

MISSION « SÉCURITÉ SANITAIRE »

Mme Nicole Bricq, rapporteure spéciale

I. OBSERVATIONS GÉNÉRALES	2
A. RAPPEL DES SPÉCIFICITÉS DE LA MISSION	2
1. Une mission interministérielle à l'avenir en suspens	2
2. Une mission au périmètre étroit qui empêche une appréhension d'ensemble de la gestion budgétaire en ce domaine	3
B. EXECUTION 2007	4
1. Une exécution encore éloignée de l'autorisation budgétaire	4
2. Une meilleure consommation des crédits ouverts	4
3. Une fongibilité qui n'a pu que faiblement jouer	4
II. ANALYSE PAR PROGRAMME	6
A. LE PROGRAMME 228 « VEILLE ET SÉCURITÉ SANITAIRES »	6
1. Une dotation multipliée par quatre en cours de gestion	6
2. Une meilleure consommation des crédits	8
3. L'enjeu lié aux opérateurs	8
4. Une analyse de la performance toujours perfectible	9
B. LE PROGRAMME 206 « SÉCURITÉ ET QUALITÉ SANITAIRES DE L'ALIMENTATION »	11
1. Des rattachements tardifs de fonds de concours qui entraînent d'importants reports de crédits	11
2. Des dépenses « non budgétées » qui ont nécessité des redéploiements ou une ouverture par voie de décret d'avance	11
3. Une sous-consommation des crédits de l'ordre de 10 %	12
4. Le creusement de la dette relative au service public de l'équarrissage : 43,2 millions d'euros à fin 2007	13
5. Une performance difficile à évaluer	14

I. OBSERVATIONS GÉNÉRALES

A. RAPPEL DES SPÉCIFICITÉS DE LA MISSION

1. Une mission interministérielle à l'avenir en suspens

La mission « Sécurité sanitaire » était, en 2007, **une des huit missions interministérielles du budget général**, placée sous la coresponsabilité du ministère de la santé, de la jeunesse, des sports et de la vie associative, et du ministère de l'agriculture et de la pêche.

Si cette interministérialité se justifiait par les liens étroits existant entre les thématiques relatives à la santé humaine et animale, et avait, en ce sens, été saluée par votre rapporteure spéciale au moment de sa création, elle n'a pu néanmoins que constater, à travers l'examen des projets de loi de finances successifs et ses missions de contrôle¹, **le caractère artificiel de cette mission.**

En effet, si la dimension opérationnelle de l'interministérialité de la mission est avérée, en revanche, sa **dimension budgétaire est quasi-inexistante**. De l'avis même du directeur général de l'alimentation, la mission « Sécurité sanitaire » est « *sens grand sens budgétaire* », « *la collaboration budgétaire entre les deux programmes est quasi inexistante, si ce n'est pour ce qui concerne le financement de l'AFSSA [Agence française de sécurité sanitaire des aliments] et de plusieurs conventions* »².

Aujourd'hui la question du maintien ou de la suppression de la mission interministérielle est donc clairement posée, comme l'ont indiqué, à votre rapporteure spéciale, différents de ses interlocuteurs. Serait ainsi envisagé, comme le préconisait le comité interministériel d'audit des programmes (CIAP)³, le rattachement du programme 228 « Veille et sécurité sanitaires » à la mission « Santé » et sa fusion avec le programme 204 « Santé publique et prévention » et, s'agissant du programme 206 « Sécurité et qualité sanitaires de l'alimentation », son introduction au sein de la mission « Agriculture, pêche, forêt et affaires rurales ».

Votre rapporteure spéciale tient à formuler plusieurs observations quant à cette réforme :

¹ Rapport général n° 99 (2005-2006), tome III, annexe 28 ; rapport d'information n° 451 (2005-2006) ; rapport général n° 78 (2006-2007), tome III, annexe 28 ; rapport d'information n° 355 (2006-2007) ; rapport général n° 91 (2007-2008), tome III, annexe 30.

² Réponse de la direction générale de l'alimentation au questionnaire de votre rapporteure spéciale adressé à l'occasion de sa mission de contrôle sur la gestion de l'épizootie de fièvre catarrhale ovine.

³ CIAP, rapport d'audit n° 2006-AI-R-39-01 sur le programme 228 ; CIAP, rapport d'audit n° 2007-R-57-01 sur le programme 206.

- d'une part, le **caractère dommageable d'une séparation des problématiques liées à la santé humaine et animale**, au moment où la sphère scientifique met en évidence l'étroitesse de ces sujets ;

- d'autre part, le **risque d'une disproportion du programme 204** « Santé publique et prévention » ainsi reconfiguré au sein de la mission « Santé ».

De façon plus générale, la limitation du nombre des missions interministérielles, telle qu'envisagée par la révision générale des politiques publiques (RGPP), afin d'assurer la cohésion entre structures administratives et unités budgétaires, constitue, pour votre rapporteure spéciale, **un recul au regard des objectifs de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF)**, dont la finalité était inverse : inciter à une refonte de l'organisation administrative de l'Etat par l'introduction d'unités budgétaires fondées sur la finalité des politiques publiques.

2. Une mission au périmètre étroit qui empêche une appréhension d'ensemble de la gestion budgétaire en ce domaine

La mission « Sécurité sanitaire » est composée de deux programmes, le premier, le programme 228, relatif à la « Veille et sécurité sanitaires », le second, le programme 206, relatif à la « Sécurité et qualité sanitaires de l'alimentation ». Or, comme l'a rappelé, votre rapporteure spéciale dans son rapport d'information sur le dispositif des agences de sécurité sanitaire¹, la mission « Sécurité sanitaire » ne représente qu'**une partie étroite de cette politique publique, ce qui empêche une appréciation globale de la gestion budgétaire en la matière.**

Selon la maquette budgétaire retenue pour l'année 2007, treize autres programmes participaient, en effet, à la politique de sécurité sanitaire en 2007.

Surtout, les fonctions support de la mission sont portées par d'autres missions budgétaires : le programme 124 « Conduite et soutien des politiques sanitaires et sociales » de la mission « Solidarité et intégration », et, dans une moindre mesure, certains emplois concourant au programme 206 sont rattachés à la mission « Agriculture, pêche, forêt et affaires rurales ».

Par ailleurs, les crédits de la mission sont abondés par divers fonds de concours qui modifient l'autorisation budgétaire initiale, en dépit de leur réduction par rapport à l'année 2006.

¹ Rapport d'information n° 355 (2006-2007).

B. EXECUTION 2007

1. Une exécution encore éloignée de l'autorisation budgétaire

Au cours de l'exercice 2007, **la dotation initiale de la mission a été augmentée de près de 50 %**, passant de 605 millions d'euros à 931 millions d'euros en autorisations d'engagement (AE) et de 658 millions d'euros à 1,09 milliard d'euros en crédits de paiement (CP).

Cet écart important entre le montant des crédits votés en loi de finances initiale (LFI) et le montant des crédits réellement ouverts en cours de gestion, résulte d'importants mouvements de crédits, notamment de forts reports de crédits de l'exercice 2006 sur 2007, ainsi que des décrets d'avance et des abondements par voie de fonds de concours.

Votre rapporteure spéciale note, toutefois, **une amélioration par rapport à l'exercice 2006, au cours duquel la dotation initiale de la mission avait plus que doublé.**

2. Une meilleure consommation des crédits ouverts

Comparativement aux crédits ouverts en LFI, le taux d'exécution de la mission est élevé : il est de 142,2 % en AE et 156,4 % en CP. Ceci reflète les mouvements de crédits décrits plus haut, venus abonder les programmes de la mission au cours de l'année 2007.

Par rapport aux crédits réellement ouverts en cours d'exercice, le taux d'exécution global de la mission est de **92,5 % en AE et 94,1 % en CP**, soit une **nette amélioration comparativement à l'exercice 2006**, pour lequel le taux d'exécution de la mission n'était alors que de 79 % en AE et 70 % en CP. Cette meilleure consommation des crédits ouverts est essentiellement le fait du programme 228 dont le taux d'exécution est passé de 75 % en AE et 47 % en CP, à 92,5 % en AE et 96,4 % en CP.

L'examen de l'exécution par programme permettra de revenir sur les causes de cette amélioration.

3. Une fongibilité qui n'a pu que faiblement jouer

De façon générale, la mission n'a pas fait l'objet d'importants mouvements de fongibilité, ce qui s'explique par l'étroitesse des marges de manœuvre des responsables de programme.

Cette remarque vaut particulièrement pour le programme 228 dont les fonctions support sont rattachées à une autre mission et dont, par ailleurs, 76 % des crédits votés en LFI sont des subventions pour charge de service public.

Données générales d'exécution de la mission « Sécurité sanitaire »

(en euros)

Programmes	Crédits votés en loi de finances initiale		Crédits ouverts (intégrant fonds de concours, ouvertures et annulations en cours d'exercice)		Crédits consommés		Taux d'exécution par rapport aux crédits votés en loi de finances initiale (en %)		Taux d'exécution par rapport aux crédits ouverts (en %)	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP
Veille et sécurité sanitaires	104.567.572	104.567.572	369.419.131	476.625.643	341.921.136	459.285.266	327	439,2	92,5	96,4
Sécurité et qualité sanitaires de l'alimentation	500.569.231	553.497.501	561.479.299	617.333.510	518.800.626	569.982.890	103,6	103	92,4	92,3
Total	605.136.803	658.065.073	930.898.430	1.093.959.153	860.721.762	1.029.268.156	142,2	156,4	92,5	94,1

Source : d'après les données du rapport annuel de performances « Mission sécurité sanitaire » annexé au projet de loi de règlement pour 2007

II. ANALYSE PAR PROGRAMME

A. LE PROGRAMME 228 « VEILLE ET SÉCURITÉ SANITAIRES »

1. Une dotation multipliée par quatre en cours de gestion

En loi de finances pour 2007, le programme 228 a été doté de 104,6 millions en AE et en CP. Compte tenu des mouvements de crédits intervenus en cours d'année, les crédits ouverts, au 31 décembre 2007, se sont élevés à 369 millions en AE et 476,6 millions en CP. **La dotation initiale a donc été multipliée par près de 3,5 s'agissant des AE, et par environ 4,4 s'agissant des CP.**

Cet écart important entre le montant des crédits votés en LFI et le montant des crédits effectivement ouverts s'explique essentiellement par l'abondement du programme 228 par **fonds de concours**, la demande d'ouvertures de crédits par **décret d'avance**, mais surtout par **l'importance des reports de crédits** en provenance de l'exercice suivant.

Mouvements de crédits ayant affecté le programme 228 en 2007

(en euros)

	Autorisations d'engagement	Crédits de paiement
Crédits votés en LFI pour 2007	104.567.572	104.567.572
Décret d'avance du 6 avril 2007	80.000.000	0
Arrêtés de report	182.021.664	369.228.176
Rattachements fonds de concours*	2.829.895	2.829.895
Total des crédits ouverts à la suite de mouvements de crédits	264.851.559	372.058.071
Total des crédits ouverts en 2007	369.419.131	476.625.643

* Votre rapporteure spéciale note, en effet, **un écart** de 1.450 euros entre les deux mentions faites du montant des crédits abondant le programme 228 par voie de fonds de concours aux pages 20 et 30 du RAP de la mission « Sécurité sanitaire ».

Source : rapport annuel de performances de la mission « Sécurité sanitaire » annexé au projet de loi de règlement pour 2007

a) L'importance des reports de crédits

Votre rapporteure spéciale rappelle, en effet, que le programme 228 bénéficie d'une **disposition dérogatoire, votée, chaque année en loi de finances**¹, permettant des reports de crédits non consommés supérieurs au plafond de 3 % des crédits initiaux votés, fixé par l'article 15 de la LOLF.

Tout en reconnaissant le caractère particulier de la mission « Sécurité sanitaire », soumise à des aléas importants, votre rapporteure spéciale **s'interroge néanmoins sur l'importance et le caractère systématique de ces reports de crédits d'une année à l'autre, qui modifient substantiellement l'autorisation initiale.**

Ces derniers ont, en effet, représenté près de 50 % des AE ouvertes en 2007 et 77 % des CP ouverts en 2007.

D'après les informations fournies par le rapport annuel de performances, il s'agit, notamment, de crédits reportés sur fonds de concours, de reliquats de crédits issus des décrets d'avance de 2006 et de reports de crédits du plan arbovirose.

b) La diminution des abondements par voie de fonds de concours

En revanche, votre rapporteure spéciale note **la diminution des crédits ouverts par voie de fonds de concours par rapport à l'exercice 2006**, qui s'explique par la suppression du fonds de concours « Assurance maladie » chargé de financer les dépenses de préparation aux risques de pandémie de la grippe aviaire, en application de la décision du Conseil constitutionnel qui avait critiqué cette méthode², les dépenses à ce titre devant désormais être inscrites en loi de finances initiale³.

Ce fonds de concours a été transformé, à titre transitoire, en établissement public à caractère administratif, dénommé « Fonds de prévention des risques sanitaires » (FOPRIS), dédié au financement du plan « Pandémie grippale ». Celui-ci a été, lui-même, remplacé par l'établissement de prévention et de réponse aux urgences sanitaires (EPRUS) au mois d'août 2007. D'après les informations recueillies par votre rapporteure spéciale, le financement du FOPRIS, puis de l'EPRUS, non prévu en loi de finances initiale, provient des reports de crédits de 2006 sur 2007 et du décret d'avance du 6 avril 2007 relatif à la grippe aviaire.

Si votre rapporteure spéciale accueille favorablement cette réduction des abondements par voie de fonds de concours, qui modifiaient

¹ Article 58 de la loi de finances pour 2007.

² Décision n° 2005-528 du 15 décembre 2005 sur la loi de financement de la sécurité sociale pour 2006.

³ La loi de financement de la sécurité sociale pour 2007 a prévu la création d'un nouvel établissement public à caractère administratif, dénommé « Fonds de prévention des risques sanitaires » (FOPRIS), dédié au financement du plan « Pandémie grippale ». Il a été remplacé par l'établissement de prévention et de réponse aux urgences sanitaires (EPRUS) au mois d'août 2007.

substantiellement l'autorisation budgétaire initiale les années précédentes, elle regrette, néanmoins, **le manque d'informations précises sur le suivi de ces crédits et des autres fonds de concours.**

2. Une meilleure consommation des crédits

Votre rapporteure spéciale note **une nette amélioration** de la consommation des crédits du programme 228, puisque, au titre de 2007, **92,5 %** des AE et **96,4 %** des CP ouverts ont été consommés. Votre rapporteure spéciale rappelle, en effet, qu'en 2006, le taux d'exécution était de 75 % s'agissant des AE et 47 % s'agissant des CP, alors que la dotation initiale du programme avait été multipliée par sept en cours de gestion.

Selon les informations recueillies par votre rapporteure spéciale, la sous-consommation des crédits ouverts en 2007 s'explique par l'absence de crise sanitaire de grande ampleur et surtout par la mise en place de l'EPRUS, qui a retardé certaines passations de marché. Le ministère de la santé, de la jeunesse, des sports et de la vie associative, a également indiqué, à votre rapporteure spéciale, une légère sous-consommation des services déconcentrés s'agissant des crédits devant être affectés à la formation des professionnels de santé à la lutte contre la grippe aviaire.

Votre rapporteure spéciale accueille favorablement cette meilleure consommation des crédits ouverts, qui **devrait ainsi permettre de limiter les reports de crédits sur l'année 2008**. D'après les informations recueillies par votre rapporteure spéciale, le montant des AE reportées sur l'exercice 2008 s'élèveront à 27,4 millions d'euros et à 17,3 millions d'euros s'agissant des CP.

3. L'enjeu lié aux opérateurs

Les subventions pour charge de service public versées aux opérateurs du programme ont représenté, en 2007, **76 % des crédits inscrits en LFI**¹. Si globalement, le taux d'exécution des crédits versés aux opérateurs de la mission est satisfaisant, votre rapporteure spéciale souligne néanmoins les points suivants :

- tout d'abord, **un écart souvent important entre la prévision des ressources propres de certains opérateurs et leur réalisation**, alors que l'inverse avait été observé en 2006. Ainsi, les ressources propres de l'agence française de sécurité sanitaire des produits de santé (AFSSAPS) n'ont représenté que 64 % du montant initialement prévu au moment de l'examen du projet de loi de finances pour 2007 ; celles de l'institut de veille sanitaire (INVS), un quart environ du montant fixé dans le projet annuel de

¹ Il n'est pas tenu compte de la subvention de 7,5 millions d'euros versée à l'Institut national de prévention et d'éducation pour la santé (INPES), opérateur rattaché à une autre mission, la mission « Santé ».

performances de la mission. Cette observation amène donc votre rapporteure spéciale à s'interroger sur **la qualité des prévisions effectuées**, soulignant que celles-ci sont d'autant plus importantes, que, d'elles, dépendent en partie la détermination de la subvention pour charge de service public versée aux opérateurs ;

- ensuite, **une sous-consommation parfois significative des crédits destinés à des opérations d'investissement**. Ainsi, s'agissant de l'INVS, les dépenses d'investissement ont été quatre fois moins importantes que prévues. Cet écart peut s'expliquer par de moindres ressources perçues, ainsi que par des délais plus importants que prévus pour la réalisation de certaines opérations. Cette observation amènera votre rapporteure spéciale à un examen attentif de la fixation des subventions pour charge de service public lors de l'examen du prochain projet de loi de finances ;

- par ailleurs, votre rapporteure spéciale s'interroge sur la comptabilisation, dans l'exécution des subventions pour charge de service public versées aux opérateurs de la mission, **d'une subvention de 7,5 millions d'euros accordée à l'Institut national de prévention et d'éducation pour la santé (INPES)**, opérateur rattaché au programme 204 « Santé publique et prévention » de la mission « Santé » et qui relève donc de la responsabilité du même ministère, et de surcroît de la même direction ;

- enfin, s'agissant de l'EPRUS, votre rapporteure spéciale regrette l'absence de renseignement précis relatif au budget de cet opérateur au sein du projet annuel de performances. D'après les renseignements recueillis par votre rapporteure spéciale, auprès du ministère de la santé, de la jeunesse, des sports et de la vie associative, le **fonds de roulement** de cette agence est substantiel, puisqu'il s'élève à près de **190 millions d'euros, soit 2,5 fois la subvention versée à l'EPRUS au titre de 2008**. Comme elle l'avait déjà souligné au moment de l'examen du projet de loi de finances pour 2008, votre rapporteure spéciale **s'interroge fortement sur la qualité de gestion des crédits destinés à cet établissement**.

4. Une analyse de la performance toujours perfectible

a) Des cibles non atteintes

Le dispositif de performance rattaché au programme 228 a été **substantiellement modifié** pour l'année 2007. Ainsi le nombre d'objectifs a été réduit de huit à six, de même que le nombre d'indicateurs est passé de douze à neuf. Votre rapporteure spéciale avait ainsi souligné, lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2007, les efforts de rationalisation dans la définition des objectifs et des indicateurs de la mission.

Cependant, comme votre rapporteure spéciale l'a indiqué, à de nombreuses reprises, ces indicateurs sont largement perfectibles. Outre le **caractère très difficilement exploitable de certains-** en témoigne, par exemple, l'indicateur 3.1 « Nombre de détections d'anomalies par rapport au

nombre de contrôle effectués par l'AFSSAPS », **aucun d'entre eux ne permet une mesure de l'efficience**- c'est-à-dire de mettre en parallèle les objectifs fixés et les moyens financiers nécessaires à leur atteinte.

Votre rapporteure spéciale note, par ailleurs, **un nombre important d'indicateurs pour lesquels la cible fixée pour 2007 n'a pas été atteinte, voire ont enregistré une moindre performance par rapport à 2006**. Ainsi en est-il, par exemple :

- de l'indicateur 1.1 « Pourcentage de plans nationaux et de procédures ayant fait l'objet d'un retour d'expérience ou d'un exercice au cours des trois dernières années » : la réalisation (60 %) a été inférieure à la prévision (75 %) et moins bonne qu'en 2006 (75 %) ;

- de l'indicateur 1.2 « Pourcentage d'agents assurant des astreintes formés à la gestion des alertes sanitaires » : la réalisation (40 %) a également été très inférieure à la cible fixée (85 %), ainsi qu'à la réalisation 2006 (79 %) ;

- de l'indicateur 4.1 « Délai de traitement des autorisations de mise sur le marché » : alors que l'objectif a été fixé à 130 jours pour 2007, le délai de traitement a finalement été de 163 jours, contre 149 jours en 2006 ;

- de l'indicateur 6.1 « Evolution de la proportion de la population alimentée par de l'eau non conforme pour les paramètres microbiologiques et pesticides » et de l'indicateur 6.2 « Evolution du pourcentage de captages d'eau destinée à la consommation humaine protégés par un périmètre de protection » : bien que meilleurs que ceux enregistrés en 2006, les résultats n'ont pas permis d'atteindre les cibles fixées pour 2007.

b) Une suivi de la performance des agences en voie d'amélioration

Comme l'avait déjà indiqué votre rapporteure spéciale lors de l'examen du projet de loi de règlement pour 2006, alors que 76 % des AE et des CP votés en loi de finances sont constitués de subventions pour charge de service public versées aux opérateurs, **seuls deux des sept agences de la mission se voient rattacher des indicateurs propres** : l'AFSSAPS et l'agence de la biomédecine.

Or, comme le reconnaît, par ailleurs, le ministère de la santé, de la jeunesse, des sports et de la vie associative, ces indicateurs ne reflètent pas la totalité des missions de ces agences et ne sont que partiellement liés aux « leviers » dont elles disposent. Ainsi en est-il de l'indicateur 5.1 « Accroître le nombre de greffes d'organes », dont la réalisation ne dépend pas directement de l'agence de la biomédecine.

Votre rapporteure spéciale se réjouit néanmoins de l'étude actuellement menée par la direction générale de la santé afin de **construire de nouveaux indicateurs devant permettre de mieux traduire la performance propre de chacune des agences au sein des projets et rapports annuels de performances**. Votre rapporteure spéciale accueille également favorablement

la mise en place de « **comités de suivi et d'évaluation** » chargés d'apprécier la mise en œuvre effective des contrats de performance de certaines agences (l'AFSSAPS et l'ABM).

Votre rapporteure spéciale **encourage** le ministère de la santé, de la jeunesse, des sports et de la vie associative, à **généraliser cette procédure, ainsi qu'à achever sa politique de contractualisation envers les opérateurs de la mission n'ayant pas encore signé de tels contrats** : l'INVS, l'établissement français du sang (EFS), l'institut national de transfusion sanguine (INTS) et l'EPRUS.

B. LE PROGRAMME 206 « SÉCURITÉ ET QUALITÉ SANITAIRES DE L'ALIMENTATION »

1. Des rattachements tardifs de fonds de concours qui entraînent d'importants reports de crédits

Au cours de l'exercice 2007, le montant des reports de crédits de 2006 sur 2007 s'est élevé à 29,8 millions d'euros en AE et 35,4 millions en CP. Il s'agit principalement, selon les informations recueillies auprès du ministère de l'agriculture et de la pêche, de crédits ouverts par voie de fonds de concours rattachés trop tardivement pour être consommés.

Selon les données transmises à votre rapporteure spéciale, 30,9 millions d'euros en AE et en CP ouverts par voie de fonds de concours en 2007, l'ont également été trop tard pour être consommés et seront donc, une nouvelle fois, reportés sur 2008.

Votre rapporteure spéciale s'interroge sur **le rattachement systématiquement trop tardif de ces crédits qui entraîne, par conséquent, des reports de crédits importants d'un exercice sur l'autre.**

Votre rapporteure spéciale regrette, à cet égard, **le manque d'informations sur le suivi de ces crédits** au sein du rapport annuel de performances.

2. Des dépenses « non budgétées » qui ont nécessité des redéploiements ou une ouverture par voie de décret d'avance

Le programme 206 a fait l'objet d'une ouverture, par **décret d'avance**, de 6,5 millions d'euros en AE et CP pour financer une partie du plan de lutte contre la fièvre catarrhale ovine (FCO)¹.

Si votre rapporteure spéciale en reconnaît la nécessité, elle tient néanmoins à rappeler qu'elle reflète une **mauvaise évaluation des besoins de**

¹ Décret d'avance du 25 octobre 2007.

la mission. En effet, comme cela avait déjà été le cas en 2006 s'agissant de

l'épizootie d'influenza aviaire¹, votre rapporteure spéciale avait interpellé le ministre de l'agriculture et de la pêche, lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2007, sur **un risque de sous-budgétisation des crédits dédiés à la lutte contre la FCO**, notamment du fait de l'apparition de foyers de FCO dans le Nord de la France, à la fin du mois d'août 2006. **Le décret d'avance du 25 octobre 2007 a donné raison à votre rapporteure spéciale.**

Cette pratique récurrente de sous-budgétisations a d'ailleurs amené votre rapporteure spéciale à mener une mission de contrôle sur la gestion de l'épizootie de FCO dont elle présentera les conclusions.

Par ailleurs, comme l'avait également souligné votre rapporteure spéciale à l'occasion de l'examen du projet de loi de finances pour 2007, **une autre dépense n'a pas, non plus, été prévue en loi de finances initiale et a nécessité un redéploiement de crédits à l'intérieur du programme 206** : il s'agit des dépenses liées à la mise en place de tests systématiques, à l'abattoir et à l'équarrissage, des ovins de plus de 18 mois. Le surcoût résultant de cette non-budgétisation a été financé par un redéploiement des crédits prévus pour la lutte contre l'influenza aviaire qui se sont avérés surévalués (*cf. infra*).

3. Une sous-consommation des crédits de l'ordre de 10 %

Le programme 206 fait apparaître une **sous-consommation** des AE et des CP ouvertes hors titre 2 de l'ordre de **10 %**. D'après les informations recueillies auprès de la direction générale de l'alimentation, cet écart s'explique par plusieurs facteurs :

- une non-consommation de 30,9 millions d'euros en AE et CP de **fonds de concours rattachés trop tardivement** en 2007 pour pouvoir être consommés en gestion ;

- une sous-exécution de 7,6 millions d'euros en AE et de 15 millions d'euros en CP qui s'explique principalement par **la non-consommation de la totalité des dotations obtenues par les mouvements de crédits intervenus trop tardivement dans le cadre de la lutte contre la FCO** (décret d'avance du 25 octobre 2007 notamment) ;

¹ Lors de l'examen de la mission « Sécurité sanitaire » pour 2006 au Sénat le 6 décembre 2005, votre rapporteure spéciale avait présenté, au nom de la commission des finances, un amendement visant à transférer un montant de 15 millions d'euros du programme « Veille et sécurité sanitaires » vers le programme « Sécurité et qualité sanitaires de l'alimentation », dans la mesure où les hypothèses sur lesquelles avait été construit le budget du deuxième programme pour 2006 ne tenaient pas compte de la survenance d'une épizootie d'influenza aviaire ni en Europe ni sur le territoire français. Cet amendement avait été repoussé par le Sénat après l'intervention du ministre de la santé et des solidarités qui avait jugé cet amendement « inutile » estimant que le ministère serait en mesure de faire face au risque lié à l'épizootie. Le décret d'avance du 1^{er} août 2006 a donné raison à votre rapporteure spéciale.

- un non-engagement, enfin, d'autorisations d'engagement pour un montant de 2,7 millions d'euros mobilisés dans le cadre de la passation de marchés.

Votre rapporteure spéciale s'interroge sur ce mode de gestion et, notamment, sur le recours à la technique du décret d'avance, alors que, finalement, les crédits ainsi ouverts ne sont pas consommés en raison de leur ouverture trop tardive et se voient donc reportés d'un exercice à l'autre.

Votre rapporteure spéciale note, en particulier, **une sous-exécution des crédits destinés à la lutte contre l'influenza aviaire**, en raison, d'après les propos recueillis auprès de la direction générale de l'alimentation, de l'absence de foyer en 2007 sur le territoire français. Cette sous-exécution s'est, d'ailleurs, traduite, comme l'avait fait remarquer votre rapporteure spéciale lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2008, par une diminution des crédits inscrits à ce titre pour l'année 2008.

4. Le creusement de la dette relative au service public de l'équarrissage : 43,2 millions d'euros à fin 2007

Le solde des comptes du service public de l'équarrissage (SPE) s'est **dégradé de plus de 12 millions d'euros en 2007**, portant la dette totale relative à ce dispositif à 43,2 millions d'euros au 31 décembre 2007 contre 31,2 millions d'euros un an auparavant.

D'après les informations recueillies par votre rapporteure spéciale, ce creusement du déficit et de la dette du SPE s'explique par plusieurs facteurs :

- la hausse du gisement de cadavres collectés dans les exploitations agricoles en 2007 consécutive, pour partie, à l'épizootie de FCO ;
- la hausse du prix du carburant, la collecte représentant 65 % du prix de la prestation réalisée par les équarrisseurs ;
- l'insuffisance des dotations initiales entraînant le paiement d'intérêts moratoires.

Si l'instauration de la participation des éleveurs de porcs et de volailles (4,7 millions d'euros), ainsi que l'augmentation de la taxe d'abattage (86,6 millions d'euros) au mois de juillet 2006 ont permis d'accroître les ressources, la couverture partielle du coût du SPE a néanmoins nécessité un redéploiement de 6 millions d'euros supplémentaires depuis le budget consacré à l'élimination des farines animales. **La participation de l'Etat s'est ainsi élevée, au total, à 47,6 millions d'euros en 2007.**

Ces éléments confirment **les doutes exprimés par votre rapporteure spéciale sur l'équilibre financier du SPE**, lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2007, ainsi qu'à l'occasion de l'audition¹ organisée par votre commission des finances, le 26 septembre 2007, sur ce sujet.

5. Une performance difficile à évaluer

Comme en ce qui concerne le programme 228, le dispositif de performance rattaché au programme 206 a été **resserré** autour de cinq objectifs au lieu de sept, et de sept indicateurs au lieu de neuf.

Si votre rapporteure spéciale accueille favorablement cet effort de rationalisation, elle ne peut néanmoins que rappeler ses principales observations formulées à l'occasion de l'examen du projet de loi de règlement pour 2006 :

- **l'insuffisance et la difficile exploitation de l'indicateur 2-1** « Taux d'incidence de l'encéphalopathie spongiforme bovine (ESB) et de la tremblante caprine », reconnue par le ministère de l'agriculture et de la pêche et qui a amené à une modification en conséquence de l'indicateur dans le projet annuel de performances pour 2008 ;

- **l'absence d'indicateur d'efficience**, qui devrait néanmoins être prochainement corrigée par l'introduction de nouveaux indicateurs dans le projet annuel de performances pour 2009 ;

- **la faible couverture des crédits du programme** : selon la direction générale de l'alimentation, les sept indicateurs associés aux objectifs 1 à 5 du programme permettent en effet d'évaluer l'utilisation de seulement 50 % des crédits du programme hors moyens en personnel et 31,4 % des crédits du programme hors moyens en personnel et hors service public de l'équarrissage.

Votre rapporteure spéciale observe, par ailleurs, que la Cour des comptes, dans son rapport sur l'exécution budgétaire pour 2007², rejoint ses propres observations formulées quant à **la nécessité d'introduire un indicateur mesurant la performance de l'AFSSA**, dont la subvention pour charge de service public représente le tiers des crédits de fonctionnement du programme. Votre rapporteure spéciale ne peut donc qu'encourager cette démarche.

¹ Rapport d'information n° 472 (2006-2007) de M. Joël Bourdin et Mme Nicole Bricq sur le suivi du rapport d'information n° 432 (2005-2006) concernant l'enquête de la Cour des comptes relative au service public de l'équarrissage.

² Cour des comptes, « Rapport sur les résultats et la gestion budgétaire de l'Etat pour l'année 2007 ».