

N° 101

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2005-2006

Annexe au procès-verbal de la séance du 24 novembre 2005

AVIS

PRÉSENTÉ

au nom de la commission des Affaires économiques et du Plan (1) sur le projet de loi de finances pour 2006, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,

TOME VIII

SÉCURITÉ SANITAIRE

Par M. Daniel SOULAGE

Sénateur.

(1) Cette commission est composée de : M. Jean-Paul Emorine, président ; MM. Jean-Marc Pastor, Gérard César, Bernard Piras, Gérard Cornu, Marcel Deneux, Pierre Herisson, vice-présidents ; MM. Gérard Le Cam, François Fortassin, Dominique Braye, Bernard Dussaut, Christian Gaudin, Jean Pépin, Bruno Sido, secrétaires ; MM. Jean-Paul Alduy, Pierre André, Gérard Bailly, René Beaumont, Michel Bécot, Jean-Pierre Bel, Joël Billard, Michel Billout, Claude Biwer, Jean Bizet, Jean Boyer, Mme Yolande Boyer, MM. Jean-Pierre Caffet, Yves Coquelle, Roland Courteau, Philippe Darniche, Gérard Delfau, Mme Michelle Demessine, M. Jean Desessard, Mme Evelyne Didier, MM. Philippe Dominati, Michel Doublet, Daniel Dubois, André Ferrand, Alain Fouché, Alain Gérard, François Gerbaud, Charles Ginésy, Adrien Giraud, Mme Adeline Gousseau, MM. Francis Grignon, Louis Grillot, Georges Gruillot, Mme Odette Herviaux, MM. Michel Houel, Benoît Huré, Mmes Sandrine Hurel, Bariza Khiari, M. Yves Krattinger, Mme Elisabeth Lamure, MM. Jean-François Le Grand, André Lejeune, Philippe Leroy, Claude Lise, Daniel Marsin, Jean-Claude Merceron, Dominique Mortemousque, Jackie Pierre, Rémy Pointereau, Ladislav Poniatsowski, Daniel Raoul, Paul Raoult, Daniel Reiner, Thierry Repentin, Bruno Retailleau, Charles Revet, Henri Revol, Roland Ries, Claude Saunier, Daniel Soulage, Michel Teston, Yannick Texier, Pierre-Yvon Trémel, Jean-Pierre Vial.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (12^{ème} législ.) : 2540, 2568 à 2573 et T.A. 499

Sénat : 98 et 99 (annexe n° 28) (2005-2006)

Lois de finances.

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
INTRODUCTION	5
LA NOUVELLE ARCHITECTURE BUDGÉTAIRE DE LA POLITIQUE DE SÉCURITÉ SANITAIRE	7
I. UNE MISSION INTERMINISTÉRIELLE À DEUX PROGRAMMES	7
A. UNE DES HUIT MISSIONS INTERMINISTÉRIELLES DU BUDGET DE L'ÉTAT	7
B. UNE RÉPARTITION INÉGALE DES CRÉDITS ENTRE LES DEUX PROGRAMMES QU'IL CONVIENT DE NUANCER	7
C. LE CARACTÈRE PARTIEL DE LA PRÉSENTATION DU COÛT RÉEL DE LA MISSION NUIT À L'OBJECTIF D'IDENTIFICATION DES CRÉDITS	8
1. <i>L'impact considérable des fonds de concours</i>	8
2. <i>L'importance des transferts de crédits au sein du budget de l'Etat</i>	8
3. <i>La place importante des opérateurs de la mission</i>	10
II. LE PROGRAMME « VEILLE ET SÉCURITÉ SANITAIRES »	11
A. LES QUATRE ACTIONS DU PROGRAMME	12
1. <i>L'action « veille, surveillance, expertise et alerte »</i>	12
2. <i>L'action « gestion des urgences, des situations exceptionnelles et des crises »</i>	13
3. <i>L'action « Production et mise en œuvre de règles, de recommandations, de décisions et autres dispositifs »</i>	13
4. <i>L'action « Information et formation »</i>	14
B. LES OBJECTIFS ET INDICATEURS DU PROJET ANNUEL DE PERFORMANCE.....	14
III. LE PROGRAMME « SÉCURITÉ ET QUALITÉ SANITAIRES DE L'ALIMENTATION »	15
A. LES SEPT ACTIONS DU PROGRAMME.....	16
1. <i>L'action « Prévention et gestion des risques inhérents à la production végétale »</i>	16
2. <i>L'action « Lutte contre les maladies animales et protection des animaux »</i>	17
3. <i>L'action « Prévention et gestion des risques sanitaires liés aux denrées alimentaires »</i>	17
4. <i>L'action « Acquisition et mobilisation des moyens scientifiques et techniques pour maîtriser les risques sanitaires »</i>	18
5. <i>L'action « Elimination des farines animales et des coproduits animaux »</i>	18
6. <i>L'action « Mise en œuvre de la politique de sécurité et de qualité sanitaires de l'alimentation »</i>	19
7. <i>L'action « Mise en oeuvre des politiques pour le compte du ministère de l'écologie et du développement durable »</i>	19
B. LES OBJECTIFS ET INDICATEURS DU PROJET ANNUEL DE PERFORMANCE.....	20
LES ARTICLES DU PROJET DE LOI DE FINANCES RATTACHÉS À LA MISSION « SÉCURITÉ SANITAIRE »	21
I. LA RÉFORME DU SERVICE PUBLIC DE L'ÉQUARRISSAGE (ARTICLE 86)	21

II. LE FINANCEMENT DE L'AGENCE FRANÇAISE DE SÉCURITÉ SANITAIRE DES PRODUITS DE SANTÉ ET DES COMITÉS DE PROTECTION DES PERSONNES (ARTICLE 87).....	21
--	-----------

Mesdames, Messieurs,

La sécurité sanitaire constitue un domaine auquel nos concitoyens sont naturellement extrêmement attentifs. C'est pourquoi votre commission se réjouit que la mise en œuvre de la nouvelle architecture budgétaire, en application de la loi organique relative aux lois de finances du 1^{er} août 2001 (LOLF), ait conduit à la définition d'une mission interministérielle consacrée à la sécurité sanitaire.

Cette mission recouvre la veille sanitaire, l'analyse des risques et la gestion des crises lorsqu'elles se présentent. Ce périmètre inclut plus spécifiquement la qualité sanitaire de l'alimentation et son impact sur la santé humaine, ce qui explique qu'elle dépende à la fois du ministère de la santé et du ministère de l'agriculture et de la pêche.

La commission des affaires économiques a donc naturellement souhaité se saisir pour avis des crédits de cette mission.

Le Gouvernement demande, pour 2006, 642 millions d'euros au titre de cette mission. Elle recouvre, selon les indications du Gouvernement, près de 5.200 emplois budgétaires.

Il est difficile, cette année, d'apprécier l'évolution des crédits demandés par le Gouvernement. Trois raisons l'expliquent :

– d'une part, les nouvelles règles de présentation budgétaire intègrent désormais dans les crédits des éléments qui n'y figuraient pas auparavant, comme le paiement des cotisations sociales des agents. De même, les autorisations d'engagement doivent dorénavant comprendre les dettes, ce qui aboutit parfois optiquement à de fortes augmentations qui constituent plus une régularisation comptable qu'une inflexion de la politique publique concernée¹ ;

– d'autre part, la nouvelle architecture est, par définition, radicalement différente de la précédente. Les comparaisons ne peuvent donc reposer que sur des reconstitutions théoriques peu précises ;

¹ *Tel est le cas pour l'action n° 05 du programme « Sécurité et qualité sanitaires de l'alimentation », qui porte sur l'élimination des farines animales et des coproduits animaux (cf. infra).*

– enfin, et il s’agit là du **point le plus préoccupant**, la mission ne correspond, en l’état actuel, qu’imparfaitement à l’esprit de la LOLF, puisqu’elle fait l’objet d’importants transferts de crédits d’autres missions, en particulier pour couvrir les dépenses en personnel nécessaire à l’exécution de la mission, et d’abondements considérables par des fonds de concours.

L’objectif d’identification précise, dans le cadre d’une mission budgétaire, de l’ensemble des crédits d’une politique publique n’est donc pas encore atteint cette année par la mission « Sécurité sanitaire ».

Votre rapporteur pour avis ne méconnaît certes pas l’ampleur et la difficulté de la tâche de mise en œuvre de la LOLF. Mais il constate que celles-ci aboutissent à amoindrir cette année la portée du contrôle du Parlement sur le projet de loi de finances. **Cette situation ne lui paraît pouvoir être acceptée par votre Haute Assemblée qu’à deux conditions :**

- que le contrôle de l’exécution de la loi de finances pour 2006 en soit d’autant renforcé ;

- que les carences que présente la mission du point de vue de la LOLF soient résorbées d’ici au prochain projet de loi de finances, ce qui suppose un engagement fort du Gouvernement en ce sens. Votre rapporteur pour avis souhaite que l’examen par le Sénat des crédits de la mission « Sécurité sanitaire » soit l’occasion, pour le Gouvernement, de prendre cet engagement.

LA NOUVELLE ARCHITECTURE BUDGÉTAIRE DE LA POLITIQUE DE SÉCURITÉ SANITAIRE

I. UNE MISSION INTERMINISTÉRIELLE À DEUX PROGRAMMES

En raison de la nouvelle présentation du projet de loi de finances, qui applique la LOLF, votre rapporteur souhaite présenter de façon approfondie le contenu de la mission « Sécurité sanitaire ».

A. UNE DES HUIT MISSIONS INTERMINISTÉRIELLES DU BUDGET DE L'ÉTAT

La mission « Sécurité sanitaire » est l'une des huit missions interministérielles que comporte, dans sa nouvelle présentation, le budget de l'État.

L'existence même de missions interministérielles appelle un commentaire nuancé de votre rapporteur. Certes, comme cela a été indiqué en introduction, on peut se réjouir de voir la sécurité sanitaire consacrée comme politique publique spécifique. On peut en outre espérer que la nature interministérielle de cette mission permette d'accroître les synergies entre les deux ministères compétents dans ce domaine.

Toutefois, il est permis de se demander si l'existence même de cette mission interministérielle ne révèle pas une forme d'inadaptation de notre nomenclature ministérielle traditionnelle. Votre rapporteur pour avis souhaite rappeler à ce propos les déclarations devant votre commission de M. Jean Arthuis, président de la commission des finances, qui estimait que la nomenclature ministérielle devrait sans doute à terme être harmonisée avec la nouvelle architecture budgétaire.

B. UNE RÉPARTITION INÉGALE DES CRÉDITS ENTRE LES DEUX PROGRAMMES QU'IL CONVIENT DE NUANCER

Le programme « Sécurité et qualité sanitaires de l'alimentation » représente à première vue l'essentiel des crédits demandés pour cette mission, soit 538 millions d'euros sur un total de près de 641 millions d'euros, c'est-à-dire près de 84 % des crédits de la mission.

Le programme « Veille et sécurité sanitaires » représente donc, avec 103 millions d'euros, un peu plus de 16 % seulement des crédits de paiements demandés pour la mission. Ce déséquilibre doit toutefois être relativisé par la prise en compte des fonds de concours et des crédits inscrits dans d'autres missions.

C. LE CARACTÈRE PARTIEL DE LA PRÉSENTATION DU COÛT RÉEL DE LA MISSION NUI À L'OBJECTIF D'IDENTIFICATION DES CRÉDITS

1. L'impact considérable des fonds de concours

La répartition des crédits entre les deux programmes de la mission est différente si l'on prend en compte le montant des **fonds de concours** tels qu'ils figurent dans le bleu budgétaire, la répartition étant alors la suivante :

– pour le programme « Sécurité et qualité sanitaires de l'alimentation », 574 millions d'euros sur 860 millions d'euros pour la mission, soit un peu moins de 67 % ;

– pour le programme « Veille et sécurité sanitaires », près de 287 millions d'euros sur les 860 prévus pour la mission, soit un peu plus de 33 %.

L'évolution de la répartition selon la prise en compte des fonds de concours permet de mesurer l'incidence considérable de ces derniers sur la mission, ce qui appelle les réserves de votre rapporteur pour avis, pour les raisons qu'il a indiquées en introduction. Il convient de souligner d'emblée que l'essentiel des fonds de concours abondant la mission se concentre sur le programme « Veille et sécurité sanitaires » et correspond à un prélèvement sur l'assurance-maladie pour financer la mise en place du dispositif de réaction à la grippe aviaire¹.

2. L'importance des transferts de crédits au sein du budget de l'Etat

Outre l'abondement par deux fonds de concours, la mission fait l'objet de transferts positifs et négatifs de crédits au sein du budget de l'Etat.

Comme le montre le tableau ci-dessous, ce ne sont pas moins de 295 millions d'euros qui arrivent ou partent de la mission « Sécurité sanitaire » en plus des crédits qui y sont inscrits et des fonds de concours.

¹ Cf. infra II, A, 2°.

TRANSFERT DE CRÉDITS ENTRE MISSIONS DU BUDGET DE L'ÉTAT

Programme de la mission affecté	Impact pour la mission « Sécurité sanitaire »	Origine ou destination
Veille et sécurité sanitaires	+ 187,3 millions d'euros	Depuis programme « Conduite et soutien des politiques sanitaires et sociales » de la mission « Solidarité et intégration »
Sécurité et qualité sanitaires de l'alimentation	+ 5,9 millions d'euros	Depuis programme « gestion durable de l'agriculture, de la pêche et développement durable » de la mission « Agriculture, Pêche, forêt et affaires rurales »
Sécurité et qualité sanitaires de l'alimentation	+ 89,5 millions d'euros	Depuis programme « Conduite et pilotage des politiques de l'agriculture » de la mission « Agriculture, Pêche, forêt et affaires rurales »
Sécurité et qualité sanitaires de l'alimentation	- 11,3 millions d'euros	Vers programme « Prévention des risques et lutte contre les pollutions » de la mission « Ecologie et développement durable »
Sécurité et qualité sanitaires de l'alimentation	- 1,2 million d'euros	Vers programme « Gestion des milieux et biodiversité » de la mission « Ecologie et développement durable »
Total	+ 270,2 millions d'euros	

Source : Bleu budgétaire

Votre rapporteur pour avis s'est efforcé de mesurer approximativement, au vu de ces éléments, le coût total de la politique de sécurité sanitaire. Il aboutit au résultat présenté dans le tableau suivant :

EVALUATION DU COÛT TOTAL DE LA POLITIQUE DE SÉCURITÉ SANITAIRE

	Crédits (en millions d'euros)	Pourcentage des crédits de la politique de sécurité sanitaire
Crédits de la mission	641,9	56,8 %
Fonds de concours	218,8	19,3 %
Crédits inscrits à d'autres missions	270,2	23,9 %
Total	1 130,9	100,0 %

Source : Bleu budgétaire

Ces chiffres amènent votre rapporteur pour avis à formuler deux observations.

En premier lieu, si l'on prend en compte les fonds de concours et les transferts budgétaires en provenance d'autres missions, on observe un net rééquilibrage entre :

– les aspects dont est responsable le ministère de la santé, pour près de 42 % des crédits totaux de la politique de sécurité sanitaire, soit 474 millions d'euros ;

– et ceux dont est chargé le ministère de l'agriculture, pour 58 % des crédits totaux, soit 656,9 millions d'euros.

En second lieu, il apparaît clairement que **les crédits inscrits dans la mission « Sécurité sanitaire » représentent tout juste un peu plus de la moitié du coût réel de la politique de sécurité sanitaire.**

Naturellement, l'existence de fonds de concours peut se justifier. Il ne paraît pas choquant que l'assurance-maladie participe à la prévention de la grippe aviaire, dans la mesure où cette action doit lui permettre d'éviter des dépenses futures. Toutefois, votre rapporteur pour avis estime que l'importance des fonds de concours dans cette mission dépasse les proportions que la LOLF pourrait permettre d'attendre.

Les objectifs de la LOLF, c'est-à-dire une présentation sincère et lisible du budget permettant de mesurer la réalité et l'efficacité de la dépense publique, ne sont donc pas pleinement atteints. Votre commission doit faire part de sa préoccupation devant cette situation. Elle souhaite donc que le Gouvernement s'engage devant votre Haute Assemblée à améliorer en 2006 le regroupement au sein de la mission « Sécurité sanitaire » des crédits qui concourent à cette politique.

3. La place importante des opérateurs de la mission

Le pilotage de la mission « Sécurité sanitaire » est confiée à deux directions d'administration centrale, la Direction générale de la santé (DGS) du ministère de la Santé et la Direction générale de l'alimentation (DGAL) du ministère de l'agriculture et de la pêche (MAP).

L'exécution de cette mission repose toutefois en partie sur l'action d'opérateurs autonomes. Ceux-ci sont des établissements publics de l'Etat. On en dénombre sept dans le cadre de cette mission :

– l'Agence française de sécurité sanitaire des produits de santé (AFSSAPS) ;

– l'Institut de veille sanitaire (InVS) ;

- l'Agence de la biomédecine (ABM), qui s'est substitué en 2005 à l'Etablissement français des greffes ;
- l'Agence française de sécurité sanitaire des aliments (AFSSA) ;
- l'Agence française de sécurité sanitaire environnementale et du travail (AFSSET)¹ ;
- l'Etablissement français du sang (EFS) ;
- l'Institut national de la transfusion sanguine (INTS) ;

L'AFSSA est le seul des ces opérateurs à contribuer à l'exécution des deux programmes de la mission, les autres n'étant concernés que par le programme « Veille et sécurité sanitaire ».

Votre rapporteur pour avis prend acte des éléments d'information fournis sur ces opérateurs dans le bleu budgétaire. Il redoute toutefois que le contrôle de la réalité et de l'efficacité de la dépense publique soit plus difficile dès lors que celle-ci se décline dans des structures multiples non coordonnées.

Il se félicite, de ce point de vue, de la conclusion annoncée pour 2006 d'un contrat d'objectif et de moyens (COM) entre l'Etat et l'AFSSA, celui-ci devant permettre de renforcer les éléments d'information sur l'action de l'Agence.

II. LE PROGRAMME « VEILLE ET SÉCURITÉ SANITAIRES »

Le Gouvernement demande, pour ce premier programme de la mission, 103,6 millions d'euros de crédit de paiement (CP). Les autorisations d'engagement (AE) correspondantes sont très légèrement supérieures, à 104 millions d'euros.

Il convient de rappeler que s'ajoutent à ces crédits :

- un fonds de concours d'un montant supérieur, pour 183,1 millions d'euros qui, comme votre rapporteur pour avis l'a déjà indiqué, correspond à la participation de l'assurance-maladie à la prévention d'une éventuelle épidémie de grippe aviaire ;

- des crédits transférés du programme « Conduite et soutien des politiques sanitaires et sociales » de la mission « Solidarité et intégration », pour 187,3 millions d'euros.

¹ Il convient de rappeler que l'AFSSE a été transformée en AFSSET, pour inclure la dimension de santé au travail, par l'ordonnance n° 2005-1087 du 1^{er} septembre 2005 relative aux établissements publics nationaux à caractère sanitaire.

**RÉPARTITION DES CRÉDITS CONCOURANT À LA POLITIQUE
DE VEILLE ET DE SÉCURITÉ SANITAIRES**

	Crédits (en millions d'euros)	Pourcentage des crédits de la veille et de la sécurité sanitaires
Crédits du programme	103 ,6	21,9 %
Fonds de concours	183,1	38,6 %
Crédits inscrits à d'autres missions	187,3	39,5 %
Total	474	100,0 %

Source : Bleu budgétaire

Il s'ensuit que les crédits directement inscrits dans le programme « Veille et sécurité sanitaires » représentent moins d'un quart du coût réel de la veille et de la sécurité sanitaires. Votre rapporteur pour avis ne revient pas sur les observations qu'il a déjà formulées sur ce point.

A. LES QUATRE ACTIONS DU PROGRAMME

Ce programme recouvre quatre actions budgétaires :

- l'action « Veille, surveillance, expertise et alerte » (action n° 01) ;
- l'action « Gestion des urgences, des situations exceptionnelles et des crises » (action n° 02) ;
- l'action « Production et mise en œuvre de règles, de recommandations, de décisions et autres dispositifs » (action n° 03) ;
- l'action « Information et formation » (action n° 04).

1. L'action « veille, surveillance, expertise et alerte »

Il s'agit de l'action la plus importante en termes d'AE et de CP, puisque ces deux catégories représentent près de 51,5 millions d'euros chacune, soit près de la moitié du programme.

Son objectif est l'identification des dangers, l'évaluation des risques et, en cas de besoin, l'alerte sanitaire. Elle comporte un volet d'expertise et de recherche scientifique.

Elle ne bénéficie par du fonds de concours. En revanche, elle reçoit 93,2 millions d'euros du programme « Conduite et soutien des politiques sanitaires et sociales » de la mission « Solidarité et intégration ».

2. L'action « gestion des urgences, des situations exceptionnelles et des crises »

Cette action a pour objectif la préparation de la réaction en cas de situation sanitaire d'urgence ou d'exception d'ampleur nationale. Elle vise en particulier la préparation de la réponse à d'éventuelles attaques bioterroristes, mais également la réaction à des crises majeures comme celle qu'a connue la France pendant la canicule de 2003.

Cette politique se traduit concrètement par l'élaboration de plans sanitaires de crise et par la constitution de stocks de vaccins.

Cette action est la moins importante du programme en termes d'AE et de CP, puisqu'un peu moins de 8 millions d'euros sont prévus pour ces deux catégories. Toutefois s'ajoutent à ces crédits **plus de 177 millions d'euros du fonds de concours « achat, stockage et livraison de traitements pour les pathologies résultant d'actes terroristes ou de menace sanitaire graves »**.

Ces crédits constituent une contribution de l'assurance maladie et doivent permettre de constituer des stocks de vaccins en prévention d'attaques bioterroristes ou d'épidémies majeures. Ils constituent une première réponse budgétaire au développement de la grippe aviaire.

S'il ne constate que le bien-fondé d'une participation de l'assurance-maladie dans ce domaine, votre rapporteur pour avis s'interroge sur le fait que cet effort de précaution repose, en l'état actuel du projet de loi de finances et du projet de loi de financement de la sécurité sociale, sur cette seule contribution du régime d'assurance maladie, sans participation de l'Etat.

Il partage de ce point de vue pleinement l'analyse développée par notre collègue Jean-Jacques Jégou dans son rapport pour avis sur le projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2006¹.

Il convient de préciser que s'ajoutent aux crédits de ce fonds de concours 14,2 millions d'euros du programme « Conduite et soutien des politiques sanitaires et sociales » de la mission « Solidarité et intégration ».

3. L'action « Production et mise en œuvre de règles, de recommandations, de décisions et autres dispositifs »

Cette action tend à favoriser la mise en œuvre du cadre législatif et réglementaire de la politique de sécurité sanitaire. De ce point de vue, elle comprend à la fois la conception du cadre normatif, mais aussi le contrôle de son respect par la définition et l'exécution de procédures d'inspection. Votre rapporteur pour avis observe que le projet annuel de performance (PAP) de la

¹ Sénat : rapport pour avis n° 71 (2005-2006) de M. Jean-Jacques Jégou au nom de la commission des Finances. Cf. pp. 137 et sq.

mission précise que cette action comprend également la réévaluation périodique du rapport bénéfices/risques des produits et des technologies de santé.

Il est prévu pour cette action 32 millions d'euros d'AE et de CP. S'y ajoutent :

- 5,5 millions d'euros du fonds de concours ;
- 57,9 millions d'euros du programme « Conduite et soutien des politiques sanitaires et sociales » de la mission « Solidarité et intégration ».

4. L'action « Information et formation »

L'objectif de cette action est l'information « claire et loyale » de la population concernant les risques et dangers sanitaires. L'action de la Direction générale de la santé dans ce domaine repose sur la coopération avec les industriels, les professionnels de santé, les différents établissements publics ayant un rôle dans la politique de sécurité sanitaire et les nombreux services dépendant d'autres ministères que celui de la santé. Cette action recouvre notamment le système d'information « DGS urgent » qui permet l'information très rapide des professionnels de santé inscrits au Réseau sanitaire et social.

Elle comprend également des opérations de formation pour les professionnels.

Sont prévus au titre de cette action près de 12 millions d'euros en AE et en CP, auxquels il convient d'ajouter 21,9 millions d'euros du programme « Conduite et soutien des politiques sanitaires et sociales » de la mission « Solidarité et intégration ».

B. LES OBJECTIFS ET INDICATEURS DU PROJET ANNUEL DE PERFORMANCE

Le responsable du programme est le Directeur général de la santé.

Le projet annuel de performance (PAP) de ce programme comporte huit objectifs et douze indicateurs. Votre rapporteur pour avis considère qu'il est difficile en l'état de porter une appréciation définitive sur la pertinence des indicateurs retenus, par manque de recul chronologique d'une part, et du fait du caractère inachevé de cinq d'entre eux.

Là encore, votre rapporteur pour avis estime que le Gouvernement devra fournir un effort important pour que les indicateurs soient complétés et affinés d'ici le projet de loi de finances pour 2007.

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

Pour le second programme de la mission, le Gouvernement demande 538,3 millions d'euros de crédit de paiement (CP). Les autorisations d'engagement (AE) correspondantes sont nettement supérieures, à 837,2 millions d'euros.

Il convient de rappeler que s'ajoutent à ces crédits :

– un fonds de concours de 35,7 millions d'euros qui correspond pour l'essentiel à la prise en charge par l'Union européenne d'une partie de l'effort de lutte contre l'encéphalopathie bovine spongiforme (ESB) ;

– des crédits transférés des programmes « gestion durable de l'agriculture, de la pêche et développement durable » et « Conduite et pilotage des politiques de l'agriculture » de la mission « Agriculture, Pêche, forêt et affaires rurales », pour 95,4 millions d'euros.

RÉPARTITION DES CRÉDITS CONCOURANT À LA POLITIQUE DE SÉCURITÉ SANITAIRE DE L'ALIMENTATION

	Crédits (en millions d'euros)	Pourcentage des crédits de la sécurité sanitaire de l'alimentation
Crédits du programme	538,3	80,4 %
Fonds de concours	35,7	5,3 %
Crédits inscrits à d'autres missions	95,4	14,3 %
Crédits versés à d'autres missions	- 12,5	-
Total	656,9	100,0 %

Source : Bleu budgétaire

Ce programme diffère donc très fortement du précédent, du point de vue de sa conformité aux principes de la LOLF, puisque plus de 80 % des crédits concernés par la politique de qualité sanitaire de l'alimentation sont inscrits directement dans le programme. Toutefois, les autres crédits atteignent le niveau très excessif de 20 % du total et le champ exact couvert par les actions du programme doit être affiné.

Enfin, l'action « Mise en œuvre de la politique de sécurité et de qualité sanitaires de l'alimentation », optiquement la plus importante du programme avec 255,2 millions d'euros, n'est en réalité qu'un support de crédits couvrant les dépenses de personnel. Ceux-ci sont ensuite ventilés entre les autres actions du programme. Votre rapporteur pour avis s'interroge sur ce

choix. Il lui paraît en effet qu'il aurait été plus simple et plus conforme à l'objectif de lisibilité des crédits d'inscrire directement ces crédits de personnel dans les actions concernées.

Votre commission souhaite donc que, pour le projet de loi de finances pour 2007, l'effort de regroupement des crédits nécessaires au sein de ce programme soit achevé et le contenu exact des actions précisé.

A. LES SEPT ACTIONS DU PROGRAMME

Ce programme recouvre sept actions budgétaires :

- l'action « Prévention et gestion des risques inhérents à la production végétale » (action n° 01) ;
- l'action « Lutte contre les maladies animales et protection des animaux » (action n° 02) ;
- l'action « Prévention et gestion des risques sanitaires liés aux denrées alimentaires » (action n° 03) ;
- l'action « Acquisition et mobilisation des moyens scientifiques et techniques pour maîtriser les risques sanitaires » (action n° 04) ;
- l'action « Elimination des farines animales et des coproduits animaux » (action n° 05) ;
- l'action « Mise en œuvre de la politique de sécurité et de qualité sanitaires de l'alimentation » (action n° 06) ;
- l'action « Mise en oeuvre des politiques pour le compte du ministère de l'écologie et du développement durable » (action n° 07).

1. L'action « Prévention et gestion des risques inhérents à la production végétale »

Cette action correspond :

- au réseau de surveillance des organismes nuisibles ;
- au contrôle des résidus phytosanitaires dans l'alimentation.

Le Gouvernement demande pour son exécution 17,5 millions d'euros en AE et CP. Il convient d'y ajouter 2,5 millions d'euros du fonds de concours et 35,7 millions provenant des programmes « Gestion durable de l'agriculture, de la pêche et développement rural » et « Conduite et pilotage des politiques de l'agriculture » de la mission « Agriculture, pêche, forêt et affaires rurales ». Plus des deux tiers des crédits concourant à l'exécution de cette action ne sont donc pas inscrits dans la mission « Sécurité sanitaire ».

2. L'action « Lutte contre les maladies animales et protection des animaux »

Cette action recouvre la lutte contre les épizooties telles les encéphalites, les leucoses, la brucellose ou, plus récemment la grippe aviaire. Dans ce cadre, l'action vise à l'identification des animaux, l'isolement des foyers suspects, l'analyse des pathologies et, si nécessaire, la destruction. L'action comprend également les crédits d'indemnisation en cas de destruction.

Il convient d'observer qu'en cas d'indemnisation, le ministère de l'agriculture et de la pêche (MAP) se fait ensuite rembourser la moitié de la somme par l'Union européenne.

Selon les informations recueillies par votre rapporteur pour avis, un million d'euro a été prévu dans cette action au titre d'un éventuel appel d'offre pour le marché d'euthanasie des volailles contaminées, en cas d'apparition en France de la grippe aviaire. Cette somme ne permettra naturellement pas de mettre en place une réelle réponse, même provisoire, en cas d'apparition de l'épizootie. Il est certes impossible de mesurer exactement aujourd'hui quelle serait l'ampleur de l'épidémie si elle survenait sur notre territoire. Votre rapporteur pour avis souhaiterait toutefois que le Gouvernement précise d'où viendront, en cas de besoin, les fonds nécessaires à cette action.

Pour cette action, le Gouvernement demande 90,4 millions d'euros en AE et 99,7 millions d'euros en CP.

S'y ajoutent :

– 33 millions d'euros de fonds de concours, qui correspondent à la participation de l'Union européenne à la lutte contre l'ESB ;

– 15,1 millions d'euros du programme « Conduite et pilotage des politiques de l'agriculture » de la mission « Agriculture, pêche, forêt et affaires rurales » ;

– 99,4 millions d'euros de l'action « Mise en œuvre de la politique de sécurité et qualité sanitaires de l'alimentation » du programme « Sécurité et qualité sanitaires de l'alimentation ».

3. L'action « Prévention et gestion des risques sanitaires liés aux denrées alimentaires »

Cette action porte sur le contrôle de la qualité sanitaire des denrées alimentaires, de l'abattoir aux lieux de vente, y compris la restauration. A ce titre, votre rapporteur pour avis constate que le contrôle de la restauration est effectué par les services vétérinaires couverts par le présent programme, en

collaboration avec les services de la Direction générale de la concurrence, de la Consommation et de la répression des fraudes (DGCCRF)¹.

Votre rapporteur pour avis regrette, du point de vue de l'application de la LOLF, que le travail de la DGCCRF dans ce domaine ne s'inscrive pas dans la mission « Sécurité sanitaire », qui a pourtant une nature interministérielle. Il souhaite que le Gouvernement approfondisse cette question d'ici au prochain projet de loi de finances.

Le Gouvernement demande pour cette action 19,6 millions d'euros en AE et CP. L'apport des fonds de concours est ici marginal, de l'ordre de 150.000 euros. En revanche, cette action reçoit :

– 38,7 millions d'euros du programme « Conduite et pilotage des politiques de l'agriculture » de la mission « Agriculture, pêche, forêt et affaires rurales » ;

– et, surtout, 178,5 millions d'euros de l'action « Mise en œuvre de la politique de sécurité et de qualité sanitaires de l'alimentation », ce qui aboutit à faire de cette **action la plus importante du programme, après ventilation des crédits.**

4. L'action « Acquisition et mobilisation des moyens scientifiques et techniques pour maîtriser les risques sanitaires »

Cette action est essentiellement un support de crédits pour l'Agence française de sécurité sanitaire de l'alimentation (AFSSA). En effet, sur 47,2 millions d'euros de CP prévus pour son exécution, 42,5 millions sont versés à l'AFSSA².

Cette action bénéficie également d'un peu plus de 3 millions d'euros après ventilation des crédits du programme.

5. L'action « Elimination des farines animales et des coproduits animaux »

Cette action couvre, d'une part, le service public de l'équarrissage (SPE) et, d'autre part, le stockage et l'élimination des farines animales accumulées jusqu'en 2003. Elle se distingue au sein du programme par **deux particularités. En premier lieu**, elle fait l'objet d'un montant considérable

¹ Cf. sur ce point le rapport pour avis n° 75 (2003-2004) de Mme Odette Terrade au nom de la commission des affaires économiques sur les crédits de la consommation et de la concurrence.

² La contribution totale du MAP au budget de l'AFSSA devrait être de 43,5 millions d'euros en 2006, soit environ les trois quarts du budget prévisionnel de cette agence.

d'autorisations d'engagement : 406,4 millions d'euros, soit près de la moitié des AE du programme. L'importance de ces AE s'explique :

– par la prise en compte du marché triennal du service public de l'équarrissage, qui représente 44 millions d'euros par an, et donc 132 millions d'euros pour la période visée ;

– par l'intégration d'une dette de 110 millions d'euros au titre du SPE ;

– par la prise en compte du déstockage sur plusieurs années des farines animales accumulées jusqu'en 2003, pour 164,4 millions d'euros.

Quant aux CP, ils sont prévus à hauteur de 99 millions d'euros pour 2006, ce qui devrait permettre, selon les informations recueillies par votre rapporteur pour avis, de réduire le stock de farines animales et donc d'envisager l'extinction, à moyen terme, de ces coûts de stockage. **Votre rapporteur pour avis se félicite du choix du Gouvernement de mettre un terme à cette situation coûteuse.**

En second lieu, il convient de remarquer que cette action, à la différence de toutes les autres du programme, n'est pas gérée par la Direction générale de l'alimentation (DGAL) du MAP, mais par la Direction des politiques économique et internationale (DPEI) de ce ministère. Votre rapporteur pour avis s'interroge d'autant plus sur le bien-fondé de cette répartition que la directrice de la DGAL est la responsable de l'ensemble du programme. Il lui semble qu'il y a là une question à clarifier d'ici le prochain projet de loi de finances.

6. L'action « Mise en œuvre de la politique de sécurité et de qualité sanitaires de l'alimentation »

Comme votre rapporteur pour avis l'a déjà indiqué, cette action regroupe plus de 255 millions d'euros de crédits de dépenses de personnel des autres actions du programme, qui ont vocation à être ventilés vers celles-ci en exécution.

7. L'action « Mise en œuvre des politiques pour le compte du ministère de l'écologie et du développement durable »

Cette action constitue le support des crédits de la mission réaffectés aux programmes « Prévention des risques et lutte contre les pollutions » et « Gestion des milieux et biodiversité » de la mission « Ecologie et développement durable ». 10,5 millions d'euros inscrits dans d'autres actions du programme transitent par celle-ci à cette fin.

B. LES OBJECTIFS ET INDICATEURS DU PROJET ANNUEL DE PERFORMANCE

Comme votre rapporteur pour avis l'a déjà indiquée, la responsable du programme est la Directrice générale de l'alimentation.

Les services couverts par ce programme sont ceux de la DGAL, ceux des directions départementales des services vétérinaires (DDSV) et enfin ceux des services régionaux de la protection des végétaux (SRPV) au sein des directions régionales de l'agriculture et de la forêt (DRAF).

Le projet annuel de performance (PAP) de ce programme comporte **sept objectifs** et **neuf indicateurs**. Comme pour le programme précédent, votre rapporteur pour avis considère qu'il est difficile en l'état de porter une appréciation sur la pertinence des indicateurs retenus, par manque de recul chronologique d'une part, et du fait du caractère inachevé de deux d'entre eux. Ceux-ci lui paraissent néanmoins constituer une base de départ intéressante, dont il entend suivre l'évolution avec attention.

LES ARTICLES DU PROJET DE LOI DE FINANCES RATTACHÉS À LA MISSION « SÉCURITÉ SANITAIRE »

I. LA RÉFORME DU SERVICE PUBLIC DE L'ÉQUARRISSAGE (ARTICLE 86)

L'article 86 du projet de loi de finances pour 2006 achève la réforme du service public de l'équarrissage (SPE). Il concerne donc directement l'action n° 05 du programme « Sécurité sanitaire de l'alimentation ».

Il modifie l'article 1609 *septvicies* du code général des impôts (CGI) et les articles L. 226-1, L. 226-8 et L. 313-3 du code rural.

Le dispositif proposé a deux objets :

– tirer les conséquences fiscales de l'exclusion du SPE du traitement des déchets d'abattoir ;

– transférer l'exécution du SPE du Centre national pour l'aménagement des structures des exploitations (CNASEA) à l'office national interprofessionnel des viandes, de l'élevage et de l'aviculture (OFIVAL).

Votre rapporteur pour avis rappelle que la loi du 23 février 2005 relative au développement des territoires ruraux¹ avait étendu les missions confiées au CNASEA au titre du SPE. Il s'interroge donc sur la cohérence du dispositif proposé avec celui de la loi du 23 février 2005, et son articulation avec la réforme des offices agricoles portée par l'article 29 du projet de loi d'orientation agricole, qui doit être examiné dans les semaines à venir par une commission mixte paritaire.

II. LE FINANCEMENT DE L'AGENCE FRANÇAISE DE SÉCURITÉ SANITAIRE DES PRODUITS DE SANTÉ ET DES COMITÉS DE PORTECTION DES PERSONNES (ARTICLE 87)

L'article 87 du projet de loi de finances modifie les articles L. 1123-4, L. 1123-8 et L. 1123-14 du code de la santé publique afin d'élargir le financement de l'Agence française de sécurité sanitaire des produits de santé (AFSSAPS) par la taxation des recherches biomédicales.

Le droit en vigueur prévoit en effet, à l'article L. 1123-8 du code de la santé publique, que les demandes d'autorisation pour des recherches biomédicales font l'objet d'une taxe au profit de l'AFSSAPS.

¹ Cf. article 221 de la loi n° 2005-157 du 23 février 2005, ainsi que le rapport du Sénat n° 251 (2003-2004) de MM. Jean-Paul Emorine et Ladislav Poniatowski au nom de la commission des affaires économiques.

L'article 87 du projet de loi de finances étend cette source de financement :

– en précisant que les demandes d'autorisation de modification de projets de recherches biomédicales, visées à l'article L. 1123-9 du même code, font également l'objet de cette taxation ;

– en créant une taxe additionnelle portant sur les demandes d'avis formulées à un comité de protection des personnes¹. Le produit de cette taxe additionnelle, perçue par l'AFSSAPS, sera reversé par elle aux comités de protection des personnes.

Votre rapporteur pour avis partage le souhait du Gouvernement d'instaurer un financement des comités de protection des personnes.

¹ Cf. *article L. 1123-1 du code de la santé publique.*

Au terme de ce premier rapport sur la mission « Sécurité sanitaire », votre rapporteur pour avis souhaite souligner que les critiques techniques qu'il a été amené à porter concernant la mise en œuvre de la LOLF ne doivent pas conduire à sous-estimer l'ampleur de la tâche déjà menée par le Gouvernement. S'il lui a semblé nécessaire de rappeler que cet effort doit encore être accentué, il fait pleinement crédit au Gouvernement de sa volonté de parvenir à la meilleure application de la nouvelle architecture budgétaire.

Il souhaite également préciser qu'il n'a pas présenté de développement relatif à la grippe aviaire, dans la mesure où ce sujet a déjà été assez largement traité. Le Sénat s'y est ainsi consacré le 10 novembre dernier, à l'occasion de la question orale avec débat que notre collègue Nicolas About a posée au ministre de la santé et des solidarités.

Votre commission des affaires économiques suivra naturellement attentivement l'évolution de ce dossier dans les mois à venir.

*

*

*

La commission des affaires économiques a examiné ce rapport le mercredi 23 novembre 2005 et a émis un avis favorable, sur proposition de son rapporteur, à l'adoption des crédits demandés au titre de la mission « sécurité sanitaire » dans le projet de loi de finances pour 2006, ainsi qu'aux articles 86 et 87 de ce projet de loi.