu, un avis formel.

Sur cette base, la mission formule la recommandation suivante à la DGPE et à la DGAL pour préparer les textes nécessaires au FMSE :

R3. Renforcer le rôle du FMSE dans l'accompagnement, l'initiation voire le financement des PSIC.

3. POSITIONNER L'ACTION PUBLIQUE DANS UNE LOGIQUE DE PRIORISATION ET DE PROJECTION

3.1. Redéfinir le rôle et la doctrine d'intervention de l'État : hiérarchiser les priorités

Le cadre juridique actuel, posé par l'article L251-9 du CRPM, fait de la responsabilisation du détenteur de végétaux – professionnel ou particulier – le principe de base pour la prise en charge des coûts de lutte contre les organismes nuisibles de quarantaine. L'État n'intervient que de façon dérogatoire et limitée, essentiellement lors de la première découverte d'un organisme de quarantaine jusque-là absent du territoire. Ce dispositif dérogatoire est strictement encadré :

- Il ne concerne que les coûts directs de lutte,
- Il s'applique uniquement lors de la première détection d'un organisme de quarantaine sur le territoire national jusque-là indemne,
- Il suppose l'absence préalable de mécanisme de solidarité fondé sur des cotisations.

Ainsi, l'intervention financière de l'État demeure l'exception : la doctrine privilégie la responsabilisation des détenteurs via des mécanismes collectifs d'assurance ou de mutualisation, l'État n'intervenant qu'en dernier recours et dans des circonstances exceptionnelles. Cette orientation vise à encourager la structuration des filières autour de dispositifs de solidarité, tout en préservant la capacité d'intervention publique en cas de menace nouvelle.

Ce principe, s'il vise à responsabiliser les opérateurs, montre aujourd'hui ses limites en matière d'efficacité sanitaire. La crainte de devoir assumer seul la totalité des coûts de destruction ou de lutte peut freiner la déclaration rapide des suspicions. La rapidité d'action est pourtant un facteur clé pour espérer éradiquer un organisme de quarantaine. Dans le domaine végétal, la dissémination rapide des organismes nuisibles rend toute intervention tardive beaucoup moins efficace, voire vaine. Ainsi, maintenir une doctrine qui fait peser la totalité de la charge financière sur le détenteur risque de décourager le signalement précoce, de retarder la lutte et, *in fine*, d'être contreproductif.

Dans ce contexte, il est proposé de faire évoluer la doctrine de financement en matière de lutte contre les organismes de quarantaine et émergents. L'objectif est de redonner à l'État la responsabilité de la prise en charge financière immédiate des mesures de lutte directe (destruction

des végétaux, désinfection, traitements), en complément de la surveillance renforcée qui relève déjà de ses fonctions régaliennes. Cette prise en charge publique, dérogatoire, serait activée dès la détection du premier foyer sans conditions suspensives afin de garantir une action rapide, proportionnée et efficace, seule à même de permettre l'éradication.

Ce changement de paradigme implique une augmentation ponctuelle des coûts pour l'État, mais cette hausse doit être relativisée. Les exemples récents (marchés publics *Xylella fastidiosa* pour les détenteurs non professionnels en Occitanie et PACA) montrent que ces montants restent limités (environ 250 000 € pour l'année 2024). Les coûts pourraient être plus élevés pour des organismes touchant des pépinières ou nécessitant l'abattage d'arbres de grande taille (ex: chancre coloré du platane de 2000 euros à 10000 euros par arbre).

L'équilibre financier de ce nouveau modèle reposerait sur plusieurs garde-fous. D'une part, il est proposé de faire évoluer le fonctionnement du FMSE afin qu'il puisse indemniser les pertes de valeur des végétaux pour les professionnels dès le premier foyer. Cette évolution constituerait une contrepartie à la prise en charge par l'État des mesures de lutte directe au-delà de la première incursion. D'autre part, la prise en charge totale par l'État doit être strictement limitée dans le temps : elle s'applique uniquement tant que l'éradication demeure scientifiquement possible. Dès lors que l'organisme s'installe durablement et que l'objectif d'éradication n'est plus réaliste, la doctrine évolue : la prise en charge de l'État diminue progressivement et la gestion du risque doit être partagée avec les professionnels, via des dispositifs de cofinancement (conventions thématiques, PSIC…).

La bascule entre ces deux régimes (prise en charge totale par l'État puis partage avec la profession) doit être fondée sur une évaluation scientifique rigoureuse, réalisée a posteriori par l'Anses ou un comité scientifique ad hoc. L'objectif est de disposer d'un avis objectif, indépendant de la reconnaissance officielle du statut de l'organisme au niveau européen, pour déterminer le moment où l'on passe d'une phase d'éradication à une phase durable de gestion. Il convient de préciser que la question de la prise en charge des pertes de valeur patrimoniale ou commerciale pour les détenteurs non professionnels n'est pas traitée dans cette partie. Aujourd'hui, ces pertes ne sont pas indemnisées, et il n'est pas proposé qu'elles le soient par l'État.

Ce nouveau paradigme vise à recentrer l'utilisation des moyens publics, sur les situations où ils sont le plus efficaces : la gestion de crise, la réponse rapide et proportionnée à l'introduction d'organismes de quarantaine, et l'accompagnement de la transition vers des dispositifs de gestion collective lorsque l'organisme s'installe. Il s'agit d'établir dès le départ des règles du jeu claires et transparentes, incluant la perspective d'une diminution progressive de la prise en charge publique dans les zones infectées où la gestion devient structurelle et d'enrayement.

Enfin, il convient de prévoir que, dans les situations où l'éradication n'est plus possible mais où les professionnels souhaitent poursuivre des actions de lutte ambitieuses, la contribution de la profession doit être systématique. Ainsi la mission formule la recommandation suivante à la DGAL :

R4. Redéfinir la doctrine d'intervention financière de l'État, concernant la prise en charge des mesures de lutte directe lors d'un foyer d'organisme de quarantaine.

La mission recommande à la DGAL de proposer au législateur une modification de l'article L 201-9 du CRPM, et d'engager une discussion avec le FMSE pour faire évoluer la prise en charge des pertes de valeurs pour les détenteurs professionnels.

3.2. Export et échanges : intégrer le sanitaire dans la stratégie des filières

3.2.1. Mieux anticiper la maitrise du risque sanitaire dans les stratégies d'ouverture à l'export

Les filières végétales françaises, en particulier celles des semences et plants, sont fortement tournées vers l'exportation. L'export constitue un levier de valorisation des savoir-faire nationaux et de diversification des débouchés. Toutefois, les perspectives d'accès à de nouveaux marchés à l'export doivent être examinées au regard des exigences sanitaires spécifiques des pays tiers, qui imposent souvent des niveaux de garantie supérieurs à ceux requis au niveau national ou européen. Cela implique, pour les filières exportatrices, le maintien d'un état phytosanitaire compatible avec ces exigences, notamment en matière de surveillance renforcée contre certains organismes nuisibles, comme c'est le cas pour les exigences liées aux zones protégées vis-à-vis du feu bactérien.

Les ouvertures de marché sont des processus longs et complexes, soumis à des aléas géopolitiques, économiques et sanitaires. Elles sont généralement initiées par les filières ou les exportateurs, et examinées par un comité export sanitaire et phytosanitaire (SPS) coordonné par FranceAgriMer. Ce comité hiérarchise les demandes en prenant en compte plusieurs critères : sanitaire, économique, potentiel de volumes et durabilité des débouchés. Le classement en priorité 1 ouvre la voie à des négociations phytosanitaires « facilitées » qui ont plus de chance d'aboutir.

Cependant, dans le contexte géopolitique actuel, on observe un recentrage des filières sur le maintien des marchés existants vers les pays tiers. Par ailleurs, il n'a pas été possible d'évaluer de manière exhaustive les coûts spécifiques liés aux volets sanitaires de l'exportation, en raison de la grande hétérogénéité des financements selon les étapes du processus :

- Coûts liés au maintien de l'état phytosanitaire des bassins de production ;
- Coûts des analyses en laboratoire sur le matériel végétal exporté
- Coûts des contrôles réalisés par les services déconcentrés et leurs délégataires et coûts d'instruction des certificats à l'exportation

Les coûts liés à la préparation des ouvertures de marché (audit initial[9], dossiers techniques, négociations) ainsi que les coûts liés à la délivrance des certificats d'exportations sont supportés par l'État, ainsi que généralement les activités de surveillance officielle nécessaire à cette délivrance. Les coûts des analyses restent en principe à la charge des professionnels.

Plusieurs freins ont été rapportés lors des entretiens qui concourent à une forme de dispersion de l'action à l'export qui génère des coûts :

- Des quotas d'exportation non atteints, par exemple l'export du micro kiwi vers la Chine, où un tiers seulement des objectifs a été réalisé ;

[9] Ordre de grandeur du coût d'un audit d'ouverture de marché autour de 20000 euros

- Des coûts d'ouverture de marché, des coûts de surveillance pour l'export engagés sans aboutir à des exportations, faute de produits disponibles ;
- Des coûts de certification ou d'analyse jugés excessifs par les producteurs et qui amènent à leur renoncement ;
- Des cahiers des charges de certification inadaptés à certains bassins de production.

Dans ce contexte, dans un objectif de bonne allocation des fonds de l'État, il serait pertinent que les DRAAF, via les CROPSAV, communiquent concernant les ouvertures de marché à l'export, notamment en ce qui concerne les cahiers des charges envisagés. Cela permettrait de faire remonter en amont la faisabilité technique et financière des exigences imposées et de favoriser une plus forte mobilisation des producteurs.

En complément, plusieurs travaux (dont le rapport CGAAER n°16116 de décembre 2017) ont souligné la nécessité de formaliser une vision stratégique sanitaire partagée. Un tel document, rédigé par FranceAgrimer, avec l'appui de la DGAL et discuté dans les comités filière, permettrait de décrire les enjeux sanitaires de manière prospective et d'éclairer les décisions collectives, notamment en matière d'ouverture ou de maintien de marchés à l'export. Il contribuerait également à articuler plus clairement les priorités sanitaires et les stratégies économiques des filières et de souveraineté alimentaire, en favorisant une meilleure anticipation et coordination des actions de maitrise de ces risques. La mission formule à destination de FranceAgrimer la recommandation suivante :

R5. Rédiger et partager un document d'orientations sanitaires, décliné par filière, intégrant une analyse prospective des principaux risques sanitaires propres à chaque secteur. Ce document visera à identifier les axes stratégiques de maîtrise de ces risques et à éclairer, de manière anticipée, les choix collectifs d'ouverture de marchés, dans une logique de cohérence entre enjeux sanitaires et perspectives économiques.

3.2.2. Passeports phytosanitaires et surveillance européenne

Le passeport phytosanitaire constitue un outil central de la stratégie européenne de surveillance et de circulation des végétaux. Depuis l'entrée en vigueur du nouveau règlement européen, ce dispositif s'est généralisé à l'ensemble des filières, avec pour objectif de garantir la traçabilité et la conformité sanitaire des végétaux circulant à l'intérieur de l'Union européenne. Cependant, plusieurs difficultés majeures sont aujourd'hui identifiées, qui justifient une évolution du cadre et des pratiques.

Tout d'abord, la question du financement du dispositif de passeport phytosanitaire demeure très hétérogène selon les filières et les territoires. Les modalités de prise en charge des coûts liés à la délivrance et au contrôle des passeports varient fortement, générant des inégalités de traitement.

Ensuite, une défiance s'est installée parmi les professionnels français à l'égard de la mise en œuvre du dispositif dans les autres États membres. De nombreux acteurs, toutes filières confondues, dénoncent des pratiques jugées laxistes chez certains partenaires européens, accusés d'apposer des passeports phytosanitaires sans respecter pleinement les garanties sanitaires requises. Cette perception alimente un sentiment d'injustice et de concurrence déloyale, d'autant plus que les possibilités de recours ou de sanction au niveau européen apparaissent limitées. La DGAL rappelle pourtant l'existence de dispositifs européens de remontée des anomalies, mais souligne que les professionnels disposent rarement des éléments de traçabilité nécessaires pour étayer leurs signalements, ce qui limite l'efficacité des contrôles et des procédures de redressement.

Pour répondre à cette difficulté, il apparaît essentiel d'améliorer la collecte et la gestion des données de traçabilité, tant pour la remontée de filière que pour l'identification des organismes nuisibles concernés. Ces données sont indispensables pour alimenter les dispositifs européens de signalement, permettre une réaction rapide et justifier, le cas échéant, le renforcement des contrôles à l'introduction sur le marché français. À cet égard, le système d'alerte rapide iRASSF, opérationnel depuis un an et demi, permet aux États membres d'échanger des informations sur les non-conformités intra-UE avec la Commission européenne agissant en modérateur. Toutefois, l'efficacité de ce système dépend largement de la capacité des professionnels à fournir les éléments de traçabilité nécessaires pour notifier les anomalies.

Par ailleurs, la question du financement du dispositif reste un enjeu transversal, tant pour la délivrance des passeports en routine que pour la gestion des situations particulières, comme les zones sous surveillance renforcée. Un parangonnage approfondi avec les principaux partenaires européens permettrait d'objectiver les différences de coût, de niveau d'exigence et de prise en charge, et d'identifier d'éventuelles marges d'amélioration ou de convergence. Il est à noter que la Commission européenne a mené, ces dernières années, une série d'audits sur le dispositif de passeport phytosanitaire, dont un en France. Les conclusions de ces audits, attendues à l'automne 2025 lors d'un workshop réunissant l'ensemble des États membres, devraient permettre d'avoir une vision d'ensemble du dispositif au niveau européen et de procéder à des ajustements nécessaires.

Dans ce contexte, il apparaît pertinent de proposer :

- L'amélioration de la communication et de l'accompagnement des professionnels dans l'utilisation des dispositifs européens de remontée des anomalies, en particulier pour faciliter la notification via iRASSF ;

- La mise en place d'une évaluation comparative des dispositifs de passeports phytosanitaires, incluant un parangonnage approfondi avec les principaux partenaires européens, pour objectiver les écarts de financement, de contrôle et de traçabilité, et identifier les bonnes pratiques.

4. POUR UNE GOUVERNANCE RENOVEE ET UN FINANCEMENT DURABLE

4.1 Mettre en place une gouvernance partagée avec des comités dédiés

4.1.1. Création d'un comité sanitaire professionnel sous l'égide du FMSE et d'un comité scientifique d'évaluation des programmes

Le CNOPSAV joue aujourd'hui le rôle d'un « parlement » réunissant les acteurs du secteur sanitaire. Il constitue un lieu important d'information et de débat, rassemblant des participants aux responsabilités variées dans la politique de santé végétale. Cependant, il n'a pas vocation à décider de l'affectation des moyens ni à hiérarchiser ou mettre en perspective les défis sanitaires. La multiplicité des dispositifs, la diversité des acteurs et la complexité des enjeux, avec des risques différenciés selon les filières, rendent nécessaire une meilleure articulation opérationnelle entre surveillance et lutte, ainsi qu'une évolution de la gouvernance à plusieurs niveaux.

La capacité d'initiative et l'implication croissante des acteurs dans les politiques, y compris dans leur financement, doivent être préservées et renforcées, tout en assurant une plus grande fluidité entre les différents programmes. Par ailleurs, la mise en place des Programmes Sanitaires d'Intérêt Collectif (PSIC), la volonté d'impliquer plus largement les professionnels dans la politique sanitaire

et la nécessité de mieux articuler les outils existants imposent de repenser la gouvernance au-delà du CNOPSAV.

Dans ce contexte, la mission recommande la création d'un comité sanitaire professionnel placé sous l'égide du FMSE, associant les représentants des producteurs, des filières et des acteurs du sanitaire. Ce comité aurait pour mission d'examiner les différentes initiatives de programmes, de proposer une hiérarchisation afin d'éviter les doublons, de mobiliser les leviers d'action et de financement les plus efficaces, et de s'accorder sur les engagements financiers des professionnels dans ces projets.

Par ailleurs, il est nécessaire d'améliorer l'évaluation des risques, mais aussi la gestion des risques, via un organisme indépendant doté d'une double compétence d'expertise scientifique et d'évaluation des programmes. La plateforme ESV pourrait servir de base à ce comité scientifique et d'évaluation, mais des compétences spécifiques d'évaluation de l'efficacité et de l'efficience des programmes devraient être mobilisées en complément.

Ce comité rendrait des avis, à la fois ex ante, sur les projets PSIC, et ex post, sur le bilan des actions menées, en fonction de la dynamique de contamination et des objectifs de maîtrise du risque atteints ou non. Ces avis seraient transmis au comité sanitaire professionnel, au comité des financeurs (défini dans la partie suivante du rapport), ainsi qu'au CNOPSAV ou aux CROPSAV selon les dossiers.

4.1.2 Rôle et composition des comités des financeurs aux niveaux national et régional

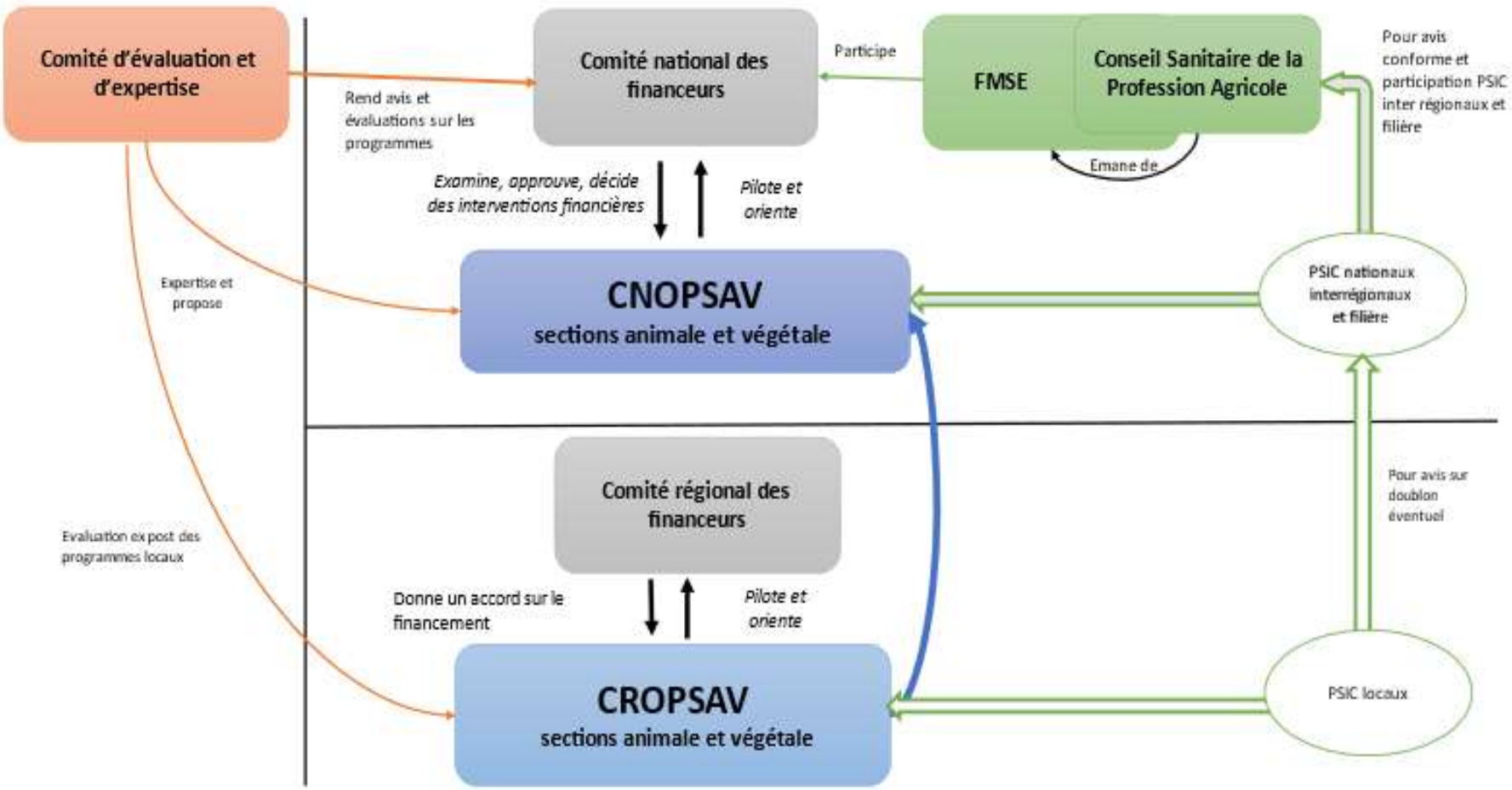
L'État est garant de la cohérence de la politique sanitaire et principal financeur. Dans la recommandation 3, il est proposé d'étendre les missions du FMSE, au-delà de la simple gestion des indemnisations, pour intervenir directement dans le financement des actions de prophylaxie, de surveillance et de lutte, notamment via les PSIC. Par ailleurs, les collectivités locales accompagnent la politique sanitaire territorialisée en soutenant expérimentation, prophylaxie et appui aux actions de surveillance.

Pour assurer la coordination et la stabilité des financements, la mission préconise la création de comités des financeurs aux niveaux national et régional dédiés. Ces comités associeraient l'État, le FMSE, les collectivités territoriales, et, le cas échéant, les interprofessions lorsque celles-ci participent au financement des programmes.

S'appuyant sur les avis du comité sanitaire professionnel et du comité scientifique et d'évaluation, et ayant constaté l'engagement financier des professionnels aux programmes via le comité sanitaire professionnel, les comités des financeurs pourraient décider de leur intervention financière (taux, durée) afin de valider le bouclage des plans de financement des PSIC. Ils garantiraient ainsi cohérence, transparence et pérennité des financements. Ainsi, la mission formule la recommandation suivante :

R.6. Modifier la gouvernance : Instaurer un comité sanitaire professionnel sous l'égide du FMSE et un comité scientifique et d'évaluation des programmes. Créer des comités des financeurs au niveau national et régional pour garantir la cohérence du financement des Programmes sanitaires d'intérêt collectif (PSIC).

Proposition CGAAER : schéma possible de gouvernance



Comité	Rôle	Composition	Pilotage
Comité sanitaire de la Profession agricole Organisme inter organisations professionnelles sous l'égide du FMSE, associant les acteurs de l'amont et de l'aval et rassemblant les différentes parties prenantes. Il peut se scinder en un comité végétal et un comité animal Il est présidé par le président du FMSE.	**Concertation, évaluation et hiérarchisation des programmes** Participe à l'émergence et la concertation des stratégies sanitaires Engage-les opérateurs et les filières, à travers les sections spécialisées, dans la stratégie et le financement des programmes Évalue la faisabilité technique et économique des propositions de programmes, dont la mobilisation des autofinancements des professionnels, Propose au FMSE une participation financière Rend un avis sur tous les PSIC et sur les éventuelles conditions d'extension	Organisations professionnelles représentées au sein du FMSE Représentants des sections spécialisées Interprofessions concernées OVS Coopération agricole et chambres d'agriculture DGAL, DGPE (membres invités)	FMSE Assure le secrétariat et convoque.
Comité scientifique et d'évaluation des programmes Examine et évalue les programmes sanitaires Il peut se scinder en un comité végétal et animal	**Evaluation et proposition** Assure la veille scientifique et sanitaire Consulté pour évaluation par les instances décisionnelles et stratégiques sur les programmes de lutte obligatoires et les PSIC : contenu des programmes, échelle territoriale, durée Il est saisi ex ante et ex post des programmes Il formule des recommandations sur la mise en place et le devenir des programmes	Composition possible : Instituts de recherche scientifique (ANSES, INRAE, CIRAD), plateforme d'épidémiosurveillance, Instituts techniques des filières Réseau d'experts de la DGAL	DGAL qui le convoque et arrête sa composition.
Comité des financeurs Mettre en place un comité des financeurs de la politique sanitaire au plan national et dans chacune des régions	**Allocation des ressources** Se prononce sur la cohérence du financement des PSIC Constate la mobilisation du financement professionnel issus du comité sanitaire professionnel et le cas échéant de l'implication du FMSE Constate la prise en compte de l'avis du comité scientifique et d'évaluation ainsi que de l'avis du comité sanitaire Constate la participation des collectivités locales Décide d'une intervention de l'État	<u>National</u> DGAL, DGPE, Groupement des DRAAF FMSE Interprofessions (le cas échéant) <u>Régional</u> DRAAF Collectivités territoriales Groupements professionnels (le cas échéant en tant que financeurs)	DGAL convoque le comité national Préfet convoque le comité régional

4.1. Répartition des contributions : vers un modèle soutenable

4.1.1. Trajectoire possible des financements portés par l'État

Les propositions d'évolution de ce rapport résumées dans le tableau ci-dessous s'inscrivent dans une logique d'optimisation et de clarification des modalités d'intervention de l'État, sans remettre en cause le niveau global de son engagement financier. Dans un contexte de forte sollicitation des finances publiques, il est en effet essentiel de proposer un modèle soutenable à moyen terme, reposant sur une meilleure articulation entre les missions régaliennes, les dynamiques professionnelles et les dispositifs collectifs.

L'objectif est de conforter un modèle d'action plus lisible, adapté aux enjeux actuels croissants, tout en favorisant des démarches coordonnées à l'échelle des filières ou des territoires. Il s'agit de consolider l'efficacité des dispositifs, en s'appuyant sur l'engagement déjà fort de nombreux acteurs, et de structurer des programmes durables pour permettre une adaptation dynamique aux enjeux sanitaires dans une répartition des rôles anticipables.

Évolutions doctrine et/ou gouvernance	**Impact sur les moyens de l'État (ordre de grandeur de la mesure en M€)**		**Observations**
	Court terme	**Moyen terme**	
Recentrage autour d'une convention socle de délégation	15 M€	15 M€	Diminution des activités socle recentrées autour de l'éradication des foyers d'organismes de quarantaine et mesures obligatoires d'enrayement, de la SORE (pour les organismes de quarantaine et les émergents), passeports phytosanitaires dont les SRAL sont autorités compétentes, contrôles officiels pour l'export (de 19 à 15 M€). Conséquence attendue d'une diminution d'enveloppe avec d'une mutualisation croissante de l'enveloppe délégation (20%) pour conduire des conventions thématiques nationales mutualisées (4 M€).
Convention thématique interrégionales	4 M€	3 M€	Harmonisation interrégionale pour la surveillance renforcée et lutte pour des organismes nuisibles réglementés au niveau national ou ORNQ uniquement, ou mesures liées à des situations d'enrayement : conventions transitoires limitées dans le temps, précurseurs de futurs PSIC d'où une diminution à moyen terme.
PSIC locaux/régionaux	1,5 M€	1,5 M€	PSIC à une échelle territoriale permettant de lancer une dynamique de financement et de tester l'efficacité des mesures collectives. L'État peut financer, sous réserve d'une contribution professionnelle indispensable, dans le but de permettre une amorce du dispositif, pour une durée limitée connue au démarrage du programme. Ces PSIC locaux ont vocation à évoluer vers des PSIC nationaux ou filière.

PSIC nationaux/filière	Financés par les opérateurs professionnels	Financés par les opérateurs professionnels	PSIC national ou filière, pouvant être reconnu (rendu obligatoire à tous les détenteurs professionnel) ou étendu (pour permettre un financement par cotisation obligatoire de tous les détenteurs). Ces PSIC peuvent être le relais de conventions thématique transitoires ou mis en place directement à l'initiative d'une interprofession. Pas de financement État.
Comités des financeurs			Évolution de l'organisation de la gouvernance avec un comité national et des comités régionaux, permettant de rationaliser et d'optimiser les financements.
Comités d'évaluation scientifique			Évaluation ante et ex-post des mesures collectives. Permet de rationaliser les mesures et une évolution de leurs mises en œuvre.
Rationalisation des coûts liés à l'exportation	Faible 0,1M€	Faible 0,1M€	Prévoir à la fois une évaluation économique des coûts de mise en œuvre des cahiers des charges sanitaires dès les négociations, et une participation, même symbolique, des professionnels à la réalisation des contrôles officiels pour la délivrance des certificats d'exportations pour une rationalisation des demandes.
Prise en charge des mesures directes de lutte d'éradication contre les organismes de quarantaines	1M€ (Irrégulier par nature)	1M€ (Irrégulier par nature)	Augmentation des coûts pour l'État pour la prise en charge des mesures de lutte directe ; mais gain en termes de réactivité et d'universalité de la réalisation de ces mesures favorisant une éradication de l'organisme nuisible et les signalements précoces.

Légende	
Diminution attendue	
Stabilité	
Augmentation de l'effort financier	

Cette trajectoire possible de financement de certains outils, qui devra être approfondie au regard des débats avec les parties prenantes, vise à illustrer la manière de réguler la participation de l'État à moyen terme, en recentrant son action et en mettant en place des mécanismes de relais d'action en partenariat avec les professionnels

Les évolutions proposées traduisent ainsi une volonté de renforcer la cohérence des interventions publiques, dans un cadre budgétaire stabilisé. Elles visent à clarifier les rôles, à mieux cibler les interventions, et à encourager les dynamiques collectives nécessaires à la réussite des politiques de surveillance et de lutte, dans un esprit de coresponsabilité et de mobilisation partagée

4.1.2. Contribution équilibrée des acteurs et financement durable

L'équilibre du financement du sanitaire végétal repose sur l'implication de l'ensemble des acteurs, y compris les détenteurs non professionnels, dans la prise en charge des coûts liés à la surveillance et à la lutte contre les organismes nuisibles. Parmi les pistes de financement complémentaire régulièrement évoquées figure l'instauration d'une taxe sur la vente de plants aux particuliers.

La surveillance et la lutte doivent couvrir tous les espaces, qu'ils soient agricoles ou non. Aujourd'hui, l'État et les collectivités assurent la surveillance de certains organismes dans les zones naturelles et les jardins publics, mais il est difficile de sensibiliser les détenteurs non professionnels et d'intervenir efficacement en cas de foyers. Les coûts de destruction peuvent être élevés, le risque mal perçu, et aucune indemnisation pour les végétaux détruits n'est prévue dans ce contexte.

Pour combler cette lacune, il serait souhaitable de créer une nouvelle ressource financière. Celle-ci permettrait à la fois d'améliorer la couverture de la surveillance dans ces espaces non professionnels, de proposer un dispositif simple et forfaitaire d'indemnisation des destructions liées aux mesures de lutte régaliennes, et de soutenir les actions de prévention et de communication. Cette ressource pourrait également contribuer au financement des actions menées dans le cadre des Programmes sanitaires d'intérêt collectif (PSIC) à destination des détenteurs non professionnels.

Fredon France propose la mise en place d'une éco-participation, prélevée auprès des consommateurs de plants : « une contribution financière perçue à chaque vente finale de végétaux et de produits végétaux non transformés, non destinés à la consommation humaine ni à l'exportation. Cette somme serait collectée et reversée à un éco-organisme répondant à des critères stricts de gouvernance, de compétence et d'indépendance. » Avant d'explorer d'autres pistes de financement, ce dispositif intéressant dans son principe doit faire l'objet d'une expertise approfondie, notamment pour vérifier plusieurs points :

- La transposabilité du mécanisme d'éco-participation, généralement utilisé dans le cadre du recyclage d'équipements après achat, à un contexte et à un objet radicalement différent à savoir la surveillance et la lutte dans la politique sanitaire végétale, en ciblant uniquement les détenteurs non professionnels.
- L'impact potentiel des modalités de collecte ou d'utilisation de cette éco-participation sur la libre circulation des végétaux au sein de l'Union européenne.
- La capacité du dispositif — en termes de rendement, d'affectation des fonds et de mécanismes de collecte — à constituer un outil opérationnel de financement pérenne de la politique sanitaire végétale.

Ainsi, la mission recommande :

R.7. Mandater la DGPE pour expertiser la faisabilité juridique et économique d'un dispositif de contribution des détenteurs non professionnels, tel que l'éco-participation, s'appuyant notamment sur la vente de plants aux particuliers.

CONCLUSION

Les débats qui doivent avoir lieu lors des assises du sanitaire végétal, porteront sur une mise en perspective des enjeux de la politique du sanitaire animal et végétal, ses outils, les moyens à mobiliser, ainsi que les droits et devoirs de chacun. Ils aborderont *in fine* la gouvernance du dispositif dans son ensemble.

Le présent rapport vise à apporter un diagnostic et des propositions pour nourrir ces échanges, tout en mettant en lumière les spécificités propres au sanitaire végétal, comme une organisation des acteurs fortement territorialisée et des dynamiques souvent ascendantes des initiatives. Par ailleurs, les organismes nuisibles pouvant toucher plusieurs productions, la convergence et la cohésion entre détenteurs professionnels et non professionnels de végétaux s'avèrent indispensables.

Tous les acteurs s'accordent sur la montée des risques phytosanitaires, qu'ils soient liés à des organismes réglementés ou non, dans un contexte où les outils de lutte phytosanitaires sont de plus en plus contraints. Bien que l'articulation entre la politique sanitaire « régalienne » et celle menée dans le cadre d'Ecophyto ne relevait pas directement de cette mission, il est clair qu'aucune politique globale du sanitaire végétal ne pourra se déployer sans une meilleure coordination de ces deux volets.

De nombreux acteurs, conscients des enjeux, sont prêts à s'impliquer plus intensément pour fluidifier les actions menées et avoir une meilleure couverture des risques. L'enjeu fondamental pour refonder cette politique repose avant tout sur une meilleure répartition des rôles et une clarification des périmètres d'intervention de chacun. Sous la pression du risque, en l'absence de dispositif relais ou par défaut d'engagement des acteurs, l'État intervient souvent au-delà de son cadre régalien, prenant parfois en main directement les mesures de gestion de crise. Or, il ne prépare pas toujours ensuite le relai de son action vers les acteurs professionnels. Cette situation rend peu lisible le périmètre de compétence de l'État ainsi que la répartition de ses responsabilités avec celles des professionnels. Clarifier les rôles et devoirs est un défi indispensable pour retrouver des marges de manœuvre. Pour les professionnels, valoriser pleinement la surveillance et agir efficacement à la bonne échelle nécessite une plus grande cohésion. L'implication des filières et des producteurs reste inégale, peu mesurée, et crée une réelle iniquité dans la gestion du risque entre productions. Or, l'engagement des acteurs et la participation financière dans la politique sanitaire sont étroitement liés. Il s'agit donc de relever le défi de convergence mais aussi d'équité entre les productions.

Ces enjeux devront faire l'objet de débats approfondis afin d'être partagés, compris et intégrés dans une nouvelle politique sanitaire. Nous espérons que cette contribution apportera un éclairage utile à ces discussions.

Signatures des auteurs

ANNEXES

Annexe 1 : Lettre de mission

MINISTÈRE
DE L'AGRICULTURE
DE LA SOUVERAINETÉ
ALIMENTAIRE ET DE LA FORÊT
Liberté
Égalité
Fraternité

Cabinet de la ministre

Paris, le 23 DEC. 2024

CGAAER / VP
26 DEC. 2024
COURRIER / ARRIVÉE

Le Préfet, directeur de cabinet
de la ministre de l'agriculture, de la
souveraineté alimentaire et de la forêt

à

Monsieur le Vice-Président du Conseil
Général de l'Alimentation, de l'Agriculture
et des Espaces Ruraux (CGAAER)

N/Réf : SCRIBE/2024D/364
V/Réf :

Objet : Financement du sanitaire en santé végétale.

PJ :

Le changement climatique et l'intensification des échanges commerciaux internationaux ont un impact sur la santé des végétaux. Ces facteurs contribuent à l'introduction et à la dissémination d'organismes nuisibles nouveaux menaçant la santé des végétaux. Le dérèglement climatique peut en outre modifier le comportement de l'aire de répartition d'organismes nuisibles déjà établis sur le territoire. Ces organismes nuisibles peuvent affecter les productions agricoles et donc la sécurité alimentaire. Ils peuvent également affecter les zones non agricoles et notamment les espaces naturels et récréatifs (forêts, parcs, jardins...).

Il existe différentes catégories d'organismes nuisibles aux végétaux : les organismes nuisibles réglementés pour lesquels la réglementation prévoit des obligations de différentes natures (en fonction de leur dangerosité) et les organismes nuisibles non réglementés.

Les organismes réglementés comprennent :

- les Organismes de Quarantaine (OQ) qui sont les organismes nuisibles les plus dangereux. Ils ne sont généralement pas ou peu présents sur le territoire de l'Union Européenne (UE) et leur prolifération peut avoir des impacts importants, notamment sur le plan économique. La réglementation prévoit pour ces organismes nuisibles des mesures de surveillance, de contrôle du matériel sensible mis sur le marché et de lutte obligatoires ; les autorités sont responsables de la bonne mise en œuvre de ces mesures. La liste des OQ qui est établie au niveau de l'UE ne cesse de croitre alors que les moyens de l'Etat dans ce domaine ne suivent pas la même évolution. Elle comprend plusieurs centaines d'OQ qui sont surveillés en France au travers d'une programmation pluriannuelle ; une vingtaine d'OQ qualifiés de « prioritaires » par la réglementation UE font l'objet d'une surveillance annuelle et sont soumis à l'établissement de plans d'urgence ;

.../...

78, rue de Varenne
75349 PARIS 07 SP
Tél : 01 49 55 49 55

- les Organismes Réglementés Non de Quarantaine (ORNQ). Il s'agit d'organismes nuisibles déjà présents dans l'UE dont il faut limiter la présence sur les végétaux mis sur le marché (cela concerne tous les plants et seulement certaines semences) compte tenu des impacts qu'ils peuvent engendrer. La réglementation prévoit des exigences vis-à-vis de ces organismes (seuils, absence...) auxquels les végétaux doivent répondre pour pouvoir être mis sur le marché.

Les ORNQ constituent quant à eux le lot quotidien des agriculteurs, des sylviculteurs et des producteurs de semences et plants. Ces derniers, bien que non soumis à une réglementation spécifique peuvent avoir un impact économique significatif sur la production agricole et forestière et peuvent faire l'objet de dispositifs de suivi.

Le sanitaire dans le domaine végétal repose sur deux piliers fondamentaux : la surveillance des végétaux et la lutte. Ces deux composantes sont intrinsèquement liées, car une surveillance efficace permet la détection précoce des menaces, favorisant ainsi la prévention et réduisant les besoins en matière de lutte. Le financement et l'exécution de ces activités fait intervenir différents acteurs. Il existe en complément des mécanismes d'indemnisation et de cofinancement.

Un examen du système de financement actuel du sanitaire dans le domaine végétal paraît nécessaire pour s'assurer que le cadre actuel est toujours adapté aux défis actuels et futurs en matière de santé végétale et envisager le cas échéant une éventuelle réforme pour l'adapter aux enjeux. Une telle démarche nécessiterait bien entendu une concertation approfondie entre tous les acteurs de la filière en n'oubliant pas le volet non agricole qui les exposent.

Ainsi, je souhaiterais confier au CGAAER une mission d'expertise et de conseil afin :

- de dresser un état des lieux exhaustif et détaillé des actions sanitaires et de leur financement, pour toutes les catégories d'organismes nuisibles, couvrant toutes les filières végétales ;

- de vérifier si le dispositif de financement actuel des actions sanitaires permet de répondre aux besoins des filières en vous basant sur différents exemples recueillis dans une ou plusieurs régions ;

- de proposer le cas échéant des recommandations en vue de modifier la doctrine actuelle, afin d'optimiser l'utilisation des ressources existantes et d'améliorer la pérennité globale des systèmes de surveillance et de lutte, dans le respect du droit UE. Un élargissement de la base de financement pour tendre à une répartition plus équitable de la charge pourrait être envisagé dans ce cadre.

Je vous remercie de bien vouloir me remettre ce rapport dans un délai de six mois.



Philippe GUSTIN

Annexe 2 : Note de Cadrage

MINISTÈRE
DE L'AGRICULTURE
ET DE LA SOUVERAINETÉ
ALIMENTAIRE

Liberté
Égalité
Fraternité

Financement sanitaire végétal

Mission n° 24122

Note de cadrage

établie par

Anne Chan-Hon-Tong
Inspectrice adjointe

Eric Collin
Inspecteur général

SOMMAIRE

1. CONTEXTE ET MOTIVATION 4
2. RAPPEL DE LA COMMANDE 5
3. REFORMULATION DE LA PROBLEMATIQUE (CONTEXTUALISATION DE LA MISSION) 5
4. OBJET ET PERIMETRE DE LA MISSION, EXCLUSIONS NOTOIRES 7
5. DOCUMENTATION DISPONIBLE 7
6. DEMARCHE ET PHASAGE, JALONS 8
6.1. Phases de travail 8
6.2. Méthodologie 9
7. PARTIES PRENANTES A RENCONTRER 9
8. SUIVI ET LIVRABLES 10
9. CALENDRIER D'EXECUTION 10
Annexe 1 : Lettre de mission 12
Continuum du sanitaire végétal 14

1. CONTEXTE ET MOTIVATION

En décembre 2024, la Ministre de l'Agriculture et de la Souveraineté Alimentaire a confié au Conseil Général de l'Alimentation, de l'Agriculture et des Espaces Ruraux (CGAAER) une mission relative financement du sanitaire végétal.

Cette commande s'inscrit dans un contexte marqué par une augmentation des risques sanitaires pour les végétaux, directement liée à l'intensification des échanges mondiaux favorisant l'introduction de nouveaux organismes nuisibles, ainsi qu'au changement climatique. En modifiant les conditions environnementales (températures, choix des cultures, pluviométrie…etc), est rendue possible l'installation d'organismes nuisibles auparavant incapables de survivre dans nos régions. Ces menaces ne se limitent pas aux espaces agricoles mais touchent également les forêts, parcs et jardins. Les organismes nuisibles aux végétaux sont particulièrement nombreux. Ils font l'objet d'un cadre réglementaire complexe, avec des statuts variés : organismes réglementés de quarantaine, non réglementés ou nuisibles non réglementés. Ces statuts déterminent les obligations des États et des détenteurs ou producteurs de végétaux, ainsi que leurs responsabilités respectives. Les conséquences et actions à entreprendre varient selon les cas : éradication ou simple contrôle de la pression sanitaire, impact sur la biodiversité et la sécurité alimentaire ou évaluation des pertes économiques, restrictions à l'introduction et à la circulation des végétaux, obligation de destruction ou recours à des produits phytosanitaires ou leurs alternatives.

Le politique sanitaire végétale repose sur un continuum d'actions incluant l'évaluation du risque, la surveillance, les mesures relatives à l'introduction et à la circulation des végétaux au sein de l'UE et avec les pays tiers mais aussi des actions de lutte et de prophylaxie et d'indemnisation des pertes. Toutes ces composantes sont étroitement liées : une prévention et une surveillance renforcées permettent de réduire les pertes et le coût des actions curatives.

Une doctrine de financement encadre actuellement la répartition de l'effort financier, avec certaines dispositions inscrites dans le Code rural et de la pêche maritime (notamment pour la prise en charge du premier foyer d'organisme de quarantaine selon l'article L251-9). Elle apparait plutôt comme un cadre théorique qui d'ores et déjà fait l'objet d'adaptations. Cette doctrine a montré ses limites lors de crises sanitaires récentes (Xylella fastidiosa ou Tobrfv sur tomates), soulignant la nécessité d'adapter en permanence les mesures de prévention, surveillance et lutte mais aussi les moyens et les dispositifs financiers pour faire face à des risques croissants.

Les précédents états généraux du sanitaire en 2010 ont conduit à une refonte de l'organisation et de la gouvernance du secteur. Cependant, depuis ces échanges, le règlement européen n°2016/2031 relatif à la santé des végétaux est entré en vigueur en décembre 2019. Ce règlement a redéfini les ambitions, les obligations de moyens et résultats ainsi que le partage des responsabilités.

Enfin, cette mission s'inscrit comme pendant aux travaux réalisés en 2024 sur le financement du sanitaire animal, qui ont débouché sur le lancement par la Ministre en janvier 2025 des assises sanitaires dans le domaine animal. Les travaux de cette mission, comme les autres missions CGAAER en cours sur des sujets proches pourront constituer des contributions aux futures assises pour le sanitaire végétal

2. RAPPEL DE LA COMMANDE

La mission, telle que décrite dans la lettre de commande, comporte deux phases distinctes. La première phase consiste à réaliser « un état des lieux exhaustif et détaillé des actions sanitaires et de leur financement pour toutes les filières végétales ». Cette étape vise à obtenir une vision claire de la situation actuelle, et de consolider la vue d'ensemble de la répartition des financements. La deuxième phase implique « l'élaboration de recommandations pour établir une doctrine de financement ». Ces recommandations devront se concentrer sur une ou plusieurs filières sélectionnées dans une ou plusieurs régions, afin de proposer des solutions adaptées aux particularités locales et sectorielles. Le rapport final devra inclure « le cas échéant des préconisations pour l'établissement d'une doctrine de financement. Cette doctrine devra être suffisamment détaillée pour aborder l'étape de sa mise en œuvre ».

3. REFORMULATION DE LA PROBLEMATIQUE (CONTEXTUALISATION DE LA MISSION)

La mission s'inscrit dans un contexte où l'État joue un rôle clé d'organisation, d'impulsion et de financement dans le domaine de la politique sanitaire du végétal, à tous les niveaux du continuum des missions du sanitaire végétal.
Cette intervention large, allant bien au-delà de la doctrine qui limite en théorie son intervention aux actions de surveillance, de prévention et à la prise en charge de la lutte en cas de premiers foyers, est le fruit d'une volonté de l'Etat de s'adapter à la montée des risques, de faire face aux différents besoins des acteurs et à la carence d'outils ou de dispositifs qui relèvent de leur compétence.

Parfois l'action de l'Etat s'inscrit dans la durée pour mener à bien un programme de lutte pour éradiquer un organisme de quarantaine comme Xylella fastidiosa par exemple, au-delà du premier foyer, faute d'organisation privée ou collectivités en capacité de prendre le relais. Autre exemple, l'Etat s'investit depuis des décennies dans la lutte contre la flavescence dorée, se substituant dans certains territoires à des acteurs privés, faute de mécanisme de financement ou de consensus au sein de la filière.

Les filières végétales, présentent une hétérogénéité marquée dans leur implication sanitaire. Certaines, comme celles des semences et des plants, sont bien organisées et prennent en charge tout ou partie des coûts liés au sanitaire. Dans d'autres filières, les interventions semblent plus difficiles à mesurer.

De plus, les investissements privés réalisés dans ce domaine, quand ils existent, sont mal connus par l'État, ce qui complique une vision globale des contributions financières et affaiblit la capacité à faire partager un diagnostic sur le rôle de chacun.

Aussi, les prises en charge historiques d'organismes nuisibles désormais répandus comme la Sharka, mobilisent encore d'importants moyens publics et privés. Il conviendrait d'examiner les mécanismes possibles de prise de relais en terme financier, de gouvernance ou calendrier de l'action de l'Etat.

De surcroît, la plus grande partie de l'intervention est largement décentralisée et déléguée. Les services de l'Etat apportent une attention particulière à l'atteinte des résultats opérationnels. Mais une faiblesse semble résider dans l'absence de culture analytique financière et d'outil de pilotage global des actions engagées.

4. OBJET ET PERIMETRE DE LA MISSION, EXCLUSIONS NOTOIRES

Anne Chan-Hon-Tong, Inspectrice adjointe et Eric Collin, Inspecteur général, ont été désignés pour conduire cette mission.

Le périmètre retenu est celui défini dans la lettre de commande. Il inclut les missions de surveillance, de circulation et de lutte contre les organismes nuisibles, qu'ils soient réglementés ou non, et concerne l'ensemble des filières végétales agricoles et non agricoles. Ce périmètre est détaillé sous forme d'un schéma en annexe 3, qui présente les missions et les acteurs impliqués identifiés à ce stade de la mission.

Ainsi, la mission propose de centrer ses travaux sur une analyse globale des différents domaines d'intervention et des actions de financement au travers un état des lieux des actions, des acteurs et des interventions financières.

Elle propose de conduire une analyse plus détaillée sur le domaine d'intervention « lutte ». En effet, elle a constaté le peu de références sur ce sujet, pourtant au cœur de l'actuelle montée des risques.

De même, elle suggère de faire un focus sur deux filières, arboriculture et culture de pommes de terre, pour pouvoir disposer d'une vision consolidée des actions, des financements et des stratégies d'acteurs pour chacune de ces cultures :

La mission, à l'issue de ces travaux, sera donc en mesure de proposer des recommandations et des éléments de doctrine.

Certaines problématiques sont exclues du champ de cette mission. En particulier, la lutte dans le secteur forestier ainsi que le sanitaire végétal dans les départements et régions d'outre-mer (DROM) ne seront pas abordées. Ces thématiques font l'objet d'autres missions spécifiques au CGAAER, notamment sur les prises en charge en Outre-mer et le rôle du Fonds national agricole de mutualisation du risque sanitaire et environnemental (FMSE), ainsi que sur l'opportunité de la mise en place d'un fonds de solidarité relatif au nématode du pin. De plus, le cadre réglementaire est distinct dans les DROM, et encore en cours de construction.

La question de l'usage des produits phytosanitaires est également exclue, car elle relève d'autres dispositifs et missions en cours. Les organismes nuisibles non réglementés seront néanmoins abordés dans le cadre des possibles programmes d'actions collectives de surveillance, prévention ou lutte coordonnées. La problématique du retrait progressif des substances phytosanitaires conventionnelles et la lutte contre les organismes nuisibles non réglementés focalisent souvent les débats avec les professionnels. Les mécanismes de surveillance dans le cadre du plan Ecophyto qui concourt à orienter les pratiques afin de diminuer l'usage des produits phytosanitaires ne relèvent pas de la présente mission. Seules les activités du réseau d'épidémiosurveillance concourant directement à la SORE seront analysées.

5. DOCUMENTATION DISPONIBLE

Parmi les ressources disponibles, plusieurs rapports du CGAAER sont particulièrement pertinents. Le rapport n°22024 offre une analyse détaillée des coûts liés à la surveillance, tandis que le rapport n°21034 examine la gouvernance et le fonctionnement des plateformes d'épidémiosurveillance. Le rapport n°16116 évalue l'organisation et la gouvernance en santé animale et végétale dans le dispositif sanitaire français, et le rapport conjoint CGAAER-IGEDDD n°2019-12 se penche sur le réseau d'épidémiosurveillance financé par le plan Ecophyto.

Les documents de dialogue de gestion liés au BOP206, ainsi que les conventions établies avec les différentes autorités compétentes et OVS, au niveau national ou régional, constituent également des références importantes. Les rapports financiers des délégataires et autorités compétentes, lorsqu'ils

sont disponibles, apportent une vision complémentaire sur les aspects budgétaires. Le rapport annuel de performance du BOP206 fournit par ailleurs une synthèse des actions menées et des résultats obtenus.

Enfin, les audits réalisés par la Commission européenne enrichissent cette base documentaire. Ces derniers incluent notamment l'évaluation du dispositif du passeport phytosanitaire en 2024 et le cofinancement de la surveillance officielle en 2022.

6. DEMARCHE ET PHASAGE, JALONS

6.1. Phases de travail

La mission s'articule autour de trois phases principales, chacune visant à répondre aux objectifs fixés dans la lettre de commande tout en tenant compte des spécificités et des contraintes identifiées.

6.1.1. État des lieux des actions, des acteurs et des interventions financières

Cette phase consiste tout d'abord à réaliser un état des lieux comportant plusieurs cartographies : une cartographie des actions sanitaires organisée selon la nature des missions, une cartographie des interventions par type d'acteur et enfin une cartographie des interventions financières selon leur origine et, quand c'est possible, apportés par les acteurs privés.

Toutefois, compte tenu de l'absence de dispositif de comptabilité analytique homogène, il est anticipé que le degré de précision du chiffrage sera inégal, certaines données financières pouvant être manquantes ou approximatives en fonction des actions ou des contributeurs.

Cette étape vise à fournir un état des lieux et des éléments d'analyse permettant de mesurer l'adéquation entre les besoins et actions, l'allocation des moyens et d'identifier les rôles et implications des différents intervenants.

6.1.2. Etude transversale du financement de la lutte

Cette phase se concentre sur une analyse transversale du financement des actions de lutte. Elle portera particulièrement sur les organismes nuisibles réglementés et explorera également les possibilités d'organiser des plans collectifs pour les organismes nuisibles non réglementés (type PSIC) en identifiant les freins et les conditions de mise en œuvre.

L'analyse inclura une évaluation du rôle du FMSE et de son potentiel de développement, des recours aux cofinancements européens, ainsi que de l'écart entre la doctrine théorique de financement définie dans le Code rural et de la pêche maritime (CRPM) et les pratiques actuelles. L'objectif est d'évaluer l'efficience du dispositif existant et d'identifier les besoins couverts ou non couverts, afin d'éviter tout risque de lacunes dans le système.

6.1.3. Focus sur l'articulation des différentes missions et l'adéquation aux enjeux sur deux filières d'intérêt : arboriculture et pommes de terre

Un approfondissement spécifique sera mené sur deux filières emblématiques : l'arboriculture et les pommes de terre. Ces filières sont particulièrement sensibilisées aux enjeux sanitaires et mettent en œuvre des actions financées par les professionnels, bien que dans des proportions différentes.

Ces deux filières sont très différentes en termes d'enjeux, d'implication, des stratégies des acteurs. Par exemple, des dispositifs spécifiques y sont déjà en place, comme les accords "plan de ferme" intégrant un volet sanitaire ou encore le dispositif "1 euro/1 euro" pour la prospection sharka. Deux autorités compétentes nationales différentes, SOC-France et CTIFL, interviennent dans ces filières qui comptent un grand nombre d'organismes nuisibles réglementés ou non.

Ces deux filières se distinguent également par leur enjeu à l'exportation. La pomme de terre, par exemple, constitue un pilier des exportations agricoles françaises, avec la France occupant la position de premier exportateur mondial de ce produit.

Bien que ces filières soient choisies pour leur caractère illustratif, elles ne seront pas pleinement transposables à d'autres secteurs sans adaptations spécifiques. Leur analyse permettra par contre d'illustrer des stratégies de filière.

A l'issue de la conduite des 3 phases de la démarche, la mission sera en mesure de proposer des recommandations et des éléments d'évolution de la doctrine de financement.

6.2. Méthodologie

La méthodologie adoptée pour cette mission repose sur une approche combinant collecte d'informations, analyse approfondie et entretien avec les parties prenantes. Elle vise à établir un diagnostic précis des actions sanitaires et de leur financement, tout en prenant en compte les spécificités des filières et des acteurs concernés.

Une première étape consistera à mener des entretiens avec les acteurs identifiés (voir partie 7), afin d'identifier les actions réalisées dans le cadre du sanitaire végétal et de collecter des données financières associées. Ces entretiens seront structurés autour d'un questionnaire conçu pour répondre aux besoins spécifiques de la mission. Ce travail d'enquête permettra de recueillir des informations qualitatives et quantitatives, tout en offrant une opportunité d'échanger directement avec les acteurs sur leurs pratiques, leurs contraintes et leurs attentes.

En complément, une analyse documentaire approfondie sera réalisée. Les rapports existants, les conventions, les audits et les données financières disponibles seront examinés pour enrichir la compréhension des dispositifs en place. Cette étape permettra également de croiser les informations obtenues lors des entretiens ou visite, notamment en région, avec les données déjà disponibles, afin de garantir une vision cohérente.

7. PARTIES PRENANTES A RENCONTRER

Les échanges au niveau national seront poursuivis avec les principales directions du ministère de l'Agriculture. En particulier, la Direction Générale de l'Alimentation (DGAL) sera mobilisée à travers ses sous-directions et services clés, ainsi que les experts de son réseau d'expertise.

Au niveau régional, les Services Régionaux de l'Alimentation (SRAL) seront rencontrés, notamment dans les régions Nouvelle-Aquitaine et Auvergne-Rhône-Alpes, ainsi que la DRIAAF Île-de-France. Ces services jouent un rôle clé dans la mise en œuvre locale des politiques sanitaires.

Plusieurs organismes seront consultés pour leur rôle dans le sanitaire végétal : la Plateforme d'épidémiosurveillance, l'ANSES (Laboratoire de la Santé des Végétaux), le GEVES (laboratoire semences). Les délégataires FREDON France ainsi que les FREDON régionales, et les autorités compétentes (SOC-France, CTIFL, FranceAgrimer) seront également mobilisés pour leurs actions spécifiques dans les filières végétales.

Les missionnés prévoient également de rencontrer la Chambre d'agriculture France, les Instituts techniques, les syndicats agricoles, Coop de France, les Interprofessions agricoles ainsi que le FMSE.

Des visites locales permettront d'approfondir certaines problématiques spécifiques selon les régions. Les régions suivantes sont envisagées : Bretagne, Nouvelle-Aquitaine, Occitanie, AURA, Hauts de France, Bourgogne-Franche-Comté.

Cette liste reste ouverte à enrichissement selon les besoins émergents identifiés au cours de la mission ou par les parties prenantes elles-mêmes.

8. SUIVI ET LIVRABLES

Le premier livrable consistera en une cartographie des actions sanitaires réalisées dans le domaine végétal, accompagnée d'une cartographie des financements identifiés. Ces deux analyses seront ensuite recoupées afin de mettre en lumière les correspondances entre les actions menées et les financements mobilisés, qu'ils soient publics ou privés. Ce travail permettra d'obtenir une vision globale des efforts déployés par les différents acteurs.

Un volet spécifique du rapport portera sur une description détaillée et verticale des actions et des pratiques actuelles dans deux filières illustratives : l'arboriculture et les pommes de terre. Ces analyses approfondies permettront d'examiner les dispositifs existants, les financements associés et les enjeux spécifiques à ces filières.

Sur la base de ces cartographies et d'une analyse plus approfondie du domaine de la lutte et des exemples de filières, des recommandations sur le financement des actions de lutte sanitaire végétale seront formulées. Ces recommandations viseront à objectiver et débattre de la répartition des charges financières entre l'État, les professionnels et les autres parties prenantes.

Enfin, la mission proposera une évolution de la doctrine financière et des processus décisionnels liés au financement du sanitaire végétal. Ces recommandations incluront des pistes concrètes pour renforcer la cohérence, l'équité et la pérennité du dispositif, tout en tenant compte des contraintes identifiées au cours des travaux.

9. CALENDRIER D'EXECUTION

La mission a débuté à la fin du mois de janvier. Les enquêtes et missions en régions sont prévues pour se dérouler entre avril et juin.

Un point d'étape peut être programmé pour la fin du mois de juin, afin de faire le bilan des travaux réalisés jusqu'à cette date et de présenter les pistes de réflexion et les recommandations, sous la forme d'une présentation.

Le rapport final sera rendu fin septembre.

Annexe 3 : Liste des personnes rencontrées

Nom	Organisme	Fonction	Date
Marie Luccioni	CGAAER	Inspectrice Ex sous-directrice adjointe du pilotage des ressources et des services (DGAL)	17/02/2025
Pierre Aubert Emmanuel Koen Nicolas Lenne Milène Gentil Françoise Petter Virginie Malafosse	DGAL	Chef de service des actions sanitaires Sous-directeur de la santé et de la protection des végétaux Chef du bureau de la santé des végétaux Département santé des forêts Bureau des exportations vers les pays tiers Pôle de la gouvernance des actions sanitaires	18/02/2025
Jean-Marc Bournigal Michel Straebler	SEMAE	Directeur Directeur animation de filière	19/02/2025
Isabelle Taillant Bruno Barrier-Guillot Lionel Deloingce Amaryllis Blin Nathalie Verjux	Intercéréales Arvalis	Directrice générale Directeur du département études scientifiques et économiques Vice-président collège des transformateurs Responsable animation filière Chef de service protection intégrée des cultures	19/02/2025
Delphine Tailliez Jean-Hugues Belland	CTIFL	Directrice générale déléguée Président	21/02/2025
Olivier Pechamat Thierry Paul Sarah Bruyère	Fredon France	Directeur Président, Président FREDON Grand-Est Responsable technique qualité nationale	25/02/2025 28/04/2025
Anne Laure Fondeur	SOC-France	Directrice de la qualité et du contrôle officiel	28/02/2025
Milène Gentils	DGAL-DSF	Cheffe du département santé des forêts	3/03/2025

			7/03/2025
Mehdi Sine Marianne Sellam	ACTA	Directeur général Directrice scientifique et technique	3/03/2025
Bruno Ferreira André Gauffier	DRAAF AURA	DRAAF Chef du SRAL adjoint	5/03/2025
Virginie Malafosse	DGAL-Pôle Pégase	Chargé de mission végétal pôle Pégase – Point de contact FMSE pour la DGAL	7/03/2025 14/03/2025
Philippe Noyau Amélie Brun Virginie Brun Louise Herve	Chambres d'agriculture France	Président chambre d'agriculture Centre-Val-de-Loire Chargée de mission Ecophyto Responsable du service Ecophyto-Dephy Chargée de mission agronomie au service de production animale et végétale	10/03/2025
Thomas Clément	CGAAER	Rédacteur du rapport relatif au coût et à sa prise en charge pour ce qui relève de la surveillance des maladies animales et des organismes réglementés pour les végétaux	10/03/2025
Françoise Petter Caroline Lemaitre	DGAL	Chargée de mission négociations internationales phytosanitaires Experte référente	24/03/2025
Sébastien Bouvatier Maeva Chailloux Jonathan Saulnier Martin Lauranceau Nathalie Degery	DGPE	Sous-directeur compétitivité Adjointe bureau gestion des risques Adjoint sous-directeur SDFA Chef du Bureau des grandes culture Responsable du suivi du FMSE	25/03/2025
Patrick Jacquet Denis Bonsignour Jennifer Thomas		Chef d'unité Normalisation Unité bois et plants de vigne, chargé technique et réglementaire Chargée d'étude	28/03/2025
Philippe Sappey	DGAL	Sous-directeur du pilotage des ressources et des services	1/04/2025

Catherine Matt Cécilia Goffinet Pauline Gaudin Jean-Luc Vandemoortele Honoré Labanca	LCA	Directrice de la section métiers du grain Responsable qualité filière Responsable intrants environnement Ingénieur développement Felcoop Responsable R&D Luzerne	4/04/2025
Jérome Volle Franck Laborde Fabiola Camon Nacibide Jean-Noël Ribery	FMSE	Vice-président du FMSE Vice-Président FMSE Responsable sections végétales FMSE Directeur FMSE	12/05/2025
Sabine Meyruey Camille Genevrier	DGAL	Chargée de mission PP Chargée de mission arboriculture fruitière	16/05/2025
Serge Cavailli Stéphanie Flauto Dennis Ferrieu	DRAAF PACA	DRAAF-adjoint DRAAF Chef de pôle mutualisation	20/05/2025
Eric Rosaz Fatoumata Bissan Emmanuel Estour	Conseil régional PACA	Directeur adjoint agriculture, délégué à l'agriculture et alimentation Chargée de mission légumes, oléiculture, arboriculture Chef de service agroenvironnemental de la région sud	20/05/2025
Lionel Rodriguez Jouhana Goudenove Olivier Gaurer	Chambre régionale d'agriculture PACA	Directeur adjoint de la Chambre régionale, service recherche et développement Animatrice BSV Sous-Directeur Chambre régionale Vaucluse, direction du CRIEM-Sud	20/05/2025
Hugues Reynold de Seresin	CETA	CETA de Cavaillon – Président CETA des techniciens	20/05/2025

Pascal Borioli		GR CETA - Conseiller technique en arboriculture fruitière	
Fabien Reboul Hugo Mestre, Serge Escorihuela	Exportateurs fruits et plants fruitiers	Société Guedj Société MESTRE : Starexport groupement de pépiniériste -vente de plants fruitiers sur le marché export	20/05/2025
Daniel Bielbanne Elodie Ramont Line Rocci Hermence Forgeat Lorine Karkides	FREDON PACA	Président Chargée arboriculture fruitière Responsable pôle santé du végétal Directrice de Fredon PACA Directrice adjointe Fredon PACA	21/05/2025
Jerome Veauvy Pierre Millet	CEP CEP	Président Vice-président du CEP	21/05/2025 21/05/2025
Jeremy Mattei	CD 13		21/05/2025
Philippe Reignault	ANSES - LSV	Directeur du Laboratoire de la santé des végétaux & Directeur scientifique Santé des végétaux	23/05/2025
Anne-France Besnard Jean-Calude Naudin	FranceAgrimer	Cheffe de l'unité appuyée aux exportateurs Expert Unité végétale	6/06/2025
Odile Muchembled Valérie Pinchon Denis Bollengier	FREDON HdF	Directrice générale Directrice générale adjointe Président	11/06/2025
Guillaume Lidon	UNPT	Directeur	11/06/2025
Sabrina Cadeau Jean-Dessaint	DRAAF HdF	Cheffe de pole PV Personne ressource pommes de terre	11/06/2025

Eric Nigol JF Roussel Bernard Quéré	FN3PT – Comité Nord	Directeur Général Comité Nord Président Comité Nord FN3PT _Inov3PT	11/06/2025
Jerry Fromont	SEMAE	Responsable missions de service public en région HdF	12/06/2025
Alain Van den Bossche Philippe Thery Loic Piat	McCain	Responsable des plants pour la distribution France et Belgique Responsable stratégie agricole Service Agronomie -responsable recherche et développement pommes de terre	12/06/2025
Nicolas Malloire Bénédicte Charon Michel Guillou Amélie Mathiron	DRAAF HdF	Adjoint chef de SRAL Technicienne Flavescence dorée DRAAF Cheffe de SRAL	12/06/2025
Jean-Baptiste Sablairolles Manon Pisani Elise Dupont	JA	Viticulteur, bureau JA, suivi viticulture et gestion des risques Agricultrice porc et maïs, bureau JA, suivi dossier gestion des risques Conseillère filières végétales	16/06/2025
Sylvie Colas Philippe Champeley Hélène Thibon Jonathan Chabert	Confédération paysanne	Porte-parole Arboriculteur dans la Drome Référente FD, viticultrice en Ardèche Référent de la commission Fruits et légumes, maraicher dans les Côtes d'Armor	16/06/2025
Franck Laborde Nelly Le Corre Gabens	FNSEA	Président AGPM – Commission gestion des risques FNSEA Cheffe de service environnement FNSEA	19/06/2025

Alexis Degouy Daniel Soares	INTERFEL	Directeur Interfel et CTIFL Directeur international INTERFEL	19/06/2025
Patrick Legras	Coordination rurale	Responsable section pommes de terre, producteur de pommes de terre, betteraves, céréales et lin, porte-parole CR	04/07/2025
Duroc Céline Bouchardeau Théo Dublineau Grégoire Anne Laure Debailly	AGPB	Directrice générale - AGPM - MAIZ'EUROP' Directeur général adjoint AGPB Fédération Française des Producteurs d'Oléagineux et de Protéagineux Chargée de mission environnement AGPB	04/07/2025
Emmanuelle BOUGAULT Marie-Angélique BARALLE Audrey HAVOT Fabien ROBERT Francis COUDENE	Valhor Astredhor FMSE (section horticole)	Directrice du Pole RSE, Innovation, Economie Cheffe de projet Innovation et Développements scientifiques Cheffe de projet scientifique et technique Directeur Recherche et Innovation Président de la section horticole du FMSE	11/07/2025
Gilles Bleriot Fabien Bova	CNIV CIVB	Chef projet Plan national de Dépérissement de la vigne Directeur du Conseil Interprofessionnel du vin de Bordeaux	18/7/2025

Annexe 4 : Liste des sigles utilisés

ANSES : Agence nationale de sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail

BO : Bulletin Officiel

BOP : Budget Opérationnel de Programme

BSV : Bulletin de santé des végétaux

CAC : Conformité Agricole Communautaire

CIRAD : Centre de coopération internationale en recherche agronomique pour le développement

CNIV : Comité National des Interprofessions des Vins à appellation d'origine et à indication géographique

CNOPSAV : Conseil national d'orientation de la politique sanitaire animale et végétale

COP : Contrat d'Objectifs et de Performance

CROPSAV : Conseil régional d'orientation de la politique sanitaire animale et végétale

CRPM : Code Rural et de la Pêche Maritime

CTIFL : Centre Technique Interprofessionnel des Fruits et Légumes

CVO : Cotisation Volontaire Obligatoire

DGAL : Direction générale de l'alimentation

DGPE : Direction générale de la performance économique et environnementale des entreprises

DQCO : Direction de la qualité et du contrôle officiel

DRAAF : Direction régionale de l'Alimentation, de l'Agriculture et de la Forêt

DROM : Départements et régions d'Outre Mer

ETP : Equivalent temps plein

FAM : FranceAgrimer

FEADER : Fonds européen agricole pour le développement rural

FMSE : Fonds national agricole de mutualisation du risque sanitaire et environnemental

FN3PT : Fédération nationale des producteurs de plants de pommes de terre

FREDON : Fédérations régionales de lutte et de défense contre les organismes nuisibles

GDS : Groupement de Défense Sanitaire

GEVES : Groupe d'étude et de contrôle des variétés et des semences

JEVI : Jardin, espaces végétalisés et Infrastructures

LNR : Laboratoire national de référence

LSV : Laboratoire de la Santé des Végétaux

MASA : Ministère de l'Agriculture et de la Souveraineté Alimentaire

OQ : Organisme de quarantaine

ONPV : Organisation nationale de protection des végétaux

ORNQ : Organisme réglementé non de quarantaine

OVS : organisme à vocation sanitaire

PACA : Provence Alpes Côte d'Azur

PP : Passeport phytosanitaire

PSIC : Programme sanitaire d'intérêt collectif

SEMAE : Interprofession des semences et des plants

SIVEP : Service d'inspection vétérinaire et phytosanitaire aux frontières

SORE : Surveillance des organismes réglementés et émergents

SRAL : Service régional de l'alimentation

SRPV : Service régional de la Protection des Végétaux

UNPT : Union nationale des producteurs de pommes de terre

Annexe 5 : Bibliographie

[1] «Contrat d'objectifs et de performance pour l'exécution des missions de services public de SEMAE 2025-2027,» 2025.

[2] «Convention relative aux missions d'appui aux OVS que mène Fredon France en tant que tête de réseau dans le domaine végétal,» FRANCE, DGAL -FREDON, 2024.

[3] «Courrier à Mme la Ministre Annie Genevard : Proposition FNSEA et ses AS animales, JA et La Coopération Agricole sur la feuille de route du Sanitaire Animal. (2025),» JA, La Coopération agricoles, FNSEA, 2025.

[4] «De l'organisation à la gouvernanceen santé animale et végétaleÉvaluation du dispositif sanitaire français.,» De l'organisation à la gouvernanceen santé animale et végétaleÉvaluation du dispositif sanitaire français. Thomas BERTHE, Barbara BOUR-DESPREZ, Jean-Pierre CHOMIENNE, Yves MARCHAL, Geneviève REY & Françoise THEVENON LE MORVAN. (2017)., 2017.

[5] «Dotations Activités PV (DO) par région,» DGAL, 2025.

[6] «Gouvernance du sanitaire : Positions et propositions,» Fredon France, 2025.

[7] «Instruction technique DGAL/SDSPV/2023-202 Ordre de méthode-ordre de service d'inspection Surveillance officielle des organismes nuisibles réglementés ou émergents (SORE) (et ses déclinaisons par filière).,» DGAL, 2023.

[8] «Instruction technique DGAL/SDQSPV/SDSPA/2018-266 Modalités de contrôle technique et financier des missions confiées ou déléguées aux OVS.,» DGAL, 2018.

[9] «La quarantaine végétale française Un dispositif pour préparer l'avenir,» Michel LARGUIER, Thierry DE RUYTER & Olivier GEIGER, 2018.

[10] «Note de synthèse Mission CGAAER sur le financement du sanitaire en santé végétale.,» Chambre d'agriculture France, 2025.

[11] «Note FranceAgrimer: certification et passeport phytosanitaire pour les bois et plants de vigne Bilan financier 2024.,» FranceAgrimer, 2025.

[12] « ACTIVITÉS CERTIFICATION AU CTIFL (Présentation),» CTIFL, 2025.

[13] «Projets de Décret relatif aux mesures de surveillance, de prévention et de lutte contre les maladies animales transmissibles.,» DGAL, 2022.

[14] «Projet de Vademecum sur le contrôle des délégations en santé des végétaux. (2022) Gauffier, A.,» André Gauffier DGAL, 2022.

[15] «Rapport final relatif à un audit effectué en France du 9 au 16 mai 2017 en vue d'évaluer le système des contrôles phytosanitaires à l'importation,» DG SANTE, 2017.

[16] «Surveillance sanitaire Occitanie : Flavescence dorée participation professionnelle,» Fredon Occianie, 2022.

[17] «Synthèse Cofinancements UE 2022-2023-2024.,» DGAL, 2025.

[18] « Audit de la gouvernance et du fonctionnementdes plateformes d'épidémiosurveillance. (2022).,» Klein, A. & Pierrard, A., 2022.

[19] «Conventions annuelles de délégation régionales 2023 (toutes régions) fournies par les SRAL.,» SRAL , 2025.

[20] «Convention cadre 2020-2024 de délégation régionale (toutes régions) fournies par les SRAL.,» SRAL, 2025.

[21] «Bilan technique et financier 2023 FREDON régionales,» SRAL, 2025.

[22] «Projet PSIC SHARKA - Présentation CROPSAV Occitanie,» Fredon Occitanie, 2022.

[23] «Enquête CGAAER - réseau des FREDON régionales activités 2024 en santé des végétaux - focus arboriculture et pommes de terre.,» CGAAER, 2025.

[24] «Rapport d'activité 2023 FMSE.,» FMSE, 2024.

[25] «Assises du sanitaire - Groupe de travail sur la gouvernance du sanitaire 1ere réunion.,» DGAL, 2025.

[26] «Questionnaire FranceAgrimer CGAAER – export / filières végétales,» FranceAgrimer - Anne France Besnard, 2025.

[27] «Retours d'expérience suite aux essais d'écriture de PSIC Sharka, ECA et Flavescence dorée.,» Fredon France, 2023.

[28] «Note CTIFL Mission CGAAER,» CTIFL Delphine Taillez, 2025.

[29] «Mission d'expertise et de conseil relative au coût et àsa prise en charge pour ce qui relève de la surveillance des maladies animaleset des organismes réglementés pour les végétaux.,» Clément, T. & Le Coeur, X. , 2022.

[30] «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. (2016).».

[31] «Convention cadre portant définition et organisation de la plateforme nationale d’épidémiosurveillance en santé végétale,» 2018.

[32] « De l’organisation à la gouvernance en santé animale et végétale Évaluation du dispositif sanitaire français.,» CGAAER Thomas BERTHE, Barbara BOUR-DESPREZ, Jean-Pierre CHOMIENNE, Yves MARCHAL, Geneviève REY & Françoise THEVENON LE MORVAN., 2017.

[33] «Audit de la gouvernance et du fonctionnementdes plateformes d’épidémiosurveillance.,» CGAAER André KLEIN & Alain PIERRARD. , 2022.

[34] « Le réseau d’épidémiosurveillance financé par le plan Ecophyto.,» CGAAER_CGEDD .Patrick LAVARDE, Véronique BELLEMAIN & Sylvie MALEZIEUX., 2019.

[35] «RAPPORT ANNUEL DE L’ACTION DES CHAMBRES D’AGRICULTURE SUR LA RÉDUCTION DES USAGES ET IMPACTS DES PRODUITS PHYTOSANITAIRES LES ACTIONS LOCALES DES CHAMBRES D’AGRICULTURE.,» Chambres d'agriculture France, 2022.

[36] «RAPPORT FAIT AU NOM DE LA COMMISSION DES FINANCES, DE L’ÉCONOMIE GÉNÉRALE ET DU CONTRÔLE BUDGÉTAIRE SUR LE PROJET DE loi de finances pour 2021 ANNEXE N° 5 agriculture, ALIMENTATION, FORÊT,» M. Laurent SAINT-MARTIN & Rapporteur spécial : M. Michel LAUZZANA. , 2021.

[37] «Rapport annuel de performancesAnnexe au projet de loi de règlement du budget et d’approbation des comptes pour 2023 PROGRAMME 206 Sécurité et qualité sanitaires de l’alimentation,» PLR, 2024.

[38] «Projet annuel de performances Budget général PROGRAMME 206 Sécurité et qualité sanitaires de l’alimentation.,» PLF, 2024.

Annexe 6 : Réglementation des organismes nuisibles en santé des végétaux :

La réglementation européenne et nationale distingue plusieurs catégories d'organismes nuisibles, qui structurent la politique de surveillance, de prévention et de lutte en santé des végétaux.

1. Les organismes de quarantaine (OQ)

Les organismes de quarantaine sont définis par le 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. Il s'agit d'organismes nuisibles dont l'introduction ou la dissémination sur le territoire de l'Union européenne est interdite en raison de leur dangerosité, de leur capacité à causer des dommages économiques majeurs et de l'absence de mesures efficaces pour les éradiquer une fois installés.

La liste européenne des OQ est régulièrement actualisée : elle comprend actuellement autour de 200 organismes, incluant des insectes, des champignons, des bactéries, des virus, des nématodes et des plantes parasites. Parmi les exemples notables figurent Xylella fastidiosa, la flavescence dorée ou encore le chancre coloré du platane.

2. Les organismes réglementés non de quarantaine (ORNQ)

Les organismes réglementés non de quarantaine (ORNQ), également définis par le Règlement (UE) 2016/2031, sont des organismes déjà présents sur le territoire de l'Union européenne, mais dont la présence sur certains végétaux destinés à la plantation est réglementée. Leur contrôle vise à garantir la qualité sanitaire des productions et à éviter la dissémination de maladies ou de ravageurs susceptibles de nuire à la rentabilité des filières agricoles.

La liste européenne compte environ 250 couples de végétau/ORNQ (par exemple : Clavibacter michiganensis subsp. sepedonicus sur pomme de terre, ou la sharka sur Prunus)

3. La liste nationale d'organismes nuisibles

En complément du dispositif européen, la France a établi une liste nationale d'organismes nuisibles, prévue à l'article D. 251-36 du Code rural et de la pêche maritime (CRPM). Cette liste comprend actuellement 7 organismes nuisibles spécifiques au contexte français, pour lesquels des mesures particulières de surveillance ou de lutte sont requises. Cette liste peut évoluer en fonction de l'émergence de nouveaux risques ou de l'évolution de la situation sanitaire nationale.

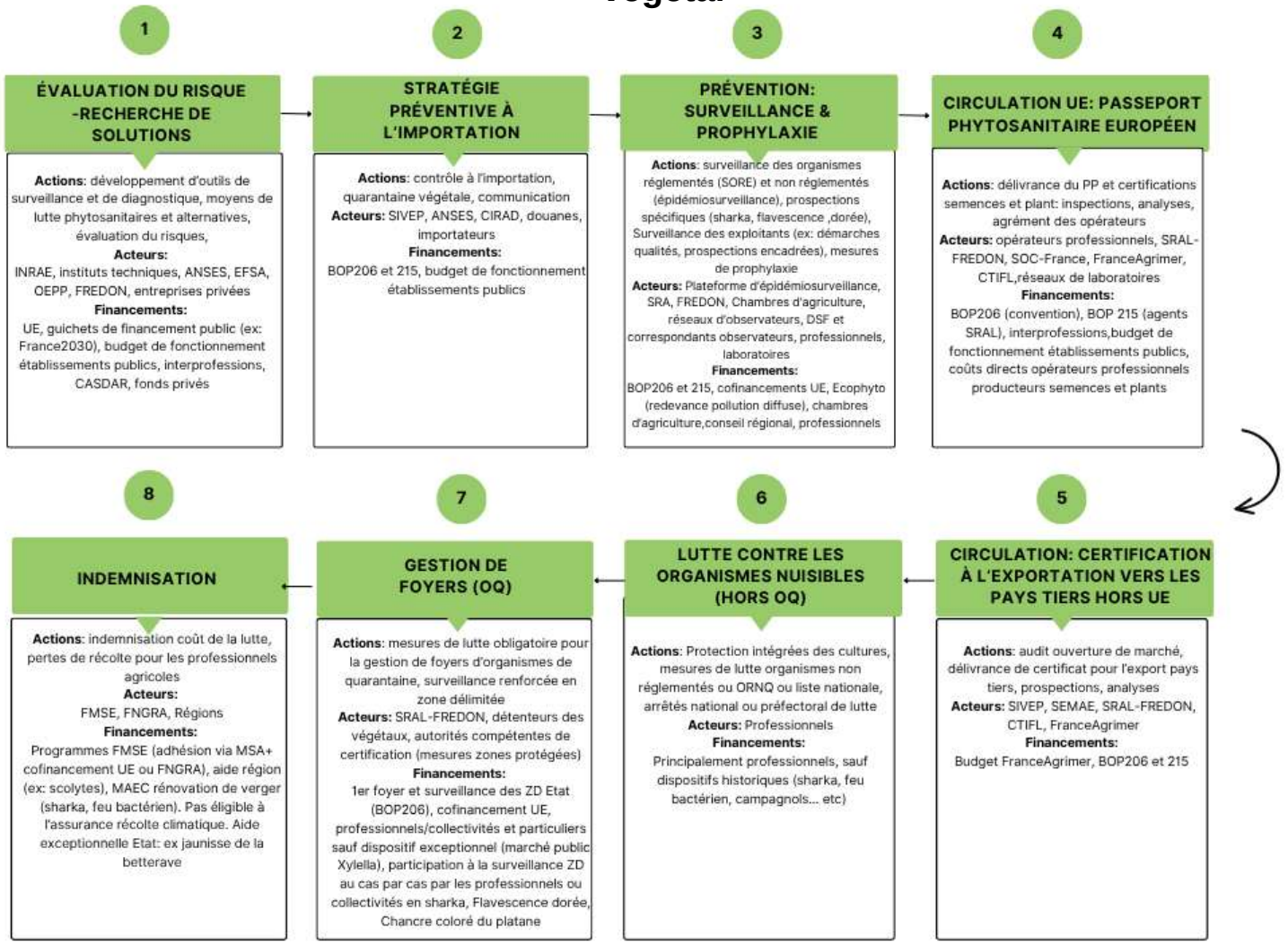
4. Les arrêtés préfectoraux de lutte

Au niveau local, les préfets peuvent prendre des arrêtés de lutte contre certains organismes nuisibles, dont des ORNQ qui deviennent réglementés au-delà des seuls végétaux destinés à la plantation.

5. Les organismes nuisibles dits de « qualité »

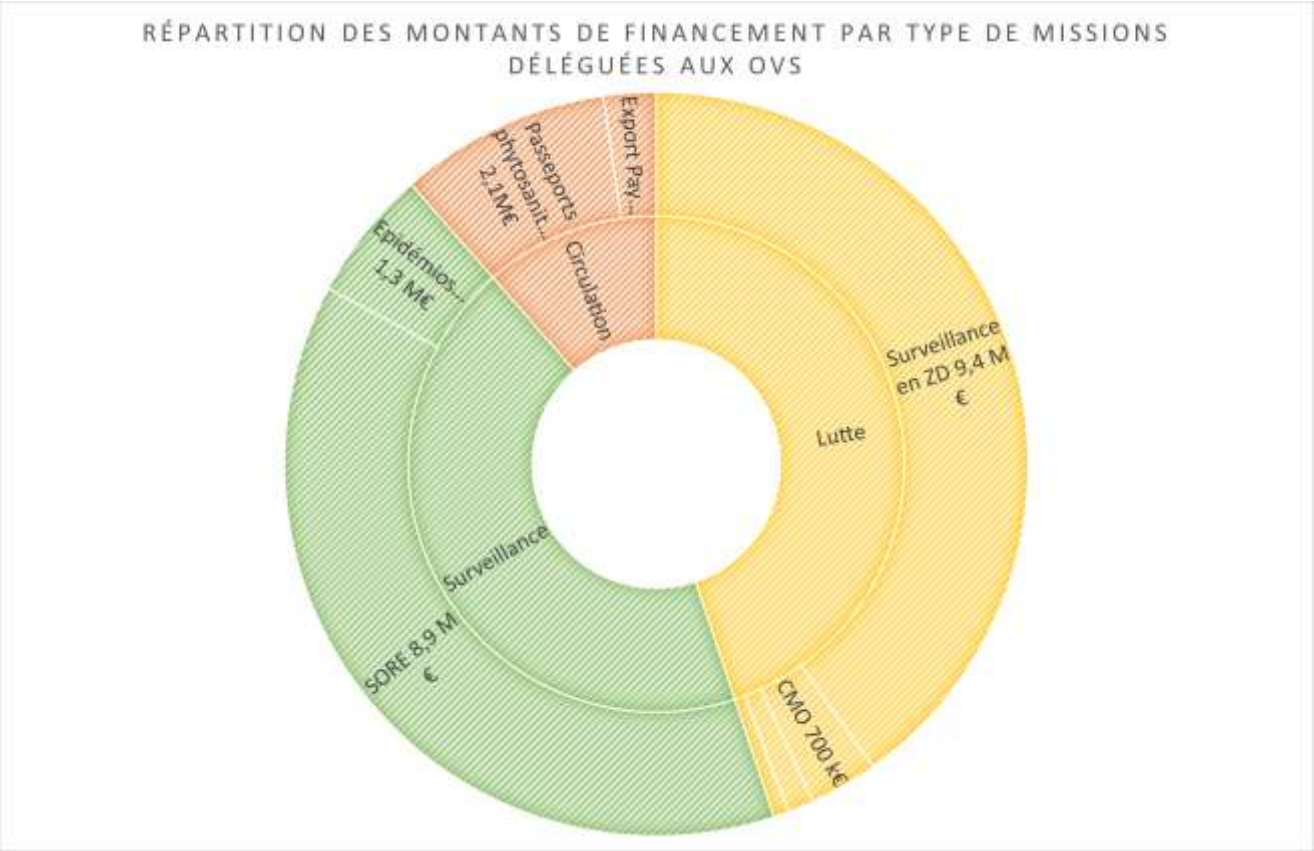
Au-delà des catégories réglementées, il existe un grand nombre d'organismes nuisibles dits « de qualité ». Ces organismes, bien que non soumis à une réglementation stricte, sont surveillés et gérés quotidiennement par les professionnels pour préserver la qualité et la compétitivité des productions. Il peut s'agir de maladies fongiques, de bactéries, de virus ou d'insectes qui, sans remettre en cause la viabilité des cultures à l'échelle nationale, peuvent entraîner des pertes économiques importantes à l'échelle d'une exploitation ou d'une filière.

Annexe 7 : Illustration du continuum d'actions, d'acteurs et de financements en sanitaire végétal



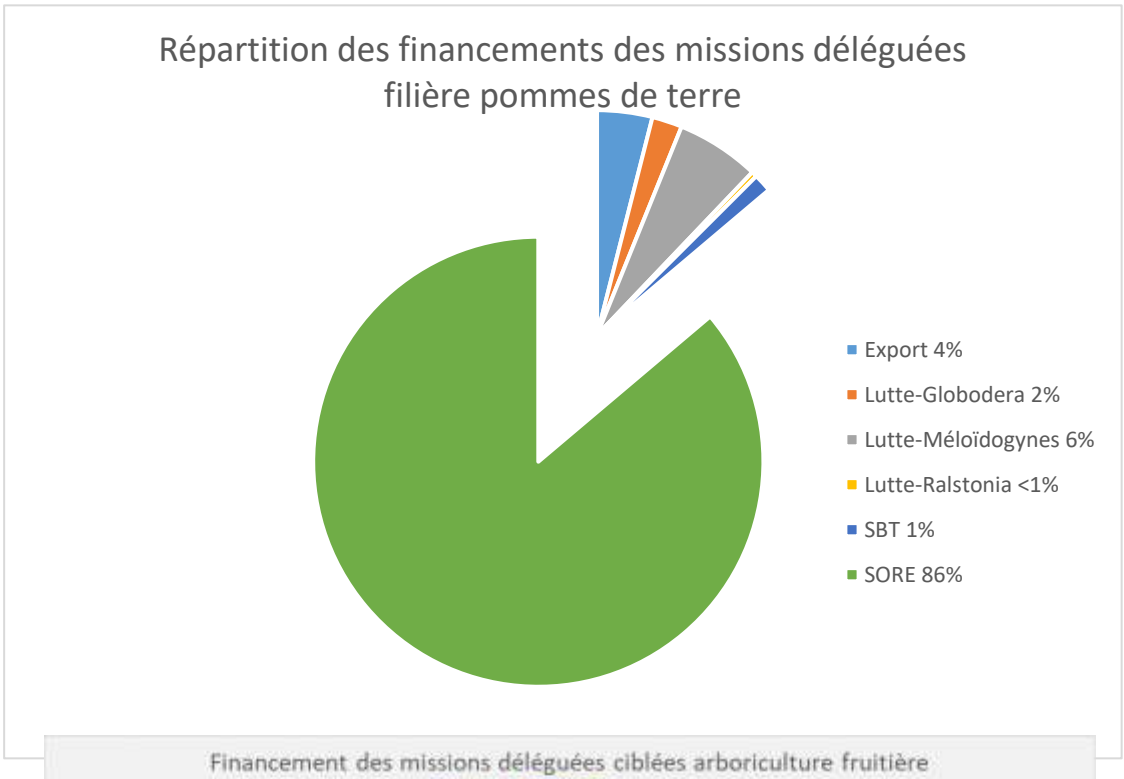
Annexe 8 : Graphiques de données sur les missions déléguées issus de l'enquête réalisée auprès des FREDON régionales au cours de cette mission

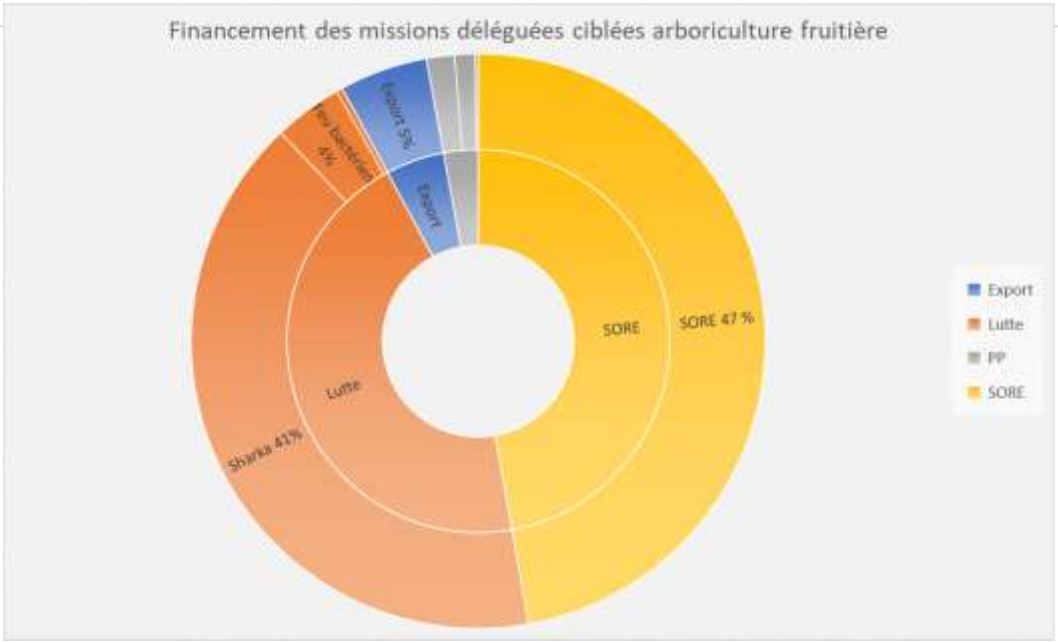
Les données du graphique suivant ont été recueillies auprès des FREDON régionales lors d'une enquête dédiée dans le cadre de cette mission. Elles permettent de mettre en évidence des clés de répartition des financements pour les missions déléguées.



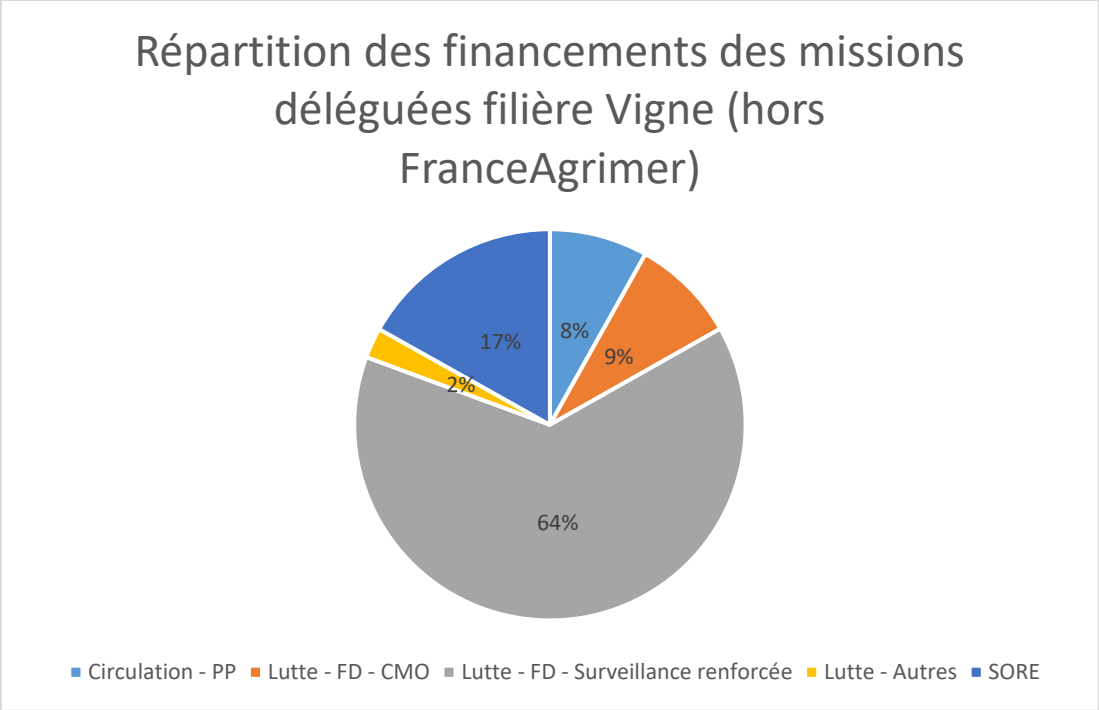
Focus arboriculture (base conventions de délégations 2023):

Focus pommes de terre (base conventions de délégations 2023)

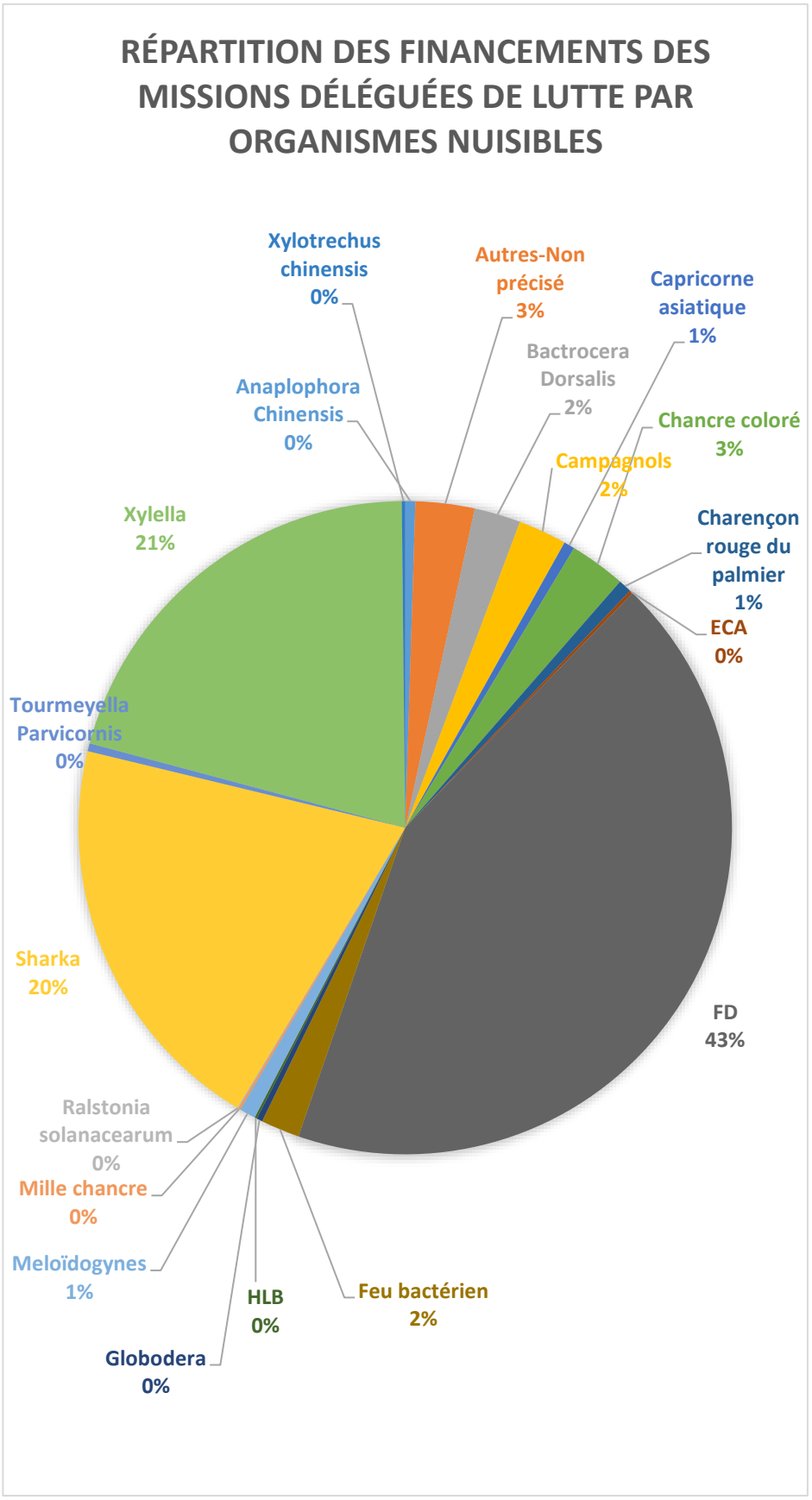




Focus Vigne (base conventions de délégations 2023)



Répartition par organismes nuisibles toutes filières (base conventions de délégations 2023)


RÉPARTITION DES FINANCEMENTS DES MISSIONS DÉLÉGUÉES DE LUTTE PAR ORGANISMES NUISIBLES
Xylotrechus chinensis 0%
Autres-Non précisé 3%
Capricorne asiatique 1%
Bactrocera Dorsalis 2%
Anaplophora Chinensis 0%
Chancre coloré 3%
Campagnols 2%
Xylella 21%
Charençon rouge du palmier 1%
ECA 0%
Tourmeyella Parvicornis 0%
Sharka 20%
FD 43%
Ralstonia solanacearum 0%
Mille chancre 0%
Meloïdogynes 1%
HLB 0%
Feu bactérien 2%
Globodera 0%