

N° 93

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2007-2008

Annexe au procès-verbal de la séance du 22 novembre 2007

AVIS

PRÉSENTÉ

au nom de la commission des Affaires économiques (1) sur le projet de loi de finances pour 2008, 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, Jean Pépin, Bruno Sido, Daniel Soulage, *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, Raymond Couderc, Roland Courteau, Jean-Claude Danglot, Philippe Darniche, Gérard Delfau, Jean Desessard, Mme Evelyne Didier, MM. Philippe Dominati, Michel Doublet, Daniel Dubois, Alain Fouché, Alain Gérard, François Gerbaud, Charles Ginésy, Adrien Giraud, Francis Grignon, Louis Grillot, Georges Gruillot, Mme Odette Herviaux, MM. Michel Houel, Benoît Huré, Charles Josselin, Mme Bariza Khiari, M. Yves Krattinger, Mme Elisabeth Lamure, MM. Gérard Larcher, Jean-François Le Grand, André Lejeune, Philippe Leroy, Claude Lise, Daniel Marsin, Jean-Claude Merceron, Dominique Mortemousque, Jacques Muller, Mme Jacqueline Panis, MM. Jackie Pierre, Rémy Pointereau, Ladislav Poniatowski, Daniel Raoul, Paul Raoult, Daniel Reiner, Thierry Repentin, Bruno Retailleau, Charles Revet, Henri Revol, Roland Ries, Claude Saunier, Mme Odette Terrade, MM. Michel Teston, Yannick Texier.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (13^{ème} législ.) : 189, 276 à 281 et T.A. 49

Sénat : 90 et 91 (annexe n° 30) (2007-2008)

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
INTRODUCTION	5
I. LA MISSION « SÉCURITÉ SANITAIRE » DOIT-ELLE ÊTRE CONSERVÉE ?	7
A. LES CONCLUSIONS DUBITATIVES DU RAPPORT D'AUDIT DU CIAP	7
1. <i>L'audit du programme VSS</i>	7
2. <i>L'audit du programme SQSA</i>	10
B. LE PARLEMENT N'Y TROUVE PAS SON COMPTE	11
1. <i>Une appréhension incomplète des coûts</i>	11
2. <i>Des limites au contrôle politique</i>	12
C. GARANTIR L'EFFICACITÉ DE LA POLITIQUE DE SÉCURITÉ SANITAIRE	14
II. LES CARACTÉRISTIQUES DES DEUX PROGRAMMES	16
A. LE PROGRAMME N° 228 « VEILLE ET SÉCURITÉ SANITAIRES »	16
1. <i>Les principales orientations du programme en 2008</i>	17
2. <i>La présentation des indicateurs de performance est améliorée</i>	19
B. LE PROGRAMME N° 206 « SÉCURITÉ ET QUALITÉ SANITAIRES DE L'ALIMENTATION »	21
1. <i>Les principales orientations du programme en 2008</i>	21
2. <i>Une très insuffisante information sur les fonds de concours</i>	23
III. LA LUTTE CONTRE LA FIÈVRE CATARRHALE OVINE	25
A. LA DIFFUSION RAPIDE DE LA MALADIE EN EUROPE DU NORD	26
1. <i>Un événement récent mais qui devrait devenir endémique</i>	26
2. <i>Un dispositif de lutte rigoureux en l'absence de vaccin</i>	27
B. UNE ADAPTATION NÉCESSAIRE POUR PRÉSERVER LES FILIÈRES.....	29
1. <i>Les mesures nationales de soutien aux éleveurs</i>	29
2. <i>L'assouplissement de la réglementation communautaire</i>	31
3. <i>La recherche d'un vaccin adapté</i>	31
C. LE PROGRAMME N° 206 EN « IMPASSE BUDGÉTAIRE » ?.....	32
AUDITIONS DU RAPPORTEUR POUR AVIS	34

Mesdames, Messieurs,

La mission « *Sécurité sanitaire* » est une des onze **missions interministérielles** du budget de l'Etat : placée sous la double responsabilité du **ministère de la santé, de la jeunesse et des sports (MSJS)** et du **ministère de l'agriculture et de la pêche (MAP)**, elle comprend **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)**.

Pour l'exercice **2008**, les crédits demandés au titre de la mission s'élèvent à **plus de 712,55 millions d'euros (M€)** en crédits de paiement (CP), soit **+ 8,28 % par rapport à l'an passé**, et à **676,27 M€** en autorisations d'engagement (AE), soit **+ 11,75 %** (après + 3,26 % l'an dernier en CP comme en AE). Ces **importantes augmentations globales** ne sont cependant **pas homogènes** entre les deux programmes de la mission puisqu'elles **résultent presque exclusivement d'un supplément de dotation attribué au programme VSS** pour financer l'activité d'une nouvelle agence sanitaire, l'*Etablissement de préparation et de réponse aux urgences sanitaires (EPRUS)*, créée cette année, tandis que le **programme SQSA** subit pour sa part une **légère réduction de ses crédits**. Quant au nombre des **emplois budgétaires** demandés, il s'élève à **5.012 équivalents temps plein travaillés (ETPT)**, connaissant ainsi lui aussi une diminution de **2,4 % par rapport au plafond autorisé l'an dernier** (après - 1,6 % l'an passé).

En outre, pour financer diverses actions de ces deux programmes budgétaires s'ajoutent aussi des **fonds de concours (FDC)** pour des **montants atteignant les 36 M€ au total** (soit environ 5 % des CP de la mission).

Cette mission poursuit les six objectifs suivants :

- **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.

Reste que cette liste constitue le seul élément manifestant le caractère unitaire et effectif de la mission. Car, en termes budgétaires, celle-ci s'apparente parfois à une coquille artificielle à l'intérieur de laquelle sont juxtaposés deux programmes étanches. Or, en raison de son caractère essentiel pour nos concitoyens, la politique de l'Etat en matière de sécurité sanitaire nécessite un outil budgétaire de gestion efficace. Aussi la **question de la pérennité de cette mission doit-elle être clairement posée au plan politique**, cette interrogation ayant du reste été déjà formulée au niveau administratif par le *Comité interministériel d'audit des programmes* (CIAP).

Votre rapporteur pour avis présentera ensuite, dans une deuxième partie, les **caractéristiques essentielles de chacun des deux programmes**, les justifications de l'évolution de leurs crédits et les éléments significatifs de leurs projets annuels de performance (PAP).

Enfin, alors qu'il avait consacré l'an dernier la troisième partie de son rapport pour avis à la mise en œuvre de deux dispositions législatives visant à renforcer la lutte phytosanitaire, il fera le point cette année sur le dispositif mis en œuvre pour **lutter contre la fièvre catarrhale ovine** (FCO).

En conclusion de ses débats, votre commission des affaires économiques a **donné un avis favorable aux crédits de la mission « Sécurité sanitaire »**.

I. LA MISSION « SÉCURITÉ SANITAIRE » DOIT-ELLE ÊTRE CONSERVÉE ?

A la suite d'un audit du *Comité interministériel d'audit des programmes* (CIAP) conduit en deux temps (1) se pose la question du maintien de la mission interministérielle « *Sécurité sanitaire* ». Cette interrogation trouve une certaine force si l'on estime qu'à de nombreux égards, les avantages pour le Parlement attendus de la LOLF ne sont pas au rendez vous. Pour autant, il est indéniable que la création de la mission a permis de renforcer la collaboration de la DGS et de la DGAL sur le terrain, ce dont votre commission ne peut que se féliciter. **Reste que d'autres voies pourraient être envisagées pour concilier les impératifs de la LOLF et ceux d'une politique cohérente et efficace de sécurité sanitaire.**

A. LES CONCLUSIONS DUBITATIVES DU RAPPORT D'AUDIT DU CIAP

En ce qui concerne la structuration de la mission, les conclusions des rapporteurs des deux audits se rejoignent pour considérer que celle-ci ne constitue « *qu'un affichage de regroupement de programmes sans coordination des objectifs et des responsabilités* », « *une simple juxtaposition sans liens effectifs* ». Aussi **les rapporteurs recommandent-ils la suppression de cette mission**, qu'ils qualifient d'« *artificielle* ».

1. L'audit du programme VSS

A l'appui de cette suggestion, l'audit du programme « *Veille et sécurité sanitaires* » estime que son périmètre est **trop restreint** et que ses **frontières sont floues**.

Le ministère de la santé, de la jeunesse et des sports le reconnaît du reste sans détour. Ainsi, après avoir défini le concept de sécurité sanitaire comme « *l'ensemble des conditions techniques, organisationnelles, économiques propres à offrir à tout individu la sûreté et la confiance auxquelles il aspire vis à vis des risques sanitaires* », il relève que les principaux champs thématiques dans lesquels la sécurité sanitaire doit s'appliquer sont de trois natures différentes : le champ de la thérapeutique (produits de santé, soins, cosmétiques), celui de l'alimentation et de la nutrition (eau et aliments) et enfin celui de l'environnement (environnement extérieur et intérieur, nucléaire, chimique, qualité de l'air, milieu de travail, qualité des eaux).

Aussi de nombreux programmes autres que les seuls programmes n° 228 et 206 concourent-ils directement ou indirectement à cette notion de sécurité sanitaire, comme en témoigne le tableau suivant relatif aux actions qui concernent en tout ou partie la politique de sécurité sanitaire. De même, d'autres opérateurs que les cinq opérateurs budgétaires mentionnés par le PAP de la mission participent également, à plus d'un titre, à la sécurité sanitaire.

(1) L'audit du programme n° 228 a donné lieu au rapport n° 2006-AI-A-39-02 en date du 5 mai 2006 et celui du programme n° 206 au rapport n° 2007-R-57-01 du 15 mai 2007.

AUTRES MISSIONS, PROGRAMMES ET OPÉRATEURS CONCERNANT EN TOUT OU PARTIE LA SÉCURITÉ SANITAIRE

Missions	Programmes	Actions ou opérateurs	CP PLF 2008
Administration générale et territoriale de l'Etat	108 : Administration territoriale	Coordination de la sécurité des personnes et des biens	ND (*)
Agriculture, pêche, forêt et affaires rurales	154 : Gestion durable de l'agriculture, de la pêche et du développement rural	Modernisation des exploitations et maîtrise des pollutions	33,97
	215 : Conduite et pilotage des politiques de l'agriculture	Crédits de pilotage, de soutien et/ou de polyvalence vers le programme « <i>Sécurité et qualité sanitaires de l'alimentation</i> »	97,31
Développement et régulation économiques	199 : Régulation économique	Sécurité du consommateur	28,63
Ecologie, développement et aménagement durables	181 : Protection de l'environnement et prévention des risques	Prévention des risques et lutte contre les pollutions	32,07
		Gestion des milieux et biodiversité	13,58
		Soutien au programme	ND
		Contrôle de la sûreté nucléaire et de la radioprotection	43,30
		Subvention pour charges de service public (SCSP) versée à l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME)	10,00
		SCSP versée à l'Agence française de sécurité sanitaire de l'environnement et du travail (AFSSET)	4,50
		SCSP versée à l'Institut national de l'environnement industriel et des risques (INERIS)	27,35
	217 : Conduite et pilotage des politiques de l'écologie, du développement et de l'aménagement durables	Dont notamment prise en charge des personnels agissants pour les politiques des programmes n° 181 (<i>Protection des risques et luttés contre les pollutions</i>), 188 (<i>Recherche dans le domaine de l'énergie</i>) et 189 (<i>Recherche dans le domaine des risques et des pollutions</i>)	ND

(*) ND : données non disponibles ou impossibles à ventiler dans la justification au premier euro 2008.

En millions d'euros

Missions	Programmes	Actions ou opérateurs	CP PLF 2008
Recherche et enseignement supérieur	189 : Recherche dans le domaine des risques et des pollutions	Recherche sur l'évaluation et la prévention des risques technologiques et des pollutions - SCSP versée à l'INERIS	5,87
		Recherche sur l'évaluation et la prévention des risques sanitaires environnementaux - SCSP versée à l'AFSSET	1,59
		Evaluation et prévention des risques nucléaires - SCSP versée à l'Institut de radioprotection et de sûreté nucléaire (IRSN)	235,15
		Recherche et développement dans le domaine de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie - SCSP versée à l'ADEME	28,74
	188 : Recherche dans le domaine de l'énergie	Compétitivité, sécurité et développement de l'énergie nucléaire - dont SCSP versée à l'ADEME	ND 5,32
Santé	171 : Offre de soins et qualité du système de soins	Niveau et qualité de l'offre de soins	ND
	204 : Santé publique et prévention	Déterminants de santé (<i>Nutrition et santé</i>)	3,00
		SCSP versée à l'Institut national de prévention et d'éducation pour la santé (INPES)	10,10
Sécurité civile	128 : Coordination des moyens de secours	Préparation et gestion des crises	13,16
	161 : Intervention des services opérationnels	Interventions spécialisées sur les autres catastrophes naturelles et technologiques	0,49
Solidarité, insertion et égalité des chances	124 : Conduite et soutien des politiques sanitaires et sociales	Crédits de pilotage, de soutien et/ou de polyvalence vers le programme « <i>Veille et sécurité sanitaires</i> »	230,67
Travail et emploi	111 : Amélioration de la qualité de l'emploi et des relations du travail	Santé et sécurité au travail	30,47
		- dont SCSP versée à l'AFSSET	9,58
		- dont SCSP versée à l'Agence nationale pour l'amélioration des conditions de travail (ANACT)	12,49
TOTAL a minima			857,27

Source : d'après une réponse du ministère de la santé, de la jeunesse et des sports au questionnaire budgétaire.

En millions d'euros

On observera que les sommes en jeu dépassent, de très loin, le total des crédits alloués à l'ensemble de la mission « *Sécurité sanitaire* » en 2008. Ainsi, pour les rapporteurs de l'audit, ce **caractère très transversal de la politique publique de sécurité sanitaire** plaide pour un **rassemblement de toutes les interventions dans un document de politique transversale (DPT) « Sécurité sanitaire »** qui serait piloté par le ministère chargé de la santé (1).

Par ailleurs, après avoir jugé le **programme VSS peu pilotable**, son responsable ne disposant en particulier d'aucune maîtrise réelle des dépenses de personnel qui lui sont imputées (puisque aucun ETPT n'est comptabilisé au titre du programme), **les rapporteurs recommandent de fusionner les programmes n° 228 VSS et n° 204 « Santé publique et prévention » au sein de la mission « Santé » et d'intégrer les moyens correspondants, notamment humains, dans le nouveau programme qui en résulterait.** Le CIAP n'a pas expressément adopté ces préconisations de l'audit, son avis adopté en mai 2006 se contentant d'envisager l'élaboration d'un DPT.

2. L'audit du programme SQSA

La principale conclusion des rapporteurs de cet audit concerne aussi la pertinence de la mission « *Sécurité sanitaire* », dont **la suppression est à nouveau proposée.**

Toutefois, à la différence de leurs collègues qui n'envisageaient que l'hypothèse de la création d'un seul DPT, les auditeurs recommandent la mise à l'étude de deux scénarios d'élaboration de DPT : soit la coexistence de deux documents, l'un pour la sécurité civile, l'autre pour la sécurité sanitaire, soit l'intégration de tous les programmes concourant à la sécurité sanitaire dans un document unique (la mise en œuvre du DPT « *Sécurité civile* » étant toutefois jugée prioritaire, même si la recommandation ne précise pas si tout le programme n° 206, ou seulement une partie, aurait vocation à y figurer).

Un autre argument des auditeurs à l'appui de leur recommandation concerne ceux des **emplois** qui, bien que concourant de manière exclusive à l'exécution du programme, n'y sont pas affectés.

Actuellement, les effectifs de la DGAL (administration centrale) et des services de la protection des végétaux des DRAF (administration déconcentrée) sont rattachés au programme support n° 215 figurant dans la mission « *Agriculture, pêche, forêt et affaires rurales* » (MAPFAR). Ce choix, décidé lors de la définition des périmètres des programmes nécessitée par le passage à la LOLF, a notamment pour objet de préserver l'unité de gestion des DRAF. Certes, un déversement analytique depuis le programme n° 215 vers le programme n° 206 permet de rattacher à ce dernier tous les emplois qui y concourent et ainsi d'afficher, en comptabilité d'analyse des coûts, l'ensemble des moyens qui y sont consacrés. Reste que l'intégration du programme n° 206 à la MAPFAR rendrait plus claire et cohérente la présentation budgétaire des effectifs, tout en respectant les règles statutaires applicables à leur gestion, règles auxquelles le DGAL est naturellement attaché.

(1) Alors qu'actuellement, le programme n° 228 contribue au DPT « *Sécurité civile* » tandis que le programme n° 206 ne figure dans aucun DPT.

S'il n'a pas formellement appelé à la suppression de la mission suggérée par les deux rapports d'audit, le CIAP a toutefois prévu, dans son avis de mai 2007, de procéder à une revue d'ensemble des programmes du ministère chargé de la santé « *qui devrait permettre d'éclairer la décision en vue d'une restructuration dont les avis du comité soulignent audit après audit la nécessité* ». Il a du reste confirmé cet objectif dans son dernier rapport d'activité (1) qui, après avoir rappelé que le CIAP n'a pas émis de proposition définitive en ce qui concerne la mission « *Sécurité sanitaire* », renouvelle son souhait de « *proposer, à l'issue de l'audit de tous les programmes relevant du ministère de la santé, un schéma de recomposition de ceux-ci permettant de réduire leur distance par rapport au modèle "lofien"* ».

B. LE PARLEMENT N'Y TROUVE PAS SON COMPTE

Ces observations rejoignent celles régulièrement exprimées par les rapporteurs parlementaires quant au **caractère incomplet des coûts recensés par la mission**. Il en est du reste d'autres, propres à l'exercice politique que **constitue l'examen budgétaire**, qui viennent s'y ajouter.

1. Une appréhension incomplète des coûts

Tout comme les auditeurs, votre rapporteur pour avis a toujours regretté l'impossibilité, pour le Parlement, **d'apprécier exactement le nombre des agents nécessaires à l'efficacité de la mission, ni par conséquent son évolution, ni enfin le coût budgétaire réel** des deux programmes.

Le programme VSS souffre de **l'absence de mise en perspective des charges de personnel** puisque les ETPT affectés à sa conduite sont pris en charge, à hauteur de près de **230,7 M€**, par le programme « *Conduite et soutien des politiques sanitaires et sociales* » de la mission ministérielle « *Solidarité, insertion et égalité des chances* » (SIEC). L'an dernier, votre commission des affaires économiques avait donc fait référence à la recommandation du CIAP de **fusionner** ce programme n° 228 avec le programme « *Santé publique et prévention* » de la mission « *Santé* ». A défaut, elle avait fortement demandé la **création d'une action support au sein du programme**, à l'instar de ce que la DGAL a réalisé dans le programme n° 206 et conformément aux recommandations expresses de nos collègues Alain Lambert et Didier Migaud relatives à **l'imputation des dépenses indivises**.

Quant au programme SQSA, si l'on peut se féliciter qu'il comporte des dépenses de personnel du titre 2, à hauteur de **243,4 M€** pour **5.012 ETPT**, force est cependant de constater qu'elles sont loin de financer l'ensemble des moyens mis en œuvre au titre de la politique de sécurité et de qualité sanitaire de l'alimentation. En effet, concourent également à cette politique près de **98,4 M€** de crédits de fonctionnement supplémentaires inscrits aux programmes « *Conduite et pilotage des politiques de l'agriculture* » et « *Valorisation des produits, orientation et régulation des marchés* » de la MAPFAR, dont l'essentiel représentent des **charges de personnel** (2).

(1) Rapport d'activité - Quatrième cycle d'audits (septembre 2006 - juin 2007) - 26 octobre 2007.

(2) Si le PAP mentionne ces CP, il n'indique toutefois pas le nombre des ETPT qui leur sont associés.

Dès lors, on peut estimer à presque **330 M€ le surplus de crédits du titre 2 qu'il conviendrait de prendre en compte pour avoir une vision plus réaliste de ce que représentent effectivement les charges de personnel nécessaires à la mise en œuvre des actions de la mission** (1).

Force est ainsi de constater 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 loin d'être atteint en ce qui concerne la mission « *Sécurité sanitaire* ». Le tableau des pages 8 et 9 suffit du reste à en attester.

La situation est d'autant plus insatisfaisante qu'au-delà des considérations relatives au périmètre de la mission et à l'interrogation sur l'opportunité du rattachement à deux missions différentes des programmes VSS et SQSA, l'analyse des coûts de ce dernier programme est encore inachevée. En effet, le schéma de déversement analytique du programme figurant dans le PAP 2008 ne fait plus état, au contraire de celui du PAP 2007, des liens établis entre l'action « *Prévention et gestion des risques sanitaires liés aux denrées alimentaires* » du programme n° 206 et le programme « *Régulation économique* » relevant de la mission « *Développement et régulation économique* » (DRE). Cette omission **interdit dès lors de visualiser la participation éminente de la direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (DGCCRF) au contrôle sanitaire des denrées alimentaires**. Certes, les dernières lignes du PAP indiquent que le programme « *Régulation économique* », comme du reste le programme « *Conduite et soutien des politiques sanitaires et sociales* » de la mission SIEC, participent à la politique du programme. Mais aucunes précisions supplémentaires ne sont apportées, le PAP se bornant à indiquer que ces programmes « *doivent à ce titre donner lieu à des études permettant l'identification des moyens et des actions concernées et le chiffrage des déversements en analyse de coûts* ». Trois ans après la mise en œuvre de la LOLF, on peut en effet penser qu'il commence à être temps...

2. Des limites au contrôle politique

Au **plan strictement budgétaire**, il est patent que la mission interministérielle « *Sécurité sanitaire* » n'a **aucune réalité pratique**, quand bien même les objectifs de ses deux programmes convergent. D'une part, il n'existe pas de « lettre plafond » qui la concerne, **les « lettres plafonds » étant rédigées et adressées par périmètre ministériel**. Ainsi, les crédits du programme n° 228 sont notifiés dans l'annexe du ministère de la santé, de la jeunesse et des sports, ceux du programme n° 206 dans celle du ministère de l'agriculture et de la pêche. D'autre part, la maille de discussion budgétaire étant le périmètre ministériel et non le périmètre budgétaire, les arbitrages sont faits par programme dans le cadre des réunions de budgétisation et de répartition avec les bureaux sectoriels de la direction du budget : **il n'existe ainsi aucun arbitrage budgétaire interministériel entre les deux programmes au moment de la préparation budgétaire**.

Cette stricte étanchéité des deux programmes n'est du reste pas exclusivement budgétaire, comme en témoigne le mode de conception des réponses au questionnaire budgétaire adressé, en application de l'article 49 de la LOLF, aux ministres dont relèvent les missions.

(1) Ces 330 M€ représentant 46 % du total des crédits de la mission et 135 % des dépenses de personnel qui y sont effectivement inscrites.

S'agissant de la présente mission, ce questionnaire comporte deux parties respectivement relatives à chacun des deux programmes, et d'autres parties concernant la mission dans son ensemble ou comportant des questions d'ordre général. Or, **alors même qu'elles appellent théoriquement une réponse unique**, synthétisant une vision politique ou administrative qui formalise l'unicité et la cohérence de la mission, **ces autres parties reçoivent systématiquement deux réponses** : l'une de la DGS, l'autre de la DGAL. Et parfois, naturellement, ces réponses peuvent révéler de substantielles différences d'analyse. Il n'est même fait aucune présentation des **principaux objectifs** de la mission et de ses **priorités pour 2008**. **Loin d'être anecdotiques, ces observations expriment de manière probante le caractère artificiel de la mission.**

Si l'élaboration budgétaire de la mission n'est que la résultante de la juxtaposition des deux programmes qui la composent, **le Parlement n'est en pratique pas non plus en mesure, lors de la discussion du PLF, d'effectuer des arbitrages qui répondraient à une orientation politique cohérente**. Or, cette situation **est parfaitement contraire aux objectifs de la LOLF**. En effet, dans le cadre des pouvoirs que celle-ci leur reconnaît pour **répartir les crédits au sein d'une même mission, les parlementaires peuvent normalement transférer par amendement des crédits d'un programme à un autre**. Pourtant, cet exercice, qui est déjà délicat à réaliser dans le cadre d'une mission ministérielle, s'avère dans les faits **impossible à l'intérieur de cette mission interministérielle**.

La première des raisons de cet état de fait est **objective** : lorsque l'auteur de l'amendement estime que la sous-évaluation d'une dotation est imputable au ministre responsable du programme, **il ne dispose pas de la faculté de « gager » le rééquilibrage en prélevant la somme concernée sur un ou sur d'autres programmes du ministère**. En effet, ceux-ci relèvent d'une ou de missions budgétaires différentes ; or, **la LOLF interdit les transferts de crédits d'une mission à l'autre**. Il est donc impossible d'opérer autrement qu'en gageant la mesure souhaitée par une réduction, à due concurrence, des crédits du second programme de la mission interministérielle. On touche alors à la seconde raison interdisant en pratique les transferts de crédits qui, bien que **d'ordre subjectif**, est probablement la plus puissante. En effet, la réduction proposée en gage n'est le plus souvent qu'un artifice comptable puisque aucune logique politique ou budgétaire y préside. Dès lors, le ministère ainsi pénalisé fait état de ses plus expresses réserves et la solidarité gouvernementale conduit en séance publique le gouvernement à donner un avis défavorable à l'amendement, en ajoutant à ses éventuelles explications de fond un argument stigmatisant l'injuste réduction des crédits affectés à une action (1).

On touche ainsi aux **limites de l'exercice budgétaire** proposé par la mission « *Sécurité sanitaire* » tout comme, probablement, toutes les missions interministérielles : **les deux blocs élaborés de manière totalement indépendante, sans aucune coordination préalable de l'aveu même des responsables de ces programmes, s'avèrent en outre intouchables par le Parlement lui-même**.

(1) Tel est le sort connu l'an dernier par un amendement de la commission des finances du Sénat visant, dans le programme n° 228 relevant du ministère de la santé, à augmenter de 2 M€ la subvention pour charges publiques de l'*Institut de veille sanitaire*, et à prélever la même somme sur le programme n° 206, qui relève du ministère de l'agriculture et de la pêche (MAP). Pour sa part, votre commission des affaires économiques avait elle-même présenté un amendement tendant à combler, dans le programme n° 206, une impasse budgétaire estimée à 5 M€. Alors qu'il eût été logique et cohérent de gager cet abondement par un prélèvement sur le programme support n° 215 de la MAPFAR relevant du MAP, les dispositions organiques avaient contraint votre rapporteur pour avis à le gager sur le programme n° 228. Bien entendu, aucun de ces deux amendements n'a été adopté...

C. GARANTIR L'EFFICACITÉ DE LA POLITIQUE DE SÉCURITÉ SANITAIRE

Reste que **les deux responsables des programmes de la mission budgétaire affirment que le caractère interministériel de celle-ci est bien réel**. Ils estiment que, au-delà du lien évident, en terme de politique publique, que les différentes thématiques relatives à la santé humaine et à la santé animale nouent entre les deux programmes (1), **la réalisation de leurs objectifs de performance rend nécessaire le rapprochement, voire la collaboration, des administrations des deux ministères**.

Au **niveau central**, des **réunions hebdomadaires** sont organisées, le mercredi matin, entre le **DGS** et le **DGAL**, avec le **DGCCRF** et les **directeurs des agences sanitaires**. Par ailleurs, le **MAP** et le **MSJS** assurent la **tutelle commune** de l'*Agence française de sécurité sanitaire des aliments* (**AFSSA**). Enfin, la récente création de la **délégation interministérielle à la lutte contre la grippe aviaire** (**DILGA**), dont la responsabilité a été confiée au **DGS**, a aussi constitué un puissant facteur de cohésion. Au **niveau local**, les liens et la coordination sont également très étroits entre les **services déconcentrés de l'Etat des deux ministères**, auxquels sont par ailleurs associés les services départementaux de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes dépendant du ministère de l'économie, des finances et de l'emploi. Du reste, la **DGS**, la **DGAL** et la **DGCCRF** ont signé un **protocole commun d'activités des services sur le terrain**. A titre d'exemple de cette coopération peut être citée l'animation, par les directions départementales des services vétérinaires, des *Missions inter services de sécurité des aliments* (**MISSA**) qui regroupent les services déconcentrés des trois administrations depuis 2004 ou 2005 selon les départements.

Ainsi, l'interministérialité en matière de politique publique de sécurité sanitaire constitue indiscutablement une **réalité opérationnelle**, ce dont **votre rapporteur pour avis ne peut manquer de se féliciter vivement**.

Il observe toutefois que **l'éminente contribution de la DGCCRF à la mise en œuvre de cette politique** au plan national comme au niveau local, alors même qu'**aucune relation ne lie budgétairement cette administration à la DGS et à la DGAL**, semble démontrer qu'**il n'est pas nécessaire qu'un regroupement budgétaire préexiste à une collaboration entre les services, ou l'accompagne, pour que celle-ci soit étroite et efficace** (2).

Les **crédits de la DGCCRF sont rattachés depuis toujours à la mission DRE**, nul n'a jamais suggéré qu'ils figurent au sein de la mission « *Sécurité sanitaire* », ceux de ces crédits qui concourent directement à la politique de cette mission n'ont même du reste **jamais été évalués ni fléchés**, et pourtant, pourrait-on dire, « *ça marche !* ». Dès lors, comment ne pas penser que « *ça continuerait à marcher* » même si le programme **VSS** venait à figurer dans la mission « *Santé* » et le programme **SQSA** dans la **MAPFAR** ?

Ensuite, si **la frontière entre sécurité sanitaire et prévention est insuffisamment précise**, comme l'ont relevé les auditeurs du **CIAP** et comme

(1) Cette observation est partagée par le **CIAP** qui, dans son rapport d'activité d'octobre 2007, estime que « *d'un point de vue stratégique, nombre d'actions du programme n° 206 et d'objectifs qui leur sont associés (objectif 1 « S'assurer que les conditions de production des végétaux garantissent la santé publique... », objectif 2 « Améliorer et préserver l'état sanitaire du cheptel dans l'intérêt de la santé publique... », objectif 4 « Réduire les facteurs de risques des maladies transmises par les aliments d'origine animale... ») ont un impact explicite sur la santé de l'homme* ».

(2) De même que la **DGCCRF** assure, avec la **DGS** et la **DGAL**, la co-tutelle de l'**AFSSA** sans pour autant contribuer à son budget.

le reconnaît la DGS, d'aucuns peuvent penser que « *ça marcherait encore mieux* » si les programmes « *Veille et sécurité sanitaires* » et « *Santé publique et prévention* », dont le CIAP a constaté la **grande porosité**, étaient **fusionnés** ?

Ces programmes n° 228 et n° 204 ont tous deux pour responsable le DGS et, celui-ci n'ayant pas organisé sa direction en fonction de ce *distinguo*, **sont mis en œuvre par les mêmes services et souvent par les mêmes agents**. Ainsi, la réorganisation de la DGS résultant du décret et des arrêtés du 13 mai 2007 rendrait possible la fusion des deux programmes sans avoir à retoucher à l'organisation générale des sous-directions. Et cette fusion aurait naturellement pour conséquence la suppression de la mission « *Sécurité sanitaire* ».

Enfin, les raisons qui avaient justifié le regroupement de ces deux programmes lors de la définition de la maquette de la loi de finances il y a quelques années, et leur « détachement » des autres missions de leurs ministères respectifs, ne semblent plus pertinentes aujourd'hui : la **nécessité de mener une politique spécifique de sécurité sanitaire** ne pouvant plus, désormais, faire l'objet de **contestation au regard des risques sanitaires, économiques et sociaux avérés** qui existent en matière tant humaine qu'animale ou végétale, la crainte que des arbitrages budgétaires défavorables viennent amoindrir les crédits attribués à cette politique essentielle paraît désormais infondée.

*

Trois ans après la mise en œuvre de la LOLF est donc posée la **question du cadre budgétaire le plus adapté** pour mener une **politique de sécurité sanitaire** efficace et de qualité. La **réflexion de fond sur la structure des missions interministérielles** actuellement conduite dans le cadre de la **revue générale des politiques publiques** (RGPP), dont l'issue est prévue au printemps prochain, **concerne ainsi la mission « Sécurité sanitaire »**. Une des réponses envisagée pourrait être **sa suppression et l'intégration des deux programmes VSS et SQSA dans le seul périmètre de leur ministère support**, le cas échéant dans le cadre d'une fusion avec un autre programme.

Cependant, la **dimension interministérielle du champ d'action de la mission ne peut être négligée**, comme le relève le CIAP dans son dernier rapport d'activité (1). Celui-ci observe en outre que l'incapacité actuelle des ministères chargés de la santé et de l'agriculture à assurer une véritable coordination de leurs objectifs au sens de la LOLF ne peut suffire à elle seule à conclure à l'inutilité de la mission. Enfin, votre rapporteur pour avis croit à **l'efficacité de l'affichage budgétaire d'une politique** déjà mise en place et dont l'importance aux yeux du gouvernement et des instances internationales ne peut être remise en cause. Aussi est-il **convaincu de la nécessité d'envisager des solutions alternatives à la suppression de la mission, telle que l'élargissement de son périmètre par l'intégration d'autres actions ou programmes concernant en tout ou partie la sécurité sanitaire**.

(1) Lequel ajoute que « *la montée des risques infectieux et la nécessité de mettre en œuvre des politiques de prévention et de veille rigoureusement coordonnées (comme la politique de lutte contre la grippe aviaire l'illustre parfaitement) ne pourront à l'avenir que conduire à une articulation plus étroite entre les deux programmes* ».

II. LES CARACTÉRISTIQUES DES DEUX PROGRAMMES

Au plan budgétaire, les éléments singuliers de l'exercice 2008 sont la **forte progression des dotations demandées pour le programme n° 228**, dont le **niveau des crédits demeure cependant le plus modeste des deux programmes** puisqu'il représente **27,5 % des AE** et **23,3 % des CP** de la **mission**, et la légère diminution de celles demandées pour le programme n° 206.

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

Les **crédits demandés pour ce programme évoluent de manière extrêmement importante** entre la loi de finances initiale pour 2007 (LFI 2007) et le projet de loi de finances pour 2008 (PLF 2008) : **+ 59 % pour les CP (166,26 M€)** et **+ 78 % pour les AE (186,26 M€)**.

Cette très forte variation s'explique, pour l'essentiel, par la création de l'*Etablissement de préparation et de réponse aux urgences sanitaires* (EPRUS), institué par la loi n° 2007-294 du 5 mars 2007 relative à la préparation du système de santé à des menaces sanitaires de grande ampleur (1) et le décret n° 2007-1273 du 27 août 2007. Votre rapporteur pour avis se félicite de cette création qui permet, au-delà des **avantages à en attendre en termes d'efficacité de l'action publique en matière d'urgences sanitaires**, de revenir à une **orthodoxie budgétaire** qu'il appelait l'an dernier de ses vœux (2).

Jusqu'en 2006, l'action 2 (« *Gestion des urgences, des situations exceptionnelles et des crises* ») bénéficiait en effet d'un fonds de concours « *Achat, stockage et livraison de traitement pour les pathologies résultant d'actes terroristes ou de menaces sanitaires graves* », alimenté par une contribution obligatoire des régimes obligatoires d'assurance-maladie à la prévention d'une éventuelle épidémie de grippe aviaire, fixée par la loi de financement de la sécurité sociale (LFSS) et dont le montant était presque 1,8 fois supérieur aux CP de l'ensemble du programme n° 228. Or, constatant d'office que cette procédure 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, le Conseil constitutionnel, par une décision n° 2005-528 DC du 15 décembre 2005 portant sur la LFSS pour 2006, avait 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.

Au-delà de cette observation, la répartition des crédits entre les **quatre actions** du programme **prolonge les tendances de croissance et de réduction observées l'an dernier**, à des degrés toutefois divers :

– l'action 01 « *Veille, surveillance, expertise et alerte* », pour **71,8 M€ en CP comme en AE** (+ 13,5 %, après + 24 % l'an dernier) ;

– l'action 02 « *Gestion des urgences, des situations exceptionnelles et des crises* », pour **85,9 M€ en AE** (crédits multipliés par 7 !) et **65,9 M€ en CP** (crédits multipliés par 5,36), après + 54 % l'an dernier en CE comme en AE ;

(1) Texte ayant pour origine une proposition de loi de M. Francis Giraud et plusieurs de nos collègues.

(2) Voir son avis budgétaire n° 80 – Tome VIII (2006-2007), pages 12 et 13.

– l'action 03 « *Production et mise en œuvre de règles, de recommandations, de décisions et autres dispositifs* », pour **18,1 M€ en CP comme en AE** (- 1 %, après - 43 % l'an dernier) ;

– l'action 04 « *Information et formation* », pour **10,5 M€ en CP comme en AE** (- 2,6 %, après - 8,4 % l'an dernier).

Ce programme comporte **six objectifs** et **neuf indicateurs de performance**. Aux sept **opérateurs principaux** spécialisés dans la veille et la sécurité sanitaires qui lui sont traditionnellement associés - *Agence française de sécurité sanitaire des aliments (AFSSA)*, *Agence française de sécurité sanitaire des produits de santé (AFSSAPS)*, *Agence française de sécurité sanitaire environnementale et du travail (AFSSET)*, *Institut de veille sanitaire (InVS)*, *Agence de la biomédecine (ABM)*, *Etablissement français du sang (EFS)* et *Institut national de transfusion sanguine (INTS)* - s'en ajoute donc désormais un huitième, l'*Etablissement de préparation et de réponse aux urgences sanitaires (EPRUS)*.

1. Les principales orientations du programme en 2008

Il ressort de la présentation stratégique du projet annuel de performance (PAP) faite par le responsable du programme que la priorité sera donnée en 2008 à l'application de la loi du 5 mars 2007, c'est-à-dire, d'une part, à la **montée en charge de l'EPRUS**, établissement ayant pour mission d'améliorer la préparation et la gestion des grands risques sanitaires (achat de produits, stockage et préparation de la logistique de distribution), et, d'autre part, à la **constitution d'un corps de réserve sanitaire** permettant de renforcer les équipes soignantes en cas de crise de type pandémie.

Par ailleurs, la pleine application du nouveau **règlement sanitaire international**, qui oblige les Etats à accroître le contrôle sanitaire aux frontières, imposera le redéploiement des personnels dans les services déconcentrés afin notamment d'exercer un contrôle sanitaire renforcé dans les départements à zone portuaire ou aéroportuaire majeure.

Au-delà, les actions traditionnellement mises en exergue par la DGS seront poursuivies :

- la mise à jour régulière du plan de préparation à une **pandémie de grippe aviaire**, décliné dans chaque région, l'organisation d'exercices à tous les niveaux permettant de tester sa pertinence, et le renouvellement des mesures d'information et de formation des professionnels de santé (1) ;

- la lutte contre la **légionellose** ou les **méningites**, en particulier la souche propre à la Seine-Maritime (Dieppe), virulente, atypique et persistante depuis 2003 ;

- la **prévention et la lutte contre les maladies à transmission vectorielle** dans les collectivités d'outre-mer, par la réduction de l'insalubrité

(1) Même si, aucun cas d'infection de la faune sauvage par le virus de l'influenza aviaire n'ayant été relevé depuis le début du mois d'août, un arrêté du 2 octobre 2007 a abaissé d'« élevé » à « faible » le niveau de risque épizootique sur l'ensemble du territoire.

et la mise en œuvre d'actions de prévention de proximité, les moyens d'intervention restant par ailleurs mobilisés pour faire face à une nouvelle épidémie de **chikungunya** à La Réunion ou, comme depuis septembre dernier, de **dengue** en Guyane (5,9 M€ hors agences sanitaires) ;

- la surveillance environnementale des milieux de vie et la mise en œuvre des plans nationaux et régionaux de santé - environnement (PNSE), qui bénéficient de crédits en augmentation, pour près de 5,3 M€.

Dans ce cadre, les mesures d'application du plan anti-dissémination du chikungunya et de la dengue en France métropolitaine, mis en place en 2006, feront l'objet d'un renforcement sur la base de l'expérience acquise en 2007 (notamment la surveillance du moustique vecteur et l'épidémie de chikungunya en Italie) et avec pour objectif l'élaboration d'un plan stratégique de réponse graduée à l'apparition de la circulation des virus sur le territoire métropolitain. En outre, la DGS mettra en œuvre les recommandations du comité d'évaluation du PNSE, qui a rendu son rapport à l'été 2007, notamment en ce qui concerne la protection des captages d'eaux destinées à la consommation humaine et la qualité des eaux distribuées, la prévention des risques liés à la qualité de l'air intérieur, la réglementation sur l'amiante et la réhabilitation des logements insalubres. Ces priorités pourront être complétées par les réflexions issues du *Grenelle de l'environnement* sur la thématique « santé-environnement ».

Enfin, les CP et AE attribués aux **opérateurs associés au programme** au titre de leurs **subventions pour charges de service public (SCSP)** seront notablement accrus, passant de **79,80 M€** en 2007 à **85,33 M€ en 2008 (+ 6,9 %)** selon la répartition suivante :

- **2,75 M€ supplémentaires** pour l'**AFSSAPS**, dont la subvention pour charges de service public (SCSP) s'élèvera donc à **8,1 M€** (représentant moins de 8 % de son budget), conformément au contrat de performance 2007-2010 approuvé le 25 juillet 2007 par le conseil d'administration de l'agence et signé le 16 octobre suivant par l'Etat ;

- **527.000 euros supplémentaires** pour l'**InVS**, dont la SCSP sera alors proche de **56 M€** (représentant presque 90 % de son budget), afin en particulier de financer, à la place de la DGS, les groupes régionaux d'observation de la grippe (GROG), réseau de médecins de ville en charge de la surveillance de la grippe ;

- **1,25 M€ supplémentaires** pour l'**ABM**, dont la SCSP s'élèvera alors à **11,28 M€** (représentant moins de 20 % de son budget), notamment pour financer la création de 12 ETPT rendue nécessaire pour l'exercice des nouvelles missions 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 dont le contrat de performance a été signé le 22 mars 2007) ;

- **310.000 euros supplémentaires** pour l'**AFSSA**, dont la SCSP s'élèvera ainsi à près de **7 M€** (représentant 8 % de son budget), pour atteindre les cinquante objectifs mettant en œuvre les dix orientations stratégiques du contrat d'objectifs et de moyens (COM) 2007-2011 signé entre l'Etat et l'agence le 4 avril 2007 ;

- **quelques milliers d'euros supplémentaires** pour l'**AFSSET**, dont la SCSP dépassera les **3 M€** (représentant 14 % de son budget), afin de réaliser

les neuf orientations du COM 2007-2011 signé entre l'Etat et l'agence le 26 avril 2007.

A cette somme s'ajoute la **SCSP de 55 M€ en CP et de 75 M€ en AE** nécessaire à la montée en charge de l'**EPRUS** qui, pour son fonctionnement depuis sa création fin août 2007, a repris les droits et obligations du *Fonds de prévention des risques sanitaires* (1). Le budget de ce nouvel établissement, financé à parité par l'Etat et l'assurance maladie, permettra de recruter 18 ETPT supplémentaires en 2008, qui viendront rejoindre les 17 ETPT actuellement employés pour organiser 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.

Au total, les SCSP représentent ainsi quelque 84 % du total des crédits de paiement du programme.

2. La présentation des indicateurs de performance est améliorée

Le PAP 2008 du programme comporte les mêmes six objectifs et neuf indicateurs conservés par la DGS dans le PAP 2007 après la rationalisation opérée l'an dernier. **Deux notables améliorations de sa présentation** doivent être relevées : d'une part, grâce à un important travail de collecte de l'information, **toutes les valeurs annuelles réalisées sont renseignées** ; d'autre part, une **prévision actualisée pour 2007**, réalisée en fonction des premiers éléments statistiques collectés en cours d'année, vient parfois amodier la prévision effectuée un an plus tôt dans le PAP 2007.

Les écarts peuvent être sensibles, dans un sens comme dans l'autre du reste : ainsi, le pourcentage de détection d'anomalies par rapport au nombre de contrôles programmés réalisés par l'AFSSAPS (indicateur 3.1) passe de 12 à 9 %, témoignant de l'efficacité de la politique de prévention mise en place par l'agence auprès des établissements pharmaceutiques ; en revanche, le délai moyen de traitement par l'AFSSAPS des autorisations de mise sur le marché (AMM) selon la procédure de reconnaissance mutuelle (indicateur 4.1) passe de 30 à 60 jours, et le nombre annuel de greffes d'organes rendues possibles par l'activité de l'ABM (indicateur 5.1) de 4.600 à 4.550, ce qui manifeste les difficultés rencontrées par ces deux opérateurs dans ce champ de leur activité.

Si trois indicateurs affichent des **valeurs prévisionnelles pour 2008 et des valeurs cibles pour 2009 identiques à celles fixées pour 2007**, la DGS considère que cette méthode **n'interdit pas d'apprécier les progrès de la performance de l'administration.**

(1) Le FOPRIS, établissement public de l'Etat à caractère administratif, a été créé par l'article 51 du PLFSS pour 2007 pour, conformément à la décision n° 2005-528 DC du 15 décembre 2005 du Conseil constitutionnel, se substituer au fonds de concours attaché à l'action 02 du programme pour financer la prévention des risques sanitaires exceptionnels. Le FOPRIS était lui aussi 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 a été de 175 M€ en 2007, somme identique à la dotation versée en 2006.

Ainsi, le nombre de professionnels de santé (médecins libéraux, pharmaciens d'officine et hospitaliers, infirmiers) inscrits volontairement à la messagerie « DGS Urgent » (indicateur 2.1) demeure-t-il fixé à 30.000 chaque année mais, en raison de la diminution attendue du nombre total des médecins libéraux, ces 30.000 professionnels représentent une proportion toujours plus importante du vivier (20,5 % en 2007, 23 % en 2008 et 25 % en 2009). Quant au pourcentage de communiqués émis par la DGS, les services déconcentrés et les agences de sécurité sanitaire et repris par la presse (indicateur 2.2), la DGS estime que le taux toujours égal de 50 % est ambitieux et qu'il « *permet de mettre en avant la force de conviction et de persuasion d'un responsable pour faire passer un message relatif à la sécurité sanitaire* ». Enfin, le pourcentage de 24 % des détections d'anomalies par rapport au nombre de contrôles d'urgence réalisés par l'AFSSAPS (indicateur 3.1), également identique quelles que soient les années, témoignerait lui aussi de l'efficacité des contrôles diligentés après des signalements de non-conformité avérée ou probable.

Toujours dubitatif face à ces explications, votre rapporteur pour avis continue de penser qu'un indicateur dont les valeurs ne s'apprécient pas progressivement pour atteindre un objectif cible, s'il peut être utile aux services pour analyser l'efficacité de leur action, **ne présente en revanche guère d'intérêt pour le Parlement.**

Le PAP 2008 présente par ailleurs la particularité, pour chaque indicateur, de permettre, pour la première fois, la comparaison entre les prévisions et les réalisations, l'année concernée étant 2006. Ainsi, on peut se féliciter que les réalisations en 2006 aient été, la plupart du temps, conformes aux prévisions du PAP 2007, voire supérieures.

C'est le cas du pourcentage des plans sur lesquels il y a eu soit retour d'expérience, soit exercice, au cours des trois dernières années (indicateur 1.1), qui atteint les trois quarts au lieu des deux tiers prévus ; de l'inscription à la messagerie « DGS Urgent » (indicateur 2.1), qui a concerné 28.000 professionnels au lieu des 22.000 anticipés, et 19,4 % des médecins libéraux au lieu de 18,7 % ; du délai moyen de délivrance de l'AMM nationale par l'AFSSAPS (objectif 4.1), qui n'a été que de 149 jours au lieu de 160 ; de la proportion de la population alimentée par de l'eau non conforme en ce qui concerne la teneur en pesticides (objectif 5.1), égale à 5,1 % au lieu de 5,6 % ; et enfin du pourcentage de captages d'eau destinée à la consommation humaine protégés par un périmètre de protection (objectif 6.2), qui a atteint 48,9 % au lieu de 46,1 %.

Cependant, **deux indicateurs présentent des réalisations assez éloignées des prévisions** : le délai moyen de traitement des autorisations d'AMM « reconnaissance mutuelle » (indicateur 4.1), qui a été de 124 jours au lieu de... 50, et la proportion de la population alimentée par de l'eau non conforme pour les paramètres microbiologiques (indicateur 6.1), qui a été de 4,3 %, comme en 2005, et non de 3,7 %, comme attendu. Pour autant, la DGS n'a pas modifié leurs valeurs cibles, ce qui nécessitera donc de sa part **une action renforcée dans ces deux domaines pour revenir au rythme permettant de les atteindre en 2008.**

Le fonds de concours « *Remboursement des frais de prélèvement et d'analyse d'échantillons d'eau pour la vérification de la qualité des eaux non minérales destinées à la consommation humaine* - », associé à l'action 03, représente le 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). D'un montant passant de 5,5 M€ en 2007 à **2,5 M€** l'an prochain, il **devrait être supprimé par le PLF pour 2009** car l'article 52 de la loi n° 2006-1772 du 30 décembre 2006 sur l'eau et les milieux aquatiques a **transféré les analyses des DRASS à des laboratoires agréés** qui recouvreront directement les sommes dues au titre des contrôles auprès de la personne publique ou privée responsable de la production ou de la distribution d'eau.

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

Les crédits de ce programme demeurent plus importants que ceux du précédent puisqu'il est demandé pour 2008 **490 M€ au titre des AE (- 2,1 %, après - 40 % l'an dernier en raison d'une moindre programmation pour l'élimination des farines animales)** et **546,3 M€ au titre des CP (- 1,3 %, après + 3,5 % l'an passé)**, afin de financer les **six actions suivantes** (s'agissant des CP) :

– l'action 01 « *Prévention et gestion des risques inhérents à la production végétale* », pour **19,51 M€ (+ 19,6 %, après - 7,7 % l'an dernier)** ;

– l'action 02 « *Lutte contre les maladies animales et protection des animaux* », pour **106,2 M€ (- 1,9 %, après + 9,7 % l'an dernier)** ;

– l'action 03 « *Prévention et gestion des risques sanitaires liés aux denrées alimentaires* », pour **23,3 M€ (- 12,8 %, après + 37,9 % l'an dernier)** ;

– l'action 04 « *Acquisition et mobilisation des moyens scientifiques et techniques pour maîtriser les risques sanitaires* », pour **54,7 M€ (+ 7,5 %, après + 9,0 % l'an dernier)** ;

– l'action 05 « *Elimination des farines et des coproduits animaux* », pour **82,3 M€ (- 13,2 %, après - 3,0 % l'an dernier)** ;

– l'action 06 « *Mise en œuvre de la politique de sécurité et de qualité sanitaires de l'alimentation* », pour **260,6 M€ (+ 1,5 %, après + 0,7 % l'an dernier)**.

On constate que, par action, les évolutions de CP d'une année à l'autre sont **globalement plus lisses et moyennes que celles du programme précédent**. En revanche, elles ne sont **pas toujours similaires à celles observées l'an passé**. On relèvera en outre que, **conformément à ce qu'avait suggéré votre commission l'an dernier**, l'action 07 « *Mise en œuvre des politiques pour le compte du ministère de l'environnement et du développement durable* », qui n'était que mentionnée pour mémoire puisque aucuns crédits n'étaient demandés à ce titre, est désormais **supprimée**.

Comme en 2006, ce programme comporte **cinq objectifs** et **sept indicateurs de performance**, et le **seul opérateur** qui lui est associés est l'*AFSSA*.

1. Les principales orientations du programme en 2008

Les **priorités du programme pour 2008** sont, au-delà de la consolidation des mesures existantes, au nombre de quatre : la **prévention et la gestion des risques inhérents à la production végétale**, la **lutte contre les maladies animales**, le **respect des engagements pris à l'égard de l'AFSSA** et le **respect du programme d'élimination des farines animales**.

Ainsi, les moyens affectés à l'action 01 pour assurer des conditions de **production des végétaux** garantissant la santé publique et la protection de

l'environnement augmentent-ils de près de **20 % en CP**, passant de moins de 16 M€ à **plus de 19 M€**.

Cette augmentation est en particulier destinée au financement de la restructuration, notamment immobilière, du Laboratoire national de la protection des végétaux (LNPV), au paiement des engagements relatifs à la lutte contre la sharka et, affirme le MAP sans pour autant que la « justification au premier euro » du PAP permette de le flécher, à la mise en place d'une caisse de solidarité dans le cadre de la lutte contre les organismes nuisibles. Par ailleurs, la priorité de l'action portera en 2008 sur la détection et la surveillance des risques phytosanitaires, le contrôle des conditions de production des végétaux et la promotion des modes de production respectueux de la santé et de l'environnement.

Lutter contre les maladies animales pour préserver et améliorer l'état sanitaire du cheptel dans l'intérêt de la santé publique et de l'économie de l'élevage constitue évidemment, en ces temps d'épizooties multiples, une autre priorité du programme. Cependant, des redéploiements internes fondés sur des analyses de risque devraient permettre, sous les importantes réserves émises dans la partie suivante du présent rapport pour avis, de faire face à cette priorité tout en **réduisant légèrement (- 2 %) les CP alloués à l'action 02**.

C'est ainsi que les montants attribués à la lutte contre l'influenza aviaire diminuent de façon drastique, passant de 10,1 M€ à 6,8 M€ en raison notamment de la décision de ne pas reconduire la vaccination des animaux, pratique négative d'un point de vue économique et qui n'apporte pas, en l'état actuel de l'épizootie, d'avantages sanitaires substantiels, et de la possibilité de réduire le nombre des visites sanitaires dans les élevages de volailles. De même, les crédits permettant de contrôler l'encéphalopathie spongiforme bovine (ESB) passent de 20,7 M€ à 16,6 M€, en raison notamment de la diminution d'un euro du remboursement par l'Etat de l'achat de kits et réactifs. A l'inverse, un effort particulier est réalisé pour **prévenir la tremblante ovine et caprine** (doublement des CP, qui atteignent **19,4 M€**, afin notamment de tester 20 % des animaux reçus à l'abattoir et 75 % de ceux reçus à l'équarrissage) et, là encore selon une affirmation du MAP que la « justification au premier euro » du PAP ne confirme en rien, augmenter le niveau de surveillance en matière de **peste porcine** notamment.

Le contrat d'objectifs et de moyens 2007-2011 (COM) de l'Agence française de sécurité sanitaire des aliments signé le 4 avril 2007 prévoyait la **consolidation de la subvention pour charge de service public (SCSP)** dont bénéficie l'agence, afin de financer l'évolution mécanique de sa **masse salariale** (application du GVT, hausse du taux de cotisation pour les pensions) et une première tranche de financement de son **plan d'investissement**. C'est pour respecter l'engagement contractuel de l'Etat à couvrir ces besoins que la SCSP versée par le programme à l'AFSSA, au titre de l'action 04, augmente de **6,6 %** (+ 2,2 M€ pour les dépenses de personnel et + 1M € pour le financement des équipements), pour atteindre au total plus de **52,3 M€** l'an prochain.

Enfin, le MAP s'attache à tenir les objectifs en matière d'**élimination des farines animales** stockées entre 2000 et 2003 à la suite de la crise de l'encéphalite spongiforme bovine (ESB). Cette année, neuf entrepôts de stockage ont été libérés et les sept derniers sites ont commencé à être vidés afin que l'intégralité du stock (550.000 tonnes fin 2007) puisse être détruite d'ici le milieu de l'année 2010. En conséquence, les dépenses prévisionnelles consacrées au **déstockage** sont **maintenues à niveau** tandis que celles finançant la **location des entrepôts diminuent**. Ce double mouvement, associé à des reports en gestion et à un lissage de la dépense sur la période

2008-2010, conduit en définitive à une **très forte réduction tant des AE (- 20,1 M€) que des CP (- 12,5 M€)** consacrées à l'action 05 (1).

En ce qui concerne les deux dernières actions du programme, qui ne constituent pas des priorités pour la DGAL, on rappellera que la prévention et la gestion des risques sanitaires liés aux denrées alimentaires (action 03) porte principalement sur la réduction des facteurs de risque des maladies transmises par les aliments d'origine animale. Ainsi, les services vétérinaires sont chargés d'assurer l'inspection et le contrôle sanitaires à chaque étape de la chaîne alimentaire (abattoirs, établissements de transformation et de restauration) en vue de la détection et de la gestion des risques. Cette démarche est complétée par la réalisation sur l'ensemble du territoire, dans le cadre d'obligations communautaires, de plans de contrôle et de surveillance de la contamination des denrées. Comme cette année, la priorité de cette action sera donnée en 2008 au **renforcement du dépistage pour le contrôle des poules pondeuses infectées par les salmonelles**, à l'origine de la majorité des infections alimentaires.

Enfin, les dépenses liées à la fonction support 06 sont globalement stables. Constituant **44,5 % des CP du programme**, le financement des dépenses en personnel s'élève à près de **243,4 M€**, en quasi stabilité (+ 1,5 %) par rapport à 2007. Il correspond à **5.012 ETPT**, soit **124 emplois de moins (- 2,4 %) que le plafond autorisé l'an dernier**. Les **personnels administratifs** représentent 16 % des agents, les autres étant des **personnels techniques** directement affectés aux missions de prévention et de gestion. Les **personnels d'encadrement** (catégorie A) représentent 21,25 % des agents, le solde étant des agents des catégories B et C. Les réductions d'emplois concernent davantage la catégorie A (-3,5 %) que les deux autres catégories (-2,2 %). Contrairement à l'an passé, le PAP ne procède pas à une répartition analytique prévisionnelle indicative permettant de **répartir les ETPT entre chacune des autres actions du programme, ce qui interdit d'évaluer ce qu'elles représentent en termes de charges de personnel et d'emplois**.

2. Une très insuffisante information sur les fonds de concours

Comme l'an passé, votre rapporteur pour avis regrette l'**opacité entourant la question des fonds de concours (FDC) et attributions de produits (ADP)**. Le programme bénéficie d'un volume significatif de ces crédits, qui devraient même augmenter en CP de **5,2 %** en 2008 (après avoir diminué de 11,5 % en 2007) pour atteindre près de **33,5 M€**, somme qui représente **11 % des CP de fonctionnement (hors dépenses de personnel), d'investissement et d'intervention du programme**. Or, à l'exception des chiffres globaux d'affectation par action, **nulle information permettant de connaître l'origine de ces contributions et leur destination**, et de **comprendre les évolutions de leur montant d'une année sur l'autre** ne figure dans le PAP.

Ces explications seraient pourtant d'autant plus nécessaires que les **réponses apportées par le MAP aux questions** posées tant par le rapporteur

(1) Le MAP maintenant par ailleurs quasiment inchangé, à hauteur de 44 M€, le montant de sa subvention annuelle versée, dans le cadre de cette action et au titre de la collecte et de l'élimination des cadavres et sous produits animaux, pour faire fonctionner le service public de l'équarrissage (SPE). Toutefois, le dispositif financier est modifié par rapport au PLF 2007 dans la mesure où des financements complémentaires à la dotation de l'Etat, qui couvre près de 30 % des 151 M€ du budget de l'*Office national de l'élevage et de ses productions* (ONIEP), doivent permettre de stabiliser le financement du SPE via, d'une part, le relèvement de la redevance payée par les professionnels et, d'autre part, un redéploiement exceptionnel au sein de l'ONIEP à la clôture de l'exercice 2007.

spécial de la commission des finances que par votre rapporteur pour avis sont **confuses, imprécises et incomplètes**, interdisant notamment d'effectuer une comparaison entre les exercices 2007 et 2008.

Ainsi, aucune justification n'étaye la non-reconduction en 2008 de la **participation de l'Union européenne aux programmes d'actions phytosanitaires dans les départements d'outre-mer (604.000 € affectés à l'action 01 en 2007)**, ni de la participation du **Fonds européen d'orientation et de garantie agricole (FEOGA) au financement des plans de détection des salmonelles (370.535 € affectés à l'action 03 en 2007)**, ni 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 (262.781 € affectés à l'action 03 en 2007)**, ni de 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 (42.000 € affectés à l'action 06 en 2007)**.

A l'inverse, alors que, l'an dernier, deux FDC n'avaient pas été mentionnés car la DGAL estimait que leurs montants étaient trop modestes et, surtout, aléatoires, le PAP 2008 affecte **72.000 €** à l'action 06, le MAP indiquant qu'ils sont répartis à raison de **22.000 €** au titre du produit des **participations diverses aux frais de fonctionnement et de déplacement** des DDAF, des DRAF et des DDSV, et de **50.000 €** au titre des recettes provenant de **l'aliénation de matériels informatiques, bureautiques et télématiques d'occasion**.

Par ailleurs, la participation du **Fonds européen de développement régional (FEDER) à la construction d'une enceinte sur une station de quarantaine des ligneux (474.134 € affectés à l'action 01 en 2007)** n'est pas mentionnée dans le PAP alors qu'elle figure dans la prévision actualisée fournie par le MAP.

Enfin, si la diminution de la **participation du FEOGA aux dépenses de lutte contre les maladies des animaux (28,46 M€ affectés à l'action 02 en 2008)** fait l'objet d'une courte explication dans la réponse au questionnaire budgétaire, la **participation du FEDER (2,7 M€ affectés à l'action 01)** et des collectivités territoriales (**2,2 M€**) à **l'extension du Laboratoire national de protection des végétaux (LNPV) d'Angers** souffre pour sa part d'un commentaire portant sur des chiffres erronés.

Cette confusion des plus extrêmes ne saurait être durablement acceptée car, à l'évidence, le Parlement n'est pas correctement informé des anticipations de l'administration en matière de FDC. Non seulement la DGAL n'a pas satisfait aux recommandations que votre rapporteur pour avis lui avait adressées l'an dernier quant à la présentation du PAP, mais elle ne semble même pas en mesure de fournir des documents présentant de manière cohérente, et comparable d'une année à l'autre, les informations dont elle dispose. Ces observations ont été formulées, lors de son audition, au **responsable du programme** qui, après avoir apporté les précisions attendues, s'est engagé à ce que le **PAP 2009 soit plus explicite et clair à cet égard**.

En outre, force est de constater qu'entre l'an dernier et cette année, la ventilation des crédits budgétaires présentée dans la partie « *Justification au premier euro* » (JAP) du PAP subit une **très grande variation qui rend parfois impossible toute comparaison, et donc toute compréhension de la JAP**. A titre d'exemple, c'est ainsi le cas, dans l'action 01, de la présentation de l'action de détection et de surveillance des risques sanitaires et phytosanitaires : aucune ligne budgétaire du PAP 2008 n'est identique à l'une des lignes du PAP 2007, comme si cette action s'était transformée du tout au tout d'une année sur l'autre. Votre rapporteur pour avis, qui avait eu plaisir à

souligner l'an dernier les efforts de présentation réalisés en matière de JAP dans le programme n° 2006, doit aujourd'hui réviser son jugement. Il regrette ces **bouleversements qui altèrent sensiblement la lecture du PAP et diminuent la capacité d'analyse du Parlement.**

Votre rapporteur pour avis est en revanche heureux de saluer les **améliorations également apportées par la DGAL, à l'instar de la DGS, en matière de renseignement des valeurs et de prévisions actualisées des indicateurs de performance.** Il est toutefois contraint de relever que ses **recommandations concernant certains indicateurs et sous-indicateurs à l'utilité douteuse** sont restées lettre morte (1). Si le constat est fait qu'une asymptote est atteinte en matière de résultats, il semble **inutile de conserver ces indicateurs pour mesurer la performance dans le cadre du PAP** et il serait **préférable que la DGAL en fournisse d'autres.**

III. LA LUTTE CONTRE LA FIÈVRE CATARRHALE OVINE

Appelée communément « *maladie de la langue bleue* » ou « *bluetongue* », la **fièvre catarrhale ovine (FCO)** est une **maladie virale vectorielle**, dont **24 sérotypes** viraux différents sont à ce jour répertoriés, **transmise par des insectes** du type *culicoïdes* (2). La FCO affecte les **ruminants domestiques** (ovins, caprins, bovins) et **sauvages** mais pas l'homme : elle n'a donc **aucun impact sur la commercialisation des produits alimentaires** tels que les viandes et le lait ou leurs dérivés. Néanmoins, outre son impact clinique sur les animaux sensibles (3), qui peut même conduire à leur mort (en moyenne, environ 10 % des ovins et 1 % des bovins affectés), la maladie provoque de **graves perturbations du commerce des animaux et de leurs semences**. Aussi son apparition sur un territoire doit-elle donner lieu à une déclaration à la Commission européenne et à l'Organisation mondiale de la santé animale (OIE).

(1) Les prévisions pour 2007 du sous-indicateur « *Taux d'incidence de l'ESB* » de l'indicateur 2.1, de l'indicateur 2.2 (« *Dépense unitaire d'élimination des stocks de farine animale* »), des sous-indicateurs de l'indicateur 3.1 mesurant les résidus d'activateurs de croissance chez les veaux de boucherie et les jeunes bovins ainsi que les résidus d'antibiotiques chez les porcins, et de l'indicateur 4.1 (« *Taux d'infection à Salmonella enteritidis des élevages de poules pondeuses* ») ont des valeurs identiques en ce qui concerne tant les prévisions pour 2008 que la cible pour 2010 : comment, dans ces conditions, être en mesure d'analyser un accroissement de la performance ?

(2) Les culicoïdes sont des moucherons de 3 à 4 mm de long dont la femelle est hématophage, se nourrissant par le sang des animaux qu'elle pique, essentiellement des mammifères et des oiseaux. La piqûre est douloureuse et très prurigineuse, donnant des démangeaisons, provoquant des papules (*i.e.* boutons) persistantes et parfois des allergies chez certains mammifères. L'agressivité des culicoïdes est généralement crépusculaire - mais certaines espèces piquent aussi de jour - et s'exerce entre 15 et 35°C : ces moustiques sont donc actifs aux beaux jours, essentiellement entre les mois d'avril et d'octobre.

(3) Fièvre, abattement, ulcères buccaux et nasaux, hypersalivation, jetage, irritation et présence de croûtes sur le mufle et les trayons, conjonctivite et larmoiement, boiteries et œdème des membres et de la face, avortements, pertes de fertilité, perte de poids, pertes de lait...

A. LA DIFFUSION RAPIDE DE LA MALADIE EN EUROPE DU NORD

1. Un événement récent mais qui devrait devenir endémique

En raison de la nécessité qu'ont les insectes vecteurs d'évoluer dans un climat chaud, la maladie de la langue bleue (sérotypes 1, 2, 4, 8, 9 et 16) est depuis longtemps présente de manière endémique en Afrique et, de façon plus récente (2000), dans le sud de l'Europe (département de la Corse-du-Sud, Espagne, Italie, Portugal). **Mais le reste du continent européen, dont la France continentale, en était indemne jusqu'en août 2006.** Or, le 17 août 2006, le sérotype 8 (BTV8) de la FCO a pour la première fois été identifié aux Pays-Bas, près de Maastricht. De ce premier foyer déclaré sous une telle latitude, il s'est rapidement étendu alentour et, en France, **le département des Ardennes a été atteint dès le 30 août suivant.** Dans notre pays, **trente foyers de FCO ont été répertoriés au total en zone frontalière avec la Belgique durant l'année 2006** : six ont été mis en évidence au cours de la période d'activité des vecteurs, c'est-à-dire avant décembre 2006, les autres ayant été recensés ultérieurement grâce au dispositif de surveillance sérologique mis en place dans le nord du territoire.

Le **13 juillet 2007**, les autorités allemandes ont informé les Etats membres de l'Union européenne de la **reprise de la circulation virale** en Rhénanie du Nord-Westphalie. Cette reprise de l'activité du virus BTV 8 s'est rapidement confirmée dans les Etats voisins de l'Allemagne : Belgique, Luxembourg, Pays-Bas et France, où le premier foyer a été notifié par l'AFSSA le 27 juillet 2007. L'épizootie 2007 se caractérise par une **diffusion explosive de la maladie** accompagnée de **signes cliniques plus prononcés qu'en 2006**, notamment dans les troupeaux ovins. Près de **9.000 foyers** ont été identifiés en France continentale au **10 novembre 2007**, alors qu'ils étaient environ 6.000 à la mi-octobre et 4.350 seulement à la mi-septembre. En outre, plusieurs centaines de suspicions cliniques et sérologiques font toujours l'objet d'analyses diagnostiques dans les laboratoires de référence de l'AFSSA et du Centre de coopération internationale en recherche agronomique pour le développement (CIRAD), que les compétences traditionnelles en matière de virologie exotique qualifient particulièrement en l'espèce.

Tant cette reprise de l'épizootie que sa diffusion de plus en plus large laissent à craindre une **installation durable de la maladie en Europe septentrionale**, rendue possible par le réchauffement climatique qui favorise la survie du moustique vecteur dans des zones jusqu'à présent préservées. Ainsi, même le Danemark et le Royaume-Uni ont été infectés, à une période de l'année (début octobre) pourtant habituellement moins chaude que le cœur de l'été. Aussi doit-on se préparer à ce que, comme l'anticipait dès octobre 2006 M. Bernard Vallat, le directeur de l'OIE, **la maladie devienne endémique dans toute l'Europe (1).**

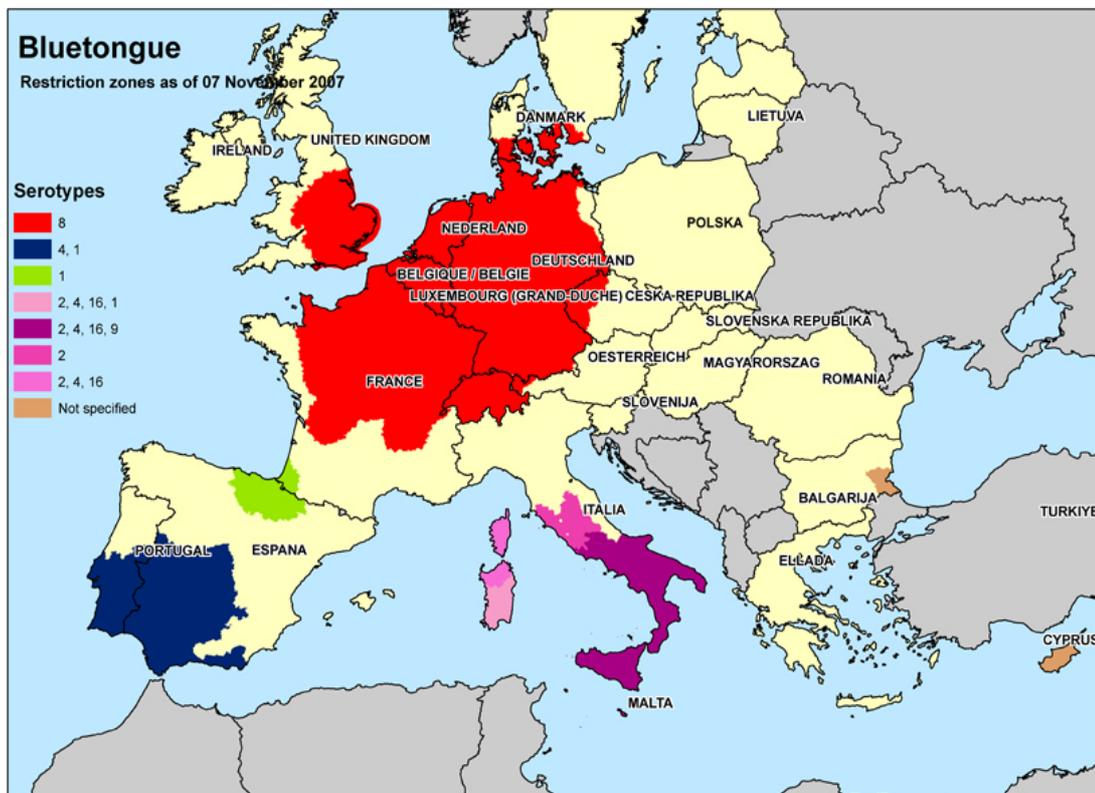
(1) Ainsi, depuis le début du mois de novembre 2007, une nouvelle menace pèse sur le sud de la France avec l'apparition du sérotype 1 dans le Pays basque espagnol.

2. Un dispositif de lutte rigoureux en l'absence de vaccin

Alors que la lutte contre les sérotypes de la FCO actifs en Europe du sud peut s'appuyer sur une **stratégie vaccinale**, il **n'existe pas à ce jour de vaccin permettant de se prémunir contre le BTV8**. Si les recherches menées par trois laboratoires pharmaceutiques devraient aboutir d'ici quelques mois, les seules mesures de police sanitaire mises en œuvre depuis 2006 ont donc été des **restrictions aux mouvements d'animaux**, associées à des **opérations de désinsectisation**.

Conformément à la réglementation européenne, des **zones réglementées** dans lesquelles les **déplacements de bétail sont soit interdits, soit restreints**, ont été définies dès 2006 dans les Etats touchés. Aujourd'hui, comme l'indique la carte ci-dessus, ces zones couvrent la totalité du territoire de la Belgique, du Luxembourg et des Pays-Bas (ainsi que de la Suisse), l'essentiel de l'Allemagne, la moitié du Danemark (et l'extrême sud de la Suède), l'ouest de la République tchèque et le sud-est du Royaume-Uni, ainsi que **près de la moitié du territoire français**. Si, au 11 septembre 2007, 35 départements du nord-est de la France étaient déjà soumis aux restrictions FCO, ce nombre n'a cessé d'augmenter jusqu'à atteindre, à la **mi-novembre, 66 départements** (1).

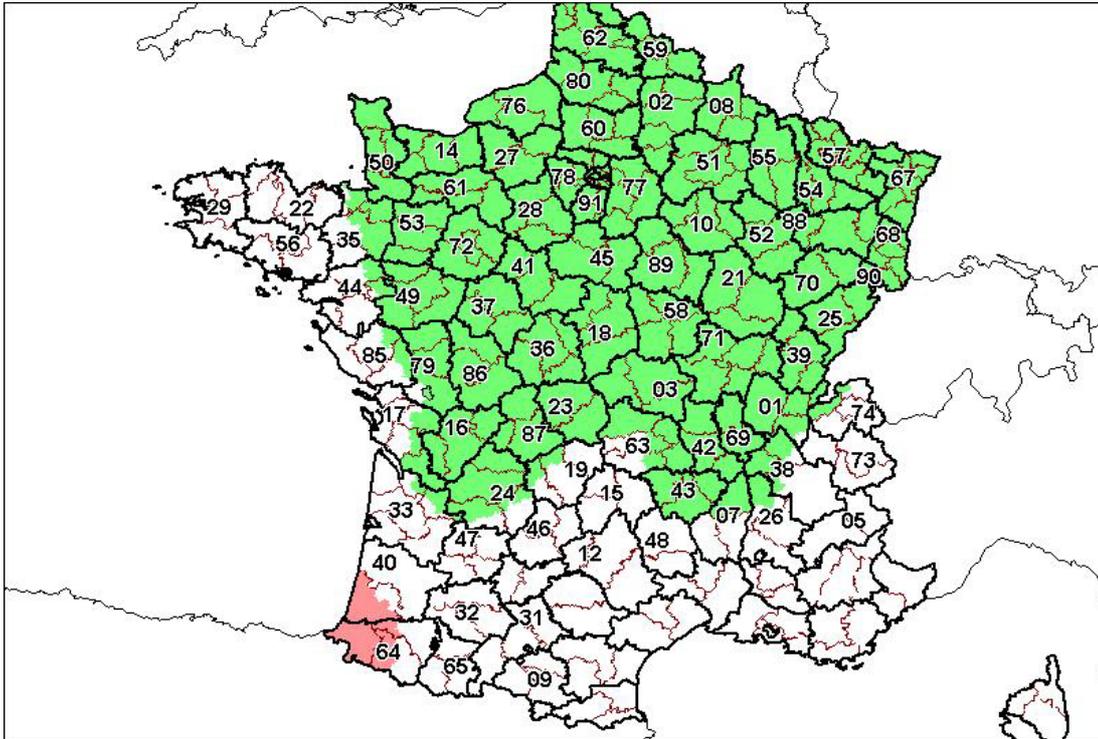
ZONES DE RESTRICTION EN EUROPE AU 7 NOVEMBRE 2007, SELON DES DIFFÉRENTS SÉROTYPE DE LA FCO



Source : Ministère de l'agriculture et de la forêt

(1) Chaque jour ou presque paraît au *Journal officiel* un arrêté, d'application immédiate en vertu d'un décret dérogatoire du même jour, fixant la liste des cantons soumis aux mesures de restriction.

ZONES DE RESTRICTION EN FRANCE AU 12 NOVEMBRE 2007 (SÉROTYPE 8 EN VERT ET SÉROTYPE 1 EN ROSE)



Source : Ministère de l'agriculture et de la forêt

Tout en posant le **principe général d'une interdiction des mouvements de sortie des animaux et de leurs semences des zones réglementées** (1), les dispositions communautaires prévoient toutefois, afin de **répondre aux difficultés des professionnels** tout en garantissant une protection sanitaire des cheptels indemnes, que les **autorités des pays touchés** puissent autoriser des **mouvements dérogatoires de sortie** vers des zones de statut plus favorable.

Ainsi, en France, afin de prendre en compte les impératifs économiques et commerciaux des filières ovine et bovine, le ministère de l'agriculture et de la pêche, en liaison avec les organisations professionnelles, a, depuis 2006, autorisé plusieurs mouvements dérogatoires sous réserve du respect de conditions techniques permettant d'obtenir un niveau de garantie sanitaire élevé. Relèvent ainsi des dérogations les animaux destinés à l'abattoir en France sous réserve de ne pas présenter de signe clinique de la FCO, d'être transportés sans rupture de charge et d'être abattus dans les 24 heures de leur arrivée à l'abattoir, les veaux de huit jour et les chevreaux de moins d'un mois en bonne santé envoyés à l'engraissement, sous conditions d'un engraissement effectué uniquement en bâtiment fermé et d'une désinsectisation de 60 jours, et les animaux d'élevage ou d'engraissement qui, soit sont immunisés (sérologie positive datant de plus de 60 jours) ou vaccinés depuis plus de 60 jours, soit ont été désinsectisés pendant 60 jours, ou seulement pendant 28 jours sous réserve de présenter une sérologie négative, voire uniquement 14 jours sous réserve de présenter une virologie négative. Dans ce cadre, les dépistages préalables aux mouvements des animaux situés au cœur des zones d'infection sont pris en charge par l'Etat.

(1) Initialement, ces zones comprenaient un périmètre interdit (PI) d'un rayon de 20 km autour du foyer d'infection et une zone d'environ 50 km au-delà de ce PI. Depuis octobre 2007, cette distinction n'a plus cours et seule est retenue la notion de *zone réglementée*, d'un rayon minimum de 70 km autour d'un foyer d'infection, mais pouvant aller jusqu'à 100 km. Ainsi, des départements ne connaissant aucun foyer déclaré peuvent se trouver situés dans une telle zone. Il est possible de circuler librement au sein des zones réglementées ou d'une zone indemne vers une zone réglementée.

B. UNE ADAPTATION NÉCESSAIRE POUR PRÉSERVER LES FILIÈRES

Le **recouvrement par la France d'un statut indemne de FCO**, tel qu'il est défini par le code zoosanitaire de l'OIE (24 mois sans circulation virale), n'est **pas envisageable à moyen terme**, notamment en l'absence de politique vaccinale communautaire. Aussi, l'évolution rapide de la diffusion de la maladie imposera l'an prochain un nouveau renforcement des mesures de surveillance sérologique et entomologique sur le continent. Reste que, au-delà d'un **dispositif d'accompagnement national décidé à la mi-septembre**, des **mesures importantes d'assouplissement réglementaire** ont, à l'initiative de la France, été **récemment prises par l'Union européenne pour soutenir les filières**. Mais ni la **perspective de la mise en œuvre d'un vaccin au printemps 2008**, ni le **risque de reprise et de développement de la maladie dans le courant de l'année** en cas de retard de mise sur le marché du vaccin **n'ont été budgétairement anticipés par les autorités sanitaires françaises**.

1. Les mesures nationales de soutien aux éleveurs

Après avoir déjà versé **1,4 M€** d'aides aux éleveurs affecté par les restrictions de mouvement en 2006, la *Fédération nationale des groupements de défense sanitaire* (FNGDS) a décidé, dès la reprise de l'épizootie, d'une **prise en charge forfaitaire des frais de traitement** (1), pour un montant d'environ **4,4 M€**, et des **autres frais sanitaires** (2) pour une enveloppe estimée à **2,2 M€**. Ces sommes ont été prélevées, à titre d'avance, sur les crédits disponibles du *Fonds fièvre aphteuse*, qui lui seront remboursés ultérieurement grâce à une cotisation assise sur tous les cheptels français, de 50 centimes d'euro par bovin et de 10 centimes d'euro par ovin.

Par ailleurs, un **plan de soutien gouvernemental aux filières**, d'un montant total de **13,5 M€**, a été annoncé le **19 septembre 2007** par le ministre de l'agriculture et de la pêche, M. Michel Barnier. Ce plan consiste à la prise en charge, portée par l'Etat et mise en œuvre par la FNGDS en ce qui concerne tant le montage des dossiers que des indemnisations pour les mortalités intervenues avant la date de parution de l'arrêté ministériel, des **coûts relatifs à l'indemnisation des animaux morts (5,1 M€)**, aux **honoraires vétérinaires (2,1 M€)**, à la **surveillance sérologique de l'ensemble du territoire** selon le modèle préconisé par l'Italie ainsi qu'à la **surveillance sérologique de sortie des animaux du périmètre interdit (4,3 M€)**, et à l'**allègement des charges des éleveurs concernés**.

L'estimation financière du plan a été réalisée en prenant la base de **500 cheptels infectés par département véritablement touché début septembre**, soit **18 des 47 départements**

(1) 30 euros par bovin traité et 5 euros par ovin traité, sous plafond de 20 % des animaux de l'élevage en production bovine et de 30 % en production ovine.

(2) 10 à 15 euros par bovin traité et 2 euros par ovin traité, sous les mêmes plafonds.

réglementés. Les hypothèses de calcul, issues d'une extrapolation à partir de la situation observée dans le département du Nord, retiennent en outre, pour chaque département concerné, qu'un tiers des cheptels infectés sont des cheptels ovins et deux tiers des cheptels bovins, soit une moyenne de **165 cheptels ovins et 335 cheptels bovins infectés** ; que chaque troupeau infecté compte en moyenne 150 têtes, ce qui conduit à estimer **le bétail infecté à 24.750 ovins et 50.250 bovins** ; et que les **taux de mortalité et de morbidité** atteignent respectivement **20 % et 30 % pour les ovins**, et **0,5 % et 5 % pour les bovins**.

Le financement de ce plan d'ici la fin 2007 a été assuré par décret d'avance. D'après les professionnels, il joue efficacement son rôle, sauf en ce qui concerne **l'indemnisation des animaux morts adultes**, dont les montants semblent trop faibles au regard de la réalité économique des pertes subies. En effet, ils ont été fixés à 46 euros par ovin et à 229 euros par bovin, qui sont les sommes fixées par l'arrêté technique et financier relatif à la FCO, lequel vise les **animaux euthanasiés** (1). C'est pourquoi, à la mi-novembre, des négociations entre le MAP et les professionnels se sont engagées sur la revalorisation des indemnités mortalité.

Il convient en outre de relever que cette estimation n'a pas pris en compte ni le coût des traitements, ni celui de l'exercice libéral des vétérinaires, ni enfin celui des analyses réalisées au départ des mouvements commerciaux internationaux. Toutes ces dépenses peuvent, en effet, relever d'une prise en charge directe et intégrale par les professionnels.

A cet égard, la FNGDS travaille à la création d'une **Caisse de solidarité « Santé animale »** dont le fonds de garantie serait assuré par le *Fonds fièvre aphteuse*. Cette initiative, qui irait dans le sens très positif d'une mutualisation du risque et soulignerait la volonté de la profession de renforcer la solidarité entre les éleveurs et leur accompagnement en cas de crise, permettrait d'abord de **pérenniser les mécanismes de soutien institués en 2007**. En effet, la FNGDS prévoit que les **montants à mobiliser en 2008** pour la **prise en charge des frais de traitement et des autres frais sanitaires** pourraient s'élever, respectivement, à **8 et 4 M€**, soit un **quasi-doublement par rapport à 2007**. Dans ce contexte, il est possible que le niveau de la cotisation appelée par tête de bétail soit insuffisant et qu'il faille le réévaluer (2). En tout état de cause, le président de la FNGDS, M. Marc Gayet, a indiqué lors de son audition par le groupe d'études sur l'élevage présidé par notre collègue Gérard Bailly, que **le champ de la caisse de solidarité sera plus large que la seule FCO** et qu'y seront potentiellement éligibles **toutes les maladies figurant sur la liste de l'OIE pouvant se traduire par une crise sanitaire majeure**. Car l'apparition de la maladie de la langue bleue en Europe, jugée impossible par tous les experts au siècle dernier, démontre que sous l'effet combiné de la mondialisation des échanges et du réchauffement du climat, **les élevages de notre continent ne sont désormais plus à l'abri de maladies nouvelles et difficiles à enrayer**.

(1) Par ailleurs, les honoraires des vétérinaires s'élèvent, en application de la base AMO tarif 2007, à 227 € par cheptel infecté.

(2) En Allemagne, par exemple, le niveau de la participation des éleveurs à leurs mécanismes de mutualisation, qui diffèrent selon les Länder, peut atteindre 4 euros par bovin adulte.

2. L'assouplissement de la réglementation communautaire

A la demande de la France, appuyée par plusieurs autres Etats membres, la Commission européenne a adopté le 27 octobre 2007 un règlement communautaire visant à **assouplir le dispositif propre aux échanges intracommunautaires** afin de permettre la **reprise des exportations de bétail sain**. Entrées en application le 1^{er} novembre 2007, les nouvelles dispositions (1) facilitent la circulation des animaux considérés comme sains depuis les Etats membres affectés par la FCO vers les Etats qui ne sont pas touchés, et ce, indépendamment de l'accord des pays destinataires. Ces mesures étaient **indispensables à la survie de certaines filières**, par exemple celle des « broutards » du Massif central ou de Bourgogne envoyés à l'engraissement en Italie, dans la plaine du Pô.

Toutefois, il semblerait que certains points des nouvelles dispositions communautaires fassent l'objet d'interprétations différentes entre les autorités italiennes et françaises, empêchant ainsi ce dispositif de donner toute sa mesure. La Commission européenne serait saisie pour permettre une harmonisation rapide des positions, nécessaire à l'équilibre économique des opérations commerciales.

3. La recherche d'un vaccin adapté

Au-delà de ces dispositions de sauvegarde, les plus fervents espoirs sont placés dans la **mise au point rapide d'un vaccin « inactivé » (2) dirigé contre le sérotype 8**. L'expérience tirée de la vaccination des cheptels de la péninsule ibérique contre les formes BTV1 et BTV4 de la FCO démontre en effet qu'une **campagne de vaccination à grande échelle** permet la **régression rapide de la circulation virale**, bien davantage que les mesures de restriction aux déplacements du bétail. Si les laboratoires franco-américain *Mériel*, hollandais *Interver* et américain *Fort Dodge* sont en phase active de recherche, les **nécessités de la lutte anti-virale ont conduit les autorités communautaires à déroger aux procédures habituelles d'habilitation des produits pharmaceutiques**. Ainsi, l'autorisation de mise sur le marché (AMM) du vaccin anti-BTV 8 devrait bénéficier d'une **procédure simplifiée** permettant de **réduire à quelques mois**, au lieu de quelques années habituellement, la première mise à disposition du produit, **attendue dès lors au printemps 2008**.

Pour autant, plusieurs interrogations demeurent.

(1) Conditionnées au respect de conditions de circulation similaires aux mouvements nationaux et à l'installation d'un maillage de surveillance épidémiologique sur l'ensemble du territoire, ainsi qu'à l'absence de cas de FCO dans l'exploitation concernées depuis trente jours.

(2) Est qualifié d'inactivé un vaccin constitué d'antigènes viraux purifiés et nécessitant un rappel annuel.

D'abord, **un tel vaccin sera-t-il prêt à temps**, c'est-à-dire avant la reprise de l'activité vectorielle, début avril ? Rien n'est moins sûr. Or, cette incertitude rend plus cruciale encore la **question de son administration** : quelles sont les zones à privilégier pour la **première diffusion vaccinale** ? Celles dans lesquelles la FCO est déclarée ou, au contraire, celles situées à leurs marges, dans l'optique de « contenir » l'infection dans le périmètre le plus réduit possible ? Ce choix délicat, que l'Etat devra assumer en liaison avec les professionnels, devra être fait en fonction de **strictes considérations prophylactiques**. Or, l'une des difficultés de la lutte contre la maladie tient au **mode de transmission du virus**, qui peut être les **culicoïdes** (et tant la direction que la vitesse de diffusion de la FCO dépendent alors pour l'essentiel de l'orientation et de la puissance du vent), soit les **ruminants eux-mêmes, lorsqu'ils sont déplacés**. En effet, s'ils sont infectés même sans déclaration clinique, leur sang constitue un « réservoir » dans lequel les moustiques de leur lieu de destination vont prélever le virus pour le diffuser dans tout un périmètre jusque là préservé. On comprend dès lors que la définition des zones de vaccination s'avère primordiale.

Ensuite, **y aura-t-il suffisamment de vaccins** ? La DGAL a lancé en novembre 2007 un appel d'offres pour la **passation d'un marché public de 30,5 millions de doses**. Mais d'autres Etats membres ont vraisemblablement les mêmes ambitions et, à l'évidence, la demande européenne de vaccins va être très largement supérieure aux capacités de l'offre dans les premiers mois de la mise sur le marché des produits. Car il est peu probable que les laboratoires soient capables de fournir en quelques mois de quoi protéger tout le cheptel communautaire. Aussi ne doit-on pas exclure que, si elle dispose des outils juridiques adéquats et le juge nécessaire, l'Union européenne « préempte » les doses pour procéder à leur répartition « administrative » entre les Etats membres affectés.

Enfin, **le vaccin anti-BTV 8 sera-t-il, l'an prochain, adapté aux conditions de diffusion de la FCO** ? Si une jonction s'établit en France entre le sérotype 8 descendant du nord et le sérotype 1 montant de la péninsule ibérique, les élevages français vont devoir, dans l'attente de l'éventuelle mise au point d'un vaccin adapté aux deux variantes du virus, supporter une double campagne de vaccination.

C. LE PROGRAMME N° 206 EN « IMPASSE BUDGÉTAIRE » ?

Ainsi, les espoirs placés dans un vaccin l'an prochain ne régleront pas toutes les difficultés. En tout état de cause, **l'achat de millions de doses de ce vaccin, le financement de la campagne de vaccination, ainsi que la reprise en 2008 des mesures de soutien décidées en septembre dernier**, dès lors qu'il est malheureusement peu probable que la vaccination du cheptel puisse être engagée, et *a fortiori* achevée, avant le commencement de la période d'activité du vecteur, **auront nécessairement un coût pour l'Etat français**.

Or, les crédits demandés pour 2008 au titre de l'action 02 « *Lutte contre les maladies animales et protection des animaux* » du programme SQSA sont à l'évidence tout à fait insuffisants. Rien de particulier n'est prévu pour la filière bovine (1), notamment pour l'indemnisation des animaux morts, et, s'agissant des filières ovine et caprine, il est patent que les sommes évoquées sont dérisoires, et absolument pas à la hauteur des enjeux.

	LFI 2007	PLF 2008
Mesures de lutte contre la fièvre catarrhale en Corse et surveillance sur le continent (visites sanitaires + vaccinations + analyses)	1 450 000 €	
Lutte contre la fièvre catarrhale en Corse et sur le continent		830 000 €
Lutte contre la fièvre catarrhale dans le nord et l'est de la France et surveillance sur le continent (surveillance entomologique et clinique, suivi des cheptels, enquête)		317 150 €
Etudes d'évaluation et d'adaptation des protocoles de surveillance confiées au CIRAD	350 000 €	
Convention d'études d'évaluation et d'adaptation des protocoles de surveillance confiées au CIRAD + indemnisation fièvre catarrhale		830 000 €
Indemnités aux éleveurs dont les animaux (ovins) sont abattus pour cause de fièvre catarrhale (300 têtes)	27 300 €	27 300 €
Total	1 827 300 €	1 944 450 €

A titre d'exemple, le nombre des ovins susceptible d'être indemnisés demeure, comme pour 2007, fixé à **300 têtes**, alors que les services du MAP ont eux-mêmes évalué, pour financer le plan d'action de l'automne, à **plus de 89.000 têtes** le nombre moyen d'animaux à indemniser. En tout état de cause, le **total des crédits relatifs à la FCO augmente de 6,4 % seulement**. Pourtant, le PAP du programme indique clairement qu'alors que « *la surveillance des maladies très contagieuses est plus que jamais nécessaire pour prévenir leur apparition et leur propagation sur le territoire national, (...) deux maladies constituent d'ores et déjà des menaces particulièrement sérieuses pour la santé animale et l'économie de l'élevage français : la peste porcine classique et la FCO, qui a atteint les bovins lors de l'exercice 2006* ».

Ainsi, le programme n° 206 ne tient à l'évidence pas compte du développement, ni de l'installation durable, de la maladie de la langue bleue dans le paysage national. Il ne comporte pas les crédits budgétaires indispensables à la lutte contre la FCO, qu'on se place dans l'hypothèse où un vaccin serait disponible et diffusé dans tout ou partie du cheptel avant le début de la saison vectorielle, ou dans celle, plus regrettable, où une reprise de la maladie aurait lieu faute d'une campagne de vaccination menée dans les temps.

Dès lors, il faudra à l'évidence que le ministère de l'agriculture et de la forêt abonde ces lignes budgétaires, soit par un amendement au présent projet de loi de finances, soit dans le cadre du projet de loi de finances rectificative pour 2007 qui sera examiné en décembre prochain.

(1) Sauf si l'on considère que les audits sanitaires annuels effectués par les vétérinaires habilités permettent de favoriser la lutte contre la FCO.

Réunie le **mercredi 14 novembre 2007** sous la présidence de **M. Jean-Paul Emorine, président**, la commission des affaires économiques, sur la proposition de son **rapporteur pour avis, M. Daniel Soulage**, a donné un **avis favorable aux crédits budgétaires de la mission « Sécurité sanitaire »**, le groupe socialiste s'abstenant.

*

*

*

AUDITIONS DU RAPPORTEUR POUR AVIS

AUDITIONS BUDGÉTAIRES

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. Martial METTENDORFF, secrétaire général de la DGS, remplaçant **M. Didier HOUSSIN**, directeur général de la santé au ministère de la santé, de la jeunesse et des sports, sur le programme n° 228 « *Veille et sécurité sanitaires* ».

AUDITIONS SUR LA FIÈVRE CATARRHALE OVINE MENÉES DANS LE CADRE DU GROUPE D'ÉTUDES « ÉLEVAGE »

M. Jean-Marc BOURNIGAL, directeur général de l'alimentation au ministère de l'agriculture et de la pêche (MAP).

Mme Marie-Hélène LE HÉNAFF, sous-directrice de l'élevage et des produits animaux à la direction générale des politiques économique, européenne internationales (DGPEEI) du MAP, et **Mme Odile DUPUIS**, chef du bureau des bovins, des ovins et des industries des viandes à la DGPEEI.

M. Marc GAYET, président de la Fédération nationale des Groupements de défense sanitaire (FNGDS), et **M. Jean-Marc CASSAGNE**, directeur général de la FNGDS.