

N° 80

# SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2006-2007

---

---

Annexe au procès-verbal de la séance du 23 novembre 2006

## AVIS

PRÉSENTÉ

*au nom de la commission des Affaires économiques (1) sur le projet de loi de finances pour 2007, 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, Mme Sandrine Hurel, M. Charles Josselin, Mme 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, Jean-Pierre Vial.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (12<sup>ème</sup> législ.) : 3341, 3363 à 3368 et T.A. 619

Sénat : 77 et 78 (annexe n° 28) (2006-2007)

---

Lois de finances.



## SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
<b>INTRODUCTION</b> .....	5
<b>I. LE PROGRAMME N° 228 « VEILLE ET SÉCURITÉ SANITAIRES »</b> .....	7
A. LES ORIENTATIONS PRINCIPALES DU PROGRAMME EN 2007 .....	7
B. D'APPRECIABLES AMÉLIORATIONS DE PRÉSENTATION DU PAP .....	8
1. <i>Des objectifs et des indicateurs de performance moins nombreux</i> .....	9
2. <i>Une justification au premier euro plus précise</i> .....	10
C. DES INTERROGATIONS PERSISTANTES .....	11
1. <i>Une appréciation incomplète des coûts du programme</i> .....	11
a) Les charges de personnel .....	11
b) Les fonds de concours .....	12
2. <i>Des variations considérables de certaines subventions pour charges de service public</i> .....	14
<b>II. LE PROGRAMME N° 206 « SÉCURITÉ ET QUALITÉ SANITAIRES DE L'ALIMENTATION »</b> .....	17
A. LES CARACTÉRISTIQUES DE LA DOTATION DEMANDÉE POUR 2007.....	17
B. UN PAP SATISFAISANT QUI PEUT ENCORE PROGRESSER .....	18
1. <i>Des charges de personnel qui représentent une part significative des crédits</i> .....	18
a) Des dépenses de personnel directes attachées à une action support .....	19
b) Des dépenses de personnel indirectes importantes et pourtant incomplètes.....	19
2. <i>Des fonds de concours mentionnés sans plus d'explication</i> .....	20
3. <i>Des efforts notables qui doivent être poursuivis</i> .....	21
a) Des évolutions en matière d'objectifs et d'indicateurs de performance .....	22
b) Des résultats satisfaisants qui doivent entraîner davantage d'exigences.....	22
c) Une justification au premier euro qui s'affine .....	23
<b>III. LE RENFORCEMENT DE LA LUTTE PHYTOSANITAIRE</b> .....	25
A. L'INDEMNISATION DES PRODUCTEURS DE VÉGÉTAUX DANS LE CADRE DE LA LUTTE CONTRE LES ORGANISMES NUISIBLES.....	25
1. <i>Le droit antérieur à la loi DTR</i> .....	25
2. <i>La réforme adoptée par le Parlement</i> .....	26
3. <i>Une mise en œuvre retardée</i> .....	28
a) Des mesures réglementaires en suspens .....	28
b) Un impact budgétaire non pris en compte.....	28
B. L'ÉVALUATION DES PRODUITS PHYTOPHARMACEUTIQUES, MATIÈRES FERTILISANTES ET SUPPORTS DE CULTURE .....	29
1. <i>Le droit antérieur à la LOA et le contenu de la réforme</i> .....	29
2. <i>Les conséquences budgétaires et fiscales de la réforme</i> .....	31
a) En 2006 .....	31
b) En 2007 .....	32
c) Les deux amendements présentés par votre commission .....	33
<b>AUDITIONS DU RAPPORTEUR</b> .....	34



## INTRODUCTION

Mesdames, Messieurs,

En tant que **mission interministérielle** du budget de l'Etat, la mission « *Sécurité sanitaire* » est assurée à la fois par le **ministère de la santé et des solidarités** (MSS) et par le **ministère de l'agriculture et de la pêche** (MAP). Elle comprend ainsi **deux programmes** dont le premier, « *Veille et sécurité sanitaires* » (VSS), a pour responsable le **directeur général de la santé** (DGS) et le second, « *Sécurité et qualité sanitaires de l'alimentation* » (SQSA), le **directeur général de l'alimentation** (DGAL).

On rappellera que, dans le cadre des pouvoirs que la loi organique relative aux lois de finances n° 2001-692 du 1<sup>er</sup> août 2001 (LOLF) leur reconnaît pour **répartir les crédits au sein d'une même mission, les parlementaires peuvent désormais, par amendement, transférer des crédits d'un programme à un autre**. S'agissant en revanche des **actions**, qui subdivisent chaque programme, elles n'ont qu'un **caractère indicatif**. Il en résulte que l'administration peut, en cours d'exercice budgétaire, répartir les crédits entre les actions d'un programme donné différemment des abondements ayant été indiqués au cours de la discussion du projet de loi de finances. Ce n'est que lors de l'examen de la loi de règlement, six mois après l'exécution du budget, que le Parlement peut demander aux responsables de programme de justifier leurs choix.

Pour l'**exercice 2007**, les crédits demandés au titre de la mission s'élèvent à **près de 661 millions d'euros (M€) en crédits de paiements (CP)**, soit + **3,26 %** par rapport à l'an passé, et à environ **608 M€ en autorisations d'engagement (AE)**, soit - **35,3 %**. Le nombre maximal des emplois budgétaires demandés atteint **5.136 équivalents temps plein travaillés (ETPT)**, soit - **1,6 %** par rapport au **plafond autorisé l'an dernier**.

En outre, pour financer diverses actions de la mission s'ajoutent aussi des **fonds de concours** provenant d'**organismes communautaires**, tels le Fonds européen d'orientation et de garantie agricole (FEOGA), **ou nationaux**, comme la Caisse nationale d'assurance maladie (CNAM), pour des montants dépassant au total les **37 M€** (soit un peu plus de **5,6 % des CP de la mission**).

Les priorités de la mission définies pour 2007 sont au nombre de six :

- **améliorer la qualité de la gestion des menaces sanitaires**, notamment par une meilleure formation des agents assurant des astreintes, une accélération de la réalisation des plans opérationnels de gestion de crise et une prise en compte plus systématique des retours d'expérience ;

- **améliorer le niveau d'information des professionnels et du public sur la gestion des risques ainsi que les conditions de recours à l'expertise par les pouvoirs publics ;**

- **renforcer la capacité à répondre aux urgences et aux situations exceptionnelles et à gérer les crises pouvant menacer la santé de la population**, en repérant et en signalant la survenue des risques de la manière la plus rapide, la plus précise et la plus fiable possible ;

- **s'assurer que les conditions de production des végétaux garantissent la protection de la santé publique et de l'environnement**, par la vérification de la bonne utilisation des produits phytosanitaires par les agriculteurs ;

- **améliorer et préserver l'état sanitaire du cheptel dans l'intérêt de la santé publique et de l'économie** ;

- **réduire les facteurs de risques des maladies transmises par les aliments d'origine animale**, en s'assurant de l'efficacité des mesures prises par les services de contrôle dans le cadre communautaire.

Dans le cadre de ces priorités générales ont été définies pour 2007 les **lignes directrices propres à chacun des deux programmes**, qui s'expriment en particulier par des **variations de leurs dotations budgétaires** par rapport à 2006. Pour chaque programme, le présent rapport présentera succinctement les caractéristiques et les justifications de l'évolution de leurs crédits avant d'analyser les améliorations apportées à leurs projets annuels de performance (PAP) et d'évoquer les efforts à poursuivre.

Puis, dans une troisième partie, votre rapporteur pour avis fera le point sur deux dispositions particulières relatives à la **lutte phytosanitaire**, adoptées récemment par le Parlement dans le cadre de la loi du 23 février 2005 relative au développement des territoires ruraux et de la loi d'orientation agricole du 5 janvier 2006. A cette occasion sera examiné l'**article 52** du projet de loi de finances, qui est rattaché à la mission « *Sécurité sanitaire* », et seront présentés les **deux amendements** dont, sur proposition de votre rapporteur pour avis, votre commission a décidé d'accompagner les **avis favorables qu'elle a donnés aux crédits de la mission et à l'article 52 rattaché**.

Ces avis ont été donnés après un débat fructueux au cours duquel votre rapporteur pour avis a été chargé par ses collègues d'indiquer que **la commission des affaires économiques**, tout en reconnaissant la nécessité de garantir la sécurité sanitaire et en saluant le travail de surveillance, d'analyse, de préparation et de gestion des situations de crise accompli tant par les services de l'Etat que par le réseau des agences sanitaires, **estimait indispensable de veiller à ce que l'application excessive du principe de précaution ne vienne pas bouleverser des filières économiques dont l'activité est exercée de manière responsable ni ne conduise à une aseptisation de l'alimentation qui conduirait à son affadissement, en particulier dans le secteur de la restauration collective**.

La commission souhaite notamment que les **normes et interdictions imposées par l'Etat soient similaires à celles appliquées dans le reste de l'Union européenne**, par exemple en ce qui concerne la gestion de la fièvre catarrhale ovine et bovine. Elle considère également qu'eu égard au nombre et à la qualité des contrôles auxquels sont soumis dans notre pays les produits alimentaires, **les filières professionnelles devraient davantage faire de la sécurité sanitaire de ces produits français un puissant argument de vente auprès du public**.

## I. LE PROGRAMME N° 228 « VEILLE ET SÉCURITÉ SANITAIRES »

La demande de crédits pour le **programme « VSS »** en 2007, où les **AE sont identiques aux CP**, s'élève à **105,25 M€ (+ 1,7 %)**, représentant ainsi 16 % des CP et 17,3 % des AE demandés pour la mission. Ce montant est réparti entre les **quatre actions du programme** de la manière suivante :

– l'action 1 « *Veille, surveillance, expertise et alerte* », pour **63,8 M€** (soit des CP en augmentation de + **24 %**) ;

– l'action 2 « *Gestion des urgences, des situations exceptionnelles et des crises* », pour **12,3 M€ (+ 54 %)** ;

– l'action 3 « *Production et mise en œuvre de règles, de recommandations, de décisions et autres dispositifs* », pour **18,3 M€ (- 43 %)** ;

– l'action 4 « *Information et formation* », pour **10,85 M€ (- 8,4 %)**.

On observe ainsi que si le total des CP demandés n'évolue guère entre la loi de finances initiale pour 2006 (LFI 2006) et le présent projet de loi de finances pour 2007 (PLF 2007), **leur répartition à l'intérieur du programme n° 228 est en revanche l'objet de très considérables modifications.**

Ce programme comporte **six objectifs** et **neuf indicateurs de performance**. Lui sont associés **sept opérateurs** principaux spécialisés dans la veille et la sécurité sanitaires : l'*Agence française de sécurité sanitaire des aliments* (AFSSA), l'*Agence française de sécurité sanitaire des produits de santé* (AFSSAPS), l'*Agence française de sécurité sanitaire environnementale et du travail* (AFSSET), l'*Institut de veille sanitaire* (InVS), l'*Agence de la biomédecine* (ABM), l'*Etablissement français du sang* (EFS) et enfin l'*Institut national de transfusion sanguine* (INTS).

### A. LES ORIENTATIONS PRINCIPALES DU PROGRAMME EN 2007

Tout comme en 2006, la première priorité du programme pour 2007 porte sur la **préparation à une pandémie de grippe aviaire** (1). Si le financement des mesures sanitaires pilotées par l'Etat (achats de produits antiviraux, de vaccins, de masques et autres matériels) est pour l'essentiel assuré par l'intermédiaire de la loi de financement de la sécurité sociale (LFSS), au travers de mécanismes techniques appelés à évoluer et compte tenu de besoins dont l'estimation est actuellement menée par une mission de l'Inspection générale des affaires sociales (IGAS), l'objectif de la DGS est de mettre l'accent sur la **mobilisation sociale**, c'est-à-dire la capacité à faire connaître au public les mesures à prendre pour lutter contre les risques (800.000 euros sont ainsi prévus au titre de la campagne « *info grippe aviaire* »).

---

(1) Important sujet de sécurité sanitaire auquel votre commission a consacré une attention soutenue cette année, au travers notamment de la question orale avec débat sur les conséquences économiques de l'épidémie de grippe aviaire sur la filière avicole, posée par notre collègue Dominique Mortemousque et discutée en séance publique le 12 avril 2006.

Toujours dans le prolongement des crises intervenues en 2006, et qui ont du reste mobilisé, par voie de décrets d'avance, mesures de redéploiement et levée des réserves de précaution, des moyens supplémentaires non inscrits en loi de finances initiale, l'attention sera particulièrement portée sur :

- la **lutte contre les arboviroses** dans les départements et territoires d'outre-mer, notamment le **chikungunya** à La Réunion et la **dengue** en Guyane, avec des crédits d'ores et déjà inscrits à hauteur de 3 M€ ;

- le traitement des **méningites** et, notamment, de la souche propre à l'agglomération de Dieppe, atypique et persistante depuis 2003, dont les taux d'incidence et de létalité traduisent la virulence particulière.

A cet égard, une réflexion portant sur la **constitution d'une « réserve sanitaire »**, relative non seulement à la pandémie grippale mais aussi aux risques de bioterrorisme et à l'ensemble des menaces sanitaires, a été engagée par la DGS. En outre, celle-ci a décidé une **réorganisation interne** destinée à **mieux anticiper les problématiques émergentes** afin d'améliorer et d'accélérer la réactivité des services de l'Etat face à des menaces nouvelles.

Par ailleurs, la **protection renforcée des périmètres autour des captages d'eau** constituera l'une des actions prioritairement financées par les 2,5 M€ attribués aux services déconcentrés pour la mise en œuvre du Plan national santé-environnement (PNSE).

Enfin, les crédits attribués aux **opérateurs associés au programme**, au titre de leurs subventions pour charge de service public (SCSP), seront notamment accrus :

- pour l'AFSSAPS, eu égard aux dispositions de la loi n° 2004-806 du 9 août 2004 relative à la politique de santé publique qui lui a confié la responsabilité du nouveau régime d'autorisation des opérations sur les microorganismes et toxines (pour le financement de 7 ETPT supplémentaires) ;

- pour l'InVS, afin de renforcer, en application de son contrat d'objectif et de moyens 2006-2009, les cellules régionales d'épidémiologie (CIRE), les systèmes de surveillance à finalité d'alerte, les programmes sur les pathologies professionnelles et le développement de la veille internationale (pour le financement de 9 ETPT supplémentaires) ;

- pour l'ABM, de manière à achever la montée en charge des nouvelles missions qui lui ont été assignées par la loi n° 2004-800 du 6 août 2004 relative à la bioéthique en matière d'embryologie, de génétique et d'assistance médicale à la procréation, et de finaliser la mise en œuvre de son schéma directeur des systèmes d'information visant à améliorer la gestion des listes d'attente de greffes et l'évaluation des activités de l'agence.

## ***B. D'APPRÉCIABLES AMÉLIORATIONS DE PRÉSENTATION DU PAP***

L'an dernier, le premier projet annuel de performances (PAP) du programme avait suscité de nombreuses **remarques** des rapporteurs spéciaux et pour avis de l'Assemblée nationale et du Sénat, assorties de **suggestions** d'amélioration pour en faciliter la compréhension et l'analyse. La DGS a manifestement tenu compte de ces réactions pour élaborer le PAP 2007, et elle y a sans doute été aussi incitée par l'**audit** mené, entre la fin 2005 et le début 2006, par le *Comité interministériel d'audit des programmes* (CIAP).

## 1. Des objectifs et des indicateurs de performance moins nombreux

Le PAP 2006 du programme comportait **huit objectifs** et **douze indicateurs de performance**, mais la construction de cinq d'entre eux était encore inachevée. Aussi avait-il été difficile pour votre rapporteur pour avis de porter une appréciation sur leur pertinence.

Dans son rapport publié en mars 2006 sur l'audit qu'il a mené sur le programme n° 228, le CIAP a considéré que **le nombre des objectifs et indicateurs de performance était élevé au regard du coût du programme**, et que **les indicateurs ne reposaient pas toujours sur des données disponibles et fiables**. Partageant cette analyse, la DGS a apporté, dès le présent projet de loi de finances, plusieurs modifications à la mesure de la performance visant, d'une part, à **supprimer certains objectifs et indicateurs** et, d'autre part, à en **introduire de nouveaux**.

Ainsi, **trois objectifs ont été supprimés**, soit parce qu'ils étaient insuffisamment explicites, soit parce que leurs indicateurs ne pouvaient être construits à partir de données fiables et aisément disponibles, ni voir leur pérennité garantie. En outre, **divers indicateurs ont été ajoutés (1) ou modifiés (2)**, de manière à rendre plus pertinente la mesure de l'efficacité recherchée. Enfin, les performances en matière de sécurité sanitaire reposant très nettement sur les agences sanitaires associées au programme ainsi que sur les services déconcentrés du ministère (DDASS et DRASS), un objectif nouveau a été introduit pour faire référence à la **santé environnementale**, sujet sur lequel les services déconcentrés assurent une mission déterminante (3).

En définitive, **le nombre d'objectifs est désormais de six**, et celui des **indicateurs de neuf**, soit une réduction bienvenue de 25 %. En outre, ils sont tous **achevés**, à l'exception du pourcentage des communiqués de presse relatifs à la sécurité sanitaire émis par la DGS, les services déconcentrés et les agences sanitaires, pour lequel les réalisations 2004 et 2005 ne sont pas fournies.

---

(1) Tel que le taux des médecins libéraux inscrits à la messagerie « *DGS-Urgent* » rapporté au nombre total de médecins libéraux, qui vient compléter la mesure brute du nombre de professionnels de santé inscrits pour en améliorer la pertinence.

(2) Suppression de l'objectif n° 2 du PAP 2006 ayant pour objet de « *disposer de plans opérationnels de réponse à la menace sanitaire* » et remplacement de son indicateur concernant la « *conformité de l'avancement des travaux d'élaboration, de préparation, de diffusion et d'évaluation des plans opérationnels nationaux aux calendriers de travail initiaux* » par un indicateur venant, dans le cadre de l'objectif n° 1 (PAP 2006 et PAP 2007) visant à « *améliorer la préparation et la qualité de la gestion des alertes sanitaires* », à établir le « *pourcentage de plans pour lesquels il y a eu soit retour d'expérience, soit exercice, au cours des trois dernières années* ».

(3) Objectif n° 6 : « *Améliorer la qualité de l'eau distribuée par les réseaux de service public* », qui comporte deux indicateurs :

- l'évolution de la proportion de la population alimentée par de l'eau non conforme pour les paramètres microbiologiques et pesticides ;
- l'évolution du pourcentage de captages d'eau destinée à la consommation humaine protégés par un périmètre de protection.

**Pour autant, la réflexion et la recherche d'améliorations doivent encore être poursuivies.** En effet, quelques indicateurs comportent des **valeurs prévisionnelles pour 2007 et/ou des valeurs cibles pour 2008, 2009 ou 2010 identiques à celles fixées pour 2006.** Ce constat rend perplexe votre rapporteur pour avis car, fondamentalement, cette situation lui **interdit d'apprécier les progrès de la performance de l'administration.** Il convient donc de **s'interroger sur les raisons qui conduisent à fixer ces valeurs uniformes et d'en tirer les conséquences :**

- soit il s'agit d'un **résultat asymptotique**, qu'aucun effort supplémentaire d'efficience ne permettrait d'améliorer, et l'indicateur doit alors être retiré du PAP car il n'est pas utile dans le cadre de l'exercice budgétaire (même si la DGS doit naturellement le conserver en interne pour contrôler les résultats de son action) ;

- soit il révèle un **manque d'ambition de l'administration**, qui doit dès lors se fixer des objectifs pour 2007 et des valeurs cibles plus ambitieux.

## **2. Une justification au premier euro plus précise**

Les informations permettant la justification au premier euro (JPE) méritent également un *satisfecit* puisque, contrairement au PAP 2006, **tous les financements des actions programmées sont chiffrés**, qu'il s'agisse des **dépenses de fonctionnement** courant comme des **subventions de service public** attribuées aux agences sanitaires ou des **dépenses d'intervention**. La DGS a globalement correctement répondu, en l'espèce, à la dernière des conclusions des rapporteurs de l'audit du CIAP.

Certes, il peut paraître paradoxal que **certaines dépenses de faible importance soit très précisément budgétées** (20.000 € pour une opération de recensement international et la parution d'une brochure bimestrielle ou 50.000 € provisionnés pour assurer les dépenses d'indemnisation attachées aux contentieux concernant les eaux minérales), **tandis que des dépenses d'intervention de plusieurs millions d'euros dans les départements de la métropole et d'outre-mer font l'objet d'une simple mention générale**, sans plus de précision (près de 3 M€ pour le financement de la lutte contre les arboviroses, 3,2 M€ pour la prise en compte des crises locales liées aux impacts des risques environnementaux, ou encore 2,5 M€ pour la mise en œuvre de vingt-cinq plans régionaux de santé environnement devant être signés au premier trimestre 2007).

En tout état de cause, la pertinence de ces prévisions de dépenses ne peut encore pas être correctement appréciée par votre rapporteur pour avis, faute de disposer d'éléments de comparaison budgétaire avec les demandes faites pour 2006. **Il relève cependant, avec un certain étonnement, que les items concernés par chaque action sont extrêmement différents entre 2006 et 2007, comme si les dotations devaient servir à financer des dépenses de**

**fonctionnement ou d'intervention radicalement nouvelles d'une année à l'autre.** Que certaines d'entre elles le soient, c'est une évidence ; **que l'on ait l'impression que chacune des actions du PAP 2007 n'a rien de commun avec la même action du PAP 2006 est une chose plus difficilement compréhensible.** La JPE ne présente une amélioration dans l'exercice d'appréciation des politiques publiques par la représentation nationale que si celle-ci est en mesure d'effectuer une sorte de contrôle de gestion pluriannuel.

### **C. DES INTERROGATIONS PERSISTANTES**

Au-delà de cette dernière observation, et malgré les améliorations apportées par la DGS à la présentation du PAP, une **difficulté persistante**, déjà relevée par votre rapporteur pour avis l'année dernière, **empêche la correcte appréciation du coût du programme n° 228 : l'absence de prise en compte des charges de personnel.** Par ailleurs, certains **modes de financement des opérateurs associés au programme semblent très contestables et rendent difficile une analyse pluriannuelle des contributions publiques à leur fonctionnement.**

#### **1. Une appréciation incomplète des coûts du programme**

##### *a) Les charges de personnel*

Comme l'an dernier, votre rapporteur pour avis se voit en effet contraint de regretter **l'absence de mise en perspective des charges de personnel.** Certes, pour concourir à sa mise en œuvre, le programme bénéficie d'agents rémunérés, à hauteur de près de **210,6 M€**, par le programme « *Conduite et soutien des politiques sanitaires et sociales* » de la mission ministérielle « *Solidarité et intégration* ». Mais cette équivalence globale et sa ventilation par actions ne **permettent nullement d'apprécier le nombre des agents nécessaires à l'efficacité du programme, ni par conséquent leur évolution.**

Il existe peut-être des difficultés techniques et méthodologiques pour calculer précisément les ETPT affectés à la conduite du programme. Pour autant, outre qu'elles n'interdisent manifestement pas d'évaluer les masses financières en jeu, votre rapporteur pour avis s'étonne qu'elles n'aient pas paru insurmontables au MAP qui, pour le second programme de la mission, est quant à lui en mesure d'apporter de très utiles précisions sur les dépenses de personnel et sur leur nombre. Certes, cet effort n'évite pas totalement l'attribution au programme n° 206 de crédits de soutien et/ou de polyvalence de la part tant du ministère lui-même que des deux autres départements ministériels concernés par certaines de ses actions, le ministère de l'écologie et du développement durable (MEDD) et le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie (MINEFI), et dans des proportions qui demeurent non négligeables puisque le total de ces CP s'élève à près de 76,7 M€.

**Reste que la démarche répond bien davantage aux principes et préoccupations de la LOLF, qui ont pour objectif de permettre la correcte appréciation des coûts budgétaires des missions et des programmes. Or, à cet égard, votre rapporteur pour avis regrette que l'absence de données relatives aux emplois altère l'analyse qu'il peut faire du programme VSS. Ainsi, le constat que le niveau du transfert a très significativement augmenté de 12,4 % ne peut être assorti d'aucun commentaire pertinent sur les raisons mêmes de cette augmentation.**

Du reste, votre rapporteur pour avis relève que les deux « pères » de la LOLF que sont nos collègues Alain Lambert, sénateur de l'Orne, et Didier Migaud, député de l'Isère, ont une fois de plus, dans leur tout récent rapport (1), rappelé la **nécessité de « créer une action support dans chaque programme pour y imputer les actions indivises »**, au premier rang desquelles figurent naturellement les dépenses de personnel. **Il semble donc indispensable que le MSS parvienne, l'an prochain, à créer cette action support dans le programme n° 228.**

L'une des difficultés réside certainement dans la faible importance relative du programme au regard des moyens dont dispose, dans son ensemble, le MSS. L'importance du nombre des budgets opérationnels de programme (9) rendrait en effet difficile, en gestion, la ventilation des ETPT. A cet égard, une des pistes de réflexion pourrait être, conformément à une recommandation du CIAP, de fusionner le présent programme avec le programme n° 204 « *Santé publique et prévention* » de la mission « *Santé* ». Les raisons qui avaient justifié la distinction de ces deux programmes lors de la définition de la maquette de la loi de finances ne sont peut-être plus pertinentes aujourd'hui : la nécessité de mener une politique spécifique de veille et de sécurité sanitaires ne pouvant plus, désormais, faire l'objet de contestation, la crainte que les besoins budgétaires en matière de santé publique et de prévention viennent amoindrir les crédits attribués à cette politique spécifique devient infondée. Dans cette hypothèse se trouverait toutefois posée la question de la mission de rattachement du nouveau programme issu de la fusion, la pérennité de la mission « *Sécurité sanitaire* » dépendant directement de la réponse qui y serait apportée.

#### *b) Les fonds de concours*

A l'inverse, un changement notable a été opéré en matière de **fonds de concours**. L'an dernier, leur montant global avait été de près de **183,2 M€**, c'est-à-dire **presque 1,8 fois supérieur aux CP du programme**. Environ 97 % de cette somme abondait l'action 2 (« *Gestion des urgences, des situations exceptionnelles et des crises* ») au titre du fonds de concours « *Achat, stockage et livraison de traitement pour les pathologies résultant d'actes terroristes ou de menaces sanitaires graves* » et correspondait à une contribution obligatoire des régimes obligatoires d'assurance-maladie à la prévention d'une éventuelle épidémie de grippe aviaire.

Le montant de cette participation était fixé chaque année par la LFSS. Or, par une décision n° 2005-528 DC du 15 décembre 2005 portant sur la LFSS pour 2006, le Conseil constitutionnel a relevé d'**office** que **cette procédure**

---

(1) *Rapport sur la mise en œuvre de la loi organique relative aux lois de finances*, remis au Premier ministre le 31 octobre 2006.

**n'était pas conforme à l'article 17 de la LOLF**, aux termes duquel **les versements aux fonds de concours doivent avoir un caractère volontaire**. Si, pour tenir compte de l'intérêt général de valeur constitutionnelle qui s'attache à la protection sanitaire de la population, le Conseil n'a pas censuré l'article concerné, il a toutefois ordonné que le financement de cette action soit mis en conformité, à compter de l'année 2007, avec les prescriptions organiques régissant les procédures comptables particulières d'affectation de recettes.

Aussi **l'article 51 du PLFSS pour 2007**, très profondément modifié par le Sénat à l'initiative de sa commission des affaires sociales, complète-t-il le code de la santé publique (1) afin de **substituer à l'actuel fonds de concours un Fonds de prévention des risques sanitaires, établissement public de l'Etat à caractère administratif** ayant pour mission de financer la prévention des risques sanitaires exceptionnels, notamment l'achat, le stockage et la livraison de produits destinés à la prophylaxie ou au traitement d'un grand nombre de personnes exposées à une menace sanitaire grave, quelles que soient son origine ou sa nature (2). Ce Fonds sera alimenté par des **contributions des régimes obligatoires d'assurance maladie fixées chaque année par la LFSS** sans pouvoir excéder 50 % de ses dépenses effectivement constatées. Le montant de ces contributions pour 2007 a été arrêté à **175 M€**, somme identique à la dotation versée en 2006.

**Ce changement technique transforme les apparences budgétaires** dès lors que, désormais, aucune somme ne viendra plus, au titre de la prévention des risques sanitaires, abonder le programme n° 128. Les flux semblent même devoir s'inverser puisque l'Etat aura à contribuer au financement du fonds, aux côtés de la Caisse nationale d'assurance maladie (CNAM) et des autres régimes obligatoires d'assurance maladie. Pour autant, si les procédures budgétaires sont désormais respectées, **il ne semble pas que l'on puisse considérer, dans les faits, que le présent programme rende bien compte des sommes mises en œuvre pour assurer la veille et la sécurité sanitaires : pour votre rapporteur pour avis, il y a dans cette sorte de « bonneteau comptable » matière à engager une réflexion approfondie sur la manière dont les annexes au PLF exposent effectivement la teneur d'une politique publique.**

En revanche, l'abondement de 5,5 M€ de l'action 3 (Production et mise en œuvre de règles, de recommandations, de décisions et d'autres dispositifs) au titre du fonds de concours « *Qualité des eaux non minérales destinées à la consommation humaine - Frais de prélèvement et d'analyse d'échantillons d'eau* » est renouvelé en 2007, pour exactement le même montant qu'en 2006. Il s'agit du produit acquitté par les collectivités territoriales pour le contrôle obligatoire des eaux destinées à la consommation humaine (prélèvements et analyses des différents paramètres physicochimiques et bactériologiques). Toutefois, l'article 24 *quinquies* du projet de loi sur l'eau et les milieux aquatiques, en instance de deuxième lecture à l'Assemblée nationale, prévoit que les analyses soient transférées des DRASS à des laboratoires, qui recouvreront alors directement la créance. A terme, ce fonds de concours a donc vocation à disparaître.

---

(1) Création de trois articles L. 3110-5-1 à L. 3110-5-3 et modification de l'article L. 3110-10.

(2) Pour permettre l'installation des organes de gestion du Fonds, celui-ci sera géré à titre transitoire par le *Fonds de solidarité vieillesse*.

## 2. Des variations considérables de certaines subventions pour charges de service public

Les subventions pour charges de service public versées à cinq des sept opérateurs associés au programme sont d'une importance capitale puisque, s'élevant à près de **80,5 M€** en 2007, elles représentent près de **76,5 % des crédits du programme**. Si elles progressent de quelque **5 %** par rapport à la LFI 2006, leur proportion au regard du total des crédits du programme reste similaire à celle de l'an dernier, où elle était de 74,3 % (1).

En revanche, comme en témoignent les deux tableaux suivants, à l'intérieur de ces masses globales, **les dotations par opérateurs varient parfois de manière extraordinairement importante** car une partie du financement de certaines des agences est assurée par la mobilisation de leur fonds de roulement disponible en fin d'année.

### ÉVOLUTION DES DOTATIONS ENTRE 2006 ET 2007

	Action 01	Action 02	Action 03	Action 04	Total
<b>AFSSAPS</b>	- 85,1 %	-	- 63,2 %	- 75,7 %	- <b>67,4 %</b>
<b>AFSSA</b>	+ 15,4 %	+ 2,4 %	+ 1,7 %	+ 2,8 %	+ <b>11,1 %</b>
<b>AFSSET</b>	- 12,0 %	- 45,8 %	- 92,8 %	- 37,7 %	- <b>28,0 %</b>
<b>ABM</b>	- 10,0 %	-	+ 14,2 %	+ 2,2 %	+ <b>1,3 %</b>
<b>InVS</b>	+ 32,9 %	+ 90,0 %	-	+ 21,5 %	+ <b>36,2 %</b>
<b>Total</b>	+ <b>18,0 %</b>	+ <b>78,8 %</b>	- <b>45,0 %</b>	- <b>0,6 %</b>	+ <b>4,3 %</b>

Le tableau ci-dessus révèle que **certaines évolutions sont totalement erratiques d'une année à l'autre** :

- en ce qui concerne l'AFSSAPS, la diminution drastique des crédits, de près de 11,06 M€, est rendue possible par la **mobilisation d'un important fonds de roulement disponible à la fin de l'année 2006, estimé à 11 M€** ; dès lors, l'agence devrait disposer l'an prochain, indépendamment des subventions et dotations qu'elle reçoit d'entités autres que l'Etat, des ressources fiscales qui lui sont affectées et de ses ressources propres, de **ressources quasiment identiques aux subventions accordées par l'Etat pour l'exercice 2006** ;

- c'est également la **mobilisation du fonds de roulement disponible** et récréé en 2006 pour un montant de 1 M€ qui compensera l'essentiel de la réduction de plus de 1,16 M€ de la dotation versée à l'AFSSET ;

- à l'inverse, la **très importante progression de la subvention accordée à l'InVS** (près de **14,75 M€ supplémentaires**) est, pour l'essentiel, justifiée dans le PAP par la nécessité d'une mise à niveau « *suite au prélèvement sur fonds de roulement important opéré en 2006* », de l'ordre de 15,334 M€ ; là encore, **les ressources de l'opérateur en 2007 seraient en définitive très similaires à celles dont il a disposé en 2006** ;

---

(1) Le montant des subventions pour charges de service public ouvertes en LFI pour 2006 indiqué par le PAP annexé au projet de loi de finances pour 2007 (76.622.588 euros), retenu pour calculer ces deux ratios, est différent de celui résultant des indications fournies l'an dernier dans l'annexe au PLF pour 2006 (77.173.260 euros), qui sera néanmoins celui utilisé dans les deux tableaux suivants pour en assurer la cohérence interne (*i.e.* total égal à la somme des dotations par action et à celle des dotations par établissement).

**SUBVENTIONS POUR CHARGE DE SERVICE PUBLIC AFFECTÉES AU FINANCEMENT DES AGENCES SANITAIRES EN 2006 ET 2007**

<b><i>Programme n° 228</i></b> <b>Veille et sécurité sanitaires (VSS)</b>	<b>Action 01 : Veille, surveillance, expertise et alerte</b>		<b>Action 02 : Gestion des urgences, des situations exceptionnelles et des crises</b>		<b>Action 03 : Production et mise en œuvre de règles, de recommandations, de décisions et autres dispositifs</b>		<b>Action 04 : Information et formation</b>		<b>Total par établissement</b>	
	<b><i>Loi de finances</i></b>	<b>2006</b>	<b>2007</b>	<b>2006</b>	<b>2007</b>	<b>2006</b>	<b>2007</b>	<b>2006</b>	<b>2007</b>	<b>2006</b>
<b>Agence française de sécurité sanitaire des produits de santé (AFSSAPS)</b>	3 100 000	462 585	0	0	12 400 000	4 566 810	910 000	221 248	16 410 000	5 354 337
<b>Agence française de sécurité sanitaire des aliments (AFSSA)</b>	3 958 519	4 566 810	117 148	119 948	1 838 305	1 869 964	98 256	101 046	6 012 228	6 657 768
<b>Agence française de sécurité sanitaire environnementale et du travail (AFSSET)</b>	2 807 618	2 470 514	207 571	112 500	522 296	37 500	621 864	375 000	4 159 349	2 995 514
<b>Agence de la biomédecine (ABM)</b>	3 300 000	2 968 730	0	0	2 600 000	2 969 733	4 000 000	4 087 643	9 900 000	10 026 106
<b>Institut de veille sanitaire (InVS)</b>	33 932 976	45 103 876	3 098 707	5 887 340	0	0	3 660 000	4 446 609	40 691 683	55 437 825
<b>Total par action</b>	47 099 113	55 572 515	3 423 426	6 119 788	17 360 601	9 547 701	9 290 120	9 231 546	77 173 260	80 471 550

Sources : PAP Sécurité sanitaire annexés aux projets de loi de finances pour 2006 et 2007

En euros

- en revanche, l'augmentation de **645.540 euros** de la dotation allouée à l'AFSSA s'explique, au-delà de la prise en compte de l'inflation, par le **financement de l'enquête alimentation totale**, pour 200.000 euros, et par un investissement de la même somme pour le **laboratoire national de référence eau de l'agence** (plus de 94 % du supplément de dotation est ainsi affecté à l'action 01) ;

- enfin, l'ABM connaît également une évolution de la subvention que lui verse l'Etat (+ **126.106 euros**) dont le pourcentage est conforme aux traditionnelles variations budgétaires annuelles, nonobstant la mobilisation, pour cette agence aussi, de son **fonds de roulement disponible**, à hauteur de **1 M€**, pour financer notamment la **création de sept postes nouveaux**.

Il convient enfin de noter que l'EFS, qui percevait jusqu'à cette année une subvention annuelle pour charge de service public (9,15 M€ en 2005 et 4,51 M€ en 2006) destinée à supporter la charge des contentieux transfusionnels, ne devrait pas en bénéficier en 2007, le coût susceptible de résulter des contentieux pouvant aujourd'hui, compte tenu du rétablissement de ses comptes, être exclusivement financé par le prix des produits sanguins labiles. Dès lors, comme l'INTS, l'EFS est le second des sept opérateurs associés au programme à ne recevoir aucune subvention de l'Etat.

Tout en comprenant la nécessité d'apurer certains fonds de roulement lorsqu'ils sont trop importants, **et en reconnaissant que la ventilation par actions des SCSP imposée par la LOLF constitue un exercice nouveau qui nécessite un temps d'apprentissage, votre commission s'interroge cependant sur la pérennité d'une telle politique de financement des agences. Les fonds de roulement ne devraient servir éventuellement qu'à financer les investissements des agences. Aussi cette politique devrait-elle être abandonnée au profit de transferts clairs**, calculés de manière à permettre le fonctionnement correct des opérateurs et le bon exercice de leurs missions sans pour autant conduire à un accroissement démesuré de leur fonds de roulement nécessitant, à un moment, de le réduire.

Plusieurs de ces établissements, et notamment l'AFSSAPS et l'InVS, sont en train de **finaliser un contrat d'objectifs et de moyens (COM)** pluriannuel avec leur administration de tutelle : **votre rapporteur pour avis suggère que cette négociation prenne en compte le souci exprimé ci-dessus.**

Il se félicite par ailleurs des conclusions du récent rapport du professeur Jean-François Girard, président de l'Institut de recherche pour le développement (1), qui, observant que l'actuel dispositif national d'expertise et de gestion des crises sanitaires est caractérisé par de nombreuses interfaces et une importante complexité, préconisent notamment une concentration du rôle des nombreux établissements et agences autour des trois métiers que sont la surveillance du vivant, la sécurité sanitaire des produits consommés par les être vivants, ainsi que la surveillance et la sécurité des milieux. **Tout en souhaitant que le Gouvernement accorde l'attention qu'elle mérite à cette remarquable contribution pour accroître les capacités nationales d'anticipation des crises sanitaires, votre rapporteur pour avis suggère cependant qu'une pause soit accordée dans l'important mouvement de réformes mené ces dernières années afin que les agences puissent mener sereinement leurs missions pendant quelque temps.**

---

(1) Rapport de la mission d'évaluation et d'expertise de la veille sanitaire en France, remis le 3 octobre 2006 à M. Xavier Bertrand, ministre de la santé et des solidarités.

## II. LE PROGRAMME N° 206 « SÉCURITÉ ET QUALITÉ SANITAIRES DE L'ALIMENTATION »

Les crédits du programme « *Sécurité et qualité sanitaires de l'alimentation* » sont plus importants que ceux du programme précédent : avec **502,56 M€ au titre des AE (- 40 %** en raison d'une moindre programmation pour l'élimination des farines animales de plus de 350 M€) et **555,49 M€ au titre des CP (+ 3,5 %)**, ils représentent 84 % des CP et 82,7 % des AE demandés pour la mission en 2007.

Ils visent à financer les **six actions** suivantes (s'agissant des CP) :

– l'action 01 « *Prévention et gestion des risques inhérents à la production végétale* », pour **16,1 M€ (- 7,7 %)** ;

– l'action 02 « *Lutte contre les maladies animales et protection des animaux* », pour **108,9 M€ (+ 9,7 %)** ;

– l'action 03 « *Prévention et gestion des risques sanitaires liés aux denrées alimentaires* », pour **26,9 M€ (+ 37,9 %)** ;

– l'action 04 « *Acquisition et mobilisation des moyens scientifiques et techniques pour maîtriser les risques sanitaires* », pour **51,0 M€ (+ 9,0 %)** ;

– l'action 05 « *Élimination des farines et des coproduits animaux* », pour **95,5 M€ (- 3,0 %)** ;

– l'action 06 « *Mise en œuvre de la politique de sécurité et de qualité sanitaires de l'alimentation* », pour **256,9 M€ (+ 0,7 %)**.

Comme l'an dernier, aucun crédit n'est demandé pour l'action 07 « *Mise en œuvre des politiques pour le compte du ministère de l'environnement et du développement durable* », qui n'est mentionnée que pour mémoire. **De ce fait, votre commission recommande sa suppression.**

Il apparaît ainsi que les **évolutions de CP d'une année à l'autre sont globalement plus lisses et moyennes** que celles du programme précédent.

Le programme n° 206 comporte **cinq objectifs** et **sept indicateurs de performance**. Le **seul opérateur** qui lui est associé est l'*AFSSA*.

### A. LES CARACTÉRISTIQUES DE LA DOTATION DEMANDÉE POUR 2007

Les priorités du programme pour 2007 portent sur la **lutte contre les maladies animales** et la **prévention et la gestion des risques sanitaires liés aux denrées alimentaires**. Elles ont été définies en tenant compte de besoins nouveaux en matière de santé animale apparus au cours de l'année 2006, ou anticipés sur 2007, ainsi que des nouvelles réglementations à appliquer.

Ainsi, la forte augmentation de 10,57 M€ en AE (+ 11,75 %) et de 9,63 M€ en CP (+ 9,70 %) des crédits affectés à la **lutte contre les maladies animales** (action 02) est destinée, pour prévenir toute épizootie de « grippe aviaire », à **financer l'amélioration du recensement et de l'immatriculation des élevages avicoles et de leurs bâtiments** ainsi que **l'augmentation du niveau de surveillance dans ces élevages**.

De même, l'accroissement, à hauteur de 7,40 M€, en AE comme en CP, des crédits consacrés à la **prévention et la gestion des risques sanitaires liés aux denrées alimentaires** vise notamment à financer **80.000 visites sanitaires dans les élevages porcins** (pour 5,44 M€ en AE et 5,14 M€ en CP de plus en 2007). Cette nouvelle activité prévue l'an prochain répond à la nécessité de mettre en œuvre des dispositions communautaires relatives au renforcement du contrôle en matière trichine. Si la directive prévoit un test systématique chez les porcins, la France a préféré instituer un dispositif alternatif limitant la réalisation des tests sur les seuls animaux à risque, tels les porcs élevés en plein air. La hausse des crédits de l'action 03, qui est proportionnellement la plus élevée du programme (+ 38 %), résulte également d'une augmentation des prévisions de dépenses relatives à l'**indemnisation des éleveurs de poules pondeuses dont les troupeaux font l'objet d'un abattage sanitaire sur ordre de l'administration suite à la mise en évidence de salmonelles** (pour 1,05 M€ en AE et en CP supplémentaire par rapport à 2006), ainsi que d'un **approfondissement des programmes d'investigation spécifiques en matière de surveillance de la contamination des denrées** (+ 0,24 M€ en AE et CP) et de prévision d'alertes de grande ampleur de contamination terrestre ou maritime par des dioxines ou des phycotoxines (+ 0,18 M€ en AE et CP).

L'action consacrée à la **maîtrise sanitaire** comporte la SCSP versée par le MAP à l'AFSSA, l'opérateur associé au programme. Représentant près de 96 % des crédits de l'action 04, cette subvention augmente de 6,5 M€ pour s'établir à 49,1 M€, en raison notamment de l'accroissement des analyses portant sur les risques avérés ou potentiels pour la santé humaine ou animale, qu'ils soient microbiologiques (*Salmonella*, *Listeria*, résistance aux antibiotiques, virus grippaux, fièvre aphteuse), nutritionnels (développement de l'obésité) ou biologiques (OGM et clonage), ou encore liés à des agents non conventionnels comme les encéphalites spongiformes transmissibles et à des contaminants physico-chimiques tels que les pesticides, les métaux lourds et les éléments radioactifs.

Enfin, s'agissant de l'**élimination des farines et des coproduits animaux**, la modeste réduction des CP demandés pour 2007 résulte notamment d'une économie réalisée sur les loyers rendue possible par l'accélération du déstockage. A cet égard, le stock de 530.000 tonnes de farines animales devrait être encore diminué l'an prochain de 300.000 tonnes, ce qui permet de fixer à 2008 la résolution définitive de ce problème de santé publique.

## ***B. UN PAP SATISFAISANT QUI PEUT ENCORE PROGRESSER***

Si d'incontestables améliorations rendent le PAP 2007 plus complet et mieux exploitable que celui de l'an passé, quelques progrès restent à accomplir.

### **1. Des charges de personnel qui représentent une part significative des crédits**

Qualité notable du programme, que votre rapporteur s'est plu à souligner précédemment : **il comporte des éléments d'appréciation des charges en personnel nécessaire à sa mise en œuvre**. Toutefois, malgré cet effort conforme aux préceptes de la LOLF, d'importantes contributions sont encore effectuées par d'autres programmes, dans des proportions budgétaires qui ne sauraient être négligées. De ce fait, **l'appréhension précise du programme dans la totalité de ses implications budgétaires demeure incomplète**.

*a) Des dépenses de personnel directes attachées à une action support*

Constituant **43 % des CP du programme**, le financement prévu au titre des dépenses en personnel s'élève à près de **240 M€**, en quasi stabilité (+ 0,5 %) par rapport à 2006. Il correspond à **5.136 ETPT**, soit **82 emplois de moins** (- 1,6 %) que le **plafond autorisé l'an dernier**.

Les **personnels administratifs** représentent 15,8 % des agents, les autres étant des **personnels techniques** directement affectés aux missions de prévention et de gestion. Le choix de privilégier la dimension technique est révélé par la **répartition des réductions des emplois budgétaires**, lesquelles concernent davantage les postes administratifs (- 2,75 %) que les emplois techniques (- 1,35 %).

Les **personnels d'encadrement** (catégorie A) représentent 21,5 % des agents, le solde étant des agents des catégories B et C. Les réductions d'emplois concernent ces diverses catégories de manière strictement similaire.

Conformément aux recommandations des MM. Alain Lambert et Didier Migaud, **ces dépenses de personnel sont intégralement assurées par une « action support »**, en l'espèce l'action 06 du programme, intitulée « *Mise en œuvre de la politique de sécurité et de qualité sanitaire de l'alimentation* ». S'agissant de la **part que chacune des autres actions du programme représente en termes de charges de personnel et d'emplois**, une estimation donnée par le PAP propose de répartir les 5.136 ETPT entre l'action 02 (30 %), l'action 03 (60 %), l'action 06 (5 %) et l'action 07 (5 %). Il convient d'ajouter que la prise en compte des crédits de pilotage, de soutien et/ou de polyvalence en provenance d'autres programmes relevant soit du MAP, soit du MEDD et du MINEFI, pour concourir à la mise en œuvre du programme, sont pour leur part **ventilés entre les actions 01 à 05**.

*b) Des dépenses de personnel indirectes importantes et pourtant incomplètes*

L'autre remarque touche, précisément, à l'**importance des CP portés par d'autres programmes pour concourir à la mise en œuvre de la politique de sécurité et de qualité sanitaires de l'alimentation : plus de 92 M€**, principalement répartis entre les actions 01 « *Prévention et gestion des risques inhérents à la production végétale* », 02 « *Lutte contre les maladies animales et protection des animaux* » et 03 « *Prévention et gestion des risques sanitaires liés aux denrées alimentaires* ». *A contrario*, **plus de 15,5 M€ du programme** participent à la mise en œuvre des programmes « *Gestion des milieux et biodiversité* » et « *Prévention des risques et lutte contre les pollutions* » relevant **du MEDD**. Si ces deux sommes, dont le solde s'établit donc à **76,66 M€**, recouvrent également des dépenses de fonctionnement et d'intervention, elles sont à **plus de 90 %** représentatives de **charges de personnel**.

Ainsi, entre ce que prévoit le programme n° 206 lui-même et ces crédits complémentaires, on pourrait dès lors estimer à environ **310 M€ le total des dites charges de personnel nécessaire à sa mise en œuvre**.

Malheureusement, **cette estimation elle-même serait encore incomplète** puisque les actions menées par la direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (DGCCRF) en matière de contrôle sanitaire des denrées alimentaires ne font l'objet d'aucune prise en compte analytique dans le cadre du programme (1). Votre rapporteur pour avis est dès lors contraint de relever que l'un des objectifs initiaux de la LOLF, qui était de **permettre à la représentation parlementaire d'avoir une vision globale et précise des crédits à accorder pour mener une politique**, est encore assez loin d'être atteint. **Il souhaite d'ailleurs vivement que, l'an prochain, le PAP 2008 comporte les indications chiffrées concernant la participation de la DGCCRF à la mise en œuvre du programme.**

## **2. Des fonds de concours mentionnés sans plus d'explication**

Autre caractéristique du programme : les divers **fonds de concours** qui l'alimentent, pour un total global attendu en 2007 de près de **31,6 M€** (- 11,8 %).

Si deux catégories de recettes avaient été budgétisées par la LFI pour 2006 (2) afin de respecter les dispositions de l'article 17 de la LOLF qui n'autorisent l'attribution de produits que pour les recettes correspondant à la rémunération d'une prestation régulièrement rendue par les services de l'Etat, le projet de loi de finances pour 2007 ne poursuit pas ce mouvement. En revanche, le produit de la diffusion auprès de tiers des bulletins d'avertissement agricoles, estimé à **1,2 M€** en 2006, et celui des participations volontaires au fonctionnement des stations d'avertissement agricoles, estimé à **270.000 €** en 2006), sont désormais rattachés au programme support du MAP (n° 215 « *Conduite et pilotage des politiques de l'agriculture* »).

Par ailleurs, trois fonds de concours apportent des recettes dont le montant est à la fois modeste et aléatoire, ce qui conduit le MAP à ne pas établir de prévisions chiffrées :

- le produit des participations diverses aux frais de fonctionnement et de déplacement des DDAF et des DRAF (100.000 € attendus en 2006) ;

- le produit des redevances pour services rendus à l'occasion des analyses, diagnostics et certifications effectués au bénéfice de tiers et à leur demande par les laboratoires d'Etat des services vétérinaires (200.000 € attendus en 2006) ;

- les recettes provenant de l'aliénation de matériels informatiques, bureautiques et télématiques d'occasion (5.000 € attendus en 2006).

---

(1) Si le lien avec le programme « *Régulation et sécurisation des échanges de biens et de services* » de la mission « *Développement et régulation économique* » relevant du MINEFI figure bien sur le schéma de déversement analytique du programme présenté par le PAP, le tableau de ventilation des crédits qui lui est associé ne comporte pas de données chiffrées sur la ligne *ad hoc*.

(2) Le produit de la redevance perçue à l'occasion des contrôles vétérinaires à l'importation d'une part, et les droits et redevances perçus à l'occasion de l'homologation des produits antiparasitaires à usage agricole, de la demande d'autorisation de mise sur le marché des médicaments vétérinaires et des campagnes de prophylaxie collective des maladies d'animaux d'autre part, représentant respectivement plus de 3,7 M€ et près de 543.000 € en 2005.

Sont donc attendues comme recettes :

- la **participation de l'Union européenne aux programmes d'actions phytosanitaires dans les départements d'outre-mer**, pour **604.000 €** affectés à l'action 01, en légère diminution par rapport à l'an passé ;

- la **participation du Fonds européen d'orientation et de garantie agricole (FEOGA) aux dépenses de lutte contre les maladies des animaux**, avec environ **30,55 M€** affectés à l'action 02 (1) et **370.000 €** à l'action 03 (2) ;

- la participation de l'organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO) au financement de sessions extraordinaires du *codex alimentarius* sur les principes généraux, pour **42.000 €** (somme identique à celle attribuée en 2005 et 2006).

Ainsi, **désormais, l'essentiel des fonds de concours attendus devrait être alimenté par des contributions communautaires.**

**Votre rapporteur pour avis regrette qu'aucune des explications qu'il vient d'apporter ci-dessus ne figure dans le PAP, lequel ne fait état ni de l'origine des contributions, ni de leur affectation, en particulier dans la partie consacrée à la justification des éléments de la dépense par nature. Il n'est pourtant pas indifférent, pour la représentation nationale, de connaître l'utilisation de sommes qui atteignent plus de 10 % des CP de fonctionnement (hors dépenses de personnel), d'investissement et d'intervention du programme et qui contribuent donc de manière notable à la mise en œuvre de la politique de sécurité et de qualité sanitaires de l'alimentation.** Il souhaite par conséquent que la DGAL s'astreigne à compter du PAP 2008 à présenter de manière détaillée l'origine des différents fonds de concours, leur destination et les explications afférentes aux évolutions de leur montant d'une année sur l'autre.

### **3. Des efforts notables qui doivent être poursuivis**

Satisfaisant notamment aux remarques formulées par votre rapporteur pour avis l'an dernier, le PAP annexé au PLF 2007 comporte de notables améliorations en matière **d'objectifs et d'indicateurs de performance**, d'une part, et de **justification des dépenses au premier euro**, d'autre part. Ces progrès, qui donnent au Parlement des moyens plus effectifs d'analyse et qu'il convient de saluer, doivent être poursuivis afin d'améliorer davantage encore les choses pour l'an prochain.

---

(1) Plus de 14,5 M€ pour le financement de 40 % du coût des tests de détection des cas d'encéphalite spongiforme bovine (ESB) et 16 M€ pour la prise en charge de l'indemnisation des cas de tremblante (ou scrapie) affectant des ovins ou des caprins, 3,3 M€ supplémentaires par rapport à 2006 étant consacrés à ce poste en raison du renforcement du programme de dépistage des encéphalopathies spongiformes transmissibles (EST) des ovins et caprins engagé en 2005 et 2006.

(2) Financement des plans de détection des salmonelles.

*a) Des évolutions en matière d'objectifs et d'indicateurs de performance*

Comme la DGS l'a fait pour le programme n° 228, **la DGAL a réduit le nombre des objectifs et indicateurs de performance associés au programme n° 206 afin de les rendre plus pertinents** : les premiers sont ainsi passé de sept à cinq et les seconds de neuf à sept.

Tout d'abord, observant que leurs thématiques relatives aux leviers d'action de lutte contre l'ESB étaient proches, la DGAL a fusionné les deux objectifs « *Améliorer et préserver l'état sanitaire du cheptel dans l'intérêt de la santé publique et de l'économie de l'élevage* » et « *Éliminer les farines animales stockées au moindre coût pour l'Etat* » en un objectif unique n° 2 intitulé « *Améliorer et préserver l'état sanitaire du cheptel dans l'intérêt de la santé publique tout en maîtrisant les dépenses publiques dans les filières animales* », tout en conservant leurs indicateurs de performance, qui s'avèrent complémentaires (« *Taux d'incidence de l'ESB* », « *Dépense unitaire d'élimination des stocks de farines animales* » et « *Taux des régions disposant de plans d'urgence contre les épizooties majeures évalués avec les usagers* »).

Par ailleurs, l'objectif du PAP 2006 « *Optimiser l'organisation des contrôles à l'importation en vue d'une amélioration de leur efficacité* » a été supprimé car, outre qu'il ne concernait qu'environ un pour cent des ETPT du programme, le premier de ses deux indicateurs ne donnait pas satisfaction (« *Dépenses d'interception à l'importation dans le domaine vétérinaire* ») tandis que l'autre n'était pas opérationnel (« *Performance des contrôles importations en provenance des pays tiers* »).

Enfin, l'objectif portant sur la fiabilité des inspections (« *Répondre aux dispositions de l'Union européenne et de l'accord "sanitaire et phytosanitaire" de l'Organisation mondiale du commerce, en matière de fiabilité des inspections des services de contrôle* ») a été reformulé plus simplement et surtout étendu à la notion d'efficacité de l'organisation (« *S'assurer de la fiabilité des systèmes d'inspection dans le cadre d'une organisation efficace* » - n° 5). A l'appui de cette évolution sémantique, son indicateur de performance mesurant la qualité des inspections sera complété, dans le PAP 2008, par un indicateur d'efficacité en cours de construction avec les services déconcentrés, dans le but de faciliter la déclinaison « managériale » de la notion d'efficacité et de garantir que l'amélioration de celle-ci ne se fera pas au détriment de la qualité des inspections.

*b) Des résultats satisfaisants qui doivent entraîner davantage d'exigences*

**La comparaison des réalisations au regard des prévisions des différents indicateurs révèle des écarts qui, pour certains, sont si significatifs qu'ils ont conduit à des ajustements.**

Ainsi, le « *Taux d'incidence de l'encéphalopathie spongiforme bovine* », qui représente le nombre des nouveaux cas d'ESB pendant une période donnée rapporté à une population d'un million de bovins, ne s'est élevé qu'à 2,7 cas en 2005 au lieu des 4 cas envisagés. Cette très appréciable différence démontre l'efficacité des leviers d'action mis en jeu (surveillance des cas cliniques par un réseau de vétérinaires, réalisation de tests de dépistage systématiques en équarrissage et en abattoir, retrait des farines animales de l'alimentation des ruminants et destruction, contrôle des établissements de fabrication d'aliments pour animaux), qui ont permis d'infléchir les prévisions basées sur une projection linéaire. Cette tendance devant se confirmer cette année, la DGAL a donc, dans le PAP 2007, relevé les exigences qui figuraient dans le PAP 2006, en ce qui concerne tant la **prévision pour 2006** (de 3,7 à 2,2) que la **cible pour 2010** (de 3 à 1,4) (la prévision pour 2007 étant fixée à 1,8).

De même, le « *Taux d'infection à Salmonella enteritidis des élevages de poules pondeuses* », qui mesure le taux de troupeaux de poules pondeuses d'œufs de consommation dans lesquels un portage de *Salmonella* a été identifié, s'est établi à 2,2 % en 2005, au lieu des 4,5 % attendus. Outre que, contrairement à ce qui était anticipé, l'application des nouvelles dispositions européennes n'a pas entraîné de hausse de l'indicateur, son amélioration plus rapide que prévue confirme la pertinence des mesures de prophylaxies mises en œuvre : contrôles officiels dans les élevages de poules pondeuses, vérification des mesures de protection sanitaire et de la réalisation des autocontrôles dépistant précocement les éventuelles contaminations, abattage et indemnisation des troupeaux détectés positifs pour éviter la propagation. Là encore, l'efficacité des mesures techniques déjà prises a conduit non seulement à **réviser la cible à la baisse** (2 % au lieu de 3 %), mais aussi à envisager de **l'atteindre plus précocement que prévu**, à savoir **dès 2008** au lieu de 2010. Quant aux prévisions pour 2006, tout en conservant une marge pour tenir compte des incertitudes biologiques, elles ont, elles aussi, été rendues plus exigeantes, passant de 5 à 3 % (la prévision pour 2007 étant fixée à 2,7 %).

Si votre rapporteur pour avis se félicite naturellement que des politiques de contrôle et de prophylaxie aient des résultats positifs mesurables, et que ces résultats conduisent l'administration à se montrer plus ambitieuse quant à son efficience, il doit néanmoins faire état de ses **doutes quant à l'utilité de certains indicateurs et sous-indicateurs**.

Tel est en particulier le cas de l'indicateur 2.2 (« *Dépense unitaire d'élimination des stocks de farine animale* ») et du sous-indicateur de l'indicateur 3.1 mesurant les résidus d'antibiotiques chez les porcins, dont ni les prévisions pour 2007, ni la cible pour 2009 ou 2010 n'envisagent d'amélioration par rapport aux prévisions pour 2006 : comment, dans ces conditions, être en mesure d'analyser un accroissement de la performance.

Aussi votre rapporteur pour avis appelle-t-il la DGAL à **réexaminer la pertinence de ces indicateurs** : soit il lui est possible de se montrer plus ambitieuse, et il convient alors de chercher, chaque année, à atteindre des résultats meilleurs que ceux des années précédentes, soit le constat est fait qu'une asymptote est atteinte, et il est alors inutile de conserver l'indicateur pour mesurer la performance dans le cadre du PAP (1).

### *c) Une justification au premier euro qui s'affine*

S'agissant enfin de la JPE, votre rapporteur pour avis peut renouveler, sur le programme n° 206, les **appréciations élogieuses** qu'il a formulées sur le programme n° 228. La DGAL avait déjà fourni, dans le PAP 2006, des indications chiffrées qui, par leur existence même, se distinguaient de la présentation trop sommaire fournie par la DGS. Mais alors que celle-ci, cela a été dit, a considérablement amélioré les choses, **la DGAL a elle-même fourni un appréciable effort de rigueur et de précision**, qui se constate pour chaque justification. Si elle est particulièrement appropriée en ce qui concerne les dépenses de personnel, cette appréciation concerne également chacune des actions, pour lesquelles la dépense est en général affinée et accompagnée d'explications et de justifications plus développées.

---

(1) Sachant qu'il est parfaitement nécessaire que la DGAL conserve l'indicateur, en gestion interne, pour contrôler qu'il ne survient aucune dégradation.



### III. LE RENFORCEMENT DE LA LUTTE PHYTOSANITAIRE

Deux lois récentes, instruites par votre commission des affaires économiques, ont **renforcé le dispositif global de lutte phytosanitaire**. En tant que président de la section « *Fruits et légumes* » du groupe d'études du Sénat sur l'économie agricole et alimentaire, votre rapporteur pour avis tient à relever les impacts budgétaires des mesures concernées :

- l'**indemnisation des producteurs dans la lutte obligatoire contre les organismes nuisibles aux végétaux**, prévue par l'article 36 de la loi n° 2005-157 du 23 février 2005 relative au développement des territoires ruraux (loi DTR) ;

- le **transfert à l'AFSSA de l'évaluation des produits phytopharmaceutiques, matières fertilisantes et supports de culture**, organisé par l'article 70 de la loi d'orientation agricole n° 2006-11 du 5 janvier 2006 (LOA) et mis en œuvre par l'article 52 du présent projet de loi de finances, en tant que mesure fiscale et budgétaire rattachée à la mission « *Sécurité sanitaire* ».

#### ***A. L'INDEMNISATION DES PRODUCTEURS DE VÉGÉTAUX DANS LE CADRE DE LA LUTTE CONTRE LES ORGANISMES NUISIBLES***

##### **1. Le droit antérieur à la loi DTR**

Certains **organismes nuisibles aux végétaux** (1) peuvent provoquer des **dommages majeurs aux productions agricoles** et **mettre en péril l'appareil de production et la compétitivité des exploitations de toute une région**, parce qu'il n'existe pas de moyens de lutte économiquement supportables ou qui ne soient pas préjudiciables à l'environnement.

En raison même de leur dangerosité, ces organismes, dits « de quarantaine », relèvent de plusieurs dispositifs légaux :

- ils sont **recensés** sur une liste spécifique établie par le ministre chargé de l'agriculture ;

- ils sont de **déclaration obligatoire**, c'est-à-dire que les exploitants eux-mêmes doivent informer de leur découverte l'autorité administrative, en l'occurrence le service régional de la protection de végétaux (SRPV), qui relève de la direction régionale de l'agriculture et de la forêt (DRAF) ;

- lorsqu'ils sont détectés, les agents du SRPV disposent d'importants **pouvoirs de police administrative** leur permettant, le cas échéant, d'ordonner les mesures de **destruction** appropriées, non seulement de la production d'une exploitation, mais même d'un bassin de production dans son ensemble.

---

(1) Selon la définition qu'en donne l'article L. 251-3 du code rural, il s'agit de « *tous les ennemis des végétaux ou des produits végétaux, qu'ils appartiennent au règne animal ou végétal ou se présentent sous forme de virus, mycoplasmes ou autres agents pathogènes* ».

Cette obligation de déclaration et la destruction des végétaux contaminés ont des **conséquences financières importantes**, susceptibles de remettre en cause l'équilibre des exploitations concernées, voire d'entraîner la cessation de leur activité. Or, jusqu'à l'an dernier, **le système d'indemnisation de ces exploitants n'était pas satisfaisant** : de caractère **optionnel**, puisqu'il relevait d'une décision du préfet, il était **restreint aux végétaux non contaminés** (1). Si, en pratique, l'Etat accordait une aide financière aux producteurs les plus affectés, son intervention, outre qu'elle était dépourvue d'une base légale affirmée, ne garantissait dès lors **aucune égalité de traitement entre les victimes**. C'est pourquoi **certain exploitants, nonobstant l'obligation de déclaration, pouvaient estimer avoir intérêt à cacher l'apparition de ces organismes**.

De telles stratégies étaient évidemment extrêmement préjudiciables à la lutte phytosanitaire et, plus largement, aux filières agricoles dans leur ensemble, puisque **l'absence de détection précoce des organismes nuisible conduit à leur installation durable, voire à leur développement sur des zones s'élargissant**. Dans tous les cas, le comportement de « cavalier libre » de certains condamnait à terme l'activité économique de toute une filière. C'est la raison pour laquelle le Gouvernement, à la demande pressante des agriculteurs concernés, a proposé dans la loi DTR d'instituer un **véritable dispositif d'indemnisation des producteurs affectés par la destruction de végétaux contaminés par des organismes nuisibles**, aux modalités clairement définies et équitables.

## 2. La réforme adoptée par le Parlement

L'article 36 de la loi DTR vise donc à instaurer ce **mécanisme d'indemnisation des producteurs, avec intervention financière de l'Etat, dans les cas où des mesures d'éradication sont ordonnées**, tout en l'assortissant de dispositions visant à **favoriser l'implication et la responsabilisation des professionnels dans les actions de prévention, de surveillance, d'alerte, de lutte et de recherche phytosanitaires**, dans la mesure où elles ne sauraient relever exclusivement de la responsabilité de l'Etat. A cette fin, il complète et modifie deux articles du code rural.

- Tout d'abord, il réécrit l'article L. 251-9 afin de :

- **soumettre le bénéfice de l'indemnisation** à l'obligation, pour l'agriculteur concerné, d'avoir effectué la **déclaration** évoquée précédemment et **acquitté des cotisations au titre d'un mécanisme de solidarité ou**

---

(1) Sur proposition du DRAF, et sous réserve que le propriétaire ou l'utilisateur du terrain a effectué une déclaration à l'autorité administrative compétente et des traitements en vue de la destruction des végétaux contaminés, le préfet peut accorder une allocation pour la perte résultant de la destruction des végétaux non contaminés d'un montant ne pouvant être supérieur aux deux tiers de sa valeur.

**contracté une assurance contre ce risque** (et, par ailleurs, de n'avoir commis aucune infraction aux réglementations concernant la protection des végétaux) ;

- prévoir la **participation systématique de l'Etat aux frais occasionnés par la lutte contre les organismes nuisibles** (ces frais s'entendent de l'indemnisation elle-même, mais aussi des coûts connexes de désinfection, de transport, d'analyse ou d'enfouissement), en précisant qu'elle s'effectuera « par filière » de façon à l'adapter à la situation économique et aux spécificités de chaque type de production.

Les avantages de ce nouveau mécanisme pour les **agriculteurs** sont la suppression de l'ancienne distinction entre la destruction de végétaux non contaminés ordonnée par mesure de précaution et la destruction de végétaux effectivement contaminés, les deux types de destruction ouvrant droit à indemnisation, et l'élargissement du champ de l'indemnisation, qui passe de la destruction de « végétaux » à celle de « produits végétaux ou autres objets » que sont, par exemple, les supports de culture, les moyens de transport ou les emballages de ces végétaux ou produits végétaux.

Quant à l'objectif des **pouvoirs publics de réduire les risques de contamination et de dissémination**, il est satisfait par l'obligation de déclaration imposée à l'agriculteur pour être éligible à l'indemnisation, sa simple capacité à pouvoir, par toute manière appropriée, prouver avoir effectué des traitements n'étant désormais plus suffisante. En outre, le principe du **partage de la responsabilité entre l'Etat et les filières** en matière de lutte contre les organismes nuisibles aux végétaux est clairement affirmé par la loi, y compris en ce qui concerne la prise en charge des conséquences financières d'une action d'éradication (mutualisation obligatoire des moyens).

• A cet égard, afin de **renforcer la responsabilisation des professionnels**, l'article L. 632-3 du code rural est modifié et complété pour :

- rendre possible l'extension par l'administration(1) des accords conclus par une organisation interprofessionnelle reconnue donnant lieu à des actions « *visant un intérêt commun* » ;

- donner à la liste des objectifs caractérisant ces accords un caractère non exhaustif ;

- **ajouter explicitement auxdits objectifs la lutte contre les organismes nuisibles** visés par l'article L. 251-3 (2) ;

- préciser que les programmes de recherche appliquée, d'expérimentation et de développement susceptibles d'être l'objet d'accords interprofessionnels étendus par les pouvoirs publics peuvent comporter la réalisation d'investissements, de manière à lever toute ambiguïté quant à la régularité du financement par les interprofessions d'ateliers expérimentaux, à mi-chemin entre une phase d'expérimentation en laboratoire et une phase de nature industrielle.

---

(1) La procédure d'extension signifie qu'une fois conclu par les organisations interprofessionnelles et homologué par le ministre de l'agriculture, l'accord interprofessionnel, après enquête publique et sur la demande de tous les signataires, fait l'objet d'un arrêté interministériel des ministres chargés respectivement de l'agriculture et de l'économie.

(2) Ainsi, l'extension administrative, qui a pour objet de rendre l'accord applicable à tous les opérateurs des professions concernées, permettra de renforcer l'efficacité et la portée du dispositif de lutte contre les organismes nuisibles.

### 3. Une mise en œuvre retardée

#### a) Des mesures réglementaires en suspens

**Votre rapporteur regrette que, vingt mois après la promulgation de la loi, les trois textes réglementaires d'application attendus pour rendre effective cette importante mesure ne soient toujours pas parus :**

- le décret relatif au mécanisme de solidarité concernant le risque de destruction de végétaux, produits végétaux ou autres objets affectés par des organismes nuisibles ;

- l'arrêté conjoint des ministres chargés de l'agriculture et de l'économie déterminant les modalités d'indemnisation des propriétaires, exploitants ou détenteurs dont les végétaux, produits végétaux ou autres objets mentionnés au I de l'article L. 251-12 du code rural ont fait l'objet d'une mesure de destruction ordonnée par l'autorité administrative ;

- l'arrêté conjoint des mêmes ministres déterminant les conditions de la participation de l'Etat aux frais occasionnés par la lutte contre les organismes nuisibles.

Pourtant, le 24 janvier 2006, M. Jean-Paul Emorine, président de la commission des affaires économiques, à l'occasion de la question orale avec débat qu'il avait posée sur l'application de la loi DTR, avait déjà manifesté la préoccupation du Parlement : « *Dans un contexte général de multiplication des aléas et de variation du revenu des agriculteurs, les modalités d'indemnisation de ces derniers pour les dommages causés à leurs récoltes par des organismes nuisibles, prévues à l'article 36 de la loi, sont naturellement très attendues* ».

Il a été indiqué à votre rapporteur pour avis, lors de ses auditions, que les textes réglementaires étaient prêts à être publiés.

#### b) Un impact budgétaire non pris en compte

Les dépenses d'intervention prévues au titre de l'action 01 du programme pour le contrôle des conditions de production des végétaux et la gestion des foyers de parasites sont les suivantes :

Type d'indemnisation	2006	2007	Evolution
Arbres fruitiers contaminés par la sharka (50.000 arbres en 2006 et 20.000 en 2007)	1 250 000 €	400 000 €	- 68,0 %
Cultures infestées par la chrysomèle du maïs	930 000 €		
Arbres atteints par le capricorne asiatique	200 000 €		
Plants de pommes de terre infestés par le Clavibacter		200 000 €	
Infection/contamination par d'autres parasites tels que le virus des cultures maraîchères, le virus des bananes, le chancre coloré...	350 000 €	400 000 €	+ 14,3 %
<b>Total</b>	<b>2 730 000 €</b>	<b>1 000 000 €</b>	<b>- 63,4 %</b>

L'importante diminution des crédits résulte en partie de certains **succès obtenus dans la lutte phytosanitaire**, en particulier contre la *sharka* qui autorise une diminution de 850.000 euros des CP qui y sont consacrés : votre rapporteur pour avis rappelle toutefois que la « *partie n'est pas encore gagnée* », comme en a du reste convenu le ministre de l'agriculture et de la pêche, M. Dominique Bussereau, lors de son audition par votre commission des affaires économiques le mercredi 8 novembre dernier.

Mais elle est également **due au maintien de l'ancien mécanisme d'indemnisation** : les nouvelles prises en charge à envisager étant limitées, aucune dotation supplémentaire n'a été prévue à cet égard.

**Or, cette situation, outre qu'elle est inacceptable puisqu'elle contrevient à la volonté expresse du législateur, rend plus difficile la lutte contre les organismes nuisibles. Aussi votre commission appelle-t-elle le ministre de l'agriculture et de la pêche ainsi que le ministre de l'économie, des finances et de l'industrie à faire en sorte que les textes réglementaires d'application de l'article 36 de la loi DTR soient désormais rapidement publiés.**

#### ***B. L'ÉVALUATION DES PRODUITS PHYTOPHARMACEUTIQUES, MATIÈRES FERTILISANTES ET SUPPORTS DE CULTURE***

L'article 70 de la LOA a complété le dispositif national de sécurité sanitaire des aliments en **transférant du ministère chargé de l'agriculture à l'AFSSA l'évaluation du risque lié aux produits phytopharmaceutiques** (*i.e.* pesticides), matières fertilisantes et supports de culture (tous produits qualifiés d'intrants agricoles), ainsi qu'en codifiant dans la partie législative du code rural un certain nombre de dispositions relatives aux produits phytosanitaires figurant actuellement dans sa partie réglementaire, afin de les **sécuriser juridiquement**.

### **1. Le droit antérieur à la LOA et le contenu de la réforme**

Jusqu'à l'an dernier, le système français d'homologation des intrants avait pour caractéristique que le **ministère de l'agriculture et de la pêche était tout à la fois chargé d'évaluer les produits (1) et de leur délivrer l'autorisation de mise sur le marché (AMM)**. Cette double compétence n'était pas sans soulever de sérieuses interrogations au regard du **principe de séparation de l'évaluation et de la gestion du risque**, recommandé par les principales organisations internationales compétentes en matière de sécurité

---

(1) Travaux assurés par les experts de la *Commission d'étude de la toxicité des produits antiparasitaires à usage agricole et des produits assimilés*.

alimentaire (1). Du reste, l'exposé des motifs du projet de loi d'orientation agricole soulignait « *la difficulté croissante pour le ministère chargé de l'agriculture d'exercer ses prérogatives en intégrant l'approche nécessaire bénéfique/risque dans le domaine des intrants sans s'exposer à une suspicion de privilégier les intérêts socioéconomiques au détriment de la santé publique* ».

C'est donc pour **lever toute ambiguïté** quant au rôle des pouvoirs publics et conférer une réelle **légitimité au dispositif national d'homologation des intrants** que l'article 70 de la LOA a complété l'article L. 1323-1 du code de la santé publique afin d'**attribuer la mission d'évaluer les produits phytopharmaceutiques, les adjuvants, les matières fertilisantes et les supports de culture à l'AFSSA**, établissement public de l'Etat à caractère administratif placé sous la triple tutelle des ministères de la santé, de l'agriculture et de la consommation, dont les qualités d'expertise sont unanimement reconnues, notamment dans le domaine des produits phytosanitaires (2), le **ministère chargé de l'agriculture conservant quant à lui la responsabilité d'accorder l'AMM** pour chacun des produits évalués.

A cet égard, relevant que les **délais d'examen des dossiers d'AMM sont particulièrement longs en France**, puisqu'ils s'y élèvent à **trois ans** en moyenne contre **deux dans la plupart des autres Etats membres de l'Union**, et même **32 semaines seulement au Royaume-Uni**, le Parlement a prévu qu'un décret en Conseil d'Etat fixerait la durée des différentes phases d'instruction des dossiers et les délais maximums pour chacune de ces phases. En effet, la durée excessive d'instruction pénalise les agriculteurs, puisqu'ils doivent attendre plus longtemps que leurs concurrents étrangers la mise sur le marché des nouveaux produits phytopharmaceutiques, et n'incite pas au développement de la recherche et de l'innovation agronomiques. En outre, à l'initiative du Sénat et toujours dans l'optique de favoriser la souplesse du dispositif, il a rendu possible l'absence de nouvelle AMM lorsque la composition physique, chimique ou biologique d'un produit bénéficiant d'une AMM est modifiée de manière mineure.

Le **décret n° 2006-1177 du 22 septembre 2006** relatif à l'évaluation par l'Agence française de sécurité sanitaire des aliments des produits phytopharmaceutiques, matières fertilisantes et supports de culture est venu apporter les précisions nécessaires à la mise en œuvre de la réforme en matière de procédure d'instruction de l'AMM, de durée de celle-ci, de modalité de publicité des AMM et de dispositions propres aux adjuvants. En outre, son article 12 prévoit la dévolution à l'AFSSA des biens meubles affectés, au 23 septembre 2006, à l'évaluation des produits phytopharmaceutiques, de leurs adjuvants, des matières fertilisantes et des supports de culture, c'est-à-dire les moyens matériels dont disposait jusqu'à présent *la Commission d'étude de la toxicité des produits antiparasitaires à usage agricole et des produits assimilés*.

---

(1) Principe rappelé par notre collègue Claude Saunier dans son rapport n° 185 (2004-2005) fait, au nom de l'*Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques*, sur l'application de la loi n° 98-535 du 1<sup>er</sup> juillet 1998 relative au renforcement de la veille sanitaire et du contrôle de la sécurité sanitaire des produits destinés à l'homme.

(2) L'article L. 1323-1 du code de la santé publique confère déjà à l'agence le soin d'évaluer « *les risques sanitaires et nutritionnels que peuvent présenter les aliments destinés à l'alimentation ou aux animaux, y compris ceux pouvant provenir (...) de l'utilisation (...) de produits phytosanitaires* ».

## 2. Les conséquences budgétaires et fiscales de la réforme

### a) En 2006

S'agissant de l'**exercice budgétaire 2006**, le transfert de compétences à compter du 1<sup>er</sup> juillet dernier a eu pour conséquences, clairement énoncées par le PAP, de conduire :

- l'AFSSA à **recruter 90 collaborateurs supplémentaires** (soit 45 ETPT) pour le traitement des **flux de dossiers**, dont le nombre annuel avoisine le **millier** ;

- le ministère de l'agriculture et de la pêche (MAP) à prévoir d'**ajouter 3,2 M€ à la subvention pour charge de service public qu'il a versée à l'agence**, dont 2,25 M€ pour le financement des 45 ETPT ;

- le MAP à **mettre à disposition de l'agence 59,1 ETPT** (soit 29,55 ETPT annuels) pour assurer la gestion d'une partie du **stock des dossiers en instance**, évalué à **environ 5.000** ;

- l'Etat à **relever le montant de la taxe d'homologation** prélevée, en application de l'article 10 de la loi n° 525 du 2 novembre 1943 modifiée et de l'article L. 255-10 du code rural, à l'occasion du dépôt des dossiers auprès du MAP, et qui était l'un des plus faibles d'Europe (1).

Pour prendre acte de la nouvelle mission attribuée à l'AFSSA, une décision modificative DM2, approuvée par le conseil d'administration de l'agence le 28 juin 2006, a créé une nouvelle direction, la *Direction du végétal et de l'environnement* (DiVE), inscrit le transfert en gestion des personnels mis à disposition par le MAP, pris en compte le recrutement des collaborateurs supplémentaires et procédé aux ajustements consécutifs nécessaires des prévisions budgétaires en recettes et en dépenses.

Ainsi, un **arrêté du 21 septembre 2006** fixant le montant des droits exigibles pour la mise sur le marché des produits phytopharmaceutiques a procédé à une **très forte réévaluation des droits perçus** (2) au titre des modalités de financement du contrôle des produits d'assainissement non destinés à la protection des plantes ainsi que ceux perçus au titre du contrôle des produits phytopharmaceutiques définis à l'article L. 253-1 du code rural dont la demande sera faite entre le 22 septembre et le 31 décembre 2006.

Toutefois, compte tenu de la date de parution de ces décret et arrêtés, qui ne laisse en définitive qu'un peu plus d'un trimestre effectif pour la réévaluation des droits, **votre rapporteur pour avis craint que le produit attendu de 3,2 M€ ne soit pas atteint**. Dans ce contexte, **il s'interroge sur le**

---

(1) Le fonds de concours n° 03-2-2-240 intitulé « *Droits et redevances perçus à l'occasion de l'homologation des produits antiparasitaires à usage agricole, de demande d'autorisation de mise sur le marché des médicaments vétérinaires et des campagnes de prophylaxie collective des maladies d'animaux* » a été budgétisé en 2006. Ses recettes, qui se sont élevées à 542.991 € en 2005, sont toutefois toujours perçues par une régie existante au sein du MAP.

(2) A titre d'exemple, le droit pour frais d'examen sur dossier et de contrôle des produits perçus lors de l'enregistrement de la demande de mise sur le marché d'une nouvelle préparation passe de 762,25 à 25.000 euros.

**montant qui figurera dans le décret d'avance autorisant l'abondement supplémentaire de la SCSP versée au titre de l'année 2006 à l'AFSSA, souhaitant vivement qu'il ne soit pas demandé à celle-ci de financer sur son fonds de roulement ou par redéploiements internes l'essentiel des coûts de la nouvelle mission qui lui incombe.**

*b) En 2007*

Pour l'an prochain, l'**article 52** du projet de loi de finances organise les modalités du financement de cette mission en créant une **taxe fiscale affectée** au titre de l'évaluation et du contrôle de la mise sur le marché des produits phytopharmaceutiques. Due par le demandeur et versée par celui-ci dans son intégralité à l'occasion du dépôt de sa demande, cette taxe aura un **montant arrêté** par les ministres chargés de l'agriculture et du budget **en fonction de la nature de la demande et de la complexité de l'évaluation.**

Dans le texte adopté par le conseil des ministres, **quatre classes de demandes étaient définies**, fixant pour les **tarifs** soit des **plafonds** (4.500 €, 15.000 € ou 33.000 €), soit une **fourchette** (80.000 à 100.000 €). Le **produit de la taxe**, recouvert par l'agent comptable de l'AFSSA, **était affecté à celle-ci à hauteur de 86,5 %, le solde étant versé au budget général.** Les bases législatives du mécanisme actuel de financement autorisant le prélèvement d'une taxe d'homologation étaient supprimées.

Lors de ses travaux, le 6 novembre dernier, l'Assemblée nationale a adopté quatre amendements visant :

- à transférer dans la première partie du projet de loi de finances, sous un article additionnel après l'article 30, l'abrogation des dispositions législatives applicables aujourd'hui ;

- à ajouter à la liste des produits concernés par la taxe les adjuvants aux produits et préparations phytopharmaceutiques ;

- à **élargir la fourchette de la catégorie des tarifs les plus onéreux** de 40.000 à 200.000 euros afin d'être en mesure de **tenir compte des coûts réels de certaines analyses** qui, selon des estimations de l'AFSSA, pourraient atteindre 170.000 euros ;

- à **affecter l'intégralité du produit de la taxe à l'AFSSA.**

Selon l'exposé des motifs de l'article 52, le **produit attendu de cette taxe pour l'année 2007 est évalué à 7,4 M€.** Outre les frais matériels occasionnés par les procès d'analyse et d'évaluation, cette somme aura naturellement vocation de **financer les charges de personnel afférentes aux 90 ETPT recrutés dans le courant de l'année 2006.**

*c) Les deux amendements présentés par votre commission*

Toutefois, votre rapporteur pour avis a relevé, à la lecture du PAP, que l'AFSSA évaluait à **une soixantaine d'ETPT par an les recrutements à effectuer dans les trois années à venir pour traiter le stock de dossiers en instance**. Or, la SCSP de 49,1 M€ inscrite à l'action 04 du programme n'est en mesure de contribuer qu'à la **rémunération des 994 ETPT** de l'agence en 2007. Ainsi, **aucun financement n'est prévu pour assurer, l'an prochain et les années suivantes, le traitement des quelque 5.000 dossiers de demande en souffrance**, cette **impasse budgétaire**, aujourd'hui actée par la programmation budgétaire initiale (PBI), pouvant être estimée à **5 M€ (1)**.

**Votre commission estime que cette situation n'est pas satisfaisante et qu'il convient de prévoir les financements *ad hoc* pour assurer le traitement des dossiers déposés avant le 22 septembre dernier. Elle vous propose ainsi d'adopter un amendement visant à augmenter de 5 M€ les crédits du programme, afin que la SCSP attribuée par le MAP à l'AFSSA en 2007 soit abondée de cette somme.**

Le plus logique eût été qu'à la place de cet amendement de la commission, le Gouvernement vienne accroître les crédits affectés à la mission « *Sécurité sanitaire* » pour combler l'impasse budgétaire précédemment décrite.

A défaut, il eût été à tout le moins normal que cette somme provienne d'un autre programme relevant du MAP. En effet, c'est une régie placée sous sa responsabilité qui a bénéficié du produit de la taxe d'habilitation versée par les demandeurs dont les dossiers sont encore en instance, et ce sont ses services qui n'ont pas été en mesure de « léguer » à l'AFSSA un stock aux dimensions suffisamment réduites pour que la question de leur traitement dans un délai raisonnable à moyens constants ne se pose pas. Mais les impératifs de la LOLF, qui interdisent aux parlementaires d'effectuer un transfert entre deux missions différentes, empêchent de gager ces 5 M€ en prélevant un montant identique sur, par exemple, le programme n° 215 « *Conduite et pilotage des politiques de l'agriculture* », programme support de la mission *Agriculture, pêche, forêt et affaires rurales* doté de plus de 441 M€ en 2007. Aussi est-ce sur les crédits de fonctionnement et d'intervention du programme n° 228 qu'il convient de prélever la somme nécessaire, en réduisant d'environ 22,8 % (2) les dotations de chacune de ses quatre actions.

Par ailleurs, votre commission, qui approuve l'article 52 du projet de loi de finances, vous suggère cependant d'adopter un **amendement technique** supprimant toute solution de continuité entre le plancher de la catégorie de tarifs la plus onéreuse et le plafond de la catégorie suivante en fixant à 40.000 € la valeur de ce dernier.

**Sous réserve de l'adoption de ces deux amendements**, votre commission des affaires économiques vous propose de donner un **avis favorable aux crédits de la mission « Sécurité sanitaire »** et à l'**article 52** rattaché.

---

(1) Le coût annuel de l'emploi de 90 ETPT étant assuré par le produit de la nouvelle taxe créée par l'article 52, soit 7,4 M€, le coût de l'emploi de 60 ETPT doit s'élever à  $(60/90) \times 7,4 = 5$  M€.

(2) Ce pourcentage représente le prélèvement de 5 M€ sur la somme des crédits fléchés, qui s'élèvent à 21.898.486 €.

Réunie le **mardi 14 novembre 2006** sous la présidence de **M. Gérard César, vice-président**, la commission des affaires économiques, sur la proposition de son **rapporteur pour avis, M. Daniel Soulage**, a **adopté un amendement aux crédits budgétaires de la mission « Sécurité sanitaire »** avant de leur donner un **avis favorable**, et **adopté un amendement à l'article 52 rattaché** avant de lui donner un **avis favorable**, le groupe socialiste et le groupe communiste républicain et citoyen s'abstenant sur tous les votes.

\*

\*

\*

## **AUDITIONS DU RAPPORTEUR**

**M. Jean-Marc BOURNIGAL**, Directeur général de l'alimentation au ministère de l'agriculture et de la pêche, sur le programme n° 206 « *Sécurité et qualité sanitaires de l'alimentation* ».

**M. Didier EYSSARTIER**, Chef de service, adjoint au directeur général de la santé, en remplacement de **M. Didier HOUSSIN**, directeur général de la santé au ministère de la santé et des solidarités, sur le programme n° 228 « *Veille et sécurité sanitaires* ».