

N° 99

# SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2005-2006

---

---

Annexe au procès verbal de la séance du 24 novembre 2005

## RAPPORT GÉNÉRAL

FAIT

*au nom de la commission des Finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la Nation (1) sur le projet de loi de finances pour 2006, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,*

Par M. Philippe MARINI,

Sénateur,

*Rapporteur général.*

TOME III

MOYENS DES POLITIQUES PUBLIQUES ET DISPOSITIONS SPÉCIALES

**(Deuxième partie de la loi de finances)**

ANNEXE N° 28

**SÉCURITÉ SANITAIRE**

*Rapporteuse spéciale : Mme Nicole BRICQ*

---

*(1) Cette commission est composée de : M. Jean Arthuis, président ; MM. Claude Belot, Marc Massion, Denis Badré, Thierry Foucaud, Aymeri de Montesquiou, Yann Gaillard, Jean-Pierre Masseret, Joël Bourdin, vice-présidents ; M. Philippe Adnot, Mme Fabienne Keller, MM. Michel Moreigne, François Trucy, secrétaires ; M. Philippe Marini, rapporteur général ; MM. Bernard Angels, Bertrand Auban, Jacques Baudot, Mme Marie-France Beaufils, MM. Roger Besse, Maurice Blin, Mme Nicole Bricq, MM. Auguste Cazalet, Michel Charasse, Yvon Collin, Philippe Dallier, Serge Dassault, Jean-Pierre Demerliat, Eric Doligé, Jean-Claude Frécon, Yves Fréville, Paul Girod, Adrien Gouteyron, Claude Haut, Jean-Jacques Jégou, Roger Karoutchi, Alain Lambert, Gérard Longuet, Roland du Luart, François Marc, Michel Mercier, Gérard Miquel, Henri de Raincourt, Michel Sergent, Henri Torre, Bernard Vera.*

**Voir les numéros :**

**Assemblée nationale (12<sup>ème</sup> législ.) : 2540, 2568 à 2573 et T.A. 499**

**Sénat : 98 (2005-2006)**

---

**Lois de finances.**



## SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
<b>LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOTRE RAPPORTEURE SPÉCIALE .....</b>	<b>5</b>
<b>I. PRÉSENTATION GÉNÉRALE DE LA MISSION « SÉCURITÉ SANITAIRE » .....</b>	<b>7</b>
<b>A. LA MISSION « SÉCURITÉ SANITAIRE » EST UNE DES HUIT MISSIONS INTERMINISTÉRIELLES DU BUDGET GÉNÉRAL.....</b>	<b>7</b>
1. <i>Deux programmes d'inégale importance.....</i>	<i>7</i>
2. <i>Les priorités de la mission pour 2006 .....</i>	<i>8</i>
3. <i>Une dimension interministérielle encore mal appréhendée par les responsables de programme .....</i>	<i>8</i>
<b>B. LES SPÉCIFICITÉS BUDGÉTAIRES DE LA MISSION « SÉCURITÉ SANITAIRE » .....</b>	<b>10</b>
1. <i>La concentration des dépenses de personnel sur un seul des deux programmes de la mission n'est pas conforme au principe de responsabilité inscrit dans la LOLF .....</i>	<i>12</i>
2. <i>La multiplicité et la diversité des opérateurs destinataires des dépenses de fonctionnement ne facilitent pas l'application des règles de la LOLF.....</i>	<i>14</i>
<b>C. UNE RÉFLEXION DOIT ÊTRE MENÉE S'AGISSANT DE LA STRUCTURATION, AUJOURD'HUI COMPLEXE, DU SYSTÈME DES AGENCES SANITAIRES .....</b>	<b>16</b>
<b>D. UN ENJEU MAJEUR DE LA MISSION INTERMINISTÉRIELLE « SÉCURITÉ SANITAIRE » : LE FINANCEMENT DU PLAN GOUVERNEMENTAL DE PROTECTION CONTRE UN RISQUE DE PANDÉMIE DE GRIPPE D'ORIGINE AVIAIRE.....</b>	<b>18</b>
1. <i>La contribution de l'assurance maladie au fonds de concours pour 2005 .....</i>	<i>18</i>
2. <i>La contribution de l'assurance maladie au fonds de concours pour 2006 .....</i>	<i>20</i>
3. <i>La nécessité de clarifier le financement du plan gouvernemental de protection contre un risque de pandémie de grippe d'origine aviaire .....</i>	<i>20</i>
4. <i>Les mesures européennes de lutte contre une éventuelle pandémie de grippe aviaire.....</i>	<i>22</i>
<b>II. PRÉSENTATION DES PROGRAMMES DE LA MISSION.....</b>	<b>27</b>
<b>A. PROGRAMME 228 : VEILLE ET SÉCURITÉ SANITAIRES.....</b>	<b>27</b>
1. <i>Les principales caractéristiques du programme .....</i>	<i>27</i>
2. <i>Une justification au premier euro particulièrement lacunaire.....</i>	<i>30</i>
3. <i>Des objectifs et des indicateurs qui mériteront d'être affinés .....</i>	<i>33</i>
<b>B. PROGRAMME 206 : SÉCURITÉ ET QUALITÉ SANITAIRES DE L'ALIMENTATION.....</b>	<b>35</b>
1. <i>Les principales caractéristiques du programme .....</i>	<i>35</i>
2. <i>Un effort particulier a été porté à la justification au premier euro des dépenses du programme .....</i>	<i>40</i>
3. <i>Des objectifs et indicateurs ayant vocation à évoluer.....</i>	<i>43</i>

<b>EXAMEN DES ARTICLES RATTACHÉS .....</b>	<b>45</b>
<b>AMENDEMENTS ADOPTÉS PAR LA COMMISSION .....</b>	<b>73</b>
<b>LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE.....</b>	<b>77</b>
<b>EXAMEN EN COMMISSION.....</b>	<b>79</b>

## LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOTRE RAPPORTEURE SPÉCIALE

1) Au 10 octobre, date limite fixée par la LOLF, votre rapporteure spéciale n'avait reçu que **31 % des réponses au questionnaire** adressé au ministre de la santé et des solidarités et 73 % des réponses au questionnaire adressé au ministre de l'agriculture et de la pêche ;

2) La mission « Sécurité sanitaire » est une des huit missions interministérielles du budget général, toutefois votre rapporteure spéciale a pu constater le **caractère défaillant de l'interministérialité de la mission**, à la fois **du point de vue administratif** (absence de dialogue entre les responsables des deux programmes de la mission) et **du point de vue budgétaire** (la mission « Sécurité sanitaire » ne regroupe pas tous les crédits dévolus à la mise en œuvre de la politique de sécurité sanitaire puisque certains de ces crédits demeurent inscrits au sein d'autres missions) ;

3) Un effort devra être effectué afin d'**identifier plus clairement les dépenses de personnel** au sein de la mission « Sécurité sanitaire ». Le choix du ministre de la santé et des solidarités de placer l'intégralité des personnels concourant à la mise en œuvre du programme « Veille et sécurité sanitaires » au sein du **programme support** de la mission « Solidarité et intégration » **obère les marges de manœuvre du responsable de programme sur la conduite des actions à mener** ;

4) **La multiplicité et la diversité des opérateurs**, destinataires de 40 % des dépenses de la mission, **ne facilitent pas l'application des règles de la LOLF** ;

5) Une **organisation cohérente du dispositif des agences sanitaires** doit être recherchée de même qu'une redéfinition de leur lien avec les administrations de tutelle ;

6) **Le financement du « plan gouvernemental de protection contre un risque de pandémie de grippe d'origine aviaire » doit être clarifié** : quelles seront les modalités d'inscription au programme « Veille et sécurité sanitaires » des 177 millions d'euros de crédits supplémentaires annoncés par le ministre de la santé et des solidarités ?

7) Votre rapporteure spéciale vous propose de procéder à un **redéploiement de 15 millions d'euros entre les deux programmes de la mission** afin de permettre au ministre de l'agriculture et de la pêche de reprendre rang dans la gestion de la crise de pandémie de grippe d'origine aviaire ;

8) **Les modalités d'application de la LOLF aux opérateurs doivent être précisées** : comment seront comptabilisés les emplois équivalents temps plein (ETPT) ? Quelles seront les modalités de gestion des ETPT ? Quand seront définis des objectifs et indicateurs pertinents ? En outre, votre rapporteure spéciale souhaite que chaque opérateur de la mission fasse l'objet, dans les plus brefs délais, de la signature d'un contrat d'objectifs et de moyens avec l'Etat.



## I. PRÉSENTATION GÉNÉRALE DE LA MISSION « SÉCURITÉ SANITAIRE »

### *A. LA MISSION « SÉCURITÉ SANITAIRE » EST UNE DES HUIT MISSIONS INTERMINISTÉRIELLES DU BUDGET GÉNÉRAL*

La mission interministérielle « Sécurité sanitaire », placée sous la coresponsabilité du ministre chargé de la santé et des solidarités et du ministre chargé de l'agriculture et de la pêche, est composée de deux programmes d'inégale importance.

#### 1. Deux programmes d'inégale importance

La mission « Sécurité sanitaire » comprend deux programmes :

- le premier, placé sous la responsabilité du ministre chargé de la santé et des solidarités, est intitulé « **Veille et sécurité sanitaires** » et son responsable administratif a été désigné en la personne du directeur général de la santé du ministère de la santé et des solidarités. Ce programme représente, pour l'année 2006, 104 millions d'euros en autorisations d'engagement (AE) et 103,64 millions d'euros en crédits de paiements (CP), soit, respectivement, **11 % des crédits de la mission en AE et 16 % des crédits de la mission en CP** ;

- le second, placé sous la responsabilité du ministre chargé de l'agriculture et de la pêche, est intitulé « **Sécurité et qualité sanitaires de l'alimentation** » et son responsable administratif a été désigné en la personne de la directrice générale de l'alimentation du ministère de l'agriculture et de la pêche. Ce programme représente, pour l'année 2006, 837,3 millions d'euros en AE et 538,3 millions d'euros en CP, soit, respectivement, **89 % des crédits de la mission en AE et 84 % des crédits de la mission en CP**.

En outre, les crédits de la mission « Sécurité sanitaire » sont abondés, en 2006, par **divers fonds de concours** dont :

- deux rattachés au programme « Veille et sécurité sanitaires » pour un montant de 183,16 millions d'euros en AE et en CP, soit **175 % des crédits du programme en AE et CP** ;

- et quatre rattachés au programme « Sécurité et qualité sanitaires de l'alimentation » pour un montant de 35,8 millions d'euros en AE et en CP, ce qui correspond à 4,3 % des crédits du programme en AE et 6,6 % des crédits du programme en CP.

Votre rapporteure spéciale reviendra sur la finalité des crédits des deux fonds de concours précités lors de la présentation de chaque programme de la mission « Sécurité sanitaire ».

Elle souhaite toutefois souligner, s'agissant du programme « Veille et sécurité sanitaires » que les crédits rattachés par fonds de concours dépassent, de loin, les crédits propres du programme, ce qui est regrettable, étant donné le peu d'informations figurant dans le projet annuel de performance sur l'origine des crédits rattachés par fonds de concours.

## **2. Les priorités de la mission pour 2006**

Les six priorités de la mission interministérielle « Sécurité sanitaire » pour 2006, annoncées par le gouvernement, sont les suivantes :

- **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**, en mesurant, notamment, les délais de production des avis d'experts et la proportion de décisions prises explicitement suite à un avis ;

- **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.

## **3. Une dimension interministérielle encore mal appréhendée par les responsables de programme**

La mission « Sécurité sanitaire » est une des huit missions interministérielles du budget général et constitue, à ce titre, une réelle innovation issue de la mise en œuvre de la loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances (LOLF).

Toutefois, lors des auditions de responsables de programmes qu'elle a effectuées, votre rapporteure spéciale a pu constater le **caractère encore lacunaire de la dimension interministérielle de cette mission**. En effet, il est apparu que **le dialogue entre les deux responsables de programme de la mission était inexistant**.

Votre rapporteure spéciale estime qu'à l'avenir, l'impulsion politique des ministres devra se traduire dans l'administration afin d'éviter que la mission « Sécurité sanitaire » ne soit une simple juxtaposition des responsabilités.

En outre, **votre rapporteure spéciale constate que l'ensemble des crédits concourant aujourd'hui à la mise en œuvre par les pouvoirs publics de la politique de sécurité sanitaire ne sont pas regroupés au sein de la mission « Sécurité sanitaire », ce qui affaiblit encore son caractère interministériel**.

A cet égard, il convient, tout d'abord, de souligner que les crédits de personnel du programme « Veille et sécurité sanitaire » sont regroupés au sein du programme « Conduite et soutien des politiques sanitaires et sociales » de la mission « Solidarité et intégration ». **Pour 2006, les crédits en provenance de ce programme « support » s'élèvent à près de 187,35 millions d'euros, montant qui représente plus de 180 % du total des crédits du programme « Veille et sécurité sanitaires »**.

Il convient également d'attirer l'attention sur le fait que **certains financements liés à la mise en œuvre de la politique globale de sécurité sanitaire peuvent être identifiés au sein de programmes d'autres missions**, ce qui n'est pas satisfaisant du point de vue de l'interministérialité, revendiquée, de la politique de sécurité sanitaire.

C'est le cas notamment de **subventions publiques à certains opérateurs** de la mission, dont l'Agence française de sécurité sanitaire des aliments (AFSSA) qui reçoit des financements du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie, et l'Agence française de sécurité sanitaire environnementale et du travail (AFSSET), financée par les crédits du programme « Prévention des risques et lutte contre les pollutions » de la mission « Ecologie et développement durable ».

**Votre rapporteure spéciale considère, qu'à l'avenir, le caractère interministériel de la mission « Sécurité sanitaire » devra être renforcé par l'intégration dans cette mission de l'ensemble des moyens concourant à la mise en œuvre de la politique publique de sécurité sanitaire et par l'association à la définition des priorités de cette mission de l'ensemble des acteurs intervenant dans ce domaine**, à savoir les opérateurs de la mission mais aussi certaines autres administrations centrales intervenant dans ce domaine, telle la direction générale de concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie ou la direction de la défense et de la sécurité civiles du ministère de l'intérieur.

**Identification de crédits participant à la mise en œuvre de la politique de sécurité sanitaire au sein d'autres missions que la mission interministérielle « Sécurité sanitaire »**

Le programme « Recherche et développement » de la mission « Recherche et enseignement supérieur » comprend des budgets destinés à l'Agence française de sécurité sanitaire des aliments (AFSSA), qui est, en outre, un des opérateurs de la mission « Sécurité sanitaire ». Ainsi le budget commun de recherche (BCRD) dans le cadre de la loi de finances initiale pour 2005 alloue une somme de 8.992.023 euros à cette agence.

La loi de finances initiale pour 2005 prévoit également une dotation de 3.772.279 euros pour charges de service public à destination de l'AFSSA émanant du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie, au titre de la direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (DGCCRF).

Le programme n° 181 « Prévention des risques et lutte contre les pollutions » de la mission « Ecologie et du développement durable » comprend notamment deux actions : prévention des risques technologiques et des pollutions, et gestion des déchets et évaluation des produits qui concourent à la sécurité sanitaire. Ces actions permettent le financement de l'Agence française de sécurité sanitaire environnementale et du travail (AFSSET) à hauteur de 3.210.000 euros dans le cadre de la loi de finances initiale pour 2005.

Le programme n° 189 « Recherche dans le domaine des risques et des pollutions » de la mission « Recherche et enseignement supérieur » comprend une action qui concourt à la sécurité sanitaire. Elle permet le financement de l'AFSSET à hauteur de 1.524.000 euros dans le cadre du projet de loi de finances pour 2006 .

Il existe également un **document de politique transversale (DPT) de sécurité civile** animée par le directeur de la défense et de la sécurité civiles du ministère de l'intérieur.

Le programme « Veille et sécurité sanitaire » est considéré comme programme partenaire du DPT et trois des quatre actions de ce programme sont repris dans ce DPT, mis à part l'action n° 3 (production et mise en œuvre de règles, de recommandations...). L'objectif n° 6 de ce DPT « améliorer le niveau d'information des professionnels de santé et du public sur la gestion des risques » est en fait l'objectif n° 3 du programme « Veille et sécurité sanitaire » de la mission « Sécurité sanitaire ».

*Source : réponse au questionnaire de votre rapporteure spéciale*

**B. LES SPÉCIFICITÉS BUDGÉTAIRES DE LA MISSION « SÉCURITÉ SANITAIRE »**

L'analyse, par titre, des dépenses de la mission « Sécurité sanitaire » permet de mettre en évidence les spécificités suivantes.

**Présentation des crédits par programme et par titre**

(en milliers d'euros)

Numéro et intitulé du programme et du titre	Autorisations d'engagement			Crédits de paiement		
	Ouvertes en LFI pour 2005	Demandées pour 2006	Fonds de concours attendus en 2006	Ouverts en LFI pour 2005	Demandés pour 2006	Fonds de concours attendus en 2006
<b>228 Veille et sécurité sanitaires</b>	<b>116</b>	<b>104</b>	<b>183</b>	<b>116</b>	<b>104</b>	<b>183</b>
Titre 3. Dépenses de fonctionnement	91 301	86 406	183 161	91 301	86 225	183 161
Titre 6. Dépenses d'intervention	24 818	17 656	0	24 818	17 414	0
<b>206 Sécurité et qualité sanitaires de l'alimentation</b>	<b>219</b>	<b>239</b>	<b>0</b>	<b>218</b>	<b>239</b>	<b>0</b>
Titre 2. Dépenses de personnel	218 167	238 685	0	218 167	238 685	0
Autres dépenses :	354	599	36	285	300	36
<i>Titre 3. Dépenses de fonctionnement</i>	210 554	156 934	31 912	151 652	164 409	31 912
<i>Titre 5. Dépenses d'investissement</i>	1 580	1 860	0	1 726	1 860	0
<i>Titre 6. Dépenses d'intervention</i>	142 031	439 802	3 870	131 529	133 359	3 870
<b>Totaux pour la mission</b>	<b>688 451</b>	<b>941 343</b>	<b>218 943</b>	<b>619 193</b>	<b>641 952</b>	<b>218 943</b>
<i>dont :</i>						
Titre 2. Dépenses de personnel	218 167	238 685	0	218 167	238 685	0
Autres dépenses :	470	703	219	401	403	219
<i>Titre 3. Dépenses de fonctionnement</i>	301 855	243 340	215 073	242 953	250 634	215 073
<i>Titre 5. Dépenses d'investissement</i>	1 580	1 860	0	1 726	1 860	0
<i>Titre 6. Dépenses d'intervention</i>	166 848	457 458	3 870	156 347	150 773	3 870

**1. La concentration des dépenses de personnel sur un seul des deux programmes de la mission n'est pas conforme au principe de responsabilité inscrit dans la LOLF**

Les dépenses du titre 2, c'est-à-dire les dépenses de personnel, sont concentrées sur le programme « Sécurité et qualité sanitaires de l'alimentation », placé sous la responsabilité du ministère de l'agriculture et de la pêche, à hauteur de 238,64 millions d'euros en 2006. Ces crédits sont eux-mêmes concentrés sur l'action 6 « Mise en œuvre de la politique de sécurité et de qualité sanitaires de l'alimentation » de ce programme, qui constitue donc une action « support ».

Cette action regroupe les crédits de personnel et de fonctionnement des directions départementales des services vétérinaires, ainsi que les crédits de la direction générale de l'alimentation relatifs aux actions de communication.

Toutefois, le schéma de déversement analytique et la présentation dans le bleu budgétaire des crédits de paiement concourant à la mise en œuvre de la politique du programme « Sécurité et qualité sanitaires de l'alimentation » permet d'identifier des fonctions de soutien provenant de programmes extérieurs à la mission « Sécurité sanitaire ». En effet, ce programme bénéficie également :

- de crédits en provenance de l'action « Mise en œuvre des politiques de l'agriculture et du développement rural » du programme « Gestion durable de l'agriculture, de la pêche et développement durable » de la mission « Agriculture, pêche, forêt et affaires rurales » (APFAR), qui regroupe l'ensemble des moyens de personnels et de fonctionnement des directions départementales de l'agriculture et de la forêt (DDAF) ;

- de crédits en provenance des actions du programme « Conduite et pilotage des politiques de l'agriculture » de la mission AFPA, regroupant les moyens de l'administration centrale, les moyens des directions régionales de l'agriculture et de la forêt (DRAF) et les moyens communs.

**Présentation, par action, des crédits de paiement concourant à la mise en œuvre du programme « Sécurité et qualité sanitaires de l'alimentation » pour 2006, après déversement analytique**

*(en euros)*

Intitulé de l'action	Crédits prévus	Ventilation des crédits de soutien et/ou polyvalents		Crédits après ventilation
		Au sein du programme	Entre programmes	
01. Prévention et gestion des risques inhérents à la production végétale	17.510.000	+ 48.189	+ 35.744.736	53.302.925
02. Lutte contre les maladies animales et protection des animaux	99.715.011	+ 66.403.872	+ 15.134.404	181.253.287
03. Prévention et gestion des risques sanitaires liés aux denrées alimentaires	19.638.560	+ 178.532.189	+ 38.739.670	236.910.419
04. Acquisition et mobilisation des moyens scientifiques et techniques pour maîtriser les risques sanitaires	47.218.302	+ 3.164.911	+ 162.403	50.545.616
05. Elimination des farines et des coproduits animaux	99.000.000	0	+ 206.714	99.206.714
06. Mise en oeuvre de la politique de sécurité et de qualité sanitaires de l'alimentation	255.230.739	- 258.725.090	+ 3.494.351	0
07. Mise en oeuvre des politiques pour le compte du ministère de l'environnement et du développement durable		+ 10.575.929	- 10.575.929	0
<b>Total</b>	<b>538.312.612</b>	<b>0</b>	<b>+ 82.906.349</b>	<b>621.218.961</b>

Source : PAP 2006

**De même, le programme « Veille et sécurité sanitaires », placé sous la responsabilité du ministère de la santé et des solidarités, ne comprend aucun crédit de personnel puisqu'il bénéficie de la ventilation des dépenses du programme « Conduite et soutien des politiques sanitaires et sociales » de la mission « Solidarité et intégration ».**

Les crédits de personnel provenant du programme précité de la mission « Solidarité et intégration » sont imputés sur le programme « Veille et sécurité sanitaires » en fonction des organigrammes réels des services centraux et déconcentrés. Puis, à l'intérieur du programme, ces dépenses sont réparties *au prorata* de la masse financière des actions.

**Présentation, par action, des crédits du programme « Veille et sécurité sanitaires » pour 2006, après déversement analytique**

(en euros)

Actions - intitulés	Crédits prévus pour 2006	Déversement analytique	Crédits pour 2006 après ventilation
01. Veille, surveillance, expertise et alerte	51.576.140	+ 93.234.040	144.810.180
02. Gestion des urgences, des situations exceptionnelles et des crises	7.879.296	+ 14.234.381	22.122.677
03. Production et mise en œuvre de règles, de recommandations, de décisions et autres dispositifs	32.050.642	+ 57.937.552	89.988.194
04. Information et formation	12.133.422	+ 21.933.853	34.067.275
<b>Total</b>	<b>103.639.500</b>	<b>+ 187.348.826</b>	<b>290.988.326</b>

Source : PAP 2006

**Votre rapporteure spéciale estime que les solutions retenues pour les deux programmes de la mission « Sécurité sanitaire » s’agissant du financement des dépenses de personnel devront être revues de façon à optimiser la gestion de chaque programme.**

**En effet, l’absence de maîtrise réelle par les responsables de programme de l’ensemble des dépenses de personnel imputées sur leurs programmes est de nature à entraver l’efficacité de la mise en œuvre de la politique de sécurité sanitaire et contraire à l’esprit de la LOLF qui implique de rattacher l’ensemble des fonctions supports aux programmes correspondants.**

**2. La multiplicité et la diversité des opérateurs destinataires des dépenses de fonctionnement ne facilitent pas l’application des règles de la LOLF**

Les dépenses de fonctionnement de la mission interministérielle « Sécurité sanitaire » s’élèvent, pour 2006, en crédits de paiement, à plus de 250 millions d’euros, ce qui représente près de 40 % de l’ensemble des dépenses de la mission.

Ces dépenses de fonctionnement s’imputent à hauteur de 86,2 millions d’euros sur le programme « Veille et sécurité sanitaires » et de 164,4 millions d’euros sur le programme « Sécurité et qualité sanitaires de l’alimentation ».

Elles recouvrent, pour l’essentiel, les subventions de fonctionnement versées aux divers opérateurs de la mission que sont les agences sanitaires.

Toutefois, votre rapporteure spéciale note que :

- d'une part, **toutes les agences participant à la mise en œuvre des programmes de la mission « Sécurité sanitaire » ne disposent pas d'une « fiche opérateur » exhaustive au sein du bleu budgétaire** puisque, pour certaines, notamment l'Agence française de sécurité sanitaire environnementale et du travail (AFSSET), cette fiche figure au sein du bleu d'une autre mission ;

- d'autre part, et corrélativement à la remarque précédente, **certaines des agences sanitaires participant, en tant qu'opérateurs, à la mise en œuvre de la mission « Sécurité sanitaire » voient leur financement éclaté entre plusieurs programmes de diverses missions**, c'est le cas notamment de l'Agence française de sécurité sanitaire des aliments (AFSSA) et de l'AFSSET précitée. Votre rapporteure spéciale estime que cette solution n'est pas satisfaisante car **elle ne permet pas d'identifier clairement les crédits dévolus à la mise en œuvre de la politique de sécurité sanitaire** ;

- enfin, **l'année 2006 constitue une année de transition s'agissant des budgets des opérateurs puisque ces derniers ne seront pas encore élaborés en mode LOLF.**

En effet, la circulaire relative à la préparation des budgets des établissements du 1<sup>er</sup> août 2005 du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie précise que la fongibilité asymétrique doit être la règle au sein des trois enveloppes de personnels, de fonctionnement et des dépenses de transfert : les mouvements de crédits au sein de ces enveloppes sont de la compétence de l'ordonnateur. **Toutefois, pour les établissements dont les règles budgétaires et comptables sont celles des établissements publics à caractère industriel et commercial, les règles habituelles de fongibilité totale sont maintenues.** Cette circulaire précise qu'à terme, l'objectif est d'autoriser, sans décision modificative, les mouvements entre ces trois enveloppes. La fongibilité serait alors totale.

Lors de leur audition respective par votre rapporteure spéciale, les directrices générales de l'AFSSA et de l'AFSSET ont fait état des difficultés liées à cette phase de transition au regard de la LOLF dans laquelle se trouvaient les opérateurs en 2006. La principale difficulté réside dans la **gestion des personnels des opérateurs, les administrations de tutelle n'ayant pas encore réglé la question des modalités de suivi des personnels en équivalent temps plein travaillés (ETPT).**

En outre, la plupart des opérateurs principaux de l'Etat, au sens de la LOLF, dans le domaine de la sécurité sanitaire, ne dispose pas d'un contrat d'objectifs et de moyens pluriannuel actualisé. L'objectif que se sont fixés les administrations de tutelle est la signature d'un contrat d'objectifs et de moyens avant la fin de l'année 2006.

**Votre rapporteure spéciale considère que la signature d'un contrat d'objectifs et de moyens entre l'Etat et l'ensemble des opérateurs de la mission « Sécurité sanitaire » dans les plus brefs délais est indispensable dans une perspective d'évaluation de la performance de ces**

**opérateurs et de leurs actions menées pour le compte de l'Etat.** A cet égard, votre rapporteure spéciale estime que les opérateurs auraient du être associés à la définition des objectifs et indicateurs de la mission « Sécurité sanitaire », ce qui ne semble pas avoir été le cas.

***C. UNE RÉFLEXION DOIT ÊTRE MENÉE S'AGISSANT DE LA STRUCTURATION, AUJOURD'HUI COMPLEXE, DU SYSTÈME DES AGENCES SANITAIRES***

Votre rapporteure spéciale estime que la création de la mission interministérielle « Sécurité sanitaire » devrait être l'occasion de réfléchir à une organisation cohérente du dispositif des agences sanitaires en France.

**Les agences sanitaires ont été conçues en France comme le moyen d'anticiper les dangers sanitaires et de répondre aux crises sanitaires par la mise en œuvre d'une expertise scientifique indépendante. Il s'agissait, en effet, d'externaliser l'expertise afin de séparer l'évaluation des risques de leur gestion.**

Ainsi, en France, à la fin des années 80, l'affaire du sang contaminé, puis au milieu des années 90, la crise de l'encéphalopathie spongiforme bovine (ESB) dite « vache folle », et plus récemment la crise de la canicule à l'été 2003, ont convaincu les pouvoirs publics de la nécessité de créer un « système » de sécurité sanitaire structuré autour d'agences sanitaires, au statut particulier puisque devant répondre à l'impératif d'indépendance scientifique tout en étant placées sous la tutelle des administrations centrales.

Malgré les tentatives de mise en cohérence du dispositif de sécurité sanitaire autour du ministère de la santé et des solidarités principalement, **les agences sanitaires restent aujourd'hui des formes non stabilisées : mises en place progressivement et sans réelle stratégie d'ensemble, elles se caractérisent par la diversité de leurs missions, de leurs prérogatives, de leurs modes d'organisation et de leur fonctionnement.**

Votre rapporteure spéciale estime donc nécessaire de marquer une pause dans la création ou la modification du dispositif actuel afin d'en évaluer la pertinence globale.

En effet le système de sécurité sanitaire est aujourd'hui confronté à une difficulté institutionnelle liée à **l'empilement des agences sanitaires**, ainsi que l'a très justement souligné le directeur général de la santé lors de son audition par votre rapporteure spéciale.

La difficulté actuelle tient à ce que les agences sanitaires, initialement conçues comme des formes alternatives aux administrations traditionnelles, permettant une meilleure efficacité, une indépendance mieux affirmée et une plus grande transparence pour le citoyen, se sont révélées susciter, parfois, de nouveaux mécanismes bureaucratiques. Les dispositifs d'expertise établis pour favoriser la transparence et renforcer la démocratie des choix scientifiques et

techniques ont, en effet, accru l'importance des procédures et le caractère bureaucratique des agences.

**Votre rapporteure spéciale considère que la mise en œuvre de la LOLF peut être l'occasion de réfléchir à un nouveau système cohérent d'agences qui ne serait pas constitué par la seule juxtaposition de structures individuelles.**

A cet égard, votre rapporteure spéciale estime particulièrement nécessaire de réfléchir, à l'avenir, aux missions respectives de trois agences intervenant dans des champs de compétences proches : l'Agence française de sécurité sanitaire des aliments (AFSSA), l'Agence française de sécurité sanitaire environnementale et du travail<sup>1</sup> (AFSSET) et l'Institut national de veille sanitaire (InVS).

En effet, dans son rapport de mars 2005 sur l'organisation de l'AFSSE et les modalités d'exercices de ses missions en liaison avec les autres organismes intervenant en matière de sécurité sanitaire et avec ses administrations de tutelle, **la Cour des comptes a insisté sur les difficultés de coordination des activités d'évaluation conduites par les divers organismes intervenant dans le domaine de la sécurité sanitaire environnementale et sur la nécessité de redéfinir les missions de l'AFSSA et de l'InVS au regard de celles de l'AFSSE.**

En outre, dans le même rapport, la Cour des comptes a souligné les différences d'approche entre les deux ministères de tutelle<sup>2</sup> de l'AFSSE en matière d'indépendance scientifique et de dissociation entre les missions d'expertise (évaluation des risques) et la fonction de décision et de contrôle (gestion des risques). En effet, le ministère de l'écologie et du développement conserve ses expertises propres dans certains domaines.

Enfin, pour conclure cette réflexion, votre rapporteure spéciale estime qu'il existe aujourd'hui **deux enjeux majeurs** : celui de l'articulation du système français de sécurité sanitaire avec le système européen et celui de l'intégration dans l'analyse du risque de dimensions autres que scientifiques (économiques et sociales notamment), comme c'est le cas au Royaume-Uni par exemple.

---

<sup>1</sup> Le champ de compétence de l'Agence française de sécurité sanitaire environnementale (AFSSE) a en effet été étendu au cours de l'année 2005 au domaine de la santé au travail.

<sup>2</sup> Le ministère de la santé et des solidarités et le ministère de l'écologie et du développement durable.

**D. UN ENJEU MAJEUR DE LA MISSION INTERMINISTÉRIELLE  
« SÉCURITÉ SANITAIRE » : LE FINANCEMENT DU PLAN  
GOUVERNEMENTAL DE PROTECTION CONTRE UN RISQUE DE  
PANDÉMIE DE GRIPPE D'ORIGINE AVIAIRE**

Le premier plan gouvernemental de prévention et de lutte contre le risque de pandémie grippale d'origine aviaire a été élaboré en octobre 2004.

**Le coût global de ce plan gouvernemental s'élève, d'après les informations fournies à votre rapporteure spéciale, à 700 millions d'euros sur trois ans.**

D'après les informations recueillies par votre rapporteure spéciale, les **articles 6 et 41** du projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2006 fixent le montant de la contribution de l'assurance maladie au fonds de concours mentionné à l'article 51 de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2004, respectivement à **176 millions d'euros pour 2005** et **175 millions d'euros pour 2006**.

Le fonds de concours susmentionné a été créé par l'Etat et est désormais consacré à « *l'achat, [au] stockage et [à] la livraison de produits destinés à la prophylaxie ou aux traitements d'un grand nombre de personnes exposées à une menace sanitaire grave, quelle que soit son origine ou sa nature* »<sup>1</sup>.

**1. La contribution de l'assurance maladie au fonds de concours pour 2005**

Selon les données de l'annexe jaune au projet de loi de finances pour 2006, intitulée « *Etat récapitulatif des crédits de fonds de concours (2004/2005)* », il apparaît que la prévision sur le fonds de concours n° 35.1.6.955 relatif à la « *Participation de la Caisse nationale d'assurance maladie des travailleurs salariés à l'achat, au stockage et à la livraison de traitements pour les pathologies résultant d'actes terroristes ou de menaces sanitaires graves* » est nulle en 2005 alors qu'elle était de 155,4 millions d'euros en 2004 et de 171 millions d'euros en 2003.

---

<sup>1</sup> *Jusqu'au vote de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2005, ce fonds de concours, créé en 2001, avait uniquement pour vocation de protéger les « personnes exposées à un agent microbien, toxique, chimique ou radiologique utilisé dans le cadre d'un acte terroriste », donc de financer le plan communément appelé « Biotox ». L'élargissement de ses missions, par l'article 37 de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2005, à toute menace sanitaire grave quelle que soit sa nature avait précisément pour vocation de faire participer l'assurance maladie à la prévention et au traitement des crises sanitaires graves d'origine non terroriste telle que des épidémies (pandémie grippale) ou des alertes liées à des risques environnementaux. La contribution de l'assurance maladie à ce fonds aux missions élargies avait été fixée à 62 millions d'euros en 2004.*

Votre rapporteure spéciale tient, dans un premier temps, à souligner **l'incohérence** qui existe **entre le document budgétaire précité**, d'une part, qui indique que la prévision sur le fonds de concours est nulle en 2005, **et l'exposé des motifs de l'article 6** du projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2006, d'autre part, selon lequel *« les crédits alloués sur le fonds de concours (62 millions d'euros) étant insuffisants pour constituer un premier stock stratégique de moyens de protection pour la population, une dotation de 176 millions d'euros, au titre de 2005, est demandée (...) pour permettre la préparation des plans de réponse aux menaces sanitaires graves »*.

En outre, l'exposé des motifs de cet article précise également qu'afin de permettre la préparation du pays à la survenue d'une pandémie grippale, il a été décidé d'accroître, dès 2005, les réserves de moyens de protection (antiviraux, vaccins, matériels de vaccination, masques) pour la mise en œuvre du plan gouvernemental de protection contre un risque de pandémie de grippe d'origine aviaire.

En outre, lors de la discussion de cet article 6, notre collègue député Jean-Marie Le Guen, par ailleurs coprésident de la mission d'évaluation et de contrôle des lois de financement de la sécurité sociale (MECSS) et président de la mission d'information sur la grippe aviaire, a indiqué que **les travaux de la MECSS avaient révélé l'existence de « dérapages de l'Etat dans la gestion des crédits de l'assurance maladie » correspondant à une utilisation détournée des crédits du fonds de concours destiné auparavant à financer le seul plan Biotox, une partie de ces crédits ayant en effet servi au recrutement de fonctionnaires de l'Etat ou des agences placées sous la tutelle de l'Etat.**

En réponse, M. Xavier Bertrand, ministre de la santé et des solidarités, a indiqué qu'il comprenait *« l'argumentation des parlementaires et leur souhait que la question des personnels soit clarifiée »*.

En outre, le ministre de la santé et des solidarités a précisé, à l'occasion de l'examen de l'article 6 du projet de loi de financement précité, que *« pour 2005, le PLFSS prévoit d'abonder le fonds de 176 millions d'euros, complétant les sommes déjà mobilisées. Ce financement de l'assurance maladie sera accompagné d'un effort supplémentaire conséquent du budget de l'Etat. Je peux d'ores et déjà vous annoncer que, d'ici la fin de l'année, des crédits complémentaires seront mobilisés sur le budget de l'Etat à hauteur de 177 millions d'euros (...) afin de permettre aux pouvoirs publics de mettre en œuvre au plus tôt les mesures de protection complémentaires nécessitées par l'actualisation du plan grippe aviaire »*.

**Il a indiqué que ce financement complémentaire abonderait les crédits du programme « Veille et sécurité sanitaire » de la mission interministérielle « Sécurité sanitaire », programme placé sous la responsabilité du directeur général de la santé, par ailleurs délégué interministériel à la lutte contre la grippe aviaire.**

Il convient de préciser, à ce stade, que le projet de décret d'annulation, dont votre commission des finances a été destinataire le 28 novembre 2005, d'un montant de 43,8 millions d'euros en autorisations de programmes et de 744,6 millions d'euros en crédits de paiement doit permettre de gager certaines ouvertures de dépenses urgentes, dont la **couverture, à hauteur de 150 millions d'euros, sur le budget de la santé, d'un besoin relatif aux mesures de prévention et de lutte contre la grippe aviaire, soit 27 millions d'euros de moins que le montant annoncé par le ministre de la santé et des solidarités.**

## **2. La contribution de l'assurance maladie au fonds de concours pour 2006**

L'article 41 du projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2006 fixe le montant de la contribution de l'assurance maladie au fonds de concours précité à 175 millions d'euros.

L'exposé des motifs de cet article précise que cette dotation doit permettre la préparation des plans de réponse aux menaces sanitaires graves et que *« ces fonds seront utilisés en application du plan gouvernemental de protection contre un risque de pandémie de grippe d'origine aviaire à hauteur de 146 millions d'euros. Ils financeront des masques, des médicaments et du matériel de vaccination. Le complément permettra de renouveler des stocks d'antibiotiques et de prendre en charge certaines opérations initialement programmées en 2005 ».*

A l'Assemblée nationale, le ministre de la santé et des solidarités a ainsi indiqué que *« de 2004 à 2006, c'est un effort de plus de 700 millions d'euros que consacrer la collectivité à la protection de la population face à des menaces comme, en particulier, une éventuelle pandémie grippale. Certes, nous disposons de la contribution de l'assurance maladie au fonds de concours, mais nous bénéficions aussi d'un effort supplémentaire de l'Etat ».*

## **3. La nécessité de clarifier le financement du plan gouvernemental de protection contre un risque de pandémie de grippe d'origine aviaire**

La confusion, voulue ou non, quant aux sources et au montant des financements du plan gouvernemental interroge, à double titre, votre rapporteure spéciale.

### **La première interrogation porte sur les principes.**

S'il est légitime de mobiliser l'assurance maladie pour la prévention et la protection du risque de pandémie grippale, doit-elle être la seule à en supporter le coût ?

En effet, au titre de ses fonctions régaliennes en matière de santé publique, l'Etat devrait s'engager dans ce financement.

**La seconde interrogation porte sur la visibilité des crédits.**

Votre rapporteure spéciale accueille favorablement les déclarations faites par le ministre de la santé et des solidarités s'agissant de l'inscription de 177 millions d'euros de crédits supplémentaires sur le programme « Veille et sécurité sanitaires » de la mission « Sécurité sanitaire ».

Votre rapporteure spéciale note que la commission des finances a été destinataire, le 28 novembre 2005, d'un projet de décret d'annulation d'un montant de 43,8 millions d'euros en autorisations de programmes et de 744,6 millions d'euros en crédits de paiement permettant de gager certaines ouvertures de dépenses urgentes, dont la **couverture, à hauteur de 150 millions d'euros, sur le budget de la santé, d'un besoin relatif aux mesures de prévention et de lutte contre la grippe aviaire.**

**Toutefois, elle constate que cette somme ne correspond pas aux 177 millions d'euros annoncés par le ministre de la santé et des solidarités, ce qui contribue à brouiller davantage la lecture des crédits consacrés au financement du plan gouvernemental de prévention et de lutte contre la grippe aviaire.**

S'il est concevable que le plan gouvernemental fasse l'objet « d'actualisation », compte tenu de l'évolution des connaissances quant au risque, il apparaît nécessaire que le gouvernement précise à votre rapporteure spéciale le financement de son plan.

**Les dépenses engagées ou restant à engager dans le cadre de la mise en œuvre du plan gouvernemental de prévention et de lutte contre le risque de pandémie grippale d'origine aviaire**

Les **crédits déjà engagés en 2005** : 200 millions d'euros pour l'achat de 14 millions de traitements antiviraux (doses de Tamiflu), l'achat de 50 millions masques, l'achat de vaccins H5-N1 et réservation de vaccins pandémiques). Le financement de ces achats s'est fait par le biais du recours au crédit du fonds de concours financé par une contribution de l'assurance maladie (dotation de 62 millions d'euros par la loi de financement de la sécurité sociale pour 2005 et de 155 millions d'euros par la loi de financement de la sécurité sociale pour 2004, dont une partie pour la lutte contre le bioterrorisme) ;

Les **crédits restant à engager en 2005** : entre 350 et 400 millions d'euros (achats complémentaires de traitements anti-viraux, achat de masques, achat de matériel logistique de vaccination, financement de divers plans de communication) ;

Les **crédits à engager en 2006** : 130 millions d'euros.

Les **besoins de financement complémentaires se situent aujourd'hui entre 150 et 200 millions d'euros**, ce qui correspond à l'annonce faite par le ministre de la santé et des solidarités lors de l'examen du projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2006 à l'Assemblée nationale. D'après les informations recueillies par votre rapporteure spéciale, l'inscription de **177 millions d'euros** de crédits supplémentaires au programme 228 « Veille et sécurité sanitaires » de la mission « Sécurité sanitaire » devrait intervenir lors de l'examen par le Parlement, en fin d'année, du projet de loi de finances rectificative pour 2005.

*Source : informations recueillies par votre rapporteure spéciale auprès des services du ministère de la santé et des solidarités.*

**4. Les mesures européennes de lutte contre une éventuelle pandémie de grippe aviaire**

*a) Les actions européennes dans le domaine de la santé animale*

(1) Importations en provenance d'Asie

À titre de précaution, la Commission a adopté, dès janvier 2004, plusieurs décisions visant à interdire l'importation de viandes de volaille, de produits à base de viande non traités et d'oiseaux autres que les volailles (tels que les oiseaux d'agrément et les oiseaux de compagnie) en provenance de pays où des cas d'influenza aviaire ont été constatés. En outre, ces décisions ont été modifiées, le 18 août 2005, pour inscrire la Russie et le Kazakhstan sur la liste des pays concernés.

(2) Mesures de prévention et de lutte contre la maladie dans l'Union européenne

Il existe un large éventail de mesures, au niveau communautaire, pour prévenir et combattre l'influenza aviaire.

En avril 2005, la Commission a adopté une proposition de nouvelle directive relative à la lutte contre l'influenza aviaire, qui actualise et améliore

les mesures existantes, établies par la législation en vigueur (directive 92/40/CEE). Cette proposition aborde le problème de façon globale et prend donc pleinement en compte le risque potentiel d'une épidémie de grippe due à l'influenza aviaire.

**Les Etats membres ont déjà mis en place, sur une base volontaire, les principaux changements prévus par la proposition, tels que les programmes de surveillance des oiseaux domestiques et sauvages. On notera avec intérêt que l'Union européenne est la seule région du monde où de tels programmes de surveillance ont été régulièrement mis en œuvre ces dernières années. Jusqu'à 1,2 million d'euros seront prochainement débloqués à cette fin, la Commission ayant adopté en septembre une décision approuvant le cofinancement des programmes de surveillance des différents États membres pour 2005-2006.**

En outre, le 25 août 2005, la Commission a convoqué en urgence une réunion d'experts pour examiner la situation en Asie et les mesures adoptées par les Pays-Bas. Les experts des États membres avaient conclu que l'interdiction généralisée de garder les volailles à l'extérieur n'était pas justifiée par les événements récents, en raison du très faible risque de propagation de la maladie par des oiseaux migrateurs.

Enfin, le Comité permanent de la Chaîne alimentaire et de la Santé animale, composé d'experts nationaux de l'UE, a approuvé, le 20 octobre 2005, **trois propositions de la Commission européenne énonçant des mesures plus rigoureuses de protection des oiseaux en Europe**. La première d'entre elles exhorte les Etats membres à confiner à l'intérieur les volailles des zones à haut risque (fermes situées près de marais ou le long des principales trajectoires migratoires), de manière à empêcher tout contact avec les oiseaux sauvages, auxquels on associe la propagation du virus au départ du Sud-Est asiatique. Cette nouvelle mesure vient renforcer une décision approuvée le 14 octobre par le Comité permanent, qui se bornait à « recommander » le confinement dans les zones touchées par la maladie

*b) Le co-financement européen des plans nationaux de prévention et de lutte contre une éventuelle pandémie de grippe d'origine aviaire*

La Commission européenne a proposé d'approuver les différents plans nationaux de surveillance de la grippe aviaire mis en place par les 25 Etats membres et de participer à hauteur de 50 % au financement de ces programmes de surveillance.

Ainsi, l'Union européenne a débloqué une première enveloppe de près 884.000 euros permettant de couvrir une partie des coûts liés à la mise en œuvre de ces programmes de surveillance, pour la période située entre le mois de juillet 2005 et le mois de janvier 2006. D'autres fonds pourront être débloqués par l'UE si nécessaire. Ainsi, au total, près de 25.000 tests sur des oiseaux sauvages pourront être soumis au co-financement en 2005/2006.

**Niveau du co-financement européen des plans nationaux de surveillance de l'influenza aviaire  
(juillet 2005 – janvier 2006)**

<b>Pays</b>	<b>Co-financement européen (en euros)</b>	<b>Nombre total de tests pratiqués sur des oiseaux domestiques pouvant être financés</b>	<b>Nombre total de tests pratiqués sur des oiseaux sauvages pouvant être financés</b>
<b>Autriche</b>	7.060	4.940	300
<b>Belgique</b>	28.636	12.740	360
<b>Chypre</b>	8.690	2.320	270
<b>République tchèque</b>	9.053	3.860	320
<b>Allemagne</b>	134.920	9.805	3.400
<b>Danemark</b>	28.720	2.680	600
<b>Estonie</b>	1.778	1.683	100
<b>Grèce</b>	20.067	3.833	800
<b>Espagne</b>	32.220	20.089	793
<b>Finlande</b>	24.792	5.400	140
<b>France</b>	<b>226.920</b>	<b>46.505</b>	<b>2.100</b>
<b>Hongrie</b>	22.240	8.720	400
<b>Irlande</b>	12.260	7.560	354
<b>Italie</b>	86.960	32.230	1.500
<b>Lituanie</b>	4.320	480	240
<b>Luxembourg</b>	3.543	135	110
<b>Lettonie</b>	3.025	908	110
<b>Malte</b>	1.880	380	50
<b>Pays-Bas</b>	63.934	18.174	4.400
<b>Pologne</b>	38.703	13.081	200
<b>Portugal</b>	25.120	4.870	1.350
<b>Suède</b>	44.300	4.200	2.750
<b>Slovaquie</b>	4.850	1.705	96
<b>Slovénie</b>	3.539	1.558	38
<b>Royaume-Uni</b>	46.193	7.790	2.000
<b>TOTAL</b>	<b>883.723</b>	<b>215.646</b>	<b>22.781</b>

Source : Union européenne

En outre, il faut noter que le groupe scientifique européen de travail sur l'influenza a appelé, le 18 octobre 2005, les gouvernements des 25 Etats membres à débloquent **150 millions d'euros** pour développer des vaccins prototypes contre le virus H5-N1 d'influenza aviaire.

Enfin, la Commission voudrait intervenir à concurrence de **30 %** dans le financement de mesures en relation avec les **virus faiblement pathogènes**. Dans l'état actuel des choses, l'UE n'intervient que dans le financement des mesures d'éradication de souches hautement pathogènes de grippe aviaire.

Toutefois, une minorité de blocage d'Etats membres souhaite que les mesures d'abattage liées à des souches de grippe aviaire faiblement pathogènes soient financées à 50 % par la Commission, comme c'est déjà le cas pour les mesures d'éradication de souches hautement pathogènes. L'Estonie, la Slovénie, l'Italie, les Pays-Bas, l'Irlande, le Portugal et la Slovaquie sont tous en désaccord avec la Commission sur la question du financement.

*c) Les mesures dans le domaine de la santé publique*

Les caractéristiques que présentent actuellement le virus H5-N1, responsable de l'épidémie asiatique, font qu'aucune transmission interhumaine ne s'est encore produite. Tous les cas humains notifiés résultaient de la transmission du virus par des animaux infectés. En outre, ces cas de transmission sont tous survenus après des contacts directs et étroits entre les personnes atteintes et des animaux infectés. Cependant, l'Organisation mondiale de la santé (OMS) a tiré la sonnette d'alarme: une propagation de la maladie animale à une grande échelle pourrait favoriser l'émergence d'un virus muté de la grippe, totalement adapté à l'homme, qui pourrait se propager rapidement dans le monde entier à la faveur d'une nouvelle possibilité de transmission interhumaine. Cette pandémie ferait des millions de morts dans le monde.

Pour parer à cette éventualité des mesures ont été prises par la Commission européenne, qui pourront être encore renforcées au cours des semaines à venir.

Ainsi, une lettre a été adressée par le commissaire Markos Kyprianou, chargé de la santé et de la protection des consommateurs en Europe, à tous les ministres de la santé de l'Union européenne pour leur rappeler d'étendre la couverture de la vaccination antigrippale annuelle lors de la prochaine saison de grippe et d'informer la Commission des conventions d'achat préalables pour les vaccins à utiliser en cas de grippe pandémique ou d'autres mesures similaires mises en œuvre au niveau national. En outre, les ministres ont été incités à promouvoir activement une **meilleure coordination, à l'échelle européenne, des plans nationaux de préparation, en étroite coopération avec la Commission. Il convient de signaler que ces plans ont été initialement mis en place à la suite d'une demande spécifique de la Commission.**

À cette fin, la Commission a examiné le document de travail concernant la préparation à une pandémie de grippe et les plans d'intervention communautaires, adopté en mars 2004. En vue d'assurer des approches coordonnées et efficaces dans toute l'Union, ce document fournit des informations auxquelles les États membres pourront se référer utilement pour établir et actualiser leurs plans nationaux de préparation.

La Commission a également élaboré, conjointement avec le Centre européen de prévention et de contrôle des maladies (CEPCM), un document d'orientation technique sur les procédures de communication aux États membres, au CEPCM et à la Commission des cas humains de grippe due au virus H5-N1. Ce document est destiné, en particulier, à fixer des critères pour la notification des cas entre les États membres. Le CEPCM travaille aussi à l'établissement de lignes directrices pour l'évaluation des risques, aux fins d'une meilleure appréciation du risque.

Pendant l'été, et à la suite des foyers de grippe aviaire en Russie et au Kazakhstan, il a été demandé aux États membres d'informer régulièrement

la Commission, par le système d'alerte précoce et de réaction de l'UE, de toutes les mesures de santé publique entreprises et prévues au niveau national.

De manière plus générale et dans le prolongement de l'atelier conjoint organisé par la Commission avec les États membres et l'OMS en mars dernier, la Commission collabore avec le CEPCM et l'OMS pour évaluer l'état de préparation de certains États membres (Royaume-Uni, Pologne, Grèce) et pays tiers (Turquie), par des visites dans les pays concernés, en sus d'une étude globale sur les progrès accomplis qui devrait être achevée d'ici l'automne.

En ce qui concerne les traitements par des médicaments antiviraux et d'éventuels vaccins, et en réponse à la requête adressée aux ministres de la santé d'informer la Commission de leurs politiques en matière de médicaments, y compris la constitution de stocks, la Commission reçoit désormais des informations pertinentes, qui sont régulièrement synthétisées et communiquées à tous les États membres, ainsi qu'au CEPCM.

Les services de la Commission continueront également, en collaboration avec l'Agence européenne des médicaments (EMA), à dialoguer avec les fabricants de vaccins antigrippaux, en vue d'améliorer la disponibilité de ces vaccins dans l'éventualité d'une pandémie.

Il importe aussi de garder à l'esprit, dans ce contexte, que le Collège a adopté, en avril dernier, une proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil instituant un **Fonds de solidarité qui permettra le remboursement d'une partie des coûts engendrés par l'utilisation de vaccins et de médicaments antiviraux en cas de grippe pandémique**. En outre, au titre de l'actuel programme-cadre de recherche, **la Commission cofinance un certain nombre de projets de recherche destinés à améliorer la disponibilité des vaccins dans l'éventualité d'une pandémie**.

Les services de la Commission organiseront prochainement un exercice de poste de commandement afin de tester les communications, les échanges d'informations et les contacts entre les autorités compétentes au niveau de l'Union européenne, ainsi que la coordination et l'interopérabilité des plans nationaux.

**Une aide financière est accordée dans le cadre de la collaboration internationale avec les pays asiatiques actuellement touchés par l'influenza aviaire**. Cette aide est destinée à améliorer leurs capacités de surveillance et de lutte contre la maladie.

**Notre rapporteure spéciale note avec intérêt la volonté de coordination, voulue par la Commission européenne, des plans nationaux de prévention et de lutte contre la grippe aviaire mis en œuvre par les 25 États membres. Cette coordination supranationale se manifeste au travers, non seulement, de la définition, à l'échelon communautaire, de mesures de prévention en matière de santé animale et humaine, mais aussi du co-financement de certaines de ces mesures.**

## II. PRÉSENTATION DES PROGRAMMES DE LA MISSION

### A. PROGRAMME 228 : VEILLE ET SÉCURITÉ SANITAIRES

#### 1. Les principales caractéristiques du programme

##### a) Les orientations stratégiques du programme

Le programme « Veille et sécurité sanitaires » de la mission « Sécurité sanitaire » poursuit **cinq finalités principales** :

- disposer de systèmes réactifs de veille, de surveillance, d'alerte et d'expertise sur les risques et les dangers menaçant la santé de la population ;
- améliorer l'état des connaissances sur les risques et les dangers et sur les moyens d'y faire face ;
- améliorer la maîtrise des risques sanitaires ;
- renforcer la capacité à répondre aux urgences et aux situations exceptionnelles et à gérer les crises pouvant menacer la santé ;
- développer une culture partagée du risque sanitaire.

Ce programme se décline en **quatre actions, dont l'une, celle relative à la veille, la surveillance, l'expertise et l'alerte, concentre près de la moitié des moyens dévolus au programme.**

#### Présentation, par action, des crédits demandés pour 2006

(en euros)

Actions - intitulés	CP demandés en 2006	% du total des crédits	Justification au premier euro			Total
			Dépenses de fonctionnement	Dépenses d'intervention	Dépenses d'investissement	
01. Veille, surveillance, expertise et alerte	51.576.140	49,63	48.499.295	3.076.845	0	51.576.140
02. Gestion des urgences, des situations exceptionnelles et des crises	7.879.296	7,66	6.495.957	1.383.339	0	7.879.296
03. Production et mise en œuvre de règles, de recommandations, de décisions et autres dispositifs	32.050.642	31	21.105.385	10.945.257	0	32.050.642
04. Information et formation	12.133.422	11,71	10.124.420	2.009.002	0	12.133.422
<b>Total</b>	<b>103.639.500</b>	<b>100</b>	<b>86.225.057</b>	<b>17.414.443</b>	<b>0</b>	<b>103.639.500</b>

Ainsi que l'a souligné votre rapporteure spéciale précédemment, **il convient également de prendre en compte les crédits de personnel inscrits sur le programme « Conduite et soutien des politiques sanitaires et sociales » de la mission « Solidarité et intégration » qui s'élèvent, pour 2006, à plus de 187 millions d'euros.**

En outre, le programme « Veille et sécurité sanitaires » est structuré autour d'un **budget opérationnel de programme (BOP)** d'administration centrale intégrant les subventions aux opérateurs principaux et des 26 BOP régionaux pour le niveau déconcentré (22 BOP métropolitains, 3 BOP pour la Martinique, la Guadeloupe et la Guyane, et 1 BOP pour la Réunion).

Enfin, au niveau national, **sept opérateurs** visent à doter le champ de la veille et de la sécurité sanitaires d'une expertise plus indépendante ainsi que de moyens accrus d'inspection et de contrôle (pour ceux possédant cette compétence). Il s'agit de l'Institut national de veille sanitaire (InVS), de l'Agence française de sécurité sanitaire des produits de santé (AFSSAPS), de l'Agence française de sécurité sanitaire des aliments (AFSSA), de l'Agence française de sécurité sanitaire environnementale et du travail (AFSSET), de l'Agence de biomédecine (ABM), de l'Etablissement français du sang (EFS), sans oublier l'Institut National de Transfusion Sanguine (INTS). Le rattachement de ces trois derniers opérateurs à ce programme est directement lié au caractère sensible de la transfusion sanguine.

**Récapitulation des crédits destinés aux opérateurs en 2005 et 2006**

*(en euros)*

	LFI 2005		PLF 2006	
	AE	CP	AE	CP
Subventions pour charges de service public	80.822.150	80.822.150	77.173.260	77.173.260
Transferts ou dotations	12.150.000	12.150.000	4.511.666	4.511.666
<b>Total</b>	<b>92.972.150</b>	<b>92.972.150</b>	<b>81.684.926</b>	<b>81.684.926</b>

\*

Lors de son audition par votre rapporteure spéciale, **le directeur général de la santé, responsable de ce programme, a insisté sur les deux principales priorités pour 2006 du programme « Veille et sécurité sanitaires », à savoir la lutte contre la pandémie grippale d'origine aviaire et la montée en puissance de deux des opérateurs du programme l'Agence de biomédecine et l'Agence française de sécurité sanitaire des produits de santé.**

*b) Une confusion dans la définition des actions préjudiciable à l'appréhension du programme « Veille et sécurité sanitaires »*

**Votre rapporteure spéciale estime que la définition des actions du programme « Veille et sécurité sanitaires » de la mission « Sécurité sanitaire » devra faire l'objet d'une amélioration.**

S'agissant de **l'action n° 1 « Veille, surveillance, expertise et alerte »**, qui représente près de la moitié des crédits du programme pour 2006,

votre rapporteure spéciale note que la définition des finalités propres de l'action qui figure dans le bleu est particulièrement confuse et ne permet pas de distinguer ce qui relève spécifiquement de la veille, de la surveillance, de l'expertise ou de l'alerte. Ainsi, si la plupart des agences sanitaires intervenant dans le champ de cette action, ont une spécialité propre, leurs compétences recouvrent toutes des actions liées à la veille, à la surveillance, à l'expertise et à l'alerte.

En outre, les sources d'information permettant l'exercice de ces missions de veille, de surveillance, d'expertise et d'alerte sont multiples et multiformes. Or, la définition de l'action n° 1 ne permet pas de rationaliser le circuit de l'information qui revêt pourtant une importance cruciale en cas de survenance d'une crise sanitaire, du point de vue notamment de la distinction entre la notion de signalement ou d'alerte et celle de simple information.

**Votre rapporteure spéciale estime qu'un effort supplémentaire doit être réalisé s'agissant de la construction des circuits d'information intervenant dans la mise en œuvre de l'action n° 1 et qu'une hiérarchisation de ces informations devra être recherchée.**

S'agissant de l'action n° 2 « **Gestion des urgences, des situations exceptionnelles et des crises** », qui ne représente que 8 % des crédits du programme pour 2006, votre rapporteure spéciale note que la procédure de préparation des plans de réponse aux urgences et situations exceptionnelles n'est pas compréhensible et que la délimitation de ce qui relève de la compétence administrative et de ce qui relève de la compétence politique devra être précisée.

S'agissant de l'action n° 3 « **Production et mise en œuvre de règles, de recommandations, de décisions et autres dispositifs** », votre rapporteure spéciale considère que la description qui en figure dans le bleu est particulièrement jargonnable puisque ce dernier précise qu'elle vise notamment à « *préconiser, conseiller, mettre en place des solutions concrètes et susciter des actions des acteurs dont l'activité est susceptible d'avoir un impact sanitaire direct sur la population* ». Ce jargon conduit votre rapporteure spéciale à s'interroger sur la pertinence de cette action.

Toujours à propos de l'action n° 3, votre rapporteure spéciale considère également qu'une clarification des procédures d'inspection, de contrôle et d'enquêtes relatives au respect des règles et recommandations mises en œuvre dans le domaine de la sécurité sanitaire est nécessaire, au regard notamment des compétences des services d'inspection et de contrôle des autres ministères intervenant également dans le domaine de la sécurité sanitaire.

Enfin, s'agissant de l'action n° 4 « **Information et formation** », votre rapporteure spéciale constate que la définition de cette action recouvre l'élaboration et la diffusion des informations, deux notions indissociables de la gestion du risque, ainsi que la réponse aux questions du public en cas de crise. **Dès lors, votre rapporteure spéciale se pose la question de la justification**

**de l'existence de cette action au regard des objectifs déjà assignés à l'action n° 2.**

## **2. Une justification au premier euro particulièrement lacunaire**

Ainsi que le précise le bleu budgétaire, **les crédits inscrits par la loi de finances sur ce programme sont essentiellement orientés vers le financement des agences sanitaires.** Sur les 103,6 millions d'euros demandés sur ce programme pour 2006, 81,7 millions d'euros correspondent aux subventions à ces opérateurs.

Ce programme sert également à la préparation de plans de lutte contre des actions bio-terroristes et de plans visant à faire face à des situations sanitaires exceptionnelles. En particulier, **l'essentiel des achats de produits prévus pour faire face à une pandémie grippale s'opèrent sur ce programme. Les montants en jeu, aujourd'hui essentiellement financés grâce au concours de l'assurance maladie, représentent des sommes équivalentes voire supérieures aux sommes inscrites en loi de finances.**

L'enveloppe fonds de concours rattachée à ce programme s'élève à 183,16 millions d'euros. Cette enveloppe est répartie respectivement sur les actions n<sup>os</sup> 02 et 03 du programme, de la manière suivante :

- 177,66 millions d'euros au titre du fonds de concours « Achat, stockage et livraison de traitement pour les pathologies résultant d'actes terroristes ou de menaces sanitaires graves » ;

- 5,5 millions d'euros au titre du fonds de concours « Qualité des eaux non minérales destinées à la consommation humaine – Frais de prélèvement et d'analyse d'échantillons d'eau ».

### *a) Les insuffisances de la justification au premier euro*

**De manière générale, votre rapporteure spéciale constate le caractère particulièrement insuffisant de la justification des crédits par action.**

Sans évoquer ici les enjeux liés aux opérateurs du programme qui seront soulignés ensuite, votre rapporteure spéciale note que, pour chaque action, la justification des éléments de la dépense par nature ne permet pas d'identifier avec précision les crédits destinés au financement des dispositifs listés dans le bleu.

Ainsi s'agissant de **l'action n° 1 « Veille, surveillance, expertise et alerte »** la justification au premier euro **des dépenses de fonctionnement courant** de l'action mentionne un montant **de l'ordre de 1,4 million d'euros en AE et CP** et se contente de lister les dispositifs prioritaires qui seront financés par ces crédits, à savoir notamment, l'évaluation des nouvelles méthodes de détection des agents contaminants de l'eau, la modernisation de la banque de données sur les produits chimiques, l'expertise et l'appui

technique pour la gestion des risques chimiques et physiques, l'expertise sur les effets sanitaires des fibres minérales artificielles, les études sur l'exposition des populations aux pesticides et une enquête de prévalence du saturnisme infantile.

Votre rapporteure spéciale souhaite qu'à l'avenir la justification de ces dépenses permette d'identifier avec précision les crédits affectés à chacun de ces dispositifs.

De même, s'agissant de **l'action n° 2 « Gestion des urgences, des situations exceptionnelles et des crises »**, votre rapporteure spéciale regrette que **la justification au premier euro des crédits de cette action ne permette en aucune façon d'identifier les crédits qui seront consacrés à la gestion d'une éventuelle pandémie humaine de grippe aviaire, ce qui est particulièrement étonnant s'agissant d'une des priorités affirmées de ce programme.**

Interrogée sur ce point par votre rapporteure spéciale, le directeur général de la santé, responsable du programme, a reconnu que la justification au premier euro était insuffisante et s'est engagé à lui transmettre un document plus détaillé, qu'il n'a finalement pas été possible d'obtenir.

*b) Les enjeux liés aux opérateurs du programme*

Les lacunes de la justification au premier euro relèvent également du fait que les crédits demandés sont essentiellement orientés vers le financement des agences sanitaires : sur les 103,6 millions d'euros de crédits de paiement demandés pour 2006, 81,7 millions d'euros correspondent aux subventions pour charges de service public à ces opérateurs.

En effet, la justification au premier euro de chaque action du programme « Veille et sécurité sanitaires » se contente de mentionner, s'agissant des dépenses de fonctionnement, le montant des subventions pour charges de service public versées aux opérateurs. **Cette présentation donne le sentiment d'un versement de crédits « incompressibles » aux opérateurs, d'autant plus que les budgets des opérateurs de programme ne sont, ainsi que votre rapporteure spéciale l'a déjà souligné, pas soumis aux principes de la LOLF.**

De même, **les informations relatives aux principaux opérateurs de ce programme contenues dans le bleu paraissent insuffisantes pour juger de la performance de ces établissements.** Certains des opérateurs ne font d'ailleurs l'objet d'aucun élément précis concernant leur budget prévisionnel ou la consolidation de leurs emplois : c'est le cas de l'Agence française de sécurité sanitaire environnementale et du travail (AFSSET) dont la fiche se situe dans le programme « Prévention des pollutions » de la mission « Ecologie et développement durable », ainsi que de l'Institut national de la transfusion sanguine (INTS) qui est pourtant exclusivement rattaché au programme « Veille et sécurité sanitaires ».

Dès lors, la consolidation des emplois du programme, comprenant les emplois équivalents temps plein (ETPT) rémunérés par les opérateurs hors plafond d'emplois du ministère, est peu lisible dans la mesure où elle n'inclut pas les emplois des deux opérateurs précités, ni celle de l'Agence française de sécurité sanitaire des aliments (AFSSA) qui figure quant à elle dans le programme « Sécurité et qualité sanitaires de l'alimentation » de la même mission « Sécurité sanitaire ».

#### Consolidation des emplois par opérateur

	AFSSAPS	InVS	EFG - ABM	AFSSA	AFSSET	EFS	INTS	Total
ETPT rémunérés par l'opérateur	948,7	397	160	-	-	6.894	-	<b>8.399,7</b>
Autres ETPT en fonction dans l'opérateur	-	-	33	-	-	1.244	-	<b>1.277</b>
<b>Total</b>	<b>948,7</b>	<b>397</b>	<b>193</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>8.138</b>	<b>-</b>	<b>9.676,7</b>

Source : PAP 2006

Le nombre d'emplois équivalents temps plein travaillés (ETPT) rémunérés par les opérateurs hors plafond d'emplois du ministère, mentionné par le bleu de la mission « Sécurité sanitaire » s'élève, pour 2006, à 8.503 emplois.

Il faut toutefois souligner que ce chiffre ne correspond pas au total des ETPT rémunérés par les différents opérateurs figurant dans les différentes fiches de présentation des principaux opérateurs qui s'élève, pour 2006, à 8.399,7, soit un **différentiel de 103,3 emplois** avec le chiffre figurant dans la présentation générale de la consolidation des emplois des opérateurs.

Enfin, dans le cadre de la mise en œuvre de la LOLF, les opérateurs de ce programme devront, dans leur grande majorité, faire l'objet de la signature d'un contrat d'objectifs et de moyens avec l'Etat. Votre rapporteure spéciale estime que ces contrats devraient contenir des objectifs et indicateurs de performance sur lesquels votre rapporteure spéciale souhaite pouvoir obtenir des informations supplémentaires, au-delà des orientations stratégiques assignées aux opérateurs figurant déjà dans le bleu.

### 3. Des objectifs et des indicateurs qui mériteront d'être affinés

Votre rapporteure spéciale constate, avec satisfaction, que certaines des remarques formulées par votre commission des finances, au début de l'année 2005<sup>1</sup>, sur les objectifs et indicateurs du programme « Veille et sécurité sanitaires » présentés dans l'avant-projet annuel de performance ont été suivies. Ainsi certains des indicateurs décriés à l'époque, notamment en raison de leur caractère d'indicateur d'activité, ont été supprimés.

En outre, deux nouveaux objectifs ont été créés, l'un, l'objectif n° 7 « Améliorer le traitement de la délivrance des autorisations », spécifique à l'AFSSAPS, l'autre, l'objectif n° 8 « Accroître le nombre de greffes », spécifique à l'Etablissement français des greffes (EFG). **Votre rapporteure spéciale considère que la création de ces objectifs spécifiques à deux opérateurs constitue une avancée. Des efforts supplémentaires devront être poursuivis en ce sens afin que chaque agence sanitaire dispose d'objectifs et d'indicateurs permettant d'en mesurer la performance.**

Un effort de clarification de la formulation des objectifs et indicateurs a été réalisé, ce dont votre rapporteure spéciale se félicite. Toutefois, certains des objectifs et indicateurs critiqués par votre commission des finances, pour leur manque de clarté ou de pertinence, demeurent dans le projet annuel de performance annexé au présent projet de loi de finances. Il s'agit notamment :

- de l'objectif n° 5 « Améliorer les performances des dispositifs de surveillance des effets des produits, des technologies et des pratiques après exposition », dont le libellé manque de clarté ;

- des indicateurs de l'objectif n° 3 « Améliorer le niveau d'information des professionnels et du public sur la gestion des risques » qui n'apparaissent pas pertinents dans la mesure où ils ne sont pas tournés vers la performance et ne donnent qu'une information statistique.

**Votre rapporteure spéciale rappelle toutefois que la définition des objectifs et indicateurs du programme ont vocation à évoluer et qu'il convient de ne pas porter un jugement définitif dès la première année d'application de la LOLF.**

---

<sup>1</sup> Rapport d'information n° 220 (2004-2005) intitulé « LOLF : culte des indicateurs ou culture de la performance », présenté par M. Jean Arthuis, président.

**Principales observations et questions de votre rapporteure spéciale sur le programme 228  
« Veille et sécurité sanitaires »**

1) Il convient de **poursuivre la réflexion sur la définition des actions du programme** : en effet, il est apparu à votre rapporteure spéciale, d'une part, que **les finalités de certaines des actions du programme se recourent entre elles**, c'est le cas notamment de l'action n° 2 « Gestion des urgences, des situations exceptionnelles et des crises » et de l'action n° 4 « Information et formation », d'autre part, que **la définition des finalités d'autres actions est particulièrement vague et manque de clarté**, c'est le cas notamment de l'action n° 1 « Veille, surveillance, expertise et alerte » et de l'action n° 3 « Production et mise en œuvre de règles, de recommandations, de décisions et autres dispositifs » ;

2) La **justification au premier euro** de ce programme est **particulièrement lacunaire** ;

3) Les subventions pour charges de service public versés aux opérateurs représentent près de 80 % des crédits de paiement du programme, or, **l'information figurant dans le bleu relative à ces opérateurs est insuffisante pour juger de la performance de leur action** ;

4) La consolidation des emplois par opérateurs mentionne un nombre d'emplois équivalents temps plein travaillés (ETPT) rémunérés par les opérateurs, hors plafond d'emplois du ministère, de 8.503 emplois pour 2006. Il faut toutefois souligner que ce chiffre ne correspond pas au total des ETPT rémunérés par les différents opérateurs figurant dans les différentes fiches de présentation des principaux opérateurs qui s'élève, pour 2006, à 8.399,7, soit un différentiel de 103,3 emplois avec le chiffre figurant dans la présentation générale de la consolidation des emplois des opérateurs : quelle est la raison de ce différentiel ?

5) Votre rapporteure spéciale a noté avec satisfaction la **création de deux nouveaux objectifs au sein du programme**, par rapport à ceux qui figuraient dans l'avant-projet annuel de performance commenté au début de l'année 2005 par votre commission des finances. Ces deux objectifs sont relatifs à deux opérateurs du programme : l'Agence française de sécurité sanitaire des produits de santé (AFSSAPS) et l'Etablissement français des greffes (EFG). **Toutefois, il conviendra, à l'avenir, de produire des objectifs permettant de juger de la performance de chaque opérateur associé à la mise en œuvre de ce programme** ;

6) La formulation de l'objectif n° 5 « Améliorer les performances des dispositifs de surveillance des effets des produits, des technologies et des pratiques après exposition » manque de clarté ;

7) De manière générale, la réflexion sur les indicateurs doit être poursuivie, certains d'entre eux ne permettant pas d'apprécier la performance des actions conduites par le ministère de la santé et des solidarités dans le cadre de ce programme.

## **B. PROGRAMME 206 : SÉCURITÉ ET QUALITÉ SANITAIRES DE L'ALIMENTATION**

### **1. Les principales caractéristiques du programme**

#### *a) Les orientations stratégiques du programme*

Le programme « Sécurité et qualité sanitaires de l'alimentation » vise à **contribuer à l'amélioration de la qualité sanitaire des productions agricoles et de la santé des consommateurs.**

Auditionnée par votre rapporteure spéciale, la directrice générale de l'alimentation du ministère de l'agriculture et de la pêche, responsable de ce programme, a indiqué que les quatre priorités du programme 206 pour 2006 étaient les suivantes :

- la **protection des végétaux**, avec des crédits en hausse de 11 % par rapport à la loi de finances initiale pour 2005 : cette protection des végétaux consiste dans la surveillance biologique du territoire, le contrôle de la production des végétaux et des produits phytosanitaires. Il faut noter, à cet égard, que l'année 2006 sera marquée par la mise en place de l'Agence nationale des intrants végétaux (ANIV) au sein de l'AFSSA, dans le cadre du vote de la loi d'orientation agricole, actuellement en discussion devant le Parlement ;

- la **lutte contre les maladies animales**, avec des crédits en hausse de 9,5 % par rapport à 2005 : il s'agit d'améliorer la maîtrise sanitaire des maladies animales classiques, d'accroître la vigilance des services d'inspection et de contrôle s'agissant des maladies animales « exotiques » et de renforcer le contrôle de l'utilisation du médicament vétérinaire ;

- la **sécurité sanitaire des aliments** : cette priorité consiste dans le contrôle des abattoirs et dans l'accompagnement des efforts des producteurs, des transformateurs ainsi que ceux de la distribution et de la restauration collective pour la maîtrise des risques sanitaires ;

- **l'élimination des farines et des coproduits animaux.**

Le programme est piloté au niveau central par la directrice générale de l'alimentation du ministère de l'agriculture et de la pêche. S'agissant d'actions revêtant un caractère régalien, les acteurs en sont les unités de la direction générale de l'alimentation et, au niveau local, sous l'autorité des préfets, les directions départementales des services vétérinaires (DDSV) qui mettent en œuvre les actions relatives à l'hygiène et à la sécurité des denrées animales ainsi qu'à la santé et à la protection des animaux, et les directions régionales de l'agriculture et de la forêt, services régionaux de la protection des végétaux (DRAF – SRPV) s'agissant des actions relevant de la défense sanitaires des végétaux et produits végétaux.

Le programme se décline en sept actions d'inégale importance. A cet égard, il convient de souligner l'importance de l'action « support » du programme, l'action n° 6 intitulée « Mise en œuvre de la politique de sécurité et de qualité sanitaires de l'alimentation », ainsi que le poids équivalent en crédits de paiement, des deux actions relative à la sécurité sanitaire animale, l'action n° 2 « Lutte contre les maladies animales et protection des animaux » et l'action n° 5 « Elimination des farines et coproduits animaux ».

### Répartition des crédits par action pour 2006

(en milliers d'euros)

Actions - intitulés	CP 2006	%	Dépenses de fonctionnement	Dépenses d'intervention	Dépenses d'investissement	Total
01 - Prévention et gestion des risques inhérents à la protection végétale	17.510	3,2	13.930	2.730	850	17.510
02 - Lutte contre les maladies animales et protection des animaux	99.715	18,5	77.496	22.159	60	99.715
03 - Prévention et gestion des risques sanitaires liés aux denrées alimentaires	19.639	3,65	10.169	9.470	-	19.639
04 - Acquisition et mobilisation des moyens scientifiques et techniques pour maîtriser les risques sanitaires	47.298	8,8	47.298	-	-	47.298
05 - Elimination des farines et produits animaux	99.000	18,4	-	99.000	0	99.000
06 - Mise en oeuvre de la politique de sécurité et de qualité sanitaires de l'alimentation	255.231	47,45	15.596	-	950	16.546
07 - Mise en oeuvre des politiques pour le compte du ministère de l'écologie et du développement durable	0	0	-	-	-	-
<b>Total</b>	<b>538.393</b>	<b>100,0</b>	<b>164.409</b>	<b>133.359</b>	<b>1.860</b>	<b>299.628</b>

Source : PAP 2006

Enfin, il faut noter que le programme comporte des moyens alloués à un unique opérateur : l'Agence française de sécurité sanitaire des aliments (AFSSA) chargée de conduire l'évaluation du risque sanitaire et d'apporter un appui scientifique et technique et techniques (notamment au travers d'un réseau de laboratoires nationaux) pour la définition des mesures de gestion du

risque. **Pour 2006, la subvention pour charge de service public versée à l'AFSSA sur les crédits de l'action n° 4 s'élève à 42,75 millions d'euros.**

A cet égard votre rapporteure spéciale note que **la fiche opérateur contenue dans le bleu comporte des erreurs de chiffrage puisque le financement de l'Etat à l'AFSSA pour 2006 ne correspond pas au chiffre figurant dans la justification au premier euro.** D'après les informations recueillies par votre rapporteure spéciale il s'agirait d'une simple erreur de saisie. Votre rapporteure spéciale souhaite qu'à l'avenir ce genre d'erreur, biaisant la vision d'ensemble de la représentation nationale, ne se reproduise plus.

*b) La réflexion issue de l'analyse du découpage du programme en actions*

Votre rapporteure spéciale souhaite formuler plusieurs remarques s'agissant du découpage du programme « Sécurité et qualité sanitaires de l'alimentation » en sept actions.

**L'action n° 2 « Lutte contre les maladies animales et protection des animaux »** se voit rattacher les crédits d'un **fonds de concours** d'origine communautaire qui s'élèvent à 33 millions d'euros pour 2006. Ce fonds de concours correspond à la prise en charge par l'Union européenne du remboursement des tests réalisés dans le cadre de la lutte contre l'encéphalopathie spongiforme bovine (ESB).

**Si votre rapporteure spéciale se félicite de la transparence accrue des crédits de fonds de concours permise par la mise en œuvre de la LOLF, elle regrette que le projet annuel de performance ne permette pas, dans le cadre de la justification au premier euro, d'identifier les crédits rattachés au programme par le biais de ce fonds de concours.**

**L'action n° 5 « Elimination des farines et des coproduits animaux »** présente une particularité : celle d'un écart de près de 300 millions d'euros entre les autorisations d'engagement demandées pour 2006, qui s'élèvent à 406,4 millions d'euros, et les crédits de paiement demandés pour 2006 qui s'élèvent à 99 millions d'euros. Cet écart s'explique par le fait que les autorisations d'engagement correspondent aux obligations issues de la signature d'un marché public sur trois ans relatif à l'élimination des farines et des coproduits animaux.

En effet, dans le cadre de la réforme du service public de l'équarrissage, caractérisée, depuis le 1<sup>er</sup> octobre 2005, par la libéralisation de l'élimination des déchets d'abattoirs, le principe d'une participation directe des éleveurs à la destruction des cadavres et coproduits animaux a été retenu. Le marché public signé par le ministère de l'agriculture et de la pêche sera inauguré début 2006, pour trois ans. La dépense liée à ce marché public devrait s'élever à 140 millions d'euros sur trois ans et permettre la collecte des cadavres, leur enlèvement, leur transformation en farines et l'incinération de ces farines.

**Echéancier des crédits de paiement associés aux autorisations d'engagement du programme  
« Sécurité et qualité sanitaires de l'alimentation »**

(en euros)

	Autorisations d'engagement demandées pour 2006 et engagement antérieurs	Crédits de paiement	
		Demandés pour 2006	A ouvrir après 2006
Incidence des autorisations d'engagement demandées pour 2006	837.280.265	379.646.366	457.633.899
Incidence des autorisations de programme engagées avant 2006 (estimation)	189.226.000	158.666.246	30.559.754
Total sur le programme	1.026.506.265	538.312.612	488.193.653

Source : PAP 2006

Enfin, votre rapporteure spéciale note que **l'action n° 7 « Mise en œuvre des politiques pour le compte du ministère de l'environnement et du développement durable<sup>1</sup> »** n'est pas dotée pour 2006 tout en étant maintenue dans le projet annuel de performance.

D'après les informations recueillies par votre rapporteure spéciale, cette action figure dans le projet annuel de performance car, dans le cadre de l'élaboration du rapport annuel de performance, elle devrait être dotée et permettre d'identifier les crédits « déversés » au ministère de l'écologie et du développement durable.

**Votre rapporteure spéciale constate toutefois qu'il est, à l'heure actuelle, impossible d'avoir une visibilité exacte de la répartition des crédits de soutien entre les différentes actions du programme.**

*c) Un schéma de déversement analytique particulièrement complexe*

Les effectifs inscrits à ce programme sont quasiment stables par rapport à 2005 et s'établissent à 5.218 ETPT. Ces ETPT sont intégralement imputés sur l'action n° 6 de ce programme qui regroupe l'ensemble des personnels des directions départementales des services vétérinaires. Le montant correspondant des crédits demandés pour 2006, y compris les charges sociales, s'élèvent à 238,7 millions d'euros.

**Au terme d'un schéma de déversement analytique particulièrement complexe**, il faut noter que :

- au sein du programme « Sécurité et qualité sanitaires de l'alimentation », les actions intègrent l'ensemble des dépenses de personnel, fonctionnement et intervention liées à la l'élaboration et à la mise en œuvre de la politique de qualité et de sécurité sanitaires, par le biais de la redistribution

<sup>1</sup> Votre rapporteure spéciale note incidemment que l'intitulé de l'action comporte une erreur puisque le ministère qui devrait être visé est celui de l'écologie et du développement durable.

de ces crédits par l'action « support » du programme qui est l'action n° 6 « Mise en œuvre de la politique de sécurité et de qualité sanitaires de l'alimentation » qui regroupe les crédits de personnel et de fonctionnement des DDSV ainsi que les crédits de la direction générale de l'alimentation relatifs aux actions de communication ;

- l'action n° 7 « Mise en œuvre des politiques pour le compte du ministère de l'environnement et du développement durable » du programme 206 est imputée pour 90 % au programme « Prévention des risques et lutte contre les pollutions » de la mission « Ecologie et développement durable » et pour 10 % au programme « Gestion des milieux et biodiversité ». Pour 2006, il faut noter que le transfert au ministère de l'écologie et du développement durable en comptabilité analytique s'élève à 10,575 millions d'euros pour les 222 ETPT du ministère de l'agriculture et de la pêche (origine programme 206) et à 2,016 millions d'euros pour les 38 ETPT du ministère de l'écologie et du développement durable (MEDD) qui sont versés en gestion sur le programme 206 puis reversés en comptabilité analytique au MEDD ;

- enfin, le programme 206 bénéficie également de crédits en provenance de deux programmes distincts de la mission « Agriculture, pêche, forêt et affaires rurales », d'une part le programme « Gestion durable de l'agriculture, de la pêche et développement durable » qui regroupe l'ensemble des moyens de personnels et de fonctionnement des directions départementales de l'agriculture et de la forêt (DDAF), d'autre part le programme « Conduite et pilotage des politiques de l'agriculture » qui regroupe les moyens de l'administration centrale, les moyens des directions régionales de l'agriculture et de la forêt et les moyens communs.

**Votre rapporteure spéciale considère que les transferts de dépenses de personnel d'un programme à l'autre et d'une mission à l'autre nuit gravement à la lisibilité du programme « Qualité et sécurité sanitaires de l'alimentation » de même que les modalités de rapprochement et de ventilation des dépenses de fonctions de soutien dans les différentes actions du programme 206, dont la description dans le projet annuel de performance est particulièrement complexe.**

**Votre rapporteure spéciale souhaite qu'à l'avenir, un effort particulier soit entrepris pour associer à chaque action du programme 206 les moyens de personnel et de fonctionnement dont elle a besoin.**

### Ventilation des crédits de soutien

(en euros)

<b>Ventilation des crédits de soutien et/ou polyvalents vers (+) ou en provenance (-) d'autres programmes</b>	<b>-82.906.349</b>
Programme "Gestion durable de l'agriculture, de la pêche et développement durable" (Mission Agriculture, pêche, forêt et affaires rurales)	-5.975.296
Programme "Conduite et pilotage des politiques de l'agriculture" (Mission Agriculture, pêche, forêt et affaires rurales)	-89.523.271
Programme "Prévention des risques et lutte contre les pollutions" (Mission Ecologie et développement durable)	+11.332.997
Programme "Gestion des milieux et biodiversité" (Mission Ecologie et développement durable)	+1.259.221

Source : PAP 2006

## **2. Un effort particulier a été porté à la justification au premier euro des dépenses du programme**

*a) Une justification au premier euro révélatrice de possibles difficultés de gestion en cas de survenance d'une épizootie d'influenza aviaire*

Votre rapporteure spéciale se félicite de l'effort réalisé s'agissant de la justification au premier euro des dépenses de chaque action.

**En effet, un chiffrage très précis du financement des dispositifs présentés pour chaque action a été effectué permettant pleinement à la représentation nationale d'exercer son contrôle de la dépense publique.**

Cette justification au premier euro a d'ailleurs permis à votre rapporteure spéciale de se rendre compte que les crédits prévus, pour 2006, au sein des **actions n° 2 « Lutte contre les maladies animales et protection des animaux »** et **n° 3 « Prévention et gestion des risques sanitaires liés aux données animales »** seraient insuffisants dans le cas de la survenance d'une épizootie de type « influenza aviaire ».

En effet, s'agissant de **l'action n° 2**, la justification au premier euro des crédits consacrés à la lutte contre l'influenza aviaire fait apparaître la répartition suivante.

**Répartition des crédits de l'action 2 destinés à la lutte contre l'influenza aviaire pour 2006**

<i>(en euros)</i>	
<b>Dépenses de fonctionnement</b>	<b>1.074.470</b>
Gestion des maladies de la filière avicole	
<i>Surveillance de l'influenza aviaire (analyses, enquêtes vétérinaires)</i>	474.470
<i>Frais d'abattage d'animaux infectés par l'influenza aviaire (destruction de 2 foyers)</i>	350.000
Plans d'urgence de lutte contre les épizooties	
<i>Mise en œuvre d'un plan d'euthanasie des volailles dans le cadre de la lutte contre l'influenza aviaire</i>	250.000
<b>Dépenses d'intervention</b>	<b>85.000</b>
Gestion des maladies de la filière avicole	
<i>Indemnités aux éleveurs dont les volailles sont séquestrées lors d'une suspicion d'influenza aviaire (5 élevages)</i>	45.000
Identification des animaux	
<i>Subventions aux établissements départementaux de l'élevage pour recenser et immatriculer les élevages avicoles</i>	40.000
<b>Total</b>	<b>1.159.470</b>

**Ainsi, d'après les calculs de votre rapporteure spéciale, les crédits consacrés à la lutte contre la grippe aviaire dans le cadre du programme 206 de la mission « Sécurité sanitaire » s'élèvent à un peu plus de 1 million d'euros pour 2006.**

En outre, les projections sur lesquelles se sont appuyés les services du ministère de l'agriculture et de la pêche font apparaître que les crédits demandés en vue des frais d'abattage d'animaux infectés sont basés sur une **hypothèse de destruction de deux foyers** et que les crédits demandés en vue des indemnités aux éleveurs sont basés sur une **hypothèse d'indemnisation de cinq élevages**.

De même, s'agissant de **l'action n° 3**, les crédits demandés pour les « contrôles à l'importation en provenance des pays tiers » en AE pour 2006 s'élèvent à 424.010 euros et sont basés sur une hypothèse de 2.500 analyses.

Interrogée sur ce point par votre rapporteure spéciale, la directrice générale de l'alimentation du ministère de l'agriculture et de la pêche, responsable du programme, a reconnu que **la préparation du budget du programme 206 « Sécurité et qualité sanitaire de l'alimentation » de la mission « Sécurité sanitaire » n'avait pas tenu compte de l'éventualité de la survenance d'une épizootie d'influenza aviaire sur le territoire français, ni même en Europe.**

D'après les informations recueillies par votre rapporteure spéciale s'agissant du chiffrage relatif à la mise en œuvre des actions du programme 206 en cas d'épizootie d'influenza aviaire, le coût moyen d'abattage d'animaux infectés pour un foyer serait plus important que celui qui figure

actuellement dans le projet annuel de performance et qui s'élève à 175.000 euros. Ainsi, les calculs actuels font état d'une dépense estimée à **15 millions d'euros pour la partie prévention** et à **15 millions d'euros pour la gestion d'une épizootie, cette hypothèse ne tenant toutefois pas compte d'une multiplication incontrôlée des foyers.**

Dès lors, votre rapporteure spéciale estime qu'une attention particulière doit être portée au montant des crédits consacrés à la lutte contre une épizootie d'influenza aviaire. En outre, elle considère que, **s'agissant d'une maladie d'origine animale, l'action des pouvoirs publics devrait être, dans la phase actuelle, prioritairement orientée vers la prévention du risque animal, ce qui n'est pas le cas aujourd'hui dans la mesure où la gestion de cette crise, qui a pris une ampleur médiatique impressionnante voire disproportionnée, relève en premier lieu de la responsabilité du ministre de la santé et des solidarités.** Le délégué interministériel à la lutte contre la grippe aviaire a, d'ailleurs, été nommé en la personne du directeur général de la santé.

**Votre rapporteure spéciale souhaite que les services du ministère de l'agriculture et de la pêche reprennent rang dans la gestion de cette crise. C'est pourquoi elle vous proposera un amendement tendant à transférer des crédits du programme 228 « Veille et sécurité sanitaires » de la mission « Sécurité sanitaire » vers le programme 206 « Sécurité et qualité sanitaires de l'alimentation ».**

*b) Une lacune regrettable de la justification au premier euro*

Malgré les efforts réalisés dans le projet annuel de performance s'agissant de la justification au premier euro des dépenses du programme 206, votre rapporteure spéciale se doit de souligner une **lacune particulièrement regrettable s'agissant de la justification des dépenses de fonctionnement de l'action n° 6 « Mise en œuvre de la politique de sécurité et de qualité sanitaires de l'alimentation ».**

En effet, les crédits demandés pour 2006 font état, au total, d'un montant de 255,23 millions d'euros en crédits de paiement et en autorisations d'engagement.

Or la justification au premier euro ne mentionne des dépenses de fonctionnement qu'à hauteur de 15,6 millions d'euros en AE et en CP, et des dépenses de d'investissement à hauteur de 950.000 euros en AE et en CP, sans faire état des dépenses de personnel, imputées sur le titre 2, qui s'élèvent pourtant pour 2006 à plus de 238 millions d'euros et recouvrent les dépenses relatives au personnel vétérinaire.

Si cette dépense apparaît dans le projet annuel de performance au sein des tableaux de présentation des crédits du programme par titre et catégorie, votre rapporteure spéciale regrette que cette dépense n'ait pu être intégrée à la justification au premier euro.

### 3. Des objectifs et indicateurs ayant vocation à évoluer

**Votre rapporteure spéciale note avec satisfaction que certaines des remarques formulées par votre commission des finances dans son rapport précité ont été entendues s'agissant de la définition des objectifs et indicateurs du programme « Sécurité et qualité sanitaires de l'alimentation ».**

Tout d'abord, le nombre d'objectifs du programme a été réduit de neuf à sept et la définition des objectifs a été rationalisée. En outre, de nombreux indicateurs qui avaient été qualifiés par votre commission des finances de non pertinents ou pouvant faire l'objet de difficultés d'interprétation ont été supprimés.

Lors de son audition par votre rapporteure spéciale, la directrice générale de l'alimentation du ministère de l'agriculture et de la pêche a, en effet, indiqué qu'un **dialogue approfondi avec les services centraux et déconcentrés avait permis une mise en cohérence des objectifs du programme et avait permis une vision plus complète, moins cloisonnée des priorités du programme.**

Toutefois, votre rapporteure spéciale souhaite formuler deux remarques :

- le seul objectif relatif à l'unique opérateur du programme, l'AFSSA, a disparu, ce dont on peut s'étonner ;
- certains indicateurs de moyen ou d'activité demeurent, ce qui n'est pas souhaitable.

Votre rapporteure spéciale rappelle que la définition des objectifs et indicateurs dans le cadre de la mise en œuvre de la LOLF est évolutive et a vocation à être améliorée à moyen terme.

**Principales observations et questions de votre rapporteure spéciale sur le programme 206  
« Sécurité et qualité sanitaire de l'alimentation »**

1) La répartition par action des autorisations d'engagement demandées pour 2006 fait apparaître une **concentration de près de 50 % des crédits du programme sur l'action n° 5** (principalement des dépenses d'intervention en faveur de l'élimination des farines et coproduits animaux) et **de 30 % des crédits sur l'action n° 6** (dépenses de personnel liées à la mise en œuvre de la politique de sécurité et de qualité sanitaires de l'alimentation) ;

2) **L'action n° 5 « Elimination des farines et des coproduits animaux » présente une particularité : celle d'un écart de près de 300 millions d'euros entre les autorisations d'engagement demandées pour 2006, qui s'élèvent à 406,4 millions d'euros, et les crédits de paiement demandés pour 2006 qui s'élèvent à 99 millions d'euros.** Cet écart s'explique par le fait que les autorisations d'engagement correspondent aux obligations issues de la signature d'un marché public sur trois ans relatif à l'élimination des farines et des coproduits animaux ;

3) L'action n° 7 « Mise en œuvre des politiques pour le compte du ministère de l'environnement et du développement durable » n'est pas dotée pour 2006 tout en étant maintenue dans le projet annuel de performance ;

4) **Le schéma de déversement analytique est particulièrement complexe et ne permet pas d'avoir une visibilité exacte de la répartition des crédits de soutien entre les différentes actions du programme.** A l'avenir, un effort devra être réalisé afin d'associer à chaque action technique du programme les moyens de personnel et de fonctionnement dont elle a besoin ;

5) La comparaison entre la présentation des crédits de paiement concourant à la mise en œuvre du programme et la ventilation des crédits de soutien vers ou en provenance d'autres programmes, figurant dans le bleu, rend illisible l'analyse du transfert d'ETPT au ministère de l'écologie et du développement durable puisqu'elle fait apparaître un hiatus de l'ordre de 2 millions d'euros ;

6) Un **effort notable** a été réalisé s'agissant de la **justification au premier euro** des dépenses du programme, ce dont votre rapporteure spéciale se félicite ;

7) Toutefois la justification au premier euro de l'action n° 6 « Mise en œuvre de la politique de sécurité et de qualité sanitaires de l'alimentation » fait apparaître **une différence de 238 millions d'euros entre les crédits de paiement demandés pour 2006 et les crédits faisant l'objet d'une justification au premier euro** : cette différence de montant résulte du fait que les dépenses de personnel imputées sur cette seule action au sein du programme ne font pas l'objet d'une justification, ce qui est regrettable ;

8) La justification au premier euro particulièrement détaillée permet d'anticiper de **possibles difficultés de gestion en cas de pandémie d'influenza aviaire** ;

9) Dès lors, afin de tenir compte des impératifs de sécurité sanitaire liés à une éventuelle survenue de pandémie d'influenza aviaire et de faire face à une insuffisance de crédits du programme « Sécurité et qualité sanitaires de l'alimentation », votre rapporteure spéciale vous propose de **procéder à un redéploiement des crédits entre les deux programmes de la mission de 15 millions d'euros** ;

10) Votre rapporteure spéciale note avec satisfaction la **réduction du nombre d'objectifs**, de neuf à sept, par rapport à la version figurant dans l'avant-projet annuel de performance. Toutefois, elle constate la disparition de l'objectif relatif à l'opérateur unique du programme, l'AFSSA, ce qui est regrettable. La réflexion sur les **indicateurs** doit être poursuivie, certains d'entre eux ne permettant pas d'apprécier la performance des actions conduites par le ministère de la santé et des solidarités dans le cadre de ce programme.

## EXAMEN DES ARTICLES RATTACHÉS

### ARTICLE 86

#### Réforme du service public de l'équarrissage

**Commentaire :** le présent article propose diverses dispositions tendant à poursuivre la mise en œuvre de la réforme du service public de l'équarrissage (SPE) issue des dispositions de la loi de finances initiale pour 2004<sup>1</sup> et de la loi relative au développement des territoires ruraux<sup>2</sup>, en ajustant le périmètre de ce service public, en simplifiant sa gestion et en responsabilisant les différents acteurs concernés.

#### I. LE DROIT EXISTANT

##### A. LA DÉFINITION DU SERVICE PUBLIC DE L'ÉQUARRISSAGE

###### 1. Le régime en vigueur jusqu'au 1<sup>er</sup> janvier 2006

L'équarrissage est défini par l'article L. 226-1 du code rural, actuellement en vigueur, comme « *la collecte, la transformation et l'élimination des cadavres d'animaux, celles des viandes, abats et sous-produits animaux saisis à l'abattoir reconnus impropres à la consommation humaine et animale, ainsi que celles des matériels présentant un risque spécifique au regard des encéphalopathies spongiformes subaiguës transmissibles, dénommés matériels à risque spécifiés et dont la liste est arrêtée par le ministre chargé de l'agriculture* ».

L'équarrissage constitue **une mission de service public qui relève de la compétence de l'Etat**. L'article L. 226-1 précité prévoit cependant que la gestion de tout ou partie de ce service peut être confiée par décret « à l'établissement mentionné à l'article L. 313-3 », c'est-à-dire au Centre national pour l'aménagement des structures des exploitations agricoles (CNASEA). Il est précisé que « *cette substitution n'entraîne aucun droit à résiliation des contrats ou à indemnisation des cocontractants* ».

L'exécution de ce service public de l'équarrissage est assurée selon les modalités fixées par décret en Conseil d'Etat.

Le droit actuel prévoit cependant que **l'article L. 226-1 précité n'est en vigueur que jusqu'au 1<sup>er</sup> janvier 2006**.

---

<sup>1</sup> Loi n° 2003-1311 du 30 décembre 2003.

<sup>2</sup> Loi n° 2005-157 du 23 février 2005.

## **2. Un régime modifié par la loi relative au développement des territoires ruraux, dont les nouvelles dispositions entreront en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2006**

Le régime de l'équarrissage a été modifié par la loi n° 2005-157 du 23 février 2005 relative au développement des territoires ruraux.

Une partie de cette modification est entrée en vigueur lors de la promulgation de la loi précitée. Ainsi, **désormais, la transformation des cadavres d'animaux fait partie du SPE, ce qui n'était pas le cas auparavant.**

En outre, le droit actuel prévoit que deux nouvelles dispositions doivent entrer en vigueur au 1<sup>er</sup> janvier 2006 :

- ne seront plus concernés par le SPE les déchets d'abattoirs, les seuls animaux concernés étant ceux collectés en exploitations agricoles ou dont la destruction relève de l'intérêt général ;

- par ailleurs, les propriétaires ou détenteurs des cadavres d'animaux devront les mettre à la disposition de la personne chargée de l'exécution du service public de l'équarrissage.

Ainsi, les dispositions de l'article L. 226-1 du code rural, issues des dispositions de l'article 222 de la loi relative au développement des territoires ruraux précitée, en vigueur à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2006, préciseront désormais que « *constituent une mission de service public qui relève de la compétence de l'Etat, la collecte, la transformation et l'élimination des cadavres d'animaux d'élevage morts en exploitation agricole ainsi que des autres catégories de cadavres d'animaux et de matières animales dont la liste est fixée par décret, pour lesquelles l'intervention de l'Etat est nécessaire dans l'intérêt général* ».

La gestion de tout ou partie de ce service est confiée au CNASEA et il est précisé que cette substitution n'entraîne aucun droit à résiliation des contrats ou indemnisation des cocontractants.

En outre, il est précisé que les propriétaires ou détenteurs des cadavres d'animaux et des matières animales doivent les mettre à la disposition de la personne chargée de l'exécution du service public de l'équarrissage.

### ***B. LE FINANCEMENT DU SERVICE PUBLIC DE L'ÉQUARRISSAGE***

Le financement actuel du service public de l'équarrissage est basé sur la participation de l'Etat, une contribution des filières à travers la taxe d'abattage et une participation de certains éleveurs.

## **1. La taxe d'abattage instituée par la loi de finances initiale pour 2004**

### *a) Le régime de la taxe d'abattage*

**La taxe d'abattage a été introduite par l'article 28 de la loi de finances initiale pour 2004 précitée et a remplacé la taxe sur les achats de viande.**

Le régime de la taxe d'abattage est fixé par l'article 1609 *septvicies* du code général des impôts.

Cette taxe est due par toute personne ayant reçu l'agrément sanitaire qui exploite un établissement d'abattage d'animaux des espèces bovine, ovine, caprine, porcine, ainsi que des espèces chevaline et asine et de leurs croisements, et de volailles, ratites, lapins et gibier d'élevage.

La taxe est assise sur le poids de viande avec os des animaux abattus et le poids des déchets collectés à l'abattoir.

Le fait générateur de la taxe est constitué par l'opération d'abattage.

Un arrêté conjoint du ministre chargé du budget et du ministre chargé de l'agriculture fixe les tarifs d'imposition par tonne de viande avec os et par espèce animale dans la limite de 150 euros, et par tonne de déchets dans la limite de 750 euros.

**Une différenciation des tarifs de la taxe d'abattage a ainsi été instaurée entre le tarif applicable à la tonne de viande avec os et le tarif applicable à chaque tonne de déchets relevant du service public de l'équarrissage au regard des dispositions de l'article L. 226-1 du code rural. Cette différenciation a pour but d'inciter les abattoirs à mieux sélectionner les déchets qu'ils dirigent vers le SPE.**

Fixés par l'arrêté du 23 avril 2004, les taux actuels de la taxe d'abattage pour chaque filière sont retracés dans le tableau suivant.

#### **Taux actuels de la taxe d'abattage par filière**

*(en euro / tonne équivalent carcasse)*

Bovins de plus de 24 mois	47
Bovins de moins de 24 mois	6,5
Ovins et caprins	54,5
Porcs	9
Volailles, lapins, gibiers d'élevage	5

*Source : ministère de l'agriculture et de la pêche*

**S'agissant de la partie de la taxe dont le produit est destiné à financer l'élimination des déchets d'abattoirs remis au SPE, le taux unique est fixé à 197 euros par tonne de déchets. Toutefois, les déchets d'abattoirs et d'ateliers de découpe sont sortis du périmètre du SPE**

**depuis le 1<sup>er</sup> octobre 2005<sup>1</sup> et les colonnes vertébrales de bovins produites par les boucheries en sortiront à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2006 si bien que l'assiette « déchets » de la taxe d'abattage disparaîtra à compter de cette date.**

La taxe est déclarée et liquidée sur les déclarations mentionnées à l'article 287 du même code, applicable à la taxe sur la valeur ajoutée. En outre, la taxe d'abattage est acquittée lors du dépôt de ces déclarations.

La taxe est constatée, recouvrée et contrôlée selon les mêmes procédures et sous les mêmes sanctions, garanties et privilèges que la taxe sur la valeur ajoutée. Les réclamations sont présentées, instruites et jugées selon les règles applicables à cette même taxe.

**Enfin, le produit de la taxe mentionnée est affecté au Centre national pour l'aménagement des structures des exploitations agricoles (CNASEA).** Cet établissement crée un fonds à comptabilité distincte auquel est rattaché ce produit, à l'exception d'une part fixée par décret dans la limite de 3 % de ce produit, qui est destinée à financer la gestion des opérations imputées sur le fonds. Ce fonds a pour objet de contribuer au financement des dépenses du service public de l'équarrissage ainsi qu'au financement des mesures concourant au stockage, au transport et à l'élimination des farines d'origine animale.

*b) Le rendement de la taxe d'abattage*

La taxe d'abattage porte sur 340 abattoirs d'animaux de boucheries et 3.050 abattoirs de volailles et palmipèdes gras agréés.

D'après les informations recueillies par votre rapporteure spéciale, le rendement de cette taxe a été de 129 millions d'euros au titre de l'année 2004<sup>2</sup> et devrait être de 130 millions d'euros au titre de l'année 2005.

*c) Les dépenses annuelles du CNASEA au titre du service public de l'équarrissage*

Les dépenses annuelles effectuées par le CNASEA au titre de la mise en œuvre du service public de l'équarrissage sont les suivantes.

---

<sup>1</sup> Ainsi, depuis le 1<sup>er</sup> octobre 2005, les opérations d'élimination des sous-produits d'abattoir et d'ateliers de découpe relèvent de relations contractuelles directes entre industriels des viandes et équarrisseurs. Cette mesure permet aux opérateurs économiques de négocier directement les tarifs et de récupérer la TVA. **Le montant de la TVA récupérable est estimé à 10 millions d'euros en année pleine.**

<sup>2</sup> Il faut rappeler qu'au moment de la mise en place de la taxe d'abattage par la loi de finances initiale pour 2004 précitée, les estimations de rendement attendu pour 2004 s'élevaient à 176 millions d'euros, soit une surévaluation de 47 millions d'euros.

### Dépenses du CNASEA au titre du SPE

(en millions d'euros)

Année	Coût
1999	117,4
2000	144,4
2001	181,7
2002	229,7
2003	251,5
2004	209,4

Source : ministère de l'agriculture et de la pêche

**La baisse des dépenses au titre de l'année 2004 relève de trois facteurs : la baisse des volumes de déchets d'abattoirs collectés et traités, la baisse des volumes de cadavres en raison de l'érosion du cheptel nationale et l'augmentation des encours de fin d'année.**

Votre rapporteure spéciale se félicite de cette baisse dans la mesure où elle témoigne des efforts de tri, de traitement voire de valorisation des déchets animaux réalisés par les abattoirs. En effet, avant l'entrée en vigueur de la nouvelle taxe d'abattage, une partie des déchets d'abattoirs, qui ne relevait pas du service public de l'équarrissage en application de la législation en vigueur, était néanmoins dirigée vers lui, du fait de sa gratuité, alors que la valorisation de ces déchets aurait normalement du faire l'objet d'un contrat de droit privé avec les équarrisseurs.

A compter du 1<sup>er</sup> janvier 2004, les abattoirs ont dû s'assurer que les déchets pris en charge par le SPE étaient pesés pour répondre à leur obligation de déclaration fiscale. Les services de contrôle ont pu croiser ces données déclaratives avec celles issues de la facturation des équarrisseurs.

**Ainsi, le gouvernement attendait de la mise en place de cette nouvelle taxe, en partie liée aux quantités de déchets produits, un meilleur tri et une plus grande maîtrise des déchets (vidage des intestins de ruminants, retraits des déchets de dégrillage, par exemple), devant permettre une réduction de l'ordre de 25 % des déchets collectés.** En raison de l'application d'un tarif de la nouvelle taxe d'abattage pour chaque tonne de déchet relevant du service public de l'équarrissage, substantiellement plus élevé que le tarif applicable à la tonne de viande avec os (750 euros contre 150 euros), **la taxe d'abattage a été conçue pour inciter les abattoirs à ne diriger vers le SPE que les déchets relevant effectivement de ce service au regard de la législation en vigueur.**

## 2. Le coût du SPE à la charge de l'Etat

La réforme du financement du service public de l'équarrissage est intervenue en raison de l'application au 1<sup>er</sup> janvier 2004 des nouvelles lignes directrices agricoles européennes sur les aides d'Etat dans ce secteur qui ont imposé de revoir le financement de ce service public dans la voie de la **prise**

**en charge par les opérateurs économiques des coûts de traitement de leurs déchets produits.**

**L'Etat continue de participer au financement du SPE dans les limites fixées par le droit communautaire et la part du financement de ce service devant être financée par la filière est prélevée au niveau des abattoirs afin d'assurer une plus grande lisibilité du dispositif et d'organiser la répercussion du coût sur le consommateur final. Afin de mettre fin à la gratuité du service, assimilable à une aide d'Etat au sens du droit communautaire de la concurrence, l'Etat a ainsi été contraint de répercuter aux abattoirs le coût du service de l'équarrissage car ce sont les principaux producteurs de déchets pris en charge par le SPE.**

A cet égard, votre rapporteure spéciale souhaite rappeler **que la Commission européenne a décidé le 30 mars 2004 d'approuver, au titre des règles communautaires sur les aides d'Etat, les mesures en faveur des éleveurs et des entreprises d'abattage, financées par la taxe d'abattage ainsi que par des contributions budgétaires directes.** La Commission européenne a, en outre, considéré que la prise en charge d'animaux trouvés morts dans les exploitations agricoles par l'Etat constitue une aide d'Etat en faveur des agriculteurs, compatible avec les règles de concurrence communautaires et que la prise en charge des déchets à l'abattoir ne constitue pas une aide d'Etat puisqu'il n'existe pas d'avantage économique en faveur des abatteurs.

**La subvention de l'Etat au SPE s'est élevée, en 2004 et 2005, à 34 millions d'euros, dans les limites fixées par le droit communautaire. En outre, une dotation supplémentaire de 20 millions d'euros a été accordée en loi de finances rectificative pour 2004 en faveur des secteurs du porc et de la volaille, particulièrement affectés par la réforme du financement du SPE.**

## **II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ PAR LE PRÉSENT ARTICLE**

Le présent article s'inscrit dans le cadre de la réforme en cours du SPE.

### ***A. LA PRISE EN COMPTE DE LA MODIFICATION DU PÉRIMÈTRE DU SERVICE PUBLIC DE L'ÉQUARRISSAGE***

Comme cela a été indiqué précédemment, la loi n° 2005-157 du 23 février 2005 relative au développement des territoires ruraux prévoit qu'à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2006, **ne seront plus concernés par le SPE les déchets d'abattoirs, les seuls animaux concernés étant ceux collectés en exploitations agricoles ou dont la destruction relève de l'intérêt général.**

## 1. La prise en compte de la modification du périmètre du SPE

Le **I** du présent article modifie l'assiette de la taxe d'abattage et propose de remplacer le **II** de l'article 1609 *septvicies* précité du code général des impôts. Désormais, la taxe ne serait plus assise sur « *le poids de viande avec os des animaux abattus et le poids des déchets collectés à l'abattoir relevant de l'article L. 226-1 du code rural* », mais uniquement sur « **le poids de viande avec os des animaux abattus** ».

Toujours par coordination, le **III** du présent article **supprime** la disposition de l'article 1609 *septvicies* précité selon laquelle les tarifs d'imposition par tonne de déchets sont fixés, par arrêté conjoint du ministre chargé du budget et du ministre chargé de l'agriculture, « **dans la limite de 750 euros** ». La disposition fixant cette limite à 150 euros par tonne de viandes avec os serait en revanche maintenue.

Par ailleurs, le **IV** du présent article **clarifie le régime de déclaration** de la taxe d'abattage. Désormais, la taxe ne serait plus seulement déclarée et liquidée sur « *les déclarations mentionnées à l'article 287* », mais aussi sur les déclarations mentionnées aux articles « *298 bis ou 1693 bis* », relatifs au régime de TVA des exploitants agricoles, ou sur « *une déclaration dont le modèle est fixé par l'administration et qui est déposée avant le 25 avril de l'année suivante* ». Ainsi, **les personnes non assujetties à la TVA, qui ne déclareraient pas jusqu'à présent la taxe d'abattage, le feront dorénavant dans le cadre d'une déclaration spécifique.**

## 2. Une nouvelle modification, à la marge, de ce périmètre

Le **VI** du présent article propose de modifier, à la marge, le périmètre du SPE et propose, à ce titre, une nouvelle rédaction de l'article L. 226-1 précité du code rural.

Ainsi, seuls les animaux morts, **de plus de 40 kilogrammes**, seraient désormais concernés par le service public de l'équarrissage.

D'après les informations recueillies par votre rapporteure spéciale, l'incidence financière de cette modification du périmètre serait minime, de l'ordre de 5 à 10 millions d'euros, car il s'agit de tenir compte de la pratique existante selon laquelle le service public de l'équarrissage ne concerne que les animaux dont le poids est supérieur à celui d'un veau mort-né, à savoir 40 kg en moyenne. Il s'agit notamment d'éviter que le SPE ne s'occupe des cadavres d'animaux domestiques.

Le tableau ci-après permet de visualiser les évolutions récentes et proposées de l'article L. 226-1 précité du code rural, qui fixe ce périmètre.

**L'article L. 226-1 du code rural**

	Rédaction antérieure à la loi sur le développement des territoires ruraux (1)	Rédaction actuelle	Rédaction qui entrerait en vigueur au 1 <sup>er</sup> janvier 2006 selon le droit actuel	Rédaction proposée par le VI du présent article	
				Selon le texte initial	Selon le texte adopté par l'Assemblée nationale
<b>Premier alinéa</b>					
Définition du SPE			Constituent une mission de service public qui relève de la compétence de l'Etat,		
	La collecte et l'élimination des cadavres d'animaux,	La collecte, la <b>transformation</b> et l'élimination des cadavres d'animaux,	la collecte, la transformation et l'élimination des cadavres d'animaux <b>d'élevage morts en exploitation agricole</b>	la collecte, la transformation et l'élimination des cadavres d'animaux ou lots de cadavres d'animaux d'élevage <b>de plus de 40 kilogrammes</b> morts en exploitation agricole,	
	celles des viandes, abats et sous-produits animaux saisis à l'abattoir reconnus impropres à la consommation humaine et animale, ainsi que celles des matériels présentant un risque spécifique au regard des encéphalopathies spongiformes subaiguës transmissibles, dénommés matériels à risque spécifiés et dont la liste est arrêtée par le ministre chargé de l'agriculture, constituent une mission de service public qui relève de la compétence de l'Etat.		ainsi que des autres catégories de cadavres d'animaux et de matières animales dont la liste est fixée par décret, pour lesquelles l'intervention de l'Etat est nécessaire dans l'intérêt général.		
Possibilité de confier la SPE à un organisme		La gestion de tout ou partie de ce service peut être confiée par décret à l'établissement mentionné à l'article L. 313-3.			
		Cette substitution n'entraîne aucun droit à résiliation des contrats ou à indemnisation des cocontractants.	-	Cette substitution n'entraîne aucun droit à résiliation des contrats ou à indemnisation des cocontractants	
<b>Alinéa intercalaire</b>	-	-	Les propriétaires ou détenteurs des cadavres d'animaux et des matières animales visés au premier alinéa doivent les mettre à la disposition de la personne chargée de l'exécution du service public de l'équarrissage.		
<b>Dernier alinéa : renvoi à un décret en Conseil d'Etat</b>	L'exécution de ce service public de l'équarrissage est assurée selon les modalités fixées par décret en Conseil d'Etat.				

(1) Loi n°2005-157 du 23 février 2005 relative au développement des territoires ruraux (article 222).

***B. LA PRISE EN COMPTE DU TRANSFERT DU SERVICE PUBLIC DE L'ÉQUARRISSAGE À L'OFFICE CHARGÉ DES VIANDES, DE L'ÉLEVAGE ET DE L'AVICULTURE***

Le présent article prend également en compte le transfert de la gestion du SPE et des mesures relatives au stockage et à la destruction des farines animales entreposées depuis 2000, du CNASEA à l'Office national interprofessionnel des viandes, de l'élevage et de l'aviculture (OFIVAL).

Ainsi que le précise l'exposé des motifs du présent article, « *le suivi des marchés nécessaires à la gestion du SPE requiert des capacités humaines et techniques dont ne dispose pas actuellement le CNASEA, contrairement à l'OFIVAL* ».

**1. La mise en œuvre du transfert**

Le V du présent article prévoit que les droits et obligations afférents à la gestion du fonds du CNASEA auquel est affectée la taxe d'abattage sont transférés à « *l'office chargé des viandes, de l'élevage et de l'aviculture* ». La référence à « *l'office chargé des viandes, de l'élevage et de l'aviculture* », et non à l'OFIVAL, vient du fait que celui-ci pourrait fusionner dès le 1<sup>er</sup> janvier 2006 avec l'Office national interprofessionnel du lait et des produits laitiers (ONILAIT), dans le cadre de la réforme générale de l'organisation des offices agricoles.

En conséquence, le II du présent article modifie le VI de l'article 1609 *septvicies* précité du code général des impôts prévoit que la taxe d'abattage n'est plus attribuée au CNASEA, mais « *à l'office chargé des viandes, de l'élevage et de l'aviculture* ».

Ces dispositions devraient entrer en vigueur à la date de publication du décret transférant la gestion du SPE à l'OFIVAL, ou au plus tard le 1<sup>er</sup> janvier 2007.

Selon l'exposé des motifs du présent article, la modification du périmètre du SPE aurait pour conséquence de réduire son coût potentiel d'environ 94 millions d'euros. La participation de l'Etat s'établirait désormais à 44 millions d'euros, ce qui représenterait **une économie de 10 millions d'euros pour le budget de l'Etat**, par rapport aux modalités retenues à la fin de l'année 2003.

**2. Les dispositions de coordination**

Le présent article propose également diverses dispositions de coordination.

Ainsi, le VII du présent article prévoit qu'à l'article L. 226-8 du code rural, relatif à l'élimination des saisies vétérinaires, l'organisme auquel l'Etat

peut confier l'élimination de ces saisies n'est pas le CNASEA, mais « *l'office chargé des viandes, de l'élevage et de l'aviculture* ».

De même, le **VIII** du présent article abroge le **V** de l'article L. 313-3 du code rural, selon lequel le CNASEA « *peut être également chargé d'assurer la gestion du service public de l'équarrissage* ».

### **III. LES MODIFICATIONS ADOPTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE**

L'Assemblée nationale a adopté **trois amendements** au présent article.

A l'initiative de sa **commission des finances**, elle a adopté un amendement n° 239, de nature rédactionnelle<sup>1</sup>, avec un avis favorable du gouvernement.

#### ***A. LA PARTICIPATION DES ÉLEVEURS AU FINANCEMENT DU SPE***

A l'initiative du **gouvernement**, elle a adopté **deux amendements**.

L'amendement n° 331, de précision, a été adopté avec un avis favorable de sa commission des finances. Il s'agit de préciser que si la gestion de tout ou partie du service public de l'équarrissage est confiée par décret à l'office chargé des viandes, de l'élevage et de l'aviculture, cette substitution n'entraîne aucun droit à résiliation des contrats ou à indemnisation des cocontractants. Il s'agit de la reprise d'une disposition de la rédaction actuelle de l'article L. 226-1, qu'il n'y avait pas lieu de supprimer.

**L'amendement n° 332, plus substantiel, a entièrement re-rédigé le IX du présent article, en le complétant par un X.** Cet amendement a été adopté avec un avis favorable, à titre personnel, du rapporteur spécial, la commission des finances n'ayant pas examiné cet amendement.

Il prévoit de rétablir l'article L. 226-9 du code rural dans une rédaction disposant que « *les propriétaires ou détenteurs de certaines catégories de cadavres d'animaux dont la destruction relève du service public de l'équarrissage supportent une partie du montant de cette destruction* ».

En outre, il précise que **les catégories d'animaux concernées ainsi que le montant et les modalités de détermination et de facturation de cette participation sont précisés par arrêté conjoint des ministres chargés de l'agriculture, de l'économie et des finances et du budget.** Cette participation constitue une créance de droit privé, dès lors elle est recouvrée et

---

<sup>1</sup> Il s'agit de préciser que la déclaration prévue par le **IV** du présent article doit être déposée avant le 25 avril « de l'année suivant le fait générateur de la taxe », au lieu de « l'année suivante ».

encaissée pour son propre compte par l'entreprise désignée par l'Etat ou le cas échéant, désignée par l'OFIVAL pour procéder à l'enlèvement de ces cadavres.

Ainsi que l'a précisé, M. Dominique Bussereau, ministre de l'agriculture et de la pêche, lors de l'examen du présent article à l'Assemblée nationale, il s'agit, par cette disposition, d'instaurer « *une participation des éleveurs au financement du service public de l'équarrissage, conformément à la législation communautaire* » et de permettre aux entreprises d'équarrissage de recouvrer directement les participations des éleveurs.

**La formule « certaines catégories de cadavres d'animaux » est toutefois floue**, comme ceci a été souligné par notre collègue député Jean Gaubert, rapporteur pour avis de la commission des affaires économiques, de l'environnement et du territoire. Notre collègue député Richard Mallié, rapporteur spécial, a indiqué qu'il s'agissait « *des porcs et des volailles* ».

A cet égard, l'exposé des motifs de cet amendement précise que, depuis deux ans, les éleveurs de porcs et de volailles bénéficient d'une aide financée par le budget de l'Etat, à hauteur de 20 millions d'euros par an, destinée à prendre en charge une partie du coût du traitement de leurs déchets. En application des lignes directrices communautaires du 24 décembre 2002, les éleveurs de porcs et de volailles doivent, en contrepartie, prendre en charge directement une partie des coûts afférents à la destruction de leurs cadavres d'animaux.

**Toutefois, même si les éleveurs de porcs et de volailles sont concernés en premier lieu, le gouvernement souhaite conserver la possibilité d'exiger cette participation de tout éleveur, quelle que soit l'espèce animale élevée.** C'est la raison pour laquelle la disposition renvoie à un arrêté pour fixer les catégories d'animaux dont les propriétaires ou détenteurs devront prendre en charge une partie du montant de la destruction.

Par ailleurs, l'exposé des motifs de cet amendement précise qu'**il est nécessaire que cette participation soit directement recouverte par les personnes chargées de l'enlèvement des cadavres.** En effet, le principe d'une participation financière directement versée par les éleveurs à l'équarisseur est conforme aux dispositions des lignes directrices précitées. En outre, **ce dispositif de recouvrement est l'un des points centraux de la réforme du SPE qui tend à une responsabilisation progressive des éleveurs avec pour objectif la libéralisation totale, à terme, du SPE.**

En effet, si ces participations des éleveurs étaient considérées comme de créances publiques, les entreprises d'équarrissage titulaires des marchés ne seraient, en principe, pas habilitées à prélever la participation des éleveurs. Dès lors, en accord avec les recommandations de la direction générale de la comptabilité publique du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie, il est proposé de préciser que ces participations constituent des créances de droit privé dont les équarisseurs sont directement et seuls titulaires.

## ***B. LA MODIFICATION DES DATES D'ENTRÉE EN VIGUEUR DU PRÉSENT ARTICLE***

Par ailleurs, l'amendement n° 332 précité **modifie les dates d'entrée en vigueur des différentes dispositions du présent article.**

Le texte initial prévoyait que la totalité des dispositions entreraient en vigueur à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2006, à l'exception du transfert de la gestion du SPE et de la taxe d'abattage du CNASEA à l'OFIVAL (V et II du présent article), qui ne s'effectueraient que lors de la publication du décret confiant la gestion du SPE à l'OFIVAL (VI du présent article). L'amendement précité prévoit quant à lui que cette entrée en vigueur différée concerne non seulement le X qu'il insère, relatif à la participation financière des « *propriétaires ou détenteurs de certaines catégories de cadavres d'animaux* », mais aussi des dispositions de coordination (VII et VIII du présent article). Comme dans le texte initial, il est prévu que cette entrée en vigueur se fait au plus tard le 1<sup>er</sup> janvier 2007.

L'exposé des motifs de cet amendement souligne, en effet, qu'il est apparu qu'en attendant la reprise effective par l'office chargé des viandes de la gestion du SPE et des mesures concourant à l'élimination des farines animales, la compétence légale du CNASEA en la matière devait être maintenue au-delà du 1<sup>er</sup> janvier 2006.

## **IV. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES**

Les informations obtenues par votre rapporteure spéciale permettent à votre commission des finances d'estimer que le présent article est justifié et constitue la traduction d'une solution de compromis entre les attentes des producteurs, des filières, des opérateurs de l'équarrissage et des administrations.

### ***A. UNE SOLUTION DE COMPROMIS ISSUE D'UNE CONCERTATION ENTRE L'ENSEMBLE DES ACTEURS PROFESSIONNELS CONCERNÉS***

Après la promulgation de la loi relative au développement des territoires ruraux précitée, qui a engagé une réforme en profondeur du service public de l'équarrissage en tenant compte des nouvelles règles de financement mises en œuvre, en 2004, en conformité avec les lignes directrices de l'Union européenne, le ministre de l'agriculture et de la pêche a diligenté **deux missions d'inspection afin d'organiser un audit des coûts du SPE et d'établir des propositions opérationnelles de réforme de la gestion du SPE.**

A l'issue de ces travaux, le gouvernement a décidé de mettre en œuvre cette réforme au début de l'année 2006, en s'appuyant sur le dispositif suivant : d'une part, la réduction progressive du périmètre du SPE aux seuls

animaux trouvés morts en exploitation agricole et ceux dont la collecte relève de l'intérêt général, d'autre part, l'alignement progressif des dispositions techniques et sanitaires nationales sur la réglementation communautaire dans un but de simplification du dispositif et de moindre coût pour les abattoirs et les boucheries, enfin, l'adaptation du financement de ce service public.

D'après les informations recueillies par votre rapporteure spéciale, une large concertation impliquant les filières, par le biais des interprofessions, les producteurs, les opérateurs de l'équarrissage ainsi que les services administratifs a été conduite par le gouvernement.

## ***B. LES NOUVEAUX CONTOURS DU FINANCEMENT DU SPE EN 2006***

**A partir de 2006, le financement du SPE proviendra de trois sources :**

- une subvention de l'Etat, à hauteur de 44 millions d'euros en 2006 ;
- les paiements par les éleveurs de porcs et de volailles, au niveau minimum requis par les lignes directrices de l'Union européenne, et la contribution des autres éleveurs, selon des modalités à définir, a priori par le biais d'un système participatif interprofessionnel, qui fera donc l'objet d'une négociation au sein des interprofessions, et plus particulièrement de l'interprofession bovine ;
- la taxe d'abattage, qui contribuera au financement du solde : **le niveau de cette taxe sera déterminé selon le résultat des marchés publics passés** ; les taux actuels sont maintenus jusqu'au début de l'année 2006.

Ainsi, d'après les informations contenues dans le projet annuel de performance pour 2006 relatif à la mission interministérielle « Sécurité sanitaire », pour 2006, **le coût global du SPE est estimé à 136 millions d'euros. L'Etat contribuera à hauteur de 44 millions d'euros, en crédits de paiement, le solde étant réparti entre les éleveurs (participation aux coûts de 8 millions d'euros<sup>1</sup>) et les filières par le produit de la taxe d'abattage, dont le rendement minimum attendu pour 2006 s'élève donc à 84 millions d'euros.**

En outre, le PAP indique que le SPE réformé fonctionnera au travers d'un marché public national prévu pour le début de l'année 2006. Ce marché est prévu pour une durée de trois ans. Le coût annuel est de 44 millions d'euros pour 2006, soit 132 millions d'euros sur la période 2006-2008. A cette somme, il convient d'ajouter l'apurement du passé soit 110 millions d'euros d'encours. Dès lors, **le montant total des autorisations d'engagement à ouvrir dès 2006 s'élève donc à 242 millions d'euros.**

---

<sup>1</sup> D'après les informations recueillies par votre rapporteure spéciale, la participation des filières devrait être composée de 4 millions d'euros pour les filières porcs et volailles, par le biais de la participation directe instituée par le présent article, et de 4 millions d'euros, par le biais de cotisations versées par les éleveurs bovins, décidées au niveau de l'interprofession.

D'après les informations recueillies par votre rapporteure spéciale, la modification du périmètre du SPE aurait pour conséquence une réduction de son coût potentiel d'environ 94 millions d'euros.

### **C. LES INTERROGATIONS ISSUES DE LA NOUVELLE GESTION DU SPE**

Si votre rapporteure spéciale accueille favorablement le transfert de la gestion du SPE du CNASEA à l'Office chargé des viandes, de l'élevage et de l'aviculture, en raison de l'absence des capacités humaines et techniques suffisantes au CNASEA, elle s'interroge sur l'articulation du dispositif ainsi proposé avec les dispositions de l'article 29 du projet de loi d'orientation agricole<sup>1</sup>, actuellement en discussion devant le Parlement.

En effet, l'article 29 du projet de loi d'orientation agricole précité vise à tenir compte de la réforme organisationnelle des offices agricoles et à créer un nouvel établissement public, dénommé « *Agence unique de paiement* » ayant pour objet la gestion d'aides publiques communautaires ou nationales en faveur de l'agriculture et des industries qui lui sont liées.

Les offices agricoles recouvrent à l'heure actuelle dix établissements publics spécialisés par filière agricole. De taille très variable, ils emploient près de 2.200 agents, essentiellement de droit public, et gèrent un volume annuel d'aides aux différents produits agricoles de l'ordre de 10 milliards d'euros, dont plus de 90 % financés par le FEOGA Garantie.

Une réforme de l'organisation et du fonctionnement des offices agricoles a été lancée au moment de la présentation du budget pour 2005. Cette réforme consiste, d'une part, dans la **mise en place d'une agence de paiement unique des aides européennes**, d'autre part, dans le maintien du principe d'une concertation interprofessionnelle par politique de filière. Les intentions du gouvernement sont, d'abord, de conserver les conseils d'orientation de chacun des six offices agricoles existants, ensuite de regrouper ces six offices en **trois structures distinctes** :

- l'une dédiée aux grandes cultures regroupant l'ONIC, l'ONIOL et le FIRS<sup>2</sup> ;
- l'autre dédiée à l'élevage regroupant l'OFIVAL et l'ONILAIT<sup>3</sup> ;
- la dernière dédiée aux cultures spécialisées regroupant l'ONIVINS et l'ONIFLHOR<sup>4</sup>.

---

<sup>1</sup> *Projet de loi d'orientation agricole n° 2341 (XII<sup>ème</sup> législature).*

<sup>2</sup> *Office national interprofessionnel des céréales (ONIC), Office national interprofessionnel des oléagineux (ONIOL), Fonds d'intervention et de régularisation du marché du sucre (FIRS).*

<sup>3</sup> *Office national interprofessionnel des viandes de l'élevage et de l'aviculture (OFIVAL), Office national interprofessionnel du lait et des produits laitiers (ONILAIT).*

<sup>4</sup> *Office national interprofessionnel des vins (ONIVINS), Office national interprofessionnel des fruits, des légumes et de l'horticulture (ONIFLHOR).*

Le regroupement de ces offices devrait avoir lieu à l'horizon 2007. **Cette réforme répond à trois enjeux majeurs** : l'évolution de la PAC, le renforcement des actions de développement des filières et la sécurisation du paiement des aides.

Dès lors, votre rapporteure spéciale s'interroge sur la véritable cohérence qui existe entre les dispositions du présent article et la réforme mise en œuvre par les dispositions de l'article 29 du projet de loi d'orientation agricole.

***D. LES PROPOSITIONS DE MODIFICATION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES***

Votre rapporteure spéciale vous propose d'adopter des modifications d'ordre rédactionnel consistant à améliorer le dispositif adopté à l'Assemblée nationale.

**Décision de la commission : votre commission vous propose d'adopter cet article ainsi modifié.**

*ARTICLE 86 bis (nouveau)*

**Création de nouvelles taxes et augmentation de taxes existantes perçues au profit de l'Agence française de sécurité sanitaire des aliments (AFSSA) au titre de son activité d'autorisation de mise sur le marché et de contrôle du médicament vétérinaire**

**Commentaire : le présent article vise, d'une part, à instituer, au profit de l'AFSSA, de nouvelles taxes, d'autre part, à augmenter les taxes existantes destinées à financer les activités d'autorisation de mise sur le marché et de contrôle du médicament vétérinaire assurées en son sein par l'Agence nationale du médicament vétérinaire (ANMV).**

**I. LE DROIT EXISTANT**

***A. LA PROCÉDURE D'AUTORISATION DE MISE SUR LE MARCHÉ DE MÉDICAMENTS VÉTÉRINAIRES DÉFINIE PAR LE CODE DE LA SANTÉ PUBLIQUE***

L'article L. 5141-5 du code de la santé publique prévoit que **tout médicament vétérinaire**, qui ne fait pas l'objet d'une autorisation de mise sur le marché délivrée par l'autorité compétente de la Communauté européenne, **doit faire l'objet, avant sa mise sur le marché à titre gratuit ou onéreux, d'une autorisation de mise sur le marché délivrée par l'Agence française de sécurité sanitaire des aliments (AFSSA)**. Le titulaire de l'autorisation de mise sur le marché doit être établi dans la Communauté européenne.

**L'autorisation de mise sur le marché est délivrée pour une durée de cinq ans et est renouvelable par période quinquennale.** A cet égard, il convient de souligner que **la transposition de la directive 2004/28 modifiant le code communautaire relatif au médicament vétérinaire va entraîner la suppression du renouvellement quinquennal, principale source actuelle de redevances versées par l'industrie du médicament vétérinaire à l'Agence nationale du médicament vétérinaire (ANMV), exerçant ses activités au sein de l'AFSSA.**

En outre l'article L. 5141-5 précité prévoit qu'à titre exceptionnel, lorsque le médicament, compte tenu de l'état des connaissances, justifie l'octroi d'une autorisation de mise sur le marché, mais qu'il nécessite une surveillance particulière après sa mise sur le marché, l'autorisation peut être soumise à un réexamen annuel et à certaines obligations spécifiques, visant, après son obtention, à la réalisation d'études complémentaires ou à la notification d'effets indésirables.

## ***B. LE VERSEMENT À L'AFSSA D'UN DROIT PERÇU POUR TOUTE DEMANDE D'AUTORISATION DE MISE SUR LE MARCHÉ***

Dans sa rédaction actuelle, **l'article L. 5141-8 du code de la santé publique dispose que toute demande d'autorisation de mise sur le marché de médicaments vétérinaires est accompagnée du versement d'un droit progressif dont le montant est fixé par décret dans la limite maximale de 15.250 euros.**

Ce droit est versé à l'Agence française de sécurité sanitaire des aliments (AFSSA) **au profit de l'agence nationale du médicament vétérinaire.**

Il est recouvré selon les modalités prévues pour le recouvrement des créances des établissements publics administratifs de l'Etat. Les frais complémentaires, pouvant résulter de l'instruction des demandes, sont à la charge du pétitionnaire.

Le montant de ce droit, qui demeure dans la limite du plafond de 15.250 euros fixé par l'article L. 5141-8 du code de la santé publique précité, a été augmenté par le décret n° 2005-141 du 17 février 2005, à la suite des recommandations issues de l'audit de l'AFSSA réalisé par l'inspection générale des affaires sociales et l'inspection générale de l'agriculture, en juin 2004.

## **II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE**

A l'initiative du gouvernement et avec l'avis favorable, à titre personnel, de notre collègue député Richard Mallié, rapporteur spécial au nom de la commission des finances, l'Assemblée nationale a adopté les dispositions du présent article visant modifier celles de l'article L. 5141-8 du code de la santé publique afin :

- **d'augmenter les droits existants** actuellement prélevés sur les autorisations de mise sur le marché ;

- **de créer une série de taxes couvrant l'ensemble du champ d'intervention de l'AFSSA au titre du médicament vétérinaire** (taxe sur les autorisations d'ouverture d'établissements notamment) ;

- **de créer des taxes annuelles fondées sur l'existence d'autorisations délivrées par l'Agence**, dans la logique d'un « abondement annuel » (taxes sur les médicaments bénéficiant d'une autorisation de mise sur le marché, taxes sur les établissements bénéficiant d'une autorisation d'ouverture, etc).

Dès lors, **le financement des activités d'autorisation de mise sur le marché et de contrôle du médicament vétérinaire assurée au sein de l'AFSSA par l'Agence nationale du médicament vétérinaire (ANMV)**

**reposera désormais sur une ressource prélevée sur l'ensemble des activités de l'ANMV et non plus uniquement sur l'activité liée aux seules demandes d'autorisations de mise sur le marché.**

Il faut noter que, dans la rédaction proposée par l'Assemblée nationale, seule l'AFSSA est citée comme bénéficiaire des nouvelles taxes créées, alors qu'il n'est plus fait référence à l'ANMV. En effet, **seule l'AFSSA, établissement public administratif a le statut de personne morale et est donc fondée à percevoir des taxes.**

***A. L'INSTAURATION, AU PROFIT DE L'AFSSA, D'UNE TAXE À CHAQUE DEMANDE RELATIVE AUX MÉDICAMENTS VÉTÉRINAIRES***

**1. Le champ de la taxe**

Le **I** de l'article L. 5148-1 du code de la santé publique, proposé par le présent article, prévoit, dans son **1**, qu'il est perçu par l'AFSSA une **taxe à chaque demande relative aux médicaments vétérinaires** :

- d'autorisation de mise sur le marché ;
- d'autorisation temporaire d'utilisation ;
- d'autorisation de préparation d'autovaccins vétérinaires ;
- d'autorisation d'ouverture d'établissement pharmaceutique vétérinaire ;
- d'autorisation d'importation ;
- d'autorisation préalable de publicité soumise à certaines conditions définies par voie réglementaire ;
- de certificat à l'exportation délivré par le directeur de l'AFSSA ;
- d'enregistrement des médicaments homéopathiques vétérinaires autres qu'immunologiques.

En outre, il est précisé que **cette taxe est due par le demandeur.**

**2. Le tarif de la taxe**

Le **2 du I** de l'article L. 5141-8 précité dispose que le tarif de cette taxe est fixé par décret **dans la limite d'un plafond de 25.000 euros**<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Ce plafond a été fixé en alignement avec le plafond du droit progressif versé à l'Agence française de sécurité sanitaire des produits de santé (AFSSAPS) pour toute demande d'autorisation de mise sur le marché, fixé à 25.400 euros par l'article L. 5121-16 du code de la santé publique.

### 3. L'acquittement de la taxe

Enfin, le **3 du I** de cet article précise que les redevables de cette taxe sont tenus d'en acquitter le montant au moment du dépôt de chaque type de demande.

#### ***B. L'INSTAURATION, AU PROFIT DE L'AFSSA, DE DIVERSES TAXES ANNUELLES AU TITRE DE SON ACTIVITÉ D'AUTORISATIONS DE MISE SUR LE MARCHÉ ET DE CONTRÔLE DU MÉDICAMENT VÉTÉRINAIRE***

##### 1. Le champ de la taxe

Le **II** de l'article L. 5141-8 du code de la santé publique, proposé par le présent article, prévoit, dans son **1**, qu'il est perçu par l'AFSSA une **taxe annuelle** à raison de chaque :

- autorisation de mise sur le marché d'un médicament vétérinaire ;
- autorisation d'ouverture d'établissement due par les entreprises pharmaceutiques vétérinaires bénéficiant d'une ou plusieurs autorisations d'ouverture d'établissement délivrées par le directeur général de l'AFSSA ;
- enregistrement de médicaments vétérinaires homéopathiques autres qu'immunologiques, délivré par le directeur général de l'AFSSA ou par l'autorité compétente de la Communauté européenne ;
- autorisation d'importation parallèle de médicament vétérinaire due par le titulaire d'une autorisation d'importation délivrée par le directeur général de l'AFSSA.

Le **2 du II** de l'article L. 5141-8 précité précise que la taxe est due par le bénéficiaire à l'occasion de la délivrance de l'autorisation ou de l'enregistrement.

##### 2. Le tarif de la taxe

Le **3 du II** de l'article L. 5141-8 précité prévoit que le tarif de cette taxe annuelle est fixé par décret **dans la limite d'un plafond de 25.000 euros**.

##### 3. L'acquittement de la taxe

Le **4 du II** de l'article L. 5141-8 précité prévoit que cette taxe est due chaque année à raison du nombre d'autorisations ou d'enregistrements valides au 1<sup>er</sup> janvier de l'année d'imposition. En outre, elle serait exigible deux mois après la date d'émission du titre de recette correspondant.

Enfin, il est précisé qu'en l'absence de paiement dans le délai fixé, la fraction non acquittée de la taxe est majorée de 10 %.

### **C. LE RECOUVREMENT DES DEUX TYPES DE TAXES PRÉCITÉES**

Le **III** de l'article L. 5141-8 du code de la santé publique précité, proposé par le présent article, prévoit que les deux types de taxes ainsi instituées au profit de l'AFSSA ainsi que la majoration des taxes annuelles en cas de retard de paiement, sont recouvrées par l'agent comptable de l'AFSSA selon les modalités prévues pour le recouvrement des créances des établissements publics administratifs de l'Etat.

### **III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES**

Lors de l'examen du présent article à l'Assemblée nationale, M. Dominique Bussereau, ministre de l'agriculture et de la pêche, a indiqué qu'il était nécessaire d'augmenter les ressources de l'AFSSA afin qu'elle « *accomplisse l'ensemble de ses missions en rendant un meilleur service* ». Il a également signalé que « *cette proposition [avait] fait l'objet d'une concertation avec le syndicat professionnel des vétérinaires et des industriels du médicament vétérinaire* ».

#### **A. LA NÉCESSITÉ DE TROUVER DE NOUVELLES RESSOURCES AFIN DE PERMETTRE À L'ANMV DE REMPLIR L'ENSEMBLE DE SES MISSIONS**

##### **1. Les difficultés rencontrées par l'ANMV**

Lors de son audition par votre rapporteure spéciale, dans le cadre de l'examen des dispositions du présent projet de loi de finances, la directrice générale de l'AFSSA avait souligné les difficultés actuelles de l'Agence nationale du médicament vétérinaire (ANMV) et la nécessité de mettre en œuvre un plan de renforcement de cette agence, exerçant ses missions au sein de l'AFSSA.

Ainsi, il avait été indiqué à votre rapporteure spéciale qu'un groupe de travail piloté par la direction du budget avait été mis en place au printemps 2004 réunissant l'AFSSA et les deux ministères de tutelle concernés, à savoir le ministère de l'agriculture et de la pêche ainsi que le ministère de la santé et des solidarités, dans le but de réfléchir à un nouveau système de financement permettant « *non seulement de compenser la perte inéluctable d'une part importante des recettes, mais encore de financer un plan de renforcement de l'ANMV réalisé en cinq ans, l'année 2005 étant considérée comme l'année préparatoire de mise en œuvre de ce plan* ».

A cet égard, la directrice générale de l'AFSSA avait indiqué à votre rapporteure spéciale que les mesures proposées par l'Agence pour l'année 2006, première année d'application du plan quinquennal de renforcement, consistaient dans la création de 8 postes en contrat à durée indéterminée (CDI), représentant un coût de 745.000 euros entièrement financé par les

recettes nouvelles de l'ANMV et ne nécessitant pas d'abondement de la subvention de l'Etat.

## **2. Les moyens supplémentaires octroyés à l'ANMV par le présent article**

D'après les informations recueillies par votre rapporteure spéciale, l'incidence des dispositions du présent article sur le financement de l'ANMV devrait être la suivante :

- l'augmentation du montant des droits existants permettrait de dégager **1,5 million d'euros** en 2006 ;

- la création de nouvelles taxes et de taxes annuelles devrait permettre de dégager **2,4 millions d'euros** en 2006.

En outre, la dotation de l'Etat à l'ANMV serait maintenue à 0,75 million d'euros en 2006.

Ainsi, **le budget total envisagé de l'ANMV, pour 2006, devrait s'élever à 4,65 millions d'euros.**

Enfin, ce plan de financement devrait permettre le **recrutement de six personnes supplémentaires** au sein de l'ANMV en 2006.

### ***B. LE RÉSULTAT D'UNE CONCERTATION AVEC LES REPRÉSENTANTS DES PRINCIPAUX SYNDICATS PROFESSIONNELS CONCERNÉS***

D'après les informations fournies à votre rapporteure spéciale, les dispositions du présent article ont fait l'objet d'une **concertation avec le syndicat interprofessionnel des industriels du médicament vétérinaire, principalement concerné par le dispositif.**

Ainsi, ce syndicat se serait prononcé favorablement sur le principe de ce dispositif, dans la mesure où il devrait permettre à l'ANMV de remplir l'ensemble de ses missions, dans des conditions améliorées de service, notamment du point de vue du raccourcissement des délais d'instruction des dossiers d'autorisation de mise sur le marché et de l'amélioration, sur le fond, du traitement de ces dossiers.

D'après les informations recueillies par votre rapporteure spéciale, des retards très importants, de l'ordre de huit à neuf mois, ont été accumulés par l'ANMV dans le traitement des dossiers dits de « modification majeure » qui devrait normalement s'étaler sur trois mois. En outre, l'ANMV souhaiterait réduire le délai de traitement des dossiers d'autorisation de mise sur le marché de médicaments vétérinaires, fixé par le code de la santé publique à un maximum de 210 jours. Grâce au recrutement de personnels supplémentaires, l'ANMV se fixe pour objectif de traiter ces dossiers en moins de 210 jours.

En outre, il a été indiqué à votre rapporteure spéciale que **les montants individualisés de chaque taxe, qui figureront dans le décret d'application du présent article, feront également l'objet d'une consultation des syndicats professionnels concernés.**

Enfin, il devrait être rendu compte de la mise en œuvre du plan de renforcement de l'ANMV à l'occasion de chaque réunion du conseil d'administration de l'AFSSA, au moyen d'un tableau de bord dont les indicateurs seront mis à jour régulièrement. A cet égard, il convient de souligner que le financement de l'activité de l'ANMV fait déjà l'objet d'une individualisation comptable et budgétaire au sein des recettes et des dépenses de l'AFSSA.

### ***C. LES INTERROGATIONS ET PROPOSITIONS DE MODIFICATION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES***

#### **1. Le risque d'une double imposition doit être écarté**

S'agissant des nouvelles taxes instituées par le présent article au profit de l'AFSSA, votre rapporteure spéciale tient à souligner que le risque d'une double imposition ne saurait être invoqué.

En effet, le **I** de l'article L. 5141-8 du code de la santé publique, proposé par le présent article, institue au profit de l'AFSSA une taxe dont le **fait générateur** est la **demande**, relative aux médicaments vétérinaires, de divers types d'autorisation, de certificat ou d'enregistrement, et qui est **exigible**, auprès du demandeur, **au moment du dépôt de chaque type de demande.**

Le **II** de l'article L. 5141-8 du code de la santé publique précité, proposé par le présent article, institue, quant à lui, au profit de l'AFSSA, une taxe annuelle dont le **fait générateur** est la **délivrance** de divers types d'autorisation ou d'enregistrement, relatifs aux médicaments vétérinaires, et qui est **exigible**, auprès du bénéficiaire de l'autorisation ou de l'enregistrement, chaque année, **à raison du nombre d'autorisations ou de d'enregistrements valides au 1<sup>er</sup> janvier de l'année d'imposition**, deux mois après la date d'émission du titre de recette correspondant.

Dès lors, si les I et II précités visent les mêmes types d'autorisation ou d'enregistrement, le risque d'une double imposition ne saurait être invoqué en raison de l'existence de deux types de taxes distincts, qui diffèrent tant dans leur fait générateur que dans leur exigibilité.

#### **2. Les propositions de modification rédactionnelle de votre commission des finances**

Afin de parfaire la rédaction du présent article adoptée par l'Assemblée nationale, votre rapporteure spéciale vous proposera diverses

modifications formelles visant à préciser la rédaction adoptée et à en améliorer la présentation.

**Décision de la commission : votre commission vous propose d'adopter cet article ainsi modifié.**

*ARTICLE 87*

**Création d'une taxe additionnelle au profit de l'Agence française de sécurité sanitaire des produits de santé (AFSSAPS)**

**Commentaire : le présent article vise à instituer au profit de l'AFSSAPS une taxe additionnelle destinée à financer les comités et la conférence nationale des comités de protection des personnes.**

**I. LE DROIT EXISTANT**

Créée par la loi du n° 94-43 du 18 janvier 1994, **l'Agence française de sécurité sanitaire des produits de santé, qui succédait alors à l'Agence du médicament, est un établissement public de l'État, placé sous la tutelle du ministre chargé de la santé.**

Selon les termes de la loi, l'Agence participe à l'application des lois et règlements relatifs à l'évaluation, aux essais, à la fabrication, à la préparation, à l'importation, à l'exportation, à la distribution en gros, au conditionnement, à la conservation, à l'exploitation, à la mise sur le marché, à la publicité, à la mise en service ou à l'utilisation des produits à finalité sanitaire destinés à l'homme et des produits à finalité cosmétique.

S'agissant de la **gestion des essais cliniques**, la directive n° 2001/20/CE du 4 avril 2001 vise à simplifier et à harmoniser les dispositions administratives relatives aux essais cliniques de médicaments, grâce à l'établissement d'une procédure claire et transparente et à la création de conditions propices à une coordination efficace de ces essais par les instances concernées dans la Communauté.

En France, la loi n° 88-1138 du 20 décembre 1998 relative à la protection des personnes qui se prêtent à des recherches biomédicales a défini les conditions de participation des personnes à ces recherches. **Cette loi a notamment prévu un régime de déclaration auprès de l'autorité compétente, l'Agence française de sécurité sanitaire des produits de santé ou le ministre de la santé selon la nature des recherches, ainsi que la création de comités consultatifs de protection des personnes dans la recherche biomédicale (CCPPRB).**

Afin de transposer les dispositions prévues par l'article 9 de la directive n° 2001/20/CE du 4 avril 2001, mais également pour renforcer la protection des participants, l'article 90 de la loi n° 2004-806 du 9 août 2004 relative à la santé publique remplace, pour les recherches biomédicales, **l'actuel régime déclaratif par un système d'autorisation préalable par l'autorité compétente c'est-à-dire l'AFSSAPS, pour les recherches portant**

**les produits mentionnés à l'article L.511-1 du code de la santé publique.** Cet article concerne les médicaments et certains produits de cosmétique et d'hygiène corporelle.

Cette modification législative bouleverse profondément la gestion des essais cliniques. L'Agence doit autoriser ou non les essais cliniques de son domaine de compétences dans un délai maximal de soixante jours, alors qu'auparavant les essais sur les médicaments et les autres produits de santé (dispositifs médicaux, produits cosmétiques,...) donnaient lieu à une simple déclaration.

En conséquence, **l'article 134 de la loi de finances pour 2005 a créé une taxe sur le dépôt des demandes d'autorisations de recherche biomédicale portant sur des produits de santé, mentionnées à l'article L. 1123-8 du code de la santé publique.** L'article 134 précise que cette taxe est due pour toute demande d'autorisation de recherche biomédicale, ainsi qu'en cas de demandes de modification substantielle de la demande initiale.

Le montant de cette taxe, dont le barème est fixé par arrêté, est plafonné à 4.600 euros.

**Le barème de la taxe est toutefois modulé en fonction de la nature du promoteur.** Ainsi, pour les demandes relatives à des projets dont le promoteur est une personne physique ne poursuivant pas de but lucratif, un organisme public de recherche, une université, un établissement public de santé ou un établissement de santé privé participant au service public hospitalier ou un établissement public, le montant exigé sera limité à 10 % du taux applicable selon le barème de la taxe.

En outre le barème de la taxe peut également être modulé en fonction de la nature de la demande (demande initiale sur médicaments nouveaux ou sur médicaments connus, dossier médicament expérimental, autorisation de modification).

Cette modulation a deux objectifs :

- d'une part, elle vise à rapprocher les montants proposés de ceux en vigueur chez nos partenaires européens, afin de préserver l'attractivité de l'AFSSAPS pour les promoteurs d'essais cliniques, au-delà de la qualité de l'évaluation qu'elle mettra en œuvre ;

- d'autre part, elle tend à favoriser les promoteurs publics et sans but lucratif, en reprenant les dispositions de l'arrêté du 27 décembre 1990 relatif au montant du droit fixe versé par les promoteurs de recherches biomédicales, qui réduit ce montant de 90 % lorsque le promoteur est une personne physique ou un établissement ou organisme de soins, de formation ou de recherche sans but lucratif.

**Le rendement de cette taxe devrait atteindre 1,7 million d'euros en 2005, ce qui paraît justifié compte tenu des nouvelles charges incombant à l'agence.**

## **II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ PAR LE PRÉSENT ARTICLE : LA CRÉATION D'UNE TAXE ADDITIONNELLE POUR FINANCER LES COMITÉS ET LA CONFÉRENCE NATIONALE DES COMITÉS DE PROTECTION DES PERSONNES**

En vertu de la loi du 9 août 2004 relative à la politique de santé publique, les recherches biomédicales sont soumises, préalablement à leur mise en œuvre, à autorisation de l'autorité compétente (Agence française de sécurité sanitaire des produits de santé ou ministre chargé de la santé), après avis favorable du comité de protection des personnes compétent. **Ces comités, au nombre de quarante-cinq (en août 2005), ont vu leur champ d'intervention étendu aux collections d'échantillons biologiques et aux recherches visant à évaluer les soins courants ainsi que dans le cadre d'une procédure d'appel en cas d'avis défavorable d'un autre comité.**

Le **I** du présent article propose d'instituer une taxe additionnelle destinée à financer les comités et la conférence nationale des comités de protection des personnes, qui doit jouer un rôle de tête de réseau. **En effet, la loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances (LOLF) faisant disparaître la notion de fonds de concours par assimilation, l'actuel dispositif de financement des comités à partir d'un fonds de concours alimenté par les droits fixes versés par les promoteurs de recherches ne peut perdurer.** Cette taxe sera prélevée pour toute demande d'avis adressée aux comités.

Le plafond de l'ensemble de ces deux taxes est fixé à **8.000 euros**, par référence aux montants pratiqués dans l'Union européenne, et en particulier au Royaume-Uni. Le barème sera modulé en fonction de la nature de la demande (recherche médicale, modification substantielle d'une recherche en cours, etc.). Ces deux taxes seront recouvrées par l'AFSSAPS, par souci de simplicité ; leur rendement serait de **5,75 millions d'euros**.

Ce dispositif permettra de doter les comités, leur conférence nationale et l'AFSSAPS de moyens adaptés à leurs nouvelles missions fixées par la loi de santé publique.

En conséquence, le **II** du présent article propose d'abroger l'article L. 1123-4 du code de la santé publique, qui prévoit que les « *frais de fonctionnement des comités sont financés par le produit d'un droit fixe versé par les promoteurs pour chacun des projets de recherches biomédicales faisant l'objet d'une demande d'avis* ».

Le **III** du présent article prévoit que le I et le II seraient applicables lors de l'entrée en vigueur du décret, prévu à l'article L. 1123-14 du code de la santé publique, qui précise la nature des informations communiquées par le promoteur à l'autorité compétente.

Enfin, le **IV** ajoute une nouvelle catégorie, recouvrant « *toute autre personne publique ou morale ne poursuivant pas de but lucratif* », à la liste

des organismes concernés par les modalités particulières applicables aux recherches biomédicales de l'article L. 1123-14 du code de la santé publique (organisme public de recherche, université, établissement public de santé, établissement de santé privé participant au service public hospitalier).

### **III. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE**

L'Assemblée nationale a adopté deux amendements au présent article, à l'initiative de notre collègue député Richard Mallié, rapporteur spécial au nom de la commission des finances :

- un amendement de nature rédactionnelle au **III** du présent article visant à préciser que les I et II du présent article entreront en vigueur à compter de la publication du décret dont le champ est effectivement prévu au 3° de l'article L. 1123-14 du code de la santé publique mais dont l'objet est de préciser les modalités d'application de l'article L. 1121-4 du même code ;

- un amendement plus substantiel, adopté avec un avis de sagesse du gouvernement, visant à modifier les dispositions du **I** du présent article de façon à **abaisser, de 8.000 euros à 6.000 euros, le plafond de la taxe initiale et de la taxe additionnelle instituée par le présent article.**

Lors de l'examen du présent article par l'Assemblée nationale, notre collègue député Richard Mallié a, en effet, indiqué que, pour ce genre de redevances, *« la moyenne européenne se situe autour de 3.000 euros, le Royaume-Uni étant, avec 5.850 euros, le pays le plus cher. Or, nous avons un problème important : si la taxe est trop élevée en France, les entreprises demanderont un agrément dans d'autres pays de l'Union européenne. Pour éviter des délocalisations, cet amendement vise donc à ramener de 8.000 à 6.000 euros la limite du barème de la taxe et de la taxe additionnelle »*.

### **IV. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES**

Votre rapporteure spéciale accueille favorablement les dispositions du présent article, telles que modifiées par l'Assemblée nationale.

En effet, conformément aux dispositions de la LOLF, il était nécessaire de régler la question du financement des comités de protection des personnes affiliés à l'AFSSAPS, par la création d'une taxe additionnelle.

En outre, votre rapporteure spéciale prend acte de l'initiative prise par l'Assemblée nationale d'abaisser le plafond du barème de cette taxe, aux motifs que le plafond initial pourrait menacer la réalisation de recherches biomédicales sur le territoire français aurait été menacée.

**Décision de la commission : votre commission vous propose d'adopter cet article sans modification.**



## AMENDEMENTS ADOPTÉS PAR LA COMMISSION

### ARTICLE 52 (et état B annexé)

Modifier comme suit les crédits des programmes :

(en euros)

Programmes	Autorisations d'engagement	Autorisations d'engagement	Crédits de paiement	Crédits de paiement
	+	-	+	-
<b>Veille et sécurité sanitaires</b>		15 000 000		15 000 000
<b>Sécurité et qualité sanitaires de l'alimentation</b> Dont Titre 2	15 000 000		15 000 000	
<b>TOTAL</b>				
<b>SOLDE</b>		0		0

### OBJET

Le présent amendement a pour objet de prélever 15 millions d'euros sur le programme « Veille et sécurité sanitaires », action n° 1 « Veille, surveillance expertise et alerte » (Titre 3 – Dépenses de fonctionnement) afin d'abonder de la même somme le programme « Sécurité et qualité sanitaires de l'alimentation », action n° 2 « Lutte contre les maladies animales et protection des animaux » (Titre 3 – Dépenses de fonctionnement) afin de privilégier la protection contre un risque de pandémie de grippe aviaire qui touchera en premier lieu les animaux.

Il s'agit ainsi de bénéficier des nouvelles possibilités d'amendement offertes par la LOLF, en l'espèce au sein d'une mission interministérielle, et de bien marquer que la prévention doit d'abord porter sur les risques liés aux volailles qui relèvent de la responsabilité du ministère de l'agriculture et ensuite seulement sur les risques de pandémie humaine qui sont du ressort du ministère de la santé et des solidarités.

### ARTICLE 86

Rédiger comme suit le X (nouveau) de cet article :

X (nouveau). - Les I, III, IV, VI du présent article entrent en vigueur à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2006.

Les II, V, VII, VIII et IX entrent en vigueur à la date de publication du décret prévu au premier alinéa de l'article L. 226-1 du code rural ayant pour objet de confier tout ou partie de la gestion du service public de l'équarrissage à l'office chargé des viandes, de l'élevage et de l'aviculture, et au plus tard au 1<sup>er</sup> janvier 2007.

### ARTICLE 86 BIS

Rédiger comme suit cet article :

L'article L. 5141-8 du code de la santé publique est ainsi rédigé :

« Art. L. 5141-8. - I. - 1. Il est perçu par l'Agence française de sécurité sanitaire des aliments une taxe à chaque demande relative aux médicaments vétérinaires :

« 1° D'autorisation de mise sur le marché mentionnée à l'article L. 5141-5 ;

« 2° D'autorisation temporaire d'utilisation mentionnée à l'article L. 5141-10 ;

« 3° D'autorisation de préparation d'autovaccins vétérinaires mentionnée à l'article L. 5141-12 ;

« 4° D'autorisation d'ouverture d'établissement pharmaceutique vétérinaire mentionnée à l'article L. 5142-2 ;

« 5° D'autorisation d'importation mentionnée à l'article L. 5142-7 ;

« 6° D'autorisation préalable de publicité soumise en application de l'article L. 5142-6 ;

« 7° De certificat à l'exportation délivré par le directeur général de l'Agence française de sécurité sanitaire des aliments ;

« 8° D'enregistrement mentionné à l'article L. 5141-9.

« 2. La taxe est due par le demandeur.

« 3. Le tarif de la taxe mentionnée au 1 est fixé par décret dans la limite d'un plafond de 25.000 €.

« 4. Les redevables sont tenus d'acquitter le montant de la taxe mentionnée au 1 au moment du dépôt de chaque type de demande.

« II. - 1. Il est perçu par l'Agence française de sécurité sanitaire des aliments une taxe annuelle à raison de chaque :

« 1° Autorisation de mise sur le marché mentionnée à l'article L. 5141-5 ;

« 2° Autorisation d'ouverture d'établissement pharmaceutique vétérinaire due par les entreprises bénéficiant d'une ou plusieurs autorisations d'ouverture d'établissement mentionnées à l'article L. 5142-2 délivrées par le directeur général de l'Agence française de sécurité sanitaire des aliments ;

« 3° Enregistrement mentionné à l'article L. 5141-9, délivré par le directeur général de l'Agence française de sécurité sanitaire des aliments ou par l'autorité compétente de la Communauté européenne ;

« 4° Autorisation d'importation parallèle de médicament vétérinaire due par le titulaire d'une autorisation mentionnée à l'article L. 5142-7, délivrée par le directeur général de l'Agence française de sécurité sanitaire des aliments.

« 2. La taxe est due par le bénéficiaire de l'autorisation ou de l'enregistrement.

« 3. Le tarif de la taxe mentionnée au 1 est fixé par décret dans la limite d'un plafond de 25.000 €.

« 4. La taxe mentionnée au 1 est due chaque année à raison du nombre d'autorisations ou d'enregistrements valides au 1er janvier de l'année d'imposition. Elle est exigible deux mois après la date d'émission du titre de recette correspondant.

« En l'absence de paiement dans le délai fixé, la fraction non acquittée de la taxe est majorée de 10 %.

« III. - La taxe mentionnée au I et la taxe et la majoration mentionnées au II sont recouvrées par l'agent comptable de l'Agence française de sécurité sanitaire des aliments selon les modalités prévues pour le recouvrement des créances des établissements publics administratifs de l'Etat. »



## LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

### I. MODIFICATION DES CRÉDITS À TITRE NON RECONDUCTIBLE

\* L'Assemblée nationale a **majoré, à titre non reconductible**, les autorisations d'engagement et crédits de paiement de la mission d'un montant global de **14.500 euros** ainsi répartis :

- **2.500 euros** sur le programme « Sécurité et qualité sanitaires de l'alimentation », action n° 2 « Lutte contre les maladies animales et protection des animaux », titre 6, catégorie 64 « Transferts aux autres collectivités » ;

- **12.000 euros** sur le programme « Sécurité et qualité sanitaires de l'alimentation », action n° 4 « acquisition et mobilisation des moyens scientifiques et techniques pour maîtriser les risques sanitaires », titre 6, catégorie 64 « Transferts aux autres collectivités ».

\* En outre, à l'initiative du gouvernement et afin de gager les dépenses au titre du plan d'urgence pour les banlieues, l'Assemblée nationale a **réduit les crédits de la mission d'un montant de 2.142.697 euros**, ainsi répartis :

- **550.672 euros** sur le programme « Sécurité et qualité sanitaires de l'alimentation » ;

- **1.592.025 euros** sur le programme « Sécurité et qualité sanitaires de l'alimentation ».

\* **Le solde de l'ensemble de ces modifications est donc négatif à hauteur de 2.128.197 euros :**

- le programme « Veille et sécurité sanitaires » est réduit de 550.672 euros ;

- le programme « Sécurité et qualité sanitaires de l'alimentation » est réduit de 1.577.525 euros.

### II. MODIFICATION DES ARTICLES 86 ET 87 RATTACHÉS ET ADOPTION D'UN NOUVEL ARTICLE 86 BIS RATTACHÉ

**Les articles rattachés à la présente mission ont été traités précédemment dans la partie relative à l'examen des articles rattachés.**

L'Assemblée nationale a adopté **trois amendements** à l'article 86, relatif à la réforme du service public de l'équarrissage, rattaché à la mission.

Elle a adopté un **article additionnel**, rattaché à la mission, **après l'article 86**, visant à créer une nouvelle taxe au profit de l'Agence française de sécurité sanitaire de l'alimentation (AFSSA), au titre de l'activité d'autorisation de mise sur le marché et de contrôle du médicament vétérinaire.

Enfin, elle a adopté **deux amendements à l'article 87**, relatif à la création d'une taxe additionnelle au profit de l'Agence française de sécurité sanitaire des produits de santé (AFSSAPS), rattaché à la mission.

## EXAMEN EN COMMISSION

**Au cours d'une réunion tenue le mardi 22 novembre 2005, sous la présidence de M. Jean Arthuis, président, la commission a procédé à l'examen du rapport spécial de Mme Nicole Bricq, rapporteure spéciale, sur la mission « Sécurité sanitaire » et les articles 86 et 87 rattachés.**

**Mme Nicole Bricq, rapporteure spéciale,** a souligné qu'elle ne disposait pas de compétence particulière dans le domaine de la sécurité sanitaire, mais que sa connaissance approfondie du domaine de la consommation et son intérêt pour la procédure de décision publique en matière de risque l'avaient incité à se « porter candidate » pour rapporter les crédits de la mission « Sécurité sanitaire », qui constituait une innovation introduite par la LOLF.

Dans un premier temps, elle a précisé que la mission « Sécurité sanitaire » constituait l'une des huit missions interministérielles du budget général et que cette mission étaient composée de deux programmes pertinents, le programme « Veille et sécurité sanitaires », relevant de la responsabilité du ministre de la santé et des solidarités, et le programme « Sécurité et qualité sanitaires de l'alimentation », relevant de la responsabilité du ministre de l'agriculture et de la pêche.

Elle a toutefois estimé que la lecture des crédits de la mission « Sécurité sanitaire » était rendue complexe en raison de trois éléments. D'abord, le manque de lisibilité du contenu de certaines actions, notamment celles du programme « Veille et sécurité sanitaires », ensuite, le rattachement à la mission de crédits issus de fonds de concours, pour un montant total de près de 220 millions d'euros, enfin, l'association à la mise en œuvre de la mission de nombreux opérateurs ne faisant pas tous l'objet d'une présentation claire et ne répondant pas aux principes inscrits dans la LOLF.

**Mme Nicole Bricq, rapporteure spéciale,** a regretté le caractère encore lacunaire de la dimension interministérielle de la mission « Sécurité sanitaire » et a souhaité, qu'à l'avenir, l'impulsion politique des ministres se traduise dans l'administration afin d'éviter que la mission « Sécurité sanitaire » ne soit une simple juxtaposition des responsabilités. En outre, elle a constaté que l'ensemble des crédits concourant à la mise en œuvre de la politique de sécurité sanitaire n'étaient pas regroupés au sein de la mission et que la concentration des dépenses de personnel sur un seul des deux programmes de la mission était de nature à priver le responsable du programme « Veille et sécurité sanitaires » de ses moyens d'action.

Puis **Mme Nicole Bricq, rapporteure spéciale,** a estimé que les principes inscrits dans la LOLF n'étaient pas toujours respectés. Elle a considéré, en effet, que le principe de responsabilité était entravé par l'absence d'inscription de dépenses du titre 2 (dépenses de personnel) sur le programme « Veille et sécurité sanitaires » et que l'existence d'un programme « support »

en dehors de la mission « Sécurité sanitaire » constituait, également, une entorse à l'esprit de la LOLF.

De même, s'agissant des opérateurs de l'Etat associés à la mise en œuvre des programmes de la mission, elle s'est étonnée de la non application des principes de la LOLF à l'élaboration de leur budget, à la difficulté liée au suivi et à la comptabilisation des emplois équivalents temps plein travaillés (ETPT) au sein de ces opérateurs, enfin de l'absence, à ce stade, d'outils permettant de mesurer la performance de ces opérateurs.

Puis **Mme Nicole Bricq, rapporteure spéciale**, a fait état de trois enseignements qu'elle tirait, de l'examen de cette mission, pour l'avenir.

Premièrement, elle a estimé nécessaire de marquer une pause dans la création de nouvelles agences ou la modification du dispositif actuel des agences sanitaires, afin d'en évaluer la pertinence globale. A cet égard, elle a cité le rapport de la Cour des comptes, datant de mars 2005, sur l'organisation de l'Agence française de sécurité sanitaire environnementale (AFSSE) et les modalités d'exercice de ses missions en liaison avec les autres organismes intervenant en matière de sécurité sanitaire et avec ses administrations de tutelle. En effet, elle a indiqué que, dans ce rapport, la Cour des comptes avait insisté sur les difficultés de coordination des activités d'évaluation conduites par les divers organismes intervenant dans le domaine de la sécurité sanitaire environnementale et sur la nécessité de redéfinir les missions des autres agences sanitaires au regard de celles de l'AFSSE.

Deuxièmement, elle a estimé indispensable de réfléchir à l'articulation du système français de sécurité sanitaire avec le système européen. A cet égard, elle a observé que, s'agissant de la politique de prévention contre une pandémie de grippe d'origine aviaire, les lieux de décision au niveau de l'Union européenne étaient multiples.

Enfin, elle a considéré qu'il était aujourd'hui nécessaire, en France, d'intégrer, dans l'analyse du risque, des données autres que scientifiques, notamment économiques et sociales, comme tel est le cas actuellement au Royaume-Uni.

Pour clore sa présentation générale de la mission « Sécurité sanitaire », **Mme Nicole Bricq, rapporteure spéciale**, a souhaité insister sur un enjeu majeur de cette mission, à savoir le financement du plan gouvernemental de protection contre un risque de pandémie de grippe d'origine aviaire.

Elle a d'abord rappelé que le coût global de ce plan gouvernemental était estimé à 700 millions d'euros sur trois ans. En outre, elle a indiqué que le financement de ce plan avait été assuré, jusqu'à présent, par la contribution de l'assurance maladie, à hauteur de 176 millions d'euros pour 2005 et 175 millions d'euros pour 2006, à un fonds de concours, rattaché au programme « Veille et sécurité sanitaires » de la mission.

Elle a relevé que la confusion, voulue ou non, quant aux sources et au montant des financements du plan gouvernemental, posait deux questions.

D'abord, une question de principe, relative à la légitimité de la méthode consistant à faire supporter, par la seule assurance maladie, le coût de la prévention et de la protection contre un risque de pandémie de grippe d'origine aviaire.

Puis une question relative à la visibilité des crédits et aux modalités d'inscription des crédits d'Etat supplémentaires, à hauteur de 177 millions d'euros, tels que le ministre de la santé et des solidarités les avait annoncés.

Enfin, elle a estimé que le traitement médiatique de cette crise était impressionnant, et peut être surdimensionné. Elle a tenu à rappeler que le risque était, avant tout, d'origine animale et que la prévention devait donc porter essentiellement sur les élevages de volaille. Dès lors, elle s'est étonnée de la place prépondérante du ministère de la santé et des solidarités dans le traitement de cette crise, comparée au rôle joué par le ministère de l'agriculture et de la pêche.

S'agissant de la présentation des deux programmes de la mission, elle a indiqué que le programme « Veille et sécurité sanitaires » était composé de quatre actions, dont la première, relative à la veille, la surveillance, l'expertise et l'alerte, concentrait près de la moitié des crédits dévolus au programme. En outre, elle a souligné que sept opérateurs étaient associés à la mise en œuvre de ce programme.

Elle a considéré que la définition des actions du programme « Veille et sécurité sanitaires » devrait faire l'objet d'une amélioration, notamment l'action n° 3 « Production et mise en œuvre de règles, de recommandations, de décisions et autres dispositifs » dont la description figurant dans le projet annuel de performance était, selon elle, « jargonante ».

Elle a estimé que la justification au premier euro des crédits inscrits sur ce programme était lacunaire et ne permettait pas d'identifier les dépenses affectées aux dispositifs considérés comme prioritaires. Elle a notamment cité le cas de l'action n° 2 « Gestion des urgences, des situations exceptionnelles et des crises » pour laquelle la justification au premier euro ne permet pas d'identifier les crédits consacrés à la gestion d'une éventuelle pandémie humaine de grippe aviaire.

S'agissant des opérateurs du programme, elle a souligné qu'il était difficile de mesurer la performance de leurs actions et que la consolidation des emplois de ces opérateurs n'était pas satisfaisante.

Enfin, elle a souhaité relever un point positif, celui de la création de deux nouveaux objectifs, relatif à deux des opérateurs du programme. Elle a toutefois indiqué que les indicateurs devraient faire l'objet d'une amélioration.

A propos du programme « Sécurité et qualité sanitaires de l'alimentation », **Mme Nicole Bricq, rapporteure spéciale**, a relevé qu'un

effort s'agissant de la justification au premier euro avait été effectué. A cet égard, elle a souligné que cette justification au premier euro, particulièrement détaillée, était révélatrice de possibles difficultés de gestion en cas de survenance d'une épizootie d'influenza aviaire. Dès lors, elle a proposé à la commission des finances de redéployer 15 millions d'euros de crédits du programme « Veille et sécurité sanitaires » vers le programme « Sécurité et qualité sanitaires de l'alimentation », afin de couvrir le coût de la prévention d'une épizootie.

Elle a estimé que des efforts supplémentaires devraient être faits s'agissant de la définition des objectifs et indicateurs, même si des améliorations notables, par rapport à l'avant projet annuel de performance, pouvaient déjà être remarquées. Elle s'est toutefois étonnée du fait que le seul objectif relatif à l'opérateur unique de ce programme, l'Agence française de sécurité sanitaire des aliments (AFSSA), avait été supprimé.

Enfin, afin de pratiquer une expertise complémentaire, **Mme Nicole Bricq, rapporteure spéciale**, a demandé à la commission de réserver sa position sur les articles 86 et 87 rattachés.

Puis un débat s'est instauré.

**M. Jean Arthuis, président**, a remercié la rapporteure spéciale pour la qualité de sa présentation et pour l'exercice de son sens critique. Il a estimé que les orientations proposées par la rapporteure spéciale devraient permettre de progresser, s'agissant notamment du financement du plan de lutte contre l'épizootie d'influenza aviaire.

**M. Serge Dassault** a souhaité savoir quels étaient les financements prévus par les partenaires européens de la France dans le cadre de la lutte contre la grippe aviaire.

**Mme Nicole Bricq, rapporteure spéciale**, a jugé cette question très intéressante et a annoncé qu'un développement sur ce sujet figurerait dans son rapport spécial. En outre, elle a fait état d'un débat entre les Etats membres de l'Union européenne, certains souhaitant une participation à hauteur de 50 % de l'Union s'agissant des dépenses engagées dans le cadre de la lutte contre une éventuelle pandémie de grippe d'origine aviaire, d'autres estimant qu'une participation de 30 % serait suffisante.

**M. Maurice Blin** a exprimé ses craintes quant au développement d'une pandémie de grippe d'origine aviaire, estimant que les informations, à ce sujet, n'étaient pas claires. Il a demandé à Mme Nicole Bricq, rapporteure spéciale, s'il était envisageable de prévoir un fonds ad hoc, permettant de financer la lutte contre cette maladie.

En réponse **Mme Nicole Bricq, rapporteure spéciale**, a précisé que l'action n° 2 « Gestion des urgences, des situations exceptionnelles et des crises » du programme « Veille et sécurité sanitaires » était le vecteur budgétaire pour ce type de financement. En outre, elle a indiqué avoir

interrogé le ministre de la santé et des solidarités à ce sujet, qui lui avait répondu que les financements seraient trouvés.

Enfin, **M. Jean Arthuis, président**, s'est interrogé sur l'utilisation énergétique des farines animales incinérées. Il s'est, par ailleurs, plu à citer quelques-unes des actions figurant dans le programme « Veille et sécurité sanitaires », et notamment celle concernant un « programme de vaccination orale des sangliers ».

A l'invitation de sa rapporteure spéciale, la commission a adopté un amendement tendant à transférer 15 millions d'euros, en autorisations d'engagement et en crédits de paiement, de l'action n° 1 du programme « Veille et sécurité sanitaires » vers l'action n° 2 du programme « Sécurité et qualité sanitaires de l'alimentation ».

**La commission a alors décidé de proposer au Sénat d'adopter les crédits de la mission « Sécurité sanitaire » ainsi modifiés et a décidé de réserver sa position sur les articles 86 et 87 rattachés.**

**Réunie le jeudi 24 novembre 2005, sous la présidence de M. Jean Arthuis, président, la commission, après avoir pris acte des modifications apportées par l'Assemblée nationale, a confirmé sa position sur les crédits de la mission « Sécurité sanitaire » et a décidé de réserver sa position sur les articles 86, 86 *bis* et 87 rattachés.**

**Lors de sa réunion du mercredi 30 novembre 2005, la commission, réunie sous la présidence de M. Jean Arthuis, président, a décidé de proposer au Sénat d'adopter les articles 86 et 86 *bis* modifiés et l'article 87 sans modification.**